

## 4447 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi

Prof. Dr. TANKUT CENTEL

*İstanbul Hukuk Fakültesi*

Değerli konuklarımız, biraz önce de belirtildiği gibi, İşsizlik Sigortası Kanunu üzerinde birtakım açıklamalar yapmak ve sizlerin görüşlerinizi almak üzere burada toplanmış bulunuyoruz. Bana ayrılan bölüm içerisinde, yasanın teknik ayrıntılarına girmeyeceğim. Genellikle, yasanın bir genel değerlendirmesi üzerinde duracağım. Bu genel değerlendirmeyi yaparken de daha çok hukuki yönden yaklaşacağım. Bunun da nedeni, tabii, bir hukukçu olmam yüzündendir. Bundan sonra da, bu değerlendirmeyi yaparken, tabii ki sosyal ve ekonomik faktörler üzerinde durmaya çalışacağım.

Yasaya baktığımızda, öncelikle bu yasanın genel değerlendirilmesi bakımından, ilkin bu yasa öncesinde ne gibi bir ortam içerisinde bulunuyorduk. Bu yasanın getiriliş nedenleri nedir? Bu yasanın getiriliş nedenlerine uygun bir ortam var mı, yok mu ? Bu ortamın yaratılması için geçen günler içerisinde ne yapıldı ve önümüzdeki günler içerisinde ne yapılacak ? Bunlara bakarak birtakım analizler yapmaya çalışacağım.

#### **I. 4447 Sayılı Yasa'nın Çıkarılış Ortamı**

Öncelikle, 4447 sayılı Yasa'yla ilgili olarak, biliyorsunuz, toplumda beliren tepki nedeniyle, özellikle bu siyasetçilerin birtakım oy endişeleriyle geçmişte iptal davası açtıklarını gördük. Bu davaların içerisinde henüz şu ana kadar bildiğim

kadarıyla bir sonuca ulaşılmış değil. Sadece dokuz gün önce Resmî Gazete’de bir Anayasa Mahkemesi kararı yayımlandı. Söz konusu Anayasa Mahkemesi kararı, öze ilişkin bir karar değil. Sadece 4447 sayılı Yasa’nın yapılması sırasında fıkraların ayrı ayrı oylanmamış olmasının Anayasaya aykırı olmadığına ilişkin, daha doğrusu bunun bir içtüzük değişikliği niteliğinde olmadığı ve dolayısıyla, Anayasa Mahkemesinin buna bakmaya yetkili olmadığına ilişkin bir karar. Gördüğümüz gibi, sadece şekle ilişkin. Esas hakkında henüz bir görüş belirtmeyen, 17 Ocak Resmî Gazete tarihli bir karar karşımızda. Önümüzdeki günlerde, söz konusu yasanın özü hakkında bir kararın verilmesi bekleniyor.

### 1. Yasanın ortaya çıkış nedenleri

Bu yasanın çıkarılmasına neden olan en büyük etkenlerden bir tanesi, Sosyal Sigortalar Kurumu’nun 1994 yılından itibaren Hazine’nin finansmanına ihtiyaç göstermeye başlamasıdır. Hazine’den duyulan bu finansman gereksinimi, 25 Ağustos 1999 tarihli ve 4447 sayılı Yasa’yla yanıtlanmış bulunuyor. Bu yanıtlama koşullara uygun mu değil mi, bunu birazdan göreceğiz. Yasanın çıkartılmış olmasına rağmen sosyal güvenlik alanında yapılan tartışmalar, henüz sona ermiş değil. Bunun da temelinde, esas olarak, hem bu yasanın kabul edilmesinde yaşanan toplumsal olaylar ve hem de bu yasanın kapsamındaki bakış darlığı yatmaktadır. Gerçekten, 4447 sayılı Yasa’ya baktığımızda, gerek yasalaşma süreci içerisinde gerekse bu sürecin sonunda, söz konusu yasanın kamuoyuna bir sosyal güvenlik reformu olarak tanıtılmaya çalışıldığını görüyoruz. Bu nedendir ki, öncelikle bu yasanın bir reform yasası olup olmadığı öncelikle tartışılmak, irdelenmek gerekiyor, ve bunun için de öncelikle bir sosyal güvenlik reformu yasasında nelerin bulunması gerektiği konusunda yoğunlaşmamız zorunlu.

Günümüzde gelinen nokta öncesinde, Sosyal Sigortalar Kurumu’nun durumuna baktığımızda, hiç de iç açıcı bir durumda olmadığını ve halen de, bu durumun devam ettiğini, hepimiz biliyoruz. Özellikle, 4447 sayılı Yasa’yla ilgili olarak, hepimiz biliyoruz ki, işsizliğe karşı bir güvence sağlanması açısından olumlu bir

adım atılmış bulunuyor. Ancak, bu adım, zorunlu bir gelişmenin sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Şöyle ki, dünyadaki gelişmelere baktığımızda, değişik ülkeleri ele aldığımızda 1940 yılında 21 ülkede işsizlik sigortası mevcut iken, 1949'da bu 22'ye, 1958'de 26'ya, 1967'de 34'e, 1977'de 38'e yükseliyor; 1987'de 40 ülke ve 1997 yılında da 68 ülkede, işsizlik sigortası sisteminin kurulabildiğini görüyoruz. Tabii, sistemi kurmak marifet değil, önemli olan kurulmuş olan işsizlik sigortası sisteminin sağlıklı bir yapı içerisinde sürdürülmeye çalışılmasıdır. Ancak, bunda fazlaca başarılı olduğunu, genelde söylemek mümkün değil. Bunun da temelinde, ekonomik kriz ortamının günümüzde kendisini daha da güçlü bir şekilde hissettirmeye başlaması yatmaktadır. Özellikle, petrol krizinin, 70'li yıllarda yaşanıp, çalışma yaşamında bunun esneklik adı altında kendisini hissettirmesi ve sosyal güvenlik alanında da işsizlik sigortasının devam ettirilmesi konusunda Batılı, yani kapitalist sisteme sahip olan ülkelerin, birtakım reform çalışmalarını başlattığını görmekteyiz. O açıdan, biz daha bunları yeni kuruyor olmamıza rağmen, ileride kursak bile bizim de bu yapıyı sürdürebilmek için yine reform çalışmalarına ihtiyaç duyacak olmamız, kapitalist gelişmenin bir sonucudur, yani istemin bir sonucudur.

#### a) Finansman açığı

Gelinen nokta öncesindeki hepimizin iyi bildiği sosyal güvenlik reformu ihtiyacını hissettiren temel nedenlere baktığımızda, bunlar içerisinde özellikle Sosyal Sigortalar Kurumu'nun yaşadığı güçlükler, en başta gelmektedir. Özellikle, Kurumun yaşadığı güçlükler içerisinde, finansman açığının bulunması belirtilmek gerekir. Bu finansman açığı, tabii, nereden kaynaklanıyor; öncelikle, doğrudan devlet katkısının olmayışından. Sosyal sigorta yöntemini, esasını temel almış bir sistem içerisinde, sigorta sisteminin sürdürülebilmesi, esas olarak primlere dayanır. Yani, devlet katkısı, ancak açıkların kapatılması ya da çok zorunlu hallerde müdahale şeklinde, karşımıza çıkar. Yıllar itibariyle konsolide bütçenin uygulama sonuçlarına bakacak olduğumuzda, Kurumun 1994 yılından itibaren açık vermeye başladığını görmekteyiz. Tesbit edebildiğim kadarıyla, Kurum 1994 yılında 15, 1995 yılında 59, 1996 yılında 146 trilyon lira hazine finansmanına, doğrudan dev-

let katkısına ihtiyaç göstermiştir. Tabii, bu açıklar, salt Sosyal Sigortalar Kurumu'nun açıklarıyla sınırlı kalmamakta; onun dışında Bağ-Kur'a ve Emekli Sandığı'na yapılan ödemeler de buna dahil edildiğinde, Türk sosyal güvenlik kuruluşlarının tamamının açığının, 1994 yılından itibaren yükselişe geçtiğini görmekteyiz. Nitekim, bu üç kuruma yapılan devlet katkıları, yıldan yıla katlanarak büyümüş ve katrilyonlara ulaşmıştır. Bu miktarların ulusal gelir içerisindeki payına baktığımızda, yüzde 2.9, konsolide bütçe içerisindeki payı da yüzde 9'a ulaşmaktadır. Konsolide bütçe açısından soruna yaklaşacak olursak, sosyal güvenlik kuruluşları açısından hazine katkısının, ne denli yaşamsal önemde olduğunu belirtmem gerekiyor.

1994 yılında ilk finansman açığının gerçekleştiği belirtilmekle birlikte, esasında yaşlılık sigortasında, yani emeklilikteki ilk açığın 1978 yılında ortaya çıktığını görüyoruz. Bu bağlamda biraz önce Peryön Başkanı'nun belirttiği gibi, bir ILO uzmanı olan Zelenka, ülkemize 1971 yılında gelmiş ve daha sonra kendi adıyla anılan raporunda, yakın bir gelecekte Kurumun açığının ortaya çıkacağını belirtmiş, ancak o dönemde kendisine pek kulak asan olmamıştır, yani alınan rapor, diğer bazı belgelerde olduğu gibi hasıraltı edilmiştir. 1978 yılında yaşlılık sigortasındaki açığı köklü önlemlerle tedavi etmek yerine, öteki dallardaki Kurum gelirleriyle finanse etme yoluna gidilmiştir. Yani, kısa vadeli sigorta kollarından alınan paralarla emeklilik sigortasının açıkları kapatılmaya çalışılmış ve böylece, sigorta kolları arasında aktarma yapılmaya çalışılmıştır. Ancak, tabii, köklü önlemler almaktan çok, sadece mevcut açığı kapama yoluna gidilmiştir. Ve nitekim yaşlılık sigortasındaki bu açık, daha sonra 1994 yılında bu kez de hastalık sigortasında açığın görülmeye başlamasıyla kendisini hissettirmeye başlamıştır. Merkezi devlete, hükümete baktığımızda sosyal güvenlik kuruluşlarına Devletin doğrudan doğruya yardım yapmadığını görmekteyiz. Katkı konusunda Devletin, doğrudan doğruya katkısı olmamakla birlikte, dolaylı birtakım yardımlarda bulunduğunu görüyoruz. Özellikle, bunlar içerisinde, Türkiye'de sosyal güvenlik kuruluşlarına tanınan vergi bağışıklıkları, Kurumun yaptığı işlemlerde, düzenlemiş olduğu belgelerde ve evraklarda harç, resim ve damga vergisinin alınmaması, Kurumun ta-

şınır mallarının gelirlerinin, bunların mevduat ve kredi faizlerinin vergiye tabi tutulmaması şeklinde birtakım ayrıcalıkların tanındığını görüyoruz. Ancak, bu türden ayrıcalıklar, doğrudan katkıda bulunmayı örtmüyor. Doğrudan devlet katkısı ancak istisnaen, yani açıkların yavaş yavaş görülmesiyle birlikte, 1994 yılından günümüze uzanan altı yıllık süreç içerisinde Kurumun artık bir dönem yaşlılık aylıklarını, emekli aylıklarını ödeyemez duruma düşmesi üzerine kendisini hissettirmiş ve belli ölçülerde de gerçekleşmiştir. Genel bütçeden aktarılan paralarla, yaşlılık aylıkları, emekli aylıkları karşılanmaya çalışılmıştır.

Kurumun finansman güçlükleri içerisinde, özellikle sigorta fonlarının verimsiz kullanılması, başta gelmektedir. Gerçekten, genel teorik gelişmelere, diğer ülkelerin uygulamalarına baktığımızda, sosyal sigorta fonları özellikle güven ilkesine, likidite ilkesine, kârlılık ilkesine ve verimlilik ilkesine olmak üzere özetlenecek belli bazı esaslara bağlı bulunmak zorundadır. Bu esaslara uymadığınız takdirde, sosyal sigorta fonlarının zaman içerisinde eridiği ve amaca hizmet etmediği, dünya uygulaması içerisinde görülmüştür. Şimdi, bizim sosyal güvenlik kuruluşlarımız, bu sosyal güvenlik fonlarını, sigorta fonlarını nasıl işletmişlerdir, nasıl kullanmışlardır ? Bunlara bakacak olursak, fonlarını bu esaslara göre yönetemeyen sosyal güvenlik kuruluşları zaman içerisinde önemli finansman güçlüklerine düşmüşlerdir. Ve Sosyal Sigortalar Kurumu, bunun en tipik örneklerinden bir tanesidir. Bu bağlamda, Sosyal Sigortalar Kurumu fonları, kamu iktisadi teşebbüslerine ait yatırım projelerinin finansmanını sağlamak için faiz gelirlerini cari ölçülerin çok altında tutan Eximbank tahvillerine yatırılmıştır. Bu da, tabii, mali açıdan Kurumun çok büyük kayıplarına yol açmıştır. Diğer yandan, Kurum plasmanlarının fazla gelir getirmeyen ve enflasyon yüzünden değer yitirme riskine açık bulunan alanlara yatırılması da, yine sosyal sigortalar fonunun zaman içerisinde erimesi sonucunu doğurmuş ve bugün için işte bildiğimiz Sosyal Sigortalar Kurumu'nun açıkları ortaya çıkmıştır.

#### **b) Prim tahsilinde güçlük**

Bir diğer finansman güçlüğü, bu 4447 sayılı Yasa'nın çıkartılması öncesinde prim tahsilinde karşılaşılan güçlüklerdir. Gerçekten, Kurumun finansman kay-

naklarına baktığımızda, esas olarak bunun sosyal sigortalar primlerinden oluştuğunu görüyoruz. Ancak, primleri eğer zamanında tahsil edemezseniz veya tahsil etmezseniz önemli mali güçlükler yaşarsınız ki, bugün işte Sosyal Sigortalar Kurumu'nun geçmişte ulaştığı aşama da bize bunu göstermektedir. Gerçekten, ülkede yaşanan yüksek oranlı enflasyon -bugünlerde düşürülmeye çalışılıyor, ne ölçüde başarılı olunacak zaman içerisinde göreceğiz- adeta primleri geç ödemeye özendirilmektedir. Paranın değer yitirmesi karşısında, ilgilinin bu primleri yatırmada bir teşvik içerisinde olmadığını görüyoruz. Gecikme zamlarına ilişkin olarak, geçmişte gerekli yasal düzenlemelere gidilmişse de; daha sonraki hükümler, daha sonra çıkarılan hükümler uygulamada adeta bir af etkisi yaratmıştır. Aslında, tabii ki asılların affedilmesi diye bir şey söz konusu değil ama buna rağmen enflasyon, para değerindeki düşmeler, değer kayıpları, böyle bir etkiyi yaratır duruma gelmiş ve bu da giderek Kurumun mali güçlükler içerisine düşmesi sonucunu yaratmıştır.

#### c) İdari özerkliğin bulunmayışı

Bu finansman güçlüklerinin yanısıra, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun bir diğer açmazı, geçmişte idari özerkliğinin bulunmayışında yatmaktadır. Gerçekten, sosyal güvenlik kuruluşları, demokratik ülkelere baktığımızda, özellikle hizmet yerinden yönetim esaslarına ve idari özerklik ilkesine sıkı sıkıya tabi olduklarını görürsünüz. Nerede görürsünüz? Buna öncelikle sosyal güvenlik kuruluşlarının üst düzey yöneticilerinin atanmasında görürsünüz. Bizde ise, Sosyal Sigortalar Kurumu genel müdürü, genel müdür yardımcısı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın önerisi üzerine ortak kararnameyle işbaşına gelmektedir. İşte, kurum üst düzey yöneticilerinin atanması işleminin siyasi bir işleme bırakılmış bulunması, gelmiş geçmiş tüm siyasi iktidarların kurum yönetimine olan müdahalesini kolaylaştırmaktadır. Uygulamada her Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı değiştiğinde Kurum Genel Müdürü'nün de değişmesi veya keyfi birtakım bakan isteklerini yerine getirmeyecek genel müdürlerin hemen değiştirilmesi gibi sosyal güvenlik hizmetinin gerekleriyle bağdaşmayan hukuk devleti esaslarıyla ters düşen birtakım olaylar, geçmişte sıkça yaşanmıştır. Bu bağlamda, Kurumun geçmiş ge-

nel müdürlerinin görev sürelerine baktığınızda, bu görev süreleri ortalama 1 yıl 7 ayı geçmemektedir. Tabii, bazılarında daha uzun ve bazılarında daha kısa olabiliyor. Ama ortalama olarak 1 yıl 7 ay gibi oldukça kısa bir süreyi görüyoruz. Bu neyi yaratıyor ? Bu, tabii, istikrarsızlığı, istikrarın olmayışını bize gösteriyor. İstikrarın olmayışı, sosyal güvenlik hizmetinin verimli olmasını, götürülmesini, tam anlamıyla gerçekleşmesini engelliyor. Ve giderek tabii, Kurum üzerinde siyasi nüfuzun artmasına, yani merkezi yönetimin doğrudan doğruya sosyal güvenlik kuruluşlarına müdahalesini gerektiriyor.

Bunun gibi kurum işleyişinde birtakım güçlükler var. Bunlar içinde özellikle, Sosyal Sigortalar Kurumu içerisindeki personel yetersizliğinden uzun süreden beri yakınılmaktadır. Mevcut personel eğitim düzenlemeleri, yetersiz olup; personele, Kurumun genel amaçları hakkında bilgi verilme fırsatının verilmediğinden yakınılmaktadır. Tabii, bunlar bizim dışardan gördüklerimiz, tesbit edebildiklerimiz. Diğer yandan, nitelikli personele sahip bulunmak tek başına yeterli olmamakta, bu personelin ayrıca gerekli donanımının da bulunması gerekmektedir. Gerekli donanım içerisinde, özellikle bilgisayar teknolojisinden yararlanma en başta gelmektedir. Toplam aktüaryal sorumluluğun hesaplanması, doğrudan doğruya bilgisayar altyapısının tamamlanmasına bağlıdır. Bu bilgisayar altyapısını oluşturamadığınız sürece aktüaryal sorumluluğu hesaplamamız, hiç de öyle kolay değildir. Kurumun, bilgisayar veri tabanlarından yeterince yararlandığını söyleyebilmek, benim gibi dışarıda duran birisi için halen mümkün görünmüyor.

İşte 4447 sayılı işsizlik sigortası yasası temel olarak bu 1994'ten bu yana gelişen olumsuz sürece bir cevap verebilmek, bir çözüm yolu bulabilmek düşüncesiyle hazırlanmıştır. Bunlara cevap verebilmiş midir ? Şimdi bu bölüme geçmek istiyorum.

## 2. Yasanın konsensüs oluşturulmadan kabulü

Yasayı eleştirel bir yaklaşımla ele alacak olursak, öncelikle şunları söyleyebiliriz: Yasalaşma süreci açısından 4447 sayılı Yasa'yı eleştirebilmek mümkün. Neler bunlar ? Bunların başında, bir kere, 4447 sayılı Yasa'nın Türkiye'de belli bir kon-



sensüs oluşturulmadan çıkarılmış olmasını söyleyebiliriz. Gerçekten, İşsizlik Sigortası Kanunu, taraflar arasında belli bir mutabakat sağlanmadan, adeta bir dayatma ortamı içerisinde çıkartılmıştır. Siyasi iktidar, bu yasanın çıkartıldığı günlerdeki deprem ortamının yarattığı huzursuzluklara rağmen, adeta depremden yasa kaçırıcısına işsizlik sigortası yasasını çıkartmış, yasalastırmıştır. Oysa ki, dünyadaki gelişmelere baktığımızda, sosyal düzen bakımından böylesine önem taşıyan konularda kabul edilecek yasa metinleri, öncelikle ve ilkin sosyal taraflara danışılarak ve sonra da, onların belli bir mutabakatı sağlanarak çıkarılmak zorundadır. Bu mutabakatın sağlanmasında, ille de en üst düzeyde bir mutabakatın yaratılması zorunlu değildir. Ancak, asgari bir mutabakatın sağlanması, o yasa metninin ileride sağlıklı bir biçimde çalıştırılmasında ve yürütülmesinde belli başlı bir etken olacaktır. Aksi taktirde, sosyal mutabakat sağlanmaksızın çıkarılacak sosyal düzene ilişkin yasalar, bir siyasi dayatma niteliği taşıyacakları için, uzun ömürlü olamamaktadır. Dünyadaki gelişmeye baktığımızda, bunun tipik örneklerini görmek mümkün.

İşsizlik Sigortası Kanunu'nun çıkartılışındaki temel etken, sosyal güvenlik alanında reform gerçekleştirme isteğinden çok, gerekli uluslararası kredilerin alınabilmesi konusunda Uluslararası Para Fonu'na verilen taahhütlerin yerine getirilmesi düşüncesi olarak belirlemiştir. Bunu tesbit ediyoruz. Nitekim, bu yasanın çıkartılışını öncesinde IMF heyetinin Ankara'yı ziyareti, IMF'nin öteden beri Türkiye'nin sosyal güvenlik reformunu gerçekleştirmesi doğrultusundaki haklı birtakım istekleri ve dilekleri bunu doğrulamaktadır. İşte, böyle olunca da, İşsizlik Sigortası Kanunu'nun gerek sosyal tarafları memnun etmesini ve gerekse kendisine reform niteliğini kazandıracak esaslara uymasını bekleyemiyoruz.

### 3. Yasama tekniğine uygun olmama

Yasalaşma süreci açısından yapacağımız ikinci bir eleştiri, sözkonusu yasanın hiç de yasama tekniğine uygun olmayan bir anlayış içerisinde çıkarılmış olmasıdır. Gerçekten, 4447 sayılı Yasa'ya baktığımızda, ilk bakışta bir İşsizlik Sigortası Kanunu olarak beliriyor. Adı böyle. Ancak, daha sonra bir parantez açılıyor; o pa-

rantezin içerisinde, 5-6 satır bu sigorta koluyla, yani işsizlik sigortası koluyla hiç ilgisi olmayan ya da sigorta kolları arasında uyum sağlamaya yönelik birtakım yasal değişikliklerin de bu yasanın içerisinde alındığını görüyorsunuz. Bu yasa değişiklikleri, daha çok emeklilik yaşıyla ilgili olarak getirilmek istenen esaslar konusunda değişik birtakım yasaların değiştirilmesi konusuna yöneliyor. Sosyal Sigortalar Kanunu, Bağ-Kur, Emekli Sandığı ve diğer yasalar olmak üzere birtakım emeklilik yaşına ilişkin yasal düzenlemelerin, İşsizlik Sigortası Kanunu'nun içerisinde ele alındığını görüyoruz. Tabii, bu durum, yasama tekniği açısından eleştirilebilecek bir konudur. Böylece, 4447 sayılı Yasa, genelde sigortalılara getirilen yeni bir emeklilik rejiminin yanı sıra, Türkiye'de işsizlik sigortası fonunun kurulmasını içermektedir. Tabii, bunların birbirinden ayrı konular olması nedeniyle, bunun yasama tekniğine uyduğu tartışmaya açıktır.

Diğer yandan, yine biraz önce belirtildiği gibi, yasama tekniğine son derece yabancı bir biçimde ve oldukça uzun metinler içeren işsizlik sigortası hükümlerine yer verilmektedir. Oysa ki, yasa metinleri, basit, sade ve açık olmak zorundadır; yani, herkesin anlayabileceği -ki bu metinleri hukukçular bile anlamakta güçlük çekmektedir- bir defada okunduğunda anlaşılabilen, maddeler arasında rahatlıkla bağlantı kurulabilen metinler, en ideal yasa metinleridir. İşte, 4447 sayılı Yasa'nın, bu basit ve yalın düzenlemeleri içermekten uzak olduğunu görüyoruz. Özellikle, işsizlik fonunun kurulmasına ve işsizlik ödeneğinin ödenmesine ilişkin hükümlerin, normal uzunluğu aştığını görmekteyiz. Tabii, bir madde içerisinde fıkraları, madde içeriğini ne kadar genişletirseniz o kadar yasanın anlamsızlığı ve muğlaklığı ortaya çıkar.

## II. 4447 Sayılı Yasa'yla Sağlanan Güvenme Düzeyi

4447 sayılı Yasa'yı, getirilen yeni güvence düzeyi konusunda, iki açıdan ele alabiliriz. Bir: İşsizlik sigortasının oluşturulması. İki: Yeni bir emeklilik rejiminin kabulü. Bunlardan işsizlik sigortasını öncelikle ele alacak olursak: Türkiye'de İşsizlik Sigortası Kanunu niçin getirildi? Buna niye ihtiyaç duyuldu? Veya böyle bir

yasayı getirmede niçin gecikildi?

Bir kere, işsizlik sigortasının kurulması konusu, Türk sosyal güvenlik hukukuna yabancı bir konu değildir. İşsizlik sigortasının kurulması, Türkiye’de 1959 yılından bu yana yerli ve yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan ve beşer yıllık kalkınma planları ile yıllık programlara yansımış olan çok sayıdaki yasa taslağına ve yasa tasarısına konu olmuştur. Bu anlamda, eksik istihdam, enflasyonist ortam ve kayıt dışı ekonominin genişliği gibi birtakım ekonomik ve sosyal ortama ilişkin nedenlerin yanısıra, yapısal işsizliğin varlığı da Türkiye’de işsizlik sigortasının kabulünü güçleştiren belli bazı etkenler arasında yer almıştır. Özellikle, yapısal işsizlik, Türkiye’de işsizlik sigortasının kabulünü güçleştiren başlıca etkenler içindedir.

#### **Yeni bir emeklilik rejiminin kabulü**

4447 sayılı Yasa’nın çıkarıldığı ortama bakacak olursak: Öncelikle dış kredi musluklarının açılması beklentisi içerisinde, sigortalılar için önemli hak kaybı anlamını taşıyacak yeni bir emeklilik rejiminin kabulü ve buna karşılık olarak da, sigortalılara işsizlik sigortasından yararlanma nimetinin, bir sus payının sunulmak istendiği dikkati çekiyor. Gerçekten, 4447 sayılı Yasa’yla getirilen değişiklikler, terzinde yeni bir emeklilik rejiminin kabul edilmesine yöneliktir. Kabul edilen yeni emeklilik rejimi, sigortalılar, yani işçiler açısından, önemli hak kayıplarına yolaçmaktadır. Bunun içindir ki, üç büyük işçi konfederasyonunun başkanı, böyle bir geriye gidişi içerecek yasal değişiklik çabalarına karşı, "üretimden gelen güçlerini kullanma" - bunun hukuktaki karşılığı genel grevdir-, yani halen suç sayılan ve yasadışı greve ilişkin yaptırımların uygulanacağı bir genel grev çağrısında bulunma ihtiyacını hissetmişlerdir. Özellikle, 4447 sayılı Yasa’nın kabulü sürecinde yaşanan gösteri eylemleri, bunu açıklıkla, tüm çıplaklığıyla göstermektedir. Bu bakımdan, işsizlik sigortası, sanki temelde sosyal nitelikteki tepkileri karşılamak üzere kabul edilmiş gibi bir izlenim yaratmıştır. İşsizlik sigortası ile yeni emeklilik rejiminin birbirleriyle doğrudan bağlantılarının bulunmayışına karşılık bunların aynı metin içerisinde kabul edilmesi, bunu tüm çıplaklığıyla, açıklığıyla kanıt-

lar durumdadır.

### III. Değerlendirme ve Sonuç

4447 sayılı Yasa, neye karşı güvence getirdi ? Ona bakalım. Öncelikle, 4447 sayılı Yasa, işsizliğe karşı güvence getirmiştir. İşsizlik riskine, rizikosuna, tehlikesine karşı bir güvence sağlamaya yöneliktir. Bu konuda, sosyal güvenliğin asgari normlarına ilişkin 102 sayılı uluslararası çalışma sözleşmesi, çalışanlara bildiğiniz gibi 9 temel risk karşısında sosyal güvence sağlanmasını öneriyor. Bu güvenceler içerisindeki mesleki risklerin birisi de, işsizliktir. 102 sayılı Sözleşme, kendisinin onaylanabilmesi için tüm bu risklerin kabulünü zorunlu öngörmemekle birlikte, onaylanabilmesi için işsizlik riski de dahil olmak üzere asgari beş hükümden üçünün kabul edilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu bakımdan, işsizlik sigortası güvencesi, 102 sayılı Sözleşme açısından, bir çekirdek hüküm niteliğindedir. Türkiye'nin 4447 sayılı Yasa'yla işsizlik sigortası kolunu kabul etmiş bulunması, uluslararası standartlara yaklaşma açısından da son derece önemlidir ve ileri bir adımdır, bunun desteklenmesi gerekir. Ancak, Türkiye'nin işsizlik sigortasını uygulamaya hazır olduğunu söylemek, son derece güçtür. Nitekim, 4447 sayılı Yasa'nın işsizlik sigortasına ilişkin hükümlerinin yürürlük süresi, 1 Haziran 2009; yani, önümüzdeki Haziran ayından itibaren, bunun yavaş yavaş yürürlüğe girmeye başlayacağını hep birlikte göreceğiz. Diğer yandan, iş sözleşmesinin sona ermesinden önceki son 120 günde prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son 3 yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olanlara işsizlik ödeneği verileceği için, bu yasanın muhtemelen ancak Şubat 2002 tarihinden itibaren başlayabileceği görülmektedir.