

**SOSYAL GÜVENLİK REFORMUNA İLİŞKİN  
25.08.1999 GÜN VE 4447 SAYILI YASANIN ELEŞTİRİSİ  
İŞSİZLİK SİGORTASI**

**Prof. Dr. Sait DİLİK\***

İşsizlik sigortası Dünyada ilk kez 1907 yılında Danimarka'da, sonra da 1911 yılında İngiltere ve İrlanda'da kurulmuştur. Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra diğer sanayi ülkeleri bu ülkelerin yolunu izlemiştir. Türkiye'de bir işsizlik sigortasının kurulması 1950'li yıllarda tartışılmaya başlanmıştır; 1959 yılından itibaren bu konuda bir takım çalışmalar yapılmıştır; konu zaman zaman yoğun biçimde gündeme getirilerek kuruluşa ilişkin yasa tasarıları hazırlanmıştır. Ancak, ekonomik ve sosyal şartların henüz uygun olmaması nedeniyle bu tasarıların yasaya dönüşmesi mümkün olmamıştır.

Nihayet, sosyal güvenlik düzenimizdeki çarpıklıkları gidermek amacıyla çıkarılan 25.8.1999 gün ve 4447 sayılı Yasa ile, muhakkak ki bu Yasanın getirdiği reçetenin acı ilaçlarına karşı bir ödün olarak, işsizlik sigortasının kuruluşu gerçekleşmiştir. Bu sigorta kolu da, bütün diğer sosyal sigorta kollarında olduğu gibi, Dünyada uygulanan ve olması gereken sisteme uygun olarak zorunluluk esasına dayandırılmıştır.

Bu yazımızda Türkiye'de anılan Yasa ile kurulmuş bulunan işsizlik sigortasının yorum ve eleştirisini yapmak istiyoruz:

**1) Sanayileşmiş ülkelerde halkın büyük çoğunluğu geçimini bağımlı çalışma ile elde ettiği emek geliri, başka bir deyişle ücretle sağlamaktadır. Bu sebeple kişinin işini kaybetmesi ve hemen yeni bir iş bulamaması durumunda geçimi tehlikeye düşmektedir. Gerçekten, ücreti düştükçe kişinin tasarruf yeteneği azalmakta, daha kısa süreli işsizlikler ekonomik bakımdan onu sarsmaktadır. Böylece modern ekonomilerde geçici süre için bile olsa, işini kaybetmek toplumun büyük çoğunluğu için önemli bir sosyal risk teşkil etmektedir.**

Türkiye'de de nüfusun çoğunluğu geçimini bağımlı çalışma ile sağlamaktadır. Gelir ve ücret düzeyinin düşük olduğu Ülkemizde, gelişmiş ülkelere göre, çok daha kısa süreli işsizlikler kişinin geçimini tehlikeye düşürebilmektedir. Gerçekten, düşük gelirlili grupların bu kısa sürelerde de geçimlerini sürdürebilmelerini sağlayacak birikmiş tasarrufları bulunmamaktadır. Bu nedenle, konuya sosyal açıdan

---

\* Işık Üniversitesi Öğretim Üyesi

bakıldığında Türkiye’de işsizlik riskine karşı kişinin gelir güvenliğini sağlayacak bir işsizlik sigortasının kurulmasını çok olumlu karşılamak gerekir.

İşsizlik sigortasının, işçiye emeğini hemen sunmaksızın bekleme imkânı sağlaması, onun pazarlık gücünü artırması ve böylece ücretlerin düşmesini engellemesi gibi bir fonksiyona sahip olduğu söylenilmektedir. Gerçekten, işsizlik sigortası geçmişte işsizlere yardım yapan sendika sandıklarından doğmuştur. Sendikalar işsizlere yardımla ücretlerin düşmesini önleme çabası gütmüşlerdi. Günümüz işsizlik sigortalarının amaç ve fonksiyonlarından biri de, işsize işsizlik ödeneği ödenmekle gelir devamlılığının ve geçiminin güvence altına alınması yanında, ona bekleme imkânı sağlanarak pazarlık gücünün artırılması, böylece emeğini ucuza arz etmesinin ve ücretlerin düşmesinin engellenmesi olduğu düşünülmektedir. Bu açıdan da bakıldığında, Türkiye’de işsizlik sigortasının kurulmasının olumlu karşılanacağı açıktır. Ancak, Türkiye’de işsizlik sigortasının kurulmasına karar verilmeden önce, fonksiyonlarını gerekli biçimde görüp göremeyeceğinin ve olumlu yönleri yanında, muhtemel olumsuz yönlerinin de araştırılması gerekirdi. Kanımızca, aşağıda açıklanacağı üzere, Türkiye’de bir işsizlik sigortasının kurulup hakca, gereği gibi işleyebilmesi ve olumsuz yönlerinin küçümsenebilecek ölçüde olması için henüz gerekli ekonomik ve sosyal ortama ulaşılmış değildir.

2) Bir kez, işsizlik sigortasının, sigortalıya emeğini hemen sunmaksızın bekleme imkânı sağlaması, onun pazarlık gücünü artırması ve böylece ücretlerin düşmesini engellemesi şeklindeki amaç ve fonksiyonu, Türkiye koşullarında olsa olsa çok sınırlı bir geçerlilik taşıyacaktır. Çünkü bazı çevrelerce tartışılabilir, Türkiye’de büyük çapta gizli ve açık yapısal bir işsizliğin bulunduğu genellikle kabul olunmaktadır. Kapsam dışında kaldıkları için, işsizlik sigortasından ödenek alması söz konusu olmayan bu işsizler ordusu ücretler üzerine baskı yapacağından, işsizlik sigortasının çalışanların pazarlık gücünü gerçek olarak artırabileceği ve böylece ücretlerin düşmesini engelleyebileceği söylenemez. Böyle bir etki olsa olsa emek piyasasında talebi arzın üzerinde bulunan bazı özel nitelikli işlerde çalışan kalifiye işçiler açısından söz konusu olabilir. Türkiye’de bunların, toplam emek piyasasındaki oranı ise düşüktür. Öte yandan bu durum genel ücret düzeyini etkileme yerine, olsa olsa bireysel olarak bu işsizlerin ücretinin düşmesini engelleyebilir. Kaldı ki bu etki de aslında tartışılır niteliktedir. Gerçekten, talebin arzın üzerinde olduğu emek piyasalarında, işsiz zaten fazla beklemeksizin ve piyasa şartlarının altında düşük bir ücrete razı olmaksızın kolaylıkla yeni bir iş bulabilme olanağına sahiptir.

3) Kişilerin işsiz olup olmadıklarının objektif olarak saptanması her zaman kolaylıkla mümkün olmamaktadır. Çünkü işsizlik, kişinin işini kaybetmesi ve iş bulamamasından olduğu gibi, çalışma gücü ve isteğindeki eksiklikten de kaynaklanmış olabilir. Öte yandan işsizlik emek geliri yani ücret ile sosyal gelir, başka deyişle işsizlik ödeneği arasındaki rekabetten doğabilir. Gerçekten, bir ülkede

istihdam seviyesi yükseldikçe ve buna karşı işsizlik ödeneklerinin tutarı arttıkça, kişinin gelir sağlamada sosyal gelire emek geliri arasında bir seçme yapma şansı ve gereğinde bunu kötüye kullanma imkânları artmaktadır. Sosyal ahlakın yüksek olduğu batılı ülkelerde bile bu türden kötüye kullanmalar büyük ölçüde söz konusu olmaktadır. Bu bakımdan, çalışır durumda olmayanlar değil, sadece çalışma istek ve yeteneği taşıyan, fakat mevcut çalışma ve ücret şartlarına göre emeğini arzettiği halde uygun bir iş bulamayan kişiler gerçek anlamda işsiz sayılmaktadır.

Buna uygun olarak 4447 sayılı Yasada, işsiz “*Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalı*” şeklinde tanımlanmıştır. Burada Yasa’nın bizim tanımımızdan bir noktada ayrılarak işsizi “... *çalışırken... işini kaybeden*” olarak nitelemesi, Türkiye’de işsizlik sigortasının ancak dar kapsamlı olarak, halen çalışmakta olan sigortalıları kapsayacak biçimde, kurulabilmiş olması gerçeğinden kaynaklanmaktadır.

Gerçi gelişmiş ülkelerde de işsizlik sigortası biçimsel olarak sadece çalışmakta olanları kapsamaktadır. Bunun böyle olması da bir bakıma, işsizlik sigortasının özelliğinden kaynaklanmaktadır. Ancak, bu ülkelerde, konjonktürel gerilemeler dışında normal şartlarda, tam istihdam sağlanmış olduğu için, işsizlik sigortasının çalışmakta olan nüfusu kapsamaması, çalışma istek ve yeteneğinde olanların bütünü kapsaması anlamına gelmektedir. Oysa Türkiye’de işsizlik sigortasının kişisel kapsamı henüz çalışmakta olan dar bir gruba sınırlı kalmak durumundadır. Çünkü Türkiye’de işgücünün bütünü istihdamı için gerekli yatırımların henüz yapılamamış olmasından kaynaklanan büyük işsizler kitlesinin kapsama alınması, işsizlik sigortası kavram ve anlayışı ile bağdaşmayacağı gibi, gerekli kaynakların sağlanabilmesi açısından da imkânsız olurdu.

Bu gerçeğe uygun olarak, 4447 sayılı Yasa ile kurulmuş bulunan işsizlik sigortasının kapsamı sınırlı tutulmuş; kapsama sadece halen sigortalı bulunanlar alınmıştır.

Daha açık deyişle, Türkiye’de 4447 sayılı Yasa ile kurulan işsizlik sigortasının kapsamı, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun 2 inci maddesinde belirtilen sigortalılar ile aynı Kanun’un geçici 20 nci maddesinde belirtilen bankalar, sigorta ve reasürans şirketleri, ticaret ve sanayi odaları, borsalar veya bunların teşkil ettikleri birliklerinin kurduğu sosyal sigorta şeklindeki sandıklara bağlı personel ve mütetekabiliyet esasına dayalı olarak yapılan anlaşmalara göre, Türkiye’de çalışan yabancı işçilerle sınırlandırılmıştır.

Bir başka deyişle 4447 sayılı Yasa, bazı istisnalar bir yana bırakılacak olursa, yalnızca, tarım kesimi dışında hizmet akdiyle bağımlı olarak çalışmakta olanları kapsamına almıştır. Bu anlamda sınırlı bir gruba hitap eden bir işsizlik sigortası aşağıdaki yönlerden sakıncalar doğuracaktır:

4) Türkiye’de yukarıdaki anlamda dar kapsamlı işsizlik sigortası kapsamına girenleri, ayrıcalıklı bir grup haline getirecek sosyal bir çelişki yaratacaktır. Gerçekten halen sosyal sigortalının kapsamında olan ve bu çerçevede sosyal risklere karşı güvenliği sağlanmış bulunan bir grup, işsizlik riskine karşı da korunurken, buna karşı sosyal güvenliğin dışında kalmış geniş işsiz kitlesi işsizlik riskine karşı da korunmamış olacaktır.

Kapsam dışındaki kitle bu sigorta kolu ile korunma hakkından yoksun olmakla kalmayacak, ayrıca bu yüzden, iş bulma olanaklarını kısmen ya da bütünüyle kaybetmiş olacaktır. Çünkü işsizlik sigortasının işleyebilmesi için iş ve işçi bulma hizmetlerini de bizzat yürütmesi ya da bu hizmetleri yürüten örgütlerle geniş çapta işbirliği yapması gerekmektedir.

Bu gerçeğe uygun olarak 4447 sayılı Yasa, Türkiye’de işsizlik sigortası primlerinin toplanması görevini, yönetim maliyetini düşürme gerekçesiyle, Sosyal Sigortalar Kurumu’na vermiş olmakla birlikte, bu sigorta kolunun diğer her türlü hizmet ve işlemlerinin yapılmasını İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğüne bırakmıştır. İşsizlik sigortası, işsize uygun bir iş bulamamış olması durumunda işsizlik parası ödeyecektir. Aksi halde çalışma yerine serbest zaman geçirmek güdüsüyle yapay olarak işsiz kalma ve işsizlik ödeneği ile geçimini sağlamaya yöneleceklerin bu davranışlarını engellemek mümkün olmayacaktır. Bu ise toplumun ahlâksal değerlerini ve ekonomiyi tahrip edecek; işsizlik sigortasının giderlerini böylece alması gereken primleri ve varsa devletin yapacağı katkıları aşırı dercede arttıracaktır. Bu sebeple yukarıda da belirtildiği gibi, işsizliğe karşı sosyal gelir yani işsizlik ödeneği sağlanması, işsizin iş ve işçi bulma hizmetlerinden yararlanması ve iş bulmada bu hizmeti yürüten örgütün öneri ve kararlarına uyması şartına bağlanmıştır. Başka deyişle işsizlik ödeneği sadece, işsize iş ve işçi bulma örgütüne uygun yeni bir iş bulunamadığı hal ve sürece ödenmektedir. Bu kurala, işsizlik tehlikesine karşı gelir sağlayan bütün sosyal güvenlik düzenlerinde uyulmaktadır. Bu sebeple, 4447 sayılı Yasa da *“teklif edilen, mesleklerine uygun ve son çalıştıkları için ücret ve çalışma koşullarına yakın, ikamet edilen yerin belediye mücavir alan sınırları içinde bir işi veya meslek geliştirme edindirme ve yetiştirme eğitimini haklı bir sebebe dayanmaksızın reddeden işsizlere”* işsizlik ödeneği ödenmesini engellemiştir. Bunun anlamı İş ve İşçi Bulma Kurumunun sadece bir işe yerleştiremediği işsiz sigortalılara bir ödenek ödeme zorunda bulunmasıdır. Bu şartlarda, İşçi ve İş Bulma Kurumu giderlerini mümkün olan en düşük seviyede tutabilmek için, iş bulmada işsizlik sigortasının kapsamındaki sigortalılara tercihli işlem yapacak; bunlara bütünüyle iş sağlanamadığı sürece sigortasız işçiler ve işsizlere iş bulma yoluna gitmeyecektir. Hatta bunların meslek edindirme, geliştirme ve yetiştirmeye tâbi tutulmaları da pek mümkün olmayacaktır. Çünkü İş ve İşçi Bulma Kurumu bu eğitim imkanlarını da öncelikle sigortalılara sunma yoluna gidecektir. Bu durumda, Türkiye’de iktisadî gelişme tam olarak gerçekleştirilerek geniş çaptaki yapısal işsizlik önlenemediği,

daha açık deyişle normal konjonktür koşullarında, çalışma istek ve yeteneği taşıyan işgücünün bütününe iş imkânı sağlanamadığı sürece, bir kere nasılsa iş bulmuş sınıf işsiz kalma tehlikesine daha az düşecek; işsizlik sigortasının kapsamına girmeyen işsiz kitle ise iş bulma şansını tümüyle ya da büyük ölçüde kaybedecektir.

Böylece bir gruba sosyal bakımdan ek güvenlik sağlanmak istenirken sosyal güvenlik bütünüyle veya kısmen yoksun korunmaya muhtaç geniş bir kitle zarara uğrattırılacaktır. Bu ise sosyal adalet ve sosyal politikanın amacına; ayrıca herkese sosyal güvenlik ve eşitlik hakkı tanıyan Anayasamızın ruhuna ters düşecektir.

Bu görüşlere, kuşkusuz, Türkiye’de iş ve işçi bulma hizmetlerinin henüz gelişmemiş olduğu; bu nedenle, bu faaliyetlerin toplam emek arz ve talebinin küçük bir kısmını kapsadığı gerekçesiyle itiraz olunabilir. Ancak, bir işsizlik sigortası kurulduktan sonra buna bağlı olarak iş ve işçi bulma hizmetlerinin emek piyasasının bütününe hâkim olmaya çalışacağı bir gerçektir. İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun iş ve işçi bulma hizmetini emek piyasasının bütününe egemen olmaksızın yapmayı sürdürmesi halinde, işsizlik sigortası kendinden beklenen fonksiyonlara göre işlemeyecek; yapay işsizlikler ve işsizlik ödenekleri ülke ekonomisini sarsacak boyutlara ulaşacak; halen mükemmel olmayan sosyal ahlâk değerleri daha da çökecektir. Öyleyse Türkiye’de kurulacak bir işsizlik sigortasının, olaya sosyal adalet ve eşitlik ilkeleri açısından bakıldığında, çalışma istek ve gücü taşıyan toplam nüfusu kapsamaması gerekir. Bu ise hem klasik işsizlik sigortasının çerçevesini aşacağı, hem de kaynakların buna imkân vermeyeceği gerçeği karşısında mümkün olmayacaktır. Gerçekten Türkiye’de mevcut üretim kapasitesinin tam olarak kullanılması durumunda bile, yine yüksek oranda yapısal işsizlikle karşı karşıya kalınacaktır. Bu işsiz kitle, yukarıda değinildiği üzere, işsizlik sigortasının kapsamına alınamayacaktır.

Bir an için, kural dışına çıkarak, bu işsiz kitlesinin de işsizlik sigortasının kapsamına alındığı düşünülse bile, böyle bir uygulama da tutarlı olmayacaktır. Gerçekten bu yola gidilmesi halinde çok geniş işsizlik kitlesine, bunlara iş bulunamayacağından, işsizlik ödeneği ödenmesi gerekecektir. Bu paranın ödenmesi normalde olduğu gibi belirli bir süre ile sınırlandırılacak olursa, bu süre içinde bu kitle belirli bir gelire kavuşturulmuş olacak; ancak, süre sonunda tekrar eski durumuna düşecektir. Bu duruma düşülmemesi için işsizlik ödeneğinin sürekli olarak ödenmesi gerekecektir. Ancak, ülkenin kaynaklarının sınırlı olması nedeniyle bunların hiçbiri mümkün olmayacaktır. Kaldı ki ülke gerekli kaynakları bu amaç için ayırabilecek durumda olsaydı bile, bunları geniş yapısal işsiz kitlelerine geçici süre ya da sürekli olarak dağıtma yerine, aynı kaynakları yatırımlarda kullanıp işsizliği ortadan kaldırma ya da azaltma yoluna gidilmesi ekonomik büyüme ve uzun süreli toplum refahı açısından çok daha akılcı bir davranış olurdu.

Türkiye’de işsizlik sigortası, yukarıda da kısmen değinildiği üzere, kapsamına giren grup içinde, ücret almak için çalışma yerine, işsizlik ödeneği olarak serbest zaman geçirme güdülerini tahrik edecektir. Böylece çalışma isteği azalacak, yapay işsizlik ve

işsizlik sigortasının kötüye kullanılması olayları ortaya çıkacaktır. Bu davranışlar, sosyal ahlâkın, Ülkemize göre, daha yüksek olduğu Batılı ülkelerde bile yaygın olarak söz konusu olduğu için orada, bazı çareler aranmaya; işsive önerilecek “uygun iş” kavramının daraltılması ya da bütünüyle “iş” kavramına dönüştürülmesi, daha açık deyişle işsiz iş ve işçi bulma kurumunca önerilecek herhangi bir işi kabul etme, aksi halde ödenek almama durumunda bırakılması konuları tartışılmaya başlanılmıştır.

Sosyal ahlâkın Batılı ülkeler düzeyinde olmadığı Türkiye’de ise bu türden olumsuz davranışların daha aşırı derecelerde olacağı; bunun da sonucunun sebebi de etkilemesiyle sosyal ahlâkı daha da bozacağı ve yukarıda da değinildiği üzere, ekonomik ve sosyal açıdan büyük sakıncalar doğuracağı bir gerçektir.

5) Yukarıda değinildiği biçimde yapay işsizlik yaratılarak işsizlik sigortasının kötüye kullanılmasını engellemek amacıyla işsizlik sigortası yasalarında hangi işsizlikler durumunda, sigortalılara ödenek ödeneceği açık ve sıkı bir biçimde belirlenme yoluna gidilmiştir. Türkiye’de de 4447 sayılı Yasa işsizlik ödeneği ödenecek işsizlik hallerini sayarak, bu haller dışında ödenek ödenmemesi prensipini getirmiştir. Buna göre, Türkiye’de sadece aşağıdaki işsizlik hallerinde sigortalılara, ödenek olabilmeleri için gerekli diğer koşullara uymaları kaydıyla, işsizlik ödeneği ödenecektir:

- a) hizmet aktinin yasal bildirim önellerine uyularak işverence feshedilmesi durumunda;
- b) hizmet aktinin, işçi tarafından işin veya işyerinin sağlığı için zararlı olması; işverenin ahlâk ve iyi niyet kurallarına uymaması veya işyerinde işin bir haftadan fazla durması gibi sebeplerden feshedilmesi durumunda;
- c) hizmet aktinin, işçinin ahlâk ve iyi niyet kurallarına uymayan halleri dışında, yasaların bildirimsiz fesih hakkı tanıdığı hallerde işverence feshedilmesi durumunda;
- d) belirli süreli hizmet aktinin bitiminde sigortalının işsiz kalması durumunda;<sup>1</sup>
- e) işyerinin el değiştirmesi, kapanması ve özelleştirilmesi hallerinde sigortalının işten çıkarılması durumunda.

Ancak, bu sınırlamalar, Batı ülkelerinde yaşanan deneyimlerden de anlaşıldığı üzere, yapay işsizlikleri engellemede yeterli olmamaktadır. Türkiye’de de böyle olacağı açıktır.

<sup>1</sup> Bu maddenin yazılış biçiminden, belirli süreli hizmet sözleşmesinin süresi dolduğunda, işverenin sözleşmeyi uzatmaya hazır olması halinde de işçinin çalışmayı kabul etmemesi ile, sanki kendisine işsizlik ödeneği ödenecekmiş gibi bir anlam çıkmaktadır. Oysa bunun mümkün olmaması gerekir. Bu nedenle bu maddedeki sigortalının işsiz kalması ifadesi yerine, işverenin sözleşmeyi uzatmaması, yenilememesi gibi ifadelerin kullanılması daha tutarlı olurdu.

6) Türkiye’de sosyal sigorta primleri işsizlik sigortasının kurulmasından önce de oldukça yüksek düzeylere ulaşmıştı. Toplumun bütününe hizmet etmeyecek işsizlik sigortası, işçi-işverenden alınacak primler ve yapılacak devlet katkılarıyla ekonominin sosyal girdi ve maliyetlerini daha da artıracaktır. Gerçekten 4447 sayılı Yasa işsizlik sigortası için sigortalıdan %2, işverenden %3 prim alınması yoluyla halen yüksek olan toplam prim yükünü %5 oranında daha artırmış, ayrıca buna ek olarak %2 oranında Devletin de katkıda bulunmasını gerektirmiştir. Böylece yükselen prim yükünün ekonominin sosyal girdi ve maliyetlerini artırması dışında sosyal açıdan başka sakıncaları da vardır. Gerçekten bu prim ve devlet katkılarının bir bölümü, ileride açıklanacağı üzere, yansımalar yoluyla, işsizlik sigortasının kapsamına girmeyen daha dar gelirli kitlelerin sırtına yüklenecektir.

7) Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, işsizlik sigortaları işsizlere sadece belirli süre için ödenek ödemektedir. Bu süre her ülkenin ilgili yasalarına göre farklı olabilmekte birlikte, sınırlı bir süredir. Sürenin dolusunda işsizlik ödeneği kesilmektedir. Ancak, sosyal güvenlik düzeninin gelişmiş olduğu ülkelerde, işsizlik sigortası ödeneğinin kesilmesinden sonra da, sosyal yardım yöntemi çerçevesi içinde muhtaçlık şartına dayalı olarak, bu ödeneye göre genelde daha düşük tutarda da olsa bir işsizlik yardımının yapılmasına devam olunmaktadır.

Türkiye’de işsizlik ödeneğinin ödenme süresi, 4447 sayılı Yasa’da, işsizlik sigortası primi ödenen sigortalılık süresine bağlanmıştır. Yasa’ya göre, işsizliğin başlamasından önceki son 3 yıl içinde, 600 gün işsizlik sigortası primi ödemiş bulunan sigortalıya 180 gün; 900 gün prim ödemiş bulunan sigortalıya 240 gün; 1080 gün prim ödemiş olan sigortalıya 300 gün işsizlik ödeneği ödenecektir.

Ödeneğin ödenebilmesi için, son 3 yılda en az 600 gün prim ödeme dışında, konulmuş diğer bir şart sigortalının işsizlikten önceki son 120 günde sürekli olarak çalışarak prim ödemiş olmasıdır. Bu süre içinde örneğin bir hastalık ya da kaza nedeniyle, çok kısa süre için de olsa çalışmaya ara vermiş kişiye, işsiz kalması durumunda, işsizlik sigortası ödenek ödemeyecektir. Bunun ne derece hakça olduğu tartışılabilir.

Ödenek ödenen sürenin dolmasından sonra halâ işsiz kalan sigortalıya, işsizlik ödeneği yerine sosyal yardım yapılmasına ilişkin herhangi bir düzenleme 4447 sayılı Yasa’da yer almamıştır. Şüphesiz bunların, şartları uyduğunda (muhtaçlık durumu) genel sosyal yardımlardan yararlandırılmaları söz konusu olabilecektir. Bu ise Türkiye’nin henüz gelişmemiş ve kaynakları kısıtlı sosyal yardım sisteminde pek mümkün olmayacaktır.

Böyle bir imkân olsaydı, halen sosyal güvenlik kurumlarının kapsamı dışında kalan, büyük sayılardaki işsiz ve muhtaç kitleye de yardım yapılması gerekirdi.

8) İşsiz kalan kişi emek gelirini kaybettiği için ücreti üzerinden kendisi ve işverenince ödenen hastalık sigortası primleri de ödenmemiş olmaktadır. Bu nedenle işsizlik sigortaları işsizlik ödeneği ödeme yanında, işsizin hastalık sigortası primlerini de

ödeme rolünü üstlenmişlerdir. Türkiye’de 4447 sayılı Yasa, sigortalı işsiz hastalık ve analık sigortası primlerinin, işsizlik ödeneği ödendiği süre boyunca, ilk altı ay için 2/3 oranında, izleyen aylarda tam olarak işsizlik sigortasınca (bu amaçla oluşturulan Fon tarafından) Sosyal Sigortalar Kurumuna ödeneceğini hükme bağlamıştır.

9) Türkiye’de işsizlik sigortasını düzenleyen 4447 sayılı Yasada işverenlerin ödedikleri işsizlik sigortası primlerinden dolayı sigortalıların ücretlerinden herhangi bir indirim veya kesinti yapamayacaklar hükmü yer almaktadır. Yasadaki bu hüküm sadece hukukî bir anlam taşımaktadır. Bu hüküm olsa olsa işverenlerin ödedikleri primler karşılığında ücretlerden hemen bir indirim yapmalarını engelleyebilecektir. Oysa işverenler bu prim yükünü, başka yollardan yansıtma olanağını bulamadıkları takdirde, ilerdeki olası ücret artışlarını durdurarak ya da yavaşlatarak prim yükünü ücretler üzerine yansıtma olanağı bulacaklardır. Ancak, gerçekte işverenler ödedikleri sosyal sigorta primlerini fiyatları artırma yoluyla tüketiciler üzerine yansıtma imkânını bulmakta ve bu nedenle de olası ücret artışlarının bu açıdan durdurulma ya da yavaşlatılması söz konusu olmamaktadır.

İşverenlerin ek prim yükünü karşılamak için atıl kaynaklarını harekete geçirmeleri ve/veya ek krediler kullanmaları, sosyal güvenlik kurumlarının da topladıkları primleri kısırlatmaksızın çeşitli yollardan tekrar ekonomiye döndürmeleri ile ekonomide yansıtma için gerekli toplam talep artışı sağlanmış olmaktadır. Aslında Yasadaki “*işsizlik sigortasına işverenlerce ödenen primler kazancın tespitinde gider olarak kabul edilir*” hükmü bu türden bir yansımaya yasal olanağı da sağlamış olmaktadır.

Yasada yer alan, sigortalılarca ödenen primlerin gelir vergisi matrahından düşüleceği yönündeki diğer bir hüküm ise, sigortalıların ödeyecekleri, işsizlik sigortası primlerinin bir bölümünü Devlet üzerine yansıtacaklarını göstermektedir<sup>2</sup>.

10) Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, işsizlik sigortasının finansmanına devlet de %2 oranında katılmaktadır. Bununla devletin Türkiye’de ilk kez sosyal sigortaların finansmanına yasa gereği dolaysız katkıda bulunması esası getirilmiş olmaktadır. Şimdiye kadar devletin sosyal sigortaların finansmanına, bu kurumların açıklarını kapatmak amacıyla son yıllarda zoraki olarak yaptığı yasalarda öngörülmemiş katkıları dışında dolaysız herhangi bir katkısı söz konusu olmamış<sup>3</sup>; tersine sosyal sigortaların bir zamanlar oluşturmuş olduğu fonları, yasaya göre işletiliyormuş görüntüsü altında, Devletin kasalarına akmıştır.

<sup>2</sup> Sosyal sigorta primlerinin yansıtılması konusunda ayrıntılı bilgi için bkz.:S. Dilik, Sosyal Güvenlik, Ankara 1962, s.222-231

<sup>3</sup> Gerçi Devlet T.C Emekli Sandığı’nın finansmanına katılmaktadır. Ancak, bu gerçek devlet katkısı olmayıp, Türkiye’de Devletin memurun işvereni olarak ödediği paydır.



Ancak, sosyal güvenliğin finansmanına yapılan devlet katkılarının işveren primlerinde olduğu gibi gerçekte kimlerin cebinden çıkacağına bakmak gerekir. Bu katkılar şüphesiz, yukarıda da değinildiği üzere, vergiler yoluyla toplumun bütünü üzerine yansıtılmış olacaktır<sup>4</sup>. Toplumun bütünü sigortalı ise, devletin yaptığı katkılar yine bunların cebinden çıkmış olacaktır. Ancak, Türkiye’de olduğu gibi toplumun daha düşük gelirli bir kesimi sosyal sigortaların kapsamı dışında kalmışsa, bunlar, bu haklardan yoksun kalmış olmaları bir yana, yansıtılan devlet katkılarında da zarar görecektir. Şüphesiz aynı şeyler, gerekli değişikliklerle, işveren primleri için de söz konusudur.

**11)** İşsizlik sigortaları finansmanı kolaylaştırmak ve özellikle yapay işsizliklerle sigortalının kötüye kullanılmasını bir dereceye kadar engelleyebilmek amacıyla, işsizlik ödeneklerini işsizlik nedeniyle kaybolan emek geliri, yani ücrete göre düşük tutma yolunu seçmişlerdir.

Türkiye’de de işsizlik ödeneği, işsizlik nedeniyle kaybolan gelire oranla düşük tutulmuş ve “sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama net kazancının %50’si” olarak tanımlanmıştır.

**12)** Sosyal sigortalarca sigortalılara sağlanan sosyal gelirler, kural olarak, emek gelirinin kaybolması şartına bağlanmıştır. İşsizlik ödenekleri de bir sosyal gelir olarak sigortalının emek gelirinin kaybolmuş olması halinde sağlanmaktadır. Öte yandan bir kişiye tek sosyal gelir sağlanması esastır. Emek gelirinin kesildiği yerde bir sosyal gelir, bu sosyal gelirin kesildiği yerde diğer bir sosyal gelir sağlanmaktadır.

Türkiye’de 4447 sayılı Yasa ile kurulan işsizlik sigortası da bu kurala uygun olarak, “işsizlik ödeneği aldığı sürede gelir getirici bir işte çalıştığı veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan gelir veya aylık aldığı tespit edilen... sigortalı işsizlerin işsizlik ödenekleri kesilir.”, hükmünü koymuştur.

**13)** İşsizlik sigortaları, işsizliğin az olduğu yüksek konjonktür dönemlerinde, işsizliğin artacağı düşük konjonktür dönemlerinde kullanılmak üzere fon oluşturmaktadır. Gerçekte böyle bir fon, yasalarda öngörülmemiş olsa bile, bu sigorta kolunun niteliğinin gereği olarak kendiliğinden doğmaktadır. Çünkü, yukarıda değinildiği gibi, tam istihdamın gerçekleştirildiği ya da ona yaklaşıldığı yüksek konjonktür dönemlerinde işsizlerin sayısı çok azaldığından sigortanın gelirleri yükselirken giderleri azalmakta; böylece gelir fazlaları oluşmaktadır. Düşük istihdam dönemlerinde ise işsizlerin sayısı arttığından sigortanın gelirleri azalırken, giderleri artmaktadır. Bu durumda gider açıkları ortaya çıkmakta, bu açıklar fonlar kullanılarak karşılanmaktadır. Ancak, çok önemli ölçüde işsizliklerin ortaya çıktığı

<sup>4</sup> Devlet katkılarının yansıtılması hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.:S. Dilik, Sosyal Güvenlik, a.g.e, s.235-242.

depresyon dönemlerinde, mevcut fonlar artan ödenekleri karşılamaya yeterli olmamaktadır. Başka deyişle böyle durumlarda işsizlik sigortası işlememektedir. Bu bakımdan işsizlik sigortasının gerçek bir sigorta sayılıp sayılmayacağı tartışılmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalara uygun olarak 4447 sayılı Yasa ile de bir işsizlik sigortası fonu kurulmuştur. Bu fon ile Yasa'nın öngördüğü ödemelerin finansmanı sağlanacaktır. Şüphesiz bu fonun da, yukarıda açıklandığı üzere, Türkiye'de işsizliği aşırı derecede artıran bir depresyon ile karşılaşıldığında fonksiyonunu ne ölçüde yerine getirebileceği sorunu vardır. Ancak, böyle dönemlerde Devletçe açık bütçe politikasıyla işsizlere ödenek ödenmesi mümkündür. Bu ödeneğin sosyal açıdan faydaları yanında, ekonomik konjonktürü de genelde olumlu yönde etkileyeceği bir gerçektir.

Fonların oluşması, bunların işletilmesi sorununu da birlikte getirmektedir. Türkiye'de 4447 sayılı Yasa, oluşacak Fonun "*Çalışma Bakanı ile Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanın önerisi üzerine müşterek kararname ile atanan birer temsilci ile en fazla işçi ve işvereni temsil eden işçi ve işveren konfederasyonları tarafından seçilen birer üyeden oluşan dört kişilik Fon Yönetim Kurulu'nun kararları*" ile işletileceğini hükme bağlamıştır.

Bu Kurulun hangi usul ve esaslara göre fonu işleteceği ise, "*Çalışma, Maliye Bakanlıkları, Hazine Müsteşarlığı, T.C. Merkez Bankası ve Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığı'nca hazırlanarak Bakanlar Kurulunca çıkarılarak bir yönetmelikle*" belirlenecektir.

Çıkarılacak bu yönetmeliğin fonların işletilmesi yönünden ne gibi esasları getirmesinin gerektiği yönündeki düşüncelerimizi açıklamakta fayda görüyoruz<sup>5</sup>.

Sosyal güvenlik fonların ve işletilmesi oldukça karışık ve güç bir sorundur<sup>6</sup>. Klasik sigortacılık tekniği fonların işletilmesinde uyulması gerekli birtakım ilkeler geliştirmiştir. Bunlar: güven, verimlilik, likidite ve kararlılıktır<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Bu konuda bkz.: S. Dilik, Sosyal Güvenliğin Finansmanında Fonlar ve İşletilmesi, Kamu İş, Nisan 1988, Cilt 1, Sayı 4; Aynı Yazar, Sosyal Güvenlik, a.g.k.s.268 vd.

<sup>6</sup> J. - J. Dupeyroux, Sécurité sociale, Paris 1965, s. 132.

<sup>7</sup> Bu konuda örneğin bkz.: B. Pavlinoviç, Die Kapitalanlagenpolitik in der Privatversicherung, Zagreb (tarih yok), s.17 vd; G. Müller, Funktion und Bedeutung des Vermögens der Privatversicherung, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1/2, 1967, s.127; J. Claren, Die Kapitalanlagen der privaten deutschen Lebensversicherungs-Unternehmen, Berlin 1955, s.27 vd; G. Lukarsch, Kapitalanlagenpolitik der privaten Lebensversicherungs-Unternehmungen, Berlin 1959, s.61 vd; J. K. Hall, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Fonlarının İdaresi, çeviren: S.Aren, SBF Dergisi, Cilt VI, Sayı 1-4, 1951, s.138-142.

Güven ilkesinin anlamı fon gelirlerinin düzenli olarak tahsili, ana paranın vade sonunda güçlüklerle karşılaşılmasıyla geri alınabilmesi, öte yandan fonların enflasyonlara karşı reel değerlerinin korunmasıdır.

Verimlilik ilkesinin gerekleri fonların, en yüksek gelir getirecek alanlara yatırılmasıdır.

Likiditeden amaç, fonların gerektiğinde kolayca paraya çevrilebilmesini mümkün kılacak şekilde yatırılmasıdır.

Kararlılıktan amaç ise fonların işletilmesinden elde edilecek gelirlerin miktarında, başka deyişle başarı oranında düzenliliğin sağlanması, fon yatırımlarının fazla aralıklara uğramaksızın süreklilik göstermesidir.

Fonların işletilmesinde bu ilkelerin yalnız biri ya da bir kısmının göz önünde bulundurulması yeterli değildir. Sözü edilen ilkelerin tümünün birlikte düşünülmesi zorunludur. Ancak, uygulamada bunların hepsinin birden aynı şekilde gerçekleştirilmesi mümkün değildir. İlkelerden birine yaklaşılması çoğu kez bir diğeri ya da diğerlerinden uzaklaşılmasına yol açmaktadır. Bu sebeple uygulamada sözü edilen ilkeler arasında optimal bir ortak noktaya yaklaşılmaya çalışılmaktadır.

Sosyal sigortalarla ilgili kanunlara fonların işletilmesinde genellikle yukarıda değinilen ilkelere uyulmasını sağlayıcı hükümler konulmuştur<sup>8</sup>. Bununla birlikte gerçekte bu hükümlerle fonların önemli bir kısmının devlet tahvillerine yatırılarak devlet kasasına girmesini sağlama amacı güdülmüştür. Devlet harcamaları genellikle daha çok tüketim harcamalarını teşkil ettiğinden, sözü geçen hükümler genellikle fonların verimli yatırımlarda kullanılmasını engellemektedir. Ancak, devletin bu fonlarla iktisadi kalkınma için geniş çapta yatırımlar yapması halinde durum başka olabilir.

Fonların işletilmesi ile ilgili yukarıda belirtilen ilkeler geliştirilirken konu milli ekonomi açısından değerlendirilmemiştir. Sözü edilen ilkeler daha çok özel sigorta kurumları fonlarının işletilmesi bakımından geçerlidir. Gerçekten özel sigortalarda fonlar sigortalı sayısında doğan azalmalar durumunda kullanılır. Oysa sosyal sigortalarda kural olarak sigortalı sayısının azalması düşünülemeyeceği için, başkaca şartlar değişmemek kaydıyla, fonların yeni oluşan fonları aşacak ölçüde kullanılması pek söz konusu olmaz. Bu durumda likidite ilkesi anlamını yitirmektedir. Ancak, işsizlik sigortası söz konusu olduğunda, olası bir düşük konjonktür ya da depresyona karşı, fonların likiditesinin önemi vardır. Şüphesiz önemli bir depresyonla karşılaşıldığında, yukarıda değinildiği üzere, fonların likit durumda olması da yeterli

<sup>8</sup> Bknz.: Die XVI. Generalversammlung der Internationalen Vereinigung für soziale Sicherheit, Schlussfolgerungen über die Anlage der Kapitalmittel in der Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenen-Versicherung, Vergleichende Studie der Rechtsvorschriften, Internationale Revue für soziale Sicherheit, XX. Jg., Nr.2, 1967, s.204-205.

olmayacaktır. Gerçekten fonların bütünüün kullanılabilmesi durumunda bile işsizlik ödeneklerinin karşılanması mümkün olmayacaktır.

Verimlilik ilkesi ise sosyal sigortalarda millî ekonomi açısından değerlendirilmelidir. Söz gelişi fonların yüksek parasal gelir getiren fakat millî ekonomi bakımından yararlı olmayan bir alanın (örneğin dış turizme hizmet etmeyen bir eğlence merkezi ya da kulübün) finansmanına tahsisi özel sigorta kurumları açısından şüphesiz başarılı bir plasman ya da işletme politikası olarak kabul olunabilir. Oysa sosyal sigorta fonlarının bu şekilde işletilmesini tutarlı, başarılı bir politika olarak nitelemek mümkün değildir. Buna karşı bu fonların sosyal sigorta kurumuna ölçülü gelir sağlayan; ancak, millî ekonomi açısından çok verimli olan iktisadî amaçlı yatırımlarla sosyal amaçlı yatırımların finansmanında kullanılması çok daha anlamlı olacaktır. Bu bakımdan sosyal sigorta fonlarının ancak millî ekonomi açısından verimliliği eşit olmak kaydıyla, daha yüksek gelir getiren alanların finansmanında kullanılması tutarlı olabılır. Böyle bir işletme politikası özellikle Türkiye ve benzeri ülkeler koşullarında anlamlı olacaktır. Gerçekten bu ülkelerde, yukarıda da açıklandığı üzere, sosyal sigorta fonları sermaye teşekkülü ile iktisadî ve sosyal amaçlı yatırımları artırma yönünden önemli bir fonksiyona sahiptir.<sup>9</sup> Fonların iktisadî ve sosyal amaçlı yatırımlarda kullanılmasında likidite ilkesinin de mümkün olduğu ölçüde göz önünde bulundurulması gerekir. Ancak, bu şekildeki fon kullanımı likidite ilkesiyle her zaman kolaylıkla bağdaşmayabilir. Bu durumda Fon Yönetiminin, varlıkları karşılığında finans kurumlarından gerektiğçe kredi almak yolu ile fonların iktisadî ve sosyal amaçlı yatırımlarda kullanımını likidite ilkesiyle bağdaştırması mümkün olabilecektir. Gerçekten bu kurumlar işsizliğin arttığı ve fon kullanımını gerektiren düşük konjonktür ya da depresyon dönemlerinde kredi açmaya her zamankinden daha eğilimli olacaklardır. Merkez Bankası da kredi kurumlarının bu şekildeki davranışını destekleyecektir. Çünkü böyle dönemlerde kredi kullanılması ekonomik konjonktürü de olumlu yönde etkileyecektir. Aksi halde, yatırımlar için ekonominin emrine verilmiş fonların depresyon dönemlerinde yatırımcılardan geri çekilmeye çalışılması, hukukî olarak mümkün olsa bile, depresyonu daha da artırıcı etki yapacaktır.

Türkiye ve benzeri ülkelerde fonların işletilmesiyle ilgili bir başka husus, fon kaynaklarının ekonomik sistemde özel ve kamusal kesimler arasındaki dengeyi bozucu ve toplam ekonomik faaliyetlerde kamu sektörünün payını arttırıcı yönde etki yapacak biçimde kullanılmamasına özen gösterilmesidir.

---

<sup>9</sup> Bknz.: S. Dilik, Sosyal Güvenliğin Finansmanında Fonlar ve İşletilmesi, Kamu İş, Nisan 1988, Cilt 1, Sayı 4, s.3 vd.