

İŞSİZLİK SİGORTASI YASA TASARISI

Türk-İş Dergisi, Ağustos-Aralık 1997

Yıldırım Koç

İşsizlik sigortası ülkemizde 1940'lı yıllardan beri tartışılmaktadır. Daha 1946 yılında kurulan Kocaili İşçi Sendikaları Birliği Ana Nizamnamesinde, işsizlik sigortasının kurulması amaçlanıyordu. TÜRK-İŞ'in 6 Eylül 1952 günü İzmir'de toplanan Birinci Olağan Genel Kurulu'na sunulan Çalışma Raporu'nda da işsizlik sigortası şöyle ele alınmıştır ¹:

"Müstakbel İcra Heyeti hükümetin işsizliği önleyici tedbirler almasına yardımcı olmak mevkiindedir. İşsizlik sigortasının ihdası belki hükümete bazı külfetler tahmil edecektir. Her türlü sosyal felaketlerin kaynağı olan işsizliğin bertaraf edilmesine hasredilecek gayretler, işsizlik sigortasının mevcut olmaması yüzünden devam edegelen sosyal facialar yanında çok daha az ölçüde olacaktır. Hele hükümetin devam edegelen sosyal felaketleri önleyici gayretlerin icabı olan mali külfetler, işsizlik sigortasının ihdası ile yeniden kabul edilecek mali külfetlerden son derece daha fazladır."

Dünyada ise işsizlik sigortası giderek daha fazla ülkede uygulanmaktadır. İşsizlik sigortasının bulunduğu ülke sayısı 1940 yılında 21 iken, 1949 yılında 22'ye, 1958 yılında 26'ya, 1967 yılında 34'e, 1977 yılında 38'e, 1987 yılında 40'a ve 1997 yılında da 68'e yükselmiştir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan İşsizlik Sigortası Kanun Tasarısı, bazı değişikliklerin yapılması, kaçak işçilikle etkin bir biçimde mücadele edilmesi ve iş güvencesiyle birlikte ele alınması koşuluyla, önemli bir adımdır.

Tasarı, işsizlik sigortası fonunu işletme yetki ve görevini İş ve İşçi Bulma Kurumu'na vermektedir (M. 4 ve 18).

SSK özerk ve demokratik bir yapıda olmadığı için, SSK kaynakları hükümetlerce, sosyal sigorta hizmetlerinden yararlananların aleyhine olacak bir biçimde yönetilmiştir.

Zorunlu tasarruf fonu hükümetin denetiminde olduğundan, fonda biriken kaynaklar geçerli faiz oranlarının çok altında oranlarla nemalandırılmıştır.

İşsizlik sigortası fonu üç yıl boyunca prim toplayacak ve işsizlik ödeneği vermeyecektir. Kamu açıklarının çok önemli bir sorun olduğu günümüzde, hükümetler, bu fonu istedikleri gibi kullanabilirler. SSK ve zorunlu tasarruf fonu kaynaklarının yönetimindeki olumsuzluklar akılda tutulmalı, işsizlik sigortası fonunun yönetiminde işçiler etkili bir biçimde temsil edilmelidir. Bu fon, özerk ve demokratik bir yönetim altında olmalıdır.

Tasarıda (M.7), işsizlik sigortasının finansmanında sigortalının prime esas aylık brüt kazancı üzerinden sigortalının yüzde 2, işverenin yüzde 3 ve Devletin de yüzde 2 oranında prim ödemesi öngörülmektedir. Düşünülen, Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair 9.3.1988 gün ve 3417 sayılı Kanun'un yürürlükten kaldırılması (M.31) ile birlikte, işçiye ve işverene yeni prim yükü getirilmeden bu işsizlik sigortası primlerinin ödenmesidir. Ancak, işsizlik sigortasının finansmanında Devletin katkısı daha fazla olmalıdır. Örneğin, Avustralya, Brezilya, Yeni Zelanda gibi ülkelerde, işsizlik sigortası tümüyle Devlet gelirlerinden finanse edilmektedir.

¹ Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz. Koç, Y., "1950'li Yıllarda İşsizlik Sigortası Tartışması," Türkiye İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Tarihi, Olaylar-Değerlendirmeler, Yol-İş Yay., Ankara, 1996, s.207 - 210.

Tasarıda (M.9), işsizlik sigortası primlerinin toplanmasında SSK sorumlu tutulmaktadır. SSK özerk ve demokratik bir yapıya kavuşturulmadan böyle bir görev üstlenirse, çeşitli müdahalelere maruz kalabilir. SSK'nın özerk ve demokratik bir yapıya bir an önce kavuşturulması bu nedenle de ivedilikle gereklidir.

Tasarıya göre, işgücü piyasasına yeni katılanlar işsizlik ödeneğinden yararlanamamaktadır (M.10). Örneğin, Portekiz'de ilk kez iş arayıp bulamayanlar da işsizlik ödeneğinden yararlanabilmektedir. Yeni Zelanda'da, belirli bir gelir düzeyinin altında gelire sahip olan, 12 ay ve daha fazla süre ülkede ikamet eden ve 18 yaşını doldurduktan sonra iş arayıp iş bulamayan kişilere de işsizlik ödeneği verilmektedir. Avustralya'da da benzer bir uygulama söz konusudur.

Tasarıya göre, işsizlik ödeneğine hak kazanmak için, öncelikle, son 3 yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş ve işten ayrılmadan önceki son 180 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmak gereklidir. Bu koşullar yüksektir. Örneğin, Almanya'da aranan koşul, son üç yıllık dönemde 360 gün prim ödemiş olmaktır.

Ayrıca, bu konuda, işçinin yaşadığı bölgeye, çalıştığı işkoluna ve yaşına göre farklı düzenleme gereklidir. İşsizliğin daha da yaygın olduğu bölgelerde, geçici işçiliğin olağan olduğu ve işçi devrinin ortalamasının üstünde bulunduğu sektörlerde ve ileri yaşlarda, öngörülen süreler azaltılabilir. Örneğin, Almanya'da, işsizlik ödeneğine hak kazanmak için mevsimlik işçilerin son üç yıllık süre içinde 180 gün çalışmış olmaları yeterli kabul edilmektedir. İtalya'da işsizlik yardımı alabilmek için son iki yıllık dönemde toplam 52 hafta çalışma koşulu aranmaktadır. İnşaat işçileri için aranan süre ise 43 haftadır.

Yürürlükte bulunan 1475 sayılı İş Yasası'nın 17. Maddesinin II. Bendi, hizmet akdinin işverence feshinde "ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller ve benzerleri"ni düzenlemektedir. Bu bölümde ele alınan nedenler kolaylıkla istismar edilebilmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın verilerine göre, 1995 ve 1996 yıllarında ve 1997 yılının ilk 6 ayında bu maddede yer alan nedenlerle hizmet akitleri tazminatsız olarak feshedilen işçi sayısı 43 bindir. Ayrıca, onbinlerce kaçak işçi de kapsam dışındadır. İşsizlik ödeneği ancak çok ciddi davranış hatalarında ödenmemelidir. Örneğin, İspanya'da işsizlik ödeneğine hak kazanmak için öngörülen tek koşul, önerilen uygun bir iş teklifini veya eğitimi reddetmemektir.

Tasarıda (M.11), işsiz kalan işçiye "mesleklerine uygun ve son çalıştıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir iş"in önerilmesi öngörülmektedir. Önerilen işin uygunluğunda, işçinin evine yakınlık da göz önünde bulundurulmalıdır.

Tasarıya göre (M.13) günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son altı aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama net kazancının yüzde 55'i olacaktır. Bu oran artırılmalı ve hesaplama sonucunda elde edilecek işsizlik ödeneği düzeyinin asgari ücretin altında kalamayacağı belirtilmelidir. Örneğin, Portekiz'de işsizlik ödeneğinin asgari düzeyi yürürlükteki asgari ücret, azami düzeyi de yürürlükteki asgari ücretin üç katıdır. Brezilya'da da işsizlik ödeneği son üç aydaki ortalama kazancın yüzde 50'sidir. Ancak bu biçimde hesaplanan miktar, asgari ücretin altında olamaz, asgari ücretin üç katını aşamaz. İspanya'da işsizlik ödeneğinin oranı, işsizlik ödeneğinin ilk 6 aylık döneminde yüzde 70, daha sonraki aylarda da yüzde 60'dır.

İşsizlik ödeneğine, işçinin bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sayısına göre ekleme yapılmalıdır. Örneğin, Yunanistan'da işsizlik ödeneği oranı ücretlilerde yüzde 40, aylıklılarda yüzde 50'dir; ancak bulunacak miktar, vasıfsız işçinin ücretinin üçte ikisinden az olamaz. Ayrıca, işsiz kalan kişinin bakmakla yükümlü olduğu her kişi için bu oran 10 puan artırılmaktadır. İran'da ise işsizlik ödeneğinin oranı yüzde 55 iken, bakmakla yükümlü olunan

kişilerin her biri için bu oran 10 puan artırılmaktadır. Ancak bu biçimde yapılacak eklemeler sonucunda alınan işsizlik ödeneği, ücretin yüzde 95'ini aşmamaktadır.

İşsizlik ödeneği oranı, işçinin yaşına ve prim ödeme süresine göre de farklılaştırılabilir.

Ödenecek işsizlik ödeneği, yılda iki kez, bir önceki altı aylık dönemde gerçekleşen enflasyon oranında artırılmalıdır. Örneğin, Avustralya'da işgücü piyasasına yeni katılan ve iş bulamayanlara verilen işsizlik ödeneği, fiyat artışları göz önüne alınarak, her yıl Mart ve Eylül aylarında yeniden düzenlenmektedir. İsrail'de de ortalama ücretlerdeki ve ücretliler için uygulanan fiyat endekslerindeki değişimlere göre ödenek artışına gidilmektedir.

Tasarıda (M.14) işsizlik ödeneğinin ödenme süreleri belirlenmekte ve 300 günle sınırlandırılmaktadır. Bu süreler, işçinin yaşına, medeni durumuna ve toplam sigortalılık ve prim ödeme gün sayılarına göre artırılmalı ve farklılaştırılmalıdır. Tasarıya göre, üç yılı aşan süredeki sigortalılık işsizlik ödeneği alma süresini etkilememektedir. Bu uygulama da değiştirilerek, ödenek alma süresi artırılmalıdır. Örneğin, İran'da işsizlik ödeneğinin azami süresi evliler için 12 ay, bekarlar için 6 aydır. Hollanda'da ise işsizlik ödeneği süresi ilk aşamada 6 ayken, yaşa ve sigortalılık süresine bağlı olarak, bu süre 5 yıla kadar uzatılabilmektedir. Fransa'da aynı gerekçelerle işsizlik ödeneği süresi 27 aya kadar çıkmaktadır.

Tasarıya göre, azami 300 günlük işsizlik ödeneği ödemesinin ardından işsize herhangi bir yardım yapılmamaktadır. Halbuki, örneğin, Finlandiya, Fransa, Almanya, İspanya, Portekiz gibi ülkelerde, bir işsizlik yardımı uygulaması vardır. İspanya'da işsizlik sigortası kapsamı dışında kalan işsizlere veya işsizlik ödeneğini tüketmiş işsizlere, asgari ücretin yüzde 75'i oranında işsizlik yardımı verilmektedir. İspanya'daki bu uygulamanın normal süresi 6 aydır; ancak, 18 aya kadar uzatılabilmektedir. Portekiz'de, işsiz yaşına göre 10 ile 30 ay arasında değişen işsizlik ödeneğinden sonra, işsizlik yardımı devreye girmektedir. İşsizlik yardımı, işsiz bekar olması durumunda asgari ücretin yüzde 70'i, evli olması durumunda yüzde 90 - 100'üdür. İşsizlik yardımı da, kişinin yaşına bağlı olarak, 5 ile 15 ay arasında değişmektedir.

Tasarı (M.31), Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair 9.3.1988 gün ve 3417 sayılı Kanun'un yürürlükten kaldırılmasını öngörmektedir. Cumhurbaşkanı Sayın Süleyman Demirel, 28 Ağustos 1996 tarihinde kabul edilen 4164 sayılı "Çalışanlardan Yapılmakta Olan Tasarruf Kesintilerine Son Verilmesi Hakkında Kanun"u 11 Eylül 1996 günü yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye iade etmiştir. İade gerekçeleri, işçinin ve memurun kazanılmış hakkı olan yüzde 3'lük işveren katkısının da ücret ve maaşlara eklenmesi ve birikmiş anapara ve nemaların ne suretle tasfiye edileceğinin yasada belirtilmesi talebidir. Bu haklı gerekçelere uyulmalı, yüzde 3'lük işveren katkısı da ücretlere eklenmelidir.

Zorunlu tasarruf fonunda biriken paranın Türk Telekomünikasyon A.Ş. hisselerine yatırılması (Geçici Madde 4) düşüncesi ise, TÜRK-İŞ Başkanlar Kurulu tarafından 2 Aralık 1997 günü oybirliğiyle reddedilmiştir.

İşsizlik sigortası yasa tasarısındaki bu ve benzeri eksiklikler giderilmeli, hatalar düzeltilmeli, kayıt-dışı ekonomiyle ve kaçak işçilikle etkin bir mücadele başlatılmalı, Türkiye tarafından onaylanmış bulunan 158 sayılı ILO Sözleşmesi uyarınca iş güvencesi sağlanmalıdır.