

# K R O N İ K

## I

### Memleketimizde İşsizlik Sigortası Meselesi

#### GİRİŞ :

Gazeteciler Cemiyetinin Gazeteciler Sendikasıyla müştereken meslek mensuplarına mahsus bir işsizlik sigortası kurmak hususunda İktisat Fakültesine vaki müracaatları üzerine bir rapor hazırlanarak adı geçen teşekküle verilmişti. Bildiğimize göre bu yoldaki istek bizde işçi - işveren teşekküllerince işsizlik sigortasının tesisi ne matuf olmak üzere atılmış ilk adım mahiyetinde idi. Gerçi bugüne kadar çeşitli sendika kongrelerinde ve hattâ birinci Çalışma Meclisinde bazı arzular izhar edilmişti. Ancak bunlardan hiç birisi ilmî bir etüd ve çalışmaya hazırlık mahiyetinde bulunmuyordu. Diğer taraftan sosyal mevzuatımızda işsizlik sigortası zaviyesinden mevcut boşluklar da dikkate alındığı takdirde, bu neviden hazırlıkların ileride bir lejislasyon kaynağı olmak itibariyle de büyük faydaları bulunacağı âşikârdır. İşte bütün bu mülâhazalarla Gazeteciler Cemiyetinin Gazeteciler Sendikasıyla müştereken vaki talepleri üzerine bu satırların muharriri tarafından hazırlanan raporu bu sütunlara dercetmeyi faydalı bulduk. Gerçi rapor işsizlik sigortası kolonun bugünden yarına tesisi için lüzumlu ilmî ve kanunî önçalışmalara vaki ihtiyacı karşılamaktan çok uzaktır. Fakat ne de olsa bu sahada yapılmış bir deneme olmak itibariyle daha esaslı ve derin etüdlere bir başlangıç teşkil edebilir.

#### I. İşsizlik sigortası — Umumî sosyal sigortalar veya sosyal emniyet sistemi içindeki yeri.

Sosyal sigortalar umumiyetle 19. cu asrın mahsulüdür. Gerçi bir çok memleketlerde 15 ve 16 ncı asırlara kadar geri giden ve modern içtimaî sigortaların nüvesini teşkil eden bazı sandıklar yok değildir. Bu cümleden olmak üzere Orta Çağların maden işletmelerinde iş ve işletme kazalarına karşı bir tedbir olmak üzere işçiler

arasında karşılıklı yardım fikrinin bir mahsulü olan sandıklar vücuda getirilmişti. Ancak bu iptidaî sandık teşkilâtını ondokuzuncu asrın sosyal sigortaları veya yirminci asrın içtimai emniyet sistemi ile mukayeseye, ne teşkilâtın bünyesi, ne de meselenin şümül ve ehemmiyeti itibariyle imkân vardır. Binaenaleyh yukarıda da söylediğimiz gibi, modern sosyal sigortalar 19 uncu asrın bilhassa ikinci yarısında ileri sanayi memleketlerinde ihdas edilmiş ve bu suretle de sanayiın terakkisi ve gittikçe müdil bir mahiyet almasıyla birlikte iş ve çalışma hayatında ortaya çıkan bir takım tehlikelere karşı müessir tedbirler ittihazı düşünülmüştü. Bu itibarla işsizlik sigortası da bu yeni sosyal sigorta sistemi içinde doğup inkişaf etmiştir.

Modern çağlarda, yani sanayi kapitalizmi devrinde ilk sosyal sigortalar Almanyada Bismarck devrinde ve Bismarck'ın eliyle tahakkuk ettirilmiştir. Filhakika Alman sanayiinde gittikçe artan risklerle mücadele ve umumî sağlığı emniyet altına almak endişesiyle, 1881 - 1889 yılları arasında çeşitli sosyal sigorta kolları ihdas edilmiş ve bunların gerek tedvir, gerek finansmanı esas itibariyle muhtar bir idare sistemine bağlanmıştı. Gerçi bu âna kadar gerek Almanyada, gerek diğer sanayi memleketlerinde bu risklere karşı sigorta teşkilâtı yok değildi. Ancak bunların mahiyet ve hüviyetleri «sosyal» olmaktan uzaktı. Binaenaleyh risklerin sosyal sigorta ile karşılanması ancak Devlet zoruna dayanan ve alâkalıların ihtiyar ve iradeleri dışında bu maksatla çıkarılan kanunlarla plânlı ve cebbî bir şekilde organize edilmekte, diğer taraftan gerek işçi, gerek işverenler muhtelif sigorta kollarına göre muhtelif nisbetlerde primlere iştirak ettirilmektedir. İşte modern çağların sosyal sigorta hukukuna damgasını basan hususiyeti burada, yani mevzuata müsteniden Devlet eliyle ve mecburî olarak kurulmasında aramak lâzımdır. Hülâsa sosyal sigortaların hukukî hüviyetleri, hususiyetleri ve statüleri hususî kanunlar ve Devlet müdahalesi esasına göre tayin ve tanzim edilmektedir. Gerçekte iş ve çalışma hayatında bir çok risklerin bahis mevzuu olabilecekleri âşikârdır. Bu arada iş kazası, meslek hastalığı, ihtiyarlık, malûliyet, analık, işsizlik gibi risklerin zikri mümkündür. Bununla beraber dikkate şayandır ki, zamanımızda içtimai sigortaların veya modern sosyal emniyet sisteminin en esaslı kollarından birini teşkil eden işsizlik sigorta koluna, yukarıda 1881 tarihinden itibaren Başvekil Bismarck tarafından peyderpey kanunlaştırıldıklarını söylediğimiz şubeler arasında rastlanmamaktadır. Ancak bu durumdan işsizlik sigorta kolunun diğer şubelere nazaran daha az ehemmiyetli ve bundan dolayı da ihmal

edilebilir bir kol olduğu gibi bir netice çıkarılmamalıdır. Bunun sebebini daha ziyade aşağıda temas edeceğimiz gibi, işsizlik sigorta kolunun ihdasında karşılaşılan bazı ciddi müşküller teşkil etmektedir.

## II. İşsizlik sigorta kolunun ihdasını icabettiren sebepler.

Filhakika zamanla ve kapitalist denilen iktisat sisteminin kuruluş ve inkişafı ile mütenasip olarak işsizlik sigorta kolunun ihdası da mübrem bir ihtiyaç halini almıştır. Takriben 1815 yıllarından itibaren başlayan iktisadî buhran ve depresyonlar sonunda kapitalist sanayide çalışmakta olan büyük işçi kütlelerinden mühim bir kısmı işsizliğe mahkûm olmuş ve bu işsiz kütle o devrin cemiyetleri için gayet nâhoş ve hattâ vahîm bir durum yaratmış, «sosyal mesele» yi büsbütün gergin bir hale getirmiştir. Binaenaleyh iş hayatında karşılaşılan ve kapitalist sistemin tabîî bir neticesi olan kütleli işsizlik riskini geniş ölçüde karşılamak gaye ve maksadiyle bir çok sanayi memleketleri harekete geçmişler ve daha evvel tesis edilen diğer sosyal sigorta kolları yanında işsizlik şubelerini de ihdas eylemişlerdir.

## III. İşsizlik sigorta kolunun ihdasında karşılaşılan müşküller ve sebepleri.

Bununla beraber yukarıda da işaret edildiği gibi, işsizlik sigorta kolunun ihdası keyfiyetinin, diğer kollara nazaran bazı ehemmiyetli müşküller arzemesi bu kolun oldukça geç ve güç kurulup işleminde âmil olmuştur. Nitekim bugün dahi hâlâ işsizlik sigortasına sahip olmayan memleketler olduğu gibi, sırf bu sahada sosyal sigortaların dayandıkları mecburîlik prensibinden kısmen ayrılarak bu kolu ihtiyarî esaslara istinad ettirenler de vardır. Bu cümleden olmak üzere memleketimizde eylevm işsizlik sigorta kolu yoktur ve umumî ve meslekî hastalık, iş kazası, ihtiyarlık gibi sigorta kollarının kurulmuş olmasına rağmen, İş Kanunumuz bu meseleye temas etmemiş ve alâkalı Vekâlet de bu şubenin ihdasını hâlâ ciddi bir şekilde ele almamıştır. Maamafih belli başlı bütün sanayi memleketleri zamanımızda işsizlik sigorta koluna sahiptirler. Bu kolu ilk olarak tesis eden Büyük Britanya olmuştur. Bu memleket Birinci Cihan Harbi arifesinde ihdas ettiği bazı kanunlarla kısmî dahi olsa işsizlik riskini cebri bir şekilde karşılamıştır. Başka hiç bir memleket Birinci Cihan Harbinden evvel bu yolda adım atamamış-

tır. Fakat bahis mevzuu harpten sonra, yukarıda da işaret edildiği gibi, hemen her sanayi memleketi Büyük Britanyanın yolunu takip etmiştir.

Bu hale göre, işsizlik sigorta kolunun ihdasında karşılaşılan müşküllerin bu kabilden gecikmelere sebep olduğu görülmektedir. Ancak bu müşküllerin mahiyeti nedir? Şimdi bu mesele üzerinde duralım.

Önce teknik sebeplere işaret edelim: İşsizlik riskinin her şeyden evvel periyodik olması ve sonra da kütleli bir tezahür arzemesi sebebiyle sigorta tekniğince kavranmasına imkân olmadığı gibi, bu kol risklerin azameti itibariyle diğer sigorta şubelerinden çok daha zor organize edilebilmektedir. Başka bir ifade ile, işsizlik tehlikesi muayyen hesaplara ve hattâ ihtimalî hesaplara istinaden dahi tesbit edilememekte ve bu suretle konjonktürel sebepler neticesinde meydana çıkan işsizliğin zaman ve şiddetinin kat'i olarak ve bütün vüs'at ve şümülü ile önceden tayin edilmesi mümkün olmamakta ve bundan da bahis mevzuu sigorta kolunun finansmanı gibi bir müşkül doğmaktadır.

#### IV. İşsizlik sigorta kolunun finansmanı meselesi.

Filhakika bu sigorta kolunun finansmanı meselesi ehemmiyetli bir müşkül arzetmektedir; gerçekten diğer bütün sigorta kollarında alâkalıların, yani işçilerin ve işverenlerin muayyen nisbetler dahilinde fakat müstereken ve hattâ kaza sigorta kolunda olduğu gibi sırf işverenlerin ödedikleri primler bu kabül risklerin karşılanmasını mümkün kıldığı halde, işsizlik sigorta kolunda tarafların ödedikleri mühim nisbetteki primler maksadı temine kifayet etmemektedir. Bundan dolayıdır ki, hemen her tarafta Devletler, Kantonlar ve Komünler ve hattâ bazı hayır cemiyetleri alâkalı sigorta kolunun işsizlik fonuna küçümsenemeyecek derece ve nisbette aidat vermektedirler. Öyleki, bu sahadaki Devlet hissesinin nisbeti halden hale umumî fonun %20 sinden %90 na kadar değişen bir mahiyet göstermektedir. Meselâ içinde bulunduğumuz yıl zarfında İsrail Devleti bir işsizlik sigorta kolu ihdas etmiş ve bir Devlet yardımı olarak işsizlik fonuna 15 milyon İsrail lirası vermiştir. Yedi milyon nüfusa malik Avusturyada Devletin işsizlik sigorta koluna yardımı Devlet bütçesinin %10 unu geçmektedir, Holandada Devletin işsizlik fonuna iştirak hissesi %50 ye varmaktadır.

Bütün bunlardan sarfınazar bir teknik terim olarak işsizliğin tarifi de başka ve ehemmiyetli bir müşkül olarak karşımıza çıkmak-

tadır. İşsizliğin bir çok neveleri olduğuna ve bazılarının objektif esaslara dayanmadığına göre, her şeyden evvel böyle bir kola mesnet teşkil edecek ve tatbikatta hadsiz hesapsız müşküllere yol açmayacak sağlam bir tarife ihtiyaç olduğu âşikârdır.

İşte yukarıda arzedilen sebepler işsizlik sigorta kolunun ihdasında karşılaşılan müşkülleri göstermekte ve bu kolun hemen bütün memleketlerde gecikmesinin sebeplerini izah etmektedir.

#### V. Tek bir branş için işsizlik sigortası meselesi.

Kaldı ki Gazeteciler Cemiyetiyle Gazeteciler Sendikasının müştereken tesisini derpiş ettikleri işsizlik sigortasının vücuda getirilmesinde yukarıda sadece işaretle iktifa ettiğimiz mühim engeller yanında hususî bir takım müşküller de mevzubahistir. Şöyleki, işsizlik sigortası, bu sigorta kolunun mevcut olduğu memleketlerin hemen hepsinde ya millî çapta veya bütün işçileri yahut hiç değilse sadece sanayi işçilerini kavrayacak tarzda ayarlanmış bulunmaktadır. İşsizlik sigortasının şümul sahasının genişliği, riziko ihtimalinin daha dağınık bir iktisadî faaliyet sahası üzerine yayılmasını icap ettirmektedir. Halbuki gazetecilere mahsus bir işsizlik sigorta kolu sırf bir sanayi veya meslek kolu için bahis mevzuu olduğuna göre, böyle bir işsizlik plânı matbaacılık sanayiinde zuhur edebilecek müşküllere karşı mukavemeti lâyikiyle temin edemez ve şümul sahası bu kadar mahdut olan bir işsizlik sigorta kolunun, muhtemel kanunî engellerden sarfınazar, muvaffakiyeti de oldukça şüphelidir.

Şu hale göre, sosyal sigorta sisteminin her hangi bir kolunun ihdası için bunun Devlet tarafından organize edilmesi, plânlı ve mecburî bir mahiyet taşıması, âmme teşekküllerinin geniş ölçüde finansmana iştiraki hülâsa bunun bir kanun işi olması gibi hususlar yanında, yukarıda arzedilen sebeplerden dolayı da tek bir branş veya bu branşın muayyen bir dalına ait her hangi sosyal sigorta kolu tesis edilemeyeceği de âşikârdır. Kaldığı, böyle bir sigorta teşkilâtının finansmanına işverenlerin de katılıp katılmıyacakları bildirilmemiştir. Tecrübeler göstermiştir ki, işverenlerden bu maksatla aidat kabul etmeyen sendikalar hiç değilse Devletten veya sair âmme teşekküllerinden esaslı yardım görmek zorundadırlar.

#### VI. Netice.

Vaziyet böyle bir durum arzettiğine, yani tek bir branş için sosyal ve mecburî masrafları haiz bir sigorta kolu kurulamayacağı-

na göre, meselenin halli için başka imkânlar üzerinde durmak lâzımdır:

Şöyleki, Gazeteciler Cemiyetinin Gazeteciler Sendikasıyla müştereken üzerinde durduğu risk, sadece cemiyet ve sendikaya kayıtlı münferit âzanın ârızî olarak işsiz kalmalarına matuf ve maksur ise, bu takdirde cemiyet ve sendikanın kendi âzası namına işverenlerle bir kollektif akit yapması ve bu akde kanunî kıdem tazminatı hariçinde bir nevi işten çıkarma tazminatı şartını derceylemesi lâzımdır.

Şayet maksut olan bir işsizlik sigorta kolunun fonksiyonları ise, bu takdirde cemiyet veya sendikanın bünyesi içinde bir işsizlik sandığı tesis edip, işsizlik hallerinde muayyen kayıt ve şartlar dahilinde olmak üzere işsiz kalan âzaya bu fondan muayyen hadler dahilinde yardım etmek lâzımdır. Bu sandığa işverenlerden de aidat temini yoluna gidilebilir. Bu hususta umumî veya hususî akitler, birer vasıta olarak teemmül edilebilir. Böyle bir sandık 19 uncu asrın birinci nısfında Büyük Britanyada sendikalar tarafından kurulmuş ve kısmen de muvaffakiyetle yürütülmüştür. İşsizlik hallerinde sandık idare heyeti halden hale yardım miktarı ile yardımın devam müddetini tayin eder. Bu kabîl kararlara karşı âzanın itiraz hakkı yoktur. Gerçekten Devlet, memleketimizde işsizlik sigorta kolunu bir mevzu olarak ele almadığı müddetçe, böyle hususî bir şekle gitmekten başka çare yoktur. Filhakika bu yola gidebilmek için bahis mevzuu kimselerin sayısı, yâni bütün fikir işçilerini nazara alıp almayacağı, ücret had ve gelirleri, mevzuubahis branştaki işsizliğin senelerdenberi gösterdiği manzara, işverenlerin aidata iştirak edip etmiyecekleri... gibi hususların gözönünde bulundurulması icap ettiği gibi, işsizliğin esaslı bir şekilde tarif ve tahdidi de zarurîdir.

Diğer taraftan «işçi ve işveren sendikaları ve sendika birlikleri» kanununun 4 üncü maddesinin D fıkrası esasen sendikalara «hastalık, işsizlik, sakatlık ve ölüm halleri için yardımlaşma sandıkları kurmak» salâhiyetini de vermektedir. Maahaza sırf Gazeteciler Cemiyeti ile Sendikası âzasının vereceği primler (aidat) ağılebi ihtimal bir işsizlik sigorta fonunun teşkil ve tesisine ve işsizlik hallerinde kâfi bir yardımlaşmanın tahakkukuna kifayet etmiyeceğinden, ya İsviçrede olduğu gibi işverenlerin bu fona iştirak ettirilmeleleri, veya «hibe» yoluna gidilmesi icap etmektedir. Böyle bir sandığın «umumî menfaatlere hâdim dernekler» meyanına ithali de finansman bakımından şayanı tavsiyedir.