

TÜRKİYE'DE İŞSİZLİK SİGORTASININ KURULMASI İLE İLGİLİ MESELELER

Dr. Turan YAZGAN

Giriş :

Bu makale Türkiye'de işsizlik sigortasının kurulması ile ilgili nazari ve tathikî meselelerin incelenmesine ayrılmıştır. Bilindiği gibi işsizlik sigortası bütün dünyada, diğer sigorta kollarının kurulması ve gelişmesine nazaran daha geç ve daha güç kurulup gelişen bir sigorta koludur. Buna karşılık işsizlik tehlikesinin fertlere verdiği zararlar (çalışma gücünün atıl kalması ve kazançtan mahrumiyet) cemiyette başka yönde bir takım ihtilâtlar meydana getirmekte, dolayısıyla sosyal ve ekonomik zararını daha derin ve geniş olmaktadır.

Konunun incelenmesi üç bölümde ele alınmıştır. Birinci bölümde işsizlik sigortalarına kısaca tarihî bir açıdan ve genel olarak bakılmış, ikinci bölümde işsizlik sigortasının kurulması ile ilgili meseleler nazari yönden incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise Türkiye'de işsizlik sigortasının kurulması ile ilgili bazı meselelere yer verilmiştir.

Türkiye'de İşsizlik Sigortasının kurulması ile ilgili meseleleri derinliğine ve kesinlikle tahlil etmenin güçlüğü açıktır. Her şeyden evvel böyle bir tahlil için gerekli veriler yoktur. Diğer taraftan konu her yönü ile uzun süreli ve ciddi araştırmalara ihtiyaç gösterir. Bu sebeple bu makale hudutları içinde ancak belli bir yığın rakamlarına dayanarak muhtemel bazı neticelere varılmaya çalışılacaktır.

I — Tarihçe :

İşsizlik, iktisadî bir kavram olarak, cemiyetin sıhhati hakkında bir göstergedir :

a) Memleketin prodüktif insan gücü kaynaklarının israfı neticesini doğurur.

b) İşsizlerin satın alma gücünde meydana geleu azalma, ülke istihsaline olan talebi düşürür.

c) Aynı azalma istihsal ve istihdamı tekrar alçalmaya zorlar.

d) Cemiyette moral, sağlık, hayat standardı ve aile saadetinde çöküntülere yol açar¹.

Bu zararların gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler açısından ayrı ayrı değerlendirmek mümkündür. Birinci ülkelerde işsizlik daha ziyade mecmu efektif talebin, mecmu arza yetişememesinden doğar ve yukardaki tesirleri meydana getirir. İkincilerde ise işsizlik nüfus fazlasının mevcut ve mahdut istihsal cihazına sığdırılmamasından ileri gelir² ve cemiyet bunun yukarıdaki neticeleriyle kaynaşmış durumdadır. Sırf bu sebeple de bu tip ülkelerde işsizlik zaten çok kere açık değildir ve tahribatı pek göze batmaz.

Ferdî açıdan dikkate alındığı zaman işsizlik, gittikçe artan bir borçlanma, başkalarına (akraba ve yakınlarına) yük olma, zarurî ihtiyaçlarda kısıntı ve kötü şartlar altında barınma mecburiyeti doğurur. Bütün bunlara ilâveten ve bunların bir neticesi olarak işsiz kalan ferdin ahlâkında, sağlığında, meslekî vasıflarında ve hattâ aile bütünlüğünde çöküntüler meydana gelir. Suç işlemeğe hazır yahut suç işlemeğe mecbur bir fert doğar. Üstelik çöküntüler, işsizlerin fazlalığı nisbetinde cemiyete de sirayet eder.

İşsizlik sigortası ve muhtelif şekillerde tezahür eden işsizlere yardım programları, işsizliğin ferdî olduğu kadar millî zararlarının da bulunmasına rağmen devletlerce çok geç tesis edilip geliştirilmeğe başlanmıştır. İşsizlik yardımları ile ilgili tarihî gelişimi belli başlı iki döneme ayırarak incelemek mümkündür :

Millî sistemlerden önceki dönem,

Millî sistemler dönemi.

1 — Millî sistemlerden önceki dönem :

Bu dönemde işsizlik sigortalarını, ihtiyarî bir biçimde sendikalar, işverenler ve mahallî organlar kurmuşlardır.

A) Sendikalar : Modern işsizlik sigortalarının temelini sendikaların, bilhassa Avrupa'da, işsiz üyelerine ödedikleri ödenekler teşkil etmiş-

1) ILO; Unemployment Insurance Schemes, Geneve, 1955, s. 3.

2) Sabri Ülgener; Millî Gelir, İstihdam ve İktisadî büyüme; İstanbul 1966, (İkinci Baskı), s. 122.

tir. XIX. asırda Almanya, İngiltere, Fransa, Belçika, Norveç, İsveç, İsviçre ve A.B.D. de sendikalarca organize edilmiş ihtiyarî işsizlik sigortalarına rastlanmaktadır. Arkadaşlık ve dostluk cemiyetleri gibi bazı cemiyetlerin de aynı tip yardımlar yaptığı bilinmektedir.

B) İşverenler : Sendikaların organizasyonları kadar yaygın olmakla beraber, işverenlerin de ihtiyarî işsizlik programları tesis ettikleri tarihî bir gerçektir. Daha çok işletme içi istikrarın temini, işçi devrinin azaltılması, işçilerin sadakatini sağlama, işçilerin vasıllarını kaybetmelerini önleme gibi gayelere bağlı olarak işverenler birçok ülkelerde işsizlik fonları ihdas etmişlerdir. Bu fonlara, ödenen ücretler yahut kâr üzerinden muayyen ölçüde tahsisatlar ayrılmış ve bu tahsisatlar istihsal maliyetine katılarak uygulanan programların yükü müstehlike aksettirilmiştir.

C) Belediyeler : Daha sonraları, bilhassa 1890 lardan sonra işsizlik daha ziyade mahallî bir dert olarak kabul edilmeğe ve mahallî ölçüde tedbirler alınmaya başlamıştır. Bu tip programlar âmme otoritelerince ilk kurulan işsizlik sigortalarını teşkil eder. İlk örneğine Bern'de, 1893 yılında rastlanmaktadır. Sendikalı sendikasız bütün işçilerin ihtiyarî olarak katılabileceği bu program başka şehir ve kantonlar tarafından da taklit edilmiş; 1896 da Kolonya, 1905 de Leipzig'de de bu çeşit kuruluşlar doğmuştur. 1895 de St. Gall belediyesi tarafından bu tip sigortaların ilk "mecburî" olanının kurulduğunu görüyoruz. Fakat bu kurum ancak 1897 ye kadar hayatiyetini muhafaza edebilmiştir .

1901 de Belçika'nın Ghent şehrinde belediyece yeni tip bir işsizlik sigortası kurulmuştur. Burada belediye ile sendikaların işbirliğini görüyoruz. Mezkûr şehir belediyesi sendikaların bu maksatla yaptıkları harcamaların miktarına göre değişen bir tahsisat ödemeyi tatbik etmiş ve böylece kurulan sistem bir taraftan başka şehirlere bir örnek teşkil ederken diğer taraftan da millî sistemlerin kuruluşuna temel hazırlamıştır³.

Genellikle sendikacılık tarihiyle yaşıt olan ve millî sistemlerin kuruluşuna kadar devam eden bu tip işsizlik sigortaları pek başarılı olmamış, daima kapsam bakımından mahdut, finansman bakımından güçlüklerle karşı karşıya, ivazlar bakımından da yetersiz kalmıştır .

2 — Millî Sistemler :

Yukarıda kısaca arzettiğimiz tecrübelerin ışığında kurulan millî sistemleri belli başlı üç grupta toplayarak incelemek mümkündür :

3) ILO; Unemployment... a.g.e., s. 15.

İhtiyarî Sistemler,
Mecburî Sistemler,
Sigorta Niteliği Olmayan Sistemler.

Tarihî gelişimleri itibariyle bu sistemlere de kısaca bir göz atmak faydasız olmayacaktır.

A — *İhtiyarî Sistemler* :

İlk millî işsizlik sigortaları XX. asrın başlarında Fransa, Norveç ve Danimarka'da kurulmuştur. Bugün işsizlik sigortalarının ihtiyarî sisteme dayandığı belli başlı ülkeler arasında Danimarka, Finlândiya ve İsveç sayılabilir. Mezkûr ülkelerde bu sistemler 1933-1934 yıllarında kurulmuşlardır.

İlk kurulan ihtiyarî sistemlerde, umumiyetle önceden mevcut ve sendikalarca uygulanmakta olan işsizlik sigortası fonlarına, kanunla devletin de muayyen ölçülere göre iştiraki mevzubahistir. Önceleri bu şekilde fonları bulunan sendikaların sayısı her ülkede oldukça kabarık iken devletler bunları azaltmaya ve hattâ bire indirmeğe çalışmışlardır. 1920 den önce kurulmuş ihtiyarî sistemlerden Hollanda, Finlândiya, İspanya, Danimarka, Norveç ve Fransız sistemlerini saymak mümkündür. Bu ülkelerden bilâhare Fransa sigorta niteliği olmayan bir sisteme, Finlândiya ve Danimarka hariç diğerleri de mecburî sistemlere geçmiştir. 1920-1930 arasında kurulan işsizlik sigortalarının Belçika, Çekoslavakya, İsviçre'nin, 1930 dan sonra İsveç'in kurdukları sistemler ihtiyarîlik esasına dayanmaktaydı. 1940 lardan sonra kurulan sistemler hemen hemen istisnasız mecburîlik esasını benimsedikleri gibi daha evvel ihtiyarî olan sistemler de zamanla mecburiyet prensibini benimsemişlerdir⁴.

B — *Mecburî Sistemler* :

İlk mecburî işsizlik sigortasını Büyük Britanya 1911 de kurmuştur. 1911 den önce İngiltere'de kapsamı 700.000 i bulan ve sendikalarca yönetilen sistemler mevcuttu. İngilterede ancak 1920 de bu tip ihtiyarî sigortaları, mecburiyeti teşmil etmek suretiyle ortadan kaldırmıştır. 1919 da İtalya'da da mecburî işsizlik sigortası kurulmuştur. 1920 den sonra Avusturya, İrlanda, Rusya, Polonya, Bulgaristan ve Yugoslavya'da da mecburî işsizlik sigortaları ihdas edilmiş; 1930 dan sonra ise aynı sistemler Kanada, A.B.D., Güney Afrika'da benimsenmiştir. 1940 dan son-

4) a.g.e., s. 18-44.

ra ise daha evvel de zikrettiğimiz gibi genellikle mecburiyet prensibine dayanan işsizlik sigortaları revaç bulmuştur⁵.

Mecburî sistemlerde esas bilhassa en fazla korunmaya muhtaç faaliyet dallarındaki işçileri üçlü veya ikili bir prim sistemiyle sigortalamaktır.

C — Sigorta Niteliği Olmayan Sistemler :

Bu sistemler tarifleri icabı iştirake dayanmazlar. İvazlarla iştirakler arasında bir münasebet yoktur. Dolayısıyla mevzu bahis olan bir sigorta ivazı değil, "işsizlik yardımı" dır. Devletçe finanse edilir. İşsizlere yapılan yardım bir tahkike dayanır. Diğer şartlarla birlikte aile gelirin veya fert gelirin muayyen bir seviyenin altında olması bu yardıma hak kazandırır.

Fransa, Yeni Zelânda, Avustralya ve Lüksemburg'da carî olan bu sistemler genellikle ikinci dünya harbini müteakip kurulmuşlardır. Ancak Yeni Zelânda 1938 de bu sistemi tesis etmiştir⁶.

II — İşsizlik Sigortasının Kuruluş Meseleleri :

I — K a p s a m :

İşsizlik sigortalarının kapsamının tâyininde çıkabilecek meseleler umumiyetle diğer sigorta kollarının kapsamını tesbit için de bahis konusudur. Kapsamın tâyininde belli başlı üç faktör rol oynar.

A — İhtiyaç Faktörü :

İşsizlik tehlikesine maruz her fert bu tehlikenin zararlarından korunma ihtiyacındadır. Ancak bu ihtiyacın şiddeti, istihdam şeklindeki istikrara, yaşa ve gelir seviyesine göre çok farklılık gösterir.

a) Genel olarak ecirler, işverenler ve kendi hesabına çalışanlara nazaran işsizlik tehlikesiyle daha çok karşı karşıya kalabilirler. Ecirlerden hizmet akdine bağlı olarak çalışanlar da statü hukuku çerçevesinde çalışanlara nazaran daha ziyade korunma ihtiyacındadırlar. Hizmet ak-

5) Bu malumat için yukarıda adı geçen eserde geniş malumat bulunmaktadır. Esas itibariyle bu makalenin nazari malumatı için bu eserden faydalanılmıştır.

6) a.g.e., s. 40.

dine bağı olarak çalışanları da işsizlik tehlikesi bakımından bir derecele-meye tâbi tutmak mümkündür. Meselâ mevsimlik işlerde çalışanlar, arızî işlerde çalışanlar, kısmî süreli (part/time) çalışanlar diğerlerine nazaran daha fazla korunma ihtiyacındadırlar.

Meslekteki mevkileri itibariyle, işverenler ve kendi hesabına çalış-anların en istikrarlı işgücünü teşkil ettiği söylenebilir.

b) İşsizlik tehlikesinin zararlarından korunma ihtiyacı yaşa göre de değişir. Geçindirmeye mecbur olduğu kimseleri bulunan bir fertle kendinden başka kimseye bakmakla mükellef olmayan bir kimse arasında fark olduğu gibi geçindirdiği kimselerin sayısı çok olanla az olan arasında veya bekâr bir gençle ihtiyarlık sigortalarına tâbi yaşlı bir kimse arasında da fark vardır.

Yaş gibi cinsiyet de korunma ihtiyacını tâyinde rol oynayabilir. Evli kadınlarla, dullar, bilhassa çocuklu dullar arasında çok fark olduğu açıktır.

c) Fertlerin korunma ihtiyacını tâyin eden bir diğer faktör de gelir seviyesidir. Tasarruf imkânı ve meylî yüksek olanların kazançları çok düşük veya ortalamanın altında olanlara nazaran daha fazla gelir em-niyetine sahip oldukları şüphesizdir. Bu açıdan bakınca sermaye sahiplerini (menkul ve gayrimenkul sahipleri) yalnız emeği ile geçinenlere nazaran farklı tutmak, bir başka deyişle korunma ihtiyacını tâyinde gelir kadar servet unsuruna da yer vermek gerekir.

B — Mali İmkânlar :

İhtiyaç faktörü esas alınarak kurulacak bir işsizlik sigortası mali bakımından yeterli olmayabilir. Çünkü korunmaya en çok ihtiyaç duyan grupların iştiraklerinin az olmasına karşılık ivaz talepleri yüksek olur. Bu sebeple müessir bir işsizlik sigortası bu durumu telâfi edecek grupları da aynı anda kapsama almağa mecburdur. Kaideten :

Yüksek gelirlilerle düşük gelirliler,
İstikrarsız bir endüstri ile istikrarlı bir endüstri,
Tehlike ile az karşı karşıya olanlarla çok karşı karşıya kalanlar,
İstihdam imkânları iyi olan bölgelerle kötü olan bölgeler,

bir arada sigorta kapsamına alınmalıdır. Sigortanın esas prensibi olan, müessiriyet için mümkün mertebe fazla işgücünün kapsama alınması, işsizlik sigortası için de doğrudur.

Genellikle işsizlik sigortaları; istihdam seviyesinin yüksek olduğu bir zamanda ve bölgede, işsizlik tehlikesinin en az olduğu istikrarlı bir işkolu veya işkollarında ve daha ziyade istikrarlı bir işgücünü kapsama alarak kurulur. Ancak böyle bir kuruluşun gayesi sadece sistemi harekete geçirmek ve fon birikimi sağlamak olabilir. Bu takdirde esas gaye olan, işsizlik tehlikesine uğrayanları bu tehlikenin zararlarından az çok kurtarmak bir yana itilmiş demektir⁷.

C — İdarî Faktör :

İşsizlik sigortasının kapsamını tâyininde, bazı grupların sigortaya kaydedilmeleri ile iştiraklerin toplanması bakımından ortaya çıkacak güçlükler de büyük rol oynar. Çok kere bu faktör, diğer iki faktörü hiç dikkate almadan bazı mühim grupları kapsam dışında tutmak mecburiyetini doğurabilir. Diğer sosyal güvenlik tehlikeleri için de mevzu bahis olan bu faktör esas itibariyle “işveren başma düşen ecir” ve işverenlerin “idarî taksimatlar içindeki yoğunluğu” ile ilgilidir.

Bir işsizlik sigortasının idaresi sadece kayıt, iştiraklerin toplanması ve ivazların ödenmesi demek değildir. İhtiyarın, malûlün ve hastanın tarif ve tâyinine nazaran işsizliğin tarif ve işsizin tâyininin güçlüğünü de idarî mesele olarak kaydetmek gerekir. Kırsal sahalar, arızî işler, mevsimlik işçiler, kısmî süreli çalışanlar bu bakımdan gerçekten çok mühim problemler doğurur.

2 — İvazlara Elverişlilik.

İşsizlik sigortasının bilhassa işletilmesinde temel olan meselelerden birini ivazlara elverişli olanların isabetle tesbiti teşkil eder. Bu tesbitte dikkate alınacak belli başlı hususlar şunlardır :

A — Çalışma gücü ile ilgili meseleler :

a) Çalışma gücü kaybolmuş olan kimse işsiz değildir. Bunun için sigortalının İş ve İşçi Bulma Kurumu'na bizzat gelip kaydolması icap eder. Buna rağmen kayıt memurunun şüpheli hallerde sigortalıyı doktora sevkmesi ve çalışma gücünün yokluğunun tâyininde ihtisas elemanlarından faydalanılması mümkündür.

7) Edwin E. Witte; Social Security Perspectives; Madison 1962, s 228-229.

b) Çalışma gücünün nisbî olarak eksilmiş olması halinde mesele daha büyük güçlük arzeder. Bu konuda işsiz sayılmayı gerektirecek hal-ler sarahatle ve önceden tâyin edilmiş olmalıdır.

c) Çalışma gücünün kaybına bağlı olarak ivaz temin edenler işsiz sayılmazlar. Ancak işsizken çalışma gücünü kaybedenlerin durumu da önceden çözülmesi gerekli bir meseledir.

B — Ferdin sübjektif durumu ile ilgili meseleler :

a) İş arama ile ilgili meseleler :

İşsiz sayılması için ferdin iş araması gerekir. İş arayıp aramamak verilen uygun işi reddedip etmemekle anlaşılabilir. Ancak işin uygun olması yani ferdin özel mesleğinde veya bununla çok ilgili bir işin teklif edilmesi, bu işin aynı yerde ve hattâ aynı şartlar altında olması gerekir. Bu takdirde ferdin iş arayıp aramadığı ve işe hazır olup olmadığı objek-tif olarak tesbit edilmiş olur. Burada mühim olan husus, kaideyi uygulayacak memurun yetişmiş olmasıdır. Zira çalışma gücü bakımından ihtisas elemanına müracaat mümkün olduğu halde burada karar memura terkedilecektir. Memurun istenen evsafa olmaması ve yetkisini kullanmakta fazla hataya düşmesi yahut çekingen davranması üst kademelere, bilhassa ihtilâlları hal mercilerine fazla iş düşmesi sonucunu doğurur.

İşe hazır olan ve iş arayan fert kaideten çalışmayı arzu eden ferttir. İşsiz tâyininde bu arzu da son derece önemlidir. Bunun tesbiti için de İş ve İşçi Bulma Kurumu'na kaydolmak ve verilen uygun işi kabul etmek gibi ölçüler kullanılır.

b) İşten ayrılma ile ilgili meseleler :

Ferdin işsiz kalmasının sebebi de işsizliğin tâyininde önemli bir et-kendir. Bunun için de memurun yetişmiş olması gerekir.

Eğer kendi arzusu ile işten ayrılan kimse "iyi bir durumu" terketmiş ise, işsiz sayılmaması icabeder. Burada iyi bir durumun terkedilip edilmediğini tesbit etmek gerçekten çok güçtür. Bunun nisbeten çözü-mü için kendi arzusu ile işten ayrılanlar için bir çok ülkelerde bir kaç haftalık bir ivazsız devre kabul edilmiştir.

Kötü hareketlerinden dolayı işsiz kalan bir kimse de işsiz sayılmaz. Fakat bu kötülüklerin tâyin ve tesbiti de çok güçtür. Bu kötülükler istih-damla ilgili olmalı, gayri kanunî, gayri ahlâkî olmalıdır. Meselâ hırsız-

lık, şerefsizlik, kanun ve nizamlara riayetsizlik, işyerinde içki içme veya içkili işe gelme alışkanlığı, mükerrer ihmal ve geç kalmalar gibi sebeplerle işsiz kalma "işsizlik" değildir⁸.

III — Türkiye'de İşsizlik Sigortasının Kuruluş Meseleleri :

Teorik olarak işsizlik sigortasının kurulması ve işletilmesi ile ilgili belli başlı meseleler olarak zikrettiğimiz hususlar üniversal karakteri haizdirler ve ILO'nun işsizlik sigortası ile ilgili yayınlarında üzerinde uzun uzun durulmuşlardır. Bu meselelerin hepsi Türkiye için de bahis mevzuudur.

Türkiye'de kurulacak bir işsizlik sigortasının muhtemel bazı özel meseleler de getireceği şüphesizdir. Bu incelemede Türkiye'de sosyal sigortalara tâbi işçiler için de büyük mikyasta köy-şehir arasında daimî bir gidiş-gelişim olduğu hipotez olarak ele alınacak ve bunun bir taraftan doğruluğu araştırılırken diğer taraftan işsizlik sigortasının kurulması açısından ortaya çıkaracağı muhtemel problemler tartışılacaktır. Bu maksat için yalnız 1967 yılına ait sosyal sigorta rakamlarının kâfi olduğu açıktır.

1 — Genel olarak işsizlik tehlikesi : Türkiye'de işsizlik tehlikesinden çok bahsedilmiştir. Genel olarak araştırmalar ve kalkınma planları Türkiye'de açık ve gizli işsizliğin oldukça yaygın olduğu sonucuna varmışlardır⁹. İşsizlik sigortası bakımından bilhassa açık işsizlik nisbetinin yüksek olup olmaması, ekonomiye yüklenecek yük yönünden çok büyük önem arzeder. Ancak işsiz miktarının gerçek olarak tâyini işsizlik sigortasının bulunması halinde mümkündür. Bunun dışındaki kaynaklara dayanılarak yapılan hesapların şüphe götürür olması bir tarafa, gelişmekte olan ülkelerde daha çok ekonomiye yedirilmiş bir gizli işsizlikten bahsedilebilir. Göze batan açık işsizlik, ne kadar hatah

8) Bu nevi haller 931 sayılı yeni İş Kanunumuzun 17. maddesinin 2. fıkrasında da aşağı yukarı aynen zikredilmiştir .

9) Bu sonuçların doğruluğunun şüphe götürür olduğu hususunda da fikirler ortaya atılmaktadır. Meselâ bk. Orhan Türkay, Gizli İşsizlik, Ankara 1968. Bu eserde sonuç olarak aynen şöyle denmektedir : "Eldeki verilerin bizce daha doğru bir şekilde değerlendirilmesi, Türkiye tarımında makro seviyede, gizli işsizlikten bahsetmenin kolay olmadığını ortaya koymaktadır. Öte yandan açık işsizlik hakkındaki tahminlerin de gerçek duruma fazla uygun olmadıklarını bazı işaretler ciddi olarak düşündürmektedir", a.g.e., s. 96.

olursa olsun nüfus sayımlarında yok denecek kadar az gözükmemektedir¹⁰. Bu sebeple Türkiye'de bu konuda yapılmış tahminlere dayanarak işsizlik sigortasını değerlendirmek mümkün değildir. Ayrıca genel bir işsizlik sigortası da mevzu bahis olmadığına göre bu makale için lüzumlu da sayılmıyabilir.

2 — Türkiye'de kurulacak bir işsizlik sigortası her şeyden evvel halen sosyal sigortaların kapsamı içinde ve genel olarak veya muayyen iş kolları yahut muayyen bölgeler itibarıyla uygulanacaktır. Bundan dolayı Türk sosyal sigortasına tâbi olanların işsizlik durumunu eldeki imkânlar ölçüsünde incelemek yerinde olur.

a) Türkiye'de sigortalıların sayısında aydan aya geniş dalgalanmalar olmaktadır.

Gerçekten, yalnız bildirme veren daimî mahiyette olan işyerlerinde çalışan sigortalıları dikkate aldığımız zaman bazı neticelere ulaşabiliriz.

TABLO I

Bildirgesi Alman Daimî İşyerlerindeki Sigortalıların Aylar İtibarıyla Durumu (000 ilâvesiyle)

Aylar	Kayıtlı Sigortalı	İşsiz	%	İş Bulma Umidi %	Farazi Çalışan x gün (000)	Kapasite İşsiz x gün (000)	Pirimi Ödenen Günler
	1	2	3	4	5	6	7
1966 Aralık	687.8	380.6	55.3	34.2	20634	11418	18422
1967 Ocak	818.0	250.4	26.6	0	24540	7512	22035
Şubat	797.4	271.0	34.2	0	23922	8130	20752
Mart	807.1	261.3	32.4	3.6	24213	7839	21959
Nisan	850.7	217.7	25.5	16.7	25521	6531	22481
Mayıs	860.3	208.1	24.1	4.4	25809	6242	23541
Haziran	1068.4	0	T.İst.	100.0	32052	0	23539
Temmuz	892.8	175.6	19.6	0	26784	5268	23948
Ağustos	888.2	185.6	21.0	0	26484	5568	23602
Eylül	888.9	179.5	20.1	3.3	26667	5385	23473
Ekim	868.6	199.8	23.0	0	26058	5994	23388
Kasım	821.6	246.8	30.2	0	24648	7404	22087
Aralık	642.8	425.6	66.2	0	19284	12768	17612
(Aralık 1966 hariç.....Toplam)					305982	78641	268416

Kaynak : S.S.K. İstatistik Yıllığı, 1966 ve 1967 Tablo 5 den yararlanarak hazırlanmıştır.

10) Gerçekten meselâ 1960 nüfus sayımına göre iş arayan nüfus (15 ve daha yukarı yaşlarda) 13699 erkek ve 2169 kadından ibarettir. DİE., 1963 Türkiye İstatistik Yıllığı, s. 71.

Bu tabloyu değerlendirmeden önce şu hususları kaydetmek zarurîdir :

i — Tablo yalnız bildirge veren ve daimi işyerlerinin durumunu göstermektedir. Bildirge vermeyen işyerleri maalesef tescilli işyerlerinin yarısı kadardır¹¹.

ii — Sigortalı sayısı bildirgede kayıtlı olan sigortalıları göstermektedir. Bunların o ay içinde tam çalışmış olmaları şart değildir. 5 numaralı kolon bunların tam çalışmaları ve her ay 30 gün olmak şartıyla dolduracakları farazî çalışma günleri sayısını (daha doğrusu ücret ödenecek günler sayısını) göstermektedir.

iii — 2 numaralı kolon Haziran 1967'de bildirgede kayıtlı olanların sayısına göre farazî olarak işsiz kalanları vermektedir. Bunların gene bir ay 30 gün hesabıyla ve o ay içinde durumlarında değişiklik olmadığı faraziyesi altında kaybolan ücret alma gün sayıları 6 numaralı kolonda görülmektedir.

iiii — 3 numaralı kolon işsizlerin o ay içinde çalışanlara oranını yani farazî işsizlik nisbetini ifade etmektedir.

iiiii — 4 numaralı kolonda ise işsizlerin ertesi aydaki sayılarına göre eksilen kısmının bir evvelki aya oranını vermektedir. Meselâ Aralık 1966 da 380.600 olan işsiz sayısı Ocak 1967 de 250.400 e inmiştir. O halde 130,200 kişi iş bulmuştur. Bunun 380.600 e oranı %34.2 dir: Bu oranı "işbülma ümidi" olarak tanımlıyoruz.

iiiiii — Sonuncu kolonda ise fiilî prim ödeme gün sayısı bulunmaktadır.

Bunlara göre 1967 de, sigortalılardan "farazî olarak işsiz kalanlar" ın çalışanlara nisbeti %66.2 ye kadar yükselebilmiştir. İşsizlik nisbetinde Haziran'dan Aralık'a kadar devamlı bir yükselme, Aralık'tan Haziran'a kadar da devamlı bir düşme meydana gelmiştir. Buna karşılık yılın ilk iki ayı ile son iki ayı hariç tutulursa 2 aylık devrede prim ödeme gün sayısı pek değişiklik göstermemiştir. O halde işçi sayısının azalması veya çoğalması fiilen doldurulan çalışma günlerini pek değiştirmemektedir. Bu durum şu hususları akla getirmektedir :

— İşçi giriş-çıkışının fazlalığı,

11) S.S.K., 1967 Çalışma Raporu ve Bilançosu; s. 17. Bu nisbetin 1967 de %49 a düştüğü kaydedilmektedir.

— Fazla işçinin kaydedildiği aylarda çalışma günlerinin azalması dolayısıyla pirim ödeme günlerinin azlığı,

— Bu aylarda işçi arzının bolluğu dolayısıyla ücretlerin düşmesi.

Bu üç hususun da doğru olduğu şüphesizdir. Çünkü giriş - çıkış (işçi devri) fazla olmasa Haziran 1967 de kayıtlı işçilerin fiili pirim ödeme günleri yekûnunun çok fazla olması icap ederdi. Gene aynı ay işletmelerin çalışma günlerinin veya işçilerin işe devamlarının azalması icap ederdi. Diğer taraftan emek arzının bollaşması ile ilgili olarak istihdam seviyesinde yükselme mezkûr ayda ortalama ücretin yılın en düşük seviyesine inmesini icap ettirmiştir. Meselâ Aralık 1967 de 28.62 TL. olan ortalama ücret Haziran 1967 de 24.68 TL. dir¹². Bunun bir sebebi de istihdam seviyesindeki yükselmenin daha çok vasıfsız işçilerden ileri gelmesidir.

Bunlardan şu neticeleri çıkarabiliriz :

— İşsiz kalanlar içinde vasıfsızlar ağır basmaktadır.

— İstihdam seviyesindeki yükselme işçi devrinin yüksekliğini bilmesine bağlı olarak biraz da sunîdir.

— Pirim ödeme gün sayıları oldukça sâbit olduğuna göre işsizlik ekonomiden değil işçilerin bizzat kendi arzusundan doğmaktadır.

Bu arzusunun sebebi de köyle şehir arasında mevsimlik seyyaliyetin daimî işyerlerinin bilhassa vasıfsız işçileri için bahis mevzuu olmasıdır.

b) Devlet işletmeleriyle muvakkat ve mevsimlik işyerlerinde çalışan sigortalıların sayısında da aydan aya geniş dalgalanmalar vardır:

Devlet işletmelerinin daha istikrarlı bir işgücüne sahip olduğu faraziyesi hâkimdir. Devlet işletmelerinin bazı karakteristikleri dikkate alındığı zaman bu faraziye doğru gözüyle bakmamak mümkün değildir. Ancak aşağıdaki rakamlar bunun aksini isbat etmekte, dolayısıyla daimî işyerlerinde çalışanlar için verdiğimiz neticeler teyid edilmektedir.

Gerçekten 2 numaralı tablonun indekslerine dikkat edilirse daimî işyerleriyle kamu işyerlerinde çalışan sigortalıların aylar itibariyle seyri arasında büyük bir paralellik mevcuttur. Yalnız Haziran ayından sonraki aylarda devlet sektöründe düşüş daha ağır seyretmekte fakat yıl sonunda daha hızlı bir düşüş gözükmektedir. Buna dayanarak Haziran'dan sonra

12) S.S.K. 1967 İstatistik Yıllığı, s. 16.

işyerlerini terkeden işçilerin "işverence" değil, kendi arzusuyla işsiz kaldıkları, zira hiç değilse devlet işletmelerinde işçilerin piyasa şartlarına göre istihdam edilmediği söylenebilir.

TABLO II
Aylar İtibariyle Sigortalı Sayısı

Aylar	Toplam Sigortalı	Daimi İşyeri	Kamu İşyeri	M. ve Mevsimlik İşyeri	İndeksler			
					Toplam	Daimi	Kamu	M. ve Mev.
1966 Aralık	968.9	818.0	384.1	150.9	100.0	100.0	100.0	100.0
1967 Ocak	933.5	797.4	373.6	136.1	96.3	97.8	97.2	90.1
Şubat	945.0	807.1	378.6	137.9	97.5	98.6	98.5	92.7
Mart	1037.9	850.8	409.3	187.1	107.0	104.0	106.5	123.9
Nisan	1118.2	860.3	422.8	257.9	115.0	105.4	110.0	172.2
Mayıs	1336.7	1068.4	505.5	268.3	138.0	130.0	131.6	177.7
Haziran	1172.9	892.8	459.1	269.7	121.0	109.1	119.5	178.7
Temmuz	1169.4	888.9	455.8	280.5	122.0	108.6	118.6	185.8
Ağustos	1130.1	868.6	433.5	261.5	116.0	106.3	112.8	173.2
Eylül	1040.8	821.6	394.2	219.1	107.0	100.4	102.6	145.1
Ekim	776.8	642.9	260.4	133.9	80.1	78.9	67.7	90.0

Kaynak : S.S.K., 1967 İstatistik Yıllığı.

Muvakkat ve mevsimlik işyerlerinde istihdam edilenlerin durumu da çok ilgi çekicidir. İklim şartlarına bağlı olarak bu tip işyerlerinde çalışan işçilerin sayısı yükselip alçalmaktadır. Ancak en yüksek ayla en düşük ay arasında istihdam seviyesi iki misli değişmektedir. Bu değişme dolayısıyla işsiz kalanların da çoğunlukla köy-şehir arasındaki trafiğe tâbi oldukları tahmin edilebilir.

Bu tabliller şu faraziyeye dayalı olarak yapılmıştır: İstihdam seviyesinin düşük olduğu aylarda işten ayrılanlarla yüksek olduğu aylarda işe girenler aynı şahıslardır. İş terkedendenlerin muhtemelen bir kısmı köylerine gitmekte, bir kısmı şehirde başka faaliyetlere girişmekte, iş bulanların bir kısmını köyden yeni gelenler teşkil ederken bir kısmını da eski sigortalılar teşkil etmektedir. Bu girift vetireyi bir tarafa bıraktığımız takdirde Tablo I bize şu rakamları vermektedir :

Daimi işyerlerinde :

Farazî Ort. Aylık İstihdam	25.120.000 İşçi × gün
Ortalama aylık işçi sayısı	837.000
Farazî Ort. Aylık İşsizlik	6.927.000 İşçi × gün
Ort. Aylık İşsiz Sayısı	230.900
Farazî Ort. İşsizlik Oranı	%27.8

3 — Görüldüğü gibi bu rakamlar sosyal sigortanın uygulandığı alanda bir işsizlik sigortası uygulamanın, ilk bakişta, inkânsız olduğu neticesini vermektedir. Zira ortalama çalışan 837.000 kişinin 230.000 kişiye sağlanacak işsizlik ödeneklerini yüklenmesi gerekir. Yahut kurulacak sigortanın finansmanında taraflar kimler olacaksa onlarla birlikte paylaşılmasını gerektirir. Ortalama ücretin % 50 si tutarındaki bir işsizlik ödeneği üzerinden, bu yük, ortalama ücretin %10 unun çok üstündedir.

Daha yakından baktığımız zaman ise durumun hiç de böyle olmadığı ortaya çıkacaktır :

a) Yukarıdaki tahlillerle ulaştığımız birinci sonuç işsiz kalanların daha çok kendi arzularıyla işlerini terkettiği merkezindedir. O halde işsizlik sigortası yönünden bu tipe girenler "işsiz" değildir, ve ivazlara elverişli sayılmazlar. Ancak bunların sayısı nedir? Tahmin edilebilen husus bunların muayyen aylarda sigortalı olarak elde edecekleri gelirle tarım kesiminde umdukları gelir arasında hiç değilse bir farkın kalmadığı ve tarımın "net cazibesinin" daha yüksek olduğudur. Bu durum bu tip işçilerin hem tarım hem de tarım dışı sektörler için pek faydalı olmadığını ifade eder. Zira bu gidış - geliş bunların her iki sektöre de tamamen masdedilmelerini güçleştirmektedir. Esasında bu güçlükte bunların az çok bir vasıf kazanmak için gerekli eğitim bazından yoksun olmalarının da payı vardır. Gerçekten Türkiye'de işgücünün eğitim seviyesi itibariyle durumu dikkate alınırsa bu görüşün bir gerçek payı taşıdığı kolaylıkla kabul edilebilir¹³.

b) Aylar arasındaki istihdam seviyesi farkı aynı işçilerden meydana gelemez. Bunlar içinde "işsiz" sayılabilecek olanlar muhakkak vardır. Fakat işçi devrinin çok yüksek oluşu, bunların da bir kısmının ivaz alabilmek için gerekli çalışma süresini dolduramayacaklarını akla getirebilir. İşsizlik sigortalarında bu süre diğer kısa vâdeli sigorta kollarına nazaran

13) Bunun için bk. Turan Yazgan, Şehirleşme Açısından Türkiye'de İşgücünün Demografik ve Sosyo-Ekonomik Bünyesi, İstanbul 1968, s. 41. Bilhassa 42 numaralı dip notu kadın işgücünün eğitim durumunu il grupları itibariyle göstermektedir.

oldukça yüksektir. Nihayet Türkiye'de yukarıdaki durum dikkate alınarak biraz daha da yüksek tesbit edilmek icap edecektir.

c) Muvakkat ve mevsimlik işlerde çalışanlar için ise bir taraftan bu statüleri icabı, diğer taraftan köy - şehir arasındaki trafik dolayısıyla ivazlara elverişlilik büsbütün tesbiti zor bir mesele teşkil edecek ve muhtemelen bunlardan ivaz sağlamaya hak kazanacakların nisbeti çok düşük kalacaktır.

Bu düşüncelerin bizi götüreceği önemli bir sonuç da şu olabilir : Türkiye'de mevcut sosyal sigortaların uygulama alanı içinde kurulacak bir işsizlik sigortasının ancak azami yükü oldukça isabetle tesbit edilebilir. Normal yükünü tesbit için ise çok yönlü ve geniş araştırmalar yapmak gerekir. Bu yapılamıyacaksa bir kaç yıllık tatbikatın neticesini cesaretle beklemek icabeder.

4 — İşsizlik sigortasını, bir işkolu veya bir bölgede uygulamaya başlamak, yukarıdaki düşüncelerden sonra, akla en uygun yol olmaktadır. Ancak bunun da yukarıdaki ihtimallerin hepsini aynen ihtiva ettiği sonucuna varılabilir. Çünkü devlet işletmelerinde bile görülen geniş dalgalanmalar muhtemelen her iş kolunda da görülecektir. Maalesef S.S.K: istatistik yıllıklarında işkollarının aylar itibariyle durumunu gösteren rakamlar yoktur. Fakat aksini doğrulayacak bir sebep te, kanımızca, mevcut değildir.

Kısmi uygulamanın en önemli faydası katlanılacak yükün az olmasıdır. Buna karşılık işsizlik sigortasının fonksiyonunu azaltacak niteliktedir.

SONUÇ :

Türkiye'de kurulacak bir işsizlik sigortasının belli başlı nitelikleri ve doğurması muhtemel sonuçları şunlar olabilir :

a) İhtiyaç faktörünü terketmek mecburiyetindedir. Bilhassa yalnız istikrarlı bir işkolunu uygulama alanı olarak seçmesi halinde bu doğrudur.

b) Bir takım ekonomik ve sosyal ihtilâtlara sebep olacaktır. Bir kere tarımın net cazibesini düşürecektir. Şehir faktörlerinin net câzibesi daha da artacaktır. Bu yüzden her nasılsa sigortalı olarak iş bulmuş olanlar şehirde daimi yerleşme sürelerini kısaltacaklar ve muayyen bir haddenden sonra şehirlere gelenler produktivitesi düşük işlere daha çok

rağbet etmek zorunda kalacaklardır. Bilindiği gibi halen bu işler şehirlerimizde yok yaygındır : Simitçilik, seyyar satıcılık, değnekçilik. Nasılsa iş bulmuş olanlar eğitim bazları nisbetinde sanayi tarafından massedilme şansına sahip olacaklardır. Bunun mânası işçi devri, hiç değilse kısa vâdede zarurî olarak devam edecek demektir. Ancak bu devir işsizlik sigortasının tabii mantığı icabı sigortalıların kendi içinde cereyan edecek, yeni olarak şehirlere gelenlerle şehir içinde yeni işgücüne katılanlardan bilhassa vasıfsız olanların iş bulma ümidleri çok düşük olacaktır. Netice şimdiye kadar göze batmayan ve ekonomiye yedirilmiş olan işsizliğin açık ve göze batar bir hale gelmesi olabilir.

c) Ekonominin gelişme hızını şiddetle artıramadığımız takdirde yukarıda mevzubahis ettiğimiz durumdan en fazla devlet işletmeciliği müteessir olabilir. Şimdiye kadar iş bulma ümidinin her yıl işgücüne katılanların oranına nazaran bir hayli düşük olması, devlet işletmelerinde göze batar bir gizli işsizlik meydana getirmiştir. İşsizlik sigortası, "adama iş bulma" dan ibaret olan iktisadî devlet teşekküllerinin personel politikalarına beklenen reorganizasyon ve reformların müessir olmaması yönünde tesir edecektir.

ç) İşsizlik sigortası, emeğin nisbî fiatını biraz daha artıracaktır. Genellikle istihdam seviyesinin yükseltilmesinde işçi başına yatırım düşürülmesi, bir başka ifade ile emek yoğunluğu yüksek yatırımların tercih edilmesi gerekir. Bunun için emeğin makine ve teçhizata nazaran nisbî fiatını şüphük tutmak icap eder. Halbuki Türkiye'de emek fiatı sosyal sigorta pirimlerinin ücrete bağlı olarak ödenmesi yüzünden çok yükselmiştir. Sadece işveren hissesi olarak ödenen primlerin asgarî nisbeti %9,5 âzâmî nisbeti %17 dir¹⁴. İşsizlik sigortası işveren primi de buna eklenince gerçekten emek önemli ölçüde nisbî olarak tekrar pahalılaştırılmış olacaktır. Buradan işsizlik sigortasının finansman metodu yahut sigorta niteliği olmayan sistemler üzerinde alternatif olarak durmanın faydalı olacağı düşünülebilir. Ancak bu alternatifler de birer araştırma konusudurlar.

14) Bu nisbetler işyerinin tehlike derecesine ve hastalık sigortasının eş ve çocuklara teşmil edilmiş olup olmamasına göre değişmektedir : Tehlike derecesi en düşük olan işyerlerinde işveren prim nisbetleri :

%6 İhtiyarlık, Maluliyet, Ölüm.

%2 hastalık,

%0.5 İş kazası, Meslek hastalığı,

%1 Analık olmak üzere %9,5 tutmaktadır. Eş ve çocuklara teşmil edilmişse bu nisbet %11,5 olur. İş kazası ve M.H. primi %6 ise ve hastalık sigortası eş ve çocuklara teşmil edilmişse nisbet %17 ye çıkar.

d) İşsizlik sigortaları konjonktürün yükselme devrelerinde kurulularak depresyon devreleri için fon birikimi temin eder. Türkiye'de zaten ihtiyaç faktörü yerine malî ve idari faktör dikkate alınarak sigorta kurulması âdetâ bir mecburiyet olduğuna göre, fon birikimi mümkün olabilir. İşsizlik sigortasının bilhassa kısmî olması halinde iktisadî dalgalanmaları önlemesi, depresyona bir çare teşkil etmesi mümkün değildir. Satın alma gücünde az çok devamlılık sağhyarak depresyonu hafifletebileceğini düşünmek de biraz zordur.

e) İşsizlik sigortasının en mühim faydalarından birinin de, bir işkolunda da olsa, bizleri işsizlik istatistiklerine kavuşturması olacaktır. Türkiye için bunun faydası inkâr edilemez.