

İŞSİZLİK SİGORTASI

Dr. Ekmelel ZADİL

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi

- I. Giriş.
- II. İşsizlik ne'ileri.
- III. İşsizlik ve İş Piyasası İstatistikleri
- IV. İşsizlik Sigortasının karşılaştığı problemler.
- V. Primler, Gelir Kaynakları.
- VI. İşsizlere sağlanan yardımlar.
- VII. Türkiye kısmı ve memleketimiz hakkında düşünceler.

*

**

I — GİRİŞ

İşsizlik Sigortası, Sosyal sigortalarn bir kolunu teşkil etmektedir. Sosyal sigortalar ilk olarak 1881 senesinde Almanyada devrin kudretli Başvekili Prens Bismark tarafından ihdas edilmiş ve 1883 senesinde Hastalık Sigortası ile tatbika başlanmış idi. Bilâhare Almanyada 1884 - 89 seneleri arasında Kaza - Malûliyet ve İhtiyarlık sigortaları kanunları çıkartıldığı halde İşsizlik sigortası bunlara ithal edilememiştir. Bu ilk defa 1911 senesinde Büyük Britanyada Lloyd George'un Başvekilliği zamanında diğer sosyal sigortalarla birlikte isdar edilmiştir. Yâni sosyal sigortaları kurma ve bu hayırlı müesseseyi dünyaya tanıtmaya şerefi Almanyaya ait bulunmasına rağmen, İşsizlik Sigortası ihdası şerefi İngiltereye müyesser olmuştur. İlk zamanlarda sadece mahdut bir zümreyi içine alan İşsizlik sigortası zamanla gelişmiş ve çok yayılmıştır. Bu sahada Almanya 1927 senesinde İşsizlik Sigortasını, İş ve İşçi Bulma Teşkilâtı ile birleştirmek suretile büyük bir inkilâp vücade getirmiştir.

İşsizlik Sigortası bu gün halen 3 sistemde kurulmuş bulunmaktadır:

- 1) Mecburiyet esası üzerine kurulan sigorta sistemi,
- 2) (Gönüllü) İhtiyari olarak kurulan sigorta sistemi,
- 3) Mecburi ve ihtiyari sistemlerin kombine edilmiş şekli,

Esas ve asıl yaygın olanı mecburiyet esası üzerine kurulmuş olan sistemdir ve şu memleketlerde rastlanmaktadır:

- 1) Batı Almanya
- 2) Büyük Britanya
- 3) Amerika
- 4) Avusturya
- 5) Belçika
- 6) Cenubi Afrika Birliği
- 7) Hollanda
- 8) İtalya
- 9) İrlanda
- 10) İsviçre
- 11) Japonya
- 12) İspanya
- 13) Kanada
- 14) Norveç
- 15) Yunanistan
- 16) Yugoslavya
- 17) Saar
- 18) Şili

Bu saydığımız 18 memlekette mecburi sigortanın yanı başında Almanya, İtalya, Hollanda da, sosyal yardım da müddetin sonunda yardıma devam etmektedir.

İsviçre'de 17 kanton mecburi sigortayı kabul etmiş sadece 2 kanton da ihtiyari sigorta sistemi mevcuttur.

2) İhtiyari sigorta sistemi: *İsveç, Finlandiya ve Danimarka* ile İsviçre'nin 2 kantonunda mevcuttur. *İsveç'te* 3,1 milyon nüfusun 1,5 milyonu sigortalıdır.

3) Sosyal yardım sistemi:

Lüksemburg, Fransa, Avustralya ve Y. Zelanda'da mevcuttur. Böylece 25 Devlette İşsizlik Sigortasına rastlıyoruz.

II — İŞSİZLİK NEVİLERİ :

Bazı kimselere göre işsizliği iki ana grupta toplamak mümkündür, yani işsizlik iki saikin tesirile vuku bulmaktadır.

- 1) Ekonomik vaziyetler dolayısıyla hasıl olan işsizlik,
- 2) Şahsi sebeblere müstenit işsizlik,

Bir de işsizliği daha geniş olarak şu 4 grupta mütalea etmek mümkündür:

- 1) Fluktuasyon işsizliği
- 2) Mevsim işsizliği
- 3) Konjoktür işsizliği
- 4) Strüktür (bünyevi) işsizliği.

Bunların ilk ikisi kısa vadeli olarak kabul edilmekte, 3 ve 4 üncü gruptakiler ise uzun süren işsizlik olarak mütalea edilmektedir. Birinci tefrik tarzı kabul edilirse, Flüküasyon ve kısmen de mevsim işsizliği şahsi sebeblere diğer ikisi de iktisadi sebeblere irca edilebilir. Şimdi kısaca bu dört grubu tetkik edelim. Ancak bu tetkike başlamadan evvel muhterem hocamız Profesör Kessler'in kendine göre yapmış olduğu işsizleri beşe ayıran tasnifini de bu vesile ile belirtelim. Prof. Kessler'e göre işsizler şu beş grupta toplanmaktadır:

- 1) Strüktür (bünyevi) işsizlik (hastalık, yaşlılık ve saire sebeblerle),
- 2) Mevsim işsizliği,
- 3) Konjoktür işsizliği,
- 4) Grev ve lokavt'lar neticesinde hasıl olan işsizlik,
- 5) Aylaklar (çalışmak istemeyenler).

Şimdi az evvel belirttiğimiz dört grubu tetkik edelim :

1) *Fluktuasyon İşsizliği*: Buna muvakkat işsizlik de denilebilir. İşyerinin muhtelif sebeblerden değişmesinden mütevellit kısa devreli işsizliktir. Çok sık vuku bulur ve çabuk geçer. Bazen ancak 1 - 2 gün sürdüğü gibi bir kaç hafta da devam edebilir. Bazen işçinin kendi arzusu ile işinden ayrılması, bazen işinden çıkarılması yüzünden vuku bulur. En çok ev hizmetleri ve garsonlar arasında kendini gösterir. Düşük ücret tediye edilen iş kolları ve müesseselerde çok vaki olur. Ekseri halde işçi böyle yerlerde fazla kalmıyacağını bilir, yeni ve daha müsait bir iş buluncaya kadar muvakkat olarak buralara gider.

Mesela Amerikan istatistiklerine göre 1948-50 arasında iki haftadan az devam eden işsizlik mecmuu işsizlik nisbetinin % 27,2 olduğu tesbit edilmiştir ki bunu fluktuasyon işsizliği olarak mütalea edebiliriz. Alman istatistiklerine göre 1952 de 1,2 milyon olan işsizlerin 250.000 nini Flüküasyon işsizliği teşkil ediyordu.

Flüktuasyon işsizliğini azaltmak veya bir müddet çalışmadan ödenek almak heveslilerinin sayısını mümkün mertebe indirmek gayesiyle bir bekleme müddeti her kanunda yer almış bulunmaktadır. Nasıl Hastalık Sigortasında 15 günden az süren hastalıklar için ilk 3 gün ödenek tediye edilmez ise, İşsizlik sigortasında da böyle bir esas kabul edilmiştir. Bu müddet 3 günden başlamaktadır. *Prof. Arndt*, bu müddetin asgari iki hafta olmasını talep ediyordu. Bunlar daha ziyade sosyal sigortanın muhalifleridir ve bunu "ücretli tâtîl" olarak vasıflandırmaktadırlar. Meslek değişmesi, muhaceret, yeni iş güçlerinin akını gibi hâdiseler de Flüktuasyon işsizliğine tesir eder. Grev dolayısıyla işten ayrılma ve hastalık hali de bu kategoriye dahildir.

2) *Mevsim işsizliği :*

Bu, muhtelif iş kollarının mevsim icabı işlerini tâtîl etmeleri veya tâtîl etmek zorunda kalmalarından ileri gelen bir işsizlik nev'idir. Buna âmil olan faktörler iklim (hava durumu) ve an'aneler, âdetlerdir. Mevsim işsizliği buhran zamanlarında olduğu gibi en yüksek konjoktürün idrak edildiği zamanlarda da meydana gelir. Mevsim temevvüçleri işsizliğe direkt veya endirekt tesir eder. Mevsim işsizliğine maruz kalan işçilerin bazıları bu müddeti boşa geçirirken bazıları da başka işlere kayarlar ve mevsimle birlikte işlerini değiştirirler. Ziraat işçisinin kışın şehre gelip sanayide çalışması gibi. Mevsim işsizliğinin en başında ziraat ile inşaatı zikretmek gerekir. Bizde tuğla harmanları, kauçuk sanayi, tütün hep mevsimlik işler arasındadır.

Bu mevsim işsizliğinin azaltılması hiç değilse bazı işkollarında asgari hadde indirilmesi için tedbir alınmaktadır. İnşaatın daha uzun müddet devam etmesi (bilhassa bu konuda Milletlerarası çalışmalar hızla geliyor) Amerika'da otel, lokanta sanayiinde çalışanlar için bilhassa sendikaların gayretiyle faydalı teşebbüslere girişilmiştir. Yazın Atlantic City ve Maine Eyaletleri kışın Florida rağbette ve yüksek tarife tatbik ediyor. Buna mukabil kışın Atlantic City ve yazın Florida'da ucuz tarifeler tatbik ediyor. Toplantılar, kongreler bilhassa sendika kongreleri buralarda yapılıyor. Böylece başta büyük oteller olmak üzere lokanta, ve eğlence yerleri personeli kış - yaz çalışma imkânını buluyorlar.

3) *Strüktür işsizliği :*

Bu bünyevi işsizlik muhtelif sebeplerden neş'et eder. Buna teknolojik işsizlik diyenler de vardır, fakat bunu sadece teknolojik sebeplere bağlamak doğru değildir. Yeni makinelerin ve yeni kolların sanayiye

4) Her iş kolundaki ücretler tesbit edilir ve ücretler hakkında esash bir fikir sahibi olunur. Ücretlerin iş kollarına, cinsiyete, yaş durumuna ehliyet derecelerine göre ayrı ayrı bilgi toplanır.

5) Ve nihayet işsizlik istatistiklerinde işsizliğin devam müddetleri yine iş kollarına, bölgelere, cinsiyet, yaş grupları, kalifiye ve acemi işçi zümrelerine göre tesbit edilir.

İş piyasası ve İşsizlik istatistikleri tutulurken, ilk mühim vazifenin istihdamı tespit olduğunu söylemiştik. Şimdi bu vesile ile bazı memleketlerdeki istihdam durumunu tetkik edelim.

A) Bazı memleketlerde nüfus ve istihdam durumu:

1) Birleşik Amerika:

	Nüfusu Milyon	Çalışan miktar Milyon	% nispeti
1950 de:	150,7	60,—	39,9
1957 de	171,2	70,7	41,3

Amerika'da 1950 de 150,7 milyon nüfusun 74,8 i erkek ve 75,9 i kadındı. Erkek nüfusun çalışan miktarı 43,5 yani % 58,2, kadınların ise 16,5 milyon yani 21,8 idi.

1957 de ise 171,2 milyon nüfusun 84,8 milyonu erkek ve bunun çalışan miktarı 48,6 milyon yani % 57,3 kadın nüfusu ise 36,3 milyon olup çalışan miktarı 22 milyon yani % 25,6 idi. Görülüyor ki son 7 sene içinde kadın nüfusun çalışan nisbetinde % 4,2 gibi mühim bir artış kaydedilmişken erkek nüfus nisbetinde % 1,1 azalma meydana gelmiştir.

Amerikada 1950 de çalışan 60 milyon insanın ücret mukabili, serbest ve aile yanında olarak dağılımları şöyle idi:

a — Ücretli çalışanlar:	49,3 Milyon	(43,3 ü erkek)
b — Serbest meslek erbabı:	9,6 "	(8,6 sı erkek)
c — Aile yanında çalışanlar:	1,1 "	(0,7 si erkek)
	<hr/>	
	60,0 "	(43,6 sı erkek)

Bu 60 milyon çalışan nüfusun ziraatte çalışan miktardan 6,6 milyon erkek olmak üzere cem'an 7,2 milyondur. Bu 7,2 milyon ziraat içinde çalışanların 4,3 milyonu serbest, yâni kendi çiftliklerinde, 2 milyonu ücret karşılığı tarım işçisi olarak çalışmakta ve 950.000 i de aile yanında istihdam edilmektedir. Sadece 600.000 olan kadın ziraatçiden 400.000

i aile yanında çalışmakta ve ancak geri kalan 250.000 kadın serbest ve ücret mukabili ziraat işçiliği yapmaktadır.

İnşaat'a çalışanların yekûnu 3.6 milyona baliğ olmakta ve 1,000,000 kişi de maden ocaklarında çalışmaktadır. Geri kalan takriben 48 milyon insan başta fabrika işçiliği olmak üzere muhtelif sanayi kollarında veya serbest mesleklerde çalışmakta idiler.

2) Büyük Britanya:

Nüfusu Milyon	Çalışan miktar Milyon	% nispeti
50,2	23,2	46,2

1955 senesi istatistiklerine göre bu 50,2 milyonun 24,1 milyonu erkek olup, çalışan miktarı 16 milyon yani % 66,6 dir. Kadın nüfusu ise 26,1 milyon olup, bunlardan çalışanlar 7,1 milyon yani % 27,4 dür.

23,2 milyon çalışan nüfusun en büyük miktarı sanayi branşına mensup olup, bu 9,9 milyona baliğ olmaktadır. Bunları münakala grubu 4,1 milyon ile takip etmektedir. Bu arada ziraatte çalışanlar 750.000 i ücretli ve 350.000 de serbest zürâ olmak üzere 1,1 milyon ve belediye hizmetinde çalışanlar ise 735.000 kişidir.

790.000 kişi, Britanya Kraliyet Ordusu hizmetinde vazife görmektedir ki, bu takdirde mecmuu Britanya iş gücü 24 milyona yükselmektedir.

Büyük Britanyada iş gücünün en büyük ekseriyetini takriben 20 milyon ile ücret karşılığı çalışanlar teşkil etmektedir. Serbest çalışanların, yani serbest meslek erbabının yekûnu 1,6 milyondur. Geri kalanları aile yanında çalışanlar teşkil eder.

Büyük Britanya'da işsiz sayısına gelince İkinci Dünya Harbinden sonra işsiz sayısı bir hayli azalmıştır. Senelik vasatı itibarı ile 1952 senesinde 368.000, 1955 de 243.000, 1958 de 450.000 e yükselmiştir ki, yine de bu mikdar çalışan nüfusun ancak % 2 sini teşkil etmektedir.

Harpten sonra Büyük Britanya'da işsizlerin % nispeti en düşük sene olan 1955 de % 1,1 den % 2,4 arası değişmiştir ki, bu nispet malûm olduğu üzere tam istihdamın (Full employment) ifade etmektedir. Meselâ 1958 senesinde 450.000 işçiye mukabil resmî iş bulma teşkilâtı tarafından karışılanamayan münhâl adedi 360.000 e yükselmiştir. Yâni 360.000 işe yerleştirilecek vasıfta işçi bulunamamış ve bu kadar iş münhâl kalmıştır.

3) *Almanya:*

1956 istatistiklerine göre Batı Almanyanın nüfusu 50,8 milyon olup çalışan miktar 25,4 milyon yani nispet itibarile % 50 idi. Bu 50,8 milyonun 23,8 milyonu erkek 26,9 milyonu da kadın nüfusu idi. Erkeklerden çalışan nüfus 16 milyon, yani % 67,3, kadınların çalışan miktarı ise 9,3 milyon, yani % 34,7 dir. Görülüyor ki çalışan nüfus miktarı Amerika ve Büyük Britanyadan daha yüksek bir nispete varmaktadır. Batı Almanya'daki nüfus bilhassa göçlerin de tesiri ile süratle artmakta, böylece iş gücünde çoğalmaktadır. Meselâ 1950 de nüfus 47,6 milyon iken 1955 de 50,8, 1957 de 51,8 e ve son rakamlara göre de 1958 de 52,5 milyona yükselmiş bulunmaktadır. Çalışan nüfus nispeti % 46,3 den % 50 nin üstüne çıkmıştır.

Doğu Almanyanın nüfusu ise 1950 de 7,6 milyonu erkek 9,5 milyonu kadın olmak üzere 17,1 milyondur. Çalışan miktar ise 7,9 milyondur ve % 46,1 i teşkil ediyordu.

1955 sonunda Batı Almanya'da çalışanların dağılışı şöyleydi:

	Milyon	
Ücret mukabili çalışanlar	18,9	(12,6 sı erkek)
(En yüksek grup 7,1 milyon ile sanayi)		
Serbest	3,3	(2,7 si erkek)
Aile yanında	3,2	(2,5 Milyonu kadın)

Almanyanın hususiyeti aile yanında çalışanların çokluğudur, ki bunların 2,7 milyonu ziraatte çalışmakta ve bunların da 2,2 sini kadınlar teşkil etmektedir.

Ziraatte çalışan nüfus ise 1,1 i ücretli 1,3 ü de serbest ve 2,7 si de aile yanında olmak üzere 5,1 milyondur ve bunun sadece 2,2 milyonu erkek 2,9 milyonu da kadındır. İnşaatda çalışanlar 1,8 milyondur.

4) *Fransa :*

Nüfusu	Çalışan miktar	% nispeti
Milyon	Milyon	
44,3	19,7	44,5

1958 de 21,4 milyon olan erkek nüfusunun çalışan miktarı 13,1 milyon yahut % 61,1, kadın nüfusu ise 22,8 milyon çalışanların 6,5 milyonu yahut % 28,9. Görülüyor ki kadınlar diğer iki Avrupa memleketine nazaran daha az çalışmaktadır.

Fransa'da ücretlilerin miktarı 13 milyon (bunun 9 milyonu erkek) serbest çalışanların miktarı ise 6,5 milyondur (4 milyonu erkektir). Ziraatte çalışanlar 4,9 milyondur ve bunun 3,5 milyonu zürra 1,4 milyonu ücretlidir. İnşaatıda çalışanlar ise 1,2 milyonu ücretli olmak üzere 1,4 milyondur.

5) *İsveç :*

Nüfusu Milyon	Çalışan miktar Milyon	% nispeti
7,—	3,5	50,0

1950 de kadın ve erkek nüfusu aynı idi. 3,5 milyon çalışan nüfus ise erkek % 65,2 (2,8 milyon) kadın ise sadece % 23,2 (800.000)

Çalışanların 2,4 milyonu ücret karşılığı çalışanlardı. Bunlardan ziraatte çalışanlar 190.000 inşaatta çalışanlar ise 210.000 dir.

6) *Türkiye :*

Nüfusu	Çalışan miktar	% nispeti
24,121,77	12,038,452	49,3

24,1 milyonun 12,2 si erkek, 11,8 milyonu kadındır. Çalışan nüfus ise erkeklerde 6,8 milyon % 55,6 kadınlarda 5,2 milyon ve % 44 dir.

Çalışanların dağılışı:

	Milyon
Ücretliler	1,6 (1,5 i erkek)
Serbest	3,1 (2,9 i erkek)
Aile yanı	6,6 (1,8i erkek,4,8i kadın)

Bu 6,6 milyonun 6,5 milyonu ziraatte çalışmaktadır. Ziraatta çalışanların mecmuu ise 9,3 milyondur.

7) *Yugoslavya :*

Komşumuz Yugoslavyada 1953 sayımlarında 1ü,9 milyon olan nüfusun 7,4 milyonu, yani % 43,8 i çalışıyordu.

B — *İşsizlik miktarları :*

Aşağıdaki listede bazı memleketlerdeki işsizlik rakamları görülmektedir. Bir mukayese imkânı vermek üzere bu rakamlar Milletlerarası Ça-

İşma Teşkilâtı (B.İ.T.) istatistik yıllığından 1938, 1952 ve 1958 senelerine ait olarak alınmıştır. 1938 senesi 2. Dünya Harbinden evvelki son seneyi, 1951-52 harpten sonraki normal bir seneyi aksettirmesi ve nihayet 1958 senesi ise son durumu belirtmesi bakımından tarafımızdan seçilmiştir. Verilen rakamlar senelik vasatıyı göstermektedir. Aylar arasında (meselâ Mart ile Eylül veya Aralık ayları arasında) tabiatile farklar vardır. Biz yeknesaklığı temin için vasatıyı seçtik.

Memleketler	(000 ilâvesile)		
	1938	1952	1958
1 — Amerika:	10,4 (%19)	1,9 (%3,1)	4,6 (%6,8)
2 — Fransa:	402,1	129,0	93,0
3 — Batı Almanya:		1,379,1 (%8,4)	683,0 (%3,5)
4 — Yunanistan:	1956 da:	87,3	79,0
5 — İtalya:	810,0 (%4,3)	1,850,0 (%9,5)	1,758,0 (%9)
6 — İsveç:	66,9	21,7	31,7
7 — Büyük Britanya:	1,487,3 (%9,5)	368,7 (%1,7)	450,1 (%2)

Bu arada memleketimizdeki işsiz sayısı 1951-52 de 11,330 olarak gösterilmiş iken 1958 senesinde 50.833 rakamı verilmiştir. Bu rakam hakikati, yâni fiili işsiz miktannı ifade etmeyip sadece İş ve İşçi Bulma Kurumuna olan müracaat ve yerleşmelerden artan rakamı göstermektedir. Bu rakamlar şu bakımdan doğru değildir ki, memleketimizde işsizlik sigortası henüz mevcut olmadığından her iş arayan kuruma müracaat etmemektedir. Diğer taraftan da müracaat edenlerin hepsi de işsiz olmayıp, daha başka ve daha müstakar veya kârlı iş arayanlar da kuruma başvurmaktadır. Buna bir misal vereyim: İş ve İşçi Kurumunda müdürlüğüm sırasında 1951 senesinde İstanbulda Bakırköyde açılan yabancı sermaye ile kurulmuş bir fabrikaya, kurumumuz kanalıle işçi alınacağı fabrika kapısında ilân edilinde 2 gün içinde kurumumuz Bakırköy bürosuna 800 den fazla müracaat vâki olmuştu. Tetkiklerimiz, bunun % 90 dan fazlasının yine o civardaki işyerlerinde çalışanlardan meydana geldiğini göstermişti. Yâni ne bu rakamlar hakiki işsizi ifade etmekte ne de bütün iş arayanların adedini gösteriyor. 1958 de İş Bulma Kurumuna müracaat edenler 610,000 ve 542,000 yerleşme kaydetmiştir ki bu doğrudan doğruya İş ve İşçi Bulma Kurumunun teşkilâtını tevsî ve çalışmalarını geliştirmiş olması ile ilgilidir.

Fransa'da ücretlilerin miktarı 13 milyon (bunun 9 milyonu erkek) serbest çalışanların miktarı ise 6,5 milyondur (4 milyonu erkektir). Ziraatte çalışanlar 4,9 milyondur ve bunun 3,5 milyonu zürra 1,4 milyonu ücretlidir. İnşaatçı çalışanlar ise 1,2 milyonu ücretli olmak üzere 1,4 milyondur.

5) İsveç :

Nüfusu	Çalışan miktar	% nispeti
Milyon	Milyon	
7,—	3,5	50,0

1950 de kadın ve erkek nüfusu aynı idi. 3,5 milyon çalışan nüfus ise erkek % 65,2 (2,8 milyon) kadın ise sadece % 23,2 (800.000)

Çalışanların 2,4 milyonu ücret karşılığı çalışanlardı. Bunlardan ziraatte çalışanlar 190.000 inşaatçı çalışanlar ise 210.000 dir.

6) Türkiye :

Nüfusu	Çalışan miktar	% nispeti
24,121,77	12,038,452	49,3

24,1 milyonun 12,2 si erkek, 11,8 milyonu kadındır. Çalışan nüfus ise erkeklerde 6,8 milyon % 55,6 kadınlarda 5,2 milyon ve % 44 dir.

Çalışanların dağılışı:

	Milyon
Ücretliler	1,6 (1,5 i erkek)
Serbest	3,1 (2,9 i erkek)
Aile yanı	6,6 (1,8i erkek,4,8i kadın)

Bu 6,6 milyonun 6,5 milyonu ziraatte çalışmaktadır. Ziraatta çalışanların mecmuu ise 9,3 milyondur.

7) Yugoslavya :

Komşumuz Yugoslavyada 1953 sayımlarında 1ü,9 milyon olan nüfusun 7,4 milyonu, yani % 43,8 i çalışıyordu.

B — İşsizlik miktarları :

Aşağıdaki listede bazı memleketlerdeki işsizlik rakamları görülmektedir. Bir mukayese imkânı vermek üzere bu rakamlar Milletlerarası Ç-

İşme Teşkilâtı (B.İ.T.) istatistik yıllığından 1938, 1952 ve 1958 senelerine ait olarak alınmıştır. 1938 senesi 2. Dünya Harbinden evvelki son seneyi,, 1951-52 harpten sonraki normal bir seneyi aksettirmesi ve nihayet 1958 senesi ise son durumu belirtmesi bakımından tarafımızdan seçilmiştir. Verilen rakamlar senelik vasatiyi göstermektedir. Aylar arasında (meselâ Mart ile Eylül veya Aralık ayları arasında) tabiatile farklar vardır. Biz yeknesaklığı temin için vasatiyi seçtik.

Memleketler	(000 ilâvesile)		
	1938	1952	1958
1 — Amerika:	10,4 (%19)	1,9 (%3,1)	4,6 (%6,8)
2 — Fransa:	402,1	129,0	93,0
3 — Batı Almanya:		1,379,1 (%8,4)	683,0 (%3,5)
4 — Yunanistan:		1956 da: 87,3	79,0
5 — İtalya:	810,0 (%4,3)	1,850,0 (%9,5)	1,758,0 (%9)
6 — İsveç:	66,9	21,7	31,7
7 — Büyük Britanya:	1,487,3 (%9,5)	368,7 (%1,7)	450,1 (%2)

Bu arada memleketimizdeki işsiz sayısı 1951-52 de 11,330 olarak gösterilmiş iken 1958 senesinde 50.833 rakamı verilmiştir. Bu rakam hakikati, yâni fiili işsiz miktarını ifade etmeyip sadece İş ve İşçi Bulma Kurumuna olan müracaat ve yerleşmelerden artan rakamı göstermektedir. Bu rakamlar şu bakımdan doğru değildir ki, memleketimizde işsizlik sigortası henüz mevcut olmadığından her iş arayan kuruma müracaat etmemektedir. Diğer taraftan da müracaat edenlerin hepsi de işsiz olmayıp, daha başka ve daha müstakar veya kârlı iş arayanlar da kuruma başvurmaktadır. Buna bir misal vereyim: İş ve İşçi Kurumunda müdürlüğüm sırasında 1951 senesinde İstanbulda Bakırköyde açılan yabancı sermaye ile kurulmuş bir fabrikaya, kurumumuz kanalıle işçi alınacağı fabrika kapısında ilân edilinde 2 gün içinde kurumumuz Bakırköy bürosuna 800 den fazla müracaat vâki olmuştu. Tetkiklerimiz bunun % 90 dan fazlasının yine o civardaki işyerlerinde çalışanlardan meydana geldiğini göstermişti. Yâni ne bu rakamlar hakikî işsizi ifade etmekte ne de bütün iş arayanların adedini gösteriyor. 1958 de İş Bulma Kurumuna müracaat edenler 610,000 ve 542,000 yerleşme kaydetmiştir ki bu doğrudan doğruya İş ve İşçi Bulma Kurumunun teşkilâtım tevsi ve çalışmalarını geliştirmiş olması ile ilgilidir.

İş ve İşçi Bulma Kurumumuz faaliyet sahasını bu şekilde artan bir tempo ile geliştirdikçe, bu miktarlar elbette ki daha da artacaktır.

Nitekim aynı durum 1952 - 1958 arası resmi İş ve İşçi Bulma teşkilâtının gelişmesi sebebiyle Pakistan, Seylan ve Hindistanda da müşahede edilmektedir.

Pakistanda bu miktar 107.000 den 170.000 e, Seylanda 51,000 den 120,000 e Hindistanda da 477,000 den 1,252.000e yükselmiştir. Bu memleketlerde bu rakamlar işsizliğin arttığı değil, fakat işbulma teşkilâtına itimadın artması neticesinde müracaatin çoğaldığını ve müracaat ile plasman arasındaki farkın bu yüzden arttığı kanaatindeyim.

Yugoslavya hakkında 132,000 işsiz rakamı verilmiş ve bunun çalışan nüfusun % 5,9 ını teşkil ettiği bildirilmiştir. Bu nispet de hakikati, kanaatimce, ifade etmemektedir. Çalışan nüfus 7,4 milyon olduğuna göre ya 132,000 rakamı % 2 nispeti verecek veya % 5,9 hakikat ise bu rakam 450,000 civarında olacaktır. Anlaşılan bu rakam ve nispet sadece İşsizlik sigortası şumulüne giren iş kollanna ait bulunmaktadır.

Amerikada 1937-38 senelerinde işsizliğin çok yüksek bir had ve nispete baliğ olduğu görülmüştür. Harpten sonra bu nispet çok düşmüş, fakat 1956 dan itibaren yeniden yükselmeğe başlamıştır. Vasatı 4,6 milyon olan 1958 senesinde işsizliğin en yüksek ayında 5,4 milyona çıkmış en müsait ayda ise 3,8 milyona düşmüştür.

Fransa'da mecburi işsizlik sigortası yoktur. Rakamlar komünlere müracaat edip işsizlik ödeneği alanları ifade etmektedir. Harpten sonra İşsizler de büyük bir azalma, herşeye rağmen, müşahede edilmektedir.

Batı Almanya'da işsiz sayısı mütemadiyen azalmaktadır. O kadar ki 1954 sonuna kadar İşsizlik sigortası primi ücretlerin % 4 ü iken 1955 de bu nispet % 3 ve 1957 de bazı iş kollarında % 2,5 e kadar indirilmiştir.

İtalya'da harpten sonra işsiz sayısının arttığı görülüyor. 1956 da 1,9 milyon olan İşsiz sayısı vasatı 1958 de 1,7 milyona düşmüştür.

İsveç ve İsviçre'de harpten sonra en müsait durum idrak edilmiş 1955-56 senesinde buralarda işsizlik nispeti % 0,5 e kadar düşmüştür.

C — Bazı memleketlerdeki işsizlik nisbetleri:

Mukayeseli bir tarzda problemi mütalea edebilmek için seneleri devrelere ayırarak 4 muhtelif seneye ait nisbetleri bildireceğim:

1) *Birinci devre 1927-28* : e aittir yani Birinci Cihan Harbi- nin hitamından sonra en iyi sene, ertesi sene büyük buhran patlak verecektir. Bu senede bile Avusturya, İngiltere, Almanya, Skandinav memleketlerinde işsizlik miktar çalışanlar nüfusunun % 8 i civarında idi. Meselâ o zamanki çalışan nüfusu 20.000.000 olan Almanya bu miktar 1,5 milyonu tecavüz ediyor. İngiltere'de ise 1,2 - 1,5 milyon radesinde bulunuyordu.

2) *İkinci devre 1932-33*: Büyük buhranın kendini en şiddetle hissettirdiği seneler.

Bu senelerde sadece bir kaç memlekette işsizlerin nisbeti çalışan nüfusun % 10 unundan azdı. Umumiyetle bu nisbet % 30 a kadar yükselmiş hatta bazılarında aşmıştır bile.

3) *Üçüncü devre 1938*: İkinci Cihan Harbi başlamadan evvelki son senede umumiyetle bu devrede işsizlik 1925-29 sırasından biraz daha fazladır. Yalnız Almanya'da ve kısmen Japonya'da durum aksinedir ve bilhassa harp sanayiinin faaliyeti dolayısıyla işsizlik buralarda asgari hadde düşmüştür.

4) *Son devre 1949-50*: Harpten sonraki takriben son durum bazı memleketlerde 1930 a nazaran nisbetinin düşüşüne mukabil diğerlerinde artış vardır. Mukayeseli rakkamlar durumu daha da iyi izah edecektir:

	%	%	%	%
1) Avusturya	: 1928-29	1932-33	1937-38	1949-50
2) Kanada	: 11,1	29	9	1,3
3) Almanya	: 4,2	26	13,6	2,7
4) Fransa	: 9,3	30,1	2	8,8
		6,3	3	2,7
5) Japonya	: 4	(en az)		
6) İsveç	: 11,2	22,2	10,8	1,6
7) İsviçre	: 3,5	21,3	13	2
			1949=	0,8
8) İngiltere	: 10,4	22,1,	11	1,5
9) Amerika	: 3,2	23,6	17	5,4

Umumiyetle vasati miktarın normal zamanlarda % 4-5 arasında olduğu görülüyor ki, bu normal bir iş piyasasının mevcudiyetini gösterir.

%3 den aşağı olursa bunun işçi fikdani meydana getirmesi mümkündür.

IV — İŞSİZLİK SİGORTASI İLE İLGİLİ PROBLEMLER :

İşsizlik sigortasını iyi bir şekilde yürütmek için şu problemlerin her cemiyet bünyesine göre halli gerekir:

1 — *İşsizlik tarifi, yani işsiz kimdir?*

Çalışma ehliyetini haiz olup çalışma arzusu da izhar ettiği halde kendi mesleki yetişmesi dahilinde çalışma imkânı bulamamış olan kimse işsiz sayılır, kısaca arzuları hilâfına işsiz kalanlardır. Burada iki mühim husus vardır:

a - *Çalışma ehliyetini haiz olmak*, yani bedeni bakımdan, sıhhi bakımdan çalışmaya ehil olmak.

Sıhhi bakımdan bunu tesbitte B.I.T.'nin tavsiyesi normal bir kimse-
nin veriminin 1/3 nü verebilecek durumda olmayı asgari şart koşmak-
tadır. Bundan aşağısı gayri ehil kabul ediliyor.

b - *Çalışma arzusunda olmak*, yani Prof. Kessler'in aylaklar kate-
gorisine dahil olmamak lâzımdır.

Çalışma arzusunda olduğunu isbat için resmi İş Bulma Teşkilâtına
müracaat ile iş talebinde bulunduğunu tevsik etmesi gerekir. B.I.T. de
esasen:

1) Çalışma ehliyetini haiz ve arzusunda olmak,

2) Resmî İşçi Bulma Teşkilâtına müracaat etmiş bulunmak,
diye ikide toplamaktadır. Arzuyu orası dile getirecektir. İşsizlik ödeneğinin
faydalanmak için resmi iş bulma bürosunun verdiği işi kabul etmek
şarttır. Ancak bu işin işsiz kimsenin yetişme şeklinde mesleğine, eski
kazançına uygun olması lâzımdır. Esasen B.I.T. de "müsait iş" tabirini
kullanmaktadır. Müracaatçı işsiz teklif edilen işi şu hallerde reddede-
bilir:

1) Teklif edilen iş, ikamet şartlarının bulunmadığı bir bölgede
ise,

2) Teklif edilen ücret eski ücretinden düşük veya diğer istihdam
şartları daha gayri müsait ise,

3) Şayet teklif edilen münhal, grev veya lokavt gibi bir iş ihtilâfı
dolayısıyla mevcut ise (görülüyor ki grev yapılmış bir iş yerine
girip girmeme serbesttir).

- 4) Şayet işsiz müracaatçının diğer sebeplerden dolayı red talebi, muhik görülürse, yani mazereti resmî iş bulma teşkilâtı tarafından haksız bulunmazsa, bu takdirde işi kabul etmediği halde işsizlik ödeneği alır Bunların haricinde bir sebeble verilen işin reddi, çalışma arzusunun mevcut olmadığını gösterir ki, bu takdirde ödenek alamaz.

Greve iştirak dolayısıyla ödenekten muvakkat zaman için istisna edilir. Kötü hareketten dolayı işinden çıkarılmış olanlara da aynı sistem tatbik edilir.

Grev halinde:

Greve iştirak halinde umumiyetle işsizlik sigortası tediyaı durur. Ancak B.İ.T. nin 1934 senesi, Recommendation (Tavsiyename) nin 10 uncu faslında da kabul edildiği gibi, ihtilâf hal edilip taraflar arasında anlaşma hasıl olduğu andan itibaren iş ihtilâfı (grev) dolayısıyla işsiz kalmış ve ödeneği kesilmiş olanlara derhal işsizlik yardımının başlayacağı belirtilmektedir. Tabiatıyla işine avdet edip çalışmaya başlayan kim-seler için bu husus varid değildir.

Z — İdarenin kuruluşu ve işsizlik sigortası:

A — İşsizlik sigortası şu üç şekilde kurulabilir:

- a - Sosyal sigortanın diğer grupları ile,
- b - İş Bulma teşkilâtı ile birlikte,
- c - Aynı bir teşkilât halinde, olabilir.

Almanya, Amerika, Belçika ve diğer memleketlerde hep İş ve İşçi Bulma teşkilâtı içinde organize edilmiştir.

İngilterede: İşsizlik sigortası, Sosyal Sigorta Vekâleti camiasında, yani diğer sosyal sigorta grupları ile birlikte organize edilmiştir. Ödenen bir prim ile tekmil sosyal sigortalardan faydalanılmaktadır. Ancak işsizlik ödenekleri, Sosyal Sigorta Vekâleti hesabına, İş ve İşçi Bulma teşkilâtı tarafından tediye edilmektedir. Demek ki, Büyük Britanya da işsizin yalnız İşçi Bulma Kurumu tarafından tesbit edilebileceğini kabul etmiş bulunuyor. Ay sonunda iki teşkilât mali hususları halletmektedir.

Fransa'da: Aynı bir sistem mevcut olup, belediyeler tarafından kurulmaktadır. Ancak murakabe İş Bulma teşkilâtına aittir.

B — İşveren ve işçi birliklerinin, işsizlik sigorta idaresine iştirakleri bahsi:

Bir çok memleketlerde bu iştirak mevcuttur. Sadece vüs'ati ve ehemmiyet dereceleri değişiktir. Bazı memleketlerde bu birlikler istisnai rollere sahiptirler.

(Bizdeki İşçi Sigortaları Genel Kurulu ve İşçi Bulma Danışma Kurulu şeklinde).

Bazı memleketlerde doğrudan doğruya idarede söz ve rey sahibidirler. Almanya'da olduğu gibi... bazı memleketlerde İşçi Birlikleri idareye ithal edilmez ve yalnız İşçi Birlikleri girerler. İsveç, Finlandiya ve Yugoslavya'da böyledir. Yeni Zelanda ve Avustralya'da hiç bir grup idareye iştirak etmez.

3 — Şumul sahası :

Yani işsizlik sigortasına kimler dahil olacaktır veya olmalıdır, İlk ihdas edildiği 1911 de İşsizlik sigortası küçük bir zümreye inhisar ediyordu. Bu gün daha ziyade ücret veya maaş mukabili çalışan tekmi işçilerin sigortaya ithali prensibi kabul edilmiş vaziyettedir. Ancak bazı iş kollarının bundan istisna edilmesi cihetine gidilmiştir. Bu iş kollarını şöyle sıralayabiliriz:

- 1) Ziraat,
- 2) Ev hizmetleri,
- 3) Ev sanayii işleri,
- 4) Mevsim işçileri,
- 5) Genç ve yaşlı işçiler (16 dan aşağı ve 60 yaşından yukarı olanlar)
- 6) Gayri muayyen çalışanlar (Bu yüzdendir ki senede asgarî 150 - 280 gün çalışmış olma mecburiyetleri vaz' ediyor),
- 7) Yüksek, ücretli işçi ve müstahdemler işsizlik sigortasının dışında bırakılmaktadır. Buna sebep aldıkları yüksek ücret do-
İayısıyla zati masrafda bulunup işsizlik halinde kendi kendilerine mukayyet olabilecekleridir. *Almanya'da* senelik kazancı 9.000 markın üstünde olanlar yani senede 19,080 lira veya ayda 1690 liranın üstünde olanlar. *Hollanda'da* senelik kazancı 6.000 Gulden'nin üstünde olanlar yani senede 14.000 lira veya ayda takriben 1160 liradan fazla kazananlar. *Cenubi Afrika Birliğinde* senelik kazancı 750 İngiliz lirası olanlar, bu

da takriben Almanyadaki kıstasa müşabihdir. Yunanistan'da aylık kazancı 5.000 drahminin üstünde olanlar yani ayda 1.500 lira kazananlar bundan istisna edilmektedir.

İşverenlerin aile efradı da sigortadan istisna edilmiştir.

4 — Hak kazanma müddeti:

İşsizlik sigortasının ödeneklerine hak kazanmak için muayyen bir zaman sigortanın uygulanacağı iş yerlerinde çalışmış olmak veya gerekiyorsa primleri ödemiş bulunmak lâzımdır.

Sigortadan istifade edebilmek için muayyen bir çalışma ve prim ödeme devrine ihtiyaç vardır. Meselâ İsveç ve buna benzer teşkilâta sahip memleketlerde bir senede 26 hafta prim ödemiş olmayı ister. Fransa son işsizlikten evvel en aşağı 6 ay çalışmış olmayı talep eder.

Kanada daha ileri gitmiş ve son iki sene zarfında 180 gün çalışmış olmayı şart koşturmuşur.

İngiltere sigortaya duhulden itibaren 26 haftalık bir prim ödenmiş olmayı talep eder. Aynı zamanda son sene zarfında 50 hafta prim ödenmiş olmayı veya kaydedilmiş olmayı ister. (İşsizlik halinde veya çalışmaya ehil olmama halinde kayıt kâfidir).

Norveç de 6 ay çalışmış olmak lâzımdır. (Son dört senede 45 hafta prim ödemesini talep eder)

Umumiyetle 6 ay prim ödemiş olmak lâzımdır.

V — PRIMLER YANI GELİR KAYNAKLARI :

Bu bahis altında İşsizlik Sigortasının yürüyebilmesi için gerekli gelir tetkik edilecektir.

Her sosyal sigortada primlerden elde edilen gelir umumiyetle işçi ve işveren tarafından mütesaviyen ödenir. İşsizlik sigortasında bu gelir şu kaynaklardan temin edilmektedir:

- a - İşçi
- b - İşveren
- c - Devlet veya diğer bir âmme teşekkülü.

Münhasıran işçi ve işveren tarafından ödenen memleketler ekseriyettedir. Amerika ile İtalya'da yük işverenlere tahmil edilmiştir. Amerika'da hemen tekml yük işverendedir. 1957 de Amerika'da İşsizlik sigor-

tasının primlerden aldığı gelir 1,874 milyar dolardı ki bunun 1,857 milyar işverenlerden toplanmıştır. Tekmil gelir 2,127.— milyardı. Giderler ise 2,022 milyar dolar tutmuştu Artan 105 milyon dolar ise yedek fon'a ilâve edilmiştir. Masraf kısmı şu şekildeydi:

1,775,000,000	Dolar işsizlere dağıtılan ödenekler
247,000,000	Dolar idare masrafları
2,022,000,000	Dolar giderler toplamı.

Yani Amerika'da gelir 2,127 milyar Dolar (19,1 milyar Türk lirası) gider ise 2,02 milyar Dolar (18,1 milyar TL.) idi.

İtalya'da aynı sene 53 milyar liret (795 milyon lira) işverenlerden tahsil edilmiş ve 2 milyar liret (30 milyon lira) da devletten ilâve edilmiştir, ki teknil gelir toplamı 55 milyar lirete, takriben 820 milyon Türk lirasına varmıştı. Görülüyor ki İtalyada da hemen teknil yük işverenlere tahmil edilmiş, işçiye herhangi bir mükellefiyet bırakılmamıştır.

Böylece *Amerika* ile *İtalya*, işsizlik sigortasının finansmanını daha ziyade işverene tahmil eden birinci kategoriye teşkil etmektedirler. 2 ci grubu fedakârlığı daha ziyade İşçiye yükleyen sistem teşkil eder ki, bunun da misali *İsviçre*'dir. İsviçre'de esas yük işçiye tahmil edilmiştir. Meselâ 1956 senesinde İşsizlik sigortasının topladığı fonların miktarı 28 milyon Frankı, (takriben 60 milyon T. lirası). Bu 28 milyon Frankın 23 milyonunu işçilerden tahsil edilmiş geri kalan 5 milyon'un 2 milyon Frankı işverenlerden, 3 milyon Frankı ise devlet tarafından ödenmiştir.

3 cü kategoriye esas yükün Devlet veya diğer âmme teşekküllerine bırakılan memleketler teşkil ediyor ki, buna da misal olarak *Fransa* gösterilebilir. *Fransa*'da hemen teknil yük devlet ve daha doğrusu komünler (Belediyeler) tarafından taşınmaktadır.

Ücret karşılığı çalışan ve işsiz olarak müracaatından evvelki son 12 ay içinde 150 gün işçi olarak ücretle çalışmış bulunan herkes bu belediyeler tarafından sağlanan işsizlik yardımından faydalanırlar, hatta 1954 Martında isdar edilen son yönetmeliğe göre son iki sene zarfında aynı müddet ve aynı devrelerde ücret karşılığı mevsimlik işlerde çalıştığını tevsik eden mevsim işsizleri dahi, mezkûr işsizlik ödeneklerinden istifade edebilirler. Şüphesiz *Fransa*'da da işsizlik ödeneğine hak kazanabilmek hemen diğer teknil İşsizlik Sigortası mevcut olan memleketlerde riayet edilen noktalara yer verilmektedir. Bunları şöyle sırayabiliriz:

a — İşsizliğin arzu hilâfına meydana gelmesi,

- b — Bedenen çalışmaya ehil olmak (Bu husus gerekirse doktor raporu ile tevsik edilecektir),
- c — Kanunda talep edilen asgarî çalışma müddetinin, yâni asgarî muayyen bir zaman işyerlerinde çalışılmış olduğunun tevsiki (Fransa'da son 12 ayda 150 iş günü çalışmış olmak şarttır.),
- d — İş akdinin fesh edilmiş olması. (İşçinin akdi feshi halinde, makul bir sebebe dayanması lâzımdır.),
- e — Çalışma arzusunda bulunduğunu resmi İş ve İşçi Bulma teşkilâtına iş için müracaat etmek suretile, iyi niyetin belirtilmesi,
- f — İşsizlik ödeneği taliplisinin muayyen bir yaştan yukarı olmaması. (Umumiyetle, İhtiyarlık Sigortasındaki ihtiyarlık ödeneğine hak kazanma yaşı asıldır, ye bu yaş haddi Batı devletlerinde ekseriyetle 65 dir. Yani 65 yaşını tecavüz eden bir kimse işsizlik aylığı talep edemez).

İşsizlik sigortasının gönüllü olarak yürütüldüğü, yâni Sosyal - Sigortalarn esas prensibini teşkil eden "mecburiyet" müeyyidesinin bulunmadığı *Danimarka*'da da daha büyük yükü devlet yüklenmektedir. *Danimarka*'da her ne kadar "mecburî işsizlik sigortası" mevcut değil ve ihtiyarî sigorta sistemine dayanıyorsa da, devlet büyük çapta bu ihtiyarî teşekküle yardım sağlamaktadır. Devletin de yardımı sağlaması ve bilhassa menfaatini müdrük kültürlü bir toplulukta ihtiyarî olan İşsizlik Sigortası, yine de büyük bir kitleyi içine almaktadır. Şöyle ki; İşsizlik Sigortasının ihtiyarî olduğu üç memleket vardır ki, bunların üçü de Skandinav memleketleridir ve *Danimarka*, *Finlandiya* ve *İsveç*'tir. İskandinav devletleri arasında sadece *Norveç*'de mecburiyet sistemi caridir. Öyle olmasına rağmen mecburi İşsizlik sigortasının yanı başında ihtiyarî bir sigorta da ayrıca mevcuttur. Az evvel menfaatini müdrük ve kültürlü memleketlerde "İhtiyarî İşsizlik Sigortası'nın da pek alâ muvaffak olabileceğini ve gelişebileceğini bu memleketlere ait aşağıdaki rakamlarda gayet belîğ bir tarzda görülmektedir:

Memleket	Nüfus	Faal nüfus	İşsizlik Sigortasına dahil olanlar
1 — <i>Danimarka</i> :	4,280,000	1,400,000	660,000
2 — <i>Finlândiya</i> :	4,265,000	2,070,000	217,000
3 — <i>İsveç</i>	7,041,000	3,104,500	1,122,000
4 — <i>Norveç</i>	3,350,000	1,390,000	785,000

Şimdi bu 4 memlekette ilk üçünde ihtiyarî Norveç'te ise mecburi sigorta vardır demiştik. *Danimarkada* İşsizlik Sigortasına dahil olanların nispeti mecmu nüfusun % 15 i, faal nüfusun ise %30 dur. *Finlandiya'da* sigortaya dahil olanlar umum nüfusun % 5 faal nüfusun ise % 10 üdür. *İsveç'te* nispet daha yüksek olup umum nüfusun % 16 ve faal nüfusun ise % 36 sıdır. Buna karşılık ise mecburiyet olan *Norveç'de* sigortadan faydalananların nispeti umum nüfusun % 24 ü, faal nüfusun ise % 55 dir.

Diğer Batı devletlerinde nispetler şöyledir:

Batı Almanya'da 1957 de 13,8 milyon insan İşsizlik Sigortasından faydalanmaktadır ki, bu nispet umum nüfusun % 27 si, faal nüfusun da % 54 ünü teşkil etmektedir.

Büyük Britanya'da nispetler en yüksektir. Zira prim vermek suretile diğer bütün Sosyal - Sigortalardan yani, Hastalık, Kaza, Analık, İhtiyarlık, Malûllük, Ölüm ve Aile Yardımı Sigortaları ile birlikte İşsizlik Sigortasından da faydalanırlar. B. Britanya'da İşsizlik Sigortasından faydalananların adedi 19,9 milyondur ki, bu faal nüfusun % 86 sına teka-bül etmektedir. Umum nüfusun ise % takriben 40 dir.

İtalya'da İşsizlik Sigortasındakilerin adedi 4,2 milyon olup umum nüfusun % 8 i ve faal nüfusun ise ancak % 21 ini teşkil etmektedir.

Birleşik Amerika'da 1957 senesinde İşsizlik Sigortasına dahil olanların yekûnu 39 milyondur. Bu miktar umum nüfusun % 23 üne ve faal nüfusun ise % 55 ine tekâbül etmektedir.

Görülüyor ki, en yüksek nispete sahip Halk Sigortası halinde bulunan B. Britanya'yı bir kenara bırakırsak misal olarak aldığımız Almanya, Amerika ve Norveç'te aşağı yukarı aynı nispete rastlanmasına karşılık İsveç ve hatta Danimarka'da, yani İşsizlik Sigortasının ihtiyarî olduğu bu iki memlekette İtalyadan ve diğer bazı mecburî sigortanın mevcut olduğu memleketlerdekinden daha yüksek bir nispet'e varılmaktadır.

İşsizlik Sigortasında en büyük kategoriye sigorta primlerinin işçi ve işverenlerin primleri müşterek olarak ödedikleri, yani sigorta yüklerinin taraflarca taşındığı grup teşkil etmektedir. Buna en iyi misali *Almanya'dan* verebiliriz. Almanya'da İşsizlik Sigortasının % 3 olan primlerinin yarısı işçi ve yarısı da işveren tarafından ödenmektedir. 1955 senesine kadar % 4 olan primler İşsizlik sigortasında ihtiyat fonlarının artmış olması, tabiatile bu işsiz sayısının azalmasından ileri gelmiştir, neticesin-

de mümkün olmuştur. Meselâ 1953 senesinde İşsizlik sigortası primleri olarak 1,8 milyar D. Mark (3,6 milyon lira) toplanmıştı. Giderler ise takriben 1 milyar D. Markı işsizlik ödeneği ve diğer masraflarla beraber 1,5 milyara baliğ oluyordu ki, 320 milyon D. Marklık (650 milyon lira) bir fazlalık elde edilmişti. 1954 de sigortanın geliri 2 milyara yükselmiş masraflar ise 1,6 milyarı bulmuştu. O senede 430 milyon liralık bir fon ayrılmıştı. Bu gelir fazlalıkları dolayısıyla 1955 de prim miktarı % 4 den % 3 e indirilmiş ve hattâ ertesi sene bu nispet bazı iş kollarında % 2,5 e kadar indirilmiştir. Böyle olmasına rağmen işsiz adedinin azalması yüzünden sigortanın geliri azalmamış bilâkis artmıştır.

Japonya, Avusturya ve İngilterede de primler mütesaviyen ödenmektedir.

Ödenen prim miktarlarına gelince, bu oldukça değişiklik arzetedir.

Bu değişiklik:

a — Nispetlere dayanması bakımından,
b — Sabit olmak bakımından,
olmak üzere iki grupta toplanmaktadır.

a — *Nispetlere göre:*

Nispetler bahsinde ödenen ücretler ele alınmakta ve bunun üzerinden işsizlik sigortası primi alınmaktadır.

Almanya'da halen ücretlerin % 3 ü olup işçi ve işveren tarafından mütesaviyen ödenmektedir. Avusturya'da da aynı usul ve nispetler caridir.

Belçika'da % 2 olup birini işçi, birini de işveren ödemekte ayrıca devlet yardım etmektedir.

Çekoslovakya'da % 1,5 olup işçi, işveren ve devlet tarafından mütesaviyen ödenmektedir.

Amerika'da ücretlerin % 3 üdür ve hepsini işveren öder.

b — *Sabit sistem:*

Burada ücretler değil cinsiyet ve yaş gruplarına göre sabit bir meblâğ ödenmektedir. İngiliz usulü olan bu sistemde işçi, kadın ve erkek olarak sabit bir meblâğ ödemekte işveren de aynı şekilde bir meblâğ tediye sine mecbur tutulmaktadır.

VI — İŞSİZLERE SAĞLANAN YARDIMLARLA İLGİLİ HUSUSLAR :

Bu fasılda işsizlere sağlanan yardımlarla ilgili hususları, yani İşsiz-

lik sigortasının bazı mühim problemlerini kısaca tetkik edeceğiz: Bunları aşağıda görüleceği gibi 7 noktada toplayacağız. Bunlar sırasıyla:

- 1 — İşsizlik ödenekleri,
- 2 — İşsizlik ödeneklerinin devam müddeti,
- 3 — Bekleme müddeti,
- 4 — İş yaratma,
- 5 — İlâve yardımlar,
- 6 — Milletlerarası çalışmalar,
- 7 — İşsiz hastalık hali,

1 — İşsizlik ödenekleri:

İşsizlik sigortası deyince bundan istifade edecek kimseleri ilgilendiren ilk konu işsizlik ödenekleri yâni işsiz kimselere yapılacak nakdi yardımlardır.

Bu günkü modern sigortacılık anlayışı ki, sigorta derken sosyal sigortalar kadar umumî sigortalar da kastedilerek geniş mânada sigorta müessesesi ele alınca, sigortacılığın doğrudan doğruya para ekonomisine dayandığını görmekteyiz. Sigortacılık ve bu gün bizim konumuz olan Sosyal sigortalar ve onun bir grubu olan İşsizlik sigortası da aynen para ekonomisine dayanmakta ve bu haliyle yapılacak yardımın nakdi olması gerekir. Asnımızın mahsulü olan İşsizlik sigortası da bu bakımdan tediye sahasında doğrudan doğruya nakdi tediye dayanmaktadır. Sigortaya tâbi olan bir kimse nasıl İşsizlik sigortası primlerini nakdi olarak tediye ediyorsa veya onun namına nakdi olarak tediye ediliyorsa aynı şekilde yapılacak yardımların nakden olması tabiidir. Demek oluyor ki İşsizlik sigortasında yardımlar, ödenekler, nakdîdir ve İşsizlik sigortasının mevcut olduğu her memlekette böyledir.

İkinci husus ödeneklerin miktarıdır:

İşsizlik ödeneklerinde iki usulün, iki sistemin mevcut olduğu görünmektedir. Biz bunları belki de ilk kuruluşlarına önderlik etmeleri bakımından:

- a — Alman sistemi
- b — İngiliz sistemi

diye isimlendireceğiz.

a — *Alman sistemi*: Alman sistemi işsizlik ödeneginin alman üç-

rete göre değişen sistemidir. Bu sistemde esas unsuru ücret teşkil etmektedir. Sigortaya dahil olan işçinin son aldığı ücret ödeneğinin tesbitinde âmî olmaktadır. Yani alman son ücret ile işsizlik ödeneğinin aşağı yukarı paralel bir şekli yürümektedir. Bu sistemde hâkim olan zihniyet, münferit sigortalının mümkün olduğu kadar işsizlik halinde de eski hayat standardına yakın bir durumunu devam ettirmektir.

Bunu temin için de ödenek olarak aldığı son ücrete yakın bir meblâğın tediyesi uygun görülmekte ve bu şekilde hareket edilmektedir. Ancak burada hemen bir noktayı da ehemmiyetle belirtmek lâzımdır ki ücrete göre ödenek nispetlerinin tediye edildiği sistemlerde ücretin bir azamî haddi nazari itibare alınmakta ve bunun üstündeki ücretler ödenekte esas olmamaktadır. Bu sistem ekseriyetle sosyal sigortanın bilindiği gibi diğer gruplarında da tatbik edilmektedir. Meselâ memleketimizdeki sosyal sigortalarda faraza hastalık sigortasında günlük azamî ücret 50,— lira olarak kabul edilmiş ve gerek primlerinin tediyesinde, gerekse ödeneklere 50,— liradan yukarı ücret nazarı itibare alınmaksızın prim ve ödeneklerin nisbetleri 50,— lira üzerinden tediye edilmektedir. Bu vaziyet karşısında bu sistemi kabul eden memleketlerde işsizlik ödenek miktarında azamî bir had ve nispet mevcut bulunmaktadır. Görülüyor ki bu sistemde her ferdin gelinine göre ödenek tespitinde değişiklik arzedecektir. Ekseri işçilerin hayat standartları umumiyetle aldıkları ücrete göre ayarlandığından bu durumlarını ancak ücretleri esas alarak ödenecek işsizlik ödenekleri ile kısmen idâme ettirebilirler. Az evvel burada bir azamî haddin mevcut olduğunu söylemiştik, yüksek ücretle çalışanlar işsizlik ihtimaline göre demek oluyor ki ayrıca bir zati tasarrufta bulunmak mecburiyetini de hisdedeceklerdir. Azamî haddin dununda ücret alan işçi, yani sigortalı için bu keyfiyet o kadar mühim değildir; zira sigortadan işsizlik halinde muayyen bir nisbeti nasıl olsa alacaktır.

Bu sistem başta Almanya olmak üzere bir çok memleketlerde ve bu arada faraza Avusturya, Lüksemburg, Holanda, Norveç, İsviçre komşularımız Yunanistan ve Yugoslavya ile biraz değişiklik arz etmekle beraber Birleşik Amerika'da da tatbik edilmektedir. Bu sistemi tatbik eden memleketlerden faraza İsviçre'de bekâr sigortalılara ücretlerinin % 60 ailesi olanlara % 65 i (bazı ilâvelerle azamî had % 85 e kadar yükseltilir) ödenmektedir. Hollanda'da da evli - bekâr oluşlarına göre ücretlerinin % 70 - 80 i, Danimarka'da % 66 2/3 ve 80 i Bulgaristan'da % 66 2/3 sıdır. Yunanistan'da aylık gelirlerinin % 50 si olup aile zamları olarak % 10 ilâve edilmektedir. Lüksemburg'da bu nispet % 60 dir.

Almanya'da evlilerin % 80 e kadar yükselmektedir. Bu siste-

min başlıca mümessili olan Almanya'daki durumu ilerideki bir konuşmada esash olarak tetkik edeceğiz.

b — *İngiliz sistemi:*

Bu sistemde işsizlik ödenekleri sabit olarak tesbit edilmektedir. Yani bu sistemde ödenekler gelir ve ücretlerde hiç bir tefrik yapılmaksızın sâbit bir meblâğ üzerinden tediye edilmektedir.

Sabit ödenek tediyesi sistemindeki zihniyet, çalışırken tediye edilen ücretlerle ödenen işsizlik ödenekleri arasında müterakki bir irtibat meydana getirmek olabilir. Burada ücretleri düşük olanlara ödenen işsizlik ödeneği nisbeti daha yüksek olmaktadır. Ancak hemen şunu da belirtelim ki sabit ödenek tediyesi sisteminde de yine bir takım tefrikler yapılmakta, bir takım kategorilere ayrılmaktadır. Yalnız buradaki aylık elde edilen kazanca yani alınan son ücretlere göre değil fakat cinsiyete, yaş, ve aile durumlarına ve bazı diğer faktörlere göre değişmektedir.

Bu sistemin tatbik edildiği memleketter başta *İngiltere* olmak üzere *Avusturya*, *Yeni Zelanda*, *Belçika* ve *Fransa*'dır. Meselâ *Avustralya*'da 21 yaşından aşağı olanlarla 21 yaşından yukarı olanlar ve bunlardan evli olanlar daha yüksek işsizlik ödeneği almaktadırlar. Aynı usul *Yeni Zelanda*'da caridir ve burada da evli bir kimseye bekâra nazaran daha fazla bir işsizlik ödeneği tediye edilmektedir. *Fransa*'da da bu sistem caridir. Burada yardımlar komünler tarafından yapılmakta ve evvelâ komünlerin büyüklük ve malî durumlarına göre miktarlar değişmektedir.

Burada evvelâ bir temel ödenek tesbit edilmiştir ki bu günde 225 - 300 frank arasında değişmektedir. Bunlara evli veya bakmakla mükellef olduğu kimseler bulunanlara yine komünlerin (belediyelerin) vüs'atferine göre günde 100 - 130 Frank arasında bir ilâve ödenek tediye edilmektedir. Ancak azamî ödenek nispeti gelirin % 66 2/3 ü tecavüz edemez.

Belçika'da da bu sistem caridir. 1952 senesindeki kanunla komünlerin vüs'at durumlarına göre 65 - 80 Frank arasında değişirken 1956 da yapılan tedilâtle bu miktarlar günde 90 - 1500 *Belçika* frankına yükselmiştir. Bunlara aile zamları da ilâve edilmektedir. Çocukların adedi arttıkça yardım miktarı da artmaktadır. Azamî ödenek nispeti son ücretin % 66 2/3 ü teşkil etmekte olup aile zamları ile birlikte bu miktar ve nispet % 75 e kadar yükselmektedir.

Büyük Britanya'da ise Aralık 1954 kanunu ile yapılan tadilâta göre, ki Mayıs 1955 de tatbikata başlanmıştır, 18 yaşından yukarı olanlara haftada 40 şilin (50 lira) ve 18 den aşağı olanlara haftada 23 şilin (28,75) lira) ödenmektedir. Ayrıca aile zammı vardır ki bu da haftada 25 şilin (31,25 lira) kabul edilmiştir. Bir çocuğu olana da ayrıca 11 1/2 şilin (14 lira) ödenmekte ve mütebaki beher çocuk için de 3 1/2 şilin (4,5 lira) tediye edilmektedir. Bu programa göre işsiz kalmış evli ve üç çocuk sahibi bir sigortalıya haftada:

$40 + 25 + 11 \frac{1}{2} + (2 \times 3 \frac{1}{2} =) 7 = 83,5$ şilin ödenmiş olacaktır. Dördüncü çocuğu olan sigortalıya 85 şilin ödenecektir. 1 şilin 125 kuruş olduğuna göre üç çocuklu bir kimseye haftada işsizlik ödeneği olarak demek ki 104 lira tediye edilmektedir.

2 — Ödeneklerin devam müddeti:

İşsizlik sigortasının mühim ve üzerinde hassasiyetle durulmasını gerektiren problemlerinden birisi de ödeneklerin, yâni işsizlik yardımının, devam müddeti teşkil etmektedir.

Bu konu bir taraftan işsive azamî yardımı sağlamak, bir taraftan sigorta müessesesini fazla mütaazzır etmemek ve işleyişini en iyi bir şekilde sokmak, diğer taraftan da işsizliği cazip ve arzulanır bir duruma getirmemek, yâni temaruzcuları teşvik etmemek, bakımlarından çok mühimdir.

Burada mühim olan, işsizlik ödeneklerinin (işsizlere yapılan nakdî yardımın) yeni bir iş buluncaya, yani o kimsenin yeniden ücret almağa böylece geçimini sağlama imkânı elde edinceye kadarmı devam edeceği, yoksa yardımın muayyen bir zamana mı inhisar ettirileceği konusudur.

Muhtelif memleketlerin işsizlik sigortası kanunları tetkik edildiğinde görülür ki iki usul de mevcuttur yâni:

- a — Bazı memleketlerde ödeneklerin tediye müddeti tahdit edilmemiştir.
- b — Diğer memleketlerde ise zamanla tahdit edilmiştir.

a — *Gayri mahdut yardım müddeti:*

Bu sistemin tatbik edildiği yerlerde işsizlik ödeneklerinin devam müddeti tahdit edilmemiştir. Bu memleketler zamanla tahdit edilmemiş bir yardıma taraftardılar. Buna en iyi misali *Yeni Zelanda* teşkil etmek-

tedir. Yeni Zelanda da İşsizlik sigortası yeni bir iş buluncaya veya emeklilik yaşına erişinceye kadar işsizlik yardımı devam eder. Şüphesiz işsizlik resmî İş Bulma teşkilâtına müracaatı şarttır. Resmî İş ve İşçi Bulma teşkilâtı bu kimseye iş bulmak için bütün gayretini sarf edecek, bu şahıs İş Bulma teşkilâtının direktiflerine göre hareket edecek, çağırdığı veya teşkilâta müracaatını talep ettiği günlerde ispatı vücud edecektir. İki taraflı iyi niyete rağmen meslek ve sosyal durumuna uygun işin bulunamaması halinde işsize, gerekirse senelerce, işsizlik ödeneği tediye edilecektir. Bu arada işsiz emeklilik yaşına erişirse, İhtiyarlık Sigortası kendisine ihtiyarlık aylığı bağlayacağından, İşsizlik Sigortası vecibesi sona erecektir.

Avustralya, Fransa ve Belçik'ada yardım müddetleri tahdit edilmiş olup iş bulunana kadar yardımlar devam etmektedir.

b — *Yardımanın zamanla tahdidi şekli:*

İşsizlik sigortasında asıl yaygın olan şekli zamanla tahdit edilmiş yardım sistemi teşkil etmektedir. Yardımın müddeti tahdit edilmiş olan sistemi de; biri yardım müddeti muayyen olan, diğeri ise yardım müddeti, işsizlik primi ödemiş müddetine göre artan, olmak üzere iki gruba ayırmak gerekir.

Birinci grupta İşsizlik Sigortasının yardım süresi, yâni işsizlik ödeneklerinin devam müddeti muayyendir. Bu usulü tatbik eden memleketlere misal olarak meselâ Kanada, Danimarka, Hollanda, Lüksemburg, Japonya ve İtalya'yı gösterebiliriz.

Hollanda'da 126 günlük işsizlik ödeneği verilir. Görülüyor ki burada yardım dört ay kadar sürmektedir.

Lüksemburg, Japonya ve İtalya'da 180 gün yâni altı ay müddetle işsizlik ödeneği tediye edilmektedir. *Danimarka*'da bu müddet 250 gün iken *Kanada*'da yardım müddeti 36 hafta sürmektedir. Görülüyor ki Danimarka ve Kanada'da aşağı yukarı aynı müddet kabul edilmiş ve yüksek bir müddet yardım devam etmektedir.

Birleşik Amerika'da işsizlik ödeneklerinin devam müddeti eyaletlere göre değişmektedir. Her eyalet (State) kendine göre bir müddet kabul etmiştir, bununla beraber ekserisinde 26 hafta (6 ay) kabul edilmiştir. Diğerlerinde ise 20 - 25 hafta arasında değişmektedir.

İkinci grup, muayyen bir müddetin asgarî olmasına mukabil daha uzun müddet İşsizlik Sigortasına dahil olup, işsizlik primi ödeyenlere daha uzun müddetle yardıma devam eden memleketler teşkil etmekte-

dir. Bunlara misal olarak Almanya, Avusturya, Finlandiya, Yunanistan, İsviçre ve Büyük Britanyayı zikredebiliriz.

Almanya'da 13 haftadır. Ancak bir sene sigortaya dahil olup prim ödemiş olanlara İşsizlik Sigortası tarafından 26 hafta, yani altı ay müddetle ödenek tediye edilir.

Avusturya'da yardımın esas devam süresi 12 haftadır. Son 2 sene zarfında 52 hafta, yâni bir sene İşsizlik Sigortasına iştirak etmiş olanlar 20 hafta, son beş sene zarfında 156 hafta sigortaya dahil bulunmuş ve prim ödemiş olanlar için ise yardım süresi 30 hafta devam etmektedir.

Finkndiya'da esas 120 gün (4 ay) olmasına rağmen iki sene İşsizlik Sigortasında bulunmuş olanlar için bu müddet 240 gün, yani 8 ay devam etmektedir.

Yunanistan 100 günlük bir yardımı derpiş etmekte ise de, son beş sene zarfında 900 gün çalışmış ve İşsizlik Sigortasına prim ödemiş olanlara 30 gün fazla yardım sağlanmaktadır.

İsviçre'de esas İşsizlik Sigortası ödeneklerinin yardım süresi 90 gündür. Ancak hükümet ağır ve kitlevi işsizlik hallerinde bu müddeti 30 - 60 gün daha arttırmak yetkisine sahiptir.

Büyük Britanya'da İşsizlik ödeneklerinin devam müddeti 30 haftadır. Beş sene Sigortaya dahil bulunmuş olanlar için bu müddet 52 haftaya, yani bir seneye kadar çıkmaktadır.

3 — Bekleme müddeti:

Umumiyet itibarile ücret karşılığı çalışan bir kimsenin geliri, işten ayrılma anından itibaren, yâni işin şu veya bu şekilde sona ermesinden itibaren, durmaktadır. İşsizlik Sigortasının mevcut olduğu yerlerde ilk hatıra gelecek husus, bu kabil kimselere resmî İş ve İşçi Bulma teşkilâtlarının iş bulamamaları ve böylece işsiz kaldıkları andan başlamak üzere, işsizlik ödeneğinin derhal tediyesine başlanmasıdır ve bu, bir hak olarak görülebilir.

İşsizlik Sigortasının mevcut olduğu memleketlerin milli kanunları tetkik edildiği vakit, bir hak gibi görülen yardımın derhal başlama keyfiyetini hiç bir yerde, hiç bir İşsizlik Sigortası kanununda yer almadığı görülür. Her memleketin kanununda, idari, malî ve psikolojik bir takım mülâhazalarla işsizlik sigortası ödeneklerinin tediyesine başlanmadan evvel bir bekleme müddetinin vaz edildiği müşahede edilmekte ve işsizlik

ödeneklerinin ancak bu müddetin hülûlünden sonra tediyesi cihetine gidildiğine şahid olunmaktadır. Bu şekilde ki hareketten maksat sigortalıyı asgari bir risk'i kendisinin karşılamaya hazırlamak, yâni, 1-2 gün devam edecek işsiz günler için zati tasarrufta bulunmaya teşviktir.

Bu şekilde nefsi terbiyenin yanında idarî, malî ve psikolojik bakımlardan böyle bir bekleme müddetinin vaz'ı faydalı görülmektedir. Bu mülâhazaları kısaca tetkik edelim :

a — *İdarî bakımdan* :

Bir iş yerinin değiştirilmesinden meydana gelebilecek 1-2 günlük kısa işsizlik halleri her seferinde tazmin edilecek olursa, İşsizlik Sigortası idaresi büyük bir yük altına girmiş olacaktır. Şüphesiz yükün artması, yani personel istihdamını intaç edecek, bu da idarî masrafları arttıracaktır ki, bunun in'ikası sigortalıların bizzat kendilerine olacaktır.

b — *Malî bakımdan* :

Her kısa süreli işsizlik halinin tanzimi, sigortaya malî bakımdan büyük bir külfet tahmil eder. Aynı zamanda şu kanaat da hâkimdir ki, çok kısa süreli işsizlik hallerinden mütevellit küçük meblâğlı ferdi tazminatlar, tekmil işçilere muazzam bir külfet tahmil edecek, halbuki bundan meydana gelecek yardım ise münferid sigortalı işçiye mühim bir fayda sağlamayacaktır. Malî bakımdan bir bekleme müddeti tespiti çok yerinde bir tedbirdir.

c — *Psikolojik bakımdan*:

Bir tek işsiz geçecek günün dahi sigortaca tazmin edileceğini düşünen bazı tembel mizaçlı işçiler, en küçük sebeplerle yer değiştirmede bir mahzur görmeyecek ve daha fenası bunu itiyad hâline getireceklerdir. Sosyal Sigortaların benimsediği zihniyet ise böyle bir hâli teşvik değil, bilâkis istikrarlı bir çalışmayı yerleştirmektir. Bir diğer prensip de sigortalıyı da az süreli hallerde zati fedakârlığa alıştırmaktır. Nitekim bekleme müddeti diğer sosyal sigorta branşlarında da vardır. Mese-lâ Hastalık Sigortasında, memleketimizde de olduğu gibi, umumiyetle ilk 2-3 günlük müddetlerde iş göremezlik ödeneği tediyeye edilmemektedir.

Kısaca yukarıda belirttiğimiz sebeplerle bir bekleme müddetinin vaz edildiğini gördük. Acaba bu müddet ne kadardır ve ne kadar olmalıdır?

Bekleme müddetlerinde yeknesak kabul edilmiş bir müddet yoktur. Her memleketin milli kanunu kendi cemiyet ve bünyesine göre bir müd-

deti tayin etmiştir. Bu müddetlerin 1-7 gün arasında değiştiği görülmektedir. Nitekim bu müddetler:

İsviçde ve Belçika'da bir gün, Lüksemburg'da 2 gün, Fransa, Büyük Britanya ve Almanya'da üç gün (Almanya'da bekârlar için bu müddet 7 gündür) olarak kabul edilmiştir.

Avustralya, Norveç, Yunanistan ile gönüllü sigortanın mevcut olduğu İsveç, Danimarka ve Finlandiya'da 6 gün,

İtalya, Avusturya, Japonya, Kanada ve Birleşik Amerika'nın ekser eyaletlerinde 7 gün olarak kabul edilmiştir.

4 — İlâve yardımlar:

İşsizlik sigortasından ayrı olarak ve daha ziyade İşsizlik Sigortasının bir nev'i devamı şeklinde bir de İşsizlik yardımı vardır. Bu işsizlere ilâve yardımın sosyal - yardım teşkilâtı ile kanştırılmaması gerekir. Sosyal - yardım az veya çok iyi organize edilmiş şekilde hemen her memlekette mevcuttur. Sosyal - yardım teşkilâtı:

a — Ya devletten yardım sağlar, yâni devlet işi organize ve finanse eder,

b — Ya bu vazife, yâni işin organize ve finansmanı komünlere tahmil edilir

c — Veyahut da hem devlet ve hem de komünler sosyal - yardım mükellefiyetini müştereken veya ayrı ayrı üzerlerine alırlar.

Biz bugünkü konuşmamızda sadece İşsizlik sigortasını tetkik ettiğimizden bu üç şekline de rastlanılan Sosyal - yardıma temas etmeyip sadece İşsizlik - Sigortasının bir temadisi olan ilâve yardımlar üzerinde duracağız.

Az evvel İşsizlik Sigortasının devam müddetlerini tetkik etmiş ve İşsizlik Sigortası yardımlarını, 2-3 memleket hariç, muayyen bir süre ve umumiyetle altı ay devam ettiğini görmüştük. Bu müddetin hitamında ne olacaktır? Henüz bütün gayret ve iyi niyetine rağmen iş bulamamış olan işsiz ne yapacaktır? İşte, bu durumda işsizlere ilâve sosyal yardımlar bir çok memlekette sağlanmaktadır. Buna "İşsizlik yardımı" tabir edilmektedir.

Almanya'da, İşsizlik sigortasının kanunî işsizlik ödenekleri hitama erdikten sonra "İşsizlik yardımı" başlamaktadır. İşsizlik yardımında

zaman tahdidi mevcut değildir. Ancak burada da İşsizlik sigortasında olduğu gibi bu yardımdan istifade edebilmek için:

- a — Arzusu hilâfına işsiz ve muhtaç durumda olmak,
- b — Çalışmaya ehil olmak,
- c — Çalışma arzusunda bulunmak,

d — Muntazaman İş Bulma teşkilâtına müracaat etmek icap etmektedir. Muhtaç durumu tevsik için kendisinin ve ailesinin gelir ve sair kazançları İş Bulma Kurumu teşkilâtı tarafından tetkik edilir ve kendi gelir ve imkânlarının kifayetsizliği anlaşıldıktan sonra yardıma başlanır.

İşsizlik yardım miktarı, İşsizlik Sigortası ödeneklerinin % 10-15 kadar eksigidir.

Büyük Britanya'da devlet tarafından 400 büro halinde kurulmuş olan yardım sandıklarınca İşsizlik yardımı sağlanmaktadır. 16 yaşını aşan herkes bu yardımdan faydalanabilir.

Hollanda'da İşsizlik yardımından, İşsizlik ödeneği hitama erenlerle sigortadan faydalanamayanlar istifade etmekte olup çok iyi bir organizasyona sahiptir. Umumiyetle evlilere sigortanın sağladığının %80 i, bekârlara da % 70 i ödenmektedir.

İtalya'da da iyi bir yardım sistemine rastlanmaktadır.

5 — İş yaratma:

İşsiz bir kimse, milli ekonomiye hiç bir fayda sağlamaz, aksine olarak sadece teraküm etmiş olan yardım paralarını istihlâk eder. İşsizliğin uzun sürmesi hâlinde, işsizlerin çalışma şevki ve ehliyeti de kaybolmağa ve bu kimse cemiyet ve milli ekonomi için bir tüfeyle karakter ihraz etmeğe başlar, ki bu büyük bir tehlikedir.

Bu şekilde işsizliği bertaraf etmek ve müstehlik durumundaki işsizi tekrar prodüktif hale getirmek için devlet ve sair âmme teşekkülleri ile belediyeler tarafından bir takım faydalı işlere el atılmakta ve yeni işler yaratılmaktadır. 1929-32 buhranından sonra Amerika'da Tennessee vadisinde açılan barajlar, Almanyada ve Britanyada girişilen teşebbüsler hep iş yaratma gayesile vuku bulmuştur.

Bugün bu çalışmalara en iyi bir şekilde *Almanya*'da rastlamaktayız. Devlet, Landlar, Komünler (Belediyeler) ile İş ve İşçi Bulma ve İşsizlik Sigortası teşkilâtı tarafından müştereken finanse edilen muazzam iş ya-

ratma faaliyeti yürütülmüştür. Bu faaliyetler neticesinde uzun müddet işsiz olan bir kimse iş bulup üretken duruma geçmiştir. Bu işler âmme menfaatine hâdim karakterli ve iktisadî yönden faydalı olmalıdır.

Almanyada bu işler meselâ :

- a) Tarım ve ormancılık
- b) Taşıt
- c) İnşaat sahalarının açılması
- d) Su yollarının ıslâhı gibi faaliyetlerdir.

Bu arada meselâ Batı Almanya hükûmeti şimalde 500.000 hektarlık bir sahayı ıslâh ile burayı ikamete salih bir hale getirmiştir.

Bu işler için Batı Almanya'da para reformundan başlamak üzere 1949 - 1954 seneleri arasında 4 milyar D. Mark (8,2 milyon lira) sarf edilmiştir ki bunun 540 milyon Markı (1,1 milyar lira) İş Bulma ve İşsizlik Sigortası teşkilâtı tarafından tediye edilmiştir. İş Bulma ve İşsizlik Sigortası teşkilâtı 1954 senesinde primlerden 1,9 milyar D. M. (4 milyon lira) tahsil etmiş bu arada 1 milyar D. Mark (2,1 milyar lira) İşsizlik ödenek ve yardımları tediye ederken 162 milyon D. Mark ,350 milyon lira) iş yaratma sahasına harcamıştır. Teşkilât müteşebbislere kredi açmakta ve işçi ücretlerinin yarısı kadar bir kısmını tediye etmektedir.

Britanyada da bu şekilde çalışmalar, bu vüs'atta olmamakla beraber, mevcuttur. Görülüyor ki İş ve İşçi Bulma ile bir arada organize edilmiş olan İşsizlik Sigortası gayet rahat çalışabilmekte teşkilât evvelâ iş bulmak için bütün tedbirlere ve bir çok fedakârlıklara katlandıktan sonra, İşsizlik ödeneği tediyesine tevessül etmektedir.

İş yaratma imkânlarına da sahip olan bir İş ve İşçi Bulma teşkilâtının ne kadar geniş ve rahat çalışabileceği aşikârdır.

6 — Milletlerarası faaliyetler :

Bir İşsizlik Sigortasının umumî olarak yayılması ve kurulması için Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı büyük faaliyetler sarfetmiştir. Daha kuruluşunun ilk senesi olan 1919 senesinde ilk kabul edilen andlaşmaların biri ki, 2 No. lu Sözleşme olarak bilinmektedir, İşsizlik hakkında etüd yapılması ve rapor yollanması hususundadır.

Bilâhare 1934 senesinde kabul edilip 1938 Haziranında mer'iyete

girmiş olan 44 sayılı sözleşme isdar edilmiştir. Bu sözleşme ile bunu imza eden devletler İşsizlik Sigortasını kurmağı kabul etmektedirler. Bu sözleşmeye göre arzusu hilâfına işsiz kalmış, çalışma ehliyetini haiz ve çalışma arzusunda bulunup resmî İş Bulma teşkilâtlarına iş için müracaat etmiş olanlara şamil bir İşsizlik Sigortasının kurulacağı taahhüd edilmiştir.

Bu sözleşme memleketimizce imza edilmemiştir, yani Türkiye bu sözleşmeye katılmamıştır.

2 nci Dünya Harbinden sonra başlayan Amerikan yardımının bil-hassa işsizliği önlemek ve yeni işler yaratmak suretile ekonomik kalkınmayı temin gayesine matuf olduğu malumdur. Kısaca Marshall yardımı diye adlandırdığımız Amerikan yardımının da netice itibarile işsizliği bertaraf hedefile ortaya çıktığı düşünülürse, milletlerarası işsizlikle mücadelelenin zamanımızda daha büyük bir ehemmiyetle ele alındığı anlaşılır.

Birleşmiş Milletler Anayasasının 55 inci maddesinin a fıkrası da "Birleşmiş Milletler daha yüksek hayat standardı, tam istihdamın temini ile sosyal ve ekonomik terakki ve gelişmeyi teşvik" edeceğini belirtmek suretile bu sahada, yâni İşsizliğin bertaraf edilmesi, hiç değilse asgarî hadde indirilmesi bahsinde milletlerarası gayretlerin sarfedileceğini anlatmaktadır.

7 — İşsiz hastalık hali :

İşsiz olup işsizlik sigortasından işsizlik ödeneği almakta olan bir kimsenin hastalığı halinde durumu ne olacaktır?

Umumiyet itibarile işsizlik sigortasından ödenek alanlar hastalandıkları takdirde hastalık sigortasından faydalanmakta devam ederler. Bunların hastalık primleri işsizlik sigortası tarafından ödenir. Meselâ Alman İşsizlik Sigortası Kanununun 117 inci maddesi İşsizlik hastalığına karşı sigortalı olduklarını ve 125 inci maddede hastalık primlerinin AVAG tarafından ödeneceğini tasrih etmektedir. Hastalık parası olarak da hastalanmadan evvelki işsizlik ödeneği tediye edilir (Madde 120).

VII — MEMLEKETİMİZE AIT DÜŞÜNCE VE TEKLİFLER :

Bu son fasılda memleketimizde henüz mevcut olmayan, fakat kurulması için gerekli çalışmaları bir hayli ilerlemiş ve yakında Büyük Millet Meclisine sevki derpiş edilmiş bulunan İşsizlik Sigortasının nasıl olması hakkındaki mütalâa ve görüşlerimizi belirtmeğe çalışacağım.

Malûmdur ki, memleketimizde Çalışma Vekâleti 1945 senesinde kurulduktan sonra 1946 senesinden itibaren sırası ile İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Sigortası, Analık Sigortası, Hastalık Sigortası, İhtiyarlık Sigortası ile Malûllük Ölüm sigortaları tesis edildi. Dulluk ve yetimlik hallerini de içine alan son sigorta ile Sosyal Sigortanın 8 kolu memleketimizde mevcut bulunmakta tek eksikliği İşsizlik Sigortası teşkil etmektedir.

İşsizlik Sigortası memleketimizde kurulurken hangi hususlara riayet etmeli ve nasıl organize edilmeli? Biz bu sorunun cevaplandırmasını yaparken diğer memleketler hakkında yukarıda belirttiğimiz esaslar üzerinden hareket edecek şu 6 konuyu teker teker ele alıp kısaca kanaatlerimizi belirteceğiz :

- 1 — Organizasyon (kuruluş şekli)
- 2 — İşsizlik Sigortasının organları
- 3 — Şumul sahası
- 4 — Teknik hususlar
 - a - İşsizin tarifi,
 - b - İşsizlik ödeneğine hak kazanma
 - c - Yardımın devam müddeti
 - d - Bekleme müddeti.
- 5 — Gelir kaynakları (Primler)
- 6 — Sağlanacak yardımlar.

Şimdi bunları kısaca tetkik edelim:

- 1 — Organizasyonu:

İşsizlik sigortası nasıl organize edilmeli ?

Gördük ki evvelâ mecburî veya ihtiyarî olabiliyor: Memleketimizde kurulacak İşsizlik Sigortasının behemehal mecburiyet esasına dayanması şarttır diyebiliriz. Esasen yukarıda da ihtiyarî usulün sadece İsveç, Danimarka ve Finlandiya gibi üç İskandinav memleketinde mevcut olduğunu gördük. Kültür seviyeleri çok yüksek, buna muşabih teşekkülleri eskiden beri mevcut olan bu memleketlerde ihtiyarî olmasına rağmen mecburiyete yakın bir İşsizlik sigortası müessesesi mevcuttur.

Mecburiyet prensibini esas olarak ele aldıktan sonra organizasyonu nasıl kurmamız gerektiği suali en mühim ve hayati konuyu teşkil etmektedir. Üç şikkı gördük:

- a — Sosyal sigortalar içine ithal,
- b — İş ve İşçi Bulma teşkilâtına bağlamak,
- c — Müstakil bir teşkilât kurmak.

Biz de a ve b şıkları üzerinde durulabilir ve İşsizlik Sigortasını ya İşçi Sigortaları kurumuna bağlamak veya İş ve İşçi Bulma Kurumunun içinde organize etmek tarzlarından biri düşünülecektir.

Kanaatimce, gerek Almanya, İngiltere ve Amerikada bizzat yaptığım tetkiklerden gerekse de İşsizlik Sigortasının tatbik edildiği memleketlerin durumlarını literatürlerden taktikten çıkardığım netice en uygun şekil bu vazifenin İş ve İşçi Bulma teşkilâtına devredilmesidir. İş ve İşçi Bulma Kurumu, işçiye en yakın bir müessesedir. Unutmamalıdır ki, İşsizlere bu sigorta marifetile işsizlik ödenekleri tediye edilmesi veya işsizlik yardımı yapılması, işsizliğin bertaraf edilmesi için girişilen mücadele ve müracaat edilen vasıtaların sadece bir tanesidir. Bu vasıta ancak işsizlik anındaki müşkül durumu hafifletmeğe yarar. Esas, meselenin ruhuna nüfuz edip işsizliği bertaraf edecek tedbirleri meydana getirmektir. *Malî ve ekonomik tedbirlerin yanı başında iyi organize jedihniş ve ehil ellerde tedvir edilen resmi bir İş ve İşçi Bulma teşkilâtı en mühim rolü oynar.*

Memleketimizdeki İş ve İşçi Bulma Kurumu; teşkilâtım biraz daha geliştirmek, teknik kısımların takviye etmek şartile bu vazifeyi elhak en başanlı bir şekilde yürütecek durumdadır.

2 — İşsizlik Sigortasının organları:

İş ve İşçi Bulma Umum Müdürlüğü, bu sigortayı tedvir edeceğine göre tabiatile esas organ olacaktır. Ancak bunun yanında biri geniş salâhiyetli bir genel kurul ile bir de yönetim kurulu olmak üzere iki organa daha ihtiyaç olacaktır.

Bugün İş ve İşçi Bulma Kurumunun bir Danışma Kurulu ve mahalli Danışma Kurulları fi hakika mevcuttur. Ancak tamamilen istişari mahiyette olan bu kurullardan Umumi Danışma kurulu senede bir defa muntazaman toplanırken üç ayda bir toplanması gereken mahalli istişare kurulların son bir senedir faaliyetlerini çok seyrekleştirdikleri müşahede olunmaktadır. Genel kurul, Danışma kurulunun yerine daha geniş salâhiyetlerle kaim olmalı ve genel müdürlüğün faaliyetlerini bir nevi murakabe etmelidir. Hükümet işveren ve İşçi mümessillerinden meydana gelecek genel kurul sigortanın şumul sahası, prim miktarları ve sağlanacak

yardımlar hususunda rey sahihi olmalıdır. Almanyada vazı kanun primlerin azamî haddini tespit eder. Genel Kurul, yönetim kurulunun teklifleriyle asgarî ve azamî hadler arasında karara bizde de varabilir. Nitekim Almanyada bu şekilde hareket edilerek İşsizlik Sigortasının, Sigorta bütçesinin müsait durumu üzerine, % 4 olan primlerini 1955 de % 3 e indirmiştir.

Bir yönetim kurulunun meydana getirilmesi de zarurî olacaktır. Bunun üçlü bir teşekkül olması ve 9 kişiden terekküp etmesi temenniye şayandır. Bu 9 kişinin 3 ü hükûmeti, 3 ü işverenleri 3 ü de işçileri temsil etmelidir, yâni $3+3+3=9$ kişilik bir heyet. Bu organ elbetteki sevki idarede nâzım rol oynayacaktır. Genel müdürün yönetim kuruluna iştiraki hâlinde geri kalan iki hükûmet mümessilleri biri Çalışma diğeri de Maliye Vekâletleri tarafından tayin edilmelidir.

Başkan, yönetim kurulu üyeleri arasından seçilmelidir.

Ayrıca genel kurul tarafından üç kişilik bir murakabe kurulunun da dördüncü bir organ olarak seçilmesi tavsiye olunabilir.

3 — İşsizlik Sigortasının şümul sahası:

Şümul sahası olarak İş Kanununun tatbik edildiği müesseseler normal olarak akla ilk gelen şık işe de, başlangıçta çok dikkatli ve ihtiyatlı hareket gerektiğinden aynen Hastalık Sigortasında yapıldığı gibi, tatbik edilecek bölge ve iş kollarını Bakanlar Kurulu karama bırakmak ve yavaştan başlayarak tedricen tekmiil memlekete ve iş kollarına teşmil etmek en doğru hal şeklidir. Şimdilik ilk olarak İş Bulma Kurumu tarafından iş piyasası etüdlerinin yapılmış olduğu İstanbul, Ankara, İzmir ve Adana'dan işe başlamak ve sadece Tekstil, Madenî eşya gibi bir kaç iş koluna raci tutmak faydalı olacaktır. Mevsimlik işler, hiç değilse başlangıçta, sigortanın dışında bırakılmalıdır.

4 — Teknik hususat:

a - İşsizin Tarifi:

İşsizin tarifi, bu sigortanın karşılaştığı ilk müşkillerden biridir. Her memleketin millî kanunda kendi bünyelerine uygun bir tarife rastlıyoruz. Şahsen işsizi tarif hususunda Milletlerarası Çalışma Teşkilâtının 44 sayılı sözleşmedeki esasın kabulünü uygun görmekteyim. Buna göre:

1. Arzusu hilâfına işsiz olmak,
2. Çalışmağa ehil bulunmak,

3. Çalışma arzusunda olmak,

4. İş ve İşçi Bulma Kurumuna muntazam devam edip oradan iş aramak ve ancak bu teşkilât kendisine meslek, son kazancı ve sosyal duruma uygun iş bulamadığı takdirde işsiz kabul edip ödenekten faydalandırmak gerekecektir.

b - *İşsizlik ödeneğine hak kazanmak :*

Ödeneğe hak kazanmak için muayyen bir zaman İşsizlik Sigortasına dahil olup prim ödemiş olmak lâzımdır. Biz bunu ilk zamanları bir sene olarak kabul edebiliriz. Bir sene çalışmış ve İşsizlik primi ödemiş olanlar işsizlik ödeneğine hak kazanmalıdır. Bu müddet ileride 6 aya kadar indirilebilir.

c - d - *Bekleme ve devam müddetleri*

Yardım devam müddeti 180 gün olmalıdır. Bunu Alman sistemindeki gibi kademeü yapmak ve bir senelik sigortalıya 90 gün ve bir seneden fazla olanlara da 180 gün ödenek tediyesi de kabildir.

Bekleme müddetinin 3 gün olarak tespitinde fayda mülâhaza etmekteyim.

5 — *Gelir Kaynakları (Primler) :*

İşsizlik sigortasının geliri nereden temin edilmelidir? Muhtelif sistemlerin mevcut olduğunu gördük. Şahsen Sosyal Sigortalara devletin yardımına taraftar olmamakla beraber İşsizlik Sigortasında devlet yardımına yer verilmesinin uygun düşeceğine inanmaktayım. Bugün İş Bulma teşkilâtı devlet tarafından finanse edileceğine göre (her ne kadar halem Belediye % 1 ile finanse ediyorsa da tahsil güçlükleri kurumu müşkül duruma düşürmektedir.) Devlet muayyen bir global tahsisat ayrabilir. İşçi ve İşverenlere yeni bir külfet tahmil etmemek için İhtiyarlık Sigortasına son yapılan % 3 ilâve (2 si işveren ve 1 i işçilere yüklenen) buraya tediye edilmek suretile İşsizlik Sigortasının finansmanı kabil olabilir. Böylece işveren % 2, işçi % 1 ödemiş olacak devlet de % 1-2 civarında bir meblâğı kuruma tediye suretile üçlü bir kaynak sağlanmış olacaktır. İhtiyarlık Sigortası primleri böylece yine % 8 e indirilmiş olacaktır. Bir kaç senelik faaliyetten sonra gerekli tadilâtlar yapılabilir.

6 — *Sağlanacak yardımlar :*

Altı ay müddetle tediye edilecek ödeneklerde aynen Hastalık Sigor-

tası esaslarının kabulünü en uygun şık olarak görmekteyim. Böylece sigortalının geçindirmekle mükellef kîmsesi bulunduğu takdirde işsizlik ödenęine esas olarak günlük kazancının 2/3 si ve bekârlara da kazancının % 50 si ödenmelidir.

Kısaca belirtmeğe çalıştığım düşüncelerim burada sona ermektedir. İşsizlik Sigortasının biran evvel memleketimizde de tatbikine başlanması samimi temennilerimle hepimizi saygı ve sevgi ile selâmlarım.