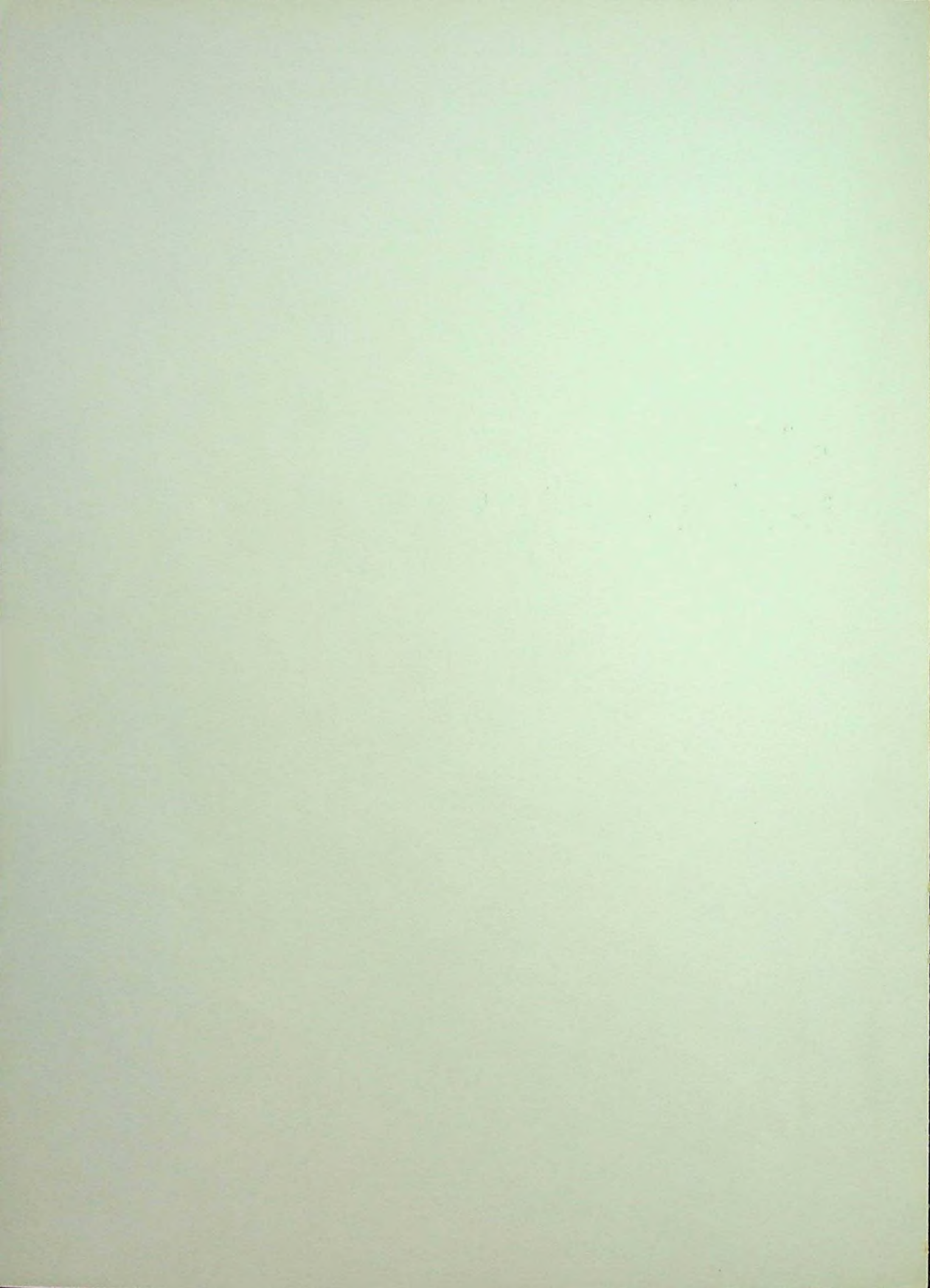


# NİÇİN İŞSİZLİK SİGORTASI

**Prof. Dr. Faruk ANDAÇ**

Kayseri 1991



**TÜRK-İŞ**  
Bilgi Merkezi

# **NİÇİN İŞSİZLİK SİGORTASI**

**Prof. Dr. Faruk ANDAÇ**

**TÜRK-İŞ**  
Bilgi Merkezi

Kayseri 1991

Tarih:.....

Demirbaş No: **6728**.....

Tasnif No: **368.44..AND 1991**

Şİ-ARUT  
İzmir 1913

*Kızım Ayşe Müge'ye...*

Şİ-ARUT  
İzmir 1913  
Kızım Ayşe Müge'ye...

## ÖNSÖZ

Bu kitapta yer alan İşsizlik Sigortası ile ilgili konular daha önce 1982 yılında hazırlamış olduğum Doçentlik Tezimde bilimsel olarak Sosyal Politika açısından ele alınmıştı. Ancak, o günden bu güne sabırla beklememize rağmen İşsizlik Sigortasının ülkemizde hâlâ kurulamamış olması nedeniyle konuyu bu defa önemine binaen güncelleştirerek ele alıp siz okuyucularıma sunmak istedim. Daha önce yüksek tirajlı gazetelerden birinde yayınlanan bu konudaki bir makalemden sonra bir çok kimseden almış olduğum tebrik ve tenkitleri değerlendirerek konuyu kamu oyu oluşturmak amacıyla yeniden güncelleştirmek suretiyle ülkemizde varlığına çok ihtiyaç duyulan İşsizlik Sigortası'nın kurulmasına katkıda bulunabilmeye çalıştım. Faydalı olabilirim ne mutlu bana.

Kitapta Doçentlik Tezimin etkisi altında kalınarak bilimsel tahlillere yer verilmiş, fakat örneklerle konu güncelleştirilmeye çalışılmıştır. Örnekler için fazla bir değişiklik olmadığından eski dökümanlardan yararlanılmıştır. Zaten bu konuda ülkemizde uygulama bulunmadığından döküman bulmakta da zorluk çekilmektedir.

Kitabın bu konuda çalışmalar yapmak isteyen fakat döküman bulma zorluğu çekenlere yardımcı olacağını ümit ederim.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nda bu günlerde konunun yeniden ele alınacağını ve siyasi partilerimizin programlarında da yer aldığını öğrenmiş bulunduğumdan, kitabın işsizlik sigortası kuruluş çalışmalarına da yardımcı olacağı kanaatindeyim.

Sosyal güvenlik açısından büyük bir eksikliği hissedilen İşsizlik Sigortası'nın kurulması hususunda yapılacak çalışmaların başarıyla sonuçlanmasını, ülkemize ve vatandaşlarımıza hayırlı ve uğurlu olmasını ve kitabın bu konuda yarar sağlamasını diler, bu kitabımı yayınlayan, TÜRK-İŞ'in çok değerli Sayın Yönetim Kurulu Üyelerine içten saygılarımla teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca yardımlarından dolayı Asistanlarım Sayın İsmail TANRIÖVEN'e, Sayın İsmail KAYAR'a, öğrencim Sayın T. Savaş ALPARSLAN'a ve büyük bir itina ile basımı gerçekleştiren DEMİRCİOĞLU MATBAACILIK'a teşekkür eder, tüm okuyucularıma saygılarımla sunarım.

Kayseri, Ağustos 1991

Prof. Dr. Faruk ANDAÇ





## İÇİNDEKİLER

|                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------|-----|
| ÖNSÖZ                                                        | III |
| İÇİNDEKİLER                                                  | V   |
| GİRİŞ                                                        | 1   |
| I. BÖLÜM : İŞSİZLİK SİGORTASININ YERİ VE ÖNEMİNE GENEL BAKIŞ | 2   |
| II. BÖLÜM : İŞSİZLİK SİGORTASI İLE İLGİLİ KAVRAMLAR          | 4   |
| §1- Sosyal Güvenlik Kavramı                                  | 4   |
| §2- Sosyal Güvenlik Konusu Olan Riskler                      | 6   |
| §3- Sosyal Güvenlik Araçları                                 | 7   |
| 1- Sosyal Yardım Kuruluşları                                 | 7   |
| A) Genel Sosyal Yardım Kuruluşları                           | 7   |
| B) İşsizlik Yardım Kuruluşları                               | 9   |
| a) İşsizlik Yardım Kuruluşlarının Genel Görünümü             | 9   |
| b) İşsizlik Yardım Kuruluşlarının Özellikleri                | 10  |
| 2- Sosyal Sigorta Kuruluşları                                | 10  |
| A) Sosyal Sigorta Kavramı                                    | 10  |
| B) Sosyal Sigorta İlkeleri                                   | 11  |
| C) Sosyal Sigorta Finansmanı                                 | 11  |
| D) Sosyal Sigortaların Diğer Kuruluşlardan Ayrımı            | 12  |
| a) Sosyal Sigorta-Özel Sigorta Ayrımı                        | 12  |
| b) Sosyal Sigorta-Sosyal Yardım Ayrımı                       | 13  |
| E) Sosyal Sigorta Kolları                                    | 13  |
| §4- İşsizlik Kavramı                                         | 14  |
| 1- İşsiz Tanımı                                              | 14  |
| 2- İşsizliğin Mahiyeti, Çeşitleri ve Nedenleri               | 18  |
| A) İşsizliğin Mahiyeti                                       | 18  |
| B) İşsizlik Çeşitleri ve Nedenleri                           | 18  |
| a) Gizli İşsizlik                                            | 19  |
| b) Açık İşsizlik                                             | 19  |
| aa) İradi İşsizlik (Subjektif İşsizlik)                      | 20  |
| bb) Gayri İradi İşsizlik (Objektif İşsizlik)                 | 20  |
| III. BÖLÜM: İŞSİZLİK SİGORTASININ MAHİYETİ                   | 21  |
| §1- İşsizlik Sigortasının Doğuşu ve Gelişimi                 | 21  |
| 1- Sendikalarca Kurulan İşsizlik Yardım Sandığı              | 22  |
| 2- İşverenlerce Kurulan İşsizlik Yardım Sandıkları           | 23  |
| 3- Kamu Kuruluşlarınca Kurulan İşsizlik Yardım Kuruluşları   | 23  |
| A) Mahalli İdarelerce Kurulan Yardım Sandıkları              | 23  |
| B) Devletçe Kurulan İşsizlik Sigortası                       | 24  |
| §2- İşsizlik Sigortası Kavramı                               | 25  |
| 1- İşsizlik Sigortası Tanımı                                 | 26  |
| 2- İşsizlik Sigortası Özellikleri                            | 28  |
| A) İşsizlik Riskini Tazmin Özelliği                          | 28  |
| B) Zorunluluk Özelliği                                       | 28  |

|                                                                 |           |
|-----------------------------------------------------------------|-----------|
| C) Prim Ödeme Özelliği                                          | 31        |
| D) Devletçe Kurulma Özelliği                                    | 33        |
| E) Yeniden İşe Yerleştirme Özelliği                             | 34        |
| §3-İşsizlik Sigortası Kapsamı                                   | 35        |
| 1- Bağımlılık (Subordination) Unsuruna Göre Kapsam              | 35        |
| A) Bağımlı Çalışanlar                                           | 36        |
| a) Memur                                                        | 36        |
| b) Hizmetli                                                     | 37        |
| c) İşçi                                                         | 37        |
| B) Bağımsız Çalışanlar                                          | 40        |
| a) İşveren                                                      | 40        |
| b) Serbest Meslek Sahipleri                                     | 40        |
| 2- İşsizlik Unsuruna Göre Kapsam                                | 41        |
| 3- Diğer Unsurlara Göre Kapsam                                  | 42        |
| 4- Uygulamaya Göre Kapsam                                       | 43        |
| §4-İşsizlik Sigortası Finansman Kaynağı ve Finansman Sistemleri | 46        |
| 1- İşsizlik Sigortası Finansman Kaynağı                         | 46        |
| 2- İşsizlik Sigortası Finansman Sistemleri                      | 50        |
| A) Repartisyon Sistemi                                          | 50        |
| a) Sistemin Olumlu Yönü                                         | 51        |
| b) Sistemin Olumsuz Yönü                                        | 51        |
| B) Kapitalizasyon Sistemi                                       | 51        |
| a) Sistemin Olumlu Yönü                                         | 51        |
| b) Sistemin Olumsuz Yönü                                        | 52        |
| §5-İşsizlik Sigortasından Yararlanma Koşulları                  | 52        |
| 1- Genel Koşullar                                               | 52        |
| A) İradesi Dışında İşsiz Olma Koşulu                            | 52        |
| B) Prim Ödeme Koşulu                                            | 52        |
| C) Belirli Bir Süre Bekleme Koşulu                              | 52        |
| D) Gösterilen İş Kabul Etme Koşulu                              | 52        |
| 2- Uygulamada Aranılan Koşullar                                 | 53        |
| §6-İşsizlik Sigortasının Sağladığı Yararlar                     | 57        |
| 1- Ödenek Miktarı                                               | 57        |
| 2- Ödenek Süresi                                                | 60        |
| §7-İşsizlik Sigortası Yönetimi                                  | 63        |
| 1- Yönetimle İlgili Genel Görüşler                              | 63        |
| 2- Uygulamada Yönetim                                           | 64        |
| <b>IV. BÖLÜM : İŞSİZLİK SİGORTASININ DEĞERLENDİRİLMESİ</b>      | <b>67</b> |
| §1-Çeşitli Ülkelerde Değerlendirme                              | 67        |
| 1- Sosyalist Ülkelerde                                          | 68        |
| 2- Kapitalist Ülkelerde                                         | 68        |
| 3- İşsizliği Tazmin Edici Politika Uygulayan Ülkelerde          | 69        |
| §2-Uluslararası Kuruluşlarda Değerlendirme                      | 73        |
| 1- Uluslararası Sözleşmelerde                                   | 74        |
| A) Çok Yanlı Sözleşmelerde                                      | 74        |
| a) Uluslararası Evrensel Kuruluşlarda                           | 74        |
| aa) Birleşmiş Milletler'de (BM)                                 | 74        |
| bb) Uluslararası Çalışma Teşkilatı'nda (ILO)                    | 75        |
| b) Uluslararası Bölgesel Kuruluşlarda                           | 81        |
| aa) Avrupa Konseyi'nde                                          | 81        |
| bb) Avrupa Topluluğu'nda (AT)                                   | 82        |
| B) İki Yanlı Sözleşmelerde                                      | 83        |
| 2- Mukayeseli Sosyal Güvenlik Hukuku Kurallarında               | 84        |



|                                                       |     |
|-------------------------------------------------------|-----|
| A) Jantik Şartı'nda                                   | 84  |
| B) Beveridge Planı'nda                                | 85  |
| a) Beveridge Planından Önce İngiltere'de              | 85  |
| b) Beveridge Planının Mahiyetinde                     | 88  |
| §3- Türkiye'de Değerlendirme                          | 92  |
| 1- İş ve İşçi Bulma Kurumu'nda                        | 93  |
| 2- Devlet Planlama Teşkilatı'nda (DPT)                | 96  |
| A) Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1963-1967)  | 96  |
| B) İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1968-1972)   | 96  |
| C) Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1973-1977)   | 97  |
| D) Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1979-1983) | 99  |
| E) Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1985-1989)  | 99  |
| F) Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1990-1994)  | 99  |
| 3- Siyasi Partilerde                                  | 100 |
| A) 12 Eylül 1980'den önce                             | 100 |
| a) Adalet Partisi Programı'nda                        | 100 |
| b) Cumhuriyet Halk Partisi Programı'nda               | 100 |
| c) Demokratik Parti Programı'nda                      | 100 |
| d) Milli Güven Partisi Programı'nda                   | 101 |
| e) Milliyetçi Hareket Partisi Programı'nda            | 101 |
| f) Yeni Türkiye Partisi Programı'nda                  | 101 |
| B) 12 Eylül 1980'den sonra                            | 102 |
| a) Anavatan Partisi Programı'nda                      | 102 |
| b) Sosyaldemokrat Halkçı Parti Programı'nda           | 102 |
| c) Doğru Yol Partisi Programı'nda                     | 102 |
| 4- Sendikalar'da                                      | 103 |
| Sonuç                                                 | 103 |
| Kaynaklar                                             | 107 |
| A) Kitaplar                                           | 107 |
| B) Makale, Rapor ve Diğerleri                         | 109 |

## TABLOLAR

|                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tablo I - OECD Ülkeleri Emek Piyasası                                                     | 16 |
| Tablo II - Yurtiçi İşgücü Piyasasında Gelişmeler                                          | 17 |
| Tablo III - Zorunlu ve İhtiyari İşsizlik Sigortası ile İşsizlik Yardımı Uygulayan Ülkeler | 30 |
| Tablo IV - İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı Uygulayan Ülkelerde Primlerin Dağılımı  | 32 |



## GİRİŞ

Çalışma esnasında bağımlı çalışanlar (işçi) başlıca iki sorunla karşı karşıyadır: Birincisi; çalışması sonucu elde edilen üretimden yeterince yararlanmak (ücret v.s. gibi). İkincisi ise; çalışma imkânlarının devamlılığını korumak (sosyal güvenlik v.s. gibi). İşçinin ekonomik ve sosyal sorunları dediğimiz bunların her ikisi de bağımlı çalışanları aynı ölçüde etkileyen olaylardır. Bu olaylar Sosyal Politika'nın kapsamını oluşturan başlıca sorunlardır.

Çalışma imkânlarının devamlılığının korunması, çalışanın sosyal güvenliği ile ilgili sorundur. Emeginden başka bir gelir kaynağı olmayan bağımlı çalışanın (işçinin) en büyük endişelerinden birisi, çalışma gücünün geçici veya sürekli olarak azalması veya kaybolmasıdır. Hastalık, Analık, İş kazası, Meslek Hastalığı, Sakatlık, Yaşlılık, Ölüm ve İşsizlik gibi olaylar, işçinin her zaman için karşılaşabileceği başlıca tehlikeler olup, çalışma gücünün geçici veya sürekli azalmasına veya kaybolmasına neden olurlar. İşte, işçi ve hatta bakmakla yükümlü olduğu ailesi, gelirlerinde azalmaya veya giderlerinde artmaya neden olan bu tehlikelere karşı bir güvence aramak zorundadır. Bu güvence önceleri, kendi kendilerini korumak şeklinde belirmiş, ancak kendi kendilerine yeterli olamayacakları anlaşılınca Sosyal Politika önlemlerinin gelişmesi ile sosyal güvencenin sağlanması Devletçe kurulup yönlendirilen "Sosyal Sigortalar" aracılığı ile gerçekleştirilmiştir.

İşsizlik de bu tehlikelerden birisidir. İşsizlik sadece bağımlı çalışan açısından değil, toplum açısından da gerek ekonomik ve gerekse sosyal yönden gelişme düzeyi ne olursa olsun bir ülkenin en önemli sorundur<sup>1</sup>.

Bu sorunun çözülmesi için alınacak en etkin önlem, muhakkak ki, ekonomide tam istihdamı sağlamaktır. Ancak, Neo-Klasik ekonomistlerin de belirttiği gibi, yatırım ve tüketim harcamalarının tayin ettiği toplam efektif talebin yetersiz kalması nedeni ile üretim faktörlerinin (emek, sermaye, doğal kaynak, girişim) tam kullanımı (tam istihdam) çok zaman gerçekleştirilememekte ve ekonomi eksik istihdamda da dengeye gelebilmektedir. Bu durumda ise, emek unsurunun bir kısmı üretim faaliyetinin dışında kalmakta, diğer bir deyişle, işsizlik sorunu ortaya çıkmaktadır<sup>2</sup>. Emek arzı ile talebi arasındaki meydana gelen bu fark (işsizlik), gelişmiş ülkelerde tüketim yetersizliğinden, gelişmemiş ülkelerde ise, tasarruf yetersizliğinden ileri gelmektedir.<sup>3</sup> Bu nedenle, işsizlikle mücadelede her ülke kendine özgü yöntemler uygularlar. Ancak, bu mücadelede nüfus artışı, teknolojik değişme,

(1) EKİN, Nusret İşsizlik, İst. 1971, s. 3.

(2) ÜLGENER, Sabri; Milli Gelir, İstihdam ve İktisadi Büyüme, I. Ü. İktisat Fak. Yayını No: 175, İst. 1970, s. 108.

— KEYNES, John Maynard; İstihdam, Faiz ve Para genel Teorisi, çev.: BALTACIGİL, Asım, İst. 1969, s. 20

— GUITTON, Henry; Economie Politique, Tome I, Precis Dalloz, Paris 1967, s. 94.

(3) ZALM, Sabahattin; Çalışma Ekonomisi, İst. 1975, s. 134.

— KUTAL Metin, İşsizlik Sigortası (Makale), Hürriyet Gazetesi, 5.7.1981.

doğal olayların değişmesi gibi nedenler ile kesin başarıya ulaşılabacağı söylenemez.

Halbuki uzun süren işsizlik, kişide psikolojik depresyon, psikosomatik denilen hastalık<sup>1</sup>, toplumda suç artışı, aile ünitelerinde çözümler ve isyanlar gibi huzuru bozucu sonuçlar meydana getirmektedir.

O halde üretime katılan emek faktörü, çalışma istek ve yeteneğinde bulunmasına rağmen, ekonomik nedenlerle istihdam edilemiyorsa, geçimi doğrudan doğruya emeğine bağlı olan işçiye işsizlik tehlikesine karşı toplumca tazminat verilmesi gerekir. Sosyal yönü ağır olan bu tazminatın ödenmesinde; sosyal güvenlik sistemi içinde, işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı kuruluşları, belirli koşullarda çalışma imkânını kaybetmiş işçiye devletçe gelir transferi yapan başlıca araçlardır.

Burada sigortacılık tekniği ile faaliyet göstermeyen işsizlik yapıdını kuruluşları konumuz dışında bırakılmış, konumuz olan İşsizlik Sigortası sadece Sosyal Politika içinde incelemeye tabi tutulmuştur.

## I. BÖLÜM

### İŞSİZLİK SİGORTASININ YERİ VE ÖNEMİNE GENEL BAKIŞ:

İşsizlik Sigortası, toplumda oluşan sosyal gruplar (işçi-işveren) ve bunlar arasında beliren farklılaşmalar sonucu ortaya çıkan ekonomik ve sosyal sorunları çözümleyen sosyal politikanın en önemli konularından birisidir. Toplumu rahatsız eden çalışma ile ilgili işsizlik sorununun tazminini yine sosyal politika kuralları arasında aramak gerekir. Ve yine, "İşsizlik Sigortasının tazmin edici politikası, işsizliğin çalışanlar üzerinde meydana getireceği umutsuzlukları sınırlı bir ölçüde de olsa, gidermek gibi sosyal yönü ağır bir amaçtan hareket etmekle, bu nedenle de sosyal güvenlik sistemi içinde yer almaktadır"<sup>2</sup>. Dolayısı ile, sosyal güvenlik kuruluşları içinde yer alan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren Sosyal Sigorta kuruluşları ile de ilişkisi vardır.

Özellikle nüfus artışı fazla, sanayileşme hızı yetersiz ülkelerde, işsizlik değişik biçimlerde ortaya çıkmakta ve pekçok olumsuz etkilerini de beraberinde getirmektedir. Hatta, işsizlikle en uygun koşullar altında mücadele eden ülkelerde bile, işsizlik, daima mevcut olmuş ve olmaktadır. "İşsizlik Sigortasının mevcut olmadığı bir ülkede işsizlik, bir kabus gibi çalışma hayatındaki ferdin üzerine çökmekte ve onun en başta gelen endişesini teşkil etmektedir. Bu endişe şüphesiz halihazırda işsiz olan bir şahıs için öncelikle bahis konusu olabileceği gibi, ayrıca istihdamda bulunan insan yönünden de her an işsiz kalmak korkusu, çalışma hayatındaki huzur ve güven duygusu yerine, huzursuzluğu ve gelecek endişesini getirmektedir. Tabiatı ile, böyle bir ferdi psikoloji, ayrıca düşük verim, gergin işçi-işveren ilişkileri, işe dikkat ve alakanın azalışı, v.s. yönlerden de etkiler yaratmaktadır"<sup>3</sup>.

William H. BEVERIDGE'e göre: "İşsizlikten doğan iki büyük kötülük vardır: İlk olarak işsizlik, işsiz kalan fertte faydasız, arzu edilmeyen insan olduğu hissini yaratır; ikinci olarak ise, işsizlik insanların hayatına korkuyu getirir. Bu korkudan da nefret doğar"<sup>4</sup>. Gerçekten işsizlik kişinin ekonomik ve ruhsal yönden güven duygu-

(1) TOPRAK, Hayri; İşsizlik ve İşsizliğin Yarattığı Psikolojik Sorunlar (Makale), İIBK Yayını, İIBK Dergisi, Ocak 1977, sayı 5, s. 26 ve 27.

(2) DPT; Sosyal Güvenlik, 4BYKP Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT-1556-ÖİK: 245, Mart 1977, s. 271.

(3) EKİN, Nusret; İşsizlik, a.g.e., s. 3

(4) BEVERIDGE, William H.; Full Employment in a Free Society, W.W. Norton and Co. Inc., New York 1945, s. 248.



sunu yitirmesine, kendisini kusurlu, yetersiz bulmaya başlamasına ve yakınlarına kırıcı, sinirli bir takım davranışlarda bulunmasına neden olmaktadır<sup>1</sup>. Hatta işsizlik süresi uzadıkça işsiz, avarelik, boşgezerlik ve tembelliğe alışmakta, önemli ölçüde vasıf kaybına yol açmakta, işçilik disiplini ve alışkanlıklarının ortadan kalkmasına neden olmakta, işsizlerin tekrar iş bulma şansını azaltmakta ve işsizliğin büyümesini teşvik etmektedir.

İşsizliğin büyümesi ile, toplumda tüketici grup süratle genişlemekte, üretici grubun bakmak zorunda kalacağı kişi sayısı artmakta, fertlerin tasarruf ve yatırım kaynaklarını azaltmakta, sonuçta kalkınmanın amaç ve hedeflerine ters düşen ekonomik sonuçlar yaratmaktadır.

Elbetteki üretici insan gücü kaynağının israf edilmesine yol açan, işgücünün iş göremez ya da işe yaramaz duruma gelmesine neden olan ve dolayısı ile milli gelir ve üretimin düşmesi sonucuna varan, bunun yanında sosyal barışı temelden sarsan işsizlikle mücadelede en etkin çözüm yolu, istihdam kapasitesini artıracak yatırımların artırılmasıdır. Ancak, her ülkede tam istihdamı sağlamak (işsizliği yok etmek) mümkün olmayacağına göre, çalışma istek ve yeteneğinde olup da günün çalışma ve ücret koşullarına göre emeğini sunmasına karşın ekonomik nedenlerle uygun bir iş bulamayan işsize yaşama hakkını vermek her toplumun kaçınılmaz görevidir. Zaten, "sosyal yayınlarda işsizlikle savaş önlemleri, iş bulma, mesleki yetiştirme kursları açma gibi teknik, ihracatı geliştirmek için vergi iadesi, yurt düzeyinde sanayii, onunla beraber istihdamı yaymayı amaçlayan yatırım indirimi gibi ekonomik ve nihayet işsiz kalanlara devlet tarafından yardım edilmesi veya işsizlik sigortası oluşturulması gibi sosyal tedbirler şeklinde üç türde özetlenir"<sup>2</sup>.

İşsizlik sigortasının işsizlikle mücadelede sosyal bir tedbir olarak yer alması; "işsizlikten doğan sosyal ızdırabın belirli bir ölçüde giderilmesi, sosyal barışın korunması, kısmi bir güvenlik içinde bulunacak olan işçilerin daha elverişli koşullarda iş elde etmeleri yanında, aldığı ücretten başka bir gelir kaynağı olmayan işçilere uğradığı gelir kaybını kısmen de olsa gidermek ya da başka bir deyimle, işçiye evvelce sahip olduğu kaynakların hiç olmazsa bir kısmını garanti etmek suretiyle işçinin satın alma gücünün korunması ve böylece işsizliğin memleket ekonomisine olan olumsuz etkilerinin azaltılması" sonucunu doğurur<sup>3</sup>.

Kazancı sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında kesilmiş, çalışma istek ve yeteneğinde olan bağımlı çalışanların geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılamak üzere, devletçe zorunlu olarak kurulmuş sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir sosyal güvenlik kuruluşu olan "İşsizlik Sigortası", işçiye parasal destek sağlamak yanında ona, gelecekte çalışma güvencesi vermekte, yeni ferdi iş pazarlığı gücü kazandırmaktadır. İşe dönük etkin bir eğitim ve iyi işleyen işe yerleştirme sistemi ile işsize yeni bir iş bulma imkanı vermektedir. Diğer bir deyişle, "işsize nitelik ve yeteneğine göre, daha iyi koşullarda uygun ücretle yeni bir iş elde etme güç ve fırsatını vermektedir"<sup>4</sup>.

(1) TOPRAK, Hayri, a.g.e., s. 27.

(2) ARIKAN, İsmail; İşsizlikle Savaş Tedbirleri ve Memleketimizde Geçerlikleri (Makale), İİBK Dergisi, Ocak 1977, sayı: 5, s. 11.

(3) ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası Üzerine Bir Araştırma (makale), İİBK İşgücü Dergisi, Temmuz-Eylül 1979, sayı: 3, s. 12.

(4) MARUFLU, Selçuk - ORHON, Emel - TÜTÜNCÜ, Enis; Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulamasına Dönük Model Araştırması, DPT Yayını, No: DPT: 1630 SPD: 304, Ocak 1978, s. 15.



İşsizlik sigortası uygulaması ile aynı zamanda "işgücü ve işsizlik hakkında kesin veriler elde edileceğinden, ekonomik ve sosyal hayatın akışını doğru ölçülerle izlemek ve düzenlemek bakımından da daha isabetli ve somut kararlar alınabilecektir"<sup>1</sup>. Gerçekten, uygulayıcı ülkelerde iş ve işçi hakkında bilgi düzenlemek, işe yerleştirmek ve en önemlisi işe dönük, yeni işe hazırlayan etkin bir eğitim hizmeti vermek sureti ile, "İşsizlik Sigortası" büyük önem kazanmaktadır.

Öte yandan işin keyfi olarak bırakılması, gösterilen işi kabul etmemesi, kötü hal ve davranışından dolayı işinden çıkarılmış olması hallerinde işsizlik sigortasından yararlanamayacağını bilen işçi işine daha büyük önem gösterecek, iş gücü devri düşecek ve böylece o iş yerinde verimlilikte artacaktır<sup>2</sup>.

Ayrıca, işsizlik sigortası için ayrılacak fonların üretime katılmayanlara harcanmamasını, ekonominin yatırım ihtiyaçlarının israfına neden olacağından endişe edilmekte ise de; bir ülkede ekonomik büyüme kadar, sosyal gelişmenin sağlanması ve ekonomik büyümenin sonuçlarının topluma adil ve dengeli bir biçimde yaygınlaştırılması, sosyal adaletin, sosyal huzur ve barışın sağlanması bakımından "Sosyal Devlet" anlayışının bir gereğidir. Hem kaldı ki, "İşsizlik Sigortası ve diğer sosyal sigorta programları için toplanan Sosyal Güvenlik fonlarının üretken, istihdamı artırıcı, bölgeler arası dengesizliği giderici yatırımlarda etkili olarak kullanılması" bu endişeyi ortadan kaldırmaktadır<sup>3</sup>.

Şu halde diyebiliriz ki: işsizlikle mücadelede önemli bir vasıta olan İşsizlik Sigortası, sefaleti ve ücretlerin düşmesini önlemekte, verimliliği artırmakta, iş gücü piyasasını organize etmekte, işsizleri işe girmeye zorlamakta, tam rekabetin hakim olduğu ekonomilerde, sosyal ve ekonomik hayatı arasında yumuşatıcı ve uyum yaratıcı bir rol oynamaktadır.

## II. BÖLÜM

### İŞSİZLİK SİGORTASI İLE İLGİLİ KAVRAMLAR

#### §1- SOSYAL GÜVENLİK KAVRAMI:

Çalışma sürecinde çalışanlar, çeşitli tehlikeler ve risklerle karşı karşıya bulunurlar. Karşılaştıkları bu tehlike ve riskler esnasında çalışanların korunması gerek kişinin ve gerekse toplumun yaşam sürekliliğini sağlamak için büyük önem kazanmaktadır. Bu nedenle, bazı önlemlerin alınması gerekmektedir. Ancak, bu önlemler belirli kurallar ve programlarla yürütüldüğü takdirde optimum yarar sağlar. Çalışanların karşılaşacakları tehlike ve risklere karşı alınacak sosyal politika önlemleri "Sosyal Güvenlik" kuralları ile sağlanmaktadır.

Sosyal güvenlik kavramı ilk defa 1935 yılında ABD'de kabul olunan "Social Security Act" adlı yasada kullanılmış, sonra 1941 yılında ILO'nun Dr. Emanuel STEIN'ce hazırlanan "Approaches to Social Security" adlı raporu ile yayılmıştır. Daha sonra, ünlü Beveridge raporunda bu kavrama yer verilmiş ve 1944 yılında Philadelphia'da toplanan Uluslararası Çalışma Konferansında Sosyal Güvenlik kavramına geniş ölçüde değeri verilmiştir<sup>4</sup>. Bizim mevzuatımızda sosyal güvenlik kav-

(1) ŞAHİN, Hasan, İşsizlik Sigortası Üzerine, a.g.e., s. 12.

(2) YALÇIN, Selçuk; Personel İdaresi, İ.Ü. İşletme Fak. Yayını, No: 9, İst. 1971, s. 57.

(3) MARUFLU, Selçuk - ORHON, Emel - TÖTÜNCÜ, Enis; a.g.e. s. 13.

(4) TALAS, Cahit; Sosyal Ekonomi, Ank. 1976, s. 528.

- YAZGAN, Turan; Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi, İktisadi Araştırma Vakfı Yayını, No: 21, İst. 1969, s. 3.

ramına ilk defa 4841 sayılı ve 1946 tarihli "Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun"un 1. maddesinde yer verilmiştir.

Ancak, bugün hemen hemen bütün ülkelerde sosyal güvenliğin metodları ve prensipleri devamlı münakaşa edilmekte ve sık sık değişmekte olduğundan, hiç bir yerde kesin bir model kurulamamıştır. Bu nedenle sosyal güvenlik sistemlerinin büyük boşlukları vardır. Bu boşluklar ise büyük halk kitlelerinin sosyal güvenlik önlemlerinden yeterince yararlanamamalarına neden olmaktadır<sup>1</sup>.

Prof. Adil İZVEREN tarafından sosyal güvenlik kavramının sosyal politika ile ilişkisi yönünden genel tanımı: "halkın halihazırda ve gelecekteki geçiminin güvence altına alınmasını sağlayan bir tedbirler bütünüdür"<sup>2</sup> şeklinde yapılmaktadır.

Biraz daha değişik bir anlatımla, "Sosyal Güvenlik, çağdaş toplumlarda bireyleri, varılan belirli bir üretim teknolojisinin sonucu olarak, toplumun sosyo-ekonomik yapısında ve ilişkilerinde ortaya çıkan çeşitli etkenlerin olumsuz etkilerine karşı korunacak ve geleceğe yönelen zaman doğrultusu içinde güvenliğini sağlamak amacını güden bir kurum olarak ortaya çıkmaktadır"<sup>3</sup>.

"Bu kavramla, burada amaçlanan devlet varlığının korunması ve güvence altına alınması olmayıp, bireylerin düzenleyici devlet karışımları ile maddi yönden korunmalarıdır. Bu nedenle sosyal güvenliği hiç veya yeteri kadar gelir kaynağı olmayan bireylerin gelir yönünden güvencesini sağlamak amacını güden sosyal politikanın bir bölümü olarak tanımlayabiliriz"<sup>4</sup>.

Kavram olarak "Sosyal Güvenlik; herşeyden önce, herkesde bir güvence duygusu yaratmak, bu güvenceyi bozacak her tehlikeyi önlemek ve bu tehlikeleri etkili bir biçimde yok edecek durumları sağlamak davasıdır"<sup>5</sup>. Başka bir tanımla, "Sosyal Güvenlik, bir mesleksel, fizyolojik veya sosyo-ekonomik riskten ötürü geliri veya kazancı sürekli veya geçici olarak kesilmiş kimselerin geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılayan bir sistemdir"<sup>6</sup>.

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Beyannamesi'nde belirtildiği gibi, insan haklarından birisi de insanın işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık veya insan iradesi dışında meydana gelen diğer her türlü tehlikeye karşı devletçe korunmasıdır<sup>7</sup>. Bu da, ancak sosyal güvenlik sistemi ile gerçekleştirilir.

"Sosyal Güvenliğin esas amacı; çalışma gücünü, beden ve ruh sağlığını devam ettirmek için gelir kaynaklarını daimi veya geçici bir biçimde kaybedenlere toplum olarak yardım etmek suretiyle onları, ihtiyaçlarının esaretinden kurtarmaktır"<sup>8</sup>. Diğer bir tanımla, "Sosyal Güvenlik; hiç bir ayırım gözetilmeksizin herkesin, sosyal ve

(1) RICHARDSON, J. Henry; İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik, Çev: YAZGAN. Turan; İ.Ü. İktisat Fak. İktisat ve İktisadiyat Enstitüsü Yayını, No: 56, s. 3.

(2) İZVEREN, Adil, Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar, Ank. 1970, s. 20.

(3) DİE; Türkiye İstatistik Yıllığı, 1981, s. 133.

(4) HENSEN H.'den DÜNDAR, Faik Birol; Sosyal Güvenlik Araçlarının Makro Ekonomik Etkileri, ALTIA Yayını, No: 76, Ank. 1976, s. 18.

(5) LAROQUE P.'den TALAS, Cahit; Sosyal Ekonomi, Ank. 1976, s. 528.

(6) TALAS, Cahit, a.g.e., s. 528.

(7) B.M. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Madde: 25.

(8) RICHARDSON, J. Henry; a.g.e., s. 16.

ekonomik gereksinimlerini de kapsayacak biçimde hal ve geleceklerinin güvence altına alınmasıdır"<sup>1</sup>.

Bu tanımlara bağlı kalarak, Sosyal Güvenliği, çalışanların iradeleri dışı sosyo-ekonomik, mesleki, sosyal ve fizyolojik nedenlerle karşılaştıkları tehlikelerin Devlet tarafından yasalarla tazmini şeklinde tanımlamak doğru olacaktır.

Ancak, bu amaca yönelik her kuruluşu sosyal güvenlik kuruluşu olarak kabul etmek hatalı olur. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki: sosyal güvenlik, yasalarla Devletin denetimi altında faaliyet gösteren kuruluşlarla gerçekleştirilir. İhtiyari sigorta, özel sigorta, sendika veya kendi aralarında kurulan yardım sandıkları, dini müesseselerin yardımları, aile içi veya komşular arası yardımlar gibi kuruluşlar sosyal güvenliğin dışında kalmaktadır.

Ayrıca, Sosyal Güvenlik yasalarla verilmiş bir hakur. Hiç bir kimsenin insafına, merhametine bırakılmış yardım değildir. Kaldı ki sosyal güvenlik araçlarından Sosyal Sigortalar, kendi üyelerinin, işverenin ve devletin katkıları ile finanse edildiği halde, sosyal yardım kuruluşlarının finansmanını sosyal bütçe<sup>2</sup> vasıtası ile Devlet tarafından doğrudan doğruya sağlanmaktadır.

## §2- SOSYAL GÜVENLİK KONUSU OLAN RİSKLER:

Yaşam boyu insanlar sürekli olarak çeşitli tehlikeler ve risklerle karşı karşıya bulunurlar. Bu tehlikelerden bazıları mallara bazıları canlara zarar verir. Her ne şekilde olursa olsun, insanın bu tehlikelere karşı koyması bazen kendisi tarafından bizzat gerçekleştirilebilir. Fakat çoğu zamanlarda bunlara kendisinin bizzat karşı koyması mümkün olmaz. Böyle bir durumda gerek mala gerek cana gelecek zararlardan korunmak veya bu zararların yerine yenisini koymak insanın geleceğe güvenini artırır. Bunlar genel güvenliğin konusudur. Yaşam içinde bu genel tehlikelerin (doğal afetler, savaş, adi suçlar v.s. gibi) yanında çalışma hayatı içinde de çalışanlar ile ilgili kendine özgü bazı tehlikeler de vardır ki, bunlar da sosyal güvenliğin konusunu oluşturan tehlikelerdir.

Uluslararası Çalışma Teşkilatının Uzmanlar Komitesince alınmış olan bir tavsiye kararına göre<sup>3</sup>, çalışanlarla ilgili tehlikeler şöyle tasnif edilmiştir: a- Fiziki Tehlikeler: Hastalık, sakatlık, yaşlılık, analık, kaza, ölüm. b- Ekonomik Tehlikeler: İsteği dışında işsizlik. c- Aile ile ilgili Tehlikeler: Çocuklu ailelerin ekonomik sıkıntıları.

1941 yılında Sir William BEVERIDGE başkanlığında İngiltere'de hazırlanmış olan "Beveridge Planı"nda sosyal güvenliği konu alan riskler; işsizlik, hastalık, kaza ve yaşlılık gibi sosyal risklerle, aile reisinin ölümü, doğum veya evlenme gibi olağanüstü riskler" şeklinde tasnif edilmiştir<sup>4</sup>.

Prof. Cahit TALAS'a göre<sup>5</sup> bu tehlikeler: a- Mesleksel Riskler: İş Kazaları, meslek hastalıkları. b- Fizyolojik Riskler: Hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık ve ölüm. c- Sosyo-Ekonomik Riskler: İşsizlik, aile ödenekleri şeklindedir.

(1) DPT: Sosyal Güvenlik, 4. BYKP Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Mart 1977, s. 11.

(2) "Sosyal Bütçe, tüm devlet bütçesinin bir bölümüdür. Bu özelliği ile sosyal bütçe, sosyal güvenliğin tüm mali akımların bir alt birimi olarak düşünülmelidir" H. Hensen'den DÜNDAR, Faik Birol; a.g.e. s. 17.

(3) BIT: La Securite Sociale, Etude Internationale, Geneve 1950.

(4) GÜVEN, Ercan; İş Kazası Yonunden Sosyal Politika, s. 38

(5) TALAS, Cahit; Sosyal Ekonomi, a.g.e., s. 554-569.



Ülkemizde sosyal güvenlik uygulamasında işsizlik riski hariç, fizyolojik ve mesleki risklerin bütünü sosyal sigorta kuruluşları (Sosyal Sigortalar, Emekli Sandığı, Bağ-Kur) tarafından karşılanmaktadır.

Sosyal riskler ise, Sağlık Bakanlığı ile bu Bakanlığın denetimi altındaki bazı özerk kuruluşlarca (Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü, Kızılay Genel Müdürlüğü v.s. gibi) ve bazı kamu kuruluşlarınca (İş ve İşçi Bulma Kurumu, Belediye, İl Özel İdaresi v.s. gibi) karşılanmaktadır.

Yukarıda yapılmış olan tanımların ve tasniflerin genel değerlendirilmesi sonucu ve ülkemizdeki uygulama da göz önüne alınarak sosyal güvenliğin konusu olabilecek riskleri şu şekilde sıralayabiliriz:

**1- Fizyolojik Riskler:** Hastalık, malullük, analık, yaşlılık, ölüm.

Bunlar çalışanların doğal olarak karşılaştıkları risklerdir. Her insan gibi çalışanlar da doğar, yaşar ve ölürlür. Bu doğal bir olaydır. Yaşarken hastalanmaları, sakatlanmaları, doğum yapmaları (kadınlar), yaşlanmaları ve ölmeleri fizyolojik bir olaydır.

Bu risklerin telafisi için Sosyal Sigorta Kuruluşları kurularak, çalışanlar güvence altına alınır.

**2- Mesleki Riskler:** Meslek hastalığı, iş kazası.

Çalışma esnasında karşılaşılabilecek risklerdir. Buna karşı alınan sosyal güvenlik önlemi Sosyal Sigorta Kuruluşlarıdır.

**3- Sosyal Riskler:** Fakirlik.

Çalışanın çocuk sayısının fazlalığı, bakmakla yükümlü olduğu yakınlarının fazlalığı, yeteneksizliği, sakatlığı, kimsesizliği v.s. gibi nedenlerle yetersiz gelire sahip olması halindeki risktir. Bu riske karşı kurulmuş Sosyal Yardım Kuruluşları sosyal amaçla yardımda bulunurlar.

**4- Sosyo-Ekonomik Riskler:** İşsizlik.

Çalışanların elinde olmadan sosyo-ekonomik nedenlerle işsiz kalma riskidir. Tek geliri olan emeğini, kullanamamasından ileri gelen bir risktir. Bu riskin telafisi için ya istihdamı artırıp çalışma imkanına kavuşturulması ya da işsizlik sigortasından ve/veya işsizlik yardımından yararlanması şeklindedir<sup>1</sup>.

### **§3- SOSYAL GÜVENLİK ARAÇLARI:**

Devletin görevi olan sosyal güvenliğin tüm vatandaşlarına sağlanmasında genellikle iki araç kullanılmaktadır. 1- Sosyal Yardım Kuruluşları, 2- Sosyal Sigorta Kuruluşları<sup>2</sup>. Zaten 1982 anayasamızın 60. ve 61. maddelerinde de bu şekilde bir ayrım yapılmış olup sosyal güvenliğin tüm vatandaşlara sağlanması emredilmektedir.

#### **1- SOSYAL YARDIM KURULUŞLARI:**

##### **A) GENEL SOSYAL YARDIM KURULUŞLARI:**

Sosyal Yardım; sosyal risklerden olan, özellikle gelir yetersizliğinden ileri gelen

(1) ILO'nun 4 Haziran 1952 yılında yaptığı 35 nolu toplantısında kabul edilmiş olan "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları" adlı 102 sayılı sözleşmede; işsizlik sigortasının sosyal güvenlik sistemi içinde yer alması öngörülmektedir (Bu sözleşmeyi Türkiye 29.7.1971 tarihinde onaylamıştır. Bkz. R.G. 10 Ağustos 1971 tarih ve 13922 sayı).

(2) Prof. Sait DİLİK; "Türkiye'de Sosyal Sigortalar" adlı eserinde, Sosyal Yardım, Sosyal Sigorta ve Devletçe Bakılma diye üç yöntemden söz eder. -Bkz. DİLİK, Sait, Türkiye'de Sosyal Sigortalar, Ank. 1972, s. 1. .



sorunların güvence altına alınmasında Devletin veya ona bağlı kuruluşların sağladığı ödentilerdir. Toplumda çalışamayacak durumda olupta bakıma muhtaç tüm vatandaşları (kimsesizler, sakatlar, gelirsizler, çok çocuklu aileler v.s. gibi) kapsar. Daha çok geliri belirli seviyenin altında olan kimselerle (fakirler) ilgilendirir. Fakat sosyal politika anlayışı içinde çalışanları da çok yakından ilgilendirir. Zira "Sosyal Yardımlarda izlenen amaç, kişinin mümkün olan en kısa sürede yeniden çalışabilme, gelir sağlama ve böylece kendi geçimini sağlama olanağına kavuşturulmasıdır"<sup>1</sup>.

Sosyal Yardım iştirak esasına dayanmaz ve iştirakla ivaz arasında hiç bir ilgi yoktur. Devletin sosyal bütçesi ile veya bu amaca yönelik özel vergilerle finanse edilir. Sosyal sigortanın boşluklarını dolduran bir kuruluş niteliğindedir.

Ayrıca özel nitelikli bazı hayır ve yardım kuruluşları da (dini kuruluşlar, yardım dernekleri v.s. gibi) sosyal yardım faaliyetinde bulunmakta iseler de sosyal yardım esasen Devletin ödevlerindendir. Zorunlu özelliği olduğundan iane, sadaka değildir. Sosyal Güvenliği sağlayıcı özelliği vardır. İstenebilir bir haktır. Halbuki özel nitelikli yardım kuruluşlarının yardımları ihtiyari olup, hak niteliğinde değildir.

Kamu sosyal yardım kuruluşları daha çok ihtiyarlık, dul ve yetimlikten ileri gelen fakirlik, tehlikelerine karşı yetersiz geliri olan kimseleri korumaya yöneliktir. "Esas fonksiyonu, sosyal sigortalardan kapsamadığı grupları ve sosyal sigortalara dahil olup, sigortaca korunamayanları her türlü sosyal güvenlik risklerine karşı korumaktır"<sup>2</sup>.

Ülkemizde kamu sosyal yardım kuruluşları başlıca Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı vasıtası ile kurulmuş ve faaliyetleri bu bakanlıklarca yürütülmektedir.<sup>3</sup> Bu kuruluşların bazılarına ait kanunlar dizisini şöyle sıralayabiliriz:

— 1960 tarihli ve 168 sayılı "Yabancı Memleketlerde Türk asıllı ve Yabancı uyruklu öğretmenlere sosyal yardım yapılması hakkındaki kanun"<sup>4</sup>a göre; yabancı ülkelerde Türk Kültürüne hizmet eden Türk asıllı ve yabancı uyruklu öğretmenlerin görevlerinden ayrılmaları halinde kendilerine veya ölümleri halinde dul ve yetimlerine sosyal yardım yapılır (md. 1).

— 1941 tarihli ve 4109 sayılı kanuna göre; 45 günden fazla askerlik hizmetinde bulunan kimselerin ailelerine, muhtaç olduklarını belgelendirdikleri takdirde yardım sağlanır.

— 1968 tarih ve 1005 sayılı "İstiklal Madalyası verilmiş bulunanlara vatani hizmet tertibinden şeref aylığı bağlanması hakkında kanunla", Milli Mücadeleye katılmış ve bu nedenle İstiklal madalyası verilmiş bulunan Türk vatandaşları ile 1950 yılında Türk Ordusu'nun Kore'de fiilen savaşa katılmış olan Türk vatandaşlarına hayatta bulundukları sürece, kendilerine aylık bağlanır.

— 6972 sayılı ve 1957 tarihli "Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun"<sup>5</sup>la beden, ruh ve ahlak gelişmeleri tehlikede olup, ana ve babasız, ana ve babası belli olmayan, ana ve babası tarafından terk edilen, ana ve babası tarafından ihmal edilip fuhuşa, dilencilik, alkollü içkileri veya uyuşturucu maddeleri kullanmaya veya ser-seriliğe sürüklenmek tehlikesine maruz korunmaya muhtaç çocuklar, reşit oluncaya

(1) DİLİK, Sait; a.g.e., s. 3.

(2) YAZGAN, Turan; a.g.e., s. 20.

(3) YAZGAN, Turan; a.g.e., s. 20-26.

— ATASOY, Adil; Türk Hukukunda Kanunla Kurulmuş Özel Yardım Sandıkları (Makale), EİTİA Dergisi, Cilt XIV, Sayı: 2, Eskişehir, Haziran 1978, s. 282.

kadar kurulacak kurumlarda (çocuk bakım evleri v.s. gibi) bakılıp yetiştirilecek ve bir meslek sahibi edilecektir.

— 1976 tarih ve 2022 sayılı 65 yaşını doldurmuş, muhtaç, güçsüz ve kimsesiz Türk vatandaşlarına aylık bağlanması hakkında kanuna göre; 65 yaşını doldurmuş, kendisine kanunen bakmakla mükellef kimsesi bulunmayan, iş görme ve çalışma gücünden mahrum olduğunu belgelerle kanıtlayan, sosyal güvenlik kuruluşlarından yararlanmayan, nafaka bağlanmamış, kanunla bağlanmış herhangi bir gelire sahip olmayan Türk vatandaşlarına hayatta bulundukları sürece aylık bağlanır.

"Fransa'da ise, sosyal yardım kuruluşları, geliri yetersiz olanlara sağlık yardımları, yaşlılara yardım, sakatlara, körlere ve ağır sakatlara yardım, aileye yardım, asker ailelerine yardım, lojman yardımı, hastaneden, hapishaneden, tehlikeli bir afetten, tecavüzden kurtulmuşlara yardım, çocuğa yardım" şeklinde oluşmuşlardır<sup>1</sup>.

## **B) İŞSİZLİK YARDIM KURULUŞLARI:**

### **a) İŞSİZLİK YARDIM KURULUŞLARININ GENEL GÖRÜNÜMÜ:**

Bu kuruluşlar "işsizlik sigortası sisteminden farklı olup, muhtaç durumdaki işsizlere, özellikle işsizlik sigortasından yararlanma müddeti dolupta henüz kendisine iş bulamamış, ya da işsiz kalmış olmakla birlikte işsizlik sigortasından yararlanabilmek için zorunlu olan prim ödeme gün sayısını doldurmamış olanlara, satın alma güçlerini ve yaşamlarını devam ettirebilmek amacı ile yapılan parasal yardım esasına dayanmaktadır.

İşsizlik yardımı sisteminde ödeme süresi genellikle sınırsızdır. Yapılacak yardımın tamamen devlet tarafından karşılanması esas olmakla birlikte Yugoslavya, Lüksemburg gibi farklı bir uygulama yapan ülkeler de bulunmaktadır.

İşsizlik sigortasına göre oldukça eski bir tarihçeye sahip işsizlik yardımı sistemi, esas itibarı ile yerel idarelerin işsiz ve muhtaç kimselerin toplumca yardım görmesi düşüncesi ile giriştikleri girişimlerin gelişmesi ile vücut bulmuştur<sup>2</sup>.

Uygulamada bugün sadece işsizlik yardım sistemi uygulayan ülkeler şunlardır: Avusturalya, Lüksemburg, Yugoslavya, Macaristan ve Yeni Zelanda. Ancak, ileride değinileceği gibi, Avusturya, Finlandiya, Fransa, F. Almanya, İrlanda, İspanya, Hollanda ve İsveç'de zorunlu ya da isteğe bağlı işsizlik sigortası sistemi yanında, işsizlik yardım sistemi de uygulanmaktadır. Fransa ve F. Almanya'da zorunlu olan ayrı bir işsizlik yardım sistemi daha bulunmaktadır.

Özellikle F. Almanya'da işsizlik yardımı sistemi başlı başına bir özelliğe sahiptir. Anılan ülkede iki türlü işsizlik yardım esasları getirilmiştir. Birincisi, ilk defa iş hayatına atılan genç işsizlere, karşı karşıya bulundukları maddi sıkıntı nedeniyle tamamen Devlet tarafından yapılan işsizlik yardımıdır. İkincisi ise, işsizlik sigortasından yararlanabilmek için öngörülen prim ödemiş olma süresini doldurmadan işsiz kalanlara yapılan yardımdır ki, aynı zorunlu işsizlik sigortası sistemine benzerdir.

(1) DUPEYROUX, Jean - Jacques; Droit de la Securite Sociale, Precis Dalloz, Paris 1975, s. 1001 - 1010.

(2) ŞAHİN, Hasan; a.g.e., s. 22.

## **b) İŞSİZLİK YARDIM KURULUŞLARININ ÖZELLİKLERİ:**

İşsizlik yardım kuruluşlarının özelliklerini şöyle belirtebiliriz: 1- İşsizlik yardım kuruluşlarında, işsizlik sigortasından farklı olarak finansman tamamen devlet tarafından sağlanmaktadır. Bu nedenle, işçi ve iş verenlerin kuruluşa katkıları genellikle yoktur. 2- Yardımdan yararlanabilmek için işsizin gelir testine tabi tutularak gerçekten muhtaçlık, fakirlik durumu araştırılmalıdır. 3- Yardımdan yararlanma süresi, işsizlik sigortasında olduğu gibi bazı istisnalar dışında, belirli bir zamanla sınırlandırılarak yardım belirli bir müddet devam edebilmekte veya muhtaçlık durumu devam ettiği sürece yardım yapılabilir. 4- Yardımlar karşılıksız olup, genel bütçeye dayalı gelirlerle finanse edilmesi dolayısı ile Devletin sosyal adaleti sağlayıcı dengeli ve adil gelir dağılımı politikasının bir aracı görevini görür. Gerçekten, yükümlülerden toplanan özel veya genel vergilerle desteklenen işsizlik yardım kuruluşları prim-yararlanma ilişkisi dışında ödemelerde bulunmakta, dolayısı ile üst gelir gruplarından düşük gelir gruplarına bir gelir transferi sağlanmaktadır. 5- Yasallaştırılmış olan kuruluşlardan, aranan koşullara haiz herkes yararlanabilme hakkına sahiptir. Bu yardımlar bir iane, sadaka şeklinde değil yasal hak şeklinde fakirlik durumundakilere dağıtılmaktadır.

## **2- SOSYAL SİGORTA KURULUŞLARI:**

Sosyal Sigorta Kuruluşları, çalışanların hastalık, analık, iş kazası, meslek hastalığı, ölüm, yaşlılık, malullük ve işsizlik gibi fizyolojik, mesleki ve sosyo-ekonomik risklerine karşı korunmalarını sağlayan Devletçe kurulup yönlendirilen, zorunlu katılmayı gerektiren sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir sosyal güvenlik aracıdır.

### **A) SOSYAL SİGORTA KAVRAMI:**

Sosyal Sigorta, sosyal politika önlemleri içinde sosyal güvenliğin iki aracından en önemlisidir. Sosyal sigorta bu günkü aşamaya gelmeden önce, kişisel yardımlaşmalar, toplu yardımlaşmalar, gönüllü sigortalar, işverenlerin sorumlulukları gibi deneyimlerden geçmiştir<sup>1</sup>.

Sosyal Sigortalar uygulamasına ilk defa olarak Almanya'da 1883 yılında Başbakan BISMARCK tarafından hastalık sigortasının kurulması ile başlanmış<sup>2</sup>, bunu 1884 yılında iş kazaları ve 1889 yılında sakatlık ve yaşlılık sigortalarının kurulması izlemiştir. Daha sonraları Almanya'yı Avusturya, 1905 yılında hastalık sigortası ile Norveç, 1908 yılında yaşlılık 1911 yılında hastalık ve sakatlık sigortası ile İngiltere, 1910 yılında yaşlılık sigortası ile Fransa, 1911 yılında iş kazası sigortası ile İsviçre, 1913 yılında yaşlılık ve sakatlık sigortası ile İsveç izledi.

1929 dünya ekonomik buhranından sonra sosyal sigortalar Güney Amerika'ya, ABD'ye, Kanada'ya yayıldı. İkinci dünya savaşından sonra ise hemen hemen bütün ülkelerde kabul edildi.

(1) TALAS, Cahit; Sosyal Ekonomi, a.g.e., s. 529-532.

(2) Almanya'nın diğer sanayi ülkelerinden niçin daha önce sosyal sigorta uygulamasına başlamış olmasının nedenlerinden birisini Prof. Cahit TALAS "Almanya'nın öteki Batı Avrupa ülkeleri gibi ekonomik liberalizmi ve Laissez Faire doktrinini katı olarak uygulamamasına ve Prusya'nın geleneksel otoriter ve paternalist devlet anlayışının etkisi altında kalmış" olmasına bağlamaktadır.

— Bkz. TALAS, Cahit; a.g.e., s. 534



Sosyo-ekonomik, fizyolojik ve mesleki tehlikelere karşı kurulmuş olan "Sosyal Sigorta, iştirak esasına dayanan, hata aramaksızın fertleri uğradıkları tehlikelerin zararlarından az çok kurtarmaya çalışan, sigortacılık prensipleri ile işleyen mecburi bir müessesedir"<sup>1</sup>. Bu amaçla çalışan sosyal sigorta kuruluşu çalışana hastalık, analık, sakatlık, ölüm, yaşlılık, iş kazası, meslek hastalığı ve işsizlik hallerinde aynı ve nakdi yardımları sağlar.

### B) SOSYAL SİGORTA İLKELERİ:

Yukarıdaki açıklamalardan elde ettiğimiz sonuca göre, sosyal sigortaların temel ilkelerini şöyle sıralayabiliriz:

1- **Zorunluluk İlkesi:** Sosyal huzuru, barışı ve sosyal adaleti sağlayıcı fonksiyonu da olan sosyal güvenlik kuruluşlarından sosyal sigortalara katılış, devletçe yasalarla zorunlu kılınmıştır. Bu özelliğinden dolayı yapılan yardımlar istenebilir bir hakur. Hibe, sadaka gibi yardımlardan ayrıt edilir.

2- **Özerklik İlkesi:** Bu ilkeye göre, sosyal sigorta devlet güvencesi altında fakat özerk bir kuruluştur. Yasalar doğrultusunda organlarını, çalışma programlarını, gelir-gider bilançosunu kendi bünyesi içinde kendisi oluşturur.

3- **Kusur Aranmaması İlkesi:** Bu ilkeye göre, ilgiliye yapılacak yardımlarda ilgili-nin hatası veya kasuru aranmaz. Ancak kasıt olup olmadığı aranır.

4- **Sigortacılık İlkesi:** Bu ilke gereğince, sosyal sigortalar özel sigortacılık tekniğine göre faaliyet gösterir. Sigortacılık tekniğinden kastedilen sigortalının ödediği primler ile sigortanın ödemek zorunda kalacağı ödeneklerin karşılanmasıdır.

Konumuz açısından bu ilkeleri incelediğimizde, ileride ayrıca görüleceği gibi işsizlik sigortası da aynı ilkelere sahiptir. Zira, işsizlik sigortasının genel ilkelerini sosyal sigortalar, sosyal güvenlik ve sosyal politika ilkelerinden ayrı düşünmek mümkün değildir. Bunlar bir bütündür.

### C) SOSYAL SİGORTA FİNANSMANI:

Sosyal sigorta finansmanına sadece çalışan değil, aynı zamanda çalıştırıcı da ve gereğinde devlet de dışardan katkıda bulunmaktadır.

Çalışanın finansmana katılması ile sosyal sigortalar vasıtası ile sigortalılar arasında sosyal denge sağlanır. Diğer bir deyişle, sigortalılar arasında gelirin yeniden dağılımı sağlanır. Yüksek gelirli sigortalılardan diğer az gelirli sigortalılara oranla ve bunlar yararına daha yüksek prim alınmaktadır. Uygulamada sigortalılardan kişisel rizikolarına bakılmaksızın gelirleri üzerinden prim alınır. Ancak, kendilerine ödedikleri prime bakılmaksızın ödenek ödenir<sup>2</sup>. Repartisyon finansman sistemi ile faaliyet gösteren sosyal sigorta kolları, alınan primlerle tehlikeye maruz kalmış kişilerin ödeneklerini tedarik eder. Böylece de sigortalılar arasında birlik ve beraberlik şuurunu oluşturur. Aynı zamanda bunların sorumluluk duygusunu yitirmemelerini sağlar<sup>3</sup>.

Sigorta finansmanına işverenin katkılarının bulunması demokratik sosyal hukuk devleti kurallarının kaçınılmaz sonucudur. Zira, çalışanın kendisini ve ailesini güvence altına almak topluma aittir. Devlet, çalışanın sosyal güvencesini düşünürken ve ona uygun tedbirleri alırken, milli gelirin sosyal adalet ilkelerine uygun bir şekilde dağılımını da sağlamayı amaçlar. Bu nedenle, sosyal sigortanın gerektirdiği masrafları, çalıştırıcı (işveren) sosyal grubuna yükler<sup>4</sup>. Ancak, sosyal sigortanın bu şekilde bir araç olarak düşünülmesi sonucu

(1) YAZGAN, Turan; a.g.e., s. 5.

(2) DILIK, Sait; a.g.e., s. 10.

(3) DILIK, Sait; a.g.e., s. 10.

(4) BOZER, Ali; Türk Hukukunda Sosyal Sigortalara Genel Bir Bakış, Ank. 1963, s. 4.



onu iane sunduğına benzetmemek gerekir. Zira, amaç sadece yardım etmek değil, sosyal adalet ilkelerini de yerine getirmektir. Zaten, "Sosyal Sigortaların esas amacı ulusal gelirin bir bölümünün yeniden dağılımını sağlamaktır"<sup>1</sup>.

Sosyal sigortanın finansmanına gerektiğinde devletin de sosyal bütçesi ile katkıda bulunması çok doğaldır. Zira, BM İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 22. ve 25. maddelerinde de belirtildiği gibi, sosyal güvenliğin sağlanması Devlete görev olarak verilmiş olup, toplumun bir üyesi olarak herkesin sosyal güvenliğe hakkı bulunmaktadır. Sosyal sigorta vasıtası ile toplumda huzur barış ve adalet sağlanmış olacaktır. Bu nedenle sosyal sigorta yasa ile kurulmuş zorunlu bir kuruluş olup, devletin yüklendiği yahut garanti ettiği bir görevdir<sup>2</sup>.

Öte yandan sosyal sigorta bağımsız faaliyet gösteren bir kuruluş olup, finansmanını dışarıdan katkı ile sağlamasına rağmen, gelir-gider dengesini kendisi oluşturmaktadır. Bu da ancak özel sigortacılık tekniği anlayışı içinde mümkün olmaktadır.

"Sigortacılık tekniğinin özünde rizikoların denkleştirilmesi ya da başka bir deyişle eşitilmesi yatmaktadır"<sup>3</sup>. Bu rizikoların eşitilmesi ise, bazı sigorta kol- larında zorunlu olarak bir fon birikmesine neden olmaktadır. Sosyal sigortalarda da bu şekilde bir fon birikimine ihtiyaç duyulmakta ise de, ancak zorunlu değildir. Özel sigortalarda her sigortalı kendi rizikosuna uygun olarak ödediği primler karşılığında bu rizikoya karşı koyabilmektedir. Yani, sigortalının ödediği primler ile sigortanın karşıladığı risklerin karşılığı birbirine eşittir. Ancak, sosyal sigortalarda sigortacılık tekniği özel sigortalara oranla farklı biçimde uygulanmaktadır. Risklere karşı belirli bir fon ayırmamakta ancak çalışanın, çalıştırmanın ve devletin katkıları ile çalışanın riski karşılanmaktadır. Aktüaryal hesaplar yaparak gelecekteki riskleri karşılayacak masrafları şimdiki primlerle sağlamaya çalışmaktadır. Eksik kalırsa devletin katkısını isteyebilmektedir. Böylece, "Sigorta tekniğinden yararlanılarak sigortalılar arasında riziko eşitilmesi sağlanmaktadır"<sup>4</sup>.

## **D) SOSYAL SİGORTALARIN DİĞER KURULUşLARDAN AYRIMI:**

### **a) SOSYAL SİGORTA - ÖZEL SİGORTA AYRIMI:**

Sosyal Sigortalarda sigortacılık tekniğinden yararlanılmaktadır. Sigortacılık tekniğini en açık şekliyle özel sigortalarda görmekteyiz<sup>5</sup>. Özel "sigorta, aynı riskle karşı karşıya bulunan çok sayıda kişinin bireysel olarak belirsiz olan hasar olasılığını belirgin duruma getirmek ve bu olasılığın gerçekteşmesiyle ortaya çıkan zararları birlikte karşılamak amacı ile risk yönetim ve sorumluluğunu taşıyan bir kişi veya kurum tarafından bir araya getirilmesidir"<sup>6</sup>. Ancak sosyal sigorta özel sigortadan farklıdır<sup>7</sup>. Zira, sosyal sigorta devlet kuruluşudur. Özel sigorta özel hukuk kurallarına göre yönetilir. Ayrıca sosyal sigorta mecburidir. Özel sigorta ise ihtiyari- dir. Yine sosyal sigortanın karşıladığı riskler, başka geliri bulunmayan bağımlı

(1) ALLAN, C. B. Picher'den, TALAS, Cahit; Sosyal Ekonomi, a.g.e., s. 532.

(2) YAZGAN, Turan; a.g.e., s. 12.

(3) DILIK, Sait; a.g.e., s. 7.

(4) DILIK, Sait; a.g.e., s. 10.

(5) DILIK, Sait; a.g.e., s. 7.

(6) AKMUT, Özdemir; Hayat Sigortası, Ank. 1980, s. 9.

(7) AKMUT, Özdemir, a.g.e., s. 9.

çalışanların çalışma gücünü azaltıcı veya yok edici sosyal olay mahiyetindedir. Özel sigortada ise, riskler ekonomiktir. Sosyal sigortada finansman, repartasyon (repartition = paylaşma), özel sigortada ise kapitalizasyon (capitalisation = sermaye birikimi) ilkelerine dayanır. Öte yandan alınan primler ve ödenen ödenekler sosyal sigortada özel sigortadaki gibi sigortalının kendi özel durumuna göre değil, sigortanın statüsüne uygun olarak bütün sigortalılara aynı şartlara göre uygulanır. Halbuki özel sigortalarda her sigortalının isteğine göre özel statü uygulanır<sup>1</sup>.

#### **b) SOSYAL SİGORTA - SOSYAL YARDIM AYRIMI:**

Sosyal sigortanın sosyal yardımdan ayırıcı en önemli özelliği primlerin bir kısmının işveren, bir kısmının sigortalı ve bir kısmının da devletçe ödenmesidir. Halbuki, sosyal yardımda primlerin kaynağı sadece devletin vergilerinden oluşmaktadır. Ayrıca sosyal sigortalarda dağıtılan ödenekler sigortalı için ödenen primlerle nisbet edilmektedir. Sosyal yardımda ise, yardım alacak kimselerin yardıma muhtaçlık (fakirlik) dereceleri önem kazanır<sup>2</sup>.

#### **E) SOSYAL SİGORTA KOLLARI:**

Emeğinden başka bir gelir kaynağı olmayanların sigortası olan sosyal sigortalar, karşılaşacakları her risk için ayrı ayrı birer sigorta kollarından meydana gelmiş bir kuruluştur. Sosyal politikanın bir sosyal güvenlik aracı görevini görür. Güvenli bir çalışma, sosyal sigortalar sayesinde mümkün olabilmektedir. Sosyal sigorta varsa işçi hastalık, iş kazası, meslek hastalığı, kaza, işsizlik, ihtiyarlık, analık, ölüm gibi tehlikelerin sonucundan mali bakımdan korkmaz. Sosyal sigortaların yanında gelişmiş ülkelerde özel hayat sigortaları da önemli yer tutmaktadır. Ancak bu sigortalardan yararlananlar genellikle geliri olanlardır.

Sosyal sigortalar emeği ile geçimini sağlayanlar için kurulmuştur. Bu gibi kimselerin karşılaşacağı sosyo-ekonomik (işsizlik), fizyolojik (hastalık, analık, yaşlılık, malullük, ölüm) ve mesleki (iş kazası, meslek hastalığı) risklere karşı kurulmuştur.

Başlıca Sosyal Sigorta kolları şunlardır:

1. **Hastalık Sigortası:** Hastalık riskine karşı kurulmuştur. Hastalığın tedavisi ve geçici olarak çalışmadığı zamanlarda ücretinin bir kısmının verilmesi şeklinde sigortalıya yardım eder.

2. **Analık Sigortası:** Kadının doğum zamanında geçici olarak çalışamaması halinde, kadının iyileşmesi ve ücretinin ödenmesi için kurulmuştur.

3. **Yaşlılık Sigortası:** Yaşı ilerleyen kimselerin çalışması halinde verimi azalmıştır. Ve ücreti de düşecektir. Hatta çalışamayacak durumda olduğu zamana karşı alınan önlemdir.

4. **Sakatlık Sigortası:** Sakatlık halinde hiç bir zaman çalışamamak riskine karşı kurulmuştur. Aynı yardım olarak hastalık sigortası ile iş birliği içinde olup, her türlü sağlık ihtiyaçları temin edildiği gibi nakdi yardımda da bulunulur.

5. **Ölüm Sigortası:** İş gücünün tamamen yok olması (ölüm) halinde kendisinin cenaze masrafları yanında geride bıraktığı yakınlarının (eş, çocuk, ana-baba) geçimlerinin tehlikeye girmemesi riskine karşı kurulmuştur.

(1) RICHARDSON, J. Henry; a.g.e., s. 47.

(2) BOZER, Ali, a.g.e., s. 4 ve devamı.

6. **İş Kazası Sigortası:** İş yerinde karşılaşacağı iş kazası riskine karşı kurulmuştur. Kendisinin sağlık ihtiyaçları karşılandığı gibi işe devam edemediği zaman zarfında gelirini kaybetmemesi için nakdi yardımında da bulunulur.

7. **Meslek Hastalığı Sigortası:** İş yerinde sağlık kurallarına elverişli olmayan çalışma koşullarının sonucu yakalanmış olacağı hastalık riskine karşı kurulmuştur. Sağlık yardımı yanında nakdi yardım da yapılır. Gerekiyor ise malüllük sigortası kapsamına alınır.

8. **İşsizlik Sigortası:** Ekonomik veya sosyal nedenlerle işçinin kendi elinde olmadan işini kaybetmesi ihtimaline karşı kurulmuştur. İşini kaybetmiş işçiye yenden bir işe girinceye kadar veya belirli bir süre için nakdi yardımında bulunmak amacı taşır.

Sosyal Sigortalar bu sekiz grup sigortayı içine almaktadır. Bunların hepsinin bir arada tek bir teşkilat olarak (Birlik Sistemi) faaliyet göstermesi mümkündür. Fakat bugün devletin himaye ve kontrolü altında müstakil ayrı ayrı bir teşkilat olarak (Dağınmık Sistem) faaliyet gösterdikleri de görülmektedir. Her ülkede sosyal sigortaların gelişmesine, gelenek ve bünyesine göre bu sistemler uygulanır.

Dağınmık sistemde teknik yönden sigorta hizmetleri daha iyi görülebilmekte, buna mukabil devlet kontrolü güçleşmekte ve masrafları artmaktadır<sup>1</sup>.

Uygulamada genellikle hastalık ve analık sigortası bir arada, iş kazası ve meslek hastalığı sigortası özelliklerinden dolayı birlikte, işsizlik sigortası ayrı olarak<sup>2</sup> ve yaşlılık, ölüm, sakatlık sigortaları da birlikte çalışırlar. Bu sistem Almanya'da görülür. İngiltere'de ise, Birlik Sistemi uygulanır.

Bu çalışma sistemleri ülkenin bünyesine göre değişmektedir. Bir zamanlar bizde de iş kazası ve meslek hastalığı sigortaları birlikte çalışmakta idi. Bu gün işsizlik sigortası hariç hepsi sosyal sigorta kurumu içinde yer almaktadır.

#### §4- İŞSİZLİK KAVRAMI:

##### 1- İŞSİZ TANIMI:

19. yüzyılda, işsiz denilince genellikle akla "kabiliyetsizliğinden dolayı bir meslek edinmemiş veya geçimsizliği sebebi ile iş bulamamış, boş vakit geçiren bir insan" geliyordu. Fakat günümüzde bu düşünce tamamen değişmiştir<sup>3</sup>.

Ekonomi politikası yönünden Fransız literatürüne göre "işsiz (chomeur), genellikle bir işveren tarafından çalıştırılmış en az öncekine eşit veya daha fazla ücretle çalışmayı isteyen ve çalışmaya yetenekli olupta iş bulamayan işçidir"<sup>4</sup>. J. J. DUPEYROUX'a göre ise, "bir iş bulma zorunda kalmış, işinden uzaklaştırılmış ve isteği dışında işine ara vermiş durumda olan kimsedir"<sup>5</sup>. Başka bir tanımla "işsiz, isteklerine rağmen çalışmadan oturan ve bir işe yetenekli kişilerdir"<sup>6</sup>.

(1) İZVEREN, Adil; a.g.e., s. 179.

(2) Almanya ve İsviçre'de İşsizlik Sigortası Federal bir kuruluş tarafından tek elden idare edilir.

(3) ZAIM, Sabahattin; Çalışma Ekonomisi, İ.Ü. İktisat Fak. Yayını, No: 229, İst. 1968, s. 124.

(4) RAYMOND, Barraine; Dictionnaire de Droit, LGDJ, Paris 1967, s. 68.

(5) DUPEYROUX, Jean - Jacques; a.g.e., s. 1011.

(6) SAVATIER, J. - RIVERO, J.; Droit du Travail, PUF Themis, Paris 1970, s. 357.



Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO)'nun 1919 yılındaki ilk toplantısında kabul edilmiş olan 2 sayılı işsizlik hakkındaki sözleşmesine<sup>1</sup> göre "işsiz, bir ücret karşılığı istihdam edilmeyi isteyen fakat yeteneklerine ve oturduğu mahalli şartları ile bağdaşır bir işi bulunmayan kimselerdir"<sup>2</sup>. Bu tanım, yaşlılık, hastalık veya bedeni arıza sebebi ile olan işsizliklerle çalışmayı arzulamayan, yahut işe kendisini veremeyenleri (aylakları) kapsamamaktadır.

Yine Uluslararası Çalışma Teşkilatı'nın 1954 yılındaki çalışma istatistikleri sekizinci uluslararası konferansında<sup>3</sup> kabul edilen bir tanıma göre ise:

**İşsizler:** Belli bir gün veya belli bir hafta içinde, belli bir yaşı geçmiş olup da aşağıdaki kategorilere dahil olan herkes işsiz sayılırlar; a- Bir işe girmeye hazır bulunan ve hizmet akdi sona eren veya geçici şekilde kesintiye uğrayan, işi olmayıp ücretli bir iş arayan işçiler, b- Belirlenen zaman süresinde çalışmaya hazır olan (geçici hastalıklar hariç) ve ücretli iş talep eden, daha önce hiç bir işi bulunmayan yahut işdeki son durumu belli olmayan veyahut çalışmayı bırakan kimseler, c- Hemen çalışmaya başlayabilecek olan ve belirlenen zamanı takip eden tarihte yeni bir işe girmeye hazır bulunan, işi olmayan kimseler, d- Ücret ödenmeksizin, geçici veya belirsiz bir süre için çalışıpta işten çıkarılmış kimseler.

**İşsiz Olarak Kabul Edilmeyenler:** a- Kendi hesabına bir iş yeri veya tarım işletmesi kurmak isteyen, fakat henüz bunu yapabilecek durumda olmayan ve ücretli bir iş talebinde bulunmayan kimseler, b- Ücretsiz aile efradı içinde çalışırken işi sona eren ve ücretli bir iş aramayanlar<sup>4</sup>.

Türk literatüründe "işsiz, işi olmayan, kendini geçindirecek bir uğraşısı olmayan" şeklinde tanımlanmıştır<sup>5</sup>.

DİE İstatistik Yıllığı ise, "işsizler, anket veya sayımdan önceki hafta içinde, çalışmayan fakat iş arayan kişileri kapsamaktadır"<sup>6</sup>.

Diğer yandan 1970 yılı DİE işgücü istatistikleri işgücü hane halkı anketleri (1966-1969) içinde yer alan "İşsizler, adı geçen hafta içinde, iş aradığını beyan edenler ile iş bulma umudu olmadığından dolayı iş aramakla beraber iş bulsa çalışmaya hazır ve istekli olanlar"ı kapsamaktadır<sup>7</sup>.

Prof. Dr. Sabahattin ZALM'e göre, "işsiz, çalışma arzu ve iktidarında olup, makul ve uygun bir iş bulamayan kimsedir"<sup>8</sup>. Prof. Dr. Sabri ÜLGENER ise, A. C. Pigou'ya atıfta bulunarak işsizi şöyle tanımlamaktadır: "Çalışma irade ve iktidarında olupta cari ve geçer ücret üzerinden ve ayrıca kanun yahut örf ve adetle tayin edilmiş saatler zarfında bir iş aradığı halde bulamayan kimsedir"<sup>9</sup>. Prof. Dr. Cahit TALAS

(1) Ülkemizde 5543 sayılı ve 1950 tarihli kanunla ILO Genel Konferansı tarafından Washington'daki 1919 yılı toplantısında kabul edilen "işsizlik hakkındaki 2 nolu sözleşme" onanmıştır.

— RG. 18 Şubat 1950, sayı: 7436.

(2) ARIKAN, İsmail; İşsizlikle Savaş Tedbirleri ve Memleketimizde Geçerlilikleri, İİBK İşgücü Dergisi, Ocak 1977, Yıl: 2, sayı: 5, s. 12.

(3) BIT, Recommandations Internationales Sur les Statistiques du Travail, Geneve 1975.

(4) BIT, Chomage; Annuaire des Statistiques du Travail, Geneve, 1980, s. 274.

(5) Meydan Larousse; Cilt 6, s. 572.

(6) DİE; 1981 İstatistik Yıllığı, s. 152.

(7) HAMURDAN, Yusuf; Türkiye'de İstihdam ve İşsizliğin Ölçülmesi Deneyleri, DPT Yayını, No: DPT: 1642-SPD: 309, Nisan 1978, s. 49.

(8) ZALM, Sabahattin; a.g.e., s. 127.

(9) ÜLGENER, Sabri; a.g.e., s. 109.



ise, çalışma isteğinde ve yeteneğinde ve çalışmaya hazır bir durumda olupta bir işe sahip olmayı işsiz olarak nitelemiş. işsizin niteliğini dört gruba ayırmıştır: 1. Bedenen çalışma ve yeteneğine sahip olmak, hasta ve sakat olmamak, 2. Çalışmaya istekli olmak, kendi istek ve iradesiyle çalışmayı istemek, 3. Çalışmaya hazır olmak (kendisine bir iş önerildiğinde derhal işe başlayabilmeli), 4. Yeteneğine uygun bir iş bulamamak<sup>1</sup>.

Bu nitelikler işsizlik sigortasından yararlanabilme koşulları ve kapsamı açısından oldukça önemlidir.

Bu değerlendirmeler göz önünde tutularak kısaca diyebiliriz ki, işsiz; çalışma istek ve yeteneğinde olupda günün çalışma ve ücret koşullarına göre emeğini sunmasına karşın, sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında (gayri iradi) çalışma imkanı bulamayan kişilerdir.

Bu gibi kişilerin oluşturduğu duruma ise "işsizlik" diyoruz.

XVIII. yüzyılın sonunda ortaya çıkan kapitalist sanayi devrimi ile başlayan sosyal politikanın ekonomi politikası ile birlikte üzerinde durduğu en önemli sorunlardan birisi işsizlik olmuştur. Bugün de gerek ülkemizin ve gerekse dünya ülkelerinin içinde bulunduğu en önemli sorunlardan birisi hiç kuşkusuz işsizlik sorunudur.

Zira, günümüzde gelişmiş ülkelerde gerek tüketim yetersizliği gerek teknolojik gelişmeler ve gerekse bazı hammadde yetersizliği gibi nedenlerle ekonomik krizin başlaması, gelişme içindeki ülkelere de yansımakta, yatırım yetersizliğinden istihdam sorunu işsizlikle kendini hissettirmeye başlamaktadır.

Gerek ülkemizde ve gerekse OECD ülkelerinde işsizlik sorununu yansıtan aşağıdaki tablolarda bunu izlemek mümkündür:

**TABLO 1: OECD Ülkeleri Emek Piyasası<sup>2</sup>:**

| Yıllar             | 60-70                         | 70-79 | 70-73 | 73-75 | 75-79 | 79-80 |
|--------------------|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                    | (Yıllık Ortalama Artış Oranı) |       |       |       |       |       |
| İstihdam           | 1.0                           | 1.0   | 1.1   | 0.0   | 1.4   | 1.6   |
| Faal Nüfus         | 1.0                           | 1.3   | 1.2   | 1.0   | 1.5   | 1.6   |
| Faal Yaş Nüfusu    | 1.1                           | 1.1   | 1.2   | 1.2   | 1.1   | 1.1   |
|                    | (% Olarak)                    |       |       |       |       |       |
| Faaliyet Oranı (a) | 68.4                          | 68.2  | 68.0  | 68.0  | 68.5  | 68.9  |
| İşsizlik Oranı (b) | 2.6                           | 4.3   | 3.3   | 4.4   | 5.3   | 5.3   |
|                    | (Milyon)                      |       |       |       |       |       |
| İşsizler           | 7.6                           | 14.3  | 10.3  | 14.1  | 17.9  | 18.2  |

(a) Her devre için ortalama % oranları.

(b) Her devre için ortalama sayılar.

(1) TALAS, Cahit; Sosyal Ekonomi, AÜSBF Yayını No: 337, Ank. 1972, s. 108.

(2) OECD; Projet de Rapport Analytique, Diffusion Restreite, Paris 16, dee 1981, s. 2.

TABLO II: YURTİÇİ PİYASASINDA GELİŞMELER<sup>1</sup>

(15 + YAŞ, BİN KİŞİ)

|                                       | 1980   | 1981   | 1982   | 1983   | 1984   | 1985   | 1986   | 1987   | 1988<br>(1) | 1989<br>(2) |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------|-------------|
| SIVİL İŞGÜCÜ                          | 15.619 | 15.959 | 16.306 | 16.662 | 17.024 | 17.395 | 17.708 | 18.027 | 18.350      | 18.680      |
| SIVİL İSTİHDAM                        | 13.813 | 14.106 | 14.393 | 14.649 | 15.019 | 15.360 | 15.843 | 16.316 | 16.550      | 16.733      |
| İŞSİZ                                 | 1.807  | 1.853  | 1.914  | 2.014  | 2.005  | 2.034  | 1.866  | 1.710  | 1.800       | 1.947       |
| İŞSİZLİK ORANI (%)                    | 11,6   | 11,6   | 11,7   | 12,1   | 11,8   | 11,7   | 10,5   | 9,5    | 9,8         | 10,4        |
| SIVİL İSTİHDAMIN<br>SEKTÖREL DAĞILIMI |        |        |        |        |        |        |        |        |             |             |
| TARIM                                 | 7.583  | 7.673  | 7.787  | 7.852  | 7.975  | 8.095  | 8.206  | 8.321  | 8.369       | 8.380       |
| SANAYİ                                | 1.912  | 1.996  | 2.052  | 2.117  | 2.204  | 2.271  | 2.388  | 2.494  | 2.512       | 2.561       |
| Madencilik                            | 183    | 190    | 190    | 188    | 192    | 202    | 216    | 219    | 214         | 226         |
| İmalat Sanayii                        | 1.631  | 1.705  | 1.758  | 1.821  | 1.902  | 1.954  | 2.052  | 2.151  | 2.170       | 2.205       |
| Elektrik, Gaz ve Su                   | 97     | 100    | 104    | 107    | 111    | 115    | 120    | 124    | 128         | 130         |
| HİZMETLER                             | 4.318  | 4.437  | 4.554  | 4.680  | 4.839  | 4.995  | 5.248  | 5.501  | 5.669       | 5.792       |
| İnşaat                                | 700    | 703    | 706    | 710    | 723    | 743    | 798    | 847    | 866         | 887         |
| Ulaştırma                             | 515    | 526    | 532    | 541    | 563    | 581    | 604    | 628    | 640         | 648         |
| Ticaret                               | 1.250  | 1.298  | 1.334  | 1.381  | 1.440  | 1.493  | 1.575  | 1.658  | 1.692       | 1.700       |
| Mali Müesseseler                      | 303    | 308    | 312    | 325    | 336    | 346    | 357    | 367    | 381         | 388         |
| Diğer Hizmetler                       | 1.549  | 1.601  | 1.670  | 1.724  | 1.777  | 1.833  | 1.914  | 2.000  | 2.090       | 2.169       |
| TOPLAM                                | 13.813 | 14.106 | 14.393 | 14.649 | 15.019 | 15.360 | 15.843 | 16.316 | 16.550      | 16.733      |

(1) 1988 Yılı Hanehalkı İşgücü Anketi'nin 12+ yaşı kapsayan geçici sonuçlarından hesaplanmıştır.

(2) Tahmin

Kaynak: DPT, DIE.

(1) DPT; 1980'den 1990'a Makroekonomik Politikalar, 24 Temmuz 1990, s. 81.

## 2- İŞSİZLİĞİN MAHİYETİ ÇEŞİTLERİ VE NEDENLERİ:

### A) İŞSİZLİĞİN MAHİYETİ:

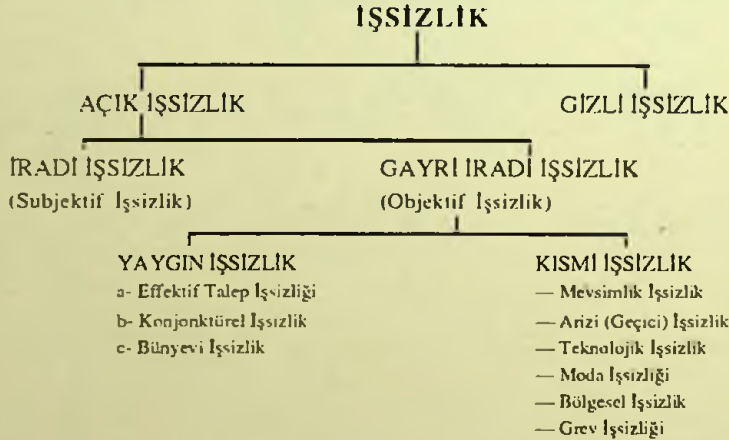
İşsizlik sigortası açısından işsizliğin mahiyeti çok önemlidir. Her işsizi işsizlik sigortası uygulamak ne mümkündür ve ne de yarar sağlar. Kaldı ki, işsizliğin mahiyeti ülkeden ülkeye ve devirden devire de değişmektedir. Gelişmiş ülkelerde, gelişmemiş ülkelerde ve gelişmekte olan ülkelerde işsizlik sorunu ayrı ayrı özellikler taşır<sup>1</sup>. Genellikle işsizliğin önlenmesi için her ülkede ve her devirde başvurulan ilk sosyal politika önemi, toplumun genel ekonomî düzeyinin işsizliği mümkün olduğu kadar azaltacak şekilde ıslahıdır. Bu da devletin istihdam, para-kredi ve ücret dolayısı ile genel ekonomî politikası ile ilgili bir konudur. İşsizlik bir toplumun çalışma ve ekonomî hayatında işgücüne olan talebin, işgücü arzını karşılayamamasıdır. Talepten artı kalan işgücüne "işsizlik" denir. Böylece, işsizlik tembellik değil, toplumun çalışma ve ekonomî hayatı ile ilgili sosyal bir olaydır<sup>2</sup>.

Ancak, işsizliğin ekonomîk önlemlerle mutlaka ortadan kalkacağını söylemek mümkün olmamaktadır. Buna göre, bunun yarattığı olumsuz sonuçlarını kaldırmak için işsizlik sigortasına mutlaka gerek vardır<sup>3</sup>. Zira, "kapitalist ekonomîk sistemler içinde, tam çalıştırma durumunu sağlamak her zaman için mümkün olmamaktadır. Esasen, tam çalıştırma durumu işgücünün % 100 istihdamını da gerektirmez.

Tam çalıştırma durumu içinde dahi, mevcut işgücünün % 2-3'ü çeşitli nedenlerden ötürü uzun veya kısa süreler için işsiz kalabilir. İşsizlik oranının % 10-15'e yükseldiği dönemler de görülmüştür. Şu halde, çalışma arzusunda ve yeteneğinde olup da işsiz kalan kimselerin kesilen gelirlerinin yerine geçmek üzere bir gelire gereksinimleri vardır. İşsizlerin çağdaş toplumlar içinde kendi durumlarına bırakılmaları kabul edilemez. Çünkü, işsiz kalmalarında genellikle kendilerinin bir kusuru yoktur. İşsizlik sigortası gelirin kesilmesi olgusunu karşılamayı hedef olarak almaktadır"<sup>4</sup>.

### B) İŞSİZLİK ÇEŞİTLERİ VE NEDENLERİ:

Bu genel değerlendirmelerden sonra işsizliği tasnife tabi tutarak şöyle şematize edebiliriz.



(1) TALAS, Cahit; Sosyal Ekonomi, a.g.e., s. 106-146.

— BERKER, Yaman; Kalkınmakta olan ülkelerde işsizlik sorunu ve çözüm yolları, Bursa İTİA Yayın No: 27, Bursa 1977, s. 77 ve devamı.

(2) İZVEREN, Adil; a.g.e., s. 116.

(3) SAVATIER, Jean-RIVERO, Jean; Droit du Travail, PUF Themis, Paris 1970, s. 490.

(4) TALAS, Cahit; Sosyal Ekonomi, a.g.e., s. 537



### a) GİZLİ İŞSİZLİK:

Joan ROBINZON'un "Gizli İşsizlik (Disguised Unemployment)" adlı 1936'da yayınladığı makaleye göre: "eğer bir toplumda işsizlik sigortası veya benzeri tedbirler yoksa, efektif talebin yetersizliği yüzünden normal işlerini kaybeden kimseler hayatlarını kazanmak için mutlaka bir şeyler yapmak zorunda kalacaklardır. Yani efektif talep yetersizliği çeşitli endüstriler toplamının sağladığı istihdam hacmini daraltırken, yapacak hiçbirşeyi olmamak anlamında "işsizliğe" yol açmayacak, normal işlerini kaybeden işçilerin başka işlere kaymalarına yol açacaktır". "Böyle bir durumda istihdam azalışından veya işsizlikten söz etmek kolay değildir. Çünkü, bir yerdeki işini kaybeden kimse bir başka yerde iş bulmuş olmakta ve istihdam seviyesi değişmemektedir. Fakat işçilerin yeni işlerindeki verimlilikleri eski işyerlerindeki verimliliklerinden düşüktür. Çünkü, bir endüstride işine devam eden bir işçinin aldığı ücret, o endüstrideki işini kaybetmiş olan benzer bir işçinin marjinal fizik verimliliğinin ölçüsündedir. İşini kaybeden bu işçi kendisine daha yüksek bir ücret sağlayacak bir iş bulabilse idi o işi kabul etmek için eski işinden atılmasını beklemezdi. Şu halde çeşitli endüstriler toplamının üretime olan talepteki bir azalma, işgücünün yüksek verimli işlerden düşük verimli işlere kaymasına yol açar. Bu kaymanın sebebi, efektif talepteki azalma, normal anlamındaki işsizliğin sebebinin aynıdır ve işlerini kaybeden işçilerin düşük işleri kabul etmelerini "gizli işsizlik" olarak vasıflandırmak tabiidir"<sup>1</sup>.

"Özetleyecek olursak, gizli işsizlikle mücadele için en etkin tedbir, milli hasılanın büyüdüğü ve fert başına reel milli gelirin arttığı tam istihdam düzeyinde, fiyatlarda ılımlı bir artışla, iyi dengelenmiş yeterli bir yatırım artışını birleştiren bir politikadır"<sup>2</sup>.

Prof. Dr. Sabahattin ZALM'e göre, "gizli işsizlik, teknolojik bir değişme olmaksızın istihsal kapasitesine göre fazla miktarda işçinin istihdam edildiği bir hali ifade eder"<sup>3</sup>. Diğer bir deyişle, "çalışır görünen fakat çalıştığı işte iktisadi hasılaya bir ilavede bulunmayan insanların halini veya düşük verimle çalışmasını ifade eder"<sup>4</sup>.

Gizli işsizlik, açık işsiz şeklinde belirgin bir işsizliği ortaya koymadığına ve gizli işsizin de bir gelire sahip olması nedeniyle işsizlik sigortası kapsamı içine giremeyeceği muhakkaktır. Zaten, gizli işsizliğin, işsizliği tazmin edici özelliği vardır. İşçi, üretime katkısı olmadığı halde çalışıyor gözükep ücretini almaktadır.

### b) AÇIK İŞSİZLİK:

"İşsizlik genel olarak bir ekonomideki emek arzı ile emek talebi arasındaki farktır"<sup>5</sup>. Ancak işgücü fazlası olarak nitelendirdiğimiz bu işsizlik hali çalışanın iradi (subjektif) veya gayri iradi (objektif) nedenlere dayanarak işsiz kalmaları işsizlik sigortası açısından önem taşımaktadır. Bu nedenle açık işsizliği işsizlik sigortası yönünden iradi ve gayri iradi işsizlik şeklinde ayırmakta yarar vardır.

(1) TÜRKAY, Orhan, Gizli İşsizlik, AÜSBF Yayını, No: 239, Ank., 1968, s. 2

(2) ORHAN, Zekai Osman, Az Gelişmiş Ekonomilerde Gizli İşsizlik (Makale), Alfredo Navarrete Jr. ve İfigenia M. Navarrete'den çeviri, İİTİA, Sayı: 1, İst. 1977, s. 289.

(3) ZALM, Sabahattin; a.g.e., s. 131.

(4) ZALM, Sabahattin; a.g.e., s. 125.

(5) SAATÇI, Mustafa; Türkiye'de İşsizlik ve Açık İşyerleri Açısından İşsizlik Durumu (Makale), KÜ İşletme Fakültesi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 1, Aralık 1981, s. 83.

### **aa) İRADİ İŞSİZLİK (SUBJEKTİF İŞSİZLİK):**

Bu tip işsizlikte genellikle subjektif unsurlar rol oynar. İşçinin cari ücretlerle, çalışma koşulları, vasfı ve yeteneğine uygun bulmadığı işte çalışmak istememesinden ortaya çıkan işsizlik halidir<sup>1</sup>.

Prof. Besim ÜSTÜNEL'e göre, "iradi işsizliğin bir diğer sebebi bazı fertlerin veya ailelerin gelir talebinin çok düşük bir elastikiyete sahip bulunmasıdır. Bir ailenin birden fazla çalışabilecek üyesi bulunduğu halde, bazen o aileden sadece bir kişinin çalıştığı, diğerlerinin çalışmamanı tercih ettiği görülmektedir"<sup>2</sup>.

Uygulamalarda bu işsizliğin mahiyeti icabı iradesi ile işsiz kalmış olması dolayısı ile bu gibi kimseler işsizlik sigortası kapsamı dışında tutulmaktadırlar. Zira, işsizlik sigortasından yararlanma koşullarından biri de işsiz gösterilen işte çalışma zorunluluğudur.

### **bb) GAYRİ İRADİ İŞSİZLİK (OBJEKTİF İŞSİZLİK):**

İşsizlik sigortası açısından işsiz tanımı yaptığımız "çalışma istek ve yeteneğinde olupda günün çalışma ve ücret koşullarına göre emeğini sunmasına karşın, sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında (gayri iradi) çalışma olanağı bulamayan kişiler"den kastettiğimiz bu kategori işsizlik kapsamına girenlerdir. Ancak, bu tip işsizliği de bazı tasniflere tabi tutmak gerekir. Zira, bu tip işsizlik risklerinin hepsini tazmin etmek sigortacılık tekniği bakımından mümkün değildir. Bu nedenle, işsizlik sigortası uygulayan ülkelerin bu işsizlik tiplerinin oluş nedenlerini ve sürelerini çok iyi izlemeleri gerekmektedir.<sup>3</sup>

### **aaa) YAYGIN İŞSİZLİK (KÜTLEVİ İŞSİZLİK):**

Gayri iradi işsizliklerden yaygın işsizlik dediğimiz bölümü genellikle gelişmiş sanayi ülkelerinde görülmektedir. Bu işsizlik bölümü sürekli olabileceği gibi, kütleli özellikleri vardır. Tamamen ekonomik nedenlerle oluşur. Nedenlerine göre çeşitleri vardır:

#### **i) EFEKTİF TALEP İŞSİZLİĞİ:**

Effektif talep yetersizliğinden ileri gelenine "effektif talep işsizliği" denir. Toplam tüketim ve yatırım azalmasından ileri gelir. İlk defa 1929 dünya ekonomik krizinden sonra J. M. KEYNES tarafından belirlenmiş bir işsizlik türüdür<sup>4</sup>. Ekonomilerin tam istihdamda dengede kalabileceği gibi, eksik istihdamda da dengede kalabileceği ileri sürülmüş, aradaki emek gücü farkı da işsizleri oluşturacağı iddia edilmiştir<sup>5</sup>.

#### **ii) KONJONKTÜREL (DEVRİ) İŞSİZLİK:**

İleri sanayileşmiş ülkelerde aşırı üretimin neden olduğu işsizliktir. Ortalama uzun zaman periyodları ile görülen ekonomik durgunluğun sonucu ortaya çıkar. Özellikle dayanıklı mal üreten sanayi dallarında görülür<sup>6</sup>.

(1) SAVER, Ertan Ziver; İşsizliği Tazmin Edici Politikalar ve İşsizlik Sigortası, DPT Yayını, No: DPT: 1067-SPD: 232, Ank. Mayıs 1971, s. 4.

(2) ÜSTÜNEL, Besim; Makro Ekonomi, Ank. 1966, s. 168.

(3) TURNBULL, J. - WILLIAMS, A. - CHETT, E' den SAVER, Ertan Ziver; a.g.e. s., 5.

(4) KEYNES, J.M; a.g.e., s. 24.

(5) GUITTON, Henry; Economie Politique, Tome I, Precis Dalloz, Paris 1967, s. 93 ve devamı.

(6) ZAIM, Sabahattin; Çalışma Ekonomisi, a.g.e., s. 145.

### iii) BÜNYEVİ İŞSİZLİK:

Üretim araçlarının ve kapasitelerinin yetersiz olduğu, buna karşılık nüfus artışının fazla olduğu gelişmemiş ekonomilerde görülen işsizlik şeklidir<sup>1</sup>. Bizde görülen yaygın işsizlik halidir.

Yaygın işsizlik türlerini kapsamına alacak bir işsizlik sigortası her şeyden önce, ülkesinin ekonomik yapısı ve üretim araçlarının kapasitesini çok iyi belirlemek zorundadır. Aksi halde, amaçlarını gerçekleştirme imkânını bulamaz.

### bbb) KİSMİ (STRÜKTÜREL) İŞSİZLİK:

Genellikle kısa periyotlarla, sınırlı işyeri veya kollarında belirli zamanda ortaya çıkan işsizlik halleridir. Mevsimlere bağlı olarak çıkan işsizliğe "mevsimlik işsizlik", ekonomide emek arz ve talebi arasında toplam denge olmasına rağmen işçilerin kısa süreler içinde işyeri değiştirilmesi esnasındaki işsizlik haline "arizi (friksiyonel) işsizlik"<sup>2</sup>, teknolojik değişiklikten özellikle işgücünün yerini makinanın almasıyla ortaya çıkan "teknolojik işsizlik"<sup>3</sup>, moda, gelenek ve zevklerin değişmesi ile ilgili iş kollarında meydana gelen "moda işsizliği", bölgeler arası yatırım yetersizliğinden veya işgücünün yer değiştirmesinin güçlüğünden doğan "bölgesel işsizlik"<sup>4</sup>, toplu uyuşmazlıkların neden olduğu grev veya lokavt sonucu meydana gelen "grev işsizliği" gibi kısmi işsizlikler genellikle her ülkede rastlanan kısa süreli işsizlik tipleridir. Bunlar işsizlik sigortası uygulamalarında işsizlik ihtimalinin hesaplanması en güç olan işsizlik tipleridir. Ancak, genellikle kısa süreli oldukları için sigortaya fazla külfet yüklemeyiz.

## III. BÖLÜM

### İŞSİZLİK SİGORTASININ MAHİYETİ

#### §1- İŞSİZLİK SİGORTASININ DOĞUŞU VE GELİŞİMİ:

İşsizlik, toplumda rahatsızlık yaratan sosyal olaylardan biridir. Herkes o toplumda çalışmak istediği halde çalışma imkânı bulamıyorsa, o toplumun yararlarından yararlanamıyorsa, üretime katılmıyorsa o toplum rahatsız bir toplumdur. Zira, işsizlik toplumda ekonomik, sosyal ve politik çok büyük olumsuz etkileri ile kendini hissettiren bir olaydır. Bu etkilerin sonuçları toplumu bazen kısmen, bazen de tamamen değiştirebilecek niteliktedirler. Hatta eğer toplum kendini yenileyecek veya yeniden düzenleyecek önlemleri almadığı veya almakta geciktiği takdirde işsizliğin etkisi ile yok olma tehlikesiyle de karşı karşıya kalabilir. Zira, devletlerin siyasi tarihlerinde işsizliğin neden olduğu ayaklanmalar ve ihtilaller küçümsenemeyecek kadar önem taşımaktadırlar<sup>5</sup>.

İşsiz o toplumdaki adil olarak yararlanamaz veya yararlanma imkânı bulamazsa, toplumun o kişiye karşı görevini yaptığını söylemek mümkün değildir. Bu durumda o kişinin de topluma karşı görevini yerine getirmesini ısrarla istemek kişileri topluma karşı küskünlüğe, reaksiyona ve hatta isyana teşvik eder. Toplum o kişiye çalışma imkânı veremiyorsa, o halde kendisine yaşama imkânı vermelidir.

(1) ÜLGENER, F. Sabri; Milli Gelir ve İktisadi Büyüme, a.g.e., s. 148.

(2) ZAIM, Sabahattin; a.g.e., s. 148.

(3) BLOOM, F. Gordon-NORTHRUP, Herbert R.; Economics of Labor Relations; Seventh Edition USA 1973, s. 458.

(4) REYNOLDS, Lloyd G.; Labor Economics and Labor Relations, 6th Edition USA, 1974, s. 133.

(5) DUPEYROUX, Jean-Jacques; a.g.e., s. 1013.



Kişinin çalışma istek ve yeteneğinde olmasına rağmen, elinde olmayan nedenlerle mevcut koşullarda çalışma imkanı bulamaması, toplumca tazmini gereken bir tehlikeyi oluşturmaktadır. İşte işsizlik sigortası bu anlayış içinde doğmuştur.

Bu günkü işsizlik sigortası sistemlerine ulaşılmaya kadar sosyal politikanın tarihsel gelişimi içinde oldukça değişik uygulamalara rastlamaktayız. Tarihsel bir sıralamaya tabi tutmaksızın bunların geçmişteki uygulanış biçimlerini incelemekte yarar vardır.

İşsizlik ile mücadelede hiçbir zaman tam bir başarı elde edilemeyeceği görüldüncü, işsizliğin meydana getirmiş olduğu riski ortadan kaldırmak için mücadele edileceği gerçeği ile karşı karşıya kalınmıştır. Özellikle sanayi devriminin gerçekleştiği 19. yüzyılda sermayenin emeğin yerine geçmesiyle başlayan büyük işsizlik olayı bunu daha da zorunlu hale getirmiştir.

18. yüzyılın son çeyreğinden itibaren Avrupa'da doğup büyük bir hızla gelişmiş olan kapitalist sanayi, çalışanları büyük bir sefalete itmiş, hatta çocuklar ve kadınlar utandırıcı çalışma koşulları karşısında ezilmişlerdir.

Liberal düşüncenin etkisi altında amme organları önceleri olayların seyircisi olmuşlar, herhangi bir önlemin ekonomik ve teknik gelişmeyi durduracağını sanmışlardır. Ancak zaman ilerledikçe, özellikle 1815 yıllarından itibaren başlayan ekonomik buhranlar kütle halinde işsizliğe neden olmuş, bu işsizlik kütlesi o devrin toplumu için endişe verici bir durum yaratmış, sosyal sorunlar daha da artmıştır. Sonuçta kapitalist sanayi ekonomisinin doğal sonucu olan kütleli işsizlik riskini karşılamak amacı ile bir çok sanayi ülkelerinde zorunlu olarak önlemler alınmaya başlanmıştır. Bu önlemlerden birisi de "İşsizlik Sigortası"nın ihdası olmuştur.<sup>1</sup>

Bu nedenledir ki gerek işçi kesimi, gerek işveren kesimi ve gerekse devlet kesimi olayı oldukça önemsemiş ve işsizliğe karşı önlem alınmasının yanında işsizliğin yarattığı gerek kişisel ve gerekse toplumsal tahribatı ortadan kaldırmak için faaliyete geçmişlerdir. Bunun için işsizlik sigortası kuruluşlarının tarihsel gelişiminin bu her üç kesimin katkılarıyla oluştuğunu görüyoruz.

## 1- SENDİKALARCA KURULAN İŞSİZLİK YARDIM SANDIĞI:

İşsizlik riskine karşı ilk önlemler, sendikalaşma hareketlerinin geliştiği Avrupa sanayi ülkelerinde Loncalar Sistemi içindeki yardımlaşma sandıkları paralelinde, sendika teşekkülleri tarafından alınmaya çalışılmıştır<sup>2</sup>. Ancak, bugünkü modern işsizlik sigortası sistemlerine kıyasla oldukça sınırlı ve tamamen ihtiyari, kendi bünyelerini kapsayan yardım sandığı şeklinde bir mahiyet taşımaktaydı.

Sendikaların işsizlikle ilgili bu tür sigorta faaliyetlerinin kesin tarihi bilinmemekle beraber, sendikacılığın gelişmeye başladığı 19. yüzyılda Almanya'da, Belçika'da, ABD'de, Fransa'da, İngiltere'de, Norveç'te, İsveç'te ve İsviçre'de sendikaların üyelerine işsizlik ödeneği veren faaliyetlerine rastlanmaktadır<sup>3</sup>.

Sendikaya üye olan işçiler aynı zamanda işsizlik tehlikesine karşı kendi bünyesi içinde oluşturulmuş sigorta sandığına da aidat ödemekte idiler. Bu sandıklara devletin

(1) TUNA, Orhan: "Memleketimizde İşsizlik Sigortası Meseleleri" (makale), İÜ İkt. Fak. Mecmuası, cilt 14, Ekim 1952-Temmuz 1953, s. 212.

(2) R. J. WILLEKE'den DILIK, Sait; a.g.e., s. 90.

(3) DENİZ, Aydın: İşsizlikle Mücadelede İşsizlik Sigortası (makale) İşveren, Haziran 1968, s. 9



veya işverenin herhangi bir katkısı bulunmamaktaydı<sup>1</sup>. Yasal herhangi bir dayanak-  
tan da yoksundu. Sendikaların amacı işsizlere yardım ile ücretlerin düşmesini  
önlemekti<sup>2</sup>.

Sendikaların bu faaliyetleri 20. yüzyılın başlangıcına kadar devam etmiştir. Hatta  
bugün bile Danimarka'da, İzlanda'da, İsveç'te uygulanan işsizlik sigortası sisteminde  
sendikaya üye olma zorunluluğu aranmaktadır.

## **2- İŞVERENLERCE KURULAN İŞSİZLİK YARDIM SANDIKLARI:**

Sendikaların kurmuş olduğu işsizlik yardım sandıklarından başka işverenlerin  
teşebbüsleriyle kurulmuş olan işsizlik yardım sandıklarına da rastlamaktayız. Bu  
sandıkların finansmanı işverenlerce karşılanmaktaydı. Ancak bu sandıklar da bekleni-  
len yararı sağlayamadığından kısa ömürlü birer teşebbüsler olarak kalmışlardır.

İşveren yetenekli ve sürekli işgücünü elde tutabilmek için işletmesini cazip hale  
getirmek amacı ile kendi bünyesi içinde kurduğu bu nevi işsizliğe karşı sigorta  
sandıklarını üretimin düzenlenmesi programları ile birlikte yönetirdi.

"Bir müstakil işletmeyi kapsayan işveren sandıkları en ziyade Almanya'da ve  
ABD'de çok yaygınlaşmışlardı. Ancak bu neviden sandıklara Fransa ve İngiltere'de de  
rastlanmaktaydı. Genel kaideye göre; işveren, işsizlik sandığına her yıl muayyen bir  
meblağ yatırırdı. Bu meblağ, ücret bordrolarının net işçi ücretinin belirli bir yüzde  
nispetini teşkil ederdi. Sandık, işletme işçilerinin geçici işsizliklerinde, işten  
çıkarılmalarında ve hatta bazen de kısmi işsizlik halinde onlara ödeme yapardı"<sup>3</sup>.

Zamanla devletçe kurulmaya başlayan zorunlu işsizlik sigortası faaliyetleri ile,  
işverenlerin kurmuş oldukları bu sandıklar yavaş yavaş ortadan kaybolmaya  
başladılar. Fakat özellikle ABD'de bu sisteme ait bazı esaslar zorunlu işsizlik sigor-  
tası kuruluşunda göz önünde tutulmuştur<sup>4</sup>.

## **3- KAMU KURULUŞLARINCA KURULAN İŞSİZLİK YARDIM KURULUŞLARI:**

### **A) MAHALLİ İDARELERCE KURULAN YARDIM SANDIKLARI:**

Mahalli idarelerce önceleri İsviçre'de (Bale'de) 1789 yılında Datele işçileri için si-  
gorta sandığı kurulmuş ise de, bu pek uzun ömürlü olmamıştır<sup>5</sup>. Kamu organlarıncı  
kurulmuş ilk uygulama 1893 yılında İsviçre'nin Bern Kantonunda görülmüştür diye-  
biliriz. İşsizlik sigortası şeklinde kurulan bu uygulama ihtiyari mahiyet  
taşıymaktaydı. İhtiyari olması riskin yaygınlaşmasında ve finansman ihtiyacının  
karşılansında önemli güçlükler yaratmaktaydı. Fakat yine de bu uygulama  
İsviçre'nin diğer Kantonlarına yayılmasında öncülük etmiştir.

Bern Kantonunun bu öncülüğü diğer ülkelerde işsizlik sigortasının yayılmasına  
neden olmuştur. Özellikle Almanya'da 1896'da Köln'de, 1905'de Leipzig'de aynı esas-  
lara benzer şekilde ihtiyari birer işsizlik sigortası "Komün Sandığı" kurulmuştur.

- (1) SAVER, Ertan Ziver; İşsizliği Tazmin Edici Politikalar ve İşsizlik Sigortası, DPT yayını,  
No: DPT: 1067, SPD: 232, 1971, s. 16.
- (2) DILIK, Sait; a.g.e., s. 90.
- (3) DENİZ, Aydın; a.g.e., s. 10.
- (4) DENİZ, Aydın; a.g.e., s. 11.
- (5) DENİZ, Aydın; a.g.e., s. 9.

Diğer bir uygulama ile 1894 yılında yine İsviçre'nin Saint-Gall Kantonunda kurulan bir mahalli işsizlik sigortasına göre, kazancı belirli bir sınıran altında kalan bütün çalışanların sigortaya katılmalarını zorunlu kılmıştır.. Böylece kamu otoritesince zorunlu işsizlik sigortası uygulamasına ilk defa burada rastlanmış olmaktadır. Ancak bu sigorta uzun ömürlü olmadı. Zira düzenli bir istihdama erişmiş olan çalışanlar bu sigorta sandığına girmekte hevesli görülmediler. Böylece sigortanın mecburilik özelliğinden dolayı uygulama 1897'de terk edildi<sup>1</sup>.

İsviçre'de mahalli idarelerce kurulan işsizlik sigortası sandıkları yanında Fransa'da Dijon ve Limoj Belediyeleri de 1896 ve 1897 yıllarından itibaren, Belçika'da Liej Eyaleti 1899 yılından itibaren işsizlik sigortası sandıklarına mali yardımlarda bulunmuşlardır.

Diğer yandan 19. yüzyılın Flaman ülkeleri içinde sosyal olayların en yoğun olduğu, ticaret ve dokumacılık merkezi, Belçika'nın Gand şehrinde bir uygulamaya rastlamaktayız. "Gand Sistemi" olarak da isimlendirilen bu İşsizlik Yardımı bir önceki yıl ödenmiş meblağlara dayanan muntazam mali yardımlarla yürütülmekteydi<sup>2</sup>. Bu sistem diğer ülkelerdeki sistem uygulamalarına da önderlik yapmıştır.

Gand Sistemi, esas itibariyle üyelerine yapılan yardımı artırabilecek şekilde özel işsizlik sandıklarına belediyeler tarafından mali yardım ödenmesini öngörmekteydi. Yıllık yardımlar, bir önceki yıl ödenmiş olan meblağlar esas alınmak suretiyle hesap edilmekteydi. Belediyelerin bu mali yardımından, uygulamada ancak yardımları düzenleyip dağıtan ve yardımdan yararlanan kimselerin gerçekten işsiz olup olmadıklarını bizzat tahkik eden sendikalara bağlı olarak kurulmuş işsizlik sandıkları yararlanmışlardır<sup>3</sup>.

Gand Sistemi bazı değişikliklerle Belçika dışında Almanya'da, Danimarka'da, Finlandiya'da, Fransa'da, İngiltere'de, İtalya'da, Norveç'te, Hollanda'da, İsviçre'de benimsendi ve çabucak gelişip yayıldı. Başta Fransa 1905 yılında Gand Sistemini milli seviyede uygulamaya başladı. Ve diğer ülkeler de zamanla bunu izlediler. Hatta diyebiliriz ki, bu günkü işsizlik sigortası uygulamasının temelinde "Gand Sistemi" yer almaktadır.

## B) DEVLETÇE KURULAN İŞSİZLİK SİGORTASI:

Devlet tarafından yasayla ilk zorunlu karekterde işsizlik sigortası 1911 yılında Lloyd GEORGE'un Başbakanlığı devrinde İngiltere'de kuruldu. Zorunlu karakterde böyle bir uygulamaya daha sonra 24 Mart 1920'de Avusturya'da başlandı. Bunu 1927 yılında Almanya izledi. 1929 dünya ekonomik krizi etkilerini hafifletmek amacıyla başlangıçta sınırlı bazı kategori işçilerini kapsayan işsizlik sigortası sistemi, sanayileşme sürecinin hızlanmasına paralel olarak geniş kapsamlı hale getirilmiş, sanayileşmiş Avrupa ülkelerine, Güney Amerika ülkelerine, ABD ile Kanada'ya yayılmıştır.

1979 yılı itibariyle işsizlik yardımı ve zorunlu işsizlik sigortası şeklinde 38 ülkede uygulanan programların çoğu ikinci dünya savaşından önce kurulmuştur.

(1) DENİZ, Aydın; a.g.e., s. 11

(2) SAVER, Ertan Ziver, a.g.e., s. 17.

— BABAN, Şükrü; İktisat Dersleri, İÜ Hukuk Fak. Talebe Cemiyeti Yayını, No: 9, İstanbul, 1942, s. 246.

(3) DENİZ, Aydın; a.g.e., s. 11.

1940 yılında 21, 1949 yılında 22, 1958 yılında 26, 1967 yılında 34 ve 1977 yılında 38 ülkede uygulamayı görüyoruz<sup>1</sup>.

Fransa ve Almanya'da işsizliğin tazmini için zorunlu işsizlik sigortası ile devletçe finanse edilen ve gelir testine tabi tutarak çalışan işsizlik yardımı şeklinde ikili sistem uygulanır.

Ayrıca bazı ülkelerde (Arjantin, Barbados, Kolombiya, Hindistan, İran, Ürdün, Pakistan, Tanzanya, Türkiye, Venezuela) işten çıkarılmış işçilere her işverenin sadece kıdem tazminatı vermesi suretiyle işsizlik tazmin edilir. Ancak kıdem tazminatını işsizlik sigortasından ayırmak gerekir<sup>2</sup>.

Devletçe kurulan işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı sistemlerini uygulayan ülkelere ilişkin yasa tarihleri şöyledir (1979):

Avusturalya (1944, 1947) Avusturya (1920, 1958), Belçika (1920, 1963), Brezilya (1965), Bulgaristan (1925, 1958), Kanada (1935, 1971), Kıbrıs Cumhuriyeti (1956, 1972), Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (1977), Şili (1937, 1974), Danimarka (1907, 1970, 1976), Ekvator (1951, 1958), Mısır (1959, 1975), Finlandiya (1917, 1934, 1960, 1972), Fransa (1905, 1951, 1958, 1967, 1972, 1974), Federal Almanya (1927, 1969), Doğu Almanya (1927, 1947), Gana (1972), Yunanistan (1945, 1954), Macaristan (1957), İzlanda (1936, 1956), İrlanda (1911, 1952, 1973), İsrail (1970), İtalya (1919, 1939, 1968), Japonya (1947, 1975), Libya (1973), Lüksemburg (1921, 1976), Malta (1956, 1971), Hollanda (1916, 1949, 1964, 1967), Yeni Zelanda (1930, 1964), Norveç (1906, 1970), Portekiz (1975), Güney Afrika Birliği (1937, 1966), İspanya (1919, 1974, 1976), İsveç (1934, 1956, 1973), İsviçre (1924, 1951, 1976, 1977), İngiltere (1911, 1975), ABD (1932, 1935, 1937), Uruguay (1944, 1945, 1958), Yugoslavya (1927, 1972).

Bugün devletçe kurulan işsizlik sigortası programlarının yaklaşık 30'u geniş bir sahaya yayılmış, zorunlu sigorta halindedir. Ancak üç İskandinav ülkesinde (Danimarka, Finlandiya, İsveç) bir sigorta esasına göre kurulmuş ise de zorunlu değildir. Ticaret birliklerinin oluşturdukları isteklilerce kurulan sigorta fonu tarafından işletilir. Ancak bu fonlar devletten önemli destek görürler.

İşsizlik sigortası sistemi bulunan diğer dört ülkede (Avusturalya, Macaristan, Yeni Zelanda ve Yugoslavya) ise geçimini sağlayacak belirli düzeyde geliri olan işsiz kişilerin hakları sınırlandırılmıştır.

## §2- İŞSİZLİK SİGORTASI KAVRAMI:

İşsizlik sigortası hemen herkesin tartışmasız hemfikir olduğu bir kavram özelliğini henüz taşımamaktadır. Zira, işsizlik sigortasının günümüzde gerçek fonksiyonunu yerine getiren bir kuruluş olduğunu söylemek kanımızca biraz iyimserlik olur. Ancak, gerçek fonksiyonunun nelerden oluştuğunu belirtmek de oldukça güç

(1) 1977 yılında Doğu Almanya Anayasasının 24. md. çalışmayı herkese garanti ettiği gerekçesi ile, bu ülkede işsizlik sigortası uygulaması kaldırılmıştır. Buna mukabil 1977 yılında Kıbrıs Türk Federale Devleti'nde kurulmak suretiyle 1979'da 38 ülkede uygulanmaktaydı.

(2) İşsizlik sigortası yerine işsizliği tazmin edici bir sistem olarak kıdem tazminatı, konumuz dışında kaldığından burada değinilmemiştir. Geniş bilgi için Bkz. ŞAHİN, Hasan: İşsizlik Sigortası ve Kıdem Tazminatı, İIBK, İşgücü Dergisi, Yıl: 1, Sayı: 4, Ekim-Aralık 1979, s. 13 ve devamı.



bir sorundur. Çeşitli görüşlerle beraber çeşitli uygulamalara rastlamaktayız. Yalnız hemen şunu belirtelim ki, işsizliği önleyen bir faktör olarak anlaşılmamalı, aksine işsizlik olayı ortaya çıkıktan sonra, fonksiyonunu yerine getiren sosyal güvenlik aracı olarak düşünülmelidir. Kavram olarak açıklığa kavuşabilmesi için işsizlik sigortasının tanımında bir birliğe kavuşmak ve özelliklerini ortaya koymak gerekecektir.

### 1- İŞSİZLİK SİGORTASI TANIMI:

İlk görünüşte, işsizlik sigortası genel bir kavram olarak işsiz bir kimsenin yaşamını devam ettirebilmesi için ekonomik ve sosyal bir güvenceyi ifade etmektedir. Ancak bu kavram irdelendiği zaman oldukça açıklık getirilmesi gereken bir kavram niteliğindedir. Bu irdelemeyi ele almadan önce işsizlik sigortası konusunda yapılmış tanımlara yer verdiğimiz taktirde ortak bazı unsurlarını ve açıklanması gereken özelliklerini de ortaya koymuş oluruz.

Sözlük anlamıyla hukuk dilinde işsizlik sigortası: "işini kaybeden işçiye, işverenin tazminat vermediği veya sosyal sigortaların bir başka dalından ödenek verilmeyen dönemde, yardım yapılması amacıyla kurulan sigorta", ekonomi dilinde ise, "tam ve kısmi işsizlik halinde bulunan emekçilere yardım usulü"<sup>1</sup> şeklinde ifade edilmektedir.

Fransız Literatüründe ise, işsizlik sigortası (Assurance Chomage): "kaynaklarının miktarı ne olursa olsun, sigorta tarafından işsizlere sağlanan mali yardım"<sup>2</sup> diye geçmektedir. Diğer bir tanımla: "sanayi ve ticaret işçisinin kazancının kısmen veya tamamen kayba uğramasından sonra, sigortalıya bir tazminat ödemeyi garanti eden sigorta kuruluşudur"<sup>3</sup>.

Amerikan literatüründe ise, işsizlik sigortası (Unemployment Insurance): "isteği dışında işsiz kalmış kimselere belirli bir süre için gelir sağlayan bir sosyal sigortadır"<sup>4</sup>.

Ancak bu tanımlar oldukça genel olup, uygulamadaki işsizlik sigortası temel ilkelerini ihmal etmişlerdir. Bilimsel ve uygulama açısından yapılmış tanımları da eklersek, o zaman gerçeğe biraz daha yaklaşılarak bir tanım ortaya çıkarabiliriz.

Prof. J. H. RICHARDSON'a göre işsizlik sigortası: "kısa bir süre için işini kaybeden kimselere gelir garantisi sağlamak ve böylece onları yeni bir iş buluncaya kadar veya eski işine geri dönünceye kadar gelir desteğine sahip kılmaktır"<sup>5</sup>. Bu tanıma göre işsizlik sigortasının amacı, kısa süre için işsiz kalan kimselere yeni bir işe girinceye kadar gelir sağlama olduğu belirtilmiştir. Fakat tanım eksiktir. Bir kere işini kaybeden işsizin kasıt, kusur, yetenek, beceri, sağlık gibi koşullara uyup uymadığı, çalışmaya istekli olup olmadığına göre kendisine gelir desteği sağlanmaktadır. Ayrıca bu gelir desteği bir iane, yardım mahiyetinde değil ödenek şeklinde yani işçiden daha önce kesilen primlerin yeniden kendisine verilmesidir.

Bir diğer tanıma göre, "isteği dışında işsiz kalmış işçinin bir ölçüde güvenliğini sağlamak ve durgunluk dönemlerinde ekonomiye yeni satın alma gücü kazandırmak

(1) Meydan Larousse: Cilt 6, s. 572.

(2) Nouveau Petit Larousse, Paris 1972, s. 206.

(3) RAYMOND, Barraine, Dictionnaire de Droit, LGDJ Paris 1967, s. 68.

(4) Webster's New Collegiate Dictionary, Merriam Philippines Copyright 1980, s. 1216.

(5) RICHARDSON, J. Henry; a g.e., s. 183

ve terfi oranı sistemi ile işçiye prim ödeyerek istihdama istikrar kazandırmak amacıyla kurulmuş bir kuruluştur"<sup>1</sup>. Bu tanımda ise, işsizlik sigortasının ABD'deki uygulama da gözönüne alınarak yalnızca genel amacı ortaya konulmuş, tamamen gelişmiş ülke şartlarına göre değerlendirilmiştir. Ekonomik ve sosyal yönden önemli etkileri olabilecek bu kuruluşun gelişmekte olan ülkelerin ekonomik ve sosyal nitelikleriyle bağdaşmamaktadır.

DPT-4BYKP Özel İhtisas Komisyonu Sosyal Güvenlik Raporuna göre, "işsizlik sigortası, çalışanların ekonomik nedenlerle tamamen kendi iradeleri ve kusurları dışında işsiz kalmaları halinde yeni bir iş buluncaya kadar asgari ihtiyaçlarını temin edecek bir gelir sağlama amacını güdecek"<sup>2</sup> sosyal güvenlik kuruluşudur. Bu tanımda da belirtildiği gibi sosyal güvenlik aracı olarak işsizlik sigortası kendi isteği dışında işsiz kalan işçilere belirli bir ölçüde ve zaman içinde gelir sağlamaktadır. Bu görüş bugün için bizim de görüşlerimize yaklaşmaktadır.

Diğer yandan ülkemizde 1979 yılında Çalışma Bakanlığı'na hazırlanıp "Çalışma Dergisi"nin 1 Haziran 1979 tarihinde "Yasa Tasarı ve Taslakları Özel Sayısı 1978-1979" kitapçığında yayımlanan ve TBMM'ne sunulan işsizlik sigortası ile ilgili Yasa Tasarısının genel gerekçesinde işsizlik sigortası; "bir hizmet sözleşmesine dayalı olarak ücret karşılığı bir iş ya da iş yerinde çalışırken, çalışma istem, beceri, yetenek ve sağlığında olmasına karşın, tamamen isteği dışında ve herhangi bir kasıt ve kusur olmaksızın işini kaybeden işçilere; bir yandan yeni bir iş bulunmasına gayret edilirken, diğer taraftan da işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa karşılamak ve böylece aile bireyleriyle birlikte yaşamlarını sürdürmelerine imkan sağlamak amacı ile belli bir süre ve ölçüde yapılan bir ödenektir"<sup>3</sup>. Bu yasa tasarısı henüz gerçekleşmemiş ve yeni bir tasarı da henüz sunulmamış olduğuna göre geçerliliği tartışılabilirse de yine de tanımda kendi elinde olmadan işini kaybetmiş işçiye kapsama almış, ailesiyle birlikte bu işçinin yaşamını belli bir süre için ve ölçüde garanti altına almayı benimsemektedir.

Gerçekten sigortacılık açısından ele aldığımızda karşımıza iki tip işsiz kişi çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, daha önce bir işe girmemiş olan işçiler, diğeri ise; eskiden bir işi olupta bir takım nedenlerle işsiz kalan kişilerdir. İşsizlik sigortası açısından bir prim ödeme söz konusu olduğuna göre, eskiden bir işi bulunupta bazı nedenlerle ve isteği dışında işsiz kalanlar önem taşıyacaktır. Bu nedenle yasa tasarısında bu hususlar göz önünde bulundurulmuştur. Ayrıca tanım halen istihdam süresi içinde olupta istek dışı bir takım sebeplerle işini belirli bir süre içinde kaybeden birey ve ailesinin o süre içinde asgari gereksinimlerini karşılamak üzere yapılacak ödentileri de kapsamaktadır<sup>4</sup>.

Yapılmış olan bu tanımlara ve işsizlik sigortasının diğer paragraflarda yerini belirlerken elde ettiğimiz sonuçlara da dayanarak kesin olmamakla birlikte tanımını şu şekilde yapabiliriz: **İşsizlik sigortası, kazancı sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında kesilmiş olup da çalışma istek ve yeteneğinde olan**

(1) CARTER, M. Allan - MARSHALL F. Ray, Labor Economics, USA Revised Edition 1972, s. 459.

(2) DPT-4BYKP Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.e., s. 272.

(3) İşsizlik Sigortası Yasa Önerisi, Ank. 1980, s. 9.

— Ayrıca bkz. ŞAHİN, Hasan; İşgücü Dergisi, İİBK Yayını, Yıl: 1 Sayı: 3, Temmuz-Ağustos-Eylül 1979, s. 15.

(4) ŞAHİN, Hasan; a.g.e., s. 14-15.

bağımlı çalışanların geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılamak üzere, katılma zorunluluğu olan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren sosyal güvenlik sistemi içinde devletçe kurulmuş bir sosyal sigorta koludur.

Bu tanımla işsizlik sigortasını sosyal sigortalar, sosyal güvenlik ve sosyal politika kavramlarından soyutlamadan, bunların bir parçası olarak düşünmek mümkün olacaktır. Zaten uygulamalarda da bu tanım önem kazanmaktadır.

## **2- İŞSİZLİK SIGORTASI ÖZELLİKLERİ:**

Sosyal sigortaların tüm özelliklerini taşımakla beraber, yapmış olduğumuz tanımın irdelenmesinden de çıkardığımız sonuca göre işsizlik sigortasının kendine özgü, sosyal güvenlik kuruluşlarından farklı bazı özellikleri vardır.

Bu özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:

### **A) İŞSİZLİK RİSKİNİ TAZMİN ÖZELLİĞİ:**

İşsizlik sigortasının konusu işsizlerdir. Sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında geçici bir süre için işsiz kalmış çalışanları kapsamına alır. Bu gibi kişilerin tek gelir kaynağı ücret olduğuna göre bunların işsizlik halinde yaşamlarını devam ettirebilmeleri imkansızdır. Öte yandan bu gibi kişilerin düşeceği zaruretlar toplumda çok büyük sosyal, ekonomik ve politik sorunlar yaratmaktadır. Gerek insancıl ve gerekse toplumsal düşünceyle bu kimseleri korumak zarurettir. Kendilerine yaşamlarını devam ettirebilmeleri için iş temin edilemiyorsa bunun tazmini gerekir. İşsizlik sigortası bunu sağlar.

Sosyo-ekonomik risk olan işsizlik, sosyal güvenliğin konusu olan diğer mesleki, fizyolojik ve sosyal risklerden farklıdır. Zira işsiz, kendi elinde olmadan çalışma arzu ve yeteneğinde olmasına rağmen sosyal ve ekonomik bir nedenle işsiz kalmış ve geliri kesilmiştir. Tekrar iş bulup çalışma ihtimali, işsizlik süresi uzadıkça zayıflamaktadır. Halbuki, mesleki ve fizyolojik risklerde tekrar aynı işine dönme hakkı saklıdır. Ancak eklemek gerekir ki her işsize de işsizlik sigortası uygulanması mümkün değildir. Kapsamına girecek işsizlerde bazı koşullar aranmaktadır.

### **B) ZORUNLULUK ÖZELLİĞİ:**

İşsizlik sigortasına katılmak zorunludur. Bu özelliği diğer özel sigortalardan ve yardım kuruluşlarından ayrılan en önemlisidir. Özel sigortalarda katılmalar ihtiyari- dir. Halbuki sosyal, ekonomik ve politik sorun yaratan işsizlik riski için toplumsal ve insancıl açıdan konunun tazmini zorunluluk arzeder. Gerçi, trafik sigortası da zorunludur. Fakat mahiyeti değişiktir.

Yardım sandıklarından da bu özelliğinden dolayı ayrılır. Zira, bu ve buna benzer yardım sandıklarında da katılma ihtiyaridir.

İşsizlik sigortasında zorunluluk olmazsa, işsizlik riskini tazmin etmek sosyal yardım kuruluşlarına düşer. Bu da devlete büyük yük yükler. Zarurete düşmeden bir kimse bunun faydasını anlayamayacağından zorunluluk esası getirilmiştir. İşsizlik sigortasından bu esas yüzünden asıl yararı işsizlik tehlikesinden habersiz olanlar sağlamaktadır. Asıl yardıma muhtaç olan zümre düşük gelirle çalışan geniş işçi kitleleridir. Bunlar kendi menfaatlerini önceden bilemedikleri için zorunluluk ilkesi geti-



rilmiştir. İşçi çalışmaya başladığı andan itibaren sigortalanır. Hiç bir işçi buna itiraz edemez.

Uygulamada işsizlik sigortası sistemleri içinde en yaygın olan ilke budur. Ancak işsizlik tazminatı uygulayan 38 ülke (1979 için) arasında 31 ülke zorunlu işsizlik sigortası uygulamaktadır. Diğer 7 ülke isteğe bağlı sigorta veya kıdem tazminatı<sup>1</sup> veya işsizlik yardımı şeklinde uygulama yapmaktadır.

Avusturya, Belçika, Brezilya, Bulgaristan, Kanada, Şili, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Kıbrıs Cumhuriyeti, Mısır, Fransa, Federal Almanya, Yunanistan, İrlanda, İsrail, İtalya, Japonya, Hollanda, Portekiz, Güney Afrika, Yugoslavya, İsviçre, İngiltere, ABD, Uruguay, Ekvator, Libya, İzlanda, Malta, Norveç, İspanya ve Gana zorunlu işsizlik sigortası uygulayan ülkeler arasındadır.

Bazı ülkelerde ise, sendika girişimleri veya toplu sözleşme hükümleri ile isteğe bağlı olupta devletçe tescilli suretiyle dolaylı olarak zorunluluk kazanan işsizlik sigortası sistemine de uygulamada rastlamaktayız. İsveç, Finlandiya, Danimarka, İsviçre'nin iki Kantonunda bunu görebiliyoruz.

Aşağıdaki tabloda<sup>2</sup> Zorunlu İşsizlik Sigortası Sistemi, İhtiyari İşsizlik Sigortası Sistemi ve İşsizlik Yardımı Sistemi Uygulayan Ülkeler toplu halde gösterilmişlerdir.

---

(1) İşsizlik Sigortası Yerine Sadece Kıdem Tazminatı Sistemi Uygulayan Ülkeler: Arjantin, Barbados, Kolombiya, Hindistan, İran, Ürdün, Pakistan, Tanzanya, Türkiye, Venezuel-a. Bkz. Social Security Programs Throughout The World 1979.

(2) Tablonun hazırlanmasında, ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası Üzerine Bir Araştırma, İşgücü Dergisi, İİBK, Yıl: 1, Sayı: 3, Temmuz-Eylül 1979, s. 23-24'den yararlanılmıştır. Bkz. Tablo III.

**TABLO III: ZORUNLU VE İHTİYARI İŞSİZLİK SİGORTASI  
İLE İŞSİZLİK YARDIMI UYGULAYAN ÜLKELER:**

| Ülke Adı      | Zor. İşs.<br>Sig. Sis. | İht. İşs.<br>Sig. Sis. | İşs. Yard.<br>Sis. | AÇIKLAMA                            |
|---------------|------------------------|------------------------|--------------------|-------------------------------------|
| Avusturalya   | -                      | -                      | +                  | Sadece İşsizlik Yardımı             |
| Avusturya     | +                      | -                      | +                  | Hem zorunlu s. hem işsiz. yard.     |
| Belçika       | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| Brezilya      | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| Bulgaristan   | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| Kanada        | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| Şili          | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| KKTC          | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| Kıbrıs Cumh.  | +                      | -                      | +                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| Danimarka     | -                      | +                      | -                  | Sadece ihtiyari sigorta             |
| Ekvator       | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| Mısır         | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| Finlandiya    | -                      | +                      | +                  | Hem iht. sig. hem işsiz. yard.      |
| Fransa        | +                      | -                      | +                  | Hem zorunlu sig. hem de işsiz. yard |
| F. Almanya    | +                      | -                      | +                  | Hem zorunlu sig. hem de işsiz. yard |
| Gana          | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| Yunanistan    | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| Macaristan    | -                      | -                      | +                  | Sadece işsizlik yardımı             |
| İzlanda       | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| İrlanda       | +                      | -                      | +                  | Hem zorunlu sig. hem de işsiz. yard |
| İsrail        | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| İtalya        | +                      | -                      | +                  | Hem zorunlu sig. hem de işsiz. yard |
| Japonya       | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| Lüksemburg    | -                      | -                      | +                  | Sadece işsizlik yardımı             |
| Malta         | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| Hollanda      | +                      | -                      | +                  | Hem zorunlu sig. hem de işsiz. yard |
| Yeni Zelanda  | -                      | -                      | +                  | Sadece işsizlik yardımı             |
| Norveç        | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| Portekiz      | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| İspanya       | +                      | +                      | +                  | Hem z.s. hem iht. s. hem de işs. y. |
| İsveç         | -                      | +                      | +                  | Hem iht. sig. hem de işsiz. yard.   |
| İngiltere     | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| ABD           | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| Uruguay       | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| İsviçre       | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| Yugoslavya    | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| Libya         | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| Güney Afrika  | +                      | -                      | -                  | Sadece zorunlu sigorta              |
| <b>TOPLAM</b> | <b>31</b>              | <b>4</b>               | <b>13</b>          |                                     |

Kaynak: US: Social Security Programs Throughout The World 1979

### C) PRİM ÖDEME ÖZELLİĞİ:

Sigortacılık tekniği gereği işsizlik sigortası işçinin prim ödeme esasına dayanır. Bu özelliğinden dolayı işsizlik halinde alacağı ödenek bir haktır. İane olarak değerlendirilmemelidir. Primler genel ilke olarak sadece sigortalılar tarafından ödenmekle beraber sosyal politika ilkelerine dayalı olarak sosyal adaletin gerçekleştirilmesi amacıyla buna işverenler ve gerekince devlet özel veya genel vergilerle katkıda bulunur.

Devletin katkısı ancak bütün işsizlerin işsizlik sigortası kapsamına alınması halinde görülmektedir. Eğer daha önce bir işte çalışmış, yetersiz prim ödemiş veya hiç prim ödememiş ya da hiç çalışmamış bütün işsizlerin işsizlik sigortası kapsamına alınması gibi bir uygulama yapılacaksa devlet bu sırada prim ödeme zorunda kalabilir. Fakat bugün için böyle bir uygulamaya rastlanmamıştır. Ancak, Hindistan'da böyle bir uygulamaya gidilmesi düşünülmüş ise de devlete büyük maddi külfet yükleme yanında diğer bir takım sorunları da beraberinde getireceği anlaşıncı, bu düşünceden vazgeçilmiştir<sup>1</sup>.

Primlerin miktarı ve işçi-işverene düşecek nisbetler aktüaryal hesaplarla tesbit edilir. Sigortacılık tekniğine göre hesaplanır. Bu hesaplamada muhtemel işsizlik süresi veya belirli bir işsizlik süresi içinde geçimini sağlayacak asgari ücreti karşılayacak prim miktarı belirli bir süre ödenmek koşuluyla ilgililerden kesilir. Ancak işçinin çalışırken geçimini tehlikeye sokmayacak bir miktar olması da gerekir.

İşçinin prim ödemesi ona bu sigortadan yararlanma hakkını verir. İşsizlik halinde alacağı ödenekler bir haktır. İane, sadaka, yardım değildir. Sosyal yardım kuruluşlarından bu yönü ile ayrılır.

İsteğe bağlı işsizlik sigortası sistemi, zorunlu işsizlik sigortası sistemi ve işsizlik yardımı sistemini uygulayan 38 ülkede sigortalı, işveren ve Devlet katkılarını gösteren tablo<sup>2</sup> aşağıda gösterilmiştir.

- 
- (1) ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası Üzerine Bir Araştırma, İşgücü Dergisi, İİBK Yıl: 1, Sayı: 3, Temmuz-Eylül 1979, s. 14.
  - (2) Tablonun hazırlanmasında; ŞAHİN, Hasan; a.g.e., s. 40-41'den yararlanılmıştır. Bkz. Tablo IV.



**TABLO IV: İŞSİZLİK SİGORTASI VE İŞSİZLİK YARDIMI  
UYGULAYAN ÜLKELERDE PRİMLERİN DAĞILIMI**

| ÜLKE ADI           | SİGORTALI İŞÇİ | İŞVEREN   | DEVLET    |
|--------------------|----------------|-----------|-----------|
| Avusturalya        | -              | -         | +         |
| Avusturya          | +              | +         | +         |
| Belçika            | +              | +         | +         |
| Brezilya           | -              | +         | -         |
| Bulgaristan        | -              | +         | +         |
| Kanada             | +              | +         | +         |
| Şili               | -              | +         | -         |
| KKTC               | +              | +         | +         |
| Kıbrıs Cumhuriyeti | +              | +         | +         |
| Ekvator            | +              | +         | -         |
| Danimarka          | +              | +         | +         |
| Mısır              | -              | +         | +         |
| Finlandiya         | +              | +         | +         |
| Fransa             | +              | +         | -         |
| F. Almanya         | +              | +         | +         |
| Gana               | +              | +         | -         |
| Yunanistan         | +              | +         | -         |
| Macaristan         | -              | -         | +         |
| İzlanda            | -              | +         | +         |
| İrlanda            | +              | +         | +         |
| İsrail             | +              | +         | -         |
| İtalya             | -              | +         | +         |
| Japonya            | +              | +         | +         |
| Libya              | +              | +         | +         |
| Lüksemburg         | -              | +         | +         |
| Malta              | +              | +         | +         |
| Hollanda           | +              | +         | +         |
| Yeni Zelanda       | -              | -         | +         |
| Norveç             | +              | +         | +         |
| Portekiz           | +              | +         | +         |
| Güney Afrika       | +              | +         | +         |
| İspanya            | +              | +         | +         |
| İsveç              | +              | +         | +         |
| İsviçre            | +              | +         | +         |
| İngiltere          | +              | +         | +         |
| ABD                | +              | +         | +         |
| Uruguay            | +              | +         | +         |
| Yugoslavya         | +              | -         | -         |
| <b>TOPLAM</b>      | <b>28</b>      | <b>34</b> | <b>29</b> |

Kaynak: US: Social Security Programs Throughout The World 1979.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinde görüldüğü gibi 28 ülkede işçi primlere katılmakta, 3 ülkede (Avusturalya, Macaristan ve Yeni Zelanda) primleri sadece devlet ödemekte, iki ülkede (Brezilya ve Şili) sadece işveren ödemekte, 22 ülkede de (Avusturya, Belçika, Kanada, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Kıbrıs Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Federal Almanya, İrlanda, Japonya, Libya, Malta, Hollanda, Norveç, Portekiz, Güney Afrika, İspanya, İsveç, İsviçre, İngiltere, ABD ve Uruguay) her üçü birden prim ödemektedirler.

#### D) DEVLETÇE KURULMA ÖZELLİĞİ:

Günümüzde, işsizlik sigortası diğer sosyal sigorta kuruluşları gibi devlet tarafından özel yasalarla kurulmaktadır. Daha önceleri tarihsel gelişim seyrine baktığımızda, sendikalar tarafından, işverenler tarafından, mahalli idareler tarafından kurulmaktaydılar. Fakat, gelişen sosyal olaylar karşısında devlet bizzat sosyal önlemler almaya başlamıştır. Hatta, devletin yapısında da değişme olmuş, mutlak liberalist devlet yapısı müdahaleci sosyal hukuk devletine dönüşmüştür. Bugün bütün uygulamalarda sosyal sigortalar gibi işsizlik sigortası da devlet tarafından özel yasayla kurulmakta ve yönlendirilmektedir.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ilkelerini benimsemiş her devlet gibi sosyal güvenlikle ilgili hükümler (İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 22. ve 25. maddeleri hükümlerinde olduğu gibi) 1982 anayasamızın 60. maddesinde yer almıştır. Sosyal devlet kavramının doğal bir sonucu olan bu madde aynen şöyledir: "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar". Şu halde sosyal güvenlik hakkını sağlamak için sosyal sigorta ve sosyal yardım kuruluşları kurmak ve kurdurmak devletin ödevlerindendir.

Anayasamızın bu hükmü gereğince 1475 sayılı iş kanunumuzun 96. maddesinde de aynen şöyle denilmektedir: "Sosyal sigortalar devlet tarafından kanunla düzenlenir ve denetlenir".

Bu hükümlere dayanılarak ülkemizde sosyal sigorta nitelikli daha önceleri kurulmuş bütün sandıkları da içine alan 1946 tarihli ve 4772 sayılı işçi sigortaları kanununu 1964 yılında "506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu" adı altında yeniden düzenlenerek işçilerin sadece mesleki ve fizyolojik risklerini karşılayan, iş kazaları, meslek hastalıkları, analık, hastalık, sakatlık, yaşlılık, ölüm sigortaları devletçe kurulmuş ve denetlenmektedir.

Bu sigortalar "Sosyal Sigortalar Kanunu" adı altında tek bir yönetim altında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı olarak kendi özel kuruluş kanunu (506 Sayılı Kanun) ile yönetilmekte olup, özel hukuk hükümlerine tabidir<sup>1</sup>.

Kurum mali ve idari bakımdan özerktir. Ancak, doktrinde özellikle hukukçular arasında, Sosyal Sigortalar Kurumu tüzel kişiliğinin özeldi mi ya da kamusal mı sayılacağı konusu, taşıdığı niteliğı bakımından tartışılmaktadır.

Bazı yazarlar Sosyal Sigortalar Kurumu'nun yasal tüzel kişi niteliğı taşıdığı görüşünde olmakla birlikte, diğer bazıları kurumun daha çok özel tüzel kişi ya da tacir sayılacağını ileri sürmektedirler. Diğer bir grup ise, kurumun hukuksal niteliğini saptamaya çalışmanın güç ve faydasız olduğu görüşündedirler. Prof. Dr. F. H.

(1) TBMM Tutanak Dergisi; Meclis Geçici Komisyon Raporu, Dönem VII, Cilt: 18, 1945, s. 120.

SAYMEN'e göre, SSK'yı diğer iktisadi devlet teşekkülleri ile birlikte hukuk düzenimizde doğmakta olan yeni bir tip tüzel kişiler arasında görmek gerekir. Gerçekte, kanunda SSK'nın tüzel kişilikte bir devlet kurumu olduğu belirtilmiştir. Bunun sonucu, Türk Ceza Kanunu'nun uygulaması bakımından kurum memurları devlet memurları sayılmakta, kurumun malları da devlet malı niteliği taşımaktadır. Kuruma işlem ve bağlarından dolayı iflas hükümleri uygulanmamaktadır.

Kurumun alacakları devlet alacakları niteliğindedir. Bunlara karşı SSK özel tüzel kişilerin bazı niteliklerine de sahiptir. Kurumun umumi muhasebe, artırma, eksiltme ve ihale kanunlarına bağlı değildir. Kurumun işlem ve hesapları Sayıştay'ın vize ve kontrollerinden geçmemektedir<sup>1</sup>.

1982 anayasamızın 60. maddesi hükmüne rağmen, ülkemizde sosyo-ekonomik riske karşılık işsizlik sigortası henüz kurulmamıştır. Gerekçe olarak sosyal devlet kavramının tabi sonucu olan bu madde hükmünün ancak yine anayasamızın 65. maddesindeki sınırlar içinde uygulanacağı şeklinde gösterilmektedir.

Anayasamızın 65. maddesi aynen şöyledir: "Devlet sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir". Adı geçen bu maddenin gerekçesi ise şu şekildedir: "Anayasada yer alan sosyal ve ekonomik hakların devlet tarafından gerçekleştirilmesi ancak mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde mümkündür.

Mali kaynakların yeterliliği devletin kaynaklarını zorlamadan tabi bir sınır teşkil eder

Bu kaynakların zorlanması halinde ekonomik istikrarın bozulması mukadderdir. Ekonomik istikrarın bozulması ise, her şeyden önce devletin ekonomik ve sosyal ödevlerinin aksaması sonucunu doğurur.

Bundan ise, her şeyden önce bu haklardan yararlanacak olan şahıslar zarar görür.

Madde, hiç kimseye devletten sosyal ve ekonomik hakları gerçekleştirmesini isteme hakkı vermediğini, bu hakların devlete yüklenen ödevlerden ibaret olduğunu belirtmektedir<sup>2</sup>.

### **E) YENİDEN İŞE YERLEŞTİRME ÖZELLİĞİ:**

İşsizlik sigortaları genellikle işsize gelir kaybını telafi etmek için parasal destek olması yanında, kendisine en kısa bir zaman içinde iş bulmak zorundadır da. Zira, uzun süre işsize yardımcı olması kurumun masraflarının artmasına neden olacaktır.

Uzun süreli işsizlik, işsizin vasfını yitirmesine neden olmakta, psikolojik ve sosyolojik bunalımlara düşmesine, adı suçlar işlemesine sebep olmakta, çalışmaya karşı isteksizliği artırmakta, kişiliğini yitirmesini, sorumluluk duygusunun azalmasını oluşturmaktadır. Bu nedenle işsizlik sigortası eğitim programları düzenlemekte, işsizi yeniden çalışma hayatına katılmaya hazır vaziyette tutmak zorunda kalmaktadır.

Bu nedenlerle işsizlik sigortası işsizin kendi gayreti yanında işsize en kısa süre içinde iş bulup, yeniden işe yerleştirmek zorunda kalmaktadır. Bunun için işsizlik sigortası kuruluşları iş ve işçi bulma kurumları ile işbirliği içinde faaliyetlerini

(1) YELEKÇİ, Memduh; Sosyal Sigortalar Kanunu Külliyyatı, s. 3.

(2) EKSİOĞULLI, Kanun Gerekçeli Anayasa, Ank. 1982, s. 97.



sürdürmek zorundadır. Yine mesleki eğitim kuruluşlarıyla da ilişki içinde bulunmak gereğini hissetmektedir.

Uygulamada, işsizlik sigortasının bu özelliklerine uyan sigortacılık tekniğine göre, işçinin de prim ödediği, katılmayı zorunlu kılan ve devlet tarafından işsizler için kurulmuş işsizlik sigortası kurumuna sahip (1979 yılı için) 25 ülke bulunmaktadır. Bu ülkeler şunlardır: Avusturya, Belçika, Kanada, İspanya, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Kıbrıs Cumhuriyeti, Ekvator, Fransa, Federal Almanya, Gana, Yunanistan, İrlanda, İsrail, Japonya, Libya, Malta, Hollanda, Norveç, Portekiz, Güney Afrika, İsviçre, İngiltere, ABD, Uruguay ve Yugoslavya.

### §3- İŞSİZLİK SİGORTASI KAPSAMI:

Sosyal politika açısından bakıldığında yapmış olduğumuz tanımdan da çıkardığımız sonuca göre, işsizlik sigortasının kapsamını şüphesiz bir işyerinde bağımlı çalışıpta, sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında işsiz kalanlar oluşturur. Ancak konuya açıklık getirmek için, kapsama girecek kimseleri bazı unsurlarına göre ayırmamız gerekiyor.

#### 1- BAĞIMLILIK (SUBORDINATION) UNSURUNA GÖRE KAPSAM:

Klasik doktrine göre, bağımlılık, hukuki bir sorundur. Hukuk açısından değerlendirilmektedir. Bağımlılık bir hizmet akti ile başkasına hizmet vermeyi ve buna karşılık bir ücret almayı taahhüt etmekle kurulan bir bağıdır. Bağımlılık unsuru hizmet aktine özgüdür. Çalışan, çalıştırmanın hizmetine girmiş ve onun talimatıyla hareket etmektedir. Bağımlı çalışan işletmenin ekonomik riskini üzerine almamaktadır denilmektedir.

Ancak modern düşünceye göre, bağımlılık sadece hizmet akti ile hukuki olarak işverene bağlanmak değildir. Bağımlılığın ekonomik yönü de vardır. Özellikle yönetime katılma (endüstriyel demokrasi) kavramının gelişmesiyle bu biraz daha hissedilmektedir. Çalışan ekonomik sorumluluğa da katılmaktadır<sup>1</sup>. Bu nedenle bağımlılığın ekonomik bağımlılık olması da gerekir<sup>2</sup>.

Bağımlılık hukuki bir bağ olarak hizmet akti ile sağlanır. Ancak, hizmet aktini istisna akti ve vekalet akti gibi hizmet görmeye ilişkin diğer aktitlerden ayırmak gerekir. Hizmet aktinde kişisel bağımlılık ilişkisi söz konusudur. Bağımlı çalışan çalıştırmanın vereceği talimat ile sıkı sıkıya bağlıdır. İstisna aktinde müteahhit, iş sahibine ücret karşılığında bir şeyin (eserin) yapılmasını taahhüt eder (BK 355). Hizmet aktinde ise, bağımlı çalışan bir ücret karşılığında bir hizmet görmeyi taahhüt eder. Fakat müteahhit, serbestçe iş sahibinin talimatına tabi olmaksızın kendi so-

(1) ANDAÇ, Faruk; Yönetime Katılma ve Fransa Uygulaması (Tebliğ), Endüstriyel Demokrasi ve İşçilerin Yönetime Katılması Seminer Notları, TÜRK-İŞ/ICFTU Ortak Semineri (26 Şubat - 2 Mart 1979, Ank.) TÜRK-İŞ yayını, No: 24, s. 130.

— IŞIKLI, Alpaslan; Kuramlar Boyunca Özyönetim ve Yugoslavya Deneyi, AÜSBF Yayını, No: 456 Ank. 1980, s. 3.

— AKÇAYLI, Nurhan; Yönetime Katılma ve Özyönetim, Bursa Üniv. Yayını, No: 2, İst. 1978, s. 5.

(2) DURAND, P. - JAUSSAUD R. - GALLAND, H.'den KUTAL, Metin; Asgari Ücret, İÜ İkt. ve İctimaiyat Ens. Yayını, No: 49, İst. 1969, s. 4.

— ESENER, Turhan; İş Hukuku, Ank. 1978, s. 3.

rumluluğu altında işi ifa ettiği halde bağımlı çalışan, işini çalıştırana gözetimi altında yapar. Vekalet aktinde vekil, iş sahibini temsil ettiği, onun nam ve hesabına hareket ettiği halde bağımlı çalışan bu yetkiye sahip değildir. Hizmet akti, nakliye mukavelesinden de farklıdır. Nakliye işi çalıştırana bağılı olarak yapılmıyorsa, bağımsız çalışma olup (serbest hamallar) ve nakliye mukavelesine göre, eğer bir çalıştırana talimatına bağılı olarak iş yerinde ve onun yönetimi ve gözetimi altında yapılıyorsa bağımlı bir iş ve hizmet akti ile yapılan bir iş söz konusudur<sup>1</sup>.

Ancak bu hukuki bağımlılık, bir hizmet akti ile başkasının hizmetine giren bağımlı çalışanın haklarına, ücretine ve güvenliğine saygınlığı sağlamak amacıyla gerekli kanuni müdahaleleri de ihmal etmemektedir<sup>2</sup>.

Böylece sosyal politika yönünden çalışanlar ve çalıştırana bağımlılık bakımından farklılık gösterirler. Genellikle bağımlı çalışanlar işçilerdir. Bağımsız çalışanlar da (veya çalıştırana) işverenlerdir. Aslında kapsama girecek grupları belirlemek için bağımlı ve bağımsız grupları iyice belirlemek gerekir.

#### A) BAĞIMLI ÇALIŞANLAR:

Bağımlı çalışanların niteliği Türk iş hukukunda olduğu gibi diğer ülkelerin iş hukukunda da çeşitli şekillerde belirlenmektedir. Almanya, İtalya, Fransa, Belçika gibi bir çok batı ülkelerinde bağımlı çalışanlar memur, hizmetli ve işçi diye üç kategoriye ayrılmıştır<sup>3</sup>.

##### a) MEMUR:

Memur, üretime genellikle fikri işgücü ile katkıda bulunan ve kamu kuruluşlarında çalışan kimsedir. Memurun çalışma şartları iş hukuku dışında düzenlenmektedir. İdare hukukunun kapsamına girer. Çalışma şartları kanunla önceden belirlenmiştir. "Bunlarda, başkası hesabına bir iş görmekle beraber yerine getirmek zorunluluğunda bulundukları hizmet bir özel hukuk hizmet aktinden doğmaz. Memurlar, devlet kamu hizmeti görmek için asli ve sürekli bir görevle memur statüsüne göre atanırlar. Devlet bütçesinden maaş almaları nedeniyle bir icra organı haline gelerek devlet otoritesini kullanırlar ve devlet bünyesinin bir unsuru olurlar"<sup>4</sup>. Türk hukukunda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinin (a) bendinde, Anayasamızın 128. maddesine dayanılarak memur tanımı şöyle yapılmıştır: "Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer Kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanunun uygulanmasında memur sayılır". Buna göre yapılan işin kamu hizmetine ilişkin bulunması, bir ön şart olarak memur niteliğini kazanmak için gereklidir, fakat yeterli değildir. Diğer şartların da yani görülen görevin asli ve sürekli olması, genel idare esasları çerçevesinde yürütülmesi ve kanunla düzenlenmiş bir memuriyet statüsü içinde bulunması şartlarının da gerçekleşmiş olması zorunludur.

1982 Anayasamızın 128. maddesinden çıkarılan anlama göre, bir kimse devlet kamu hizmeti görmek için asli ve sürekli olarak memur statüsüne göre atandığı ve

(1) TUNCOMAG, Kenan; Türk Borçlar Hukuku, Cilt: 2, İst. 1977, s. 806-846.

(2) CAMERLYNCK, G. H. -LYON-CAEN Gerard; Droit du Travail, Précis Dalloz, Paris 1975, s. 114.

(3) ESENER, Turhan; İş Hukuku, Ank. 1978, s. 41.

(4) ESENER, Turhan, a.g.e., s. 2.

devlet bütçesinden maaş aldığı, genel idare esaslarına göre kamu gücünü kullanmak suretiyle kamu görevini yerine getirdiği, devlet adına karar aldığı ve bunu yürüttüğü takdirde memur olarak nitelendirilir<sup>1</sup>. Anayasanın bu maddesine göre memur artık hizmet aktine dayanılarak çalışmamaktadır. Bu sebeple de memur, statü hukukuna göre işe atandıkları için idare hukukunun kapsamına girer.

İşsizlik sigortası uygulamasında Hollanda (özel), Güney Afrika (geliri az olanlar), ABD (özel), Yugoslavya, Kanada (isteğe bağlı), Şili, Ekvator, Macaristan gibi ülkeler işsizlik sigortası kapsamına kamu görevlilerini de almışlardır.

Ülkemizde ise, 1.460.000'e yakın (1985) memur statüsüne göre çalışanları kapsama alan 5434 sayılı 1949 tarihli TC Emekli Sandığı Kanunu ile memur, sadece uzun vadeli sigorta kollarından olan emeklilik, malüllük, dulluk ve yetimlik risklerine karşı kurulmuş emekli sandığından yararlanmaktadır. Bir sosyal güvenlik kuruluşu olan TC Emekli Sandığı memura: emeklilik aylığı, adı malüllük aylığı, vazife malüllüğü aylığı, son hizmet zammı, dul ve yetim aylığı, harp malüllüğü zammı, toptan ödeme, emekli keseneklerinin geri verilmesi, ikramiyeler ile harp malüllerine eksilen vücut organlarının tamamlanması, yurt içi veya dışında tedavi ettirilmesi, bakıma muhtaç kimsesizlerin yurtlarda bakımının sağlanması, çocuklarından birisinin parasız yatılı okutulması, savaşta ölenlerin çocukları için de aynen uygulanması gibi hizmetler vermektedir.

Ülkemizde memurun sürekli ve asli görevlendirilmiş olduklarından disiplin cezası hariç işsiz kalma ihtimali yoktur. Dolayısıyla, işsizlik sigortasından yararlanması söz konusu değildir.

## **b) HİZMETLİ:**

Hizmetli, üretime hem fikri hem de bedeni iş gücü ile katkıda bulunan ve daha çok büro hizmetlerinde çalışan personeldir. Hizmetli statüsünde çalışanların sayısı iş hukukunun geliştiği ilk zamanlarda oldukça az olduğundan o zamanlar işçi olarak düşünülmüş fakat zamanla sanayinin gelişmesiyle ticaret sektörü de gelişmeye başlamış, büro personelinin de sayısını artırmış ve bir çok ülkelerde hizmetli statüsü ayrıca düzenlenmeye başlamıştır. Ancak, hizmetli-işçi ayrımı oldukça güç bir ayrımdır. Hollanda, Lüksemburg gibi ülkelerde bu ayrım yapılmamıştır<sup>2</sup>. Alman hukukunda hizmetliler için ayrı bir statü uygulanmakta olup bunlar dışında çalışanlar işçi sayılmaktadır.

İş hukukumuzda 3008 sayılı 1936 tarihli iş kanunumuzda bu ayrım yapılmış fakat 931 ve onu izleyen 1475 sayılı ve 1971 tarihli iş kanunumuz bedeni çalışmamak fikri çalışma ayrımını kaldırmak suretiyle hizmetlileri de işçi saymıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamı dışında görev yapan kamu personeli ile özel sektörde büro hizmetlerinde yönetici durumunda olmayan personel bu bölümde yer almaktadırlar. Bunların işsizlik sorunu olacağından işsizlik sigortası kapsamına alınmaları gerekir.

## **c) İŞÇİ:**

Üretime genellikle bedeni iş gücü ile katkıda bulunan kimselerdir. İş hukuku kapsamı içinde yer alırlar. Esasında, "İş hukukunun en önemli sorunlarından birisi

(1) TUNCOMAĞ, Kenan; Türk İş Hukuku, Cilt: 1 İst. 1971, s. 112.

(2) ESENER, Turhan; a.g.ö., s. 2



işçi niteliğinin tanımını yapmak suretiyle kimlerin işçi statüsüne girdiğini tayin ve tespit etmektir. Bu sorun her ülkede iyi veya kötü çözümlenmiş sayılmakta ise de, gerçek bir tanım yapmak mümkün olmamaktadır. Teorik olarak üretim faktörleri içinde sadece emeği ile üretime katkıda bulunan ve geçimini emeği karşılığı sağlayan kimseler işçi (emekçi) olarak kabul edilmekte olup, bu tanım oldukça geniş kapsamlıdır"<sup>1</sup>. Bu günkü anlayışla işçi, kapitalist sanayi düzeninin bir sonucu olup "kendisi üretim araçlarına sahip olmayan, başkalarının üretim araçları ile çalışan ve hür bir anlaşma ile sermaye sahibine emeğini satarak yaşayan kişidir"<sup>2</sup>.

Alman iş hukukunda müstahdem ve işçi, Fransız iş hukukunda vasıflı ve vasıfsız işçi, 3008 sayılı (1936) iş kanununda bedeni ve fikri işçi gibi ayrımlara rastlanmaktadır.

1936 tarihli 3008 sayılı iş kanunumuzun 1. maddesinde, "bir iş akti dolayısı ile başka bir şahsın iş yerinde bedenlen yahut bedenlen ve fikren çalışan kimseye işçi denir" denilmekte idi. Bu tanıma göre, işçiyi belirlemek oldukça güç görülmektedir. Zira kimin bedenlen kimin fikren ne miktarda çalıştıklarını belirlemek güç olmuştur. Ancak, işçi niteliğini taşıyıp taşımadığına Çalışma Bakanlığı karar veriyordu. Son gelişmelere göre, bunlara karar vermeye İş Mahkemeleri yetkilidir.

Borçlar kanunumuzun 313. maddesinden çıkarılan anlama göre işçi, ister fikren, ister bedenlen, isterse her ikisiyle ücret karşılığı hizmet aktine dayanarak çalışan kimsedir.

Bu günkü iş mevzuatımız işçinin tanımında kıstas olarak hizmet aktini esas almıştır. Genel anlamda işçi, hizmet aktiyle çalışan kimselerdir. Hizmet akti Borçlar Kanunumuzun 313. maddesinde tanımlanmaktadır.

Uygulamada hizmet akti kıstası çok güçlüklerle karşılaşmaktadır. Bunun için durumu iş mevzuatı ile ilgili kanunlarımız bakımından ayrı ayrı ele almamız gerekiyor.

#### **aa) 1475 SAYILI İŞ KANUNUNA GÖRE İŞÇİ KAVRAMI:**

İş kanunumuzun 1. maddesinde; "bir hizmet aktine dayanarak herhangi bir işte ücret karşılığı çalışan kişiye işçi denir" denilmektedir. O halde bu kanuna göre işçi niteliğinin kazanılması için şu unsarların bulunması gerekiyor.

- 1- Hizmet aktine göre çalışmış olmak.
- 2- Ücret karşılığında çalışmış olmak.
- 3- Ekonomik değer taşıyan herhangi bir işte çalışmış olmak.

#### **bb) 2821 SAYILI SENDİKALAR KANUNUNA GÖRE İŞÇİ KAVRAMI:**

Bu kanunun 2. maddesinin birinci bendine göre işçi tanımlanmıştır. Bu kanun gereğince ancak işçi sayılanlar sendika kurabilir veya sendikaya üye olabilirler. Buna göre:

- 1- Hizmet aktine göre çalışanlar.
- 2- Nakliye mukavelesine göre esas itibariyle bedeni hizmet arzı suretiyle çalışanlar (hamallar vb.)

(1) ANDAÇ, Faruk; İşçi Kimdir (Makale), Türk-İş Dergisi, Haziran 1981, Sayı: 147, s. 33.

(2) SENCER, Oya; Türkiye'de İşçi Sınıfı Doğuşu ve Yapısı, İst. 1969, s. 12.

3- Neşir mukavelesine göre eserini neşire terketmeyi meslek edinmiş kimseler (yazarlar vb.)

4- Adi şirket mukavelesine göre ortaklık payı olarak esas itibariyle fiziki veya fikri emek arzı suretiyle bir iş yerinde çalışanlar bu yasa kapsamı içine girenler.

Burada yine esas, hizmet akti kıstasıdır. Fakat bir şey önemli oluyor. Şöyleki, işin niteliği icabı yapılan iş bedenen yapılsa bile, akdin mahiyeti önemli olduğu için çalışan hizmet akdi ile çalışmadığı taktirde işçi sayılmayacak ve bir sendikaya üye olamayacak.

Yine aynı maddenin üçüncü bendinde bir kimsenin TC Emekli Sandığına tabi bulunmasına rağmen yine de işçi sayılabileceğinin mümkün olduğu belirtilmektedir.

#### **cc) 2822 SAYILI TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ, GREV VE LOKAVT KANUNUNA GÖRE İŞÇİ KAVRAMI:**

Bu kanun işçi tanımını yapmamıştır. Ancak sendikalar kanununun 2. maddesi uyarınca işçi sayılanlar, bu kanun kapsamı içine de girerler.

#### **dd) 854 SAYILI DENİZ İŞ KANUNUNA GÖRE İŞÇİ KAVRAMI:**

Bu kanunun 1. maddesine göre işçi, "...denizlerde, göllerde ve akarsularda Türk bayrağını taşıyan ve 100 ve daha yukarı gross tonilatoluk gemilerde bir hizmet akdi ile çalışan gemi adamları..." olarak tanımlanmıştır. Yine 2. maddesinin (b) fıkrasına göre, bir hizmet akdine dayanarak gemide çalışan kaptan, zabıt ve tayfalarla diğer kimseler gemi adamı olarak kabul edilmiştir.

#### **ee) 212 SAYILI BASIN İŞ KANUNUNA GÖRE İŞÇİ KAVRAMI:**

Basın mesleğinde çalışanlarla çalışanlar arasındaki münasebetlerin tanzimi hakkındaki kanunun 1. maddesinde işçi, "Türkiye'de yayınlanan gazete ve mecmualarla, haber ve fotoğraf ajanslarında her türlü fikir ve sanat işlerinde çalışan ve iş kanunundaki işçi tarifi kapsamı dışında kalan kimseler" olarak tanımlanmıştır. Kanunun 4. maddesi işçi tanımında, yine hizmet akdini esas almıştır.

#### **ff) 506 SAYILI SOSYAL SİGORTALAR KANUNUNA GÖRE İŞÇİ KAVRAMI:**

Bu kanunun ikinci maddesi "bir hizmet akdine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılanlar bu kanuna göre sigortalı sayılırlar" demektedir. Ayrıca çiftçi mallarını koruma bekçileri de kanun kapsamına alınmıştır<sup>1</sup>.

Ülkemizde ilk defa 1946 yılında 4772 sayılı yasa ile iş kazalarıyla meslek hastalığı ve analık sigortası risklerine karşı faaliyete geçen hizmet akdi ile çalışan ücretli işçi ve hizmetlilere ait sosyal sigortalar kurumu; 506 sayılı kanunla 1964 yılından itibaren, kapsamını genişleterek bugün iş kazası, meslek hastalığı, analık, hastalık, malullük, yaşlılık ve ölüm risklerine karşı faaliyetlerini sürdürmektedir. Kurumun üye sayısı 3.140.000 kadardır (1985).

Hizmet akdi ile çalışan işçiler hizmet akdinin feshi halinde işsizlik riski ile en fazla etkilenebilecek bağımlı çalışanlardır. Bunun için işsizlik sigortası kapsamına girecek en önemli grubu işçiler teşkil etmektedir.

(1) YELEKÇİ, Memduh; Sosyal Sigortalar Kanunu Külliyyatı, Ank. 1979, s. 8-10.

— ÇENBERCİ, Mustafa; Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi, Ank. 1977, s. 88-89.

## B) BAĞIMSIZ ÇALIŞANLAR:

Sosyal politika açısından bağımsız çalışanlar, üretim faaliyetini kendi hesaplarına yürüten sermaye sahibi olanlardır. Kendi mülkiyetinde bulunan üretim araçlarını yöneten, kullanan ve serbestçe kullanma imkanına sahip kimselerdir. Diğer bir tanımla üretin, genellikle sermayeleri ile katkıda bulunan kimselerdir. Bunlar kendi iş güçleriyle birlikte yardımcı iş gücü kullanarak ya da kendileri bizzat üretim faaliyetinin içinde olmayıp iş gücü kiralayarak başka kimselere üretim yaptırırlar. Bu bakımdan iki gruba ayrılırlar: 1- İşverenler, 2- Serbest Meslek Sahipleri.

### a) İŞVEREN:

Sosyal politika yönünden işveren, bağımlı çalışan kimseleri çalıştırandır. Sermayenin mülkiyetini elinde tutan özel veya tüzel kişidir. Çok zaman üretim faaliyetinin bizzat içinde bulunmaz. İş gücünü kiralayarak üretimini onlara yaptırır. Üretime sadece sermayeleri ile katkıda bulunurlar.

İş hukukunda işveren, bir hizmet akdine dayanarak diğer kimseyi işçi olarak çalıştıran kimsedir. İşveren iş hukuku içinde, işçiden sonra gelen ikinci unsurdur. İşçi daima gerçek kişidir. Fakat işveren hem tüzel hem de gerçek kişi olabilir. Devlet, Belediye gibi kamu kuruluşları ve çeşitli özel kuruluşlar işveren olabilirler. İşveren işletmenin sahibidir. İşletmenin mülkiyet hakkına sahiptir. İstisnai hallerde, örneğin işverenin iflası halinde iflas masası, ölüm halinde miras işlerini yürüten tenfiz memuru işveren olarak nitelendirilir. İşverenin tespiti hususunda herhangi bir uyuşmazlığa iş mahkemesi bakar.

Hizmet akdi, iş hukukumuzda bir kimsenin işçi niteliğini tayin ettiği gibi, işveren niteliğini de tayin eder.

İş kanunumuzun 1. maddesinin 1. fıkrasında, "işçi çalıştıran tüzel veya gerçek kişiye işveren denir" denilmektedir. Yargıtay 9. HD'nin bir kararı ise, hizmet akdini yapan ve işçi ücretini ödeyen müesseseyi, işçinin başka bir işverenin işyerinde çalıştırmakta olmasına bakmaksızın işveren olarak kabul eder. Ancak bu iş yerinin iş kanunu kapsamına girmiş olması gerekir.

Deniz iş kanununa göre, işveren donatandır. Kendisinin veya kendisinin olmayan bir gemiyi ticaret amacı ile işleten kimseye donatan denir.

2821 sayılı Sendikalar Kanununun 2. maddesinde "işveren: işçi sayılan kimseleri çalıştıran gerçek veya tüzel kişiye ve tüzel kişiliği olmayan kamu kuruluşlarına denilir" denilmektedir.

2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokav Kanunu'nun 62. maddesine göre iş yerinde işveren vekili durumunda olan ve temsilci sıfatı ile toplu iş sözleşmesinde veya toplu görüşmede taraf olarak hareket eden kimse bu kanun bakımından işverendir denilmektedir.

Uygulamada işverenlerin işsizlik sigortası uygulamasına rastlanmamaktadır. Bu sosyal grup için işsizlik sorunu yok değildir. Ancak, bunlar özel sigorta şirketlerinden ya da ihtiyari işsizlik sigortası kuruluşlarından yararlanabilmektedirler.

### b) SERBEST MESLEK SAHİPLERİ:

Sosyal politika yönünden bu gruptakiler işveren ile işçi arasında her ikisinin özelliklerini de taşıyan fakat onlardan farklı kişilerdir. Üretim faaliyetini bizzat ken-



disi bedeni ve fikri olarak yerine getirmektedirler. Üretim faaliyetine bizzat kendi işgücü ile katkıda bulunurlar. Böylece geçimlerini emek faktörü (işgücü) ile sağlarlar. Bu yönü ile işçiyi andırırlar. Diğer yandan sermayenin (makina, alet-edevat vs.) mülkiyetine sahip bulunmaktadırlar. Gerekirse, kendilerine miktarı genellikle az olan yardımcı iş gücünü kiralarlar. Bu özellikleri ile de işvereni andırırlar. Bu bakımdan bunlar genellikle üretime hem sermayeleri ile ve hem de emekleri ile katkıda bulunan kimselerdir.

Hukuk yönü ile de bazı ayrılıklar gösterirler. İşçi, işverene ekonomik ve hukuki bakımdan bağımlı kimsedir. Halbuki, bu gibi serbest meslek sahipleri hizmet gördüğü kimselere karşı hukuken bağımlı olup, ancak ekonomik olarak bağımsızdırlar. Bunlar, bir hizmet vererek müşterisine karşı istisna akdi, vekalet akdi, nakliye mukavelesi veya herhangi bir akidle hukuki bir bağımlılık altına girerlerse de ekonomik bağımsızlıkları vardır. Üretimde bağımsız karar verebilirler.

Serbest çalışan mühendis, doktor, avukat, bakkal, berber vs. gibi meslek grupları bunun içine girer. Bunlar genellikle faaliyetlerini bir ücret karşılığı yaparlar. Fakat hayır amacıyla veya ücretsiz aile yardımları şeklinde fikri veya bedeni faaliyette bulunmaları onları yine hukuki bağımlılıktan kurtaramaz. Ücretsiz tedavi yapan bir hekimin yine hukuki sorumluluğu vardır.

Genellikle emekleriyle kazançlarını temin eden ve küçük sermaye ile üretim faaliyetinde bulunan bu gibi kimselerin de tıpkı işçiler gibi gerek sosyo-ekonomik (işsizlik), gerek fizyolojik (hastalık, yaşlılık, sakatlık, analık, ölüm) ve gerekse mesleki (iş kazası, meslek hastalığı) ve sosyal (fakirlik) gibi risklerle karşılaşmaları mümkündür.

Bu nedenle bazı ülkelerde bunları da kapsamına alan sosyal sigorta ve sosyal yardım kuruluşları bulunmaktadır.

Uygulamada Gana (isteğe bağlı), Norveç (65 yaşından büyük), İspanya (özel), Şili, Danimarka, Lüksemburg gibi ülkelerde bu tür serbest meslek sahipleri işsizlik sigortası kapsamına alınmışlardır.

Bizde ise 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu kapsamı içine giren ve diğer serbest çalışanları ilgilendiren, 1.974 bin (1985) kişiyi kapsayan, 1479 sayılı ve 1971 tarihli Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur) Kanunu ile serbest çalışanların sadece malullük, yaşlılık ve ölüm riskleri ile ilgili sosyal güvenlik kuruluşu mevcuttur.

## 2- İŞSİZLİK UNSURUNA GÖRE KAPSAM:

İşsizlik sigortası, tanımında da belirtilmiş olduğu gibi işsize hizmet eden bir kuruluştur. Ancak, şunu da belirtmek gerekir ki, her işsize hizmet eden bir kuruluş değildir. Kapsama girecek işsiz, çalışma istek ve yeteneğinde olup da günün çalışma ve ücret koşullarına göre emeğini sunmasına karşın sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında (gayri iradi) çalışma imkanı bulamayan kişidir. Buna göre, gizli işsizlik ile açık işsizlik bölümünün iradi işsizlik kısmı kapsam dışı bırakılmış olup, geri kalan gayri iradi işsizlik kısmından yaygın işsizlik ve kısmi işsizlik kolları içinde de belirli bir süre prim ödeme fırsatı buluncaya kadar çalışabilmiş kimseler bu sigortadan yararlanabileceklerdir<sup>1</sup>.

(1) Bkz. Supra, s. 18 ve devamı.

### 3- DİĞER UNSURLARA GÖRE KAPSAM:

Sosyal güvenlik araçlarından olan işsizlik sigortasının kapsamını belirlemek, sosyal sigortaların diğer kolları kadar kolay olmamaktadır. Bir yandan işsiz sayısının tesbitine çalışmak diğer yandan işçi sayısını tesbit etmek istikrarlı bir çalışma piyasasının işleyişine bağlıdır. Çalışma piyasasının, emek arz ve talebinin her ülkede ve her zaman istikrarlı ve dengeli bir şekilde yürütüldüğünü ve belirlendiğini söylemek mümkün değildir. Herşeyden önce bunun o ülkenin ekonomik ve sosyal yapısıyla ilgisi vardır. Bu nedenle işsizlik sigortasının her ülkeye ve zaman periyoduna göre kapsamı değişmektedir.

Zorunlu işsizlik sigortası sistemi uygulayan ülkelerin büyük bir çoğunluğunda hiç bir ayırım yapmadan çalışanların tümünün bu sigortadan yararlanması genel ilke olarak benimsenmiştir. Ancak, uygulamada zorunluluklar nedeniyle bazı çalışanların yararlanma olanakları sınırlandırılmış ve hatta bazılarının da yararlanmaları olanak dışı bırakılmıştır. Özellikle geçici işlerde, organize olmamış sendikasız işyerlerinde ve belli standartta ücret, çalışma süreleri ile diğer koşullara uymayan iş alanlarında işsizlik sigortası uygulaması mümkün olmamaktadır<sup>1</sup>. Daha çok sosyal güvenlik sisteminin organize olduğu sanayi ve ticaret üretim sektörlerinde uygulama alanı bulmaktadır. İnşaat, maden, denizcilik, rıhtım ve demiryolları ile ilgili işlerde çalışanlar için ayrıca özel işsizlik sigortası uygulamalarına rastlanmaktadır.

İşsizlik sigortasının uygulanabilir üretim sektörleri, genellikle üretimin sürekli organize ve kontrol edilebildiği, ücret karşılığı çalışan sayısının yoğun olduğu sektörlerdir. Bunun yanında işsizlik sigortasının uygulama zorunluluğu olan üretim sektörlerini de eklemek gerekir. Uygulanabilir üretim sektörlerinin her birinin özellikleri birbirine benzemediğinden, uygulamada her üretim sektörü için ayrı ayrı uygulamalara rastlanmaktadır. Yine, her ülkenin ekonomik ve sosyal yapılarındaki farklılık nedeniyle uygulamaya elverişli üretim sektörü olsa bile uygulamanın değişik veya hiç uygulanmadığı görülmektedir. Bu nedenlerle her üretim sektöründe işsizlik sigortasının uygulanmadığını veya değişik biçimlerde uygulandığını görmekteyiz.

Üretim sektörlerinden özellikle sanayi ve ticaret sektörü, işsizlik sigortası uygulamasına en uygun olanı görülmektedir. Tarım sektöründeki hava şartları nedeniyle süresiz üretim, dağınık organizasyon, kontrol güclüğü ve her yaş ve cinsiyette aile işletmeciliğine yönelik çalışması nedeniyle yoğun belli standartlara uygun işçi çalıştırmayı gerektirmemesi, diğer yandan sanayi sektörüne kıyasla asgari bir düzeyde bile olsa çalışanların her zaman için geçim imkanlarının bulunması, tarım sektöründe uygulamayı güçleştirmektedir<sup>2</sup>. Hemen hemen aynı özelliklere benzeyen diğer inşaat, denizcilik, demiryolu, liman, madencilik, havacılık, matbaa, balıkçılık gibi sektörlerde çalışanların işsiz kalmaları özel bir düzenlemeyle kapsama alınmışlardır.

(1) CARTTER, Allan M. - MARSHALL, Ray F.; Labor Economics, Revised Edition, USA 1972, s. 457.

(2) Tarım Sektöründe çalışanları kapsama alan genel ya da özel, zorunlu veya ihtiyari işsizlik sigortası ile yardım programı uygulayan ülkeler; Avusturya, Belçika, Brezilya, Bulgaristan, Kanada, Şili, Kıbrıs Cumhuriyeti, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Danimarka, Mısır, Finlandiya, Fransa, F. Almanya, Gana, İzlanda, İrlanda, İsrail, İtalya, Japonya, Libya, Lüksemburg, Malta, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, Portekiz, İspanya, İsveç, İsviçre, İngiltere, ABD, Uruguay ve Yugoslavya.

Ayrıca cinsiyetine ve yaşına göre ayrımlar da yapılmaktadır. Örneğin, İngiltere'de evli kadınların katılığı ihtiyaridir. Fransa'da devamlı çalışan işçilerin istihdam edilen eşleri ve İrlanda'da tarım sektöründe çalışan kadın işçiler kapsam dışı bırakılmışlardır. İsviçre'de uygulanan işsizlik sigortası sisteminde bazı Kantonlarda evli kadınlar kapsam dışındırlar. Kıbrıs Cumhuriyeti'nde evli kadın eğer ailenin geçimini sağlayan tek kimse değilse kapsam dışı bırakılır<sup>1</sup>.

Yaş sınırlamasına göre uygulamada Finlandiya 15-60, Danimarka 16-65, İsviçre 16-60, Kıbrıs Cumhuriyeti 15-65 yaş arasında çalışanları kapsama almışlardır. Mısır'da 60, İngiltere'de erkeklerde 65 kadınlarda 60 yaşından küçükler. İsveç'te 15, İrlanda'da 16 yaşından büyükler kapsama alınırlar. Yaş sınırı İrlanda'da 66, Hollanda'da 65, F. Almanya'da 65, Belçika'da erkeklerde 65 kadınlarda 60, Fransa'da 65, Lüksemburg'da 64'tür<sup>2</sup>.

Uygulamada bazı ülkeler part-time işlerde çalışanları, geçici olarak çalışanları, kar gayesi olmayan kuruluşlarda ve arasına görülen işlerde çalışanlar, öğretmenler, aile işçileri, yabancılar gibi çalışan grupları kapsam dışı bırakmışlardır<sup>3</sup>.

#### 4- UYGULAMAYA GÖRE KAPSAM:

1979'da 30 ülkede zorunlu uygulanmakta olan işsizlik sigortası sistemi genelde sosyal güvenliği sağlamaya olanak veren bir şekilde düzenlenmiş, iş piyasasının var olduğu sanayileşmiş ülkelerde görülmektedir. Yürürlükte olan işsizlik sigortası sistemlerinin büyük bir kısmı ikinci dünya savaşından önce kurulmuştur. Ancak, bir kaç yeni uygulamalar yakın yıllarda ortaya çıkmıştır. Uygulamada genel ilke olarak tüm çalışanlar kapsama alınmış olup ancak özelliklerinden dolayı bazı iş yerleri ve işsizler kapsam dışı bırakılmıştır.

Zorunlu işsizlik sigortası uygulamalarının hemen hemen yarısı sanayi çeşidini gözetmeksizin ülkede çalışan kişilerin çoğunluğunu kapsar. Diğer bazılarında ise, sanayi ve ticaret sektörü de dahil bazı işçilerle sınırlanmıştır. Bazıları ise, belli bir miktardan fazla kazanan ücretli işçileri hariç tutar. Bazılarının ise, geçici ve mevsimlik işçilerin sigorta miktarını göz önünde bulunduran özel provizyonları vardır. Birkaç ülkede, genellikle inşaat işleri, rıhtım, demiryolları ve denizcilikle uğraşanlar için işle ilgili özel işsizlik programları vardır.

Bazı ülkelerde sendikalaşmamış iş kolları kapsam dışı kalıyor. Bazı ülkelerde ise, sendikaların işsizlik fonu kurduğu ve kendi iş kolu alanlarında bu işin sendika teşkilatınca yürütüldüğü görülmektedir. Kapsama alınmış iş kollarında sendika işsizlik sigortasına üye olmak, sendika üyeleri için genellikle zorunludur. Sendika üyesi olmayanlara da bazı koşullarda imkan sağlanmaktadır. Danimarka ve İsveç'te sendika işsizlik sigortasının üçte ikisini gönüllü sigortalılar oluşturur. Bu ülkelerde sigortasız çalışanlar (yeni okuldan mezun veya serbest iş sahipleri) işsiz kaldıklarında devletçe ödenen işsizlik yardımından yararlanırlar<sup>4</sup>.

(1) SAVER, Ertan Ziver; a.g.e., s. 40.

(2) SAVER, Ertan Ziver; a.g.e., s. 39.

— LEVINSON, Charles; Avrupa Topluluğunda Sosyal Güvenlik Sistemi, Çev. ZEYİNOĞLU, Yaver, İzmir 1981, s. 95 ve devamı.

(3) SAVER, Ertan Ziver; a.g.e., s. 40.

(4) US; Social Security Programs Throughout The World, 1979, s. XX.



Zorunlu, işçinin prim ödediği, devletçe kurulup ve yönetilen işsizlik sigortası sistemini uygulayan 24 ülkede kapsama giren işsizler ve işyerlerini şöyle özetleyebiliriz<sup>1</sup>:

**Avusturya:** Ayda 1.708 Şiling'den fazla ücret alıp da bir işyerinde çalışanları ve çırakları kapsar. Aile içinde çalışanlar ile gelişigüzel işlerde çalışanlar ve devlet personeli kapsam dışı bırakılmışlardır. İnşaat işçileri için özel bir sistem vardır.

**Belçika:** Bir işyerinde çalışanları ve çırakları kapsar. Devlet personeli, aile içinde çalışanlar, özel hizmetçiler ve gelişigüzel işlerde çalışanlar kapsam dışı bırakılmışlardır. Madenciler, liman işçileri ve inşaat işçileri için özel sistemler bulunmaktadır.

**Kanada:** Tüm ücretli maaşlı devlet personeli, balıkçılar dahil bütün ücretliler ve özel çalışanlardan kendi isteği ile işsizlik sigortası primi ödeyenler işsizlik sigortası kapsamına dahildirler. Kendi hesabına çalışanlardan bir birliğe üye olanlar, belli bir gelir sınırının altında ve üstünde ücret alanlar (haftada 30 Dolar'dan az ücret alanlar ile yerel asgari ücretin 20 katı üzerinde ücret alanlar) 65 yaşın üstündeki çalışanlar ve geçici işçiler kapsama girmezler. Ancak yerel devlet memurlarının kapsama girmesi isteğe bağlıdır.

**Kıbrıs Cumhuriyeti:** Tüm çalışan kişiler kapsama dahildirler.

**Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti:** Tarım, orman ve hayvancılık kesimi de dahil olmak üzere bir hizmet ya da çıraklık akdine dayanarak çalıştırılanlar kapsama alınmışlardır. Devlet personeli, kendi hesabına bağımsız çalışanlar ve işveren durumundaki çiftçiler (tarım, ormancılık ve hayvancılık kesimlerinde ortakçı, yarıcı, kiraçı vb. dahil) kapsam dışı bırakılmışlardır<sup>2</sup>.

**Fransa:** Sanayi, ticaret ve tarım alanında çalışan işçiler ile bazı kamu hizmeti dışındaki sözleşmeli personel ve kamu işçileri kapsama alınmışlardır. Ev hizmetlileri ve mevsimlik işçiler kapsam dışı bırakılmışlardır. İnşaat ve dok işçileri, ticari gemi tayfaları ve havacılar için özel sistemler bulunmaktadır.

**Federal Almanya:** Tüm çalışanlar, uzun süreli tarım işçileri, ev işçileri, çıraklar ve stajyerler kapsama alınmışlardır. Sürekli olmayan yani gelişigüzel çalışan işçiler ve aile içinde çalışanlar kapsam dışı bırakılmışlardır. Madenciler, inşaat ve dok işçileri için özel sistemler vardır.

**Gana:** Beş ya da daha çok işçi çalıştıran firma işçileri ve kamu işçileri kapsama alınmışlardır. Beş işçiden az çalıştıran firmalar ve kendi hesabına çalışanlar kendi istekleri ile bu sisteme katılabilirler. Gelişigüzel yani sürekli olmayan işlerde çalışan işçiler kapsam dışı bırakılmışlardır.

**Yunanistan:** Sanayi, ticaret ve bunlarla ilgili meslek ve işlerde çalışanlar kapsama alınmışlardır. Denizciler ve matbaa işçileri için özel sistemler uygulanmaktadır.

**İrlanda:** Tüm çalışan kişiler kapsama alınmışlardır. Gelişigüzel, süreksiz işlerde çalışan işçiler, aile içinde çalışan ve kamu işçileri kapsam dışı bırakılmışlardır. İnşaat işkolunda bedenlen çalışanlar için özel sistem vardır.

**İsrail:** 18 yaşından büyük ve emeklilik yaşından (erkekler için 65, kadınlar için 60) küçük işçiler ve kısmen ailesine katkıda bulunan 15-18 yaşındaki işçiler kapsa-

(1) US; Social Security, a.g.e.

(2) 16/1976 Sayılı Kıbrıs Türk Sosyal Sigortalar Yasası (4. md.)

ma alınmışlardır. Kendi hesabına çalışanlar, kooperatif üyeleri ya da küçük işyeri üyeleri kapsam dışı bırakılmışlardır.

**Japonya:** Beş ve daha çok sayıda sürekli işçi çalıştıran sanayi ve ticaret iş yerlerinde çalışan işçiler kapsama alınmışlardır. Dört ay ya da daha az süre ile çalışan mevsimlik işçiler, başka işsizlik sigortası kapsamına giren kamu görevlileri kapsam dışı kalmışlardır. Tarım, orman ve balıkçılık iş kollarıyla beşden az sürekli işçiler çalıştıran işyerlerinde çalışan işçiler kendi istekleriyle bu kapsama girebilirler. Gündelikli işçiler ve denizciler için özel bir sistem uygulanmaktadır.

**Libya:** Tüm çalışanlar kapsama girerler. Ancak aile içinde çalışanlar, ev hizmetlileri ve ev işlerinde çalışanlar kapsam dışı bırakılmışlardır. Kamu personeli, serbest meslekler, tarım işçileri, kendi hesabına çalışanlar ve ülkede çalışan yabancı işçiler için özel sistemler uygulanmaktadır.

**Malta:** Kendi hesabına çalışanlar dışında kalan tüm çalışanlar kapsama alınmışlardır.

**Hollanda:** Bütün çalışanlar kapsama alınmışlardır. Ev hizmetlileri, geçici olarak çalışanlar ve devlet personeli kapsam dışı tutulmuştur. İşçilerin büyük çoğunluğu "beklemeli yardım" sistemi ve "genel işsizlik yardımı sistemi" kapsamı içindedirler. Bazıları ise, yalnız ikinci sistemden yani genel işsizlik yardımı sisteminden yararlanırlar. Kamu personeli için özel bir sistem uygulanmaktadır.

**Norveç:** İşçiler, kamu personeli dahil denizciler ve 65 ve daha yukarı yaştaki kendi hesabına çalışanlar kapsama alınmışlardır.

**Portekiz:** Tüm çalışanlar kapsama alınmışlardır. Ancak, ev hizmetlileri, geçici ve süreksiz (gelişigüzel) işlerde çalışanlar kapsam dışı tutulmuştur. Tarım işçileri, liman işçileri ve diğer gruplar için özel sistemler uygulanmaktadır.

**Güney Afrika:** 1979'a göre yılda 8.400 rand ya da az kazanan işçiler kapsama alınmışlardır. Tarım işçileri, ev hizmetlileri, demiryolu işçileri, süreksiz (gelişigüzel) işlerde çalışanlar, yılda 546 rand'dan az kazanan zenciler ve kamu personeli kapsam dışı bırakılmışlardır.

**İspanya:** Sanayi ve ticaret işçileri kapsama alınmışlardır. Kısa süreli ve süreksiz (gelişigüzel) işlerde çalışan işçiler kapsam dışı bırakılmışlardır. Tarım, demiryolu, maden, serbest meslekler ve kooperatif işçileri için özel sistemler uygulanmaktadır.

**İsviçre:** Ticaret, sanayi ve tarım işçileri kapsama alınmışlardır. Ancak İsviçre'deki Kantonların bu konuda uyguladıkları kendi yasaları da bulunmaktadır. Bu nedenle, Kantonlar arasındaki uygulamalarda bazı farklılıklar görülmektedir. Kantonlardan çoğu bu sistemin kapsamına girmeyi zorunlu tutarken, bazıları ise, isteğe bağlı olma esasını kabul etmişlerdir. Genellikle her kantonda, Federal kanunun asgari standartlarına bağlı kalınarak, serbest çalışanlar, yaşlı emekliler ve kocasının işinde çalışan kadınlar kapsam dışı bırakılmışlardır.

**İngiltere:** Haftada en az 17.50 İngiliz lirası (1979'a göre) kazanan tüm çalışanlar kapsama alınmışlardır. Ancak, serbest çalışanlar ve evli kadınların kapsama girmesi kendi isteklerine bağlıdır.

**Amerika Birleşik Devletleri:** Federal yasaya göre, sanayi ve ticaret şirketlerinde çalışan işçiler ile yılda 20 hafta süre ile 4 veya daha çok işçi çalıştıran ve kar gayesi gütmeyen kuruluş işçileri kapsama alınmışlardır. Tarım işçileri, ev

hizmetlileri, dini kuruluş personeli, süreksiz (gelişigüzel) çalışan işçiler, aile işlerinde çalışanlar ve kendi hesabına çalışanlar kapsam dışı bırakılmışlardır. Demiryolu personeli, federal personel ve eski askerler için özel federal programlar vardır. Ocak 1978'den itibaren de tüm eyalet ve yerel idare personeli, ev hizmetlileri ve tarım işçilerinin 2/5'i kapsama alınmışlardır.

**Uruguay:** Sanayi ve ticaret kurumları işçileri kapsama alınmışlardır. Et kombi-na ve yün sanayi işçileri için özel sistemler uygulanmaktadır.

**Yugoslavya:** Sanayi, ticaret, tarım, kamu sektörü, el işleri ve balıkçılık kooperatifleri işçileri kapsama alınmışlardır.

#### **§4- İSSİZLİK SİGORTASI FİNANSMAN KAYNAĞI VE FİNANSMAN SİSTEMLERİ:**

##### **1- İSSİZLİK SİGORTASI FİNANSMAN KAYNAĞI:**

İssizlik sigortası finansman endişesiyle kurulması en güç sigorta kolu olduğu düşünülmekte ise de<sup>1</sup>, gerçekte kolay olması gerekir. Çünkü, diğer sosyal sigorta kolları gibi, hastane, sağlık personeli, ilaç vs. gibi büyük masrafları gerektirmez. Ancak, güclüğü şuradan gelmektedir: işsiz sayısını ve işsizlik zamanını tayin ve tahmin etmek zordur. Gerçekten İngiltere'de ilk uygulamaya başlandığı sıralar XIX. yüzyıldan itibaren konjonktürel hareketler göz önüne alınmış, her on yılda bir ekonomik buhranların olacağı tahmin edilmiş, bu varsayıma göre işsizlik sigortası finansmanı düzenlenmiştir. Ancak bu sigorta kurulduktan hemen sonra birinci Dünya Savaşı çıkmış, sigorta büyük sıkıntılara düşmüş, fakat savaştan sonra tekrar normal olarak çalışmaya devam etmiştir.

Yine 1929 ekonomik krizinde meydana gelen yaygın işsizlik hali kesin tespit edilememiş, işsizlik sigortaları büyük finansman güclüğü çekmiştir. Bu buhranda Almanya'da 6 milyon, İngiltere'de 3.5 milyon işsiz vardı<sup>2</sup>. Bir sigortanın bu kadar işsize yardım etmesi elbetteki imkansızdır. Bu gün Türkiye'de bu oran 1989 için % 10.4 ve iş gücü fazlası da 1.947 bin olarak tahmin edilmektedir<sup>3</sup>. İşsizlik sigortası bu gibi durumlarda devletin yardımına elbetteki müracaat edecektir. Bunun için devlet işsizlik sigortalarını önceden desteklemeyi taahhüt edecektir. Ancak sosyal sigortaların finansmanı kısmında belirttiğimiz gibi işsizlik sigortası tıpkı bir özel sigorta gibi sigortacılık tekniğine göre kendi primleriyle kendini finanse eden bir kuruluştur. Bu nedenle devlet tahmini güç, beklenmeyen bir ekonomik kriz karşısında ancak yararlanma koşullarını yerine getiren işsizler için sigortaya destek olacaktır. Bu da devlete büyük yük yüklemeyecektir.

İssizlik sigortasının finansman kaynakları primlerdir. Primler genellikle sosyal sigortalar uygulaması gibi işçi-işveren-devlet üçlüsünden alınmaktadır. İlgili işçi dışında işveren ve devletin katkısı sosyal devlet anlayışının bir gereğidir. Hatta bazı ülkelerde sigortalılar hiç prim ödemez. Primleri işverenle devlet öder. Örneğin 38 ülke uygulamasında Avustralya, Brezilya, Bulgaristan, Mısır, Macaristan, İzlanda, İtalya, Lüksemburg ve Yeni Zelanda gibi. Bazılarında da sadece işveren öder. Örneğin, Brezilya gibi. Bazı ülkelerde ise, sadece devlet karşılar. Örneğin Avusturalya, Macaristan, Yeni Zelanda gibi. Bazı ülkelerde ise, sadece işçi öder. Örneğin, Yu-

(1) Bkz. 1961 Anayasası 53. md. gerekçesi.

(2) BABAN, Şükrü; İktisat Dersleri, a.g.e., s. 246.

(3) DİE; İstatistik Yıllığı, 1990.



goslavya gibi. Uygulama tamamen o ülkenin ekonomik ve sosyal anlayışına ve politik düzenine bağlıdır. Örneğin, Doğu Bloku ülkelerinin çoğunda işsizlik sigortası finansmanının tek kaynağı sadece devlettir. Bu onların politik görüşünden ileri gelmektedir. İşçinin bizzat kendisinin prim ödemediği ülkelerde işsizlik sigortasından çok işsizlik yardım kuruluşundan söz etmek doğru olacaktır. Çünkü işsizlik sigortası, sigortacılık tekniğine göre ilgilinin bizzat prim ödemesi esasına dayanır. Aksi halde işsizlik ödeneği bir hak olmaktan çıkar, işsizlik yardımı şekline dönüşür.

Primler genellikle ücret geliri üzerinden belirli bir nispette hesaplanır. Ancak bazen de yüksek ücret gelirine göre artan (müterakki vergi sistemi gibi) prim nispeti de uygulanabilir. Hatta bazı uygulamalarda özellikle zorunlu işsizlik sigortası uygulayan ülkelerde belirli bir ücret geliri altında olanlar kısmen veya tamamen prim ödemelerinden muaf tutulurlar<sup>1</sup>.

İşsizlik sigortasını finanse etmede kullanılan metodlar diğer sosyal sigorta dallarında kullanılanlarla hemen hemen aynıdır. Şöyleki, aidatlar planlanmış bir tabandan ödenir. Ve ücretin sabit bir yüzdesini teşkil eder. Bazı ülkelerde devlet ayrıca özellikle bağış şeklinde, 26 haftadan 52 haftaya kadar prim bağışında bulunur. Çeşitli sosyal sigorta dallarında birleşik prim ödeyen ülkelerde işsizlik sigortası için ayrıca prim ödenmeyebilir.

Çoğu ülkelerde işsizlik sigortası primleri eşit olarak işçi ve işverene bölüştürülür. Diğerlerinde bütün prim işveren tarafından ödenir. Mamafih gönüllü ve zorunlu işsizlik sigortalarına devletin yaptığı prim yardımı çok büyük olabilir. Bazı durumlarda bu miktar sigorta harcamalarının 2/3'üne kadar ulaşır. Gelir testine tabi tutularak verilen işsizlik yardımı işçi ve işveren bir prim ödemeden devletin geliriyle finanse edilir<sup>2</sup>.

Uygulamada zorunlu işsizlik sigortası uygulayan ülkelerde, işçi, işveren ve devletin prim ödeme nisbetleri şöyledir<sup>3</sup>.

**Avusturya:** Sigortalı, ücret gelirinin % 1.05'ini öder. İşvereni ücret tutarının % 1.05'ini öder. Devlet herhangi bir açığı ve acil yardım tutarını öder. Prim ödeme ve sigortadan yararlanmak için azami aylık geliri 13.800 Şiling olması gerekir. Bu ortalama milli gelirdeki değişikliğe göre ayarlanır.

**Belçika;** Sigortalı, ücret gelirinin % 1.2'sini öder. İşveren; ücret tutarının % 1.7'sini ve önceden hesaplanan ek yardım tutarının tümünü öder. Devlet; meydana gelecek herhangi bir açığı öder. Prime tabi en yüksek aylık gelir 31.475 Frank olup, bu fiyat değişmelerine göre ayarlanmaktadır.

**Kanada:** Sigortalı, ücret gelirinin % 1.35'ini öder. İşveren; ücret tutarının % 1.89'unu öder. Tecrübeye dayalı değerlendirme prensibine dayanarak işveren katkısının uygulama imkanı araştırılmaktadır. Federal Hükümet, işsizlik oranı % 4'ü geçtiği zaman, yardım fazlalığını öder. Ayrıca, uzun süre işsiz kalanlara ödenen aylığı da karşılar. Prime tabi azami haftalık gelir 265 Dolar, asgari 80 Dolar olup bu limit, gelir indekslerine göre yeniden ayarlanmaktadır.

**Kıbrıs Cumhuriyeti:** Sigortalı; haftada 580 mils öder. Kendi hesabına çalışanlar ve isteği üzerine sigortaya girenler haftada 1100 mils ödemektedir. İşveren; her işçi için haftada 580 mils öder. Devlet; her işçi için haftada 580 mils öder. Kendi

(1) DILIK, Sait; a.g.e., s. 288.

(2) DILIK, Sait; a.g.e., s. 288.

(3) US; Social Security Programs Throughout The World 1979.

hesabına çalışanlar için ise, 550 mils öder. İşçi, işveren ve devlet tarafından ödenen primler ayrıca, hastalık ve analık yardımlarını da karşılamaktadır.

**Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti:** Sigortalı; ücret gelirinin % 1'ini öder. İşveren; ücret tutarının % 1'ini öder. Devlet; % 3 tutarındaki işsizlik sigortası priminin 1/3'ü kadar yani, % 1'i kadar katkıda bulunur. İşçi ve işveren de aynı oranda katkıda bulunur.

**Ekvator:** Sigortalı; ücret durumuna göre ücret gelirinin % 2'sini öder. İşveren; ücret durumuna göre ücretin % 1'ini öder. Devlet; hiç bir ödeme yapmaz.

**Fransa:** Sigortalı; sigorta için, ücret gelirinin % 0.84'ünü öder. İşsizlik yardımı fonu için, herhangi bir şey ödemez. İşveren; sigorta için ücret tutarının % 2.76'sını öder. İşsizlik yardımı için herhangi bir ödemede bulunmaz. Devlet; sigorta için herhangi bir ödemede bulunmaz. İşsizlik yardımının tamamını karşılar. Aylık prim için azami aylık gelir 17.880 Franktır. Yönetici personel için işveren işçi ek prim öder.

**Federal Almanya:** Sigortalı; ücret gelirinin % 1.5'ini öder. Azami aylık tavan gelirinin % 10'undan daha az alanlar prim ödemezler. İşveren; ücret tutarının % 1.5'ini öder. Azami tavanın % 10 oranından daha az gelirli için % 3'ünü öder. Devlet; sigortaya teşvik yasası gereğince katkıda bulunur ve meydana gelecek herhangi bir açığı kapatır. Ayrıca, işsizlik yardımlarını ve işsizlerin sosyal sigorta primlerini öder. Prime ve aylığa tabi azami aylık gelir 1979 yılı için 4.000 mark veya yıllık gelir 48.000 marktır.

**Gana:** Sigortalı; ücret gelirinin % 5'ini öder. İşveren; ücret tutarının % 1'ini öder. Devlet; bir şey ödemez. Kesilen bu primler ayrıca hastalık aylıklarını da karşılar.

**Yunanistan:** Sigortalı; 22 değişik ücret grubuna göre gelirin % 1'ini öder. İşveren; ücret grubuna göre ücret tutarının % 2'sini öder. Devlet; birşey ödemez. Prime ve aylığa tabi en yüksek gelir 1979 yılı için 37.825 drahmidir.

**İrlanda:** Sigortalı; ücret gelirinin % 3.4'ünü öder. İşveren; % 7.8'ini öder. Ayrıca, işten çıkartılan işçi için ücret tutarının % 0.5'ini öder. Devlet; yapılan masraflar ile toplanan prim arasındaki farkı öder. Bu aşağı yukarı toplam masrafın % 20'si kadardır. Ayrıca, gelir incelemesinden sonra ödenen aylıkların tamamını öder. Bunun dışında işsizlik yardımının tümünü öder.

**İsrail:** Sigortalı; ücret gelirinin % 0.4'ünü öder. İşveren; ücret tutarının % 0.8'ini öder. Devlet; bir şey ödemez. Prim ve aylığa esas azami gelir 1979 yılı için ayda 12.100 İsrail Lirasıdır.

**Japonya:** Sigortalı; normal olarak gelirinin % 0.55'ini öder. Mevsimlik işçiler, gelirinin % 0.65'ini öder. İşveren; ücret tutarının % 0.9'unu öder. Mevsimlik işçiler için ücret tutarının % 1.0 - 1.1'ini öder. Devlet; ödenen aylıkların % 25'ini öder. Mevsimlik işçiler için, % 33'ünü karşılar. Ayrıca yönetim masraflarını öder.

**Libya:** Sigortalı; beş ayrı ücret grubuna göre, gelirinin % 1.2 - 2.6'sını öder. İşveren; ücret gruplarına göre, ücretinin % 6.7 - 9.5'ini öder. Devlet; yıllık katkıları ve ayrıca gelir testine dayanan sigorta aylıklarını öder. Kesilen bu primler, ayrıca analık, hastalık ve iş kazası aylıklarını da karşılar.

**Malta:** Sigortalı; maaşlı personel haftada 2.04 Sterlin, maaşlı personelden 18 yaşından küçük olanlar haftada 26 sent, kendi hesabına çalışanlar haftada 3.85 Sterlin öder. İşveren; her işçi için haftada 2.04 Sterlin, 18 yaşından küçük olanlar için hafta-

da 26 sent öder. Devlet; her işçi için haftada 2.04 sterlin, 18 yaşından küçük olanlar için haftada 26 sent, kendi hesabına çalışanlar için haftada 3.85 sterlin öder. Bu primler ayrıca hastalık, iş kazası ve aile yardımlarını da karşılar.

**Hollanda:** Sigortalı; iş koluna göre ücret gelirinin % 0.7'sini öder. Bu miktara genel sigorta için % 0.25 ve iş kolu beklemeli yardım programının kalan kısmı dahildir. İşveren; iş koluna göre ücret tutarının ortalama % 0.7'sini öder. Bu miktara genel program için % 0.25 ve iş kolu beklemeli yardım programının kalan kısmı dahildir. Devlet; sadece genel program için kapsama girenlerin toplam gelirinin % 0.5'ini öder. Ayrıca, sosyal yardım ödemelerini karşılar. Prime ve yardıma tabi azami gelir 1979 yılı için günde 225 guldendir.

**Norveç:** Sigortalı; emeklilik sağlayan ücret gelirinin % 5'ini, ayrıca devlet vergisine tabi gelirinin % 4.4'ünü ödemektedir. Kendi hesabına çalışanlar emeklilik sağlayan ücret gelirinin % 9.9'unu ve ayrıca vergiye tabi gelirinin % 4.4'ünü öder. Vergiye tabi gelirlerden ödenen primler hastalık sigortası içindir. İşveren; emekliliği sağlayan ücret gelirinin % 16.5'ini öder. Merkezi Hükümet; emeklilik sağlayan ücret gelirinin % 4.0'ını öder. Prime tabi azami gelir, temel ücret miktarının 12 katı, emekli maaşı sağlamak için temel ücret miktarının 8 katı ve ayrıca temel ücret miktarının 8-12 katı olan gelirin 1/3'üne eşittir. Alınan primler ayrıca hastalık ve analık sigortasını da karşılar.

**Portekiz:** Sigortalı; ücret gelirinin % 3'ünü öder. İşveren; ücret tutarının % 3'ünü öder. Devlet; katkıda bulunur.

**Güney Afrika:** Sigortalı; ücret gelirinin % 0.5'ini öder. İşveren; ücret tutarının % 0.3'ünü öder. Devlet; sigortalı ve işverenin ödediği primlerin % 25'ini öder.

**İspanya:** Sigortalı; 12 iş koluna göre, temel gelirinin % 0.35'ini öder. İşveren; 12 iş koluna göre ücretin % 2.3'ünü öder. Devlet; değişen oranlarda katkıda bulunur. Prim ve sigorta maaşına tabi azami gelir 1979 yılı için ayda 99.750 peseta olup her iş koluna göre bu tavan değişir.

**İsviçre:** Sigortalı; ücret gelirinin % 0.4'ünü öder. İşveren; ücret tutarının % 0.4'ünü öder. Devlet; toplam aylıklar, prim toplamını ve ihtiyatları aşarsa federal ve kanton kesimlerinde düşük faizli kredi verir. Prime tabi azami gelir miktarı 1979 yılı için yılda 46.800 franktır.

**İngiltere:** Sigortalı; işçi ücret gelirinin % 6.5'ini, evli kadınlar ve bazı dul kadınlar % 2'sini öder. Kendi hesabına çalışanlar haftada 210 sterlin ve ayrıca 2.250 ve 7.000 sterlin arasındaki yıllık kazançların % 5'ini öderler. Çalışmayanlar haftada 2 sterlin öderler. İşveren; ücret tutarının % 13.5'ini öderler. Devlet; toplam aylıkların % 18'ini ve gelir testine tabi aylıkların tamamını öder. Prime tabi azami gelir (1979), kendi hesabına çalışanlar hariç haftada 135 sterlin, asgari gelir 19.50 sterlin-dir. Alınan primler hastalık, bakım, nakdi yardım, meslek hastalığı, analık ve iş kazası sigortalarını da karşılar.

**Amerika Birleşik Devletleri:** Sigortalı; Alabama, Alaska ve New Jersey Eyaletleri hariç, sigortalı işçi bir şey ödemez. İşveren; ücretin % 0.5 tutarında prim (temel oranın % 3.2'sinden % 2.7 oranındaki devlet katkıları çıktıktan sonra) öder. Eyalet programları temel oranı % 2.7 olup, gerçek oranlar işverenin şahsi tecrübesine göre % 0.7 ile % 4.2 arasında değişir. Ortalama oran 1978'de aşağı



yukarı % 2.9 idi. Federal Hükümet; eyalet hükümetleri programının yönetim masraflarını işverenlerle ilgili kısımda aynı federal vergiden öder. Geri kalan bakiye eyaletlere kredi olarak verilir ya da genişletilmiş sigorta programlarının finansmanlarında kullanılır. Prim ve sigortaya tabi azami gelir, federal vergi ve 45 eyalet programına göre 1979 yılı için yılda 6.000 dolar olup, diğer eyaletlerde daha yüksektir.

**Uruguay:** Sigortalı; erkekler ücret gelirinin % 5-17'sini, kadınlar % 6-18'ini öder. Bazı tehlikeli iş kollarında bu oranlar % 18-29 arasında değişir. İşveren; ücretin % 10-15'ini öder. Bazı tehlikeli iş kollarında bu oran % 12-29 arasında değişir. Devlet; muhtelif vergi gelirlerinden ve başka gelir ve geçmişte muntazam olarak ödenmeyen banka çeklerinden ödeme yapılır. Ayrıca işletilen kırsal topraklardan alınan vergi gelirlerinden ödeme yapar.

**Yugoslavya:** Sigortalı; muhtelif eyalet cumhuriyetlerine ve özel bölgelere göre değişir. İşveren; birşey ödemez. Devlet; birşey ödemez.

## 2- İŞSİZLİK SİGORTASI FİNANSMAN SİSTEMLERİ:

Sosyal sigorta kuruluşlarında olduğu gibi işsizlik sigortasında, özel sigortalar ve yardım sandıklarında uygulanan sigortacılık tekniği açısından başlıca iki tür finansman sisteminden yararlanılmaktadır: 1- Repartisyon (Repartition = Paylaşım) sistemi, 2- Kapitalizasyon (Capitalisation = Sermaye Birikimi) sistemi<sup>1</sup>. Ancak Prof. Sait DİLİK, bunların her ikisini de birleştiren üçüncü bir sistem olarak karma sistemden söz eder<sup>2</sup>.

Bu sistemlerden hangisinin uygulanacağı o ülkenin sosyal sigorta uygulama geneliğine bağlı olduğu gibi, ülkenin ekonomik, sosyal ve politik yapısıyla çok yakından ilgilidir. Bunun yanında özellikle şu üç unsur önemli rol oynar: 1- İşsizlik riskine karşı müracaatların yıldan yıla istikrarlı (stable) olması, 2- Müracaatların gayri muntazam ve ödenek derecelerinin belirsiz olması, 3- Müracaatların muntazam ve ödenek derecelerinin belirli olmasına karşı, enflasyonist ekonomi politikasının uygulanmış olması. Bu olayların seyrine göre ülkeler finansman sistemlerini seçmek zorunda kalırlar.

### A) REPARTİSYON SİSTEMİ:

Bu sistemin temel koşulu, sigortanın gelir ve gider arasında bir denge sağlamak için yıl içinde toplanan prim gelirlerinin yine aynı yıl içinde harcanmasıdır<sup>3</sup>. Her dönemin tahmin olunan gider miktarı o dönemde toplanacak primler ile sağlanır. Böylece bir fon birikimine gerek kalmaz. Fakat yine de ileride beklenmeyen olaylar için bir fon ayrılabilir<sup>4</sup>.

Toplanan primler herkesin ayrı ayrı hesaplarında toplanmamakta, ileride meydana gelecek ödemeler toplanan tüm primlerle ödenmektedir<sup>5</sup>. Biraz daha açık şekilde ifade edersek, bir önceki dönemde prim ödeyenler, bu dönemde işsizlik riski ile karşı karşıya kalmış kimselerin ödeneklerini ödemektedirler. Yani bu dönemde işsiz

(1) DUPEYROUX, Jean-Jacques; Droit de la Securite Sociale, a.g.e., s. 179-180.

(2) DİLİK, Sait; Türkiye'de Sosyal Sigortalar, a.g.e., s. 332.

(3) TALAS, Cahit; Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları, Ank. 1953, s. 65.

(4) DÜNDAR, Faik Birol; a.g.e., s. 47.

— DİLİK, Sait; a.g.e., s. 327.

(5) DİLİK, Sait; a.g.e., s. 327.

kalmış kimselerin riskini bir önceki dönemdeki kimseler paylaşmış olmaktadır. Bir önceki dönemin çalışanları da önceki dönemdeki kimseler tarafından desteklenmiş olmaktadır.

Türkiye'de hastalık, analık, meslek hastalığı ve iş kazası sigortası bu sisteme dayanmaktadır.

**a) SİSTEMİN OLUMLU YÖNÜ:**

i- Enflasyonist ekonomi politikası uygulayan ülkelerde paranın değer kaybetmesine karşılık ödeneklerin reel değerinin düşmesini önler.

ii- Çalışanların çalışmayanları desteklemesi ile sosyal adalet ilkeleri kendiliğinden gerçekleşir<sup>1</sup>.

**b) SİSTEMİN OLUMSUZ YÖNÜ:**

i- Sistemin sağlıklı işlemesi ilgililerin (işsizlerin) sayısına bağlıdır. Sayı bu dönemde fazla ve tahmini güç olursa sigorta ödeme gücüne düşer. Bu da devletin yükünü artırır.

ii- Özellikle isteğe bağlı sigorta sisteminde bir önceki dönemde sigortaya bağlanan kişiler sayısında düşme olması halinde bu dönemde taahhüt edilen ödemelerde sigorta yine güç duruma düşebilir<sup>2</sup>.

Bu sistem, genellikle müracaatların muntazam olduğu ve istikrarlı istihdam politikası uygulayan ülkeler için tavsiye edilir.

**B) KAPİTALİZASYON SİSTEMİ:**

Bu sistemin esası, yıllar süren bir devre boyunca prim ödeyen sigortalıların meydana getirdiği bir fondan yararlanılmasıdır<sup>3</sup>. Özellikle yardımlaşma sandıklarında olduğu gibi her sigortalının ayrı ayrı bir hesabı tutulur. Ve karşılıkları işsizlik riski karşısında bu birikmiş fondan kendisine ödeme yapılır<sup>4</sup>. Böylece sigortalıdan alınan primlerle bu sigortalıya ödenecek ödenek arasında denge kurulmuştur<sup>5</sup>.

Genellikle özel sigortaların uyguladığı bu sistem bizde de malullük, ölüm ve yaşlılık sosyal sigorta kollarında uygulanmaktadır.

**a) SİSTEMİN OLUMLU YÖNÜ:**

i- İşsizin daha önce yatırmış olduğu primlerin kendisine tekrar ödenek olarak geri verilmesiyle ilgilinin bunu istemeye bir hakkı doğar. İşsiz kendini daha fazla güvence altında hisseder, yasaların teminatı altında görür<sup>6</sup>.

ii- Biriktirilen bu fonlar başka yerlere plase edilerek yeni istihdam olanakları yaratılır. Sigorta kendisine yeni gelir kaynakları bulma imkanına kavuşur.

iii- Sigortalı kendi primleriyle kendi riskini karşıladığından devlete pek yük yüklememektedir. Devlet ancak kuruluş masraflarını karşılar.

(1) DUPEYROUX, Jean-Jacques; a.g.e., s. 184.

(2) DUPEYROUX, Jean-Jacques; a.g.e., s. 185.

(3) TALAS, Cahit; Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları, a.g.e., s. 66.

(4) DILIK, Sait; a.g.e., s. 328.

(5) BOZER, Ali; a.g.e., s. 8.

(6) DUPEYROUX, Jean-Jacques; a.g.e., s. 179.

## **b) SİSTEMİN OLUMSUZ YÖNÜ:**

i- Enflasyonist ekonomi politikası uygulayan ülkelerde işsiz eline geçecek ödeneğin reel değeri düşük olur.

ii- Ferdietçi düşünceyi artırır, kişilerin ekonomik gelişmeye veya durgunluğa katılmalarına pek imkan vermez.

iii- Plazmanlara yatırılmasında hataya düşülebilir.

iv- Uzun dönemde sigortacılık tekniğini gerektirdiğinden kısa sürede tehlikeye maruz (işsiz) kaldığı taktirde, sigortalının yararlanma olanağı zayıftır<sup>1</sup>.

Kapitalizasyon sistemini uygulayacak ülkelerin enflasyonist ekonomi politikası uygulayan ülkelere olmaması gerekir. Aynı zamanda bu sistem devlete pek mali yük yüklediğinden özellikle istikrarsız istihdam ekonomi politikası izleyen ülkeler için tavsiye edilir.

## **§5- İŞSİZLİK SİGORTASINDAN YARARLANMA KOŞULLARI:**

### **1- GENEL KOŞULLAR:**

#### **A) İRADESİ DIŞINDA İŞSİZ OLMA KOŞULU:**

İşsiz kim olduğu ve işsizlik hakkında gerekli bilgi geçen paragraflar içinde verilmiştir. Ancak unutmamak gerekir ki, her işsiz işsizlik sigortasından yararlanacaktır diye bir kural yoktur. Bu nedenle bazı özel koşullara uymak zorunluluğu vardır. Şöyle ki, işsiz sosyo-ekonomik nedenlerle kendi isteği dışında, çalışma istek ve yeteneğinde olan kimsedir. Şu halde: 1- Çalışma yeteneğinde olacaktır. 2- Kendi isteği ile işsiz olmayacaktır. Diğer bir deyişle sosyal veya ekonominin gereklerinden dolayı işsiz olacaktır. 3- Çalışma isteğinde olacaktır.

#### **B) PRİM ÖDEME KOŞULU:**

İleride tahmin edilecek işsizlik sürelerine ve işsiz sayısına yetecek ödemeleri karşılayacak, belli bir süre için işçinin çalışması esnasında prim ödemesi gerekmektedir.

Prim miktarı, nispeti, işçi-işveren-devlet hissesi ve asgari prim ödeme süresi her ülkenin saptayacağı sosyal politika koşullarına bağlı olarak değişir.

#### **C) BELİRLİ BİR SÜRE BEKLEME KOŞULU:**

Bir yandan sigortanın gerek idari ve gerekse mali gücünü hafifletmek, diğer yandan işsizi tekrar iş bulmaya zorlamak amacıyla işsizi ödemeler belirli bir süre geçtikten sonra yapılır. Bu süreyi iyi ayarlamak gerekir. Uzun sürerse işsizi yoksulluğa sevkeder. Bu süre içinde işsiz, İş ve İşçi Bulma Kurumu'na başvurup iş aramakta olduğunu belgelemek zorundadır.

#### **D) GÖSTERİLEN İŞİ KABUL ETME KOŞULU:**

Genellikle işsiz, kurumca kendisine gösterilen işi kabul etmek zorundadır. Ancak her ülke saptadığı sosyal politika koşullarına uygun olarak mesleklerine, cinsiyetine ve yaşına uymayan, aradığı çalışma koşullarını bulamayan, arzu ettiği ücreti alamayan işsizlerin bir veya bir kaç defaya mahsus olmak üzere o işi kabul etmeme halinde de sigorta ödenekleri devam ettirilebilir.

(1) DUPEYROUX, Jean-Jacques; a.g.e., s. 180.



## 2- UYGULAMADA ARANILAN KOŞULLAR:

Uygulamada işsizlik sigortasından yararlanabilmek için işçinin belirli vasıflara haiz olması gerekir. Öncelikle işçinin isteği dışında işsiz olması gerekmektedir. Aynı zamanda belirtilmiş asgari prim ve sigortalı iş şartlarını da yerine getirmiş olmalıdır. Bu koşullar işsiz kimsenin düzenli bir iş gücüne sahip olduğunu, işsizlik sonucu ücret sıkıntısı çektiğini saptamak için gereklidir. İşsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için genellikle işsizlik durumu başlamadan önceki yıl içinde en az altı aylık sigortalı olması gerekmektedir. Gelişmiş ülkelerde istisnai olarak hemen iş bulamayan yeni okul mezunları ve yüksek öğretim mezunları için özel bir program uygulanır. Bu kişiler bir sigorta veya çalışma sicilleri bulunmadıkları halde, işsizlik haklarından yararlanabilmektedirler. Bu program özellikle ekonomik durgunluk hallerinde okuldan iş hayatına geçişi kolaylaştırır.

Yaklaşık bütün işsizlik sigortası programları, işsizlik primi ödeyenlerle birlikte, haktan yararlanmak isteyenlerin iş için yetenekli ve elverişli kişiler olmasını öngörür. Bunun için işsiz kişi eğer yeteneksizse veya başka nedenlerden iş teklifini kabul edemeyecekse bu haklardan yararlanamaz. Hemen bütün ülkelerde işsiz kişi, prim ödemeden önce bir iş bürosuna baş vurmakta ve prim ödemeleri devam ettiği sürece bu büroya rapor vermektedir. Böylece işsizlik sigortası ile iş bulma bürosu arasındaki bu yakın ilişki, yardımın işsize yalnız iş teklifi yapıldığında ve teklif edilen işin uygun olmadığı takdirde ödenmesini sağlar.

Çoğu ülkelerde makul bir neden olmaksızın uygun iş teklifini reddeden işsiz hakları geçici olarak veya sürekli olarak askıya alınır. Buradaki gerekçe işi reddeden işçinin işsizliğinin nedeni istemeyerek değil isteyerek işsiz olduğudur. Böyle bir halde bütün uygulamalarda açıkça teklif edilen işin uygun olmasını şart koşarlar. Mafatih, bazı uygulamalarda yapılan uygun iş tarifi değişikliği. Bu tarifler değişik ve karışık olduğundan ülkelerde iş uygunluğu kriterlerini gösteren bir gösterge yoktur. Genellikle bu kriterler şöyle gösterilir: 1- Teklif edilen işin ücretinin daha önceki işin ücretine oranı, 2- İşyerinin işçinin evine olan uzaklığı, 3- Yetenek ve eğitime uygunluğu, 4- İşin işçinin önceki durumuyla olan ilgisi, 5- İşin tehlikeli veya sağlıksız olması hali.

İşsiz kişi işsizlik yardımı için gerekli şartlara haiz olmakla beraber geçici veya sürekli olarak sigortadan yararlanmayabilir. Bunun nedeni önceki işinden nasıl ayrıldığıdır. Yaklaşık bütün işsizlik sigortası kuruluşları, daha önceki işinden geçerli bir neden olmaksızın gönüllü olarak ayrılmış veya davranışlarının bozukluğu yüzünden ayrılmış veya kanun dışı sendika mücadelesinde işi durdurmaya liderlik etmiş işsizleri sigortadan yararlandırmazlar. Bu durumun ne kadar devam edeceği bir kaç haftadan sürekli diskalifiyeye kadar olmak üzere, her ülkede değişir.

Zorunlu işsizlik sigortası uygulayan ülkelere 1979 yılı için sigortadan yararlanma koşulları ülkelere göre şöyledir<sup>1</sup>:

**Avusturya:** İşsizlik ödeneği alabilmek için son 12 ay zarfında 20 hafta prim ödemiş olmak veya işsizlik ödeneği için ilk kez istekte bulunuyorsa son 24 ay içinde 52 hafta prim ödemiş olmak. Referans süresi hastalık, işsizlik, sigortasız istihdam vs. gibi hallerde uzatılır.

(1) US; Social Security Programs, a.g.e.

İşçi bulma kurumuna kayıtlı olmak, işe kabiliyetli olmak ve istekli olmak koşulları aranır. Bunun yanında işsizliğin, istekle işi bırakma, iş sırasında kötü hal, işi durdurma ve teklif edilen uygun işi kabul etmeme sonucu olmaması gerekir. Diskalifiye olma süresi genel olarak dört haftadır. Kişinin yan geliri ayda 1.500 Şilin'den çoksa işsizlik ödeneği azaltılır. 180 ay sigortalılıktan sonra (son üç yıl içinde 24 ay) ve ekonomik ya da iş yerinin yapısal nedeniyle işsiz kalan 55 yaşındaki erkeklere ve 50 yaşındaki kadınlara "sigorta öncesi aylık" bağlanır.

**Belçika:** Son 10 ay içinde 75 gün sigortalı olmak veya son 36 ay içinde 600 gün sigortalı bulunmak gerekir. Bu süre hak sahibinin yaş durumuna göre uzatılır. İş bulma kurumuna kayıtlı olmak, çalışmaya kabiliyetli, istekli ve hazır olmak. Kendi isteği üzerine işten ayrılma, kötü hal, kanun dışı greve katılma veya teklif edilen münasip işi gerekçesiz olarak red etme diskalifiye sebebidir. Diskalifiye olma süresi 4-26 hafta olup, işlenilen hatanın önemine ve tekrarına göre uzatılır.

**Kanada:** Asgari işsizlik aylığını hak etmesi için sigortalı olarak son yıl içinde 10-14 hafta çalışmış olmak. Tam aylığı hak etmek için en az 20 hafta çalışmış olmak. (Bu süreye analık ve hastalık dahildir). Haftada asgari 20 saat çalışmış olmak. İş bulma kurumuna kayıtlı, işe kabiliyetli, istekli ve hazır olmak, kendisine uygun bir iş bulamamış olmak veya hastalık ya da analık nedeniyle çalışamaz durumda olmak gerekir. İşsizlik kendi isteği üzerine veya kötü hal ve davranış, uygun iş teklifini kabul etmeme, gerekli eğitime devam etmeme halinde ilgili üç haftaya kadar diskalifiye olur. İşsizlik iş uyuşmazlığı, tutukluluk veya evini Kanada dışına taşıma yüzünden olmuşsa, ilgili bir süre için diskalifiye olur. Ayrıca 16 yaşından küçük 70 yaşından büyük olmama koşulu aranmaktadır.

**Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti:** İşsizlik ödeneğinden yararlanabilmek için son 15 takvim ayı içinde en az 180 gün prim ödemiş olmak, işsizliğini iş ve işçi bulma servisine başvurmak suretiyle kaydettirmek koşulu aranmaktadır. İşini kendi isteğiyle ve yasal nedeni olmaksızın terkedenler, ahlak ve iyiniyet kurallarına uymayan hareketleri nedeniyle işine son verilmiş olanlar, suç sayılan bir hareketi yüzünden 7 günden fazla ceza alanlar, iş ve işçi bulma servisince gönderildiği uygun işe gitmeyenler ya da işveren tarafından sunulan uygun işi reddedenler, en az yasal asgari ücret tutarında günlük gelir sağlayan bir işte çalıştığı saptananlar, iş kazaları ile meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigortalarından iş görememezlik ödeneği alanlar ya da malullük, yaşlılık ve ölüm sigortasından aylık bağlanmış olanlar, gerçeğe uymayan bilgi veren ya da hile yoluna başvuranlar, asker olanlar, yasal bir nedenle hizmet akidleri askıya alınanlar, uygun bir iş bulma olanak ve teklifinden kaçanlar, işsiz iken iş olanağı olmayan bir görevde iş isteyenler işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanamazlar.

**Kıbrıs Cumhuriyeti:** İşsizlik sigortası ödeneği alabilmek için 26 hafta prim ödemiş ve son bir yıl içinde 50 hafta prim ödemiş veya borçlanmış olmak (20 hafta prim ödeyenler için aylık miktar azaltılır) gerekir. 16 yaşından küçükler ve 65 yaşından büyükler bu kapsama girmezler. Çalışmaya kabiliyetli ve hazır olmak, haftada bir defa iş bulma kurumuna başvurmak, işsizlik kendi isteği üzerine veya kötü hal, iş uyuşmazlığı ile doğrudan ilgili, münasip iş teklifini reddetme ve bulunan işe gelmeme gibi nedenler sonucu olmamak. Diskalifiye olma süresi 6 haftaya kadardır.

**Ekvator:** İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için 24 aylık primi ödemiş olmak, en az 60 gün çalıştıktan sonra işine son verilmiş olmak gerekir.

**Fransa:** İşsizlik ödeneği için son 12 ay içinde 3 ay süre ile ücretli bir işte çalışmış olmak gerekir. İş bulma kurumuna kayıtlı olmak, çalışmaya yetenekli ve hazır olmak, işsizlik kendi isteği sonucu, kötü hal veya uygun iş teklifini reddetme sonucu olmamak gerekir.

**Federal Almanya:** İşsizlik ödeneği için son 3 yıl zarfından 26 hafta sigortalı olmak, iş bulma kurumuna kayıtlı olmak, çalışmaya yetenekli ve hazır olmak, haftada 20 saatten az çalışmamak, işsizlik kendi isteği ile işten ayrılma sonucu, kötü hal, kanun dışı greve katılma, uygun iş teklifini, eğitim ve yeniden eğitim tekliflerini reddetme sonucu olmamak gerekir. Diskalifiye olma süresi 2-4 haftadır. İnşaat işçileri kötü hava nedeniyle çalışamadıkları vakit özel yardımlara hak kazanırlar. İşveren tarafından geçici kazanç kaybını önlemek üzere kısa çalışma haftası uygulanan işçilere özel ödemeler yapılır.

**Gana:** İşsizlik ödeneği için ilk yapılan yardım talebi esnasında işçi son 4 yıl içinde 36 ay çalışmış olmak, diğerleri için 24 ay çalışmış olmak, iş bulma kurumuna kayıtlı olmak, çalışmaya yetenekli ve faal olarak iş arar durumda olmak, 2 ay süreyle (ek yardım için 3 ay süreyle) işsiz olmak ve işsizlik kendi isteği sonucu, iş uyuşmazlığı veya uygun iş teklifini reddetme sonucu olmamak gerekir. Hak sahibi ayrıca işten ayrılma tazminatı almayacaktır. Hak sahibi önceki işe göre önemli miktarda daha az gelir sağlayan ve haftada azami 2 güne kadar part-time işte çalışabilir.

**Yunanistan:** İşsizlik ödeneği için son 12 ayda 125 gün prim ödemiş olmak, birinci defa hak sahibi olanlar ayrıca son üç yılda 80 gün çalışmış olmak, benzeri işçinin 1/3'ü kadar ücret kazanma yeteneğinde olmak, çalışmaya hazır olmak ve iş bulma kurumuna kayıtlı olmak, işsizlik kendi isteği sonucu veya kötü hal, kanun dışı grev veya lokavt veya uygun iş teklifini ya da eğitim önerisini reddetme sonucu olmamak gerekir. Diskalifiye (hak kaybolma) genellikle süresizdir.

**İrlanda:** İşsizlik ödeneği için 26 hafta prim ödemiş olmak ve son yıl içinde 48 hafta prim ödemek veya borçlanmak gerekir. 26-47 hafta ödendiği takdirde aylık miktarı azalır. Çalışma yeteneğinde olmak ve çalışmaya hazır olmak ve iş bulma kurumuna kayıtlı olmak, işsizlik kendi isteği sonucu, kötü hal, iş yerinde kanun dışı sendikal uyuşmazlık veya uygun iş teklifini reddetme sonucu olmamak gerekir. Diskalifiye olma süresi 6 haftaya kadardır.

**İsrail:** İşsizlik ödeneği için sigortalı ücretli kişi için bilfiil çalışılan 360 gün içinde 150 günlük prim ödemiş olmak veya bilfiil çalışılan 540 iş günü içinde 270 gün prim ödemiş olmak gerekir. Sigortalı maaşlı kişi için ise, çalışılan 360 gün içinde 170 gün prim ödemiş olmak veya çalışılan 540 gün içinde 270 gün prim ödemiş olmak gerekir. Yeni göçmenler için işsizliği başladığı ayın ilk gününden önceki 360 gün içinde 100 gün prim ödemiş olmak gerekir. İş bulma kurumuna kayıtlı ve çalışmaya yetenekli olmak, işsizlik kendi isteği üzerine veya uygun iş teklifini reddetme sonucu olmamak gerekir.

**Japonya:** İşsizlik ödeneği için son 12 ay içinde 6 ay sigortalı olmak (hastalık, kaza, analık vs. durumunda bu süre 48 aya çıkarılır), kamu iş güvenliği kurumuna kayıtlı olmak, çalışmaya yetenekli ve istekli olmak, 4 haftada bir kuruma başvurmak, işsizlik kendi isteği sonucu veya ciddi kötü hal, uygun iş teklifini reddetme veya teklif edilen eğitim kursunu reddetme sonucu olmamak gerekir. Diskalifiye olma süresi 1-2 aydır.

**Libya:** İşsizlik ödeneği yasayla saptanmaktadır.



**Malta:** İşsizlik ödeneği için 50 hafta nakden prim ödemiş olma ve son yıl zarfından 50 hafta prim ödemiş veya borçlanmış olmak (20-49 hafta prim ödemiş olanların aylık miktarı azaltılır), iş bulma kurumuna kayıtlı olmak, çalışmaya yetenekli ve hazır olmak, işsizlik kendi isteği sonucu kötü hal nedeniyle işten çıkarılma, kanundışı iş uyuşmazlığına doğrudan katılma veya uygun iş teklifini reddetme sonucu olmamak gerekir. Diskalifiye olma süresi 6 haftadır.

**Hollanda:** İşsizlik ödeneği için iş kolu beklemesi ilgili iş kolunda geçen 12 ay zarfında 130 gün çalışmış olmak, genel işsizlik aylığı için herhangi bir iş kolunda geçen son 12 ay zarfında 65 gün çalışmış olmak veya son 6 hafta zarfında 30 gün çalışmış olmak, iş bulma kurumuna kayıtlı olmak, çalışmaya yetenekli, çalışmaya hazır ve iş arar durumda olmak, işsizlik kendi isteği sonucu olmamak, kötü hal nedeniyle işten çıkarılma, kanundışı grev veya lokavta ya da uygun iş teklifini yahutta eğitime katılmayı reddetmek sonucu olmamak gerekir. Geçici düşük ücret ve normal ücret arasındaki farkı kapatmak için ek ödeme yapılır.

**Norveç:** İşsizlik ödeneği için yıllık gelirin (veya işsizlik öncesi 3 yıl zarfındaki ortalama yıllık gelirden daha yüksek ise bu ortalama gelirin) uygulama sırasında taban miktarının en az % 75'ine eşittir. Kamu iş bulma kurumuna kayıtlı olmak, çalışmaya yetenekli ve istekli olmak, işsizlik kendi isteği sonucu veya kötü hal nedeniyle işten çıkarılma, kanundışı iş uyuşmazlığına katılma veya uygun iş teklifini veya eğitim teklifini reddetme sonucu olmamak gerekir. Diskalifiye olma süresi en az 4 haftadır.

**Portekiz:** İşsizlik ödeneği için 360 gün işsiz kalmak veya 6 ay sigortalı olmak, iş bulma kurumuna kayıtlı olmak, çalışmaya yetenekli ve hazır olmak, işsizlik kendi isteği sonucu veya uygun iş teklifini ya da eğitimi reddetme sonucu olmamak gerekir.

**Güney Afrika:** İşsizlik ödeneği için son 52 hafta içinde 13 hafta prim ödemiş olmak, çalışmaya yetenekli ve hazır olmak, kamu iş bulma kurumuna kayıtlı olmak ve hastalık veya hamilelik dışında devamlı olarak kuruma başvurmak, işsizlik kendi isteği sonucu kötü hal nedeniyle işten çıkarılma, kanun dışı greve katılma veya uygun iş teklifini veya eğitim teklifini reddetme sonucu olmamak gerekir. Diskalifiye olma süresi azami 13 haftadır.

**İspanya:** İşsizlik ödeneği için, son 18 ay zarfında 6 ay prim ödemiş olmak, iş bulma kurumuna kayıtlı olmak, işsizlik uygun iş teklifini veya eğitim teklifini reddetme sonucu olmamak gerekir. Diskalifiye süresi azami 6 aydır.

**İsviçre:** İşsizlik ödeneği için son 365 gün zarfında 150 gün çalışmış olmak, iş bulma kurumuna kayıtlı olmak, çalışmaya yetenekli olmak (malüllük derecesi % 30'dan az olmak), işsizlik kendi isteği sonucu olmamak, kötü hal veya iş sözleşmesini ihlal nedeniyle işten çıkarılmamak, iş yeri uyuşmazlığı, uygun iş teklifi veya eğitimi reddetme sonucu olmamak gerekir. Diskalifiye olma süresi işlenen kusurun ciddiliğine göre 1-48 gündür.

**İngiltere:** İşsizlik ödeneği için işçi olarak 26 hafta nakden prim ödemek, son yıl içinde 50 hafta prim ödemek veya borçlanmak (26-49 hafta prim ödeme halinde aylık miktarı azalır), iş bulma kurumuna kayıtlı olmak, çalışmaya yetenekli ve hazır olmak, işsizlik kendi isteği sonucu, kötü hal, kanundışı iş kolu uyuşmazlığına doğrudan katılma, uygun iş teklifini ve eğitim imkanlarını reddetme sonucu olmamak gerekir. Diskalifiye olma süresi en çok 6 haftadır.

**Amerika Birleşik Devletleri:** İşsizlik ödeneği için, eyaletlerin en az 3/4'ü bir önceki temel yıl içerisindeki asgari geliri esas tutar. Bu gelir belirlenen haftalık gelire veya üç aylık yüksek ücrete veya belirlenen toplam miktara eşittir. 14 eyalet belirli sayıda hafta süresinde (14-20 hafta) çalışmış olmak şartını ister. Ayrıca iş bulma kurumuna kayıtlı olmak çalışmaya yetenekli ve hazır olmak, işsizlik kendi isteği sonucu veya kötü hal, kanundışı iş uyuşmazlığı veya uygun iş teklifini reddetme sonucu olmamak gerekir. Diskalifiye olma süresi eyaletlere göre değişir.

**Uruguay:** İşsizlik ödeneği için 6 ay prim ödemek ve en az 2 yıl ülkede yaşamış olmak, çalışmaya yetenekli ve geliri belli miktardan az olmak koşulu aranır. Ayrıca işsizlik kendi isteği sonucu veya kanun dışı greve doğrudan katılma sonucu olmamak gerekir.

**Yugoslavya:** İşsizlik yardımı için son 12 ay zarfında veya son 2 yıl içinde 18 ay çalışmış olmak, hak sahibinin çalışan aile fertlerinin toplam geliri belirli aylık miktarından fazla olmamak, çalışmaya yetenekli, iş bulma kurumuna kayıtlı olmak ve kuruma devamlı müracaat etmek, işsizlik kendi isteği sonucu, kötü hal nedeniyle işten çıkarılma veya teklif edilen uygun işe sechepsiz itiraz etme sonucu olmamak gerekir.

## **§6- İŞSİZLİK SİGORTASININ SAĞLADIĞI YARARLAR:**

### **1- ÖDENEK MİKTARI:**

İşsizlik sigortasının ödediği ödenek genellikle nakdi ödemelerdir. Ancak işsizlik yardımı veya genel sosyal yardımlar bazen aynı şekilde de yapılabilir. Elbise yardımı, çocuk bakım hizmeti yardımı, lojman yardımı genellikle bu tür aynı yardımlardır.

Ancak diğer paragraflarda da söylediğimiz gibi bu yardımlar sigortacılık tekniği ile bağdaşmamaktadır. İşsizlik sigortası ancak nakdi ödenek vermek suretiyle yardımda bulunur. Yapılacak nakdi ödenek yardımı miktarı her ülkenin sigorta sistemine göre değişmektedir. Yapılmış olan aktüaryal hesaplar sonucu, işsizi sağlanacak olan işsizlik ödeneği miktarında iki unsur göz önünde bulundurulmaktadır: 1- Ödenecek ödenek işsizlik süresince işsizin asgari geçimini sağlayacak miktarda olmalı. Bu da asgari ücretin altında olmamaktadır<sup>1</sup>. 2- Sigortanın ödeme gücünü geçmemelidir. Özerklik ilkesine göre sosyal sigortalar kendi finansmanlarını kendileri hazırlarlar. Buna göre iyi bir finansman uygulamayan bu tür kuruluşlar görevini yerine getirmekte güçlük çekerler. Gerçi açıklarını devletten karşıarlarsa da devletin sürekli bu açığı karşılaması, yatırım dolayısıyla esas olan istihdama yönelik fonksiyonunu yerine getiremez. Bu da işsizlik sorununu sürekli hatta artırıcı olarak yaratır. Nüfus artışı fazla olan bir ülkede (bizdeki gibi) bu sorun daha da fazladır<sup>2</sup>. Zaten işsizlik sigortasının en büyük eleştirisi bu yönüyle olmaktadır. Denilmektedir ki; işsizlik sigortası için Devlet tarafından ayrılacak fonların istihdama ayrılması işsizliği önler. Halbuki görülmüştür ki, işsizlik, her ülkede hatta tam istihdama erişmiş ülkelerde bile vardır. Önemli olan bu miktarın artmamasıdır. Bu nedenle sigorta, yapacağı ödeneğin devlete yük olmayacak şekilde miktarını belirlemek zorundadır. Öte yandan ödenilmesi istenilen ödenek miktarı hem işsizi fazla ödenek

(1) ANDAÇ, Faruk; Salaires Minimum en France et en Turquie, Strasbourg 1976, s. 160.

(2) ANDAÇ, Faruk; Türkiye'de Demografik Hareketler (Makale), Türkiye İktisat Gazetesi, 8 Şubat 1968, s. 2.

almasından ötürü tembelliğe sevk etmeyecek ve hem de işsizi az ödenek almasından ötürü yoksulluğa sevk etmeyecek miktarda olmalıdır. Buna ait Uluslararası Çalışma Teşkilatının (ILO) sosyal güvenliğin asgari normları hakkında 102 sayılı sözleşmesinin 67. maddesine göre ödenmesi gerekli işsizlik ödeneğinin miktarı, işsizin son aylığının % 45'inin altında olmaması hakkında bir asgari miktar belirlenmiştir.

Uygulamada da her ülkenin kendine özgü sigortacılık işletmesine uygun olarak sağladığı yararların değişik olduğunu görmekteyiz. İşsizi ödenecek ödeneklerin çoğu, işsizin yakın tarihte aldığı ücretlerin ortalaması olarak belirlenir. Bazı ülkeler tek sabit yüzdeden bir ücret sınıflandırması sistemini tercih eder. İşsizlik yardımlarının temel oranı ortalama kazancın % 40'ı ve 75'i arasında sabitleştirilmiştir. Mamafih bazı ülkelerde hesaplama amacıyla ücretlerde bir tavan alınmıştır.

Bazı ülkelerde işsizlere geçmişteki ücretleri göz önünde bulundurulmaksızın tek miktar üzerinden ödeme yapılır. Bu miktar sadece aile yapısı ve bazen çalışanın yaşı göz önüne alınarak değiştirilir. Örneğin, Bulgaristan, Kıbrıs, İzlanda, İtalya ve Malta'da tek miktar işsizlik yardımı ödenir. İngiltere ve İrlanda'da bu tek miktar yardıma ilaveten, kazanç ortalamasının belirlenen yüzdesine eşit dereceli destek de ödenir. Genellikle aile reisi olan işsizin temel yardımına karısı ve çocukları için destek ilave olunur. Bu destekler ya tek ödeme ya da kazançların ortalama yüzdesinin ilavesi şeklinde olur.

Zorunlu işsizlik sigortası uygulayan ülkelerde sağlanan yararlar şöyledir (1979 için):

**Avusturya:** İşsizlik ödeneği 48 ücret grubuna göre ve ters orantılı olarak gelirin takriben % 30-60'ı kadardır. Azami aylık ayda 4.008 Şilin, asgari 957 Şilin olup ayrıca konut yardımı yapılır. Bakılanlar için ek yardım, bakılan her kişi için ayda 360 Şilindir. Azami tavan, gelirin % 80'i kadardır. Yaşlı işçiler için emeklilik öncesi ödenek miktarı son beş yıldaki kazanç ortalamasının % 30'u kadardır. Muhtaç işsizlere sigorta yardım süresinden sonra yapılacak yardım, işsizlik yardımının % 92-100'ü kadar olup, baktığı kişi sayısına göre değişir. İş kazası sonucu işsizlik halinde ilk 4 hafta hastalık sigortasıyla tıbbi yardım ve rehabilitasyon yardımı yapılır. Ayrıca eğitim ve yeniden işe yerleştirme için ücret ödenir.

**Belçika:** İşsizlik ödeneği, birinci yıl normal gelirin % 60'ı ödenir. Bundan sonra (aile reisi olmayanlara) % 40'ı ödenir. Azami tavan haftada 4.530 Franktır. Fiyat değişimlerine göre periyodik ayarlama yapılır. Emeklilik öncesi yardım, yukarıda bahsolunan % 60'a ek olarak işsizlik aylığı ve esas ücret arasındaki farkın % 50'si (kendi isteği üzerine emekli olanlara brüt ücret ayda 50.025 Frank veya işten çıkarıldığı takdirde ayda 52.025 Frank) olup, bu miktarlardan sosyal güvenlik primleri ve gelir vergisi kesilir. Bahis konusu aylık emeklilik yaşına kadar sürer. Fiyat değişimleri, yıllık ücret değişimleri ve diğer ekonomik faktörlere karşı bu aylıkta periyodik ayarlama ile değişir. Ayrıca belirli meslek grupları için toplu sözleşme gereğince asgari gelir sağlamak üzere ek asgari geçim aylığı ödenir.

**Kanada:** İşsizlik ödeneği önceki ortalama sigortaya tabi gelirin % 60'ı olarak ödenir. Bu ödeme haftada asgari 80\$, azami 160\$'dır.

**Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti:** Sigortalıya ödenecek işsizlik sigortası ödeneğinin günlük miktarı, geçindirmekle yükümlü olduğu kişiler de dikkate

(1) US: Social Security Programs, a.g.e.



alınarak işsizlik ödeneği tarifesine göre saptanmaktadır. Sigortalıya, iş ve işçi bulma servisine müracaat ettiği tarihten sonra geçecek 4. iş gününden itibaren 156 güne kadar işsizlik sigortası ödeneği verilmektedir.

**Kıbrıs Cumhuriyeti:** Sigortalıya ödenecek işsizlik sigortası ödeneği, ihtiyarlık aylığı gibidir. Haftada 4.500 mils. Bakılan kişiler için ek ödenekler de ihtiyarlık aylığı gibidir. Birinci dereceden yakın için 1.800 mils. ikinci ve üçüncü dereceden olanlar için 900'er mils.

**Ekvator:** İşsizlik ödeneği ücret grubuna ve hizmet süresine göre bir defaya mahsus olarak ödenir. Kesin miktarlar her yıl tespit edilir.

**Fransa:** İşsizlik ödeneği normal gelirin % 42'si ve artı 20 Frank kadardır. Günde en az 53 Franktır.

**Federal Almanya:** İşsizlik ödeneği normal gelirin % 68'i kadardır. Bakmakla yükümlü olduklarına birinci çocuğa 50 mark ikinciye 100 ve diğer her bir çocuğa 200 mark ödenir. Sigorta ve yardım olarak aile yardımlarıyla birlikte normal gelirin % 80'i kadardır. Meslek eğitimi veya işe alışma süresi içinde de yardım ödemesi yapılır.

**Gana:** İşsizlik ödeneği son yıl aylık gelir ortalamasının % 50'si kadardır. Ek ödenek (işsizlik üç ayı geçmişse) 15 cedi veya aylık gelir ortalamasının % 20'si kadardır. Bunlardan hangisi fazlaysa o miktar ödenir.

**Yunanistan:** İşsizlik ödeneği ücret grubuna göre ücretin % 40'ı veya 50'si kadardır. Vasıfsız işçi ücretinin en az % 66, 2/3'ü kadar veya günde en çok 40 drahmi tutarındadır. Bakılanlar için yardım, bakılan her kişi için normal gelirin % 10'u kadar olup, azami aylık toplamı normal gelirin % 70'i kadardır.

**İrlanda:** İşsizlik ödeneği haftada 16.05 Sterlin ve ayrıca işsizlik süresine hafatalık normal 14 ve 110 sterlin arasındaki gelirin % 40-20'si ödenir. Bakılan kişiler için ek yardım, bakılan yetişkin kişi için haftada 10.45 sterlin, birinci ve ikinci çocukların her birine 4.65 sterlin, 18 yaşından küçük olan öteki çocukların her birine 3.80 sterlin ödenir.

**İsrail:** İşsizlik ödeneği, her ücret grubu için uygulanan oran ülke ortalamasına göre ayarlanır. Bu oran, normal gelirin % 70-43'ü kadar olup, hak sahibinin şahsi geliri arttığı nispette düşer. Hak sahibinin karısı çalışıyorsa bu oran % 80-52 olur.

**Japonya:** İşsizlik ödeneği, gelirin % 60-80'i kadar olup, günde en az 1.750 yen, en çok 5.460 yendir. Bakılanlar için ek yardım karı veya koca için günde 80 yen, birinci ve ikinci çocukların her biri için günde 50 yen ve 18 yaşından küçük her çocuk için ayrıca günde 10 yen (sakat çocuk için yaş haddi yoktur)dir. Hastalık veya kaza, mesleki eğitim, kira, araç ve taşınma masrafları için ayrıca yardım yapılır.

**Libya:** İşsizlik ödeneği, normal gelirin % 50'si kadardır.

**Malta:** İşsizlik ödeneği haftada 8.68 sterlin olup, ayrıca hak sahibinin karısı için 5.46 sterlindir.

**Hollanda:** İşsizlik ödeneği, günde en çok 225 gulden kadar olan normal gelirin % 80'i kadardır.

**Norveç:** İşsizlik ödeneği, günde 15 kron ve ayrıca yıllık normal gelirin her 1.000 kronu için günde 1.10 krondur. Günde azami 149 kron ve ayrıca bakılan eş ve 18 yaşından küçük her çocuk için günde 6 krondur. Ayrıca muhtelif seyahat, taşınma, meslek eğitimi ve iş yardımları da sağlanır.

**Portekiz:** İşsizlik ödeneği, ülke çapında uygulanan asgari ücretin bekarlar için % 60'ı veya baktığı kimsesi olanlar için % 75'i kadardır.

**Güney Afrika:** İşsizlik ödeneği, haftalık kazancın % 45'i kadardır.

**İspanya:** İşsizlik ödeneği, normal aylıkların % 75'i kadar olup ayrıca aile yardımı ödenir.

**İsviçre:** İşsizlik ödeneği, normal gelirin % 65'i veya son üç ayın ortalaması kadar olup, bir veya daha fazla baktığı kimsesi olanlara % 70'i ödenir. Bakılanlar için yardım bakılan birinci kişiye günde 6 frank, ötekilerin her birine günde 3'er frank ödenir. Azami tavan normal gelirin % 85'i kadardır.

**İngiltere:** İşsizlik ödeneği, haftada 15.75 sterlin maktu aylık ödenir. Ayrıca karısına 9.75 sterlin, her bir çocuğa 0.85 sterlin ödenir. Yine şahsi gelirle orantılı olarak haftada 16.25 sterlin ek yardım yapılır.

**Amerika Birleşik Devletleri:** İşsizlik ödeneği, muhtelif eyaletlerde uygulamalara göre normal gelirin takriben % 50'si kadardır. Asgari haftalık esas ödenek 5-38\$ arasında değişir. Eyaletlerin 1/3'ünde 20\$ veya daha fazladır. Azami taban eyaletlerdeki uygulamalara göre 80-160\$'dır. Eyaletlerin 4/5'inde 100\$ veya daha fazladır. Bakılanlar için ek ödenek eyaletlerin 1/5'inde her çocuk için haftada 1-2\$ olup, bazen diğer bakılan kişilere de ödeme yapılır. İstihdam olanakları yeterli olmayan zamanlarda işsizlik yardımı yapılır. Ayrıca sigorta haklarını kullanıp bitirmiş olan ihtiyaç sahibi işsizlere de yardım yapılır.

**Uruguay:** İşsizlik ödeneği, normal gelirin % 50'si kadardır. Hak sahibinin karısına işsizlik aylığını % 20'si kadar ödeme yapılır.

**Yugoslavya:** İşsizlik ödeneği, son üç aylık ücret ortalamasının % 50'si kadardır.

## 2- ÖDENEK SÜRESİ:

Ödenecek nakdi ödeneğin miktarı yanında ödeme süresi de sigortanın önemli sorunudur. Kapsama alınmış işsiz sayısı arttıkça bir yandan sigorta ödeme güçlüğü içine girecek, diğer yandan işsizi tembelliğe itecek ve işsiz yeni bir iş bulup çalışma gayreti göstermeyecektir. Böylece, devletin istihdam politikasını da menfi olarak etkileyecektir. Bu olaylara meydan vermemek için ödeme süreleri belirli ve sınırlı tutulmuştur. Her işsizi her zaman sınırsız sürekli işsizlik sigortasının ödeme yapması hem imkansız hem de yersizdir. Bu nedenle uygulamada da her ülkenin buna ait bazı sınırlamalar getirdiğini görmekteyiz.

Uygulamada işsizlik yardımı ödenmeden önce genellikle birkaç gün bekleme müddetinin dolması beklenmektedir. Bu bekleme süresi, hayli fazla olan önemsiz başvurularla uğraşmanın işletmeye yüklediği külfeti de azaltmaktadır. Aynı zamanda işsizlik bir kaç gün süreli olduğu taktirde geçerliliğini tespit etmek de zor olacağından muhtemel suistimalleri kontrol açısından da yararlıdır. Bazı ülkelerde daha kısa olmakla beraber bekleme süresi 3-7 gün arasında değişir. Bazı programlarda her işsizlik hali tekrarı için belli bir bekleme süresi vardır, bazıları ise, işsizlikyardımını senede bir defa olarak belirlemiştir. Mevsimlik işçiler gibi bazı çalışanlar için daha uzun sürelerin saptandığı ülkeler de vardır.

Çoğu ülkeler sürekli alınan işsizlik yardımı süresine bir limit (sınırlama) getirirler. Bu süre genellikle 8-36 hafta arasında değişen maksimum hafta sayısıyla belirlenir. Bu özel hallerde 26 hafta gibi ek bir süre daha olabilir.

Bazı ülkelerde her bir çalışanın daha önceki çalışma süresine veya sigorta programındaki sigortanın cinsine ve miktarına bağlı olan ek provizyonlar vardır. böyle provizyonların geçmişte bir çalışma hayatı olan işsizlerin haktan yararlanmalarının maksimum bekleme sürelerini azaltma yönünden etkisi vardır. Öte yandan bazı programlarda geçmişte uzun süre sigortalanmış işsizlerin yardım süreleri kanunca belirlenen süreyi geçebilir. Bir çok ülkelerde esas işsizlik sigortasını destekleyen bazı yardımlar da yer alır. Bu programlarda gelirlerinin belirlenen düzeyden aşağıda olduğunu göstermek kaydıyla, haklarını sadece sigorta yardımına bağlamış işçiler de bazı mali yardım görmeye devam edebilirler. Bu şekilde destek yardımı görenlerin sürekli iş bulma bürolarına gidip imza atmaları ve rapor vermeleri gerekir. İşsizlik yardımı alıpta sigorta programı olmayan bazı ülkelerde yardım ödeme sürelerine kalıcı bir süre tahdidi konmaz. Bir çok endüstri ülkelerinde emeklilik çağına gelmiş çalışanların işsizlik sigortasından ayrılıp emekli ikramiyesine bağlanması sağlanmaktadır.

Zorunlu işsizlik sigortası uygulayan ülkelerde (1979 yılı için) işsizlik sigortası ödeneğinden yararlanma müddetleri şöyledir<sup>1</sup>:

**Avusturya:** 3 gün bekleme süresinden sonra başlar 12 hafta devam eder. Şayet son 24 ay zarfındaki sigortalılık müddeti 52 hafta ise, 20 hafta, son beş yıl içindeki sigortalılık müddeti 156 hafta ise 30 hafta devam eder. İşsiz sigortadan aldığı ödenek son bulduğu zaman gerekirse nakdi yardım işlemi başlar.

**Belçika:** Bir gün bekleme süresinden sonra başlar ve özel durumlar dışında iş buluncaya veya emeklilik yaşına kadar devam eder.

**Kanada:** 2 hafta bekleme süresinden sonra 25 hafta devam eder. Ancak bu süre, hak sahibinin toplam çalışma durumu ve ülkedeki bölge işsizlik sigortası oranına göre 50 haftaya kadar devam edebilir.

**Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti:** 4 gün bekleme süresinden sonra en fazla 156 güne kadar ödeme yapılmaktadır.

**Kıbrıs Cumhuriyeti:** 3 gün bekleme süresinden sonra asgari 13 hafta en fazla 26 hafta ödeme yapılır.

**Ekvator:** 60 günlük bir bekleme süresinden sonra bir defaya mahsus olmak üzere ödenir.

**Fransa:** İşsizlik ödeneği, 3 gün beklemeden sonra 50 yaşından küçük olanlara 365 güne kadar, 50-55 yaş için 791 güne kadar, 55 yaşından büyük olanlara 912 güne kadar (61-65 yaş için sınır yoktur) ödeme yapılır. İşsizlik yardımı, 3 gün beklemeden sonra 3 ay süre ile devam eder. İşçi 3 ay sonra gelir testine tabi tutulur. Azami süre 50 yaştan aşağı ise 3 yıl, yukarı ise 5 yıl devam eder.

**Federal Almanya:** İşsizlik ödeneği, işsizliğin birinci gününden itibaren başlar ve son üç yıl içinde 26 hafta prim ödeyenler için 78 gün, 39 hafta prim ödeyenler için 120 gün, 52 hafta prim ödeyenler için 156 gün, 78 hafta prim ödeyenler için

(1) US; Social Security; a.g.e.



234 gün, 104 hafta prim ödeyenler için de en fazla 312 gün devam eder<sup>1</sup>. İşsizlik yardımı, normal işsizlik sigortası ödeneğine hak kazanmamış ya da işsizlik sigortası ödeneği alma süresi bitenlere verilir. Ödeme süresi sınırsızdır.

**Gana:** 30 gün beklemeden sonra azami 2 ay süre ile ödenir. İşsizliğin 3 ayı geçmesi halinde ek ödenek yardımı yapılır.

**Yunanistan:** 6 gün beklemeden sonra en çok iki ay süre ile ödenir. Bu süre, son yıl içinde 150 gün çalışanlar için 3 ay, 180 gün çalışanlar için 5 ay olarak uzatılmıştır. 4 yıl süre ile çalışmış olanlara en çok 12 ay süre ile ödeme yapılır.

**İrlanda:** 3 gün bekleme süresinden sonra en çok 390 güne kadar (eğer evli kadınsa 312, 18 yaşın altında ise 156 gün), gelire bağlı ödemelerde 13 gün beklemeden sonra en çok 63 1/2 haftaya kadar ödeme yapılır. Sigortaya hak kazanmamış olanlara gelir testinden sonra işsizlik yardımı yapılır.

**İsrail:** 5 gün bekleme süresinden sonra devamlı işsizliğin ilk 4 ayı için yapılır. 45 yaşından büyük ya da 3 kişiye bakan hak sahibine 138-175 gün arasında ödeme yapılır.

**Japonya:** 7 gün beklemeden sonra ödeme süresi yılda 90-300 gün arasında değişmektedir. Sigortalılık süresine yaş grubuna ve iş imkanlarına göre bir yıla kadar ödenir. Mevsimlik işçilere 50 gün, 55 yaşından küçüklere 240 gün, 55 yaşından büyük ve istihdamı güç olanlara 300 gün ödeme yapılmaktadır.

**Libya:** En çok üç aya kadar ödeme yapılmaktadır. Özel durumlarda bu süre uzatılmaktadır.

**Malta:** 4 gün beklemeden sonra yılda 26 haftaya kadar ödeme yapılmaktadır.

**Hollanda:** İşsizlik ödeneği, sanayide çalışanlara 40 gün bekleme ödeneği olarak verilmektedir. Bundan sonra 90 gün süre ile normal işsizlik ödeneği verilmektedir. Diğer işçilere 130 gün süre ile genel işsizlik ödeneği ödenmektedir. 45 yaşından büyük olanlara 260 güne kadar ödeme yapılabilir. İşsizlik yardımı işsizlik ödeneği süresi bittikten sonra muhtaç olanlara 2 yıl süre ile verilmektedir.

**Norveç:** 3 gün beklemeden sonra 64 yaşına kadar olanlara 40 hafta, 64 yaşından büyük olanlara 52 hafta müddetince ödeme yapılmaktadır.

**Portekiz:** İşsizliğin 8. gününden başlayarak 180 güne kadar ödeme yapılabilir. Bu süre özel durumlarda 1976 yılında 180 gün daha uzatılmıştır. Ödeme süresi 50 yaşındakiler için 365 gün, 55 yaşındakiler için 540 gün ve erken emeklilik yaşı olan 60 yaşındakiler için de 720 gün olarak saptanmıştır.

**Güney Afrika:** 7 gün bekleme süresinden sonra toplam 52 hafta prim ödemişse en çok 26 hafta ödeme yapılmaktadır. Şayet kısa süre ödeme yapılacaksa, bu süre prim ödenen hafta sayısının 1/6'sı kadardır. İşsizliğin uzadığı hallerde, ödeneğin miktarı ve süresi göz önünde tutularak bazı taktir hakları uygulanır.

**İspanya:** Birinci günden itibaren ödeme süresi 12 aya kadardır. Özel durumlarda bu süre 18 aya kadar kazancın % 60'ı olma koşuluyla çıkartılabilmektedir. Kısmi işsizlik, normal istihdamın 1/3'ün altına düşmesi halinde işsizlik ödeneği 3 gün beklemeden sonra 6 aya kadar ödenmektedir.

(1) LEVINSON, Charles; a.g.e., s. 91. - İIBK; Federal Almanya'da iş ve işçi bulma ve işsizlik sigortası kurumu çalışmaları hakkında genel bilgiler (inceleme), yayın No: 36, Ank. 1967, s. 32.

**İsviçre:** Birinci gün beklemeden sonra, 1 takvim yılı içinde en çok 150 güne kadar, 55 yaşından büyüklere, eğitim görenlere ve sakatlara 180 güne kadar ya da birbirini izleyen 4 yıl içinde 315 güne kadar ödeme yapılır. Bazı Kantonlar, sigorta ödemesi bittikten sonra sosyal yardımlara devam eder.

**İngiltere:** 3 gün bekleme süresinden sonra en çok 52 haftaya kadar, ek yardım ise 12 günlük bekleme süresinden sonra en çok 26 haftaya kadar ödeme yapılır. İşsizlik ödeneği bitiminden sonra, gelir testi sonucuna göre işsizlik yardımı ödeneği verilir.

**Amerika Birleşik Devletleri:** Eyaletlerin çoğunda bir haftalık beklemeden sonra 26-39 hafta arasında ödeme yapılır. Porto-Riko'da bu süre 20 haftadır. Federal yasa, işsizlik oranı yüksek olduğu zamanlarda 26 hafta ödemeyi öngörmektedir. İstihdam olanağının yeterli olmadığı zamanlarda işsizlik yardımı yapılmaktadır. Ayrıca, bu yardım sigorta haklarını kullanmış olan ihtiyaç sahibi işsizlere de verilmektedir.

**Uruguay:** Yılda azami 180 güne kadar olup, gerektiğinde bu süre 240 güne kadar uzatılabilmektedir.

**Yugoslavya:** Birinci günden itibaren ödeme süresi azami 6 aydır. Önceki içinde 50-120 hafta çalışmış olan işçilere bu süre 6-18 hafta olarak uzatılmaktadır.

Uygulamada görüldüğü üzere işsizlik sigortası ödeneğini en uzun süre ile ödeyen ülke Belçika (iş bulana kadar) olup, en kısa süreyle veren ülke ise Gana'(2 ay süreyle)dir.

## **§7- İŞSİZLİK SIGORTASI YÖNETİMİ:**

### **1- YÖNETİMLE İLGİLİ GENEL GÖRÜŞLER:**

Uygulamada işsizlik sigortasının yönetiminin İş ve İşçi Bulma Kurumu veya Sosyal Sigortalar Kurumu ya da başlı başına bir kuruluş olarak faaliyet gösterdiğini görüyoruz. Bu nedenle kuruluşun organizasyonunda bazı görüş ayrılıkları çıkmaktadır.

Bazı görüşlere göre, İş ve İşçi Bulma Kurumu ile sürekli iş birliği içinde bulunduğu için bu kuruluşun bir ünitesi olarak faaliyet göstermesi ve sigortacılık tekniği bakımından da Sosyal Sigortalarla işbirliğinin yapılması önerilmektedir<sup>1</sup>. Hatta ülkemizde kurulması düşünülen böyle bir sigortanın İş ve İşçi Bulma Kurumu içinde faaliyet göstermesi ve kurumun "işgücü ve işsizlik sigortası" olarak teşkilatlanması istenmektedir<sup>2</sup>.

Bazı görüşlere göre ise, işsizlik sigortası Sosyal Sigortalar içinde yer almalıdır. Zira böylece ek bir yönetim masrafları olmayacak, sigortacılık tekniğinin verdiği tecrübelerden yararlanılacak ve sosyal güvenlik kuruluşlarında birlik sağlanmış olacaktır<sup>3</sup>.

Aslında işsizlik sigortasının hangi kuruluş içinde yer alması pek o kadar önemli bir konu değildir. Zira sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bu kuruluş kendi ken-

(1) DENİZ, Aydın; İstihdam-İşsizlik Sigortası (makale), İşveren Dergisi, Cilt IX, Sayı: 10, Temmuz 1971, s. 3.

(2) 1979 İşsizlik Sigortası Yasa Önerisi, Ank. 1980, s. 46.

(3) KARAHASANOĞLU, Taner; Türkiye'de Sosyal Güvenlik Çıkmazı, İst. 1973, s. 95.

— KARAHASANOĞLU, Taner, İşsizlik Sigortası için Bir Hesaplama, DPT-SPD Yayını, Ank. 1970, s. 25.

dini yönetecek bir yapıya sahiptir. Gerçi İş ve İşçi Bulma Kurumu ile Sosyal Sigorta Kuruluşlarıyla yakın ilişkisi vardır. Ancak ilişkisi vardır diye bu kuruluşların içinde yer alma zorunluluğu yoktur.

Bazı ülkelerde işsizlik sigortası sistemleri Devletçe doğrudan doğruya veya genellikle sigortalı kimseler, işveren ve hükümetçe temsil edilen özerk idareli kuruluşlarca işletilmektedir. Danimarka, Finlandiya ve İsveç'teki ihtiyari işsizlik sigortası hükümet denetimindeki sendikalarca, Belçika ve Fransa'dakiler ise sendika ve idare komitelerince işletilir.

İşsizlik sigortası ve İş ve İşçi Bulma Servisleri arasında genellikle sıkı bir işleme ilişkisi vardır. Bu da, daha önce de belirtildiği gibi, yardımların sadece cıd-diyetle iş arayanlara verilmesini sağlar.

Bir çok ülke işsizlik sigortası ve iş bulma servislerinin idaresini birleştirmiştir. Bu özellikle işsizlik şikayetlerinin fazla bulunduğu ve yardımların yerel iş bulma bürolarınca ödendiği ülkelerde görülmektedir. Diğer ülkeler, işsiz kimsenin yerel bir iş bulma bürosuna başvurmasını ancak yardım ödemesinin de aynı sosyal güvenlik bürosunca yapılmasını öngörür.

İşsizlere gelir sağlamanın yanısıra çoğu ülkelerde, özellikle Batı Avrupa'da, işsizliği önlemek veya tesirsiz hale getirmek için önlemler vardır. Merkezi idareli iş bulma servisleri, işin mesleki ve coğrafi dengesini sağlamak ve azalan sanayi alanlarındaki işçilerin yeniden eğitilme ve yerleştirilmesini telafi ederek ekonomik ve teknik gelişmenin sonucu olan işsizliği önlemek için sanayi ile yakın ilişki içinde çalışmaktadırlar. Devlet yüksek işsizlik oranı bulunan yerlere verilmek üzere yardım veya diğer bağışlarda bulunabilir ya da mevsimlik işsizlik devresinden önce, iş ortamı yaratmak üzere fonların kurulmasına izin verebilir. Avrupa Ekonomik Topluluğu gibi, ülkeler arası anlaşmalarda bir ülkede işlerini kaybedenlere, diğer bir ülkede iş bulmaları için yardımda bulunabilmektedirler<sup>1</sup>.

## 2- UYGULAMADA YÖNETİM:

Zorunlu işsizlik sigortası uygulayan ülkelerde yönetimle ilgili durum şöyledir (1979 yılı için)<sup>2</sup>.

**Avusturya:** Aylık bağlama ve işe yerleştirme faaliyetleri Sosyal Yönetim Bakanlığı ile mahalli iş bulma bürolarınca yürütülür; iş bulma büroları üçlü komitelerce yönetilir.

Primleri hastalık sandıkları ve diğer sosyal sigorta programları ile birlikte toplar.

**Belçika:** İşgücü ve Çalışma Bakanlığı, genel yönetimi yapar.

Milli Sosyal Sigorta Dairesi primleri toplar. Milli İş ve İşçi Bulma Dairesi talepler üzerine karar verir. Aylık ödeyen şube ve daireleri yönetir, iş ve işçi bulma bürolarının faaliyetini idare eder ve bu faaliyeti üçlü komite tarafından yönetilen 29 bölge bürosunca yapar. Bu faaliyetlerin tamamı üç taraflı bir komitece yürütülür.

Ödenek ve yardımları ödeyen bölgesel bürolar; kamu ödeme büroları ya da kendi üyelerine hizmet eden sendikalarda kurulmuş bürolardır.

**İsrail:** İşçi ve Sosyal İşler Bakanlığının genel denetimi altında olup, işsizlik sigortası programının uygulanması Milli Sigorta Enstitüsü ve İş Bulma Servisi tarafından yapılmaktadır.

(1) US; Social Security Programs Throughout The World, 1979, a.g.e., s. XXI.

(2) US; Social Security, a.g.e.



**Brezilya:** Çalışma Bakanlığı, bölge örgütü eliyle genel yönetimi yapar.

Milli Sosyal Sigorta Enstitüsü, programı yürütür.

**Kanada:** İnsangücü ve Göçmenlik İşleri Bakanlığı genel yönetimi sağlar. Bu bakanlığa bağlı olan "İşsizlik Sigortası Baş Komisyonluğu" işsizlik sigortası işlerine bakmaktadır.

İşsizlik Sigortası Baş Komisyonluğu, üçlü üyeler eliyle bölgesel ve yerel büroları vasıtasıyla programı yürütür.

İşsizlik Sigortası Baş Komisyonluğu, idari yönden insangücü ve Göçmenlik İşleri Bakanlığına bağlı olmakla birlikte, mali yönüyle, özerk ve kendisine ait bir bütçesi olan kuruluştur.

**İspanya:** Çalışma Bakanlığı genel yönetimi yapar. Program Milli Sigorta Enstitüsü ve yerel büroları eliyle yürütülür.

**Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı genel yönetimi sağlar.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesindeki Sosyal Sigortalar Dairesi ve Çalışma Dairesi programı yürütür.

**Kıbrıs Cumhuriyeti:** Çalışma ve Sosyal Sigorta Bakanlığı Programı yürütür.

Program, Bakanlık içindeki sosyal sigorta müdürü ve Sosyal Sigorta üçlü danışma komitesi tarafından yürütülür.

**Ekvator:** Sosyal Refah ve Çalışma Bakanlığı genel yönetimi yapar.

Ekvator Sosyal Güvenlik Enstitüsü programı yürütür.

**Fransa:** Genel yönetimi Sosyal İşler Bakanlığı yürütür.

Milli İstihdam dairesi (Agence Nationale Pour l'emploi), işsizlik yardımı ve talep incelemelerini bölgesel ve yerel istihdam bürolarınca yapar.

İki yanlı (yönetim-işçi) yönetimli iş bulma teşkilatları UNEDIC (Union Nationale Interprofessionnelle pour l'emploi dans l'Industrie et le Commerce) ve ASSEDIC (Associations pour l'emploi dans l'Industrie et le Commerce) eliyle işsizlik sigortası ve birleşik işsizlik sigortası ve yardım ödemelerini uygular. Bu kuruluşların bürosu bulunmadığı yerlerde ödeneklerin ödenmesini belediyeler yüklenmektedir.

**Federal Almanya:** Federal Çalışma ve Sosyal İşler Federal Bakanlığı genel yönetimi yapar.

Federal Çalışma Enstitüsü, bölgesel ve yerel bürolarıyla yardımları ve istihdam hizmetlerini yürütür. Enstitü ve bürolar üç bölümlü komitelerce işletilir.

**Gana:** Emeklilik ve Milli Sigorta Bakanlığı genel yönetimi yapar.

Sosyal Güvenlik Sandığı programı uygular. Yardımlar ve aylıklar işsizlik yardım sandığıınca ödenir.

**Yunanistan:** Çalışma Bakanlığı genel yönetimi yapar.

İşgücü istihdam örgütü, yardımları ve istihdam hizmetlerini üçlü kurul tarafından yürütülen yerel istihdam büroları eliyle uygular. Sosyal Sigorta Enstitüsü primleri toplar.

**İrlanda:** Sosyal ve Refah Bakanlığı iş bulma büroları ve şubeleri eliyle programı yapar.

**Japonya:** Çalışma Bakanlığı genel yönetimi yapar.

Bakanlık içindeki İş Güvenliği Bürosu programı ülke çapında uygular.

11 çalışma daireleri işsizlik sigortası ve kamu iş güvenliği büroları, yerel uygulamayı yapar ve primleri toplar.

**Libya:** Gençlik ve Sosyal İşler Bakanlığı genel yönetimi yapar.

Milli Sosyal Güvenlik Enstitüsü programı uygular.

**Malta:** Çalışma İstihdam ve Refah Bakanlığı genel yönetimi yapar.

Sosyal hizmetler dairesi, iş bulma büroları ile programı yürütür.

**Hollanda:** Üç tarafın üyelerinden oluşan Sosyal Sigortalar Konseyi, genel yönetimi yapar.

Genel işsizlik sandığı, genel işsizlik aylıklarını uygular ve bekleme yardımlarını yönetir.

İşkolu dernekleri, her iş kolu içinde bekleme yardımlarını yürütür. Derneklerin bölge ve yerel büroları talepleri alır ve ödemeyi yapar.

Belediyeler, işsizlik yardımını yürütürler.

**Norveç:** Çalışma ve Vilayet İşleri Bakanlığı, genel yönetimi yapar.

Bakanlık içindeki çalışma müdürlüğü programı ülke çapında uygular, fakat aylıklar yerel sigorta büroları tarafından ödenir.

**Portekiz:** Çalışma Bakanlığı ve Sosyal İşler Bakanlığı, genel yönetimi yapar.

İşsizlik Sigortası Sandıkları, programı uygular.

**Güney Afrika:** Çalışma Bakanlığı genel yönetimi yapar.

İşsizlik Sigortası Sandığı, programı yürütür; bu sandık iki yanlı bir kurul, yerel işsizlik yardımı komiteleri ve talepleri alan bürolar tarafından idare edilir.

**İsviçre:** Federal Endüstri, Ticaret ve Çalışma Bürosu işsizlik sandıklarının onaylama ve yönetimini Kanton istihdam büroları ile işbirliği yaparak sağlarlar.

Federal Sosyal Sigorta Bürosu; primleri ve ödemeleri yönetir.

Kanton ve Federal işsizlik sandıkları (kamu sandıkları, yaklaşık 50 kadar) kanton ve federal programlarını idare eder.

Sendika işsizlik sandıkları (sendikalarca oluşturulan özel sandıklar, yaklaşık 30 kadar), sendika üyeleri için yürürlükte olan programları idare eder.

Ortak sandıklar (işveren dernekleri ve işçiler tarafından kurulan özel sandıklar, yaklaşık 60 kadar); muhtelif iş kollarını ve iş yerlerini ilgilendiren programları idare ederler.

**İngiltere:** Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, prim ödemelerini ve kayıtları yönetir.

Çalışma Bakanlığı, bölgesel bürolar ve iş bulma büroları eliyle aylık ve yardımları yönetir, talepleri alır ve ödemeleri yönetir.

Ek yardım komisyonu, gelir testine tabi yardımları uygular.

**Amerika Birleşik Devletleri:** Çalışma Bakanlığı, İşgücü Dairesi İşsizlik Sigortası şubesi eliyle programı ülke çapında yönetir.

Eyalet iş güvenliği büroları, yerel iş bulma büroları eliyle eyalet programlarını yürütür. Bu büroların yarısı eyalet hükümetlerinin bir dairesi içinde bulunur, diğer yarısı bağımsız bir daire, kurul ve komisyon halinde çalışır<sup>1</sup>.

**Uruguay:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı genel yönetimi yapar.

Milli İstihdam Dairesi, programı yürütür.

**Yugoslavya:** Cumhuriyet Konseyi ve Bölgesel Komiteler, programı ülke çapında koordine eder ve yürütür.

Yerel İstihdam Büroları, talepleri alır ödemeleri yapar, iş bulma bürolarını geliştirir; yerel istihdam büroları sendika halk konseyleri temsilcileri tarafından idare edilir.

#### IV. BÖLÜM

#### İŞSİZLİK SİGORTASININ DEĞERLENDİRİLMESİ:

##### §1- ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE DEĞERLENDİRME:

İşsizlik gerek sosyal ve gerekse ekonomik olumsuz etkisi olan bir olaydır. Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, gelişmemiş ülkelerin veya gelişmekte olan ülkelerin de en önemli sorunudur. Tüm ülkeler bununla mücadele etmeyi en önemli görev saymaktadır. Özellikle Batı ülkelerinde başlamış ve diğer ülkeleri de etkisi altına almış olan ekonomik kriz, işsizlik sorununu her ülkede her zaman günün konusu haline getirmektedir<sup>2</sup>.

"İşsizliğin topluma başlıca iki yönden olumsuz etkisi olmaktadır; Birincisi ekonomide işsizlerin toplamı kadar işgücü kaybı olmaktadır. Bunlar atıldır ve potansiyel bir varlığı gösterirler. Kullanılmalarıyla üretim düzeyi daha yükselebilir. İkincisi toplumsal yönden sorun teşkil etmesidir. Sosyal huzursuzlukların ve dengesiz bir gelir bölüşümünün nedeni olmaktadır. Sıhhatli bir toplum yapısına ulaşmada önemli bir araç olan sosyal güvenliğin bütün toplumu kapsamasında başlıca engeli teşkil etmektedir"<sup>3</sup>.

Gerçekten "ekonomik büyümenin gerçek kalkınmaya dönüşmesi söz konusu büyüme ile elde edilen olanakların toplumun tümüne dengeli biçimde dağıtılması ve sosyal refahın tabana indirilmesi, çalışmak durumunda olanların üretim sürecinde güvenli bir iş bulması ile olasıdır"<sup>4</sup>. Bu nedenle işsizlik, özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişmesini engellemekte gerek kişisel ve gerekse toplumsal sorunları daha da artırmaktadır.

Ücretten başka bir gelir kaynağı olmayan bağımlı çalışanların yaşamları bu gelirin devamlılığına bağlıdır. Sosyo-ekonomik nedenlerle emeğini kullanma olanağı bulamayan bağımlı çalışanların toplumun ekonomik ve sosyal dengesi üzerinde olumsuz etkisi her alanda kendini hissettirmektedir. Bu olumsuz etkiler toplumda kalkınmayı engellemekte, tekrar işsizliği artırmakta, artan işsizlik yine sosyal ve

(1) BOLAT, Nejat - GÜVENÇ, Mustafa - ANDAÇ, Ergün; Birleşik Amerika'da İşsizlik Sigortası (Rapor), İLBK Yayını, No: 51, Ank. 1968, s. 6.

(2) Bkz. Tablo I, II.

(3) TÖRÜNER, Mete; Türkiye'de İstihdam Sorunu Üzerine Bir Not, DPT-SPD Araştırma Şubesi, Ank. 1971, s. 1.

(4) KORHAN, Doğan; İşe Yerleştirme Yönteminde Yapılan Yeni ve Hakka Düzenleme (Makale), İLBK. İşgücü dergisi, Yıl: 1, Sayı: 3, Temmuz-Eylül 1979, s. 89.



ekonomik sorun yaratmakta ve böylece toplum içe dönük bir fasit daire şeklinde git-tikçe daha da olumsuz sonuçlara yönelmektedir.

Her ülkede işsizlik çeşitleri ve nedenleri değişik olduğundan, bununla mücadele yöntemleri de değişikdir<sup>1</sup>. Bu nedenle her ülkenin işsizlik sigortasına vereceği değer de değişik olmaktadır.

## 1- SOSYALİST ÜLKELERDE:

Doğu Bloku Sosyalist Ülkelerde, işsizlik sigortasının gereğine inanılmamaktadır. Zira sosyalist ekonomik sistemin temel anlayışına göre herkesin çalışıyor olması varsayılr. Bu sistemin ekonomik kurumu planlıdır<sup>2</sup>. Plan gereği emek-yoğun istihdam politikası uygulanmaktadır. Ancak bu ülkelerde herkes çalışıyor görünmek ile beraber istihdam politikası gizli işsizlik şeklinde uygulanmaktadır. Gizli işsizlik durumunda ise, "üretim miktarı ile çalışan nüfus arasında bir orantı kurulduğunda, kişi başına düşen üretimin çok düşük olduğu ve üretim maliyeti içindeki ücret payını düşük kılabilmek için de ücretlerin asgari geçim seviyesinde tutulduğu"<sup>3</sup> görülmektedir.

## 2- KAPİTALİST ÜLKELERDE:

Genellikle sermaye-yoğun istihdam politikası uygulayan kapitalist ekonomik sistemli sanayi ülkelerinde ise, açık işsizlik kaçınılmaz bir sonuçtur. Bu ülkelerde işsizliğe karşı uygulanan politikalar, "nedenlerini giderici ve sonuçlarını asgariye indirici" hedeflerden hareket etmektedir. İşsizliğin nedenlerini telafi edici politikalar genellikle ekonominin istihdam kapasitesini genişletici tasarruf, yatırım ve üretim teknolojisi gibi ekonomik önlemlerle ilgilidir. İşsizliğin sonuçlarını asgariye indirici politika ise, çalışma istek ve yeteneğinde olmasına karşın çalışma olanağı bula-mayanlara yaşama hakkı ve satın alma gücü veren sosyo-ekonomik önlemlerle ilgili-dir. Bu ülkelerde kabul edilen genel görüş; işsize yeni bir imkan sağlamak için eko-nomik tam istihdam politikasını uygulamak, bu gerçekleşmediği takdirde işsizliğin sonucunu telafi etmektir. Bu da işsizliğin tazimini şeklinde telafi edilmektedir.

Kapitalist ekonomi uygulayan ülkelerde işsizlik açık işsizlik olarak kendini göstermekte, ancak ülkeden ülkeye ve zamandan zamana işsizlik sorununun derecesi değişmektedir.

Kapitalist ülkelerin başında gelen ABD'de işsizliğin başlıca nedenleri; 1- Ekono-mik durgunluk (tüketim azlığı veya üretim fazlalığı), 2- Bazı işçilerin kendilerine gösterilen işi kabullenmemeleri, 3- İşçilerin, işyerlerinin kötü sevk ve idare edilmesi sonucu işletilemeyip işten çıkarılmaları, 4- Mevsimlere bağlı olarak bazı işyerlerinin faaliyetlerini durdurması, 5- Bazı işyerlerinin işgücü yerine makinayı tercih etmesi (sermaye yoğun istihdam politikası uygulanması), şeklinde sıralanmaktadır<sup>4</sup>.

- (1) TALAS, Cahit; Sosyal Ekonomi; a.g.e., s. 105 ve devamı.  
— EKİN, Nusret; Gelişen Ülkelerde ve Türkiye'de İşsizlik, a.g.e., s. 183 ve devamı.  
— EKİN, Nusret; İşsizlik Sorunu (Makale), İIBK Dergisi, Nisan 1977, Yıl: 2, Sayı: 6, s. 12.  
— TÖTÜNCÜ, Enis; İşsizliğe Çare Nedir?, (DPT'ce Hazırlanmış Rapor), Ank. 1977.
- (2) TALAS, Cahit; Ekonomik Sistemler, Ank. 1980, s. 232.
- (3) GÜLERMAN, Adnan; Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle İşsizlik Sigortası (Makale), İşveren, Cilt: XIX, Sayı: 1, Ekim 1980, s. 9.
- (4) WILLIAM, W. Waite; ABD'de Devamlı İş Temini Meselesi (Makale), İÜ İktisadi Siyaset Enstitüsü Yayını, No: 19, Sosyal Siyaset Konferansları 6. Kitap, İst. 1954, s. 3.

Bu gibi açık işsizliğe imkan veren ülkelerde işsizlik kaçınılmaz bir sonuçtur. Bu zorunlu sonucun telafisi gerekmektedir ki, bu da çeşitli yollarla işsizlik yardımı, işsizlik sigortası, kıdem tazminatı şeklinde tazmin edilmektedir. Genellikle kapitalist ekonomik sistem uygulayan ülkelerde uygulanan işsizlik sigortası ile işsizliğin çalışanlar üzerinde oluşturduğu umutsuzluklar telafi edilmekte, isteği dışında kendi kasıt ve kusuru olmaksızın tamamen ekonomik sistemin gereği işsiz kalanlara bunların aile efradının uğradığı gelir kaybı bir ölçüde giderilmekte, satın alma gücü sağlanmakta ve bu gibi kişilerin bir iş buluncaya kadar yaşamlarını sürdürmelerine olanak verilmektedir.

Ancak bu gibi ülkelerde işsizlik sigortası diğer sigorta kollarına nazaran en geç ve güç kurulan bir sigorta koludur. Bunun nedenlerinin başında ekonomik faktörler gelmektedir.

İşsizliğin hacmini ve alternatif maliyetini tahmin etmek oldukça güçtür. Sigortaya yüklenecek mali külfeti, uygulandığı ortamdaki ekonomik değişikliklerin bir fonksiyonu olmaktadır. İstihdam imkanının az olduğu devirlerde sigortanın mali külfeti artmaktadır.

Ayrıca nüfus artış hızının fazla olduğu ülkelerde aktif nüfus artışı fazla olacaktır ve sigortanın kapsamını genişletmesine neden olacaktır.

İşsizlik süresinin belirsiz olması sigortanın mali külfetinin belirlenmesini güçleştirmekte ve sigortayı fonksiyonunu yapamaz hale getirmektedir.

Yine işsizliği tazmin edici politikaların uygulanmasıyla kişilerin tembelliğe itilmesine neden olmakta, yatırımlara ayrılan fonlar israf edilmekte ve herkese uygulanmadığı taktirde toplumda eşitsizlik yaratma durumu ortaya çıkmaktadır. Bu eleştiriler bir bakıma haklı gözükmemekte, fakat iyi işleyen bir işsizlik sigortası sistemi ile bunların önüne geçmek mümkündür.

### 3- İŞSİZLİĞİ TAZMİN EDİCİ POLİTİKA UYGULAYAN ÜLKELERDE:

İşsizliği tazmin edici politikayı uygulayan ülkelerde başlıca üç sistem uygulanmaktadır: 1- Kıdem Tazminatı, 2- İşsizlik Yardımı, 3- İşsizlik Sigortası. Kıdem tazminatı ve işsizlik yardımı kuruluşları konumuz dışında kaldığından burada bunlara yer verilmemiştir. Ancak, şunu da belirtmek gerekir ki, bu sistemlerden birini uygulayan ülkeler diğerini uygulamaz diye bir kural yoktur. Her üçünü birlikte uygulayan ülkeler olduğu gibi birini veya ikisini birden uygulayan ülkeler de vardır.

1979 yılı için işsizliği tazmin edici politika uygulayan ülkelerde uygulama şu şekilde yürütülmektedir<sup>1</sup>:

**Arnavutluk:** 1956 tarihli İşçi Kanunu, işverenin 26 günü geçen gayri iradi işsizlik halinde işçiye 12 günlük ücretinin birden verilmesini öngörür; "kıdem tazminatı".

**Cezayir:** 1954 tarihli kanun "işsizlik yardımı" programını uygulamayı öngörürdü. Bugün yürürlükten kaldırılmıştır.

**Arjantin:** 1967 tarihli kanun, sadece inşaat işçileri için özel bir "işsizlik sigortası" kurdu. Aynı zamanda bütün işverenler 10 yıla kadar hizmeti olanlara her bir aylık ücretini en fazla kanuni asgari ücretin üç katı kadarını kıdem tazminatı olarak ödemektedir.

(1) US; Social Security, a g.e.

**Avusturalya:** İlk defa 1944 ve bugünkü geçerli 1947 tarihli kanunla "işsizlik yardımı" uygulanmaktadır.

**Avusturya:** İlk defa 1920 ve bugünkü geçerli 1958 tarihli kanunla "zorunlu işsizlik sigortası" uygulanmaktadır.

**Barbados:** "Kıdem tazminatı" uygulanmakta olup işveren aylık ücret toplamının % 0.5'ini ödemektedir.

**Belçika:** İlk defa 1920 bugünkü 1963 tarihli kanunla "zorunlu işsizlik sigortası" sistemi uygulanmaktadır.

**Brezilya:** İlk ve halen yürürlükte olan 1965 tarihli kanunla "zorunlu işsizlik sigortası" sistemi uygulanmaktadır. Ancak işçi ve devlet prim ödemez, işveren ücret tutarının % 1'ini prim olarak öder.

**Bulgaristan:** İlk defa 1925 bugünkü 1958 tarihli kanunla "zorunlu işsizlik sigortası" sistemi uygulanır. Ancak işçi prim ödemez.

**Kanada:** İlk defa 1935, 1940 ve bugünkü 1971 tarihli kanunla "zorunlu işsizlik sigortası" sistemi uygulanır.

**Şili:** İlk defa 1937, bugünkü 1974 tarihli kanunla ücretli ve maaşlı çalışanları kapsayan "zorunlu işsizlik sigortası" sistemi uygulanmaktadır. Ancak işçi ve devlet prim ödemez, işveren toplam ücretin % 2'sini prim olarak öder.

**Kolombiya:** İşveren "kıdem tazminatı" olarak her hizmet yılı için % 12 faizli bir aylık ücretini öder. Ayrıca sebepsiz işten çıkarılma halinde 45 günlük tazminata ilaveten 15, 20 veya 30 günlük ücreti ile 1-5, 5-10 veya 10 yılın üstündeki hizmetler için ilk yıldan sonraki her yıl için ödeme yapılır.

**Kıbrıs Cumhuriyeti:** İlk defa 1956, bugünkü 1972 tarihli kanunla "işsizlik sigortası" sistemi uygulanır.

**Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti:** İlk ve bugünkü 1977 tarihli kanunla "işsizlik sigortası" sistemi uygulanmaktadır.

**Danimarka:** İlk defa 1907, bugünkü 1970 (işçiler için) ve 1976 (serbest çalışanlar için) kanunlarla devlet-işveren-işçi tahsisatlı "ihtiyari işsizlik sigortası" sistemi uygulanmaktadır.

**Ekvador:** İlk defa 1951, bugünkü 1958 tarihli kanunla "kıdem tazminatı" toplam ödeme sistemi uygulanmaktadır.

**Mısır:** İlk defa 1959, bugünkü 1975 tarihli kanunla "zorunlu işsizlik sigortası" sistemi uygulanmaktadır. Ancak işçi prim ödemez, İşveren toplam ücretin % 2'sini prim olarak öder. Devlet sigortanın hesap açıklarını kapatır.

**Finlandiya:** İlk defa 1917 bugünkü 1934 tarihli kanunla "ihtiyari işsizlik sigortası" ile ilk defa 1960, bugünkü 1972 tarihli kanunla "işsizlik yardımı" sistemleri uygulanır.

**Fransa:** İlk defa 1905, bugünkü 1951 tarihli kanunla "işsizlik yardımı" ile 1967 tarihli kanunla "zorunlu işsizlik sigortası" sistemleri uygulanır. Ayrıca 1972 tarihli kanunla 60 yaşın üstündeki işsizler için garantili gelir ve 1974 tarihli kanunla tarım işçileri için 1979 tarihli kanunla tek işsizlik ücreti planı uygulamasına geçilmiştir.

**Demokratik Almanya:** İlk defa 1927 ve sonra 1947 tarihli kanunla "zorunlu işsizlik sigortası" uygulanır iken, 1977 tarihinde anayasanın 24. maddesi gereğince herkese çalışma hakkı tanımayı garantilediğinden, uygulama kaldırılmıştır.



**Federal Almanya:** İlk defa 1927, bugünkü 1969 tarihli kanunla "zorunlu işsizlik sigortası" sistemi, "işsizlik yardımı" sistemi ile birlikte uygulanmaktadır.

**Gana:** İlk ve yürürlükteki 1972 tarihli kanunla "işsizlik ihtiyat fonu" (zorunlu işsizlik sigortası) sistemi uygulanmaktadır.

**Yunanistan:** İlk defa 1945, bugünkü 1954 tarihli kanunla "zorunlu işsizlik sigortası" sistemi uygulanmaktadır.

**Macaristan:** İlk ve yürürlükteki 1957 tarihli kanunla "işsizlik yardımı" sistemi uygulanmaktadır.

**İzlanda:** Hiç uygulanmamakla birlikte ilk defa 1936 bugünkü 1956 tarihli kanunla "işsizlik sigortası" sistemi uygulanmaktadır. Ancak işçi prim ödememekte, işveren her işçiye kalifiye olmayan işçi ücretinin % 1'ini ve devlette, milli hükümet bu ücretin % 2'sini yerel hükümetler de % 1'ini prim olarak öderler.

**Hindistan:** İşveren "kıdem tazminatı" olarak her hizmet yılı için 15 günlük ortalama ücretini öder. Ayrıca 4 eyalet için (Kerala, Batı Benga, Punjab, Maharastra) devletin finanse ettiği "geçici işsizlik yardımı" sistemi uygulanır.

**İran:** İlk ve 1959 tarihli iş kanunu ile işveren "kıdem tazminatı olarak" her hizmet yılı için 15 günlük ücretini öder.

**Irak:** İlk defa 1956 ve sonra 1964 tarihli kanunla "işsizlik yardımı" sistemi uygulanmaktadır.

**İrlanda:** İlk defa 1911 bugünkü 1952 ve 1973 tarihli kanunlarla "zorunlu işsizlik sigortası" sistemi uygulanmaktadır.

**İsrail:** İlk defa 1970, bugünkü 1972 tarihli yasa ile "zorunlu işsizlik sigortası" sistemi uygulanmaktadır.

**İtalya:** İlk defa 1919 bugünkü 1939 ve 1968 tarihli "zorunlu işsizlik sigortası" sistemi ile "işsizlik yardımı" sistemi uygulanmaktadır. Ancak işsizlik sigortasına işçi prim ödememekte, işveren ücret tutarının % 1.3'ünü ve % 0.01'ini temel prim olarak öderler. Sanayi işverenleri ayrıca özel işsizlik için ücret tutarının % 0.3'ünü ve ücret destek fonu için ücret tutarının % 1.3'ünü öderler (50 işçiden az işletmelerde % 1.0). Devlet ise işletme masrafları ve tarım işçileri, gençlik işleri, ücret destek fonu için yardımda bulunur.

**Japonya:** İlk defa 1947, bugünkü 1975 tarihli kanunla "zorunlu işsizlik sigortası" sistemi uygulanmaktadır.

**Ürdün:** İlk defa 1960, bugünkü 1972 tarihli iş kanunu ile, işveren işçilere 6 aydan sonra 4 yıla kadar hizmetin her yılının yarım aylık ücretini "kıdem tazminatı" olarak ödemektedir. Ölüm halinde varislere ödenir.

**Libya:** İlk ve yürürlükteki 1973 tarihli kanunla "işsizlik sigortası" sistemi uygulanmaktadır.

**Lüksemburg:** İlk defa 1921, bugünkü 1976 ve 1978 tarihli "işsizlik sigortası" sistemi ile "işsizlik yardımı" sistemi uygulanmaktadır. Ancak işçi prim ödemez. İşveren ücret tutarının % 0.25'ini öder. Devlet ise, ulusal hükümet, gelir vergisinin % 2.5 ile işletme masraflarını, yerel hükümet belediye gelirlerinin % 1'ini ve yerel vergilerin % 2'sini öder.

**Malta:** İlk defa 1956, bugünkü 1971 tarihli kanunla "işsizlik sigortası" sistemi uygulanır.

**Hollanda:** İlk defa 1916 ve 1949, bugünkü 1964 ve 1967 tarihli kanunlarla sanayi ve genel ikili işkolunda "zorunlu işsizlik sigortası" sistemi ile "işsizlik yardımı" sistemi uygulanır.

**Yeni Zelanda:** İlk defa 1930, bugünkü 1964 tarihli kanunla "işsizlik yardımı" sistemi uygulanmaktadır.

**Norveç:** İlk defa 1906, bugünkü 1970 tarihli kanunla "işsizlik sigortası" sistemi uygulanmaktadır.

**Pakistan:** İş kanununa göre 20 veya daha fazla işçi çalıştıran iş yerlerinde işveren her hizmet yılı için son 20 günlük ücrete eşit olan "kıdem tazminatı" ödemektedir.

**Portekiz:** İlk ve bugünkü 1975 ve 1978 tarihli kanunlarla "işsizlik sigortası" sistemi uygulanmaktadır.

**Güney Afrika:** İlk defa 1937, bugünkü 1966 ve 1977 tarihli kanunlarla "zorunlu işsizlik sigortası" sistemi uygulanmaktadır.

**İspanya:** İlk defa 1919, bugünkü 1974 ve 1976 tarihli kanunlarla "zorunlu işsizlik sigortası" sistemi ile "işsizlik yardımı" sistemi uygulanmaktadır.

**İsveç:** İlk defa 1934, bugünkü 1956 (sendikaya bağlı sistem) ve 1973 (iş piyasası destekleme programı) kanunlarıyla devletçe desteklenen "isteğe bağlı işsizlik sigortası" sistemi ile "işsizlik yardımı" sistemi uygulanmaktadır.

**İsviçre:** İlk defa 1924 bugünkü 1951 tarihli devlet yardımları ve asgari standartları ve 1976 tarihli "zorunlu işsizlik sigortası (Nisan 1977'den itibaren geçerli)" federal kanunları ile "zorunlu ve isteğe bağlı işsizlik sigortası" sistemi uygulanmaktadır.

**Tanzanya:** İş kanununa göre işveren her hizmet yılı için 15 günlük ücretini "kıdem tazminatı" olarak öder.

**Türkiye:** İlk defa 1936 tarihli 3008 sayılı Türk İş Kanunu'nun 13. maddesinin 6. fıkrasında yer almış, sonradan 931 sayılı iş kanununa 14. madde olarak bağımsız bir hüküm şeklinde girmiş, 1971 tarihli ve 1475 sayılı iş kanunun 14. maddesinde bugün uygulanmakta olan "kıdem tazminatı" şeklinde işsizlik tazmin edilmektedir.

Adı geçen "iş kanunu"nun 14. maddesine göre, belirli veya belirsiz süreli hizmet akdi olmasına bakmaksızın iş kanununa tabi işçilerin hizmet akidlerinin; işveren tarafından (işçinin iyi niyet ve ahlak kurallarına uymaması hali hariç md. 17/II), işçi tarafından (işçinin bildirimsiz fesih hakkının doğduğu haller md. 16), işçinin muvazaf askerlik hizmeti dolayısıyla, bağımsız bulunduğu kanunla kurulu kurum ve sendikalardan yaşlılık, emeklilik veya malüllük aylığı almak amacıyla feshedilmesi veya kadının evlendiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde hizmet aktini kendi arzusu ile feshetmesi veya işçinin ölümü nedeniyle sona ermesi halinde işçinin işe başladığı tarihten itibaren hizmet aktinin devamı süresince her geçen tam yıl için işverence işçiye 30 günlük ücreti tutarı "kıdem tazminatı" ödenir. Bu süre toplu sözleşme veya hizmet aktiyle artırılır.

Aynı işverenin bir veya değişik işlerinde sürekli veya aralarla çalışmış olmasına göre hesaplanır. İşyerinin devri veya intikali veyahut başka bir işverene geçmesi sonucu değiştirmez. Kamu kuruluşlarında çalışmış olanların hizmet süreleri birleştirilir. Kıdem tazminatı son ücret üzerinden hesaplanır. Parça başına (akkord) sisteminde son bir yıldaki ücret üzerinden hesaplanır. Kıdem tazminatı yıllık miktarı, en yüksek devlet memuruna TC emekli sandığına bir hizmet yılı için ödenecek

azami emeklilik ikramiyesini geçemez. Yasada kıdem tazminatlarının toplanması için ayrıca bir fon öngörülmektedir. Fakat bu fon henüz gerçekleşmemiştir.

**İngiltere:** İlk defa 1911, bugünkü 1975 tarihli kanun ile "zorunlu işsizlik sigortası" sistemi uygulanmaktadır.

**Venezuela:** İş kanununa göre bildirimsiz işten ayrılma, haksız ayırma veya haklı bir nedenle emekli olma hallerinde işveren "kıdem tazminatı" öder.

**Amerika Birleşik Devletleri:** İlk ve bugünkü 1935 tarihli federal yasaya göre, işverenleri vergilendirmekte, ayrıca onaylı eyalet programlarına prim ödemeleri için vergi indirimi sağlamakta ve yönetim için eyalete yardım ve asgari yönetim standartları sağlamaktadır.

İlk defa 1932 ve 1937 tarihli eyalet yasalarına göre ise, tüm eyaletler, Portoriko, Virgin Adaları ve Colombia yöresinin kendi programlarını oluşturan yasalara sahiptir.

Bu yasalara göre bugün ABD'de uygulanan "zorunlu işsizlik sigortası" sistemi-  
dir.

**Uruguay:** İlk defa 1944 (et paketleme sanayi için), 1945 (yün ve deri sanayi için), bugün 1958 tarihli kanunla "zorunlu işsizlik sigortası" sistemi uygulanmaktadır.

**Yugoslavya:** İlk defa 1927, bugün 1972 tarihli federal kanunla altı cumhuriyet ve iki özerk eyalette ayrı kanunlarla "işsizlik sigortası" sistemi uygulanmaktadır.

Uygulamada görüldüğü gibi, kapitalist ekonomi sistemi uygulayan ülkelerde işsizlik çeşitli olduğu gibi, işsizliği tazmin yöntemleri de çeşitlidir. Bu gibi ülkelerde genellikle kendi ekonomik ve sosyal durumuna özgü tazmin yöntemi uygulanmaktadır. Bunlar başlıca, işsizlik sigortası, işsizlik yardımı ve kıdem tazminatı şeklindedir.

Sosyalist ekonomi sistemi uygulayan ülkelerde ise, işsizlik sorunu gizli işsizlik yoluyla çözümlenmekte olduğundan, bu ülkelerde genellikle bu tür işsizlik, işsizliği tazmin edici bir yöntem görünümündedir.

## §2- ULUSLARARASI KURULUŞLARDA DEĞERLENDİRME:

Günümüzde olduğu gibi geçmişte de uluslararası kuruluşların işsizlik ve işsizlik sigortasına verdikleri değerin sonucudur ki, bugün ülkelerin işsizlik sigortası uygulamalarında büyük gelişmelere rastlamaktayız. Zaten uluslararası kuruluşların sosyal politika ile ilgili çalışmalarının temel amacı, uluslararası bir sosyal politika ilişkisi kurmak, mevcut olan ilişkileri geliştirmek ve ülkeleri sosyal sorunlarını birlikte çözümlenektir. Böylece hem uluslararası emek piyasasında rekabet eşitliği sağlanmış, hem uluslararası barış yönünden işçi sosyal gurubunun sefaleti önlenmiş ve hem de işçiler arasında kader birliğinden doğan dayanışma kurulmuş olacaktır<sup>1</sup>.

Ülkeler kendi bünyeleri içinde hukuk kurallarını geliştirirken, bağlı bulundukları Uluslararası kuruluşların oluşturduğu hukuk kurallarına da uymak zorunda kalırlar<sup>2</sup>. Sosyal politika yönünden uluslararası kuruluşlarda çalışma hayatı ile ilgili olarak yapılan sözleşmeler uluslararası iş hukuku ve sosyal güvenlik hukuk formülleri.

(1) TALAS, Cahit; Toplumsal Politikaya Giriş Ank. 1981, s. 49.

(2) CHARPENTIER, D.; Institutions Internationales, Mementos Dalloz, Paris 1968, s. 1.



bunların yanında mukayeseli hukuk kuralları milli sosyal politikanın gelişmesinde oldukça etkili olmaktadır.

Bir sosyal politika aracı olarak işsizlik sigortasının bir ülkede kurulup geliştirilmesinde bu nedenle uluslararası sözleşmeler ve mukayeseli hukuk kuralları önemli kaynakları oluşturmaktadır.

### 1- ULUSLARARASI SÖZLEŞMELERDE:

Uluslararası sosyal politika ile ilgili sözleşmeler, ya çok yanlı ya da iki yanlı sözleşmeler şeklinde ayrıldığı gibi, mahiyetine göre, işgücü sözleşmeleri, sosyal güvenlik sözleşmeleri, çalışma koşullarına ait sözleşmeler şeklinde de ayrılabilirler. Her ne şekilde olursa olsunlar, 1982 Anayasamızın 90. maddesinde de yer aldığı gibi, bu sözleşmeler ülkelerin parlamentolarının onayından geçmek zorundadırlar. Bundan sonra kanun hükmünde bir nitelik kazanır ve uyulması zorunlu bir duruma getirilirler.

### A) ÇOK YANLI SÖZLEŞMELERDE:

İşsizlik sigortası yönünden çok yanlı sözleşmeler, uluslararası kuruluşların üye devletlerinin bir araya gelerek sosyal güvenlikle ilgili konularda ortaya koydukları sözleşmelerdir. Üye devletlerin parlamentolarında onaylandıktan sonra o devleti bağlayıcı karakter taşırlar. Aksi halde tavsiye niteliğindedirler. Sosyal politika yönünden, işsizlik sigortası ile ilgili çok yanlı sözleşmeler uluslararası kuruluşlar tarafından oluşturulmaktadır. Bu kuruluşları da evrensel kuruluşlar ve bölgesel kuruluşlar diye ayırmak suretiyle işsizlik sigortasının uluslararası değerlendirilmesi daha uygun bir şekilde ele alınacaktır.

### a) ULUSLARARASI EVRENSEL KURULUŞLARDA:

#### aa) BİRLEŞMİŞ MİLLETLER'DE (BM):

Milletler cemiyetinin fonksiyonunu yitirmesi üzerine II. Dünya Savaşı'ndan sonra 1945 yılında ABD'de San-Fransisco şehrinde toplanan 50 devlet üyesinin hazırladığı "Birleşmiş Milletler Anlaşması" ile 18 Nisan 1946'da "Birleşmiş Milletler Teşkilatı" New York'da kurulmuş oldu<sup>1</sup>. Bugün 157 üyesi bulunan teşkilatın esas amacı uluslararası barış ve güvenliği korumaktır. Bu amacı gerçekleştirmek için uluslararası uyumsuzlukların adalet ilkelerine göre çözülmesi, uluslararası kişilerin haklarının korunması, ekonomik, sosyal, kültürel ve insanî sorunların ırk, cinsiyet, dil ve din ayrımı gözetmeksizin insan haklarına saygının güçlendirilmesinin, uluslararası işbirliği ile mümkün olacağına inanılmaktadır.

Birleşmiş Milletler Teşkilatı, sosyal politika yönünden çalışmalarını özel ihtisas kolu olan Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO) vasıtasıyla sürdürmektedir. Ayrıca BM'in en önemli organlarından biri de Ekonomik ve Sosyal Konseyi'dir. 18 üyeden oluşmuş bu konsey, sosyal politika yönünden önemli bir takım sözleşme ve tavsiye kararları çıkarmıştır<sup>2</sup>.

İşsizlik sigortası yönünden BM'e ait üzerinde durulmaya değer önemli bir vesika şüphesiz "İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi"dir. Beyanname sonradan "Ekono-

(1) ÜÇÖK, Coşkun; Siyasal Tarih (1789-1960), AÜ Hukuk Fakültesi Yayını, No: 369, Ankara 1975, s. 299.

(2) ANDAÇ, Faruk; Le Salaire Minimum Legal, a.g.e., s. 61.

mik. Sosyal ve Kültürel Haklara Ait Uluslararası Anlaşma (1966)" ve "Politik ve Medeni Haklara Ait Uluslararası Anlaşma (1966)" ile tamamlanmıştır<sup>1</sup>.

10 Aralık 1948 yılında Paris'te toplanan BM genel kurulu yayınladığı "İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi" ile bütün dünya devletlerine sosyal, ekonomik, kültürel ve politik alanlarda bazı tavsiyelerde bulundu.

30 maddeli bu beyannamenin 22. maddesi "her şahsın, cemiyetin bir üyesi olmak itibariyle, sosyal güvenliğe hakkı vardır; haysiyeti için ve şahsiyetinin serbestçe gelişmesi için zaruri olan ekonomik, sosyal ve kültürel hakların milli gayret ve milletlerarası işbirliği yoluyla ve her devletin teşkilatı ve kaynaklarıyla mütenasip olarak gerçekleştirilmesine hakkı vardır" hükmünü getirmektedir. Ve yine beyannamenin 25. maddesinin 1. fıkrasında "her şahsın, gerek kendisi gerekse ailesi için yiyecek, giyecek, mesken, tıbbi bakım gerekli sosyal hizmetler dahil olmak üzere sağlığı ve refahını temin edecek uygun bir hayat seviyesine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık ve geçim imkanlarından iradesi dışında mahrum bırakacak diğer hallerde güvenliğe hakkı vardır" hükmü yer almaktadır.

Beyannamenin bu hükümleri, BM'e üye devletlerin hemen hemen hepsince benimsenmiş ve hatta anayasalarında yer almıştır. Bizde de 1982 anayasamızın 60., 61. ve diğer sosyal, ekonomik, temel hak ve özgürlük ile ilgili maddelerinde beyannameye yer verilmiştir.

#### bb) ULUSLARARASI ÇALIŞMA TEŞKİLATI'NDA (ILO):

Bu kuruluş önce 1919 yılında "Milletler Cemiyeti"ne bağlı iken, sonra 1946 yılından itibaren yine aynı tarihte kurulmuş olan Birleşmiş Milletler bünyesine girmiş özel bir ihtisas kuruluşudur. Kuruluşun amacı, tamamen insani amaçlarla, sosyal adalet ilkelerine bağlı sosyal adaletin de uluslararası sözleşmeler yoluyla gerçekleştirilebileceği ve bu sayede de dünyada sürekli bir barışın kurulabileceği düşüncesine dayanmaktadır<sup>2</sup>. Böylece Uluslararası alanda sosyal adalet ilkeleri ve sosyal sorunların çözümünü "işçi-işveren ilişkilerinde uyumlu bir düzenle" meydana getirilmeye çalışılmıştır<sup>3</sup>.

Uluslararası Çalışma Teşkilatı 26. genel konferansı 1944 yılında ABD'nin Filadelfiya şehrinde toplanarak "Philadelphia Beyannamesini" 10.05.1944 tarihinde yayınladı. Sosyal güvenlik açısından ayrı bir öneme sahip olan bu beynamede 1941 Atlantik şartının ve Beveridge planının büyük etkisi vardır<sup>4</sup>.

1944 konferansında kabul edilen "Philadelphia Beyannamesi" sonradan 1946'da Uluslararası Çalışma Teşkilatı'nın Anayasasına eklenerek teşkilatın amaç ve hedeflerini oluşturmuştur. Beyannamenin III. bölümünün (d) fıkrasında "...bir işte çalışıpda böylece korunmaya muhtaç olan herkes için maaş ücreti" ve (f) fıkrasında "korunmaya muhtaç olan herkes için bir esas gelir sağlamak üzere, sosyal güvenlik tedbirlerinin... genişletilmesi" hükmünü getirmek suretiyle sosyal güvenlik konusuna

(1) ANDAÇ, Faruk; a.g.e., s. 63.

(2) TURAN, Kamil; Milletlerarası Sendikal Hareketler, AITIA Yayını, No: 33, Ankara 1979, s. 145 ve devamı.

(3) Türkiye 1932 yılında Milletler Cemiyeti'ne üye olduğu zaman otomatik olarak bu kuruluşa da üye oldu.

— IŞIK, Rüchan; Türk İş Hukukunun Milletlerarası Kaynakları, AÜ Hukuk Fak. Yayını No: 218, Ank. 1967, s. 33.

(4) TALAS, Cahit; Sosyal Güvenlik, a.g.e., s. 31.

değiniştir. Bununla birlikte işsizlik sigortasını belirgin bir şekilde benimseyen Uluslararası Çalışma Teşkilatı bazı sözleşmelerle tavsiye kararları almak suretiyle ülkeleri bazı standartlara uygun olarak uygulamaya zorlamaktadır.

ILO'nun işsizlik sigortası ile ilgili sözleşmelerini kronolojik sıraya göre şöyle sıralayabiliriz:

### **I. İŞSİZLİK HAKKINDA 2 SAYILI SÖZLEŞME<sup>1</sup>:**

Sözleşme, ABD hükümeti tarafından 29 Ekim 1919 tarihinde Washington'a davet edilen Milletler Cemiyetinin Milletlerarası Çalışma Teşkilatı ilk genel konferansında, gündemin ikinci maddesini teşkil eden "İşsizliği önleme ve onun sonuçlarına bir çare bulma araçlarına dair" bazı tekliflerin kabulü sonucu ortaya konulmuştur.

Adı geçen bu sözleşmenin üçüncü maddesinde; "bu sözleşmeyi onaylamış olupda, işsizliğe karşı bir sigorta sistemi kurmuş bulunan Milletlerarası Çalışma Teşkilatı üyeleri, ilgili üyelerle anlaşmak suretiyle, tespit edilecek şartlar içinde bu üyelerden birinin uyruğunda olan işçilerden kendi toprağı içinde çalışanlara, kendi uyruğı işçilerin aldığı miktara eşit sigorta ödeneğı almak imkanını verecek tedbirler almalıdır"<sup>2</sup> hükmü yer almaktadır.

Bu sözleşme 29.10.1919'da kabul edilmiş olup, 14.07.1921'de yürürlüğe girmiştir. Yine aynı tarihte sözleşmeye ek olarak kabul edilmiş 1 sayılı işsizlik konusunda tavsiye kararı bulunmaktadır.

### **II. DENİZ İŞ KOLUNDA GEMİLERİN BATMASI VEYA KAZAYA UĞRAMASI SONUCU GEMİCİLERE İŞSİZLİK TAZMİNATI ÖDENMESİ HAKKINDA 8 SAYILI SÖZLEŞME:**

Bu sözleşme deniz iş kolunda gemilerin batması veya kazaya uğraması sonucu işsiz kalan gemicilere işsizlik tazminatı ödenmesini öngörmektedir.

15.6.1920 tarihinde kabul edilmiş olan bu sözleşme 16.3.1923 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu sözleşmeye ek olarak ayrıca 1920 tarihinde kabul edilmiş 10 sayılı "Deniz İş Kolunda İşsizlik Sigortası" tavsiye kararı bulunmaktadır.

### **III. GELİR GÜVENCESİNE AIT 67 SAYILI TAVSİYE KARARI:**

1944 yılında Uluslararası Çalışma Teşkilatı 26. genel konferansını Philadelphia'da yaparken, toplantıda öncelikle "Geçim Olanaklarının Güvenliğe Alınmasına Dair" 67 sayılı tavsiye kararını kabul etti. Bu karar "Hükümetlere geçim olanaklarını güvence altına alacak bir sosyal güvenlik sisteminin kabulünü telkin etmekte idi"<sup>3</sup>.

Tavsiye kararı işsizlik dahil gelirin kaybolma veya azalma tehlikeleri karşısında bütün işçilerin, geçindirmekle yükümlü olduğu şahısları da göz önünde bulundurmak suretiyle asgari bir geçim imkanı sağlamalarını öngörmektedir.

İlk değilse bile geniş kapsamlı bir sosyal güvenlik sistemini öngören ILO'nun bu tavsiye kararı, ikinci dünya savaşından sonra bazı ülkelerin milli yasalarında genel ilkeleriyle yer almıştır.

(1) Türkiye bu sözleşmeyi 16.02.1950 tarihle 5543 sayılı kanunla onaylamıştır. RG 18.02.1950/7463.

(2) Türk-İş; Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO) Türkiye tarafından onaylanan sözleşmeler, Yayın No: 137, Ankara 1980, s. 2.

(3) TALAS, Cahit; Sosyal Ekonomi, Ank. 1972, s. 543.



Bu önemli tavsiye kararının genel ilkelerini şöyle özetleyebiliriz: a) Her sosyal güvenlik kuruluşu, ihtiyarlık dahil herhangi bir sebeple iş göremezlik, işsizlik yahut aile reisinin ölümü neticesinde kesilen geliri makul bir ölçüde telafi etmek suretiyle ihtiyacı karşılamalı ve yoksulluğu önlemelidir.

b) Geçim olanaklarının güven altına alınması, mümkün olduğu ölçüde mecburi sosyal sigortalar esasına dayanılarak sağlanmalıdır.

c) Mecburi sosyal sigortalar tarafından karşılanmayan ihtiyaçlar, sosyal yardımlarla tamamlanmalıdır. Bazı şahısların, hususiyle çocukların, sakat ve ihtiyarların, fakir ve dulların önceden tespit edilmiş bir bareme göre makul bir yardım görmeye hakları olmalıdır.

d) Her halin zaruretlerine göre ayarlanmış bir sosyal yardım, ihtiyaç içinde bulunan diğer bütün şahıslara da temin edilmelidir.

e) Bu sosyal güvenlik sistemi aşağıdaki sosyal sigorta branşlarını ihtiva etmelidir: 1- Hastalık 2- Analık 3- Maluliyet 4- İhtiyarlık 5- Aile reisinin ölümü 6- İşsizlik 7- İstisnai Masraflar 8- İş kazaları ve meslek hastalıkları.

f) Umumi yardım tedbirlerini alacak kuruluş, çocukların maddi refahlarını sağlamak için normal olarak ana ve babalarla işbirliği yapmalıdır.

g) Sigortanın kapsamı içine girmemiş ve gelirleri muayyen bir seviyenin altında olan maluller, ihtiyarlar ve dullar belirli özel bir geçim yardımlarından yararlandırılmalıdır<sup>1</sup>.

#### iv. İSTEĞİ DIŞI İŞSİZLERE ÖDENEK VE YARDIM GÜVENCESİ VEREN 44 SAYILI SÖZLEŞME<sup>2</sup>:

Sözleşme, Uluslararası Çalışma Teşkilatı'nın yürütme konseyinin çağrısı üzerine 4 Haziran 1934 tarihinde Cenevre'de 18. genel kurul toplantısının gündeminin 2. maddesinde yer alan "İşsizlik Sigortası ve çeşitli işsizlik yardımlarına dair" tekliflerin kabülü sonucu ortaya konulmuştur. 23 maddelik bu sözleşmeye ek olarak aynı toplantıda "İşsizlere Çeşitli Yardımlar ve İşsizlik Sigortasına Dair" 44 sayılı bir de tavsiye kararı alınmıştır.

Sözleşme, çalışmayı arzu edip de kendi iradeleri dışında işsiz kalanlara yapılacak yardımları ve ödenekleri hükme bağlamaktadır.

Sözleşmenin genel ilkelerini şöyle özetleyebiliriz:

1- ILO'ya üye her devlet, bu sözleşmeyi onaylamakla sözleşmede yer alan prensiplere göre iradesi dışında işsiz kalanlara güvence veren ya bir ödenek, yani zorunlu veya ihtiyari bir sisteme bağlı kişilerin çalışmaları esnasında ödedikleri primler karşılığı ödenecek meblağ, ya bir yardım, yani genel ölçüler içinde ne bir ödenek ne de herhangi bir geliri olmayana yapılacak karşılıksız yardım, ya da ödenek ve yardım karması bir sistemi kabul etmiş sayılırlar (md. 1/1).

Bu sistem; a) Zorunlu bir sigorta, b) İhtiyari bir sigorta, c) Zorunlu ve ihtiyari sigorta sistemlerinin karması, d) Bir yardım sistemiyle desteklenmiş yukarıdaki sistemlerden birisi şeklinde olabilir (md. 1/2).

(1) TALAS, Cahit; Sosyal Güvenlik, a.g.e., s. 32.

(2) BIT; Conference Internationale du Travail, Conventions et Recommendations (1919-1949), Geneve 1949, s. 301 ve devamı.

2- Bu sözleşme bir ücret veya maaş karşılığı sürekli çalışan herkese uygulanır.

Bununla birlikte üye ülkeler gerek duydukları şu istisnaları da milli yasalarına dahil edebilirler: a) Ev hizmetleri, b) Hizmetçiler c) Kamu sektöründe sürekli çalışanlar, d) Az gelirli fikri çalışanlar, e) Altı aydan az mevsimlik çalışanlar, f) Belli bir yaşa henüz ulaşmamış genç çalışanlar, g) Belli bir yaşı aşmış yaşlı çalışanlar, h) Yardım niteliğinde veya fırsat buldukça çalışanlar, i) İşverenin aile efradı, j) Özel kategorideki diğer çalışanlar (md. 2/1-2).

Bu sözleşme denizcilere, balıkçılara, tarım işçilerine uygulanmaz, ancak milli yasalarda genel nitelikli olarak yer alabilirler (md. 2/4).

3- Ödenek veya yardıma hak kazanabilmek için yararlanacakların şu şartları yerine getirmesi gerekir: a) Çalışmak için istekli ve yetenekli olmalı b) İş ve işçi bulma gibi bir büroya kayıtlı olmalı ve bu büroyla sürekli ilişki içinde bulunmalı c) Milli yasada belirtilmiş şartlara haiz olmalı (md. 4) d) İşsizlik ödeneği veya yardımı istemeden önce veyahut işsizliğin başlangıcından önce belirli bir miktarda prim ödemiş ya çalışmış ya da her ikisini de yerine getirmiş olmalı e) Milli yasalarla belirlenmiş bir bekleme süresini geçirmiş olmalı (md. 7) f) Bir eğitim kursuna devam etme zorunluluğu aranabilir olmalı (md. 8) g) Milli yasalarla belirlenmiş şartlar içinde kamu otoritelerince bulunmuş bir işi kabul etmiş olmalı (md. 9).

4- Yararlanacak kimse uygun bir işi kabul etmez ise, işini bir iş uyuşmazlığı sonucu, kendi hatası sonucu veya mazeretsiz kendi isteğiyle bırakmış ise, hile ile bir yardım veya ödenek almayı ya da bir başka işten veya fırsattan yararlanmayı amaçlıyor ise, uygun bir süre için diskalifiye edilebilir (md. 10/2).

Ancak şu durumlar hariç tutulabilir: a) Uygun bir meskeni, iş için gideceği bölgede bulunmaması b) Ücretinin daha öncekinden az veya yaptığı işe uygun bulunmaması c) Boş işin iş uyuşmazlığı sonucu ortaya çıkmış olmaması d) İşin o kişiye göre uygun olmaması veya önceki işine benzer olmaması (md. 10/1).

5- Ödenek veya yardım almak hakkının süresi sınırlanabilir. Ancak yılda 156 işgünü her halükarda 78 iş gününden az olmaması gerekir (md. 11).

6- Ödeneğin miktarının sigortalının ihtiyaç durumuna bağlı olması gerekmez (md. 12/1).

7- Ödeneklerin nakdi ödenmesi gerekir, yardımlar aynı olabilir (md. 13).

8- Yabancı ülkelerde oturduğu müddetçe yardım veya ödenek ödenmeyebilir. Yabancı ülkelerde çalışanlar için özel bir rejim uygulanabilir (md. 15).

9- Yabancı ülkelerde çalışanların o ülkelerin yardım ve ödeneklerinden yararlanmaları gerekir. Ancak bu ülkeler bu sözleşmeyle bağlanmamışlarsa şartı kabul etmeyebilirler (md. 16).

10 Haziran 1938 yılında yürürlüğe girmiş olan bu sözleşme 1981 yılına kadar 15 üye devlet tarafından onaylanmış olup (Cibuti, Bulgaristan, Kıbrıs Cumhuriyeti, İspanya, Fransa, İrlanda, İtalya, Norveç, Yeni Zelanda, Hollanda, Peru, İngiltere, İsviçre ve Cezayir) diğer bir çok üye devlet tarafından ise genel ilkeleri benimsenerek uygulanmaktadır.

## v. İŞSİZLERE ÇEŞİTLİ İŞSİZLİK YARDIMLARI VE İŞSİZLİK SİGORTASINA DAİR 44 SAYILI TAVSİYE KARARI<sup>1</sup>:

44 sayılı sözleşmeye ek bu 17 maddeli tavsiye kararıyla uygulamada aşağıdaki prensip ve kuralların dikkate alınması her üye ülkeye tavsiye edilmektedir.

1- İşsizliğe karşı zorunlu sigorta sistemi bulunmayan ülkelerde, ilk aşamada mümkün oldukça bu sisteme uygun tedbirlerin alınması gerekir.

2- İşsizliğe karşı zorunlu veya ihtiyari sigorta sisteminin bulunduğu ülkeler, henüz sigorta haklarından yararlanma olanaklarına kavuşmaması halinde bu kişilerin ihtiyaçlarını karşılamak üzere ek olarak işsizlik yardımı sistemini kurması gerekir.

3- İşsizlik ödeneği veya yardımını işsizlere ödemeyi amaçlayan her sistem yalnız tam işsiz olanlara değil, kısmi işsiz olanları da kapsamalıdır.

4- a) İşsizlik halinde yardım ve sigorta sistemleri mümkün oldukça hizmet akdi ile çalışanları kapsadığı gibi ücretle çıraklık mukavelesine göre çalışanları da kapsamalıdır. Bu kurala getirilmiş istisnaların asgari düzeyde sınırlandırılmış olması gerekir.

b) Bu sistemden yararlananların, gerek sigorta tarafından gerekse yardım kuruluşu tarafından aylıklı yardımı alacağı yaşa kadar korunmaları gerekir.

c) İşsizlik sigortası sistemi genel kurallarının özel kategorideki çalışanlara uygulanmasında karşılaşılabilecek güçlüklerde özel düzenlemelere gidilmesi gerekir. Özellikle işsizliğin gerçekleştiğinin yeterli bilgi ile kanıtlanması ve ilgilinin normal kazançlarının tazmini gerektiğini belirlemek amacıyla bu özel düzenlemelere ihtiyaç vardır.

d) Mümkün olan her önlem, özellikle kolayca denetlenebilir önlemler, ekonomik olarak zayıf, bağımsız çalışanların işsizliği halinde bunlara yardım etmek için alınmış olması gerekir.

5- Sigortaya katılma şartı olarak azami gelirin aranması halinde, işsizlik tehlikesine karşı kendilerini koruyabilmek için oldukça yüksek bir geliri olan çalışanların kapsama alınmaması gerekir. Ancak, geliri ne olursa olsun bedeni çalışanların hepsi kapsama alınacaktır.

6- Sözleşmeyle öngörülmüş geçiş dönemi için yürürlükteki sistemlere göre ödenek talebinden önceki 12 ay esnasında en az 26 hafta ücretli çalışmış veya 26 hafta prim ödemiş ya da yine ödenek talebinden önceki 24 ay esnasında en az 52 hafta çalışmış veya 52 hafta prim ödemiş ya da buna eşit süreyi geçirmemiş olması gerekir.

7- Milli yasalarla sigortaca ödenecek ödeneklerin öngördüğü süre, sistemin mali gücüne imkan verecek süre kadar olması gerekir. Yardımların ihtiyaç sahiplerinin ihtiyaçları süresince ödenmesi gerekir.

8- Sözleşmenin öngördüğü bekleme süresi 8 günlük işsizlik süresini geçmiş olmaması gerekir. Ancak sözleşmenin üçüncü ve yedinci maddeleri ile bu tavsiye kararının üçüncü paragrafında yer alan part-time işsizlik konusunda öngörülmüş olan durum hariç tutulur.

9- Sözleşmeyle, sigortalıya daha önce yaptığı işten başka uygun bir iş teklif edilip de reddedildiğinde ilgili diskalifiye edilir. İlgilinin önceki işindeki hizmet

(1) BIT: Conference Internationale du Travail, "Conventions et Recommendations (1919-1949)", Geneve 1949, s. 307-310.



süresinin hesaba katılması gerekir. Teklif edilen işe alışkanlıkları ve mesleki kabiliyeti bir iş bulma şanslarını artırır.

10- İş uyuşmazlığı sonucu işini kaybetmiş olması halinde yardımlar ve ödeneklerdeki hakkını kaybetmesi ancak ilgilinin uyuşmazlığın bizzat kendisi tarafından çıkarılmış olması halinde uygulanır ve bu diskalifiye tekrar işe başlaması halinde mutlaka kalkar.

11- a) Yardım veya ödenek ödenmesine hak kazandıran sözleşmeye göre mesleki eğitim veya diğer bir kursa devam etmek mecburiyeti ancak ya maddi veya manevi ya da mesleki veya genel yetenekleri için işsize bir yarar sağlayacağı durumda zorlanabilir.

b) Önerilen işlerde işi bir işçiye kabul ettirmeye zorlama halinde yaşı, sağlık durumu ve ilgilinin önceki yaptığı işi hatta söz konusu işe alışkanlığı dikkate alınması gerekir.

c) Kamu otoritelerince özellikle işsizler için organize edilmiş geçici veya istisnai karakterli işlerinde önerilen işler olarak düşünülmesi gerekir.

12- İşsizlerin önerilen işlere yerleştirilmesi halinde işe gidebilmesini kolaylaştırmak için alacağı ücretin yeterli olması gerekir. Örneğin, mesleki eğitim veya benzeri veya oturdukları yerden bir başka bölgeye gitmesi halinde işsize taşıt masraflarının ödenmesi gerekir.

13- Sigorta teşkilatının finansman durumunun mali yetersizlik ve özel masraflarını ve harcamalarını dengeleme açısından, ilgili otoritelerce sık sık denetlenmesi gerekir. Sistemin finansman teşkilatı o şekilde kurulmalı ki, iş hacminde meydana gelecek geçici değişiklikler karşısında sistemin uygulama koşullarında mümkün mertebe değişiklik yapmaksızın alınacak önlemle karşı konulabilsin.

14- Milli yasayla öngörülmüş yardımların ödenmesini özellikle yoğun işsizlik sürelerinde karşılamak için bir kriz fonu kurulmuş olması gerekir.

15- Sigorta sisteminin yönetimine prim ödeyenlerin temsilcilerinin katılması için önlemlerin alınmış olması gerekir.

16- Gerekirse yalnız bu sözleşmeyle bağlanmış ülkelerin değil, bu ülkelerle beraber aynı zamanda bugün için bu hükümleri uygulayan sözleşmeyi onaylamayan devletler de işsizliği tazmin edici önlemleri uygulaması gerekir.

17- Devletçe sınır bölgelerindeki bir ülkeden bir diğerine çalışmak için geçen işsizlere ödenecek yardım ve ödeneklerin koşullarını, komşu devletlerin iki yanlı anlaşmalarla düzenlemeleri gerekir.

## **VI. SOSYAL GÜVENLİĞİN ASGARİ NORMLARI HAKKINDA 102 SAYILI SÖZLEŞME:**

Sözleşme, Uluslararası Çalışma Teşkilatı yürütme konseyinin çağrısı üzerine 4 Haziran 1952 tarihinde Cenevre'de 35. genel kurul toplantısının gündeminin 5. maddesinde yer alan "Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına Dair" tekliflerin kabulü sonucu ortaya konulmuştur. 87 madde ve bir ekten oluşan bu sözleşmenin 4. bölümünde 19., 20., 21., 22., 23. ve 24. maddelerinde işsizlik yardımlarından söz edilmektedir. Ayrıca XI. "Periyodik Ödemelerde Uygulanacak Normlar" bölümünün

(1) Türkiye bu sözleşmeyi 29.7.1971 tarih ve 1451 sayılı kanunla onaylamıştır. RG: 10.8.1971 sayı 13922.

65., 66. ve 67. maddelerinde işsize yapılacak yardımın asgari miktarları üzerinde durulmuştur. Buna göre örnek sigortalı veya hak sahibi kimselere ait periyodik yardımlar evli ve iki çocuklu erkek işsizler için ücretinin % 45'den az olmaması hükmü getirilmiştir<sup>1</sup>.

1981 yılına kadar 29 ülke (Türkiye, Mortinya, Meksika, Nijerya, Norveç, Hollanda, Peru, İngiltere, Senegal, İsveç, İsviçre, Yugoslavya, Federal Almanya, Avusturya, Barbados, Belçika, Bolviya, Costa Rica, Danimarka, Ekvator, Fransa, Yunanistan, İsrail, İrlanda, İzlanda İtalya Japonya, Libya ve Lüksemburg) adı geçen bu sözleşmeyi onaylamış ve bu ülkelerin çoğunda işsizlik sigortası uygulanmaktadır.

## **b) ULUSLARARASI BÖLGESEL KURULUŞLARDA:**

### **aa) AVRUPA KONSEYİNDE:**

Politik karakterli Avrupa Uluslararası Teşkilatlarının en eskisidir. 1949 Londra konferansı ile Fransa'nın Strasbourg şehrinde kuruldu. 21 parlamenter hür demokratik rejimle yönetilen Avrupa Devletlerinden oluşmaktadır<sup>2</sup>. Amacı, II. Dünya Savaşından sonra Avrupa'da politik birlik ve dayanışma sağlamaktır.

Sosyal politika açısından başlıca iki önemli sözleşme yapmıştır. Birincisi, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi"dir (1950). Bu sözleşmenin sosyal ve ekonomik alanını tamamlayan ve Uluslararası Çalışma Teşkilatının da işbirliği ile hazırlanan 1961 yılında yapılmış "Avrupa Sosyal Şartı" bulunmaktadır. Sosyal şartın 12. maddesinde genel olarak sosyal güvenlikten söz eder. 102 sayılı ILO'nun "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları" sözleşmesinin üye ülkelerce uygulanmaya konulmasını ve üye ülkeler arasında iş gücü transferlerinde herkese aynı koşullarda sosyal güvenlik kurallarının uygulanmasını tavsiye ve empoze eder. Bu şarta bağlı olarak 1964 yılında hazırlanan "Avrupa Sosyal Güvenlik Yasası" 1968 yılında yürürlüğe konuldu<sup>3</sup>.

İkinci sözleşme olarak "Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi" 1972'de yapıldı. Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesinin temel amacı Avrupa Ülkelerinde çalışanların hepsine aynı sosyal güvenlik kurallarının uygulanmasıdır. Sözleşmenin ikinci maddesinde işsizlik yardımları da sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. 51., 52., 53., 54., 55. ve 56. maddeleriyle üye ülkeler ve bu sözleşmeyi onaylamış ülkeler için işsizlik halinde kendi vatandaşına işsizlik yardımı yapılmasını ayrıca kendi ülkelerinde çalışıp da işsiz kalan Avrupa Konseyi üyesi ülkeleri işçilerinin de bu haktan yararlandırılmasını karara bağlamıştır<sup>4</sup>.

Avrupa sosyal şartını 1976 yılına kadar 11 üye devlet (Avusturya, Kıbrıs, Danimarka, Fransa, Almanya, İzlanda, İrlanda, İtalya, Norveç, İsveç ve İngiltere), Avrupa Sosyal Güvenlik Yasasını 9 üye devlet (Belçika, Danimarka, Almanya, İrlanda,

(1) Ülkemiz bu sözleşmeyi 1451 sayılı 1971 tarihli kanunla onaylamasına rağmen, kanunun ikinci maddesine göre hazırlanan 1.4.1974 tarih ve 7/7964 sayılı kararname ile işsizlik yardımları ve aile yardımları bölümleri henüz hükümetimizce benimsenmemiştir. RG; 15.10.1974 sayı 15037.

(2) Belçika, Danimarka, Fransa, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Norveç, Hollanda, İngiltere, İsveç, Yunanistan, Türkiye, İzlanda, Almanya, Avusturya, Kıbrıs, İsviçre, Malta, Liechtenstein, Portekiz ve İspanya.

(3) LYON-CAEN, Gerard; Droit Social Europeen, Dalloz Paris 1972, s. 89.

(4) CONSEIL DE L'EUROPE; Convention Européenne de Securite Social, No: 78, Strasbourg 1972, s. 33 ve devamı.

Lüksemburg, Hollanda, Norveç, İsveç ve İngiltere), Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesini iki üye devlet (Avusturya ve Lüksemburg) onaylamışlardır.

#### bb) AVRUPA TOPLULUĞU'NDA (AT):

1951 yılında 6 ülkenin (Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg) "Paris Anlaşması" ile oluşturdukları "Avrupa Kömür ve Çelik İşbirliği" teşkilatı, sonra gelişerek "Avrupa Atom Birliği" ve 1957'de "Roma Anlaşması" ile "Avrupa Ekonomik İşbirliği" ve bu günkü adıyla "Avrupa Topluluğu" teşkilatı kurulmuş oldu<sup>1</sup>.

Sosyal politika yönüyle Avrupa Topluluğunda, Roma Anlaşmasında belirlendiği gibi "Ekonominin Dengeli Bir Yayılımı" ve "Hayat Standartının Süratle Yükseltilmesi" doğrultusunda bir politika izlenmesi yükümü öngörülmüştür. Bu anlaşmada daha çok ekonomik görüşlerden hareket edilmiştir.

Bu açıdan alındığında AT sosyal politikanın ahenkleştirilmesini ekonomik bütünlük içinde görmektedir. Başlıca ilkelerini şöyle sıralayabiliriz: 1- Herşeyden önce bölgeler ve ülkeler arası verimlilik farklarının azaltılması gereklidir. 2- Sosyal politika ilkeleri ile bu ilkelerin üye ülkelerdeki uygulamalarının birbirlerine yaklaştırılması gereklidir. 3- Ayrıca Topluluk ile üye ülkeler ve bu ülkelerin baskı grupları niteliğindeki ekonominin otonom kuruluşları arasında tam bir iş birliği kurulabilmelidir<sup>2</sup>.

1956 yılında Roma anlaşmasını oluşturan görüşmelerde sosyal güvenlik açısından üye ülkeler arasında sosyal sigorta sistemlerindeki farklılıkların ciddi olarak üzerinde durulması gerektiğini savunanların gerekçesi, finanse edilen sosyal giderlerin özellikle aile yardımlarının yüksek oluşu üretilen malların maliyeti üzerine olumsuz etkide bulunacağı ve bunun da rekabet şansını azaltacağı idi. Bunun için üye ülkeler arasında sosyal sigortalar sisteminde bir denkleştirmeye gidilmesinin zorunlu olduğu anlaşmanın 117. ve 118. maddelerinde yer almıştır<sup>3</sup>.

Anlaşmanın 123. maddesine dayanılarak ayrıca Avrupa Topluluğunda "çalışanların istihdam olanaklarının iyileştirilmesi ve böylelikle yaşama seviyesinin yükseltilmesi gibi amaçların gerçekleştirilmesinde önemli bir araç ve destek olmak üzere "Avrupa Sosyal Fonu" adıyla özel bir fon kurulmuştur<sup>4</sup>. Ancak bu sosyal fon ne bir işsizlik yardımı ve ne de bir işsizlik sigortası çeşididir. Bu eşit düzeyde kalifiye olmuş işçiye işvermek isteyen üye devletleri teşvik etmek, işçilerin işe uyumu-na ve iş yerine yeniden dönüşüne yardım etmekle görevlendirilmiş topluluğun bir organıdır<sup>5</sup>. Diğer bir deyişle istihdam yaratıcı fonksiyonu olan bir organdır.

"Uygulamadan edinilen tecrübeden de yararlanılarak, 1971'de sosyal fonun görev alanının genişletilmesi ve kaynaklarının artırılması kararlaştırılmıştır. Bu yeniden düzenleme çalışmalarından sonra, sosyal fon, şimdi çok daha değişik durumlarda da yardımlar yapmaya başlamıştır. Örneğin, topluluğun uyguladığı ortak politikanın

(1) Bugün 12 devlet üyedir. (Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika, Lüksemburg, Danimarka, İrlanda, İngiltere, Yunanistan, Portekiz ve İspanya).

(2) YÜKSEL, Ali Sait; Ortak Pazarın (AET) Sosyal Düzeni ve Ortak Pazarla İlişkilerimizin Sanayimiz Açısından Sosyal Yapıya Muhtemel Etkileri TISK Yayını, No: 23, Ank. 1973, s. 2.

(3) YÜKSEL, Ali Sait; a.g.e., s. 3.

(4) YÜKSEL, Ali Sait; a.g.e., s. 12.

(5) LYON-CAEN, Gerard; a.g.e., s. 115.



sonucu olarak, tarım kesiminden sanayi kesimine ya da dokuma gibi gerileyen dallardan diğer sanayilere geçen işçilere, mesleki eğitim çalışmalarına, sakatların iş sahibi edilmesi amacıyla düzenlenen programlara, bölgesel gelişmeyi artırmak için alınan ekonomik ve teknik nitelikli tedbirlerin uygulanmasına yeni fon yalnız 1977 yılında 617 milyon hesap birimi yardım yapmıştır<sup>1</sup>.

Türkiye, Roma Anlaşmasının 238. maddesi gereğince 1963 yılında Ankara Anlaşması ile Topluluğa hazırlık, geçiş ve son dönem olmak üzere üç kademeli bir katılma koşuluyla girmiş bulunmaktadır. Sosyal politika açısından bu katılma bize işgücü mübadelesi ve işgücü transfer eden ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinden yararlanma olanağı verecektir. Ancak örneğin F. Almanya, AT ile ortaklık ilişkisi olmayan Kuzey Afrika Ülkelerinden, Yugoslavya, Polonya vs. gibi ülkelerden de zaten işçi transferi yapmakta ve onlara da sosyal güvenlik sistemlerinde yararlanma olanağı vermektedir<sup>2</sup>.

## B) İKİ YANLI SÖZLEŞMELERDE:

Gerek Uluslararası Evrensel Kuruluşlarda ve gerekse Bölgesel Kuruluşlarda yapılan çok yanlı sosyal güvenlik sözleşmelerinde olduğu gibi, iki ülke arasında da ayrıca iki yanlı sosyal güvenlik anlaşmalarında işsizlik sigortası ile ilgili hükümler getirilmektedir. Özellikle iş gücü transfer eden uluslararası çok yanlı sözleşmelerle bağlanmış ülkeler arasında iki yanlı sözleşmelere de rastlanmaktadır. Bu da birbirleriyle iş gücü ilişkisi olan iki ülkenin aynı sosyal güvenlik sistemine sahip olmasını ve sosyal güvenlik sisteminin her iki ülkede de aynı koşullarda birlik ve dayanışma içinde faaliyet göstermesini sağlayan zorlayıcı unsurlardan biridir. Ülkeler, sistemin değerlendirilmesinde birbirlerine böyle yardımcı olurlar.

Örneğin, işgücü ihraç eden Türkiye'de<sup>3</sup> işsizlik sigortasının bulunmaması, işsizlik sigortası bulunup da ülkemizden işgücü ithal eden ülkelerle sosyal güvenlik anlaşmalarında uyumsuzluğa neden olmakta, işsiz kalan işçimizin sigortadan yararlanma olanağı zayıflamakta ve hatta işsiz kalıp da ülkesine dönmek zorunda kalanların bu hakları kısıtlanmaktadır. Bu nedenle işgücü transfer eden ülkeler arasında sosyal güvenlik sisteminin denkleştirilmesinde iki yanlı sözleşmelerin büyük etkisi olmaktadır.

Ülkemizle yapılmış iki yanlı sosyal güvenlik sözleşmelerinden işsizlik sigortasını da kapsamına alan ilk sözleşme, 1966 yılında Ankara'da imzalanmış Türkiye Cumhuriyeti ile Hollanda Krallığı arasındaki sosyal güvenlik sözleşmesidir. Bu sözleşmenin 34. maddesinde "Hollanda mevzuatına göre sağlanan işsizlik yardımlarına hak kazanılmasında Türkiye'deki çalışma süresiyle Hollanda'daki çalışma süreleri birleştirilir" hükmü yer almaktadır. Ancak 44. maddede "bu sözleşme, Hollanda Krallığı bakımından, Avrupa'daki Krallığa ait ülkelerde uygulanır" hükmüyle işsizlik sigortası yardımlarının sadece Hollanda Krallığında geçerli sayılacağı teyit olunmaktadır<sup>4</sup>.

(1) AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu Nedir?, Ist. s. 69.

(2) KAZGAN, Gülten; 100 Soruda Ortak Pazar ve Türkiye, Ist. 1970, s. 100-101.

(3) 1961'den 1981 yılı sonuna kadar İş ve İşçi Bulma Kurumunca gönderilen işçi sayıları Almanya; 657.715, Avusturya; 39.646, Avusturalya; 8.774, Belçika; 16.156, Fransa; 56.040, Hollanda; 25.226, Irak; 10.467, İsviçre; 9.546, Libya; 80.043, Suudi Arabistan; 41.625, Diğer ülkeler; 29.059, Toplam; 974.297 kişi. İİBK, 1981 İstatistik Yıllığı, Ank. 1982, s. 66.

(4) TÜRK-İŞ; İşgücü ve Sosyal Güvenlik Anlaşmaları, Yayın No: 76, s. 150.

## 2- MUKAYESELİ SOSYAL GÜVENLİK HUKUKU KURALLARINDA:

Ülkelerin hukuk sistemlerinde olduğu gibi sosyal politika sistemlerinde de Mukayeseli Hukuk Kuralları önemli yer tutar. O ülkenin sosyal politika ile ilgili hukuk kurallarının oluşmasını ve gelişmesini sağlar.

Bu günkü sosyal güvenlik hukuku ile ilgili zorunlu sosyal sigorta sistemi kuralları; ferdi tasarrufların, sosyal yardımların, ihtiyari sosyal sigortaların kifayetsizliğinden<sup>1</sup> dolayı klasik devirde Bismark zamanında Almanya'da 1883 yılında ortaya konulmuş ise de işsizlik sigortası açısından önemli kuralların iki dünya savaşı arasındaki büyük ekonomik krizden sonra (1929) oluştuğunu görmekteyiz.

Gerçekten mukayeseli sosyal güvenlik hukukunun ülke sosyal güvenlik hukukuna işsizlik sigortası açısından etkisi olan önemli olay, I. Dünya Savaşının vermiş olduğu maddi hasarların sonucu meydana gelen 1929 Dünya Ekonomik Krizidir. Bu ekonomik olaydan sonra her ülke bir yandan kendi olanakları dahilinde yeni istihdam politikası uygulama yollarını araştırırken, diğer yandan da istihdam dışı kalmış işsizlerin yaşamlarını devam ettirebilmeleri için çareler bulmaya çalışmıştır.

Özellikle İngiliz Ekonomist J. KEYNES, bir yandan istihdam politikası üzerine yeni teoriler ortaya koyarken, diğer yandan 1932 yılında ABD Başkanlığına seçilmiş ROOSEVELT'de ülkesinde ilk defa devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesinin gerektiğini ileri sürerek "Korkutucu Devlet" anlayışını "Koruyucu Devlet (Welfare State)" anlayışına dönüştürüyordu<sup>2</sup>. Böylece ABD'de "Yeni Uygulama (New Deal)" devri başlamış oldu<sup>3</sup>.

Yeni Uygulama (New Deal) ile ROOSEVELT zamanında bir takım ekonomik ve sosyal yasalar çıkarıldı. Bunların en önemlisi, 16 Haziran 1933 tarihinde çıkarılan "Sanayinin Geliştirilmesi Yasası (National Industrial Recovery Act)" ile 14 Ağustos 1935'de çıkarılan "Sosyal Güvenlik Yasası (Social Security Act)"<sup>4</sup> yasalarıdır.

Sosyal Güvenlik Yasası (Social Security Act) ile işsizlik, yaşlılık, çocuk, yetimlik, dulluk, körlük, ölüm gibi durumlarda vatandaşa yardım yapılması ve sosyal sigortaların kurulması sağlanmış oldu. Bu yasa hem dağılık olan sosyal güvenlik kuruluşlarını bir araya toplamakta ve hem de bu tehlikelerin karşılanmasının kolaylaşacağı (özellikle işsizlik ve sağlık yönünden) görüşünü yansıtmaktadır<sup>5</sup>.

Yasada işsizlik riskine ait önlemler için vergi yoluyla finanse edilmiş yardımlardan dolayı olarak yararlanmak amaçlanmıştır. Bununla birlikte işsizlik sigortası sisteminin yürütülmesi de öngörülmektedir.

ROOSEVELT'in bu "Yeni Uygulama (New Deal)"sı sonraları 1941 yılında yayımlanan "Atlantik Şartı"nda ve "BEVERIDGE Planı"nda da etkili olmuştur.

### A) ATLANTİK ŞARTI'NDA:

ROOSEVELT, ülkesinde ekonomik ve sosyal önlemler alırken, ortaya çıkan ikinci dünya savaşının nedenleriyle de ilgilenmek zorunda kalmıştır. Nitekim 6 Ocak

(1) TALAS, Cahit; Sosyal Güvenlik, a.g.e., s. 7-12.

(2) DUPEYROUX, Jean-Jacques; a.g.e., s. 69.

(3) NERE, Jacques; 1929 Krizi, AITIA Yayın No: 134, Çev: TOPRAK Vamık, Ank. 1980, s. 107 ve devamı.

(4) Sosyal Güvenlik terimi ilk defa bu yasada yer almıştır.

(5) DUPEYROUX, Jean-Jacques; a.g.e., s. 70-71.

1941 yılında Amerikan Kongresine sunmuş olduğu "4 ilke" ile ilgili mesajında dünya barışının buna bağlı olduğu üzerinde durmuş<sup>1</sup>, üzerine 4 ilke daha ekleyerek 12 Ağustos 1941 tarihinde Atlantik'te bir savaş gemisinde bulunduğu İngiliz Başbakanı CHURCHILL ile birlikte bu mesajı "Atlantik Şartı" adı altında imzalayıp yayınlamışlardır.

Sonradan 1 Ocak 1942 tarihinde Washington'da 26 devletçe imza edilmiş olan bu şartın 5. maddesi "herkes için daha iyi çalışma koşulları, ekonomik yükselme ve sosyal güvenlik sağlamak amacıyla, bütün uluslararası ekonomide tam bir işbirliği" hükmünü getiriyor<sup>2</sup>.

Şartın sosyal güvenlikle ilgili bu maddesi savaş sonunda bir çok ülkelerde sosyal güvenlik sisteminin kurulmasında ve Beveridge Planının hazırlanmasında etkili olmuştur.

## B) BEVERIDGE PLANI'NDA:

Kasım 1940'da İngiltere Çalışma Bakanı E. BEVIN: "Sosyal güvenlik milli hayatımızın hedefi olacaktır"<sup>3</sup> beyanatını yapmakla sosyal güvenliğe verilen önemi bir daha tekrarlamış oluyordu. Gerçekten İngiltere Hükümeti, 1941 yılında William BEVERIDGE'in Başkanlığında ihtisas sahibi yüksek memurlardan oluşan bir kurulu İngiliz sosyal güvenlik sisteminin genel kurallarını belirlemek üzere görevlendirdi. Kurulun 1 Aralık 1942 yılında yayınladığı rapor (social insurance and allied services) bu gün "Beveridge Planı" olarak anılmaktadır.

Günümüzde sosyal güvenlik sistemi genel ilkelerinin temelini oluşturan bu planın hazırlanmasından önce, İngiltere'de sosyal güvenlik önlemlerine ve işsizlik sigortasının gelişmesine değinmekte yarar vardır.

### a) BEVERIDGE PLANINDAN ÖNCE İNGİLTERE'DE:

İngiltere'de bugünkü sosyal güvenlik sistemine geçilmeden önceki devrenin en önemli özelliği, her sosyal hizmet kolunun kendi başına gelişmiş olmasıdır. Diğer bir deyişle, çeşitli sosyal hizmetlerin tek bir teşkilat altında toplanmamış olmasıdır. İngiltere'de sosyal hizmetlere ait faaliyetleri 16. yy.'deki muhtaçlara yardım için kurulan "Komün Vergi"lerinde görmekteyiz. Bu vergiler, ilk defa 1541 yılında Londra Belediyesince fakirlik ve dilencililiğin sadaka yoluyla önlenemeyeceği görüldükten sonra vazedilmiştir. Ancak bu da Londra bölgesine dilenci ve fakir akımını artırdığından konu ülkenin genel sorunu olarak ele alınmıştır. Bu münasebetle muhtaçlara yardım konusu ülke çapında ele alındı ve 1571 ve sonraları 1597'de serse-rilerin cezalandırılması ve fakirlerle acizlerin yardım gömmesi için yeni bazı kanunlar çıkarıldı. Buna göre sulh hakimleri bölgelerindeki fakir sayısını tespit edecek, sonra bunların bakımı için mali yükü tahmin edecek ve bölge sakinlerinin hissesine düşen vergi miktarını belirleyecekti<sup>4</sup>. Ancak bu fakirlere yardım kanunları gerektiği gibi uygulanamamıştır.

(1) F. ROOSEVELT'in Dört İlkesi; 1- Devletin Güvenliğinin Korunması, 2- Denizlerde Serbest Dolaşımın Korunması, 3- Devletlerarası Hukukun ve Barışın Korunması, 4- Demokrasinin Korunması, Bkz. DUPEYROUX Jean-Jacques, a.g.e., s. 71.

(2) ÜÇÖK, Coşkun; Siyasal Tarih, a.g.e., s. 282.  
— TOYNBEE, Arnold; A Study of History, Abridged Edition, RIIA, Oxford 1960, s. 901.

(3) DUPEYROUX, Jean-Jacques; a.g.e., s. 75.  
— TALAS, Cahit; Sosyal Güvenlik, a.g.e., s. 25.

(4) MAUROIS, Andre; İngiltere Tarihi, çev. YALÇIN, Hüseyin Cahit; Kanaat Kitabevi, İst. 1938, s. 275.



Lüksemburg, Hollanda, Norveç, İsveç ve İngiltere). Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesini iki üye devlet (Avusturya ve Lüksemburg) onaylamışlardır.

#### bb) AVRUPA TOPLULUĞU'NDA (AT):

1951 yılında 6 ülkenin (Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg) "Paris Anlaşması" ile oluşturdukları "Avrupa Kömür ve Çelik İşbirliği" teşkilatı, sonra gelişerek "Avrupa Atom Birliği" ve 1957'de "Roma Anlaşması" ile "Avrupa Ekonomik İşbirliği" ve bu günkü adıyla "Avrupa Topluluğu" teşkilatı kurulmuş oldu<sup>1</sup>.

Sosyal politika yönüyle Avrupa Topluluğunda, Roma Anlaşmasında belirlendiği gibi "Ekonominin Dengeli Bir Yayılımı" ve "Hayat Standartının Süratle Yükseltilmesi" doğrultusunda bir politika izlenmesi yükümü öngörülmüştür. Bu anlaşmada daha çok ekonomik görüşlerden hareket edilmiştir.

Bu açıdan alındığında AT sosyal politikanın ahenkleştirilmesini ekonomik bütünlük içinde görmektedir. Başlıca ilkelerini şöyle sıralayabiliriz: 1- Herşeyden önce bölgeler ve ülkeler arası verimlilik farklarının azaltılması gereklidir, 2- Sosyal politika ilkeleri ile bu ilkelerin üye ülkelerdeki uygulamalarının birbirlerine yaklaştırılması gereklidir, 3- Ayrıca Topluluk ile üye ülkeler ve bu ülkelerin baskı grupları niteliğindeki ekonominin otonom kuruluşları arasında tam bir iş birliği kurulabilmelidir<sup>2</sup>.

1956 yılında Roma anlaşmasını oluşturan görüşmelerde sosyal güvenlik açısından üye ülkeler arasında sosyal sigorta sistemlerindeki farklılıkların ciddi olarak üzerinde durulması gerektiğini savunanların gerekçesi, finanse edilen sosyal giderlerin özellikle aile yardımlarının yüksek oluşu üretilen malların maliyeti üzerine olumsuz etkide bulunacağı ve bunun da rekabet şansını azaltacağı idi. Bunun için üye ülkeler arasında sosyal sigortalar sisteminde bir denkleştirmeye gidilmesinin zorunlu olduğu anlaşmanın 117. ve 118. maddelerinde yer almıştır<sup>3</sup>.

Anlaşmanın 123. maddesine dayanılarak ayrıca Avrupa Topluluğunda "çalışanların istihdam olanaklarının iyileştirilmesi ve böylelikle yaşama seviyesinin yükseltilmesi gibi amaçların gerçekleştirilmesinde önemli bir araç ve destek olmak üzere "Avrupa Sosyal Fonu" adıyla özel bir fon kurulmuştur<sup>4</sup>. Ancak bu sosyal fon ne bir işsizlik yardımı ve ne de bir işsizlik sigortası çeşididir. Bu eşit düzeyde kalifiye olmuş işçiye işvermek isteyen üye devletleri teşvik etmek, işçilerin işe uyumuna ve iş yerine yeniden dönüşüne yardım etmekle görevlendirilmiş topluluğun bir organıdır<sup>5</sup>. Diğer bir deyişle istihdam yaratıcı fonksiyonu olan bir organdır.

"Uygulamadan edinilen tecrübeden de yararlanılarak, 1971'de sosyal fonun görev alanının genişletilmesi ve kaynaklarının artırılması kararlaştırılmıştır. Bu yeniden düzenleme çalışmalarından sonra, sosyal fon, şimdi çok daha değişik durumlarda da yardımlar yapmaya başlamıştır. Örneğin, topluluğun uyguladığı ortak politikanın

(1) Bugün 12 devlet üyedir. (Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika, Lüksemburg, Danimarka, İrlanda, İngiltere, Yunanistan, Portekiz ve İspanya).

(2) YÜKSEL, Ali Sait; Ortak Pazarın (AET) Sosyal Düzeni ve Ortak Pazarla İlişkilerimizin Sanayimiz Açısından Sosyal Yapıya Muhtemel Etkileri TISK Yayını, No: 23, Ank. 1973, s. 2.

(3) YÜKSEL, Ali Sait; a.g.e., s. 3.

(4) YÜKSEL, Ali Sait; a.g.e., s. 12.

(5) LYON-CAEN, Gerard; a.g.e., s. 115.

sonucu olarak, tarım kesiminden sanayi kesimine ya da dokuma gibi gerileyen dallardan diğer sanayilere geçen işçilere, mesleki eğitim çalışmalarına, sakatların iş sahibi edilmesi amacıyla düzenlenen programlara, bölgesel gelişmeyi artırmak için alınan ekonomik ve teknik nitelikli tedbirlerin uygulanmasına yeni fon yalnız 1977 yılında 617 milyon hesap birimi yardım yapmıştır"<sup>1</sup>.

Türkiye, Roma Anlaşmasının 238. maddesi gereğince 1963 yılında Ankara Anlaşması ile Topluluğa hazırlık, geçiş ve son dönem olmak üzere üç kademeli bir katılma koşuluyla girmiş bulunmaktadır. Sosyal politika açısından bu katılma bize işgücü mübadelesi ve işgücü transfer eden ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinden yararlanma olanağı verecektir. Ancak örneğin F. Almanya, AT ile ortaklık ilişkisi olmayan Kuzey Afrika Ülkelerinden, Yugoslavya, Polonya vs. gibi ülkelerden de zaten işçi transferi yapmakta ve onlara da sosyal güvenlik sistemlerinden yararlanma olanağı vermektedir<sup>2</sup>.

## B) İKİ YANLI SÖZLEŞMELERDE:

Gerek Uluslararası Evrensel Kuruluşlarda ve gerekse Bölgesel Kuruluşlarda yapılan çok yanlı sosyal güvenlik sözleşmelerinde olduğu gibi, iki ülke arasında da ayrıca iki yanlı sosyal güvenlik anlaşmalarında işsizlik sigortası ile ilgili hükümler getirilmektedir. Özellikle iş gücü transfer eden uluslararası çok yanlı sözleşmelerle bağlanmış ülkeler arasında iki yanlı sözleşmelere de rastlanmaktadır. Bu da birbirleriyle iş gücü ilişkisi olan iki ülkenin aynı sosyal güvenlik sistemine sahip olmasını ve sosyal güvenlik sisteminin her iki ülkede de aynı koşullarda birlik ve dayanışma içinde faaliyet göstermesini sağlayan zorlayıcı unsurlardan biridir. Ülkeler, sistemin değerlendirilmesinde birbirlerine böyle yardımcı olurlar.

Örneğin, işgücü ihraç eden Türkiye'de<sup>3</sup> işsizlik sigortasının bulunmaması, işsizlik sigortası bulunup da ülkemizden işgücü ithal eden ülkelerle sosyal güvenlik anlaşmalarında uyumsuzluğa neden olmakta, işsiz kalan işçimizin sigortadan yararlanma olanağı zayıflamakta ve hatta işsiz kalıp da ülkesine dönmek zorunda kalanların bu hakları kısıtlanmaktadır. Bu nedenle işgücü transfer eden ülkeler arasında sosyal güvenlik sisteminin denkleştirilmesinde iki yanlı sözleşmelerin büyük etkisi olmaktadır.

Ülkemizle yapılmış iki yanlı sosyal güvenlik sözleşmelerinden işsizlik sigortasını da kapsamına alan ilk sözleşme, 1966 yılında Ankara'da imzalanmış Türkiye Cumhuriyeti ile Hollanda Krallığı arasındaki sosyal güvenlik sözleşmesidir. Bu sözleşmenin 34. maddesinde "Hollanda mevzuatına göre sağlanan işsizlik yardımlarına hak kazanılmasında Türkiye'deki çalışma süresiyle Hollanda'daki çalışma süreleri birleştirilir" hükmü yer almaktadır. Ancak 44. maddede "bu sözleşme, Hollanda Krallığı bakımından, Avrupa'daki Krallığa ait ülkelerde uygulanır" hükmüyle işsizlik sigortası yardımlarının sadece Hollanda Krallığı'nda geçerli sayılacağı teyit olunmaktadır<sup>4</sup>.

(1) AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu Nedir?, Ist. s. 69.

(2) KAZGAN, Gülten; 100 Soruda Ortak Pazar ve Türkiye, Ist. 1970, s. 100.

(3) 1961'den 1981 yılı sonuna kadar İş ve İşçi Bulma Kurumu'na yurt dışına gönderilen işçi sayıları Almanya; 657.715, Avusturya; 39.646, Avusturalya; 8.774, Belçika; 16.156, Fransa; 56.040, Hollanda; 25.226, Irak; 10.467, İsviçre; 9.546, Libya; 80.043, Suudi Arabistan; 41.625, Diğer ülkeler; 29.059, Toplam; 974.297 kişi. Bkz. İİBK, 1981 İstatistik Yıllığı, Ank. 1982, s. 66.

(4) TÜRK-İŞ; İşgücü ve Sosyal Güvenlik Anlaşmaları, Yayın No: 76, s. 150.

## 2- MUKAYESELİ SOSYAL GÜVENLİK HUKUKU KURALLARINDA:

Ülkelerin hukuk sistemlerinde olduğu gibi sosyal politika sistemlerinde de Mukayeseli Hukuk Kuralları önemli yer tutar. O ülkenin sosyal politika ile ilgili hukuk kurallarının oluşmasını ve gelişmesini sağlar.

Bu günkü sosyal güvenlik hukuku ile ilgili zorunlu sosyal sigorta sistemi kuralları; ferdi tasarrufların, sosyal yardımların, ihtiyari sosyal sigortaların kifayetsizliğinden<sup>1</sup> dolayı klasik devirde Bismark zamanında Almanya'da 1883 yılında ortaya konulmuş ise de işsizlik sigortası açısından önemli kuralların iki dünya savaşı arasındaki büyük ekonomik krizden sonra (1929) oluştuğunu görmekteyiz.

Gerçekten mukayeseli sosyal güvenlik hukukunun ülke sosyal güvenlik hukukuna işsizlik sigortası açısından etkisi olan önemli olay, 1. Dünya Savaşının vermiş olduğu maddi hasarların sonucu meydana gelen 1929 Dünya Ekonomik Krizidir. Bu ekonomik olaydan sonra her ülke bir yandan kendi olanakları dahilinde yeni istihdam politikası uygulama yollarını araştırırken, diğer yandan da istihdam dışı kalmış işsizlerin yaşamlarını devam ettirebilmeleri için çareler bulmaya çalışmıştır.

Özellikle İngiliz Ekonomist J. KEYNES, bir yandan istihdam politikası üzerine yeni teoriler ortaya koyarken, diğer yandan 1932 yılında ABD Başkanlığına seçilmiş ROOSEVELT'de ülkesinde ilk defa devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesinin gerektiğini ileri sürerek "Korkutucu Devlet" anlayışını "Koruyucu Devlet (Welfare State)" anlayışına dönüştürüyordu<sup>2</sup>. Böylece ABD'de "Yeni Uygulama (New Deal)" devri başlamış oldu<sup>3</sup>.

Yeni Uygulama (New Deal) ile ROOSEVELT zamanında bir takım ekonomik ve sosyal yasalar çıkarıldı. Bunların en önemlisi, 16 Haziran 1933 tarihinde çıkarılan "Sanayinin Geliştirilmesi Yasası (National Industrial Recovery Act)" ile 14 Ağustos 1935'de çıkarılan "Sosyal Güvenlik Yasası (Social Security Act)"<sup>4</sup> yasalarıdır.

Sosyal Güvenlik Yasası (Social Security Act) ile işsizlik, yaşlılık, çocuk, yetimlik, dulluk, körlük, ölüm gibi durumlarda vatandaşa yardım yapılması ve sosyal sigortaların kurulması sağlanmış oldu. Bu yasa hem dağınık olan sosyal güvenlik kuruluşlarını bir araya toplamakta ve hem de bu tehlikelerin karşılanmasının kolaylaşacağı (özellikle işsizlik ve sağlık yönünden) görüşünü yansıtmaktadır<sup>5</sup>.

Yasada işsizlik riskine ait önlemler için vergi yoluyla finanse edilmiş yardımlardan dolayı olarak yararlanmak amaçlanmıştır. Bununla birlikte işsizlik sigortası sisteminin yürütülmesi de öngörülmektedir.

ROOSEVELT'in bu "Yeni Uygulama (New Deal)"sı sonraları 1941 yılında yayınlanan "Atlantik Şartı"nda ve "BEVERIDGE Planı"nda da etkili olmuştur.

### A) ATLANTİK ŞARTI'NDA:

ROOSEVELT, ülkesinde ekonomik ve sosyal önlemler alırken, ortaya çıkan ikinci dünya savaşının nedenleriyle de ilgilenmek zorunda kalmıştır. Nitekim 6 Ocak

(1) TALAS, Cahit; Sosyal Güvenlik, a.g.e., s. 7-12.

(2) DUPEYROUX, Jean-Jacques; a.g.e., s. 69.

(3) NERE, Jacques; 1929 Krizi, AITIA Yayın No: 134, Çev: TOPRAK Vamık, Ank. 1980, s. 107 ve devamı.

(4) Sosyal Güvenlik terimi ilk defa bu yasada yer almıştır.

(5) DUPEYROUX, Jean-Jacques; a.g.e., s. 70-71.



1941 yılında Amerikan Kongresine sunmuş olduğu "4 ilke" ile ilgili mesajında dünya barışının buna bağlı olduğu üzerinde durmuş<sup>1</sup>, üzerine 4 ilke daha ekleyerek 12 Ağustos 1941 tarihinde Atlantik'te bir savaş gemisinde bulunduğu İngiliz Başbakanı CHURCHILL ile birlikte bu mesajı "Atlantik Şartı" adı altında imzalayıp yayınlamışlardır.

Sonradan 1 Ocak 1942 tarihinde Washington'da 26 devletçe imza edilmiş olan bu şartın 5. maddesi "herkes için daha iyi çalışma koşulları, ekonomik yükselme ve sosyal güvenlik sağlamak amacıyla, bütün uluslararası ekonomide tam bir işbirliği" hükmünü getiriyor<sup>2</sup>.

Şartın sosyal güvenlikle ilgili bu maddesi savaş sonunda bir çok ülkelerde sosyal güvenlik sisteminin kurulmasında ve Beveridge Planının hazırlanmasında etkili olmuştur.

## B) BEVERIDGE PLANI'NDA:

Kasım 1940'da İngiltere Çalışma Bakanı E. BEVIN; "Sosyal güvenlik milli hayatımızın hedefi olacaktır"<sup>3</sup> beyanatını yapmakla sosyal güvenliğe verilen önemi bir daha tekrarlamış oluyordu. Gerçekten İngiltere Hükümeti, 1941 yılında William BEVERIDGE'in Başkanlığında ihtisas sahibi yüksek memurlardan oluşan bir kurulu İngiliz sosyal güvenlik sisteminin genel kurallarını belirlemek üzere görevlendirdi. Kurulun 1 Aralık 1942 yılında yayınladığı rapor (social insurance and allied services) bu gün "Beveridge Planı" olarak anılmaktadır.

Günümüzde sosyal güvenlik sistemi genel ilkelerinin temelini oluşturan bu planın hazırlanmasından önce, İngiltere'de sosyal güvenlik önlemlerine ve işsizlik sigortasının gelişmesine değinmekte yarar vardır.

### a) BEVERIDGE PLANINDAN ÖNCE İNGİLTERE'DE:

İngiltere'de bugünkü sosyal güvenlik sistemine geçilmeden önceki devrenin en önemli özelliği, her sosyal hizmet kolunun kendi başına gelişmiş olmasıdır. Diğer bir deyişle, çeşitli sosyal hizmetlerin tek bir teşkilat altında toplanmamış olmasıdır. İngiltere'de sosyal hizmetlere ait faaliyetleri 16. yy'deki muhtaçlara yardım için kurulan "Komün Vergi"lerinde görmekteyiz. Bu vergiler, ilk defa 1541 yılında Londra Belediyesince fakirlik ve dilencililiğin sadaka yoluyla önlenemeyeceği görüldükten sonra vazedilmiştir. Ancak bu da Londra bölgesine dilenci ve fakir akımını artırdığından konu ülkenin genel sorunu olarak ele alınmıştır. Bu münasebetle muhtaçlara yardım konusu ülke çapında ele alındı ve 1571 ve sonraları 1597'de serse-rilerin cezalandırılması ve fakirlerle acizlerin yardım görmesi için yeni bazı kanunlar çıkarıldı. Buna göre sulh hakimleri bölgelerindeki fakir sayısını tespit edecek, sonra bunların bakımı için mali yükü tahmin edecek ve bölge sakinlerinin hissesine düşen vergi miktarını belirleyecekti<sup>4</sup>. Ancak bu fakirlere yardım kanunları gerektiği gibi uygulanamamıştır.

(1) F. ROOSEVELT'in Dört İlkesi; 1- Devletin Güvenliğinin Korunması, 2- Denizlerde Serbest Dolaşımın Korunması, 3- Devletlerarası Hukukun ve Barışın Korunması, 4- Demokrasinin Korunması, Bkz. DUPEYROUX Jean-Jacques, a.g.e., s. 71.

(2) ÜÇÖK, Coşkun; Siyasal Tarih, a.g.e., s. 282.

— TOYNBEE, Arnold; A Study of History, Abridged Edition, RIIA, Oxford 1960, s. 901.

(3) DUPEYROUX, Jean-Jacques; a.g.e., s. 75.

— TALAS, Cahit; Sosyal Güvenlik, a.g.e., s. 25.

(4) MAUROIS, Andre; İngiltere Tarihi, çev. YALÇIN, Hüseyin Cahit; Kanaat Kitabevi, İst. 1938, s. 275.

1911 tarihli Milli Sigorta Kanunu, sosyal sigorta mahiyetinde iki sigorta kolu kurulmasını öngörüyordu; hastalık ve işsizlik. Bu kanunla fakirlere yardım kanunun-daki esaslardan farklı bir yardımlaşma şekli ortaya konulmuştur. Kanunun temel amacı düşük gelir gruplarına mensup olan işçi ve müstahdem kitlesini korumaktır. Belirli ücret ve maaş düzeyinin altında geliri olanlara sigortaya girme zorunluluğu getiriliyordu. Buna göre gerek işveren gerek işçi ve gerekse devletin katıldığı bir sigorta fonuna prim ödeme mükellifiyeti konuldu. Böylece tehlike karşısında bu fondan ödenek istemek hakkı doğuyor. Başbakan Lloyd GEORGE'in uygulamaya koyduğu bu sigorta kanunu, prim ödeme zorunluluğuna dayanan işsizlik sigortası ilkesini kapsıyordu.

Gerçi bu sigorta sistemi, Alman sosyal sigorta mevzuatında bulunan ilkelere göre düzenlenmişti. Sigortanın yönetimi yardım sandıkları, sendikalar ve özel sigorta şirketleri tarafından yürütülmekteydi. Bu hizmeti hiç kar almadan yürüten bu kuruluşlar sadece idari masraflarını karşılamak üzere sosyal sigortaya devletçe yapılan nakdi yardım kısmından belirli bir meblağı almakla yetiniyorlardı.

Kanun çok büyük tartışmalara yol açtı. Bir taraftan prim ödeme zorunluluğuna itiraz edenler, primlerin taraflarca değil, sadece devlet tarafından ödenmesini şart koşuyorlardı. Diğer taraftan işverenin ödediği primlerin üretim masraflarını haksız yere artıracaklarını, işçinin priminin de haksız yere ücretleri düşüreceği ileri sürülerek, 1911 tarihli kanuna muhalefet ettiler. Fakat herşeye rağmen, bu sigorta ilkesi toplumun bünyesine iyice yerleşti. Hatta bugün İngiltere'de uygulanan sosyal güvenlik sisteminin temelini bu kanun oluşturmaktadır.

İşsizlik sigortasının ödenekleri, sigortalının bütün ihtiyaçlarını karşılayacak kadar yüksek tutulmasına gerek olmadan, ancak sigortalının diğer gelir kaynaklarına ilave olarak düşünülmüştür. Diğer gelir kaynaklarından kastedilen, sigortalının şahsi tasarrufları, akrabalarından karşılayacağı yardımlar, yardım sandıkları ve sigortadan alacağı ödenekler ve hatta aşırı muhtaçlık halinde fakirlere yardım kuruluşlarından alınan yardımlardır.

Ödeneklerin ancak bir ilave gelir olması fikri kabul edilirken, daha çok özel sigorta şirketlerinin ve diğer serbest yardım ve hizmet şirketlerinin muhalefetlerinden korkulduğu için bu yola başvurulmuştur. Ödeneklerin ek bir gelir durumunda kalması şartı hastalık sigortası kolunda sosyal güvenlik sistemine geçiş tarihine kadar devam etmiştir.

Başlangıçta bu sigortanın kapsamına makine, gemi inşaatı, inşaat sanayii gibi sektörler giriyordu. Bu sektörler aynı zamanda istihdam imkanlarının yüksek dalgalanmalara tabi bulunduğu iş sahalarını temsil etmektedir.

1916'da kanunun kapsamı genişletilerek, savaş malzemesi ve teçhizatı ile ilgili iş kollarındaki işçilerde süratle himayeye alınmıştır. 1921'de ise sanayi ve ticaret sektöründe çalışanların büyük bir kısmını içine almıştır. I. Dünya savaşından sonra, savaş sonrası krizin yarattığı tazyik dolayısıyla sigortada büyük bir yenilik yapılmış ve sigortalıya tabi kimselere de ödenek verilmeye başlanmıştır. Ayrıca ödenek alma süreleride uzatılmıştır.

İşsizlik sigortası, 1921'den sonra, hastalık sigortasının kapsadığı sahaların hemen hemen hepsini içine alacak kadar genişletilmiş, ticaret ve sanayi sektörlerinde yılda asgari kazancı 250 Sterlin'i aşmayan fikir işçilerine (müstahdemlere) de teşmil edilmiştir. Bu kazanç sınırı önceleri 160 Sterlin idi. Sigortadan muaf tutulanlar sadece

yüksek gelir dilimlerini işgal eden müstahdemler değil, aynı zamanda Belediye memurları ve yerel idarelerin çeşitli kollarında çalışan bütün müstahdemler (hizmetliler) dir. Bunların sigortaya alınmayışının nedeni, bu iş yerlerinde işsiz kalma ihtimalinin pek zayıf olusudur. Sonra evlerde hizmetçilik yapanlarla, tarım işyerlerinde çalışanların da işsizliğe karşı sigorta edilmeleri pek gerekli görülmemiş, önemsiz adedilmişlerdir.

1921'den sonra, işsizlik sigortası kolunda ödeneklere yapılan zam bundan böyle sigorta ilkelerine sadık kalma amacından ayrılmaya yol açmıştır. Zira ödeneklerin tamamının primlerle karşılanması ilkesi 1911'de sosyal sigortalar kurulurken ana ilke olarak ele alınmıştır. İşsizliğin çok yaygın bir hale gelişi ve iş bulma imkanlarının uzun zamanda elde edilmesi olayı karşısında ödeneklerin asgari geçimi sağlayacak bir düzeye yükseltilmesi zorunluluk halini almıştır. Bu defa da primlerin, süratle yükselen sigorta masraflarını karşılayamaması durumu ortaya çıkmıştır. Bunun üzerine devletin, sigortaya yaptığı yardım miktarını arttırması gerekmiştir. Ancak, bu önlem de yeterli olmayınca sigorta fonu devletten her yıl biraz daha artan nisbette borç almaya başlamıştır. Sonra ödenek alma sürelerinin uzatılması sonunda sorun daha da büyümüştür.

Kural olarak sigortalı, işsiz kaldığı zaman kendisine daha önce ödemiş olduğu primler üzerinden belli bir süre için ödenek ödenir. Ve bu ödenekler sigortalı için istenebilir, yasal hak teşkil eder. Bu süre aşılmca kendisinden sigortaya yeniden istekte bulunması ve durumunu özel olarak kabul ettirmesi istenirdi. Bu durumlarda sigortalının isteği bazı gerekçelerle reddedilebilirdi. Örneğin, asgari geçim imkanlarına zaten sahip olduğu, akrabaları tarafından pek ala bakılabildiği, iş arama konusunda samimi davranmadığı gibi gerekçeler. Demek ki işsizlik sigortasında ek ödenek talepleri'nin derecesini kontrol etmek hastalık sigortasındaki gibi kolay değildir. Zira hastalık sigortasında durumun doktor muayenesi ile ispat edilip sağlık raporu ile teyit edilmesi imkanı vardır. Halbuki işsizlik halinde talepler bu kadar kesin tesitlerle tespit edilememektedir. Bu yüzden uygulamada ek talepleri önlemek için gayet sert kurallar vazedilmiştir. Örneğin, sigortalı bir işsizin belirli zamanlarda İş ve İşçi Bulma Kurumuna bizzat gidip defteri imzalaması koşulu gibi. Burada güdülen esas amaç, işsiz kimseyi kurumun o kimsenin çalıştığı iş sahasında açılmış iş imkanlarından haberdar etmektir. Kurumun gösterdiği iş imkanları makul olduğu taktirde sigortalının o işe müracaat etmesi zorunludur. Müracaat etmeyip ödenek almaya devam ettiği taktirde ödenek sahtekarlığı yapmış sayılır.

İşsizlik sigortasında alınan sert önlemlere verilecek diğer bir örnek, işsiz kalmış bir sigortalının belirli bazı şartlar içinde kabul edebileceği veya reddedebileceği iş çeşitleri tarif edilmiştir. İşsizliğin uzun sürmesi halinde kendisine ne gibi durumda kendi iş sahası dışında kalan veya alışmış bulunduğu ücret haddinden, daha düşük ücret sağlayan bir işi kabul etmesinin veya yeni bir iş sahasında eğitim görmeye başlamasının şart koşulacağını gösteren bir takım nizamnameler düzenlenmiştir. Bu gibi sert kurallar işsizlik sigortası kolu için gereklidir. Ancak bunların anlayış ve sigortalının özel durumunu göz önüne alışı gibi inceliklere bakılarak uygulanması gerekir. İngiltere'de buna çalışılmıştır.

Sigortalı bir kimsenin işsiz kalması halinde hal ve gidişini düzenleyen kuralların yanı sıra, sigorta fonunun diğer bir takım tedbirlerle de korunması gerektiği duyulmuştur. Sigorta fonunu koruyucu mahiyette alınan önlemler iki türdür: 1- Fondan çekilecek ödeneklerin miktarını sınırlamak, 2- Ödeneğe hak kazanma şartlarını ve ödenek alma süresini evvelce ödenmiş prim miktarına göre ayarlamak.



1911 tarihli Milli Sigorta Kanunu, sosyal sigorta mahiyetinde iki sigorta kolu kurulmasını öngörüyordu; hastalık ve işsizlik. Bu kanunla fakirlere yardım kanunun-daki esaslardan farklı bir yardımlaşma şekli ortaya konulmuştur. Kanunun temel amacı düşük gelir gruplarına mensup olan işçi ve müstahdem kitlesini korumaktır. Belirli ücret ve maaş düzeyinin altında geliri olanlara sigortaya girme zorunluluğu getiriliyordu. Buna göre gerek işveren gerek işçi ve gerekse devletin katıldığı bir sigorta fonuna prim ödeme mükellefiyeti konuldu. Böylece tehlike karşısında bu fondan ödenek istemek hakkı doğuyor. Başbakan Lloyd GEORGE'in uygulamaya koyduğu bu sigorta kanunu, prim ödeme zorunluluğuna dayanan işsizlik sigortası ilkesini kapsıyordu.

Gerçi bu sigorta sistemi, Alman sosyal sigorta mevzuatında bulunan ilkelere göre düzenlenmişti. Sigortanın yönetimi yardım sandıkları, sendikalar ve özel sigorta şirketleri tarafından yürütülmekteydi. Bu hizmeti hiç kar almadan yürüten bu kuruluşlar sadece idari masraflarını karşılamak üzere sosyal sigortaya devletçe yapılan nakdi yardım kısmından belirli bir meblağı almakla yetiniyorlardı.

Kanun çok büyük tartışmalara yol açtı. Bir taraftan prim ödeme zorunluluğuna itiraz edenler, primlerin taraflarca değil, sadece devlet tarafından ödenmesini şart koşuyorlardı. Diğer taraftan işverenin ödediği primlerin üretim masraflarını haksız yere artıracaklarını, işçinin priminin de haksız yere ücretleri düşürecekleri ileri sürülerek, 1911 tarihli kanuna muhalefet ettiler. Fakat herşeye rağmen, bu sigorta ilkesi toplumun bünyesine iyice yerleşti. Hatta bugün İngiltere'de uygulanan sosyal güvenlik sisteminin temelini bu kanun oluşturmaktadır.

İşsizlik sigortasının ödenekleri, sigortalının bütün ihtiyaçlarını karşılayacak kadar yüksek tutulmasına gerek olmadan, ancak sigortalının diğer gelir kaynaklarına ilave olarak düşünülmüştür. Diğer gelir kaynaklarından kastedilen, sigortalının şahsi tasarrufları, akrabalarından karşılayacağı yardımlar, yardım sandıkları ve sigortadan alacağı ödenekler ve hatta aşırı muhtaçlık halinde fakirlere yardım kuruluşlarından alınan yardımlardır.

Ödeneklerin ancak bir ilave gelir olması fikri kabul edilirken, daha çok özel sigorta şirketlerinin ve diğer serbest yardım ve hizmet şirketlerinin muhalefetlerinden korkulduğu için bu yola başvurulmuştur. Ödeneklerin ek bir gelir durumunda kalması şartı hastalık sigortası kolunda sosyal güvenlik sistemine geçiş tarihine kadar devam etmiştir.

Başlangıçta bu sigortanın kapsamına makine, gemi inşaatı, inşaat sanayii gibi sektörler giriyordu. Bu sektörler aynı zamanda istihdam imkanlarının yüksek dalgalanmalara tabi bulunduğu iş sahalarını temsil etmektedir.

1916'da kanunun kapsamı genişletilerek, savaş malzemesi ve teçhizatı ile ilgili iş kollarındaki işçilerde süratle himayeye alınmıştır. 1921'de ise sanayi ve ticaret sektöründe çalışanların büyük bir kısmını içine almıştır. I. Dünya savaşından sonra, savaş sonrası krizin yarattığı tazyik dolayısıyla sigortada büyük bir yenilik yapılmış ve sigortalıya tabi kimselere de ödenek verilmeye başlanmıştır. Ayrıca ödenek alma sürelerinde uzatılmıştır.

İşsizlik sigortası, 1921'den sonra, hastalık sigortasının kapsadığı sahaların hemen hemen hepsini içine alacak kadar genişletilmiş, ticaret ve sanayi sektörlerinde yılda asgari kazancı 250 Sterlin'i aşmayan fikir işçilerine (müstahdemlere) de teşmil edilmiştir. Bu kazanç sınırı önceleri 160 Sterlin idi. Sigortadan muaf tutulanlar sadece

yüksek gelir dilimlerini işgal eden müstahdemler değil, aynı zamanda Belediye memurları ve yerel idarelerin çeşitli kollarında çalışan bütün müstahdemler (hizmetliler) dir. Bunların sigortaya alınmayışının nedeni, bu iş yerlerinde işsiz kalma ihtimalinin pek zayıf oluşudur. Sonra evlerde hizmetçilik yapanlarla, tarım işyerlerinde çalışanların da işsizliğe karşı sigorta edilmeleri pek gerekli görülmemiş, önemsiz addedilmişlerdir.

1921'den sonra, işsizlik sigortası kolunda ödeneklere yapılan zam bundan böyle sigorta ilkelerine sadık kalma amacından ayrılmaya yol açmıştır. Zira ödeneklerin tamamının primlerle karşılanması ilkesi 1911'de sosyal sigortalar kurulurken ana ilke olarak ele alınmıştı. İşsizliğin çok yaygın bir hale gelişi ve iş bulma imkanlarının uzun zamanda elde edilmesi olayı karşısında ödeneklerin asgari geçimi sağlayacak bir düzeye yükseltilmesi zorunluluk halini almıştır. Bu defa da primlerin, süratle yükselen sigorta masraflarını karşılayamaması durumu ortaya çıkmıştır. Bunun üzerine devletin, sigortaya yaptığı yardım miktarını arttırması gerekmiştir. Ancak, bu önlem de yeterli olmayınca sigorta fonu devletten her yıl biraz daha artan nispette borç almaya başlamıştır. Sonra ödenek alma sürelerinin uzatılması sonunda sorun daha da büyümüştür.

Kural olarak sigortalı, işsiz kaldığı zaman kendisine daha önce ödemiş olduğu primler üzerinden belli bir süre için ödenek ödenir. Ve bu ödenekler sigortalı için istenebilir, yasal hak teşkil eder. Bu süre aşılmıca kendisinden sigortaya yeniden istekte bulunması ve durumunu özel olarak kabul ettirmesi istenirdi. Bu durumlarda sigortalının isteği bazı gerekçelerle reddedilebilirdi. Örneğin, asgari geçim imkanlarına zaten sahip olduğu, akrabaları tarafından pek ala bakılabildiği, iş arama konusunda samimi davranmadığı gibi gerekçeler. Demek ki işsizlik sigortasında ek ödenek talepleri'nin derecesini kontrol etmek hastalık sigortasındaki gibi kolay değildir. Zira hastalık sigortasında durumun doktor muayenesi ile ispat edilip sağlık raporu ile teyit edilmesi inkarı vardır. Halbuki işsizlik halinde talepler bu kadar kesin testlerle tespit edilememektedir. Bu yüzden uygulamada ek talepleri önlemek için gayet sert kurallar vazedilmiştir. Örneğin, sigortalı bir işsizin belirli zamanlarda İş ve İşçi Bulma Kurumuna bizzat gidip defteri imzalaması koşulu gibi. Burada güdülen esas amaç, işsiz kimseyi kurumun o kimsenin çalıştığı iş sahasında açılmış iş imkanlarından haberdar etmektir. Kurumun gösterdiği iş imkanları makul olduğu takdirde sigortalının o işe müracaat etmesi zorunludur. Müracaat etmeyip ödenek almaya devam ettiği takdirde ödenek sahtekarlığı yapmış sayılır.

İşsizlik sigortasında alınan sert önlemlere verilecek diğer bir örnek, işsiz kalmış bir sigortalının belirli bazı şartlar içinde kabul edebileceği veya reddedebileceği iş çeşitleri tarif edilmiştir. İşsizliğin uzun sürmesi halinde kendisine ne gibi durumda kendi iş sahası dışında kalan veya alışmış bulunduğu ücret haddinden, daha düşük ücret sağlayan bir işi kabul etmesinin veya yeni bir iş sahasında eğitim görmeye başlamasının şart koşulacağını gösteren bir takım nizamnameler düzenlenmiştir. Bu gibi sert kurallar işsizlik sigortası kolu için gereklidir. Ancak bunların anlayış ve sigortalının özel durumunu göz önüne alışı gibi inceliklere bakılarak uygulanması gerekir. İngiltere'de buna çalışılmıştır.

Sigortalı bir kimsenin işsiz kalması halinde hal ve gidişini düzenleyen kuralların yanı sıra, sigorta fonunun diğer bir takım tedbirlerle de korunması gereği duyulmuştur. Sigorta fonunu koruyucu mahiyette alınan önlemler iki türdür: 1- Fondan çekilecek ödeneklerin miktarını sınırlamak, 2- Ödeneğe hak kazanma şartlarını ve ödenek alma süresini evvelce ödenmiş prim miktarına göre ayarlamak.

İşsizlik sigortası 1927'de revizyona tabi tutulmuştur. Bu defa ödenek alma süresi belirli ödeme şartları yerine getirildiği takdirde süresiz uzatılmıştır. Ancak bu da durumu düzeltmeyince ödenek alma müddetinin yeniden sınırlanması cihetine gidilmiştir. Sonra sigortadan ödeneğe hak kazanma şartlarını yerine getiremeyen kimselere de geçici ödenekler adı altında bir takım ödenekler verilmesine başlanmıştır. Ancak bu gibi ödemeler 1931'de ekonomik krizin etkisiyle sınırlanmıştır.

Sınırlamayı gerçekleştirmek için "ailenin geçim imkanlarının incelenmesi" koşulu getirilmiştir. Böylece "geçici ödenekler" tabiri yerine "geçici ödemeler" tabiri kabul edilmiştir. Bu devrede bir çok kimseler özellikle evli kadınlar ödenek alma hakkını kaybetmişlerdir.

İşsizlik sigortası kanunu 1934'de esaslı bir değişikliğe uğramış ve işsizlik ödenekleri ile geçici ödemeler birbirinden iyice ayrılmış, "geçici ödemeler" tabiri yerine "işsizlik yardımları" tabiri kabul edilmiştir. İşsizlik yardımları, yalnız ödenek alma sürelerini doldurup, aşmış kimselere değil, aynı zamanda ödenek alma hakkına hiç bir zaman sahip olmamış kimselere de yapılmaya başlanmıştır. Yardımların idaresi "İşsizlik Yardımları Komisyonu" adı altında kurulan bir komisyona bırakılmış ve komisyona işsizlik ödeneklerini takviyeye muhtaç bulunan şahıslara da yardım etme yetkisi tanınmıştır. İşsizlik yardımlarının finansman kaynağını devlet sağlıyordu.

1936'dan sonra, tarım sektörü de sigortaya dahil edilmiştir. Ancak bu sektör daha önce de fakirlere yardım sisteminden yararlanmaktaydı. Bu nedenle mevcut sistemde büyük bir değişikliğe gerek duyulmamıştır.

Uygulamada mevcut sistem ihtiyaç sahipleri arasında hiç ilgi görmediği halde yeni bir çare bulunması için toplum sürekli tahrik edilmişti. Bu nedenle 1908'de "İhtiyarlık Rantları Kanunu" çıkarılmıştı. Ancak bu kanun bir sosyal sigorta mahiyetini taşııyordu. Zira prim ödeme zorunluğu yoktu. Rantlar yardım talebinde bulunan kimsenin ekonomik ihtiyaçlarının iyice araştırılmasından sonra verilmekteydi. Burada şarta bağlı olarak yapılan muntazam bir yardım söz konusudur. Bu kanun yardımı hak kazanmak konusunda 1834'de çıkarılmış olan "Fakirlere Yardım Kanunu" ile aynı esastan hareket etmekteydi. Onda da yardım talebinde bulunan kimsenin geçim imkanları araştırılmaktaydı. Yapılacak işsizlik yardımı, ödeneklerden düşük tutuluyordu.

1940'da sigortaya tabi kişilerin sayısı artırılmıştır. Bu amaçla çalışanların sigortaya girmelerini sağlayacak ücret ve maaş tavanı 428 sterline çıkarılmıştır. 1944'de yeniden gözden geçirildikten sonra ödeme hadleri yükseltilmiştir. Ancak 21 yaşından aşağı olan kimseler için bu hadler daha düşük tutulmuştur<sup>1</sup>.

#### **b) BEVERIDGE PLANININ MAHİYETİNDE:**

Plan, William BEVERIDGE'nin başkanlığında ihtisas sahibi yüksek memurlardan oluşan bir komisyon tarafından 1941 Haziran'ında hazırlanmıştır. Esasen Beve-

(1) TITMUS, Richard M.; Essays on "The Welfare" state, George Allen and Unwin, London 1976, s. 15, 24, 67 ve devamı.

— MENDELSON, R.; Social Security in British Common Wealth, London 1954, s. 10 ve devamı.

— YOUNG, A. F.; Social services in British Industry, Routledge and Kegan Poul, London 1968, s. 4, 5, 6, 147 ve devamı.



ridge daha 1910-1911 yıllarında İngiltere Sosyal Sigorta Kanunlarının hazırlanmasına büyük ölçüde katılmış ve sosyal politika alanında çok değerli müteahhis olarak da isim yapmıştır<sup>1</sup>. Kendisi kapitalist ekonomi uygulayan ülkelere sosyal ve politik alanda reçeteler getiren, ROOSEVELT ile ekonomik alanda teoriler ortaya koyan KEYNES'in etkisinde kalmış uygulayıcı bir kimsedir<sup>2</sup>.

Beveridge Planı, İngiltere'de sosyal güvenlik sistemini kurma ve yönetme amacı güden bir öneriler sistemidir. Önerilerin hedefi, İngiltere'de yürürlükte olan sosyal sigorta teşkilatını genişletmek, tadil etmek ve tamamlamak suretiyle yeni bir sistem ortaya koymaktır. Diğer bir deyişle, ancak bir kısım vatandaşların ihtiyacını karşılayabilen çeşitli ve dağınık sigorta kolları ve yardım kuruluşları yerine sefalet ve zaruret hallerine karşı bütün halkı güvenlik altına alacak yeni bir organizasyon şekli kurmaktır.

Plan, bir kanun taslağı şeklinde düzenlenmemiş olup, ilgilileri bağlamayan bir teklifler raporundadır. İbarettir. Plandaki teklifler esas olarak ancak 1944 yılı sonlarında bir kanun taslağı şeklinde hazırlanarak Avam Kamarasına sunulmuştur. Bundan sonra sosyal güvenlik mevzuatı ile ilgili olarak seri halinde kanunlar çıkarılmıştır. Örneğin, 1945 tarihli Çocuk Yardımları Kanunu (Aile Yardımları), 1946 tarihli Milli Sağlık Hizmeti Kanunu, 1946 tarihli Milli Sigortalar kanunu gibi.

Sosyal güvenlik planı, kapitalist bir milli ekonomi içinde mevcut sosyal düzeni korumak amacıyla, kapitalist ekonomi düzenine özgü araçlarla ele alınmaktadır. Bu plan ilk hazırlıkları esnasında: 1- Yokluk (sefalet), 2- Hastalık, 3- Cehalet, 4- İşsizlik ve 5- Bakımsızlık gibi riskleri ortadan kaldıracak geniş kapsamlı sosyal reformun bir kısmı olarak gösterilmiştir. Ancak İkinci Dünya Savaşı içinde hazırlanan bu plan, savaşta zafere yardım mahiyetinde de ele alınmıştır. Şöyleki, raporun son paragraflarından biri olan 458. paragrafa göre; "Zaferin bir an önce kazanılması, ancak her vatandaşın bütün gayret ve çabasını savaş hedeflerine yönelttilmesini sağlamakla mümkün olabilir. Bu konu 3 gerçeği değiştiremez: 1- Zaferin amacı, önceki yaşama koşullarından daha iyi yaşama koşulları vaadeden bir dünyada yaşamayı sağlamaktır. 2- Hükümetin daha mükemmel yaşama koşulları öneren bir düzen kurmak üzere planlar yapması yanında vatandaşlar da savaş gayreti içinde bulunacaklardır. 3- Bu gibi planların zamanında yetişmesi gerekiyorsa bunlar şimdiden hazırlanmalıdır"<sup>3</sup>.

#### aa) SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİNİN AMACI:

Beveridge raporunda, planı yapılmış ve 1946 yılından itibaren uygulanmasına başlanmış olan sosyal güvenlik sistemi, yepyeni bir sosyal sorumluluk anlayışına dayanır. Ana fikir, ferdin ve ailenin asgari bir gelir güvencesine sahip olması konusunda toplumun bütününün devlet kanalıyla harekete geçerek sorumluluk yüklenmesidir. Bu amaçla günlük hayatta normal tehlike durumları ortaya çıkar çıkmaz kayba uğrayan geliri, asgari geçime yeterli olabilecek bir gelir miktarı ile telafi etme yoluna gidilebilir. Kazancın kayba uğraması çeşitli nedenlerle ortaya çıkar. Örneğin, hastalık, analık, malüllük, iş kazası, meslek hastalığı, ihtiyarlık, dulluk, yetimlik, ölüm ve işsizlik gibi. Bu durumlarda vatandaşlara asgari bir geçim sağlanması esas itibarıyla Milli Sigorta adı altında anılan geniş kapsamlı sosyal si-

(1) TALAS, Cahit; Sosyal Güvenlik, a.g.e., s. 25.

(2) DUPEYROUX, Jean-Jacques; a.g.e., s. 76.

(3) BIT, Plans Pour la Securite Sociale en Grande-Bretagne, Revue Internationale du Travail, XLVII, No: 1, Janvier 1943.

gorta ve yardım hizmeti kanalıyla olacaktır. Milli yardım kanalıyla ancak Milli sigortanın ödeneğine hak kazanma şartlarını yerine getirememiş kimseler veya sigortadan ödenek alma haklarını sonradan kaybetmiş kimseler veya ihtiyaçlarının özelliği dolayısıyla standard olan ödenek hadleri ile karşılanamaması hallerinde ve Milli Sigortanın konusu dışında kalan nedenlerle muhtaç duruma gelmiş kimseleri kapsar.

Beveridge'e göre Milli Sigortanın verimli olarak işleyip başarılı olabilmesi üç temel unsura bağlıdır: 1- Çocuk Yardımları Sisteminin uygulanması (1945'de Aile Yardımları Kanunu ile başlamıştır). 2- Geniş kapsamlı bir Milli Sağlık Hizmetinin sağlanması (1946 tarihli Milli Sağlık Hizmeti Kanunu). 3- Kütle işsizliğini önlemeye ait milli bir istihdam politikası uygulanması<sup>1</sup>.

#### **bb) TAM İSTİHDAMIN SAĞLANMASI:**

1945 yılında Beveridge'in "Full Employment in a Free Society" adlı yayınladığı kitabında, yazar burada tam istihdam politikası şartları üzerinde durmuştur. Kul-lanılmamış tasarrufların ekonomik kriz ve eksik istihdama neden olduğu görüşünü ileri süren Keynes'in etkisi altında kalan Beveridge, sefaletin neden toplumlarda bir skandal olduğunu ve buna karşı mücadelenin tek yolunun planlı ekonomi uygulama suretiyle hedefin tam istihdamı sağlamak olduğu görüşündedir<sup>2</sup>.

Beveridge'in bütün doktrinine şu prensip hakimdir: Bir sosyal güvenlik politikası sadece sosyal değil aynı zamanda iktisadi bir politikadır. Refah devrelerinde gelirlerden primler şeklinde indirimler yapıp bunlar depresyon devrelerinde iade edildiği nispette sosyal güvenlik politikası belirli bir ekonomik denge sağlamayı başarır. Böylece de belirli bir düzeye kadar tam istihdamın gerçekleşmesine yardım edebilir.

Burada sosyal güvenlik sorunlarının ekonomik ve sosyal yönleri arasında karşılıklı bağıllık durumu olduğunu belirtir. Örneğin, sağlık malzemesi ve sağlık politikasının bir gelir dağılımı politikası ile çok yakın ilgisi vardır. Zira bir sağlık malzemesi ve sağlık politikası, çalışma kapasitesinin devamlılığı ve desteklenmesine yardım eder. Bu politika etkili olduğu nispette milli geliri ve üretimi artırmak yönünden fayda sağlayacaktır. Böylece dağıtılan gelir tutarını artıracak ve işsizlik halinde ödenen destekleme gelirlerinin miktarını azaltacaktır. Sonuçta sosyal güvenlik politikasında bir birlik sağlanmış olacaktır<sup>3</sup>.

Yine Beveridge'e göre, gelir güvenliğinin sağlanması sosyal güvenlik önlemlerinin belli başlı hedeflerinden biri diye düşünülürse, bu hedefe çok zaman sosyal güvenlik önlemleriyle sosyal hizmetlerin birlikte çalışması sonucunda varılacağı görülür. Bu nedenle tam istihdam şartlarının gerçekleştiği bir devrede işsiz kalmış bir kimse sadece işsizlik ödeneklerine muhtaç değil, aynı zamanda bir danışma bürosunun hizmetine de muhtaçtır.

#### **cc) MİLLİ SİGORTANIN DAYANDIĞI PRENSİPLER:**

Beveridge planında bütün prensipleri farzedilerek ele alınan sosyal hizmet şekli milli sigorta adı altında karşımıza çıkmaktadır. Bunun prensiplerini şöyle sıralayabiliriz:

1- Asgari geçim ödeneğinin ücret hadlerinden ayrı olarak, ücret hadlerine bağlı kalmadan tek bir had üzerinden ödenmesi: Böylece sağlanan ödenekler ilgililerin

(1) TALAS, Cahit; Sosyal Güvenlik, a.g.e., s. 27.

(2) DUPEYROUX, Jean-Jacques, a.g.e., s. 76.

(3) TALAS, Cahit; Sosyal Güvenlik, a.g.e., s. 29.

aldıkları ücret üzerinden değil, ayrı bir esasa göre tespit edilmiş herkes için aynı olan tek bir had üzerinden ödenir. Bu tek had değişik kazançların hepsi için aynıdır. Ancak işsizlik, sakatlık, analık, dulluk ve yaşlılık için daha yüksek bir had üzerinden tespit edilmiş "geçici bir ödenek" şekli vardır.

Uygulamada tek had üzerinden ödenek ödeyen sadece İngiltere ve Yeni Zelanda<sup>1</sup> vardır. Almanya, ABD ve diğer ülkelerin çoğunda ödeneklerin ücret hadlerine bağlı olması prensibi uygulanır.

2- Primlerin tek had üzerinden ödenmesi: Böylece her sigortalı vatandaşın veya işverenin ödemekle mükellef olduğu prim ilgilinin mali gücünün az veya çok olmasına bakılmaksızın tek bir had üzerinden ödenir. Diğer bir deyişle zengin olsun, fakir olsun her sigortalı vatandaş kendisine sağlanacak asgari gelir güvencesi karşılığında aynı miktarda prim ödeyecektir. Burada sosyal güvenlik sisteminin dayandığı espi şudur; her vatandaş mevcut sisteme eşit koşullar altında katılacaktır. Yoksa diğer bazı vatandaşlardan daha sıhhatli olduğunu veya çalıştığı için işsizlik riskini ileri sürerek sosyal güvenlik sistemine daha düşük bir had üzerinden katılmayı aklından bile geçirmemelidir.

Mali imkanları iyi olan vatandaşlar devletin vergilendirme politikası (müterakki vergi) yoluyla devlete daha büyük vergi meblağları ödeyecek, dolayısıyla milli sigorta kurumu dolaylı desteklenecektir.

Ancak primlerin tek had üzerinden ödenmesi prensibi iş kazası ve meslek hastalığı sigortasında uygulanmamaktadır. Çünkü tehlike derecesi yüksek olan işlerde primler, işverene yükletilmiş ayrı bir vergi yoluyla yükseltilmiştir. Bu vergi işin tehlike derecesi ile ve işverenin ücret giderleri yekununa bağlı olarak artmaktadır.

3- Yönetim sorumluluğunun tek elde birleştirilmesi: Bu prensibin amacı, kolaylık ve tasarruf sağlamaktır. Her sigortalı hak kazanacağı çeşitli ödeneklerin hepsine karşılık olarak ödeyeceği primleri tek bir haftalık prim şeklinde verecektir. Sonra primler tek bir fonda (Milli Sigorta Fonu) toplanacak ve bütün ödenekler ve sigortanın diğer masrafları yine aynı fondan karşılanacaktır.

Bu prensibe uyularak 1944 yılında Milli Sigorta Bakanlığı kurulmuş ve sakatlar ile ilgili hizmet kolu da milli sigortanın idaresine verilmiştir. 1946'da Milli Sigorta ve iş kazaları kanunu çıkarılmış, 1953'de Milli Sigorta Bakanlığı ihtiyarlık rantları ile birleştirilmiştir.

Milli yardım kolu, bir milli yardım heyeti tarafından idare edilmekle beraber, bu heyeti parlamentoda Milli Sigorta Bakanlığı temsil etmektedir.

4- Geniş kapsamlı olması; böylece hem sigortaya giren kimselerin ve hem de karşılanan tehlike hallerinin mümkün olduğu nispette çeşitli olması sağlanmış olacaktır. Burada güdülen amaç, bütün vatandaşlar için söz konusu olabilecek genel veya yeksenak tehlike hallerini Milli Sigorta vasıtasıyla karşılamak. Böylece vatandaş ne ihtiyari sigorta kuruluşlarına ve ne de sosyal yardım kuruluşlarına muhtaç bırakmamış olacaktır. Zira sosyal yardım kuruluşları ilk planda vatandaşın mali durumunu incelemek isteyecektir. İhtiyari sigorta kuruluşunun ise, sosyal sigortaların konusuna giren bütün riskleri karşılayacağından emin olunamaz. Öte yandan ölüm masrafları gibi bir tehlike hali genel ve yeknesak mahiyeti dolayısıyla ancak zorunlu sigortanın sahasına uygun bir konu olur.

(1) DUPEYROUX, Jen-Jacques; a.g.e. s. 76.



Ancak birleştirilmiş ve genişletilmiş bulunan sosyal sigorta kuruluşu toplumun muhtelif sektörlerindeki farklı yaşama tarzlarını hesaba katmak zorundadır. Primler ve ödenekler konusunda, bağımlı çalışanlar, kendi hesabına çalışanlar ve çalışmayanlar birbirinden farklı işlem görürler. Çalışmayanlar arasında, çalışmaları karşılığında hiç bir ücret almamakla beraber önemli ev hizmetleri görmekte olan ev hanımları da yer almaktadır.

5- Ödeneklerin miktarı ve zaman itibariyle yeterli olması; Beveridge planına göre, tek had üzerinden ödenen ödenek normal şartlar altında asgari geçimini sağlayacak yeterli miktarda olmalıdır. Diğer bir deyişle, aldığı ödenekler, şahsı ek geçim imkanları aramasına gerek bırakmasın. Ödeneklerin zaman itibariyle yeterliliğine gelince, ödemelerin ihtiyaç devam ettiği müddetçe yapılmasıdır.

Böylece bu ödenekler, talep edilebilir haklar olarak ödenmeli, sigortalının ve bakmakla mükellef olduğu kimselerin asgari geçimini sağlayacak miktarda olmalı ve ödeneklerin ödenmesinde sigortacılık tekniği göz önünde tutulmalıdır. Diğer bir deyişle, ödenekler primlerin karşılığında olmalıdır.

Beveridge'nin bu raporunu oluşturan prensipler ve görüşler İngiltere'de uygulama alanı bulmuşsa da, bugün bunların detaylarında sapmalara rastlamaktayız. Ancak esas değiştirilmemiştir. Geçen paragraflarda görüldüğü üzere işsizlik sigortası ve sosyal güvenlik konusunda bizim de görüşlerimiz Beveridge planı doğrultusunda gelişmiştir.

### §3- TÜRKİYE'DE DEĞERLENDİRME:

Uluslararası sözleşmelerin ve 1982 anayasamızın açık hükümlerine rağmen, ülkemizde işsizlik riskinin tazminini sağlayan ve bir sosyal politika aracı olan işsizlik sigortası henüz kurulmamıştır. Bu durum hem uluslararası sözleşmelerin ve hem de Anayasamızın 60. maddesinin uygulamasına ters düşmektedir. Anayasamızın 65. maddesiyle 60. maddesi arasında bir uyumsuzluk söz konusudur. 65. madde ile hükümetlere verilen taviz ve tarziye sonucudur ki, devlet 60. maddedeki sosyal güvenlik ile ilgili görevini yerine getirmemekte ve böylece sosyal sigortaların önemli bir kolunu oluşturan işsizlik sigortası kurulamamaktadır<sup>1</sup>.

Kurulamamasına başlıca neden olarak 1982 Anayasamızın 65. maddesinin gerekçesinde de belirtildiği gibi, ekonomik ve mali kaynakların yetersizliği gösterilmektedir. 1961 Anayasamızın 53. maddesinin gerekçesinde daha da ileri gidilerek<sup>2</sup>, "Devletin göreceği işler pekçok ise de, bu vazifelerden bazıları ancak kısmen yerine getirilebilecektir. Bu vazifelerin yerine getirilmesi devletin iktisadi gelişmesi ve mali kaynakları ile oranlı olacaktır. Mesala, işsizlik sigortasının tam ölçüde gerçekleştirilmesi, şüphesizki memleketimiz için yakın bir istikbalde beklenemez" ifadesi kullanılmıştır.

Ayrıca Türkiye'de uygulanmakta olan işsizliği tazmin edici sosyal politika önlemlerinden kıdem tazminatının işsizlik sigortasının yerini tuttuğu ileri sürülmektedir<sup>3</sup>. Buna göre, işsizlik sigortasına gerek görülmemekte, bunun

(1) KARAPINAR, İsmail; Kıdem Tazminatı Açısından İşsizlik Sigortası ve İşletme Emekliliği (Makale), Bursa İTİA Dergisi, Cilt VII, No: 3, Eylül 1978, s. 236.

(2) ŞAHİN Hasan; İşsizlik Sigortası Nedir, Amacı, Uygulama Koşulları, Ülkemiz Yönünden Yapılmış Çalışmalar ve Görüşler (Makale), İşgücü Dergisi, İİBK Yayını, Yıl: 1, Sayı: 2, Nisan-Mayıs-Haziran 1979, s. 37.

(3) ESENER, Turhan; İş Hukuku, a.g.e., s. 245 Bkz. Yargıtay 9 HD. E. 10578, K. 10295 31.12.1965.

boşluğunu işverenler kıdem tazminatı şeklinde zaten doldurmaktadır diye düşünülmektedir.

Diğer yandan 27-29 Aralık 1972 tarihinde İş ve İşçi Bulma Kurumunun XIV. danışma kurulu toplantısında; Türkiye'de bugün için gizli işsizliğin sonderece yaygın olduğu, özellikle kamu kesiminde hiç iş olmayan yere veya bir kişi gereken yere iki kişi alınmış ve dolayısıyla ikincisinin otomatikman sigortalanmış bulunduğu, bu nedenle bundan daha iyi işsizlik sigortası olmayacağı, işçi kesiminde kıdem tazminatı memur kesiminde de memurun dokunulmazlığı müessesesinin mevcut olduğu ve bunların da bir çeşit işsizlik sigortası sayılabileceği, onun için işsizlik sigortası sisteminin kurulmasının gereksiz olduğu görüşleri ileri sürülmüştür<sup>1</sup>.

Bir diğer görüşe göre ise, "ülkemizde büyük çapta gizli ve açık yapısal bir işsizlik mevcut oluşu, büyük sayıda işsizler dururken yalnız sürekli işçi niteliği taşıyanların işsizlik sigortasından yararlanmalarının onları ayrıcalıklı bir sınıf haline getireceği, başka bir deyişle sosyal güvenliği yatay olarak geliştireceğine dikey hale getireceği ileri sürülmektedir. Buna gerekçe olarak da, Türkiye'de kurulacak bir işsizlik sigortasının başarılı olabilmesi için iş ve işçi bulma kurumu ile zorunlu olarak işbirliği yapılacağı, böylelikle sigorta giderlerinin mümkün olan en düşük düzeyde tutulacağı, bu amaca ulaşabilmek için iş bulmada sigortalılara tercihli işlem yapılacağı ve bunlara tümüyle iş sağlanmadığı sürece sigortasız işçilere iş bulanamayacağı ve bunun ise sosyal güvenlik politikasının amacına aykırı düşeceği hususu ileri sürülmektedir"<sup>2</sup>.

İşsizlik sigortasının kurulmamasına gerekçe olarak gösterilen bu görüşlere rağmen, Türkiye'de ciddi biçimde 1959 yılından beri kurulması hakkında çalışmalara rastlamaktayız. Bu çalışmalar başlıca iki kuruluşta yoğunlaşmıştır; Birincisi İş ve İşçi Bulma Kurumu diğeri Devlet Planlama Teşkilatıdır. Ayrıca, bazı siyasi partilerin programlarında ve sendika kuruluşlarının çalışmaları arasında yer almıştır.

### 1- İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMU'NDA:

Ülkemizde İş ve İşçi Bulma ve Çalışma Bakanlığının girişimleriyle ilk ciddi çalışmalar, Uluslararası Çalışma Teşkilatı uzmanlarından Mr. Philip BOOTH'un Türkiye'de 21.4.1959'dan Haziran 1959 sonuna kadar araştırmalar sonucu düzenlediği raporla başlamıştır. Adı geçen uzmanın ülkemizde yapmış olduğu araştırmalar sonucu hazırladığı BIT/ILO/TÜRKİYE/12-1960 rumuzlu raporu Türkiye'ye gönderilmiş İş ve İşçi Bulma Kurumu konu hakkında görüşlerini böyle bir raporla belirlemiştir. Bu arada uzmanın Türkiye'deki araştırmaları esnasında Türkiye'de ayrıca bir komisyon kurulmuş, işsizlik sigortası hakkında ILO uzmanın da görüşü alınarak, Çalışma Bakanlığının da önerisiyle birlikte 24 Haziran 1959 yılında bir rapor hazırlanmıştır.

Beş'er yıllık kalkınma planlarının kabulünden sonra işsizlik sigortasının kurulması hususundaki çalışmalara 1963 tarihinden itibaren İş ve İşçi Bulma Kurumu bünyesinde devam olunmuştur.

İşsizlik sigortası konusunda 1964 yılında bir önyasa taslağı hazırlanmış, bu taslak, 1966 yılında tekrar ele alınarak DPT başta olmak üzere çeşitli kuruluşların görüşleri de göz önünde tutularak yeniden oluşturulmuştur.

(1) ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası Nedir, a.g.e., s. 37.

(2) ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası Nedir, a.g.e., s. 37.

Ancak, bu taslak da yeterli görülmediğinden çalışmalara devam edilmiş bu arada ABD Çalışma Bakanlığı İşsizlik Sigortası Genel Müdürü Mr. Forest L. MILLER davet edilmiştir. 1 Nisan 1967'de yurdumuza gelerek incelemelere başlayan Mr. MILLER daha önce yapılmış olan çalışmaları göz önüne alarak görüşlerini Temmuz 1967 tarih ve P 10/T 277-70008 sayılı bir rapor halinde Çalışma Bakanlığına bildirmiştir.

Mr. Forest MILLER hazırlamış olduğu bu raporunda; Sosyal Sigortalar Kurumuna 15 iş yerince sunulan 12 aylık devre ile ilgili prim bildirimlerini incelemiş ve 180 veya daha fazla gün iş yerinde çalışmış bulunan işçilerin % 20 ile % 50 arasındaki kesiminin işten ayrılmış olduğunu, İş ve İşçi Bulma Kurumunun 5 ayrı şubesindeki dosyaların incelenmesi ile de iş tecrübesi olan işçilerin 7 hafta müddetle işten ayrı kaldığını saptamıştır. Ayrıca, raporun ikinci kısmının 25. sayfasında da işsizlik sigortasının primlerinin Sosyal Sigortalar Kurumuna toplanmasının konunun başarı şansını artıracaklarını söylemiştir.

Geniş ölçüde Mr. MILLER'in bu raporunda ve o tarihlerde yürürlükte bulunan sosyal sigortalar mevzuatından yararlanmak suretiyle 1968 tarihinde işsizlik sigortası ile ilgili olarak yeni bir yasa taslağı hazırlanmış ve bu tasarı 1969 yılında bazı değişiklikler yapıldıktan sonra görüşleri alınmak üzere başta Çalışma Bakanlığı olmak üzere diğer ilgili bakanlık ve kuruluşlara gönderilmiştir. Ancak ilgili bakanlık ve kuruluşlar bu taslak üzerinde görüş birliğine varamadıklarından taslak geri alınmış ve bu görüşmelerde saptanan hususlar doğrultusunda yeni bir yasa taslağı hazırlanması dönemine girilmiştir.

1972 ve 1973 yıllarında, bundan önceki çalışma ve eleştiriler tekrar gözden geçirmek suretiyle hazırlanan yeni yasa taslağı, ilgili bakanlık ve kuruluşların tetkikine tekrar sunulmuştur. Bununla beraber hazırlanan bu taslağı, işçi giriş-çıkışlarına ilişkin araştırma sonuçlarına dayandırılması zorunluluğu hasil olmuş, bu nedenle 1974 yılı başlarında bu konudaki çalışmalar İş ve İşçi Bulma Kurumu düzeyinde yoğunlaştırılarak, işsizlik sigortasının mali dengesinin ortaya çıkarıcı nitelikte yeni bir analitik rapor düzenlenmiştir.

Daha sonra bu çalışmaların bilimsel düzeyde yürütülmesi amacıyla F. Alman hükümeti ve OECD teknik yardımlarından yararlanılarak, Nisan-Haziran 1974 tarihleri arasında Türkiye'ye davet edilen F. Alman Çalışma Kurumu Baş Müdürlerinden, Dr. Helmut ZÖHNER tarafından makro düzeyde bir rapor daha hazırlanmıştır.

Bununla birlikte, işsizlik sigortası kapsamına alınacak ekonomik sektörler ve iş kollarındaki işsizlik eğilimi ve işçi giriş çalışmalarına ilişkin güvenilir verilere gerek duyulmuştur. Bunun için 1-18 Ekim 1974 tarihleri arasında İş ve İşçi Bulma Kurumunda çalışan OECD danışmanı Prof. Louis LEVINE, kurum elemanlarıyla birlikte, Ankara, İzmir ve Bursa illerinden seçilmiş bazı kamu ve özel iş yerlerinde gerekli verileri toplama çalışmalarına başlamıştır. İşsizlik sigortası ile ilgili ileriye dönük yapılması gerekli çalışmalara ilişkin bir "Metodoloji" raporu hazırlayarak İş ve İşçi Bulma Kurumuna vermiştir. Prof. LEVINE, ikinci aşama çalışmalarında bulunmak üzere 18 Haziran - 15 Temmuz 1975 tarihleri arasında tekrar Türkiye'ye gelerek İş ve İşçi Bulma Kurumu bünyesinde çalışmalar yapmıştır.

Prof. LEVINE, bu çalışmaları esnasında, işçi giriş-çıkışlarına ilişkin verilerin saha çalışmalarına dayalı olarak elde edilmesi için kurum elemanlarıyla birlikte Zonguldak, Kocaeli, İstanbul illerine giderek imalat endüstrisine ait bazı iş kollarından



gerekli verileri toplamıştır. Bu çalışmalar süresi içinde Prof. LEVINE, İş ve İşçi Bulma Kurumuna daha somut önerilerde bulunmak amacıyla DİE ve DPT sosyal planlama dairesi yetkilileri ile de görüşmeler içerisinde bulunmuştur.

Yapılan bu çalışmaların sonunda, işçi giriş-çıkışları hakkında toplanan bilgileri ve bunların analiz sonuçlarını içeren 8 Eylül 1975 tarih ve "Türkiye Projesi (75) 37" sayılı teknik bir rapor hazırlanmıştır.

Söz konusu raporun İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından türkçeye çevirisi yapılarak önerilen yöntemlerin uygulanabilirliği üzerinde Kurum elemanları tarafından gerekli çalışma ve değerlendirmeler yapılmıştır. Uzmanın bu raporu, işsizlik sigortasının başlayacağı faaliyet alanlarına ait bazı prensipleri belirtmekte, bu alanda toplanacak istatistiki bilgilerin metodolojisini önermekte ve ileride kurulması düşünülen sigorta sisteminin organizasyon ve planlamasına ilişkin bilgileri içermektedir.

Kurum daha sonra işsizlik sigortası uygulamasına esas teşkil edecek istatistiki dokümanlar üzerinde DPT ile birlikte ortak bir çalışma içerisine girmiş ve bu çalışmaların sonucu DPT tarafından "Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulamasına Dönük Model Araştırması (Sektör Seçimi 1630 DPT, 304 SPD)" kod numarası ile yayınlanmıştır.

Bu çalışmalarda işsizlik sigortasının uygulanacağı alt sektörlerin seçimi yapılmış ve bu alt sektörlerdeki iş yerleri saptanmıştır. Bu işlem yapılırken; 1- Alt sektördeki işçi sayısı, 2- Alt sektördeki ücretli çalışanlar sayısı, 3- Çalışanlara ödenen ücretler, 4- Kişi başına katma değer, 5- Toplam katma değer göz önünde bulundurulmuştur.

Daha sonraları İş ve İşçi Bulma Kurumu işgücü piyasa etüdü ve işsizlik sigortası uygulaması için bilgi derlemesi çalışmalarına başlamıştır.

Böylece, yurt çapındaki en az on ve daha yukarı işçi çalıştıran iş yerlerinde çalışanların mevcut statüleri, bu işyerlerinin insan gücü ihtiyaçları, istihdam öncesi ve istihdam içi eğitim gerekleri, tam kapasite çalışma durumu ile teknolojik gelişmelerin işgücü kullanımına etkilerini belirleyecek olan 1978 yılında ön hazırlıkları tamamlanan "İşgücü Piyasası Etüdü" ile "İşsizlik Sigortası Uygulaması" için bilgi derlemesine gitmiştir. Bu proje çalışması ilk aşamada tarım dışı 10 ve daha yukarı işçi çalıştıran büyük iş yerlerinde anket uygulaması şeklinde tamamlanmıştır<sup>1</sup>.

Yapılmış araştırma ve çalışmaların ışığı altında ve günün şartları da göz önünde bulundurularak daha önce İş ve İşçi Bulma Kurumunca hazırlanan "İşsizlik Sigortası Kuruluş ve Görevlerine Ait Yasa Taslağı" yeniden düzenlenmiş ve daha sonra ilgili Bakanlıkların ve Kuruluşların görüşleri de alındıktan sonra Taslak Çalışma Bakanlığının yayınlarından olan 1 Haziran 1979 tarihli "Çalışma Dergisi"nde yayınlanmıştır. Daha sonra geliştirilen tasarı metni, çeşitli ülke uygulamaları da göz önünde tutularak ve en son gelişmeleri de kapsayacak şekilde, gerek 1979 yılı bütçe görüşmeleri sırasında, gerek Kamu İktisadi Teşekkülleri Denetleme Komisyonunda, Meclis Üyelerinin işsizlik sigortasının gerekliliği üzerindeki eleştiri ve uyarılarıyla "İşsizlik Sigortası Yasa Önerisi" adıyla yeniden düzenlenmiş, 26 Şubat 1980 tarihinde Büyük Millet Meclisine sunulmuştur.

(1) ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası Nedir, a.g.e., s. 32, 33 ve 34.

Yasa önerisinde getirilen hükümlere göre, 365 gün prim ödeyen işsizlik ödeneğine hak kazanacak (md. 36/b) ve ödeneğe esas olan günlük brüt kazancının % 40'ına kadar en fazla 240 günlük bir süre için sigortalıya ödenecektir (md. 32, 33).

Ancak bu öneri Mecliste bu güne kadar henüz görüşülememiştir.

## **2- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI'NDA (DPT):**

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı İş ve İşçi Bulma Kurumunun çalışmaları yanında TC Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı da konunun üzerine eğilmiş, bugüne kadar hazırlamış olduğu Beş'er yıllık kalkınma planlarında ve bu planlara ait yıllık icra planı ve programlarında işsizlik sigortasına ait hükümlere yer vermiştir.

### **A) BİRİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI'NDA (1963-1967):**

"Planda iksitadi kalkınmaya paralel olarak sosyal adaletin gerçekleştirilmesi hedef alınmıştır. Bu hedefin gerçekleştirilmesinde etkili olacak unsurlardan biri de sosyal sigorta çalışmalarıdır"<sup>1</sup>, şeklinde temel ilkeleri belirten birinci beş yıllık kalkınma planının sosyal güvenlik başlığı altında hedefler kısmında işsizlik sigortasına da değinilmiş ve (d) bendinde "sürekli işçi niteliği taşıyanlar için işsizlik sigortası kurulacaktır" denilmiştir.

Yine tedbirler kısmının (c) bendinde "sürekli işçi niteliğinde olanlar için bir işsizlik sigortasının kurulması imkanları araştırılacaktır. Böyle bir sigorta çalışmasının etkili bir şekilde yürütülebilmesi için İş ve İşçi Bulma Kurumu teşkilatının geliştirilmesi, işçi sendikaları ve sosyal güvenlik teşkilatı ile sıkı bir işbirliği kurulması yoluna gidilecektir"<sup>2</sup> denilmektedir.

Bu hedefler ve tedbirler genel ilkeleri altında yıllık icra programlarında da işsizlik sigortası sürekli söz konusu olmuştur.

Ancak, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu, işsizlik sigortası hakkındaki raporunda da yer almasına rağmen<sup>3</sup> işsizlik sigortasının Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde kurulması ile ilgili çalışmalar, 1967 yılı programında belirtildiği gibi yeterli düzeye getirilmemiştir.

### **B) İKİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI'NDA (1968-1972):**

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın sosyal güvenlik bölümünün ilkeleri kısmının (c) bendinde "sosyal sigortaların kapsadığı risk alanlarının genişletilmesi amacıyla işsizlik sigortasının kurulmasına çalışılacak."<sup>4</sup> denilmekte ve uygulanacak politikalar kısmında da mevzuat yönünden "işsizlik sigortasının gerçekleştirilmesine çalışılacaktır. Bu sigortanın geliştirilmesinde memleketimizdeki işsizliğin sanayileşmiş toplumlardakinden farklı özelliği göz önünde tutulacaktır"<sup>5</sup> hükmü getirilmiştir.

Ancak finansman yönünden "sigortaların kapsadığı risklerin genişlemesi sigortalanan grupların düşük gelirli ve gelir sahibi olmayanları da içine alacak biçimde

(1) DPT; Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl (1963-1967) Ank. Ocak 1963, s. 109.

(2) DPT; 1. BYKP, a.g.e., s. 112.

(3) ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası Nedir, a.g.e., s. 30.

(4) DPT; Kalkınma Planı İkinci Beş Yıl, (1968-1972), Ank. 1967, s. 209.

(5) DPT; Kalkınma Planı, a.g.e., s. 214.

artması nedeniyle işsizlik sigortası, tarım işçilerinin sigortalanması, teknik öğretimde okuyan gençliğin sigortalanmaları gibi durumlarda devlet, sigorta fonlarının finansmanına üçüncü taraf olarak katılacaktır"<sup>1</sup> hükmü yer almaktadır.

1968 yılı programına ait icra planında işsizlik sigortası ile ilgili herhangi bir bahis yoktur.

1969 yılı programında; sosyal güvenlik bölümünün alacak önlemler kısmında "işsizlik sigortası çalışmalarında belirli endüstri kolları ve sanayi bölgelerinden başlayarak kademeli bir şekilde gelişecek bir sistem uygulanacaktır. Çalışmalar daha ileri bir safhaya varmadan önce işsizlik sigortası uygulamasının çeşitli kademelerde ekonomi üzerindeki yükünün ayrıntılı olarak hesaplanması sağlanacaktır"<sup>2</sup> denilmektedir.

1970 yılına ait programda ve icra planında; işsizlik sigortası hakkında herhangi bir hüküm yer almamıştır.

1971 yılı programında; sosyal güvenlik kısmında, "işsizlik sigortasının ülkemizde uygulanmasını sağlayacak işsizlik sigortası yasa tasarısı hazırlanmış ve TBMM'ye sevk edilmiş bulunmaktadır. Ancak sosyal sigorta istatistiklerinden bugün kapsama girebileceklerin sayısını saptamak mümkün olamamaktadır. Bu da bu sigorta kolunun aktüaryal hesaplarının iyi yapılmamasını ve bu sigorta kolunun kapsamına girecekleri işsiz kaldıkları devrenin saptanması ile özellikle mevsimlik ve geçici işlerde çalışanlara bu sigorta kolunun bugün için uygulanmasının mümkün olmayacağını göstermektedir"<sup>3</sup> denilmektedir.

Önlemler kısmında; "işsizlik sigortası hesaplamalarında kullanılmak üzere Sosyal Sigortalar Kurumu, mevcut sigortalıların yılda ortalama olarak kaç gün çalıştıklarını ve bunların ortalama ücretlerini iş kollarına ve illere göre saptayacak yeterli istatistik çalışmalarına girişecektir"<sup>4</sup>.

DPT, 1971 yılı programına ait icra planına, "işsizlik sigortası hesaplamalarında kullanılmak üzere sosyal sigortalar kurumu, mevcut sigortalıların yılda ortalama olarak kaç gün çalıştıklarını ve bunların ortalama ücretlerinin, iş kollarına ve illere göre saptayacak yeterli istatistik çalışmalarına girişecektir" şeklinde bir önlem maddesi koyarak bu konudaki çalışmaların gerekliliğine işaret etmiştir. Ancak, önlem maddesi ile sorumlu kuruluş olan Sosyal Sigortalar Kurumu bu konuda gerekli çalışmayı yapmamıştır.

1972 yılına ait programda ve icra planında; işsizlik sigortası hakkında herhangi bir hususa yer verilmiş değildir.

### **C) ÜÇÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI'NDA (1973-1977):**

Üçüncü Beş Yıllık Yeni Strateji ve Kalkınma Planının uzun dönemde hedefler ve amaçları kesiminin ikinci bölümünde yer alan istihdam sorununun çözülmesi bendinde "İstihdam sorununu kısa dönemde tüm üretken sektörde emek yoğun teknolojilere yönelerek ya da işsizlik sigortası sistemini kurup yaygınlaştırarak

(1) DPT; Kalkınma Planı, a.g.e., s. 214.

(2) DPT; 1969 Yılı Programı, Ank. 1969, s. 359.

(3) DPT; 1971 Yılı Programı, Ank. 1971, s. 666.

(4) DPT; 1971 Yılı Programı, Ank. 1971, s. 668.



çözümlemeye çalışmak, sanayileşerek kalkınma amacı ile çelişebileceği gibi uzun dönemde istihdamı yeterince çoğaltma olanağını da ortadan kaldıracak bir tutum olacaktır. Bu nedenle, istihdam sorununun kesin çözümü, hızlı bir sanayileşmenin gerçekleştirilmesinde aranmaktadır. Hızlı bir kalkınma ve sanayileşme çabası bile istihdam sorununu ancak 1990'larda çözebilecektir. Dolayısıyla, üçüncü, dördüncü ve beşinci plan döneminde istihdam baskısını azaltmak için uluslararası rekabete konu olmayan inşaat ve hizmet sektörlerinde plan hedeflerini zaman yönünden aksatmamak koşulu ile emek yoğun tekniklerin kullanılması gerekmektedir"<sup>1</sup> denilmektedir.

Uzun dönemde sosyal hedeflere ait, sosyal güvenlik başlığı altında; "işgücü fazlasının ekonomik ve sosyal yapıdaki değişmeye uyumlu olarak, açık işsizliğe dönüşmesinin belireceği, beşinci plan döneminden itibaren sanayileşme kararının yol açacağı tüm riskleri karşılamak amacıyla işsizlik sigortası sisteminin aşamalı olarak uygulanmasına çalışılacaktır"<sup>2</sup> denilmektedir.

Refah dağılımı ile ilgili sosyal sigorta programları kısmında ise; "sanayi ve hizmetler sektörlerinde çalışanların iş ve gelir güvenliklerini sağlayan ve bu alanda karşılaşılabilecek risklerin telafisi için gerekli olan işsizlik sigortası programı uygulanmamaktadır"<sup>3</sup> denilmektedir. Bundan da üçüncü plan dönemi içerisinde işsizlik sigortası kurma gayretlerinin durduğu anlaşılmaktadır<sup>4</sup>.

1973 yılı programı ve icra planında; işsizlik sigortası ile ilgili olarak herhangi bir hususa yer verilmemiştir.

1974 yılı program ve icra planında; işsizlik sigortası ile ilgili olarak herhangi bir hususa yer verilmemiştir.

1974 yılı hükümet programında; "ülkemiz koşulları göz önünde tutularak belli bir zaman süresi içinde bütün ülkeye yaygınlaştırılmak üzere işçiler için işsizlik sigortasının kurulmasına başlanacaktır"<sup>5</sup> denilmektedir.

1975 yılı programı; sosyal sigortalar programlarının izahı bölümünde; "ayrıca işsizlik sigortasının planda belirlenen bir şekilde, aşamalı olarak başlatılmasının gerçekleştirilmediği"<sup>6</sup> belirtilmiştir.

Programda belirlenen önlemler arasında yer verilen; "Sigorta programları arasında bulunmayan, kademeli bir işsizlik sigortası uygulamasına dönük hazırlık çalışmaları program dönemi içerisinde tamamlanacaktır"<sup>7</sup> ifadesinin III. Planın 284'üncü paragraflarından alınmış olduğu anlaşılmaktadır.

1975 yılı icra planında yer alan 196 nolu önlem maddesinde; "Sigorta programları arasında bulunmayan kademeli bir işsizlik sigortası uygulamasına dönük hazırlık çalışması program dönemi içerisinde tamamlanacaktır" ifadesi ile belirtilen görev Çalışma Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Bakanlığına verilmiş bulunmaktadır.

1976 programı ve icra planında; işsizlik sigortası ile ilgili herhangi bir hususa programda yer verilmemiştir.

(1) DPT; Yeni Strateji ve Kalkınma Planı, Üçüncü Beş Yıl (1973-1977), Ank. 1973, s.122

(2) DPT; Üçüncü Beş Yıl, a.g.e., s. 150

(3) DPT; Üçüncü Beş Yıl, a.g.e., s. 797

(4) ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası Nedir?, a.g.e., s. 31.

(5) ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası Nedir?, a.g.e., s. 31.

(6) DPT; 1975 Programı, Ank. 1975, s. 310.

(7) DPT; 1975 Programı, a.g.e., s. 312

1977 yılı programında: sosyal alandaki gelişmeler istihdam önlemleri bölümünde "işsizlik sigortasının uygulanması için sürdürülen veri toplama çalışmaları program döneminde de devam edecektir" hükmü yer almaktadır.

1977 yılı icra planında ise, işsizlik sigortası ile ilgili her hangi bir önlem maddesine yer verilmemiştir.

1977 yılı sonunda Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın uygulama süresi sona ermiş, bu tarihten sonra Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın uygulama alanına konulması gerekirken, anılan planın meclislerimizden geçmemesi nedeniyle, 1978 yılı için 1 yıllık bir ara program hazırlanarak uygulamaya sokulmuştur.

1978 yılına ilişkin Program ve İcra Planında işsizlik sigortası ile ilgili herhangi bir husus yer almamış bulunmaktadır. Ancak, sadece icra planının 206 nolu önlem maddesinde "kıdem tazminatı uygulamasının aksayan yönleri işsizlik sigortası ile birlikte ele alınarak yeniden düzenlenecektir" denilmek suretiyle işsizlik sigortasına dolaylı olarak değinilmiştir.

Buraya kadar verilen bilgilerden de anlaşılacağı üzere, gerek Üçüncü BYKP'da ve gerekse icra planlarında yer alan işsizlik sigortası ile ilgili önlem maddeleri bu dönemde daha çok bir "yasa tasarısı" çalışmalarına yönelik olmuştur.

#### **D) DÖRDÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANINDA (1979-1983):**

Dördüncü BYKP'da yer alan hedefler arasında doğrudan doğruya işsizlik sigortasına değinilen bir madde bulunmamaktadır. Sadece yaşam ve çalışma düzeyine ilişkin hedefler arasında kıdem tazminatı fonu yasa tasarısının işsizlik sigortası yasasıyla birlikte çıkarılacağı öngörülmektedir<sup>1</sup>.

Dördüncü BYKP'nın 1979 ve 1980 yılına ait programlarında da bu konuda herhangi bir hususa yer verilmiş değildir<sup>2</sup>.

#### **E) BEŞİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI'NDA (1985-1989):**

Beşinci BYKP'de 1985-1989 dönemi için işsizlik sigortasından söz edilmemiştir. Zira planın ilke ve politikalarına göre, sosyal güvenlik, nimet-külfet dengesi içinde, çalışmamaya teşvik edici olmayacak sosyal sigorta kuruluşları, karşılığı ödenmemiş sigorta hizmeti vermeyecek ve sosyal yardım niteliğinde ödemeler getirmeyecektir. Külfet getireceği endişesiyle bu dönemde, işsizlik sigortasından hiç söz edilmemiştir<sup>3</sup>.

#### **F) ALTINCI BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI'NDA (1990-1994):**

Altıncı BYKP'de sosyal sigorta kuruluşlarının külfet-nimet dengesi içinde ve kendi finans imkanlarıyla sigorta hizmetlerinin verileceği, ödenmemiş sigorta hizmeti verilmesinden kaçınılacağı belirtilmiş, devletin sosyal sigorta sisteminin finansmanına katkıda bulunması imkanlarının araştırılacağından söz edilmiştir. Ancak

(1) DPT; 4. BYKP (1979-1983), Yayın No: 1664, Ank. 1979, s. 281.

(2) ŞAHİN, Hasan; İşsizlik Sigortası Nedir?, a.g.e., s. 30, 31 ve 32.

(3) DPT; 5. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) Yayın No: 1974, Ank. 1985, s. 154.

sonuç olarak "çalışırken işsiz kalanlar için işsizlik sigortası programı hazırlık çalışmalarına başlanacağı" cümlesi eklenmiştir<sup>1</sup>.

Bütün bunlardan da anlaşılacağı üzere; işsizlik sigortası çalışmalarına, şimdiye kadar olduğu gibi, bundan böyle de devam edilecektir.

### **3- SİYASİ PARTİLERDE:**

#### **A) 12 EYLÜL 1980'DEN ÖNCE:**

12 Eylül 1980 tarihinden önce faaliyet gösteren siyasi partilerin programlarında işsizlik sigortası ile ilgili bazı hükümlere yer verilmiştir.

##### **a) ADALET PARTİSİ PROGRAMI'NDA:**

27-29 Kasım 1966 tarihinde Adalet Partisi üçüncü büyük kongresinde kabul edilerek yürürlüğe konulan programın (c) bölümünde "sosyal hizmetler ve sosyal güvenlik"e yer verilmiştir<sup>2</sup>.

Sosyal güvenlik hakkının düzenlendiği 76. maddenin önemli özelliği, devletin de sosyal güvenlik finansmanına bir miktar katkıda bulunmasının kabul edilmesidir. Halbuki bir çok parti programında devletin katkısının bulunacağı hükmüne rastlanmamakta idi. Bu, Adalet Partisi Programının refah devleti ilkesini kabul etmesinden ileri geliyor<sup>3</sup>.

Programın 76. maddesinde "işsizlik sigortasının kurulması için hazırlık yapmak ve cemiyet içinde muhtaç ve düşkün fertlerin devlethimayesinden istifade edebilmesi için bazı tedbirler alınmasını sağlamak gerektiğine inanıyoruz. Keza tarım işçilerini de sosyal güvenlik sistemi içine almak gerektiğine kanaatimiz"<sup>4</sup> hükmü zikredilmekteydi.

##### **b) CUMHURİYET HALK PARTİSİ PROGRAMI'NDA:**

"İnsanca bir düzen kurmak için, halktan yetki istiyoruz CHP'nin düzen değişikliği programı" adını taşıyan 1969 seçim bildirgesinin 10. bölümünde "sosyal güvenlik düzeni" başlığı altında "hastalıkta, sakatlıkta, yaşlılıkta, işsizlikte vb. gibi durumlarda insanların yalnız ve çaresiz kalmaları veya yalnız ve çaresiz kalma kaygısı içinde yaşamaları onları ruhi bunalımlar yaratıcı huzursuzluklara sürükleyebileceği, kendi kendine güvenden yoksun bırakabileceği gibi, başkalarına bağımlı da kılabilir" denilmekte ve "insanların mutluluğu kadar özgürlüğü de sosyal güvenliklerinin sağlanması oranında gerçekleştirilir" görüşünü savunmuşlardı.

Cumhuriyet Halk Partisinin kuracağı bütün toplumu kapsayan sosyal güvenlik düzeni, bütün resmi sosyal güvenlik kurumlarının, kısa zamanda tek bir çatı altında toplanması şeklinde yürütüleceği ileri sürülmüş, işsizlik sigortası kurulacağı vaad edilmişti<sup>5</sup>.

##### **c) DEMOKRATİK PARTİ PROGRAMI'NDA:**

18 Aralık 1970 tarihinde kurulmuş olan Demokratik Parti tüzük ve programının üçüncü bölümü sosyal hizmetler ve sosyal güvenliğe ayrılmıştır.

- (1) DPT; 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) Yayın No: 2174, Ank. 1989, s. 305.
- (2) Adalet Partisi Tüzük ve Programı; Ank. 1966, s. 91.
- (3) KARAHASANOĞLU, Taner; Türkiye'de Sosyal Güvenlik Çıkmazı, İst. 1973, s. 220.
- (4) Adalet Partisi Tüzük, a.g.e., s. 123-124.
- (5) CHP'nin Düzen değişikliği programı, Ulusal Basımevi, Ank. 1969.



Programın 78. maddesinde sosyal siyasetimizin hedefleri kısmında "memleketimizde işgücü gereği gibi değerlendirilememektedir. Şehirlerde ve kasabalarda mevcut açık işsizliğin yanı sıra tarım sektöründe, özellikle köylerde gizli işsizlik hüküm sürmektedir. Her geçen gün biraz daha fazla ciddiyet kesbeden işsizlik konusunu fevkalade önemli memleket meselelerinden biri olarak görmekteyiz. Bu sebeple partimiz, işsizlik problemlerini çözümlmeyi sosyal siyasetin ana hedefi kabul eder" denilmekle işsizliğe önem verileceğini belirtmişti.

Sosyal güvenlik hakları başlığı taşıyan 82. maddede konular oldukça detaylı bir şekilde düzenlenmiş, "partimiz, işsizlik sigortasını kanunla teminat altına almanın zaman ve şartları üzerinde önemle duracaktır" denilmiştir<sup>1</sup>.

#### **d) MİLLÎ GÜVEN PARTİSİ PROGRAMI'NDA:**

12 Mayıs 1967 tarihli kuruluş beyannamesiyle yürürlüğe giren Millî Güven Partisi programının milli bütünlük ve beraberlik bölümünde "Türk toplumuna mensup her ferdin maddi ve manevi gelişmesini sağlamak; O'nu, bilgi, kültür ve refaha kavuşturmak, Türk Devletinin amacıdır. Bu amaca ulaşmak için sosyal adaleti ve sosyal güvenliği sağlayıcı tedbirler alınacak; fakirlik, işsizlik, hastalık, cehalet ve her türlü darlık ve yokluk ortadan kaldırılacaktır" denilmektedir.

Programın 12. maddesinde sosyal güvenlik hakları belirtilmiş ve "kaza, hastalık, yaşlılık, sakatlık, ölüm sigortalarını adım adım geliştirmek ve işsizlik sigortası konusunu ele almak kararındayız"<sup>2</sup> denilmiştir.

#### **e) MİLLİYETÇİ HAREKET PARTİSİ PROGRAMI'NDA:**

1965 yılındaki büyük kongrede kabul edilen Milliyetçi Hareket Partisi Programının birinci maddesinde "gayemiz, Türkiye'de insan hak ve hürriyetlerini, kişinin ve toplumun refah ve huzurunu; sosyal güvenliği gerçekleştirecek ve teminata bağlayacak bir devlet düzeni ve yönetimini bütün müesseseleri ile birlikte hızla kurmaktır" denilmektedir.

Programın 244. maddesinde iş ve işçi meselelerimiz başlığı altında "devlet bütün işçileri kapsayan bir işsizlik sigortası kurmak ödevindedir. Hastalık, iş kazası, analık, malullük, ölüm ve işsizlik sigortasına bütün işçiler bağlanacaktır"<sup>3</sup> hükmü getirilmiştir.

#### **f) YENİ TÜRKİYE PARTİSİ PROGRAMI'NDA:**

"Temel görüş ve ana hedeflerimiz" başlığı altında 58 maddeden oluşan Yeni Türkiye Partisi programında sosyal yardımların yeniden düzenlenmesi ve uygulama alanının genişletilmesi konusu 26-c maddesinde ele alınmış ve "İşsizlik sigortalarının ihdasını zaruri görmekteyiz"<sup>4</sup> denilmiştir.

Programda ayrıca sosyal güvenlik sisteminin finansmanına devletin de katılmasını ve tarım işçilerinin de sosyal sigorta kapsamına alınması zorunlu görülmüştü (madde 26-c ve 29).

(1) Demokratik Parti Tüzük ve Programı, Ank. 1970.

(2) Güven Partisi Programı, Ank. 1967.

(3) Müreffeh ve Kuvvetli Türkiye için CKMP Programı, Ank. 1965.

(4) Yeni Türkiye Partisi Tüzüğü ve Programı, Ank. 1967.

## **B) 12 EYLÜL 1980'DEN SONRA:**

12 Eylül 1980 hareketi ile her türlü siyasi faaliyetleri durdurulan siyasi partiler 7 Kasım 1982 tarihinde bugünkü Anayasamızla yeniden teşkilatlanarak faaliyetlerini sürdürmeye başlamışlardır. Yeni kurulan TBMM'de grubu bulunan bugünkü siyasi partilerimizin programlarında işsizlik sigortası ile ilgili bazı hükümlere yer verilmektedir.

### **a) ANAVATAN PARTİSİ PROGRAMI'NDA:**

20 Mayıs 1983 tarihinde kurulan Anavatan Partisi Programında; ülkemizin meseleleri ve bunların çözümü için Milliyetçi, Muhafazakar, Sosyal Adaletçi ve Rekabete dayalı serbest pazar ekonomisini esas alan bir siyasi görüş belirlenmiş, ancak işsizlik sigortası hakkında bir açıklık getirilmemiştir. Devletin sosyal güvenlik ve sosyal yardım politikası ve uygulama esasları; ölçülü, çalışmamayı teşvik edici değil, muhtaçların korunmalarına, gelişmelerine yararlı hale gelmelerine yönelik olarak ele alınmaktadır (md. 20/3)<sup>1</sup>.

Anavatan Partisi buna göre, devletin sosyal güvenlik uygulama esaslarını çalışmayı teşvik edici nitelikte ele aldığından gerek 6 Kasım 1983 tarihli Anavatan Partisi seçim beyannamesinde ve gerekse 1983 yılından bu yana iktidarda bulunan Anavatan hükümetlerinin programlarında işsizlik sigortasına ait bir hüküm yer almamıştır.

### **b) SOSYAL DEMOKRAT HALKÇI PARTİ PROGRAMI'NDA:**

Emeğe dayanan bir kitle partisi olarak 1983'den sonra kurulan Sosyal Demokrat Halkçı Parti programında; işsizliğin ortadan kaldırılması, toplumdaki en düşük gelirin yoksulluk sınırının üzerine çıkarılması gibi sosyal politika ilkeleri belirlenmiş, bütün sosyal güvenlik kurumlarının bir araya getirilmesine ve bunların sağladıkları haklar ve yükümlülükler arasındaki farkların giderilmesine çalışılacağı, işini yitiren çalışanların işsizlik sigortasından yararlandırılacağı ilke olarak kabul edilmiştir<sup>2</sup>.

### **c) DOĞRU YOL PARTİSİ PROGRAMI'NDA:**

"Hürriyet, Güvenlik ve Refah İçin Elele" sloganı ile genel ilkelerini belirleyerek 1983'den sonra kurulan Doğru Yol Partisi Programında; işsizliğe kesin çareler bulunacağını, ülkede sosyal istikrarın gerçekleşmesi için hedefin, herkesi iş sahibi yapmak üzere, işsizliğe karşı başarılı bir savaş verileceğini bugün çaresiz ve güvencesiz kitlelere iane, sosyal yardım, dayanışma, sübvansiyon, transfer ve sadaka şeklinde yapılan yardımların, insan onuruna yakışan bir tarzda ve onu yüceltici şekilde yeniden düzenleneceğini, sosyal güvenliğin bütün vatandaşları kapsayacak şekilde genişleteceğini, işsizlik sigortasının gerçekleştirileceğini ve işsizlik sigortası uygulamasına geçilirken, kıdem tazminatı fonunun kaynak olarak kullanılacağını açık olarak belirlemiş bulunmaktadır<sup>3</sup>.

Sosyal Politikanın uygulanmasında otonom kuruluşlar olarak büyük etkinliği olan siyasi partilerin programlarında İşsizlik Sigortası büyük yer tutmasına rağmen,

(1) Anavatan Partisi Programı, 1983.

(2) Sosyal Demokrat Halkçı Parti Programı, 1983, s. 43.

(3) Doğru Yol Partisi 1987 Seçim Beyannamesi.

bu sigorta kolunun kurulmasında bugüne kadar etkin bir girişimde bulunmamış oldukları görülmüştür.

#### 4- SENDİKALARDA:

Türkiye'de bir işsizlik sigortası kolunun kurulması konusunda sendikalar, bu güne kadar çeşitli görüşler ileri sürmelerine rağmen sonuca gitmekte etkili olmamışlardır.

İşçi sendikaları, işsizlik sigortasının kurulmasıyla kıdem tazminatı müessesesinin ortadan kalkabileceği, işveren sendikaları ise, kendilerine yeni bir külfet yükleyeceği endişesine kapılmışlardır.

Bu endişeyi, Türkiye'de en büyük işçi sendikaları konfederasyonu olan Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonunun (Türk-İş), yedinci genel kurul toplantısında (15 Nisan 1968) almış olduğu bir kararda görmekteyiz. Kararın sekizinci maddesi "mümkün olduğu kadar, bütün işçilerin iş kanunu kapsamına alınmaları; kıdem tazminatı aynen korunmak ve işverenlerce ödenmeye devam edilmek şartıyla, işsiz kalacak işçiler için işsizlik sigortası kurulması ve bu hususların süratle gerçekleştirilmesi Türk-İş'ce sağlanacaktır"<sup>1</sup> hükmünü getirmiştir.

Türkiye'nin en büyük işveren sendikaları konfederasyonu, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK)'in görüşü ise, yine kıdem tazminatı etrafında toplanmaktadır. Kıdem tazminatı külfetinden kurtulmak için bu müessesenin kaldırılması koşuluyla işsizlik sigortası kurulmasına taraftar görünmekte, aksi halde yeni bir külfet yüklenmekten kaçınmaktadır.

#### SONUÇ:

Bitip tükenmek bilmeyen ihtiyaçları ile egoist bir mizaca sahip olan insan, ihtiyaçlarının etkisi altında ekonominin mal ve hizmet üretiminden fazlasıyla yararlanmak ister. Böylece kişiler arasında kıyasıya menfaat mücadelesi başlar. Bu mücadele ekonomik üretim faaliyeti dediğimiz "Çalışma Hayatı"nda da kendini hissettirir. Çalışma hayatında "Sosyal Gruplar" dediğimiz bağımlı çalışan işçi ile onu çalıştıran işveren arasında meydana gelen menfaat mücadelesi "Sosyal Mücadele" şeklinde ortaya çıkar. Sosyal mücadele de "Sosyal Olayları" yaratır.

Sosyal olaylarda topluma ayrılmış ekonomik yararların kişiler arasında dengesiz dağılımı önemli bir yer tutar. Bir toplumda, ekonomik yararların belirli kişiler elinde toplanması veya ekonomik yararlardan devamlı olarak belirli kişilerin faydalanması, o toplumu rahatsız eden çok önemli sosyal olaylardan biridir. "Sosyal Adalet" kavramı bu olayın sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Aynı toplumda yaşayanların, o toplumdaki adil ve dengeli bir şekilde yararlanmasında doğal bir hakkıdır. Eğer herkes o toplumdaki adil ve dengeli bir şekilde yararlanamıyorsa, o toplumda bir rahatsızlık var denilir. İşsizlik de toplumda rahatsızlık yaratan sosyo-ekonomik bir olaydır. Kişi çalışma yeteneğine sahip olduğu ve arzu ettiği halde toplumda çalışma imkanı bulamıyorsa, o toplumun ekonomik imkanlarından faydalanamıyorsa, üretime katılamıyorsa, o toplum rahatsız bir toplumdur.

Özellikle nüfus artışının fazla ve sanayileşme hızının yetersiz olduğu ülkelerde ve hatta işsizlikle en uygun şartlar altında mücadele eden ülkelerde bile işsizlik; ekono-

(1) Türk-İş 7. Genel Kurul Çalışmaları 15 Nisan 1968, Türk-İş Yayın No: 62, Ank. 1968, s. 103.



mik, sosyal ve politik gelişmeyi engelleyen, gerek kişisel ve gerekse toplumsal açıdan pek çok olumsuz etkileri olan bir olaydır.

Bir yandan, işsizliğin büyümesiyle toplumda tüketici grup süratle genişlemekte, üretici grubun bakmak zorunda kalacağı kişi sayısı artmakta, fertlerin tasarruf ve yatırım kaynaklarını azaltmakta ve sonuçta kalkınmanın amaç ve hedeflerine ters düşen olumsuz ekonomik sonuçlar yaratmaktadır. Diğer yandan, uzun süren işsizlik, kişide psikolojik depresyon, psikosomatik denilen hastalık, toplumda suç artışı, aile ünitesinde çözümler, toplumda tepki ve isyanlar gibi sosyal ve politik huzuru bozucu sonuçlar yaratmaktadır.

Şüphesiz, üretici insan gücü kaynağının israf edilmesine yol açan, iş gücünün iş göremez ya da işe yaramaz duruma gelmesine neden olan ve dolayısıyla milli gelir ve üretimin düşmesi sonucuna varan ve bunun yanında sosyal barışı temelden sarsan işsizlikle mücadelede en etkin çözümü yolu, istihdam kapasitesini artıracak yatırımların genişletilmesi ve tam istihdamın sağlanmasıdır. Ancak, her ülkede tam istihdamı sağlamanın, işsizliği tamamen yok etmenin, çoğu kere mümkün olmadığı bir gerçektir. O halde çalışma istek ve yeteneğinde olupta günün çalışma ve ücret koşullarına göre emeğini summasına rağmen, sosyo-ekonomik nedenlerle, uygun bir iş bulamayan işsize, yaşama hakkını vermek her toplumun kaçınılmaz görevidir.

Her ülkede, işsizlik çeşitleri ve nedenleri değişik olduğundan, bununla mücadele yöntemleri de değişiktir. İşsizlikle mücadele ekonomi bilimi ile ilgilidir. Ancak, işsizliğin toplumda yarattığı olumsuz etkileri ortadan kaldıracı önlemler ise, sosyal politika bilimi ile ilgilidir. Zira sosyal politika, ekonomik üretim faaliyetlerinin sonuçlarının toplum içindeki etkilerini ve sosyal gruplar (işçi-işveren) arasında yarattıkları sorunların inceleyen ve bu sorunların çözülmesini sağlayan bir bilim dalıdır.

19. yüzyıl kapitalist sanayi devriminden itibaren gelişen sosyal politika, çalışma hayatı ile ilgili diğer olaylar gibi ekonomik üretim faaliyetinin sonuçlarının toplum içinde yarattığı en önemli sorunlarından biri olan işsizlik olayını da hukuki, etno-ekonomik, sosyolojik, psikolojik açılarından inceleyip, değerlendirmekte ve önlemlerini araştırmaktadır. Sosyal politikanın geliştirdiği işsizliğin sonuçlarını tazmin edici başlıca araç İşsizlik Sigortasıdır.

İşsizlik sigortası, sefaleti ve ücretlerin düşmesini önlemekte, verimliliği artırmakta, işgücü piyasasını organize etmekte, işsizleri işe girmeye zorlamakta, zorunlu tasarrufu sağlamakta ve tam rekabetin hakim olduğu ekonomilerde sosyal ve ekonomik hayat arasında yumuşatıcı ve uyum yaratıcı bir rol oynamaktadır.

Kazancı sosyo-ekonomik nedenlerle isteği dışında kesilmiş olupta, çalışma istek ve yeteneğinde olan bağımlı çalışanların geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını karşılamak üzere devletçe kurulmuş, katılma zorunluluğu olan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren işsizlik sigortası, sosyal sigortaların bir kolu olup, sosyal güvenlik sistemi içinde yer alır. İşsizlik sigortası, işsizliğin toplumdaki olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmayı ve işsiz toplumun ekonomik imkanlarından faydalanmasını sağlayan diğer sosyal politika önlemlerinden (işsizlik yardımı, kıdem tazminatı) mahiyeti itibarıyla ayrılmaktadır.

Sosyo-ekonomik bir risk olan işsizliğin karşılanması amacıyla 20. yüzyılın ilk yarılarında devletçe kurulup ve yönlendirilen işsizlik sigortasının kapsamını, genellikle bağımlı çalışanlar oluşturmaktadır. Finansman kaynağı, bağımlı çalışanın biz-

zat kendisinden alınan primlerden ve sosyal devlet anlayışı içinde sosyal adalet ilkele-  
rinin gerçekleştirilmesi amacıyla işveren primleri ile devlet katkılarından  
karşılanmaktadır.

Sosyal güvenlik sisteminin ve sosyal sigortaların genel özelliklerini taşımakla  
birlikte, işsizlik sigortasının kendine özgü özellikleri vardır: 1- İşsizlik riskini taz-  
min etmek, 2- Katılmayı zorunlu kılmak, 3- Devlet tarafından kurulup ve  
yönlendirilmek, 4- Primlere ilgilinin katkısını dahil etmek, 5- İlgiliyi yeniden işe  
yerleştirmek. Günümüzde bu özellikleri haiz işsizlik sigortasına genellikle kapitalist  
ekonomik sistemi uygulayan 25 ülkede rastlamaktayız.

İşsizlik Sigortası'ndan her işsizin yararlanabileceği düşünülmemelidir.  
Özelliklerinden dolayı, ancak bazı yararlanma koşullarını gerçekleştiren işsizler si-  
gortadan faydalanırlar. Bu koşullar başlıca: 1- İradesi dışında işsiz olma, 2- Prim  
ödeme, 3- Belirli bir süre bekleme, 4- Gösterilen işi kabul etme, şeklinde toplanabi-  
lir.

Sağladığı yararlar na' di ödeneklerdir. Ödenek miktarı ve süresi her ülkenin uygu-  
ladığı finansman sistemine göre (Repartisyon veya Kapitalizasyon Sistemleri)  
aktüaryal hesaplar sonucu belirlenir. Yönetimi, devlet denetim ve gözetimi altında ya  
diğer sosyal sigorta kuruluşları ya İş ve İşçi Bulma kuruluşu bünyesinde veya başlı  
başına bir kuruluş şeklinde faaliyet gösterir.

İşsizlik sigortası her ülkede ve her devirde değişik biçimlerde değerlendirilmiştir.  
Sosyalist ekonomi sistemini uygulayan ülkelerde, genellikle plan gereği işsizlik so-  
runu gizli işsizlik istihdam politikası ile çözümlenmekte olup, işsizliği tazmin edici  
önlemlere gerek duyulmamaktadır. Kapitalist ekonomi sistemini uygulayan ülkelerde  
ise, işsizlik nedenleri çeşitli olduğu için işsizliğe karşı alınan önlemler de çeşitlidir.  
İşsizliği tazmin yöntemleri, başlıca üç kuruluş şeklinde belirmiştir: 1- Kıdem Taz-  
minatı, 2- İşsizlik Yardımı, 3- İşsizlik Sigortası.

İşsizlik konusu ve onu tazmin edici uygulama çeşitli ülkelerde olduğu gibi ulus-  
lararası kuruluşlarda da değerlendirilmektedir. Buna ait gerek Birleşmiş Milletler  
gerek buna bağlı özel ihtisas kolu olan Uluslararası Çalışma Teşkilatı gerekse  
bölgesel kuruluşlardan Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Konseyi'nin çeşitli  
sözleşme ve tavsiye kararlarında, işsizliği tazmin edici önlemlerden işsizlik sigortası  
üzerinde önemle durulmuştur. Diğer yandan mukayeseli sosyal güvenlik hukuku ku-  
ralları içinde işsizlik sigortasını devletçe ilk uygulayan ülke olan İngiltere örneği ve  
yine aynı ülkenin ünlü sosyal güvenlik uzmanı olan W. BEVERIDGE'nin hazırla-  
dığı sosyal güvenlik planı her ülkenin uygulamada yararlanabileceği önemli bir  
kaynağı teşkil etmektedir.

Ülkemizde bağımlı çalışanların mesleki (işkazası ve meslek hastalığı), fizyolojik  
(hastalık, analık, yaşlılık, sakatlık ve ölüm) risklerine karşı kurulmuş sosyal  
güvenlik kuruluşları bulunmasına rağmen, sosyo-ekonomik (işsizlik) ve sosyal (fa-  
kirlilik) risklerine karşı bir sosyal güvenlik kuruluşu henüz bulunmamaktadır. Halbuki  
genellikle kapitalist ekonomi sistemini uygulayan ülkelerde, açık işsizliği tazmin  
edici fonksiyonu bulunan işsizlik sigortası, işsizliğin çalışanlar üzerinde oluşturduğu  
huzursuzlukları gidermekte, isteği dışında kendi kası ve kusuru olmaksızın uygula-  
nan ekonomik sistemin gereği işsiz kalanlarla bunların aile fertlerinin uğradığı gelir  
kayıbı bir ölçüde giderilmekte, satın alma gücü sağlanmakta ve bu gibi kişilerin bir  
iş buluncaya kadar yaşamlarını sürdürmelerine imkan vermektedir. Bu zaten Anaya-

samızın 2. maddesinde yer alan Sosyal Devlet anlayışının bir gereğidir. Ancak, Anayasamızın 60. maddesinde bu gibi sosyal kuruluşların kurulmasına yer verilmekle beraber, 65. maddesinde belirtilen devletin mali ve ekonomik kaynaklarının yetersizliği gerekçesiyle hükümetlere verilen taviz ve tarziye sonucudur ki, devlet sosyal güvenlik ile ilgili görevini yerine getirmemekte ve böylece sosyal sigortaların önemli bir kolunu oluşturan işsizlik sigortası kurulamamaktadır.

Ülkemizde işsizlik sigortasının kurulmaması için daha da ileri gidilerek, böyle bir sigortanın temelden faydası bulunmadığı, avutucu bir önlem niteliği taşıdığı, yarattığı mali külfetin özellikle bizim gibi gelişmekte olan ülkelerde, gelişmişlere nispeten iki misli olacağı ve böylece yatırımlara yönelmesi gereken tasarrufların tüketime ayrılacağı, bunun da gelişmeyi olumsuz yönde etkileyeceği ileri sürülmektedir. Ayrıca Türkiye'de uygulanmakta olan işten çıkartmayı tazinin edici sosyal politika önlemlerinden kıdem tazminatının, işsizlik sigortasının yerini tuttuğu ve hatta Türkiye'de bugün için gizli işsizliğin son derece yaygın olduğu, dolayısıyla işçinin otomatikman sigortalanmış bulunduğu, bu nedenle bundan daha iyi işsizlik sigortası olamayacağı şeklinde görüşlere de rastlanmaktadır. Yine kurulacak işsizlik sigortasının çalışanlara uygulanmasıyla sosyal güvenliğin yatay olarak gelişeceğine dikey olarak gelişeceği endişesi de söz konusu olmaktadır.

Bu olumsuz görüşlere rağmen, ülkemizde ciddi bir biçimde 1959 yılından itibaren işsizlik sigortasının kurulmasını gerekli bulan çalışmalara rastlamaktayız. Bu çalışmalar başlıca iki kuruluşta yoğunlaşmıştır. Birincisi İş ve İşçi Bulma Kurumu diğeri Devlet Planlama Teşkilatı'dır. Bu konuda değişik zamanlarda ve değişik mahiyette bir kaç yasa önerisi hazırlanmış ve TBMM'ne sunulmasına rağmen, bu güne kadar olumlu bir sonuç alınamamıştır. Sosyal politikanın amaçlarını gerçekleştirmekte önemli araçları oluşturan otonom kuruluşlar da (siyasi partiler, işçi ve işveren sendikaları) işsizlik sigortasına önem vermişler, ancak yaklaşımları değişik olmuştur. Ülkemizde halen işsizliği tazmin aracı olarak nitelendirilen kıdem tazminatı müessesesinin bulunması, bu kuruluşların konuyu farklı bir yaklaşımla ele almalarına sebep olmuştur. Halbuki kıdem tazminatından gerek amaç ve gerekse mahiyeti bakımından oldukça farklıdır. Bu gerekçeyle kurulmasının geciktirilmesinde fayda yoktur. Aksine bir ülkede sosyal barışın, sosyal adaletin sağlanması için İşsizlik Sigortası sisteminin önemi büyüktür ve kurulmasında zaruret vardır.



## KAYNAKLAR

### A) KİTAPLAR:

- 1- AKÇAYLI, N.: Yönetime-Katılma ve Özyönetim, Bursa Üniv. Yayını, No: 2, İst. 1978.
- 2- AKMUT, Ö.: Hayat Sigortası, AÜ SBF. Yayın No: 447, Ank. 1980.
- 3- ANDAÇ, F.: Le Salaire Minimum Legal En France et en Turquie (Doktora Tezi), Strasbourg, 1976.
- 4- BABAN, Ş.: İktisat Dersleri, İÜ Hukuk F.: Talebe Cemiyeti Yayını No: 9, İst. 1942.
- 5- BERKER, Y.: Kalkınmakta Olan Ülkelerde İşsizlik Sorunu ve Çözüm Yolları, Bursa İTİA Yayın No: 27, Bursa 1977.
- 6- BEVERIDGE, W. H.: Full Employment in a Free Society, W. W. Norton and Co. Inc. New York 1945.
- 7- BLOOM, F. G. - NORTHROP, W. R.: Economics of Labor Relations 7th Edition, USA, 1973.
- 8- BOZER, A.: Türk Hukukunda Sosyal Sigortalara Genel Bir Bakış, Ank., 1963.
- 9- CAMERLYNCK, G. H. -LYON-CAEN, G.: Droit du Travail, Precis Dalloz, Paris 1975.
- 10- CARTER, M. A. - MARSHALL, F. R.: Labor Economics, USA, Revised Edition, 1972.
- 11- ÇENBERCİ, M.: Sosyal Sigortalar Kanunu Şerhi, Ank. 1977.
- 12- CHARPENTIER, D.: Institutions Internationales, Mementos Dalloz, Paris, 1968.
- 13- DİLİK, S.: Türkiye'de Sosyal Sigortalar, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını, No: 99, Ank. 1972.
- 14- DUPEYROUX, J. J.: Droit de la Securite Sociale, Precis Dalloz, Paris, 1975.
- 15- DÜNDAR, F. B.: Sosyal Güvenlik Araçlarının Makro Ekonomik Etkileri, AİTİA Yayını, No: 76, Ank. 1976.
- 16- EKİN, N.: Gelişen Ülkelerde ve Türkiye'de İşsizlik, İÜ İkt. Fak.: İktisat ve İştimaiyat Enst. Yayını, No: 68, İst. 1971.
- 17- EKŞİOĞLU, K.: Gerekçeli Anayasa, Ank. 1982.
- 18- ESENER, T.: İş Hukuku, Ank. 1978.
- 19- GUITTON, H.: Economie Politique, Tome I. Precis Dalloz, Paris, 1967.
- 20- GÜVEN, E.: İş Kazası Yönünden Sosyal Politika Sorunları, EİTİA Yayını No: 78/40, Ank. 1970.
- 21- IŞIK, R.: Türk İş Hukukunun Milletlerarası Kaynakları, AÜ Hukuk Fakültesi Yayını, No: 218, Ank. 1967.
- 22- IŞIKLI, A.: Kuramlar Boyunca Özyönetim ve Yugoslavya Deneyi, AÜ SBF Yayını, No: 456, Ank. 1980.
- 23- İZVEREN, A.: Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar, Ank. 1970.
- 24- KARAHASANOĞLU, T.: Türkiye'de Sosyal Güvenlik Çıkmazı, İst. 1973.
- 25- KAZGAN, G.: 100 Soruda Ortak Pazar ve Türkiye, İst. 1970.
- 26- KEYNES, J. M.: İstihdam Faiz ve Para Genel Teorisi, Çev: BALTA-CİĞİL, Asım; İst. 1969.

- 27- KUTAL, M.: Asgari Ücret, İÜ İkt. Fak. İktisat ve İctimaiyat Enst. Yayını, No: 49, İst. 1969.
- 28- LEVINSON, C.: Avrupa Topluluğunda Sosyal Güvenlik Sistemi, Çev: ZEYTİNOĞLU, Yaver İzmir 1981.
- 29- LYON-CAEN, G.: Droit Social Europeen, Dalloz, Paris 1972.
- 30- MARUFLU, S. - ORHON E. - TÜTÜNCÜ, E.: Türkiye'de İşsizlik Sigortası Uygulamasına Dönük Model Araştırması, DPT Yayını No: DPT: 1630-SPD: 304 Ocak 1978.
- 31- MAUROIS, A.: İngiltere Tarihi, Çev. YALÇIN Hüseyin Cahit, Kanaat Kitabevi, İst. 1938.
- 32- MENDELSON, R.: Social Security in the British Commonwealth, London 1954.
- 33- NERE, J.: 1929 Krizi, Çev. TOPRAK, Namık: ALTIA Yayını, No: 131, Ank. 1980.
- 34- RICHARDSON, J. H.: İktisadi ve Mali Yönüyle Sosyal Güvenlik, Çev. YAZGAN, Turan, İÜ İkt. Fak. İktisat ve İctimaiyat Enst. Yayını, No: 56, İst. 1970.
- 35- REYNOLDS, L.: Labor Economics and Labor Relations, 6th Edition, USA 1974.
- 36- SAVATIER, J. - RIVERO, J.: Droit du Travail, PUF Themis, Paris 1970.
- 37- SAVER, E. Z.: İşsizliği Tazmin Edici Politikalar ve İşsizlik Sigortası, DPT Yayını No: DPT 1067-SPD: 232, Ank. Mayıs 1971.
- 38- SENCER, O.: Türkiye'de İşçi Sınıfı, Doğuşu ve Yapısı, İst. 1969.
- 39- TALAS, C.: Toplumsal Politikaya Giriş, S. Yayınları, Ank. 1981.
- 40- TALAS, C.: Sosyal Güvenlik ve Türk İşçi Sigortaları, Ank. 1953.
- 41- TALAS, C.: Ekonomik Sistemler, S. Yayınları, Ank. 1980.
- 42- TALAS, C.: Sosyal Ekonomi, S. Yayını No: 5, Ank. 1976.
- 43- TITMUSS, R. M.: Essays on "The Welfare" State, George Allan and Unwin, London 1976.
- 44- TOYNBEE, A.: A Study of History, Abridge Edition, RIIA, Oxford 1960.
- 45- TUNÇOMAĞ, K. Türk Borçlar Hukuku, Cilt I, İÜ Hukuk Fak. Yayını, No: 451, İst. 1975.
- 46- TUNÇOMAĞ, K.; Türk Borçlar Hukuku, Cilt II, İst. 1977.
- 47- TURAN, K.: Milletlerarası Sendikal Hareketler, ALTIA Yayını, No: 33 Ank. 1979.
- 48- TÜRKAY, O.: Gizli İşsizlik, AÜ SBF Yayını, No: 239, Ank. 1968.
- 49- ÜÇÖK, C.: Siyasal Tarih (1789-1960), AÜ Hukuk Fak. Yayını, No: 369, Ank. 1975.
- 50- ÜLGENER, S.: Milli Gelir, İstihdam ve İktisadi Büyüme, İÜ İkt. Fak. Yayını, No: 175, İst. 1970.
- 51- ÜSTÜNEL, B.: Makro Ekonomi, Ank. 1966.
- 52- YALÇIN, S.: Personel İdaresi, İÜ İşletme Fak. Yayını, No: 9, İst. 1971.
- 53- YAZGAN, T.: Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi, İktisadi Araştırmalar Vakfı Yayını, No: 21, İst. 1969.
- 54- YELEKÇİ, M.: Sosyal Sigortalar Kanunu Külliyyatı, Ank. 1979.
- 55- YOUNG, A. F.: Social Services in Britihs Industry, Routledge and Kegan Paul, London 1968.

- 56- YÜKSEL. A.; Ortak Pazarın (AET) Sosyal Düzeni ve Ortak Pazarla İlişkilerimizin Sanayimiz Açısından Sosyal Yapıya Muhtemel Etkileri, TİSK Yayını, No: 23, Ank. 1973.
- 57- ZALM. S.; Çalışma Ekonomisi, İÜ İktisat Fak. Yayını No: 229, İst. 1968.

#### B) MAKALE, RAPOR VE DİĞERLERİ:

- 58- ANAP; Anavatan Partisi Programı, 1983.
- 59- ANDAÇ, F.; Yönetime Katılma ve Fransa Uygulaması (Tebliğ), Endüstriyel Demokrasi ve İşçilerin Yönetime Katılması Seminer Notları, Türk-İş/İCFTU Ortak Semineri (26 Şubat - 2 Mart 1979) Türk-İş Yayını No: 24, Ank. 1979.
- 60- ANDAÇ, F.; İşçi Kişidir? (Makale), Türk-İş Dergisi, Sayı 147, Haziran 1981.
- 61- ANDAÇ, F.; Türkiye'de Demografik Hareketler, (Makale), Türkiye İktisat Gazetesi, 8 Şubat 1968.
- 62- AP; Adalet Partisi Tüzük ve Programı, Ank. 1966.
- 63- ARIKAN, İ.; İşsizlikle Savaş Tedbirleri ve Memleketimizde Geçerlilikleri (Makale), İİBK Dergisi, Sayı: 5, Ocak 1977.
- 64- ATASOY, A.; Türk Hukukunda Kanunla Kurulmuş Özel Yardım Sandıkları (Makale), EİTİA Dergisi, Cilt XIV, Sayı: 2, Eskişehir, Haziran 1978.
- 65- BIT; La Securite Social, Etude Internationale, Geneve 1950.
- 66- BIT; Recommendations Internationales sur les Statistiques du Travail, Geneve 1975.
- 67- BIT; Chomage, Annuaire des Statistiques du Travail Geneve 1980.
- 68- BIT; Conference Internationale du Travail, "Conventions et Recommendations (1919-1949)", Geneve 1949.
- 69- BIT; Plans Pour la Securite Sociale en grande-Bretagne, Revue Internationale du Travail, XLVII, No: 1, Janvier, 1943.
- 70- BOLAT, N. - GÜVENÇ, M. - ANDAÇ, E.; Birleşik Amerika'da İşsizlik Sigortası (Rapor), İİBK Yayını, No: 51, Ank. 1968.
- 71- CHP; Cumhuriyet Halk Partisinin Düzen Değişikliği Programı, Ulusal Basımevi, Ank. 1969.
- 72- YTP; Yeni Türkiye Partisi Tüzüğü ve Programı, Ank. 1967.
- 73- CONSEIL, DE L'EUROPE; Convention Europeenne de Securite Social, No: 78, Strasbourg 1972.
- 74- DENİZ, A.; İşsizlikle Mücadelede İşsizlik Sigortası (Makale), İşveren, Haziran 1968.
- 75- DENİZ, A.; İstihdam-İşsizlik Sigortası (Makale), İşveren, Cilt IX, Sayı 10 Temmuz 1971.
- 76- DİE; Türkiye İstatistik Yıllığı, 1981.
- 77- DİE; Türkiye İstatistik Yıllığı, 1990.
- 78- DP; Demokratik Parti Tüzük ve Programı, Ank. 1970.
- 79- DPT; Sosyal Güvenlik, 4. BYKP Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 1556-ÖİK: 245 Mart 1977.
- 80- DPT; Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl (1963-1967), Ank. Ocak 1963.
- 81- DPT; Kalkınma Planı, İkinci Beş Yıl (1968-1972), Ank. 1967.
- 82- DPT; 1969 Yılı Programı, Ank. 1969.



- 83- DPT: 1971 Yılı Programı, Ank. 1971.
- 84- DPT: Yeni Strateji ve Kalkınma Planı, Üçüncü Beş Yıl (1973-1977), Ank. 1973.
- 85- DPT: 1975 Yılı Programı, Ank. 1975.
- 86- DPT: 4. BYKP (1979-1983), Yayın No: 1664, Ank. Nisan 1979.
- 87- DPT: 5. BYKP (1985-1989), Yayın No: 1974, Ank. 1985.
- 88- DPT: 6. BYKP (1990-1994), Yayın No: 2174, Ank. 1989.
- 89- DPT: 1980'den 1990'a Makro Ekonomik Politikalar, Türkiye Ekonomisinin-deki Gelişmelerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler, 24 Temmuz 1990.
- 90- DYP: Doğru Yol Partisi 1987 Seçim Beyannamesi.
- 91- EKİN, N.: İşsizlik Sorunu (Makale), İİBK Dergisi Yıl: 2 Sayı: 6 Nisan 1977.
- 92- GP: Güven Partisi Programı, Ank. 1967.
- 93- GÜLERMAN, A.: Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle İşsizlik Sigortası (Makale), İşveren, Cilt: XIX, Sayı: 1- Ekim 1980.
- 94- HAMURDAN, Y.: Türkiye'de İstihdam ve İşsizliğin Ölçülmesi Deneyleri, DPT Yayını No: DPT: 1642-SPD: 309, Nisan 1978.
- 95- İİBK: 1981 İstatistik Yıllığı, Yayın No: 150, Ank. 1982.
- 96- İİBK: Federal Almanya'da İş ve İşçi Bulma ve İşsizlik Sigortası Kurumu Çalışmaları Hakkında Genel Bilgiler (inceleme) Yayın No: 36, Ank. 1967.
- 97- KARAHASANOĞLU, T.: İşsizlik Sigortası İçin Bir Hesaplama (Rapor), DPT-SPD Yayını, Ank. 1970.
- 98- KARAPINAR, İ.: Kıdem Tazminatı Açısından İşsizlik Sigortası ve İşletme Emekliliği (Makale), Bursa İTİA Dergisi, Cilt: VII, No: 3, Eylül 1978.
- 99- KORHAN, D.: İşe Yerleştirme Yönteminde Yapılan Yeni ve Hakça Düzenleme (Makale), İİBK İşgücü Dergisi Yıl: 1, Sayı: 3, Temmuz-Eylül 1979.
- 100- KUTAL, M.: İşsizlik Sigortası (Makale), Hürriyet Gazetesi, 5.7.1981.
- 101- MEYDAN LAROUSSE: Cilt: 6, Meydan Yayınevi, İst. 1971.
- 102- MHP: Müreffeh ve Kuvvetli Türkiye İçin CKMP Programı, Ank. 1965.
- 103- NOUVEAU PETIT LAROUSSE: Librairie Larousse, Paris 1972.
- 104- ORHAN, Z. O.: Az gelişmiş Ekonomilerde Gizli İşsizlik (Makale), Alfredo Navarete Jr. ve Ifjenia M. Navarete'den Çeviri İİTİA İktisadi ve Ticari İlimler Dergisi Sayı 1, İst. 1977.
- 105- RAYMOND, B.: Dictionnaire de Droit LGDJ, Paris 1967.
- 106- RG: s. 7436/18 Şubat 1950 t. s. 13922/10 Ağustos 1971 t. s. 15037/15 Ekim 1974 t.
- 107- SAATÇI, M.: Türkiye'de İşsizlik ve Açık İşyerleri İlişkisi Açısından İşsizlik Durumu. (makale) KÜ İşl. Fak. Dergisi, Cilt I, s: 1, Aralık 1981.
- 108- SHP: Sosyal Demokrat Halkçı Parti Programı, 1983.
- 109- ŞAHİN, H.: İşsizlik Sigortası Nedir, Amacı, Uygulama Koşulları, Ülkemiz Yönünden Yapılmış Çalışmalar ve Görüşler (makale), İşgücü Dergisi, İİBK Yayını, Yıl 1, s: 2, Nisan-Mayıs-Haziran 1979.
- 110- ŞAHİN, H.: İşsizlik Sigortası Üzerine Bir Araştırma (makale), İİBK İşgücü Dergisi, Sayı 3, Temmuz-Ağustos-Eylül 1979.
- 111- ŞAHİN, H.: İşsizlik Sigortası ve Kıdem Tazminatı (makale), İİBK İşgücü Dergisi, Yıl: 1 Sayı: 4, Ekim-Kasım-Aralık 1979.

- 112- TBMM; Tutanak Dergisi, Meclis Geçici Komisyon Raporu, Dönem: VII, Cilt 18, Yıl 1945.
- 113- TOPRAK, H.: İşsizlik ve İşsizliğin Yarattığı Psikolojik Sorunlar (makale), İİBK Dergisi Sayı: 5 Ocak 1977.
- 114- TÖRÜNER, M.: Türkiye'de İstihdam Sorunu Üzerine Bir Not (rapor), DPT-SPD Araştırma Şubesi Yayını, Ank. 1971.
- 115- TUNA, O.: Memleketimizde İşsizlik Sigortası Meseleleri (makale), İÜ İkt. Fak. Mecmuası, Cilt: 14, Ekim 1952 - Temmuz 1953.
- 116- TÜRK-İŞ: Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO) Türkiye Tarafından Onaylanan Sözleşmeler, Yayın No: 137, Ank. 1980.
- 117- TÜRK-İŞ: İşgücü ve Sosyal Güvenlik Anlaşmaları, Yayın No: 76, Ank. 1973.
- 118- TÜRK-İŞ: 7. Genel Kurul Çalışmaları (15 Nisan 1968), Yayın No: 62, Ank. 1968.
- 119- TÜTÜNCÜ, E.: İşsizliğe Çare Nedir? (Rapor), DPT 1977.
- 120- US: Department of Health and Human Services: Social Security Programs Throughout The World 1979, Research Report No: 54, Washington, May 1980.
- 121- WEBSTER'S NEW COLLEGIATE DICTIONARY; Merriam Philipppines Copyright 1980.
- 122- WILLIAM, W. W.: ABD'de Devamlı İş Temini Meselesi (Makale) İÜ İktimai Siyaset Enstitüsü Yayını, No: 19, Sosyal Siyaset Konferansları, 6. Kitap, İst. 1954.
- 123- OECD: Projet de Rapport Analytique, Comité de la main-d'oeuvre et des Affaires Sociales, Reunion du Comité au Niveau Ministeriel, Diffusion Restreite, Mas (81) 17, dis: Paris 16, dec 1981.



Prof. Dr. Faruk ANDAÇ, 1940 yılında Diyarbakır'da doğdu. 1965 yılında İst. Üni. İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset-Siyasi İlimler Bölümünden mezun oldu. 1966-1967 ders yılında A. İ. T. İ. A. İstatistik Enstitüsünü bitirdi. 1967-70 yılları arasında S. S.K.'da Aktüer Muavini olarak görev yaptı. 1970 yılında M. E. B.'ca İş Hukuku-Sosyal Politika doktorası yapmak üzere Fransa'ya gönderildi. 1971-72 ders yılında yüksek lisans yapmak üzere Strasbourg Hukuk Fakültesi'nde master çalışmalarına başladı ve 1973 yılında bitirdi. 1973-74 ders yılında Uluslararası Mukayeseli Hukuk Fakültesi'ne devam et-

ti. 1973-74 ders yılında Strasbourg Hukuk Fakültesinde doktora çalışmaları-na başladı. Aralık 1976'da "Türkiye'de ve Fransa'da Kanuni Asgari Ücret" konusunda doktorasını yaptı ve Türkiye'ye döndü. 1976-77 yılları arasında M. E. B. Hukuk Müşavirliğinde, 1977-79 arasında ise M. E. B. Ankara Meslek Yüksekokulunda görev yaptı. 1983'de "İşsizlik Sigortası" konulu teziyle Doçent ve 1989'da ise Profesör oldu. 1984-88 yılları arasında YÖK temsilcisi olarak Yüksek Hakem Kurulu üyeliği yaptı. 1986-90 yılları arasında Nevşehir Turizm İşletmeciliği ve Otelcilik Yüksekokulu Müdürlüğü yaptı. Halen 1979 yılından bu yana Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümü Ticaret Hukuku Anabilim Dalı Başkanı ve İş Hukuku-Sosyal Güvenlik Hukuku öğretim üyesidir. 1984 yılından bu yana Kayseri Bölgesi Resmi Arabuluculuk görevini yürütmekte ve 1977 yılından bu yana Türk-İş Konfederasyonu ve ona bağlı çeşitli sendikaların seminer çalışmalarında dersler vermektedir. Evli, iki çocuklu, Fransızca bilir ve İş Hukuku-Sosyal Politika ile ilgili 30'dan fazla yayınlanmış yazıları vardır.

"Gelişen ülkemiz insanının, iş güvencesi içinde daha mutlu yaşaması için gerekli olan İşsizlik Sigortası, ümit ederiz yakın zamanda ele alınacaktır" (Faruk ANDAÇ, Milliyet Gazetesi, 8 Nisan 1988).

TÜRK-İŞ Bilgi Merkezi



368.44 AND 1981