

TÜRKİYE'DE KIDEM TAZMİNATI FONUNUN UYGULANMASI ÜZERİNE BİR DENEME



Prof. Dr. Tankut CENTEL
Koç Üniversitesi Hukuk Fakültesi
tcentel@ku.edu.tr



ÖZET: 1975 yılında kabul edilen 1927 sayılı Yasa, kıdem tazminatı fonunun oluşturulmasını ve kıdem tazminatının bu fondan ödenmesini öngörmüştür. Aradan geçen 40 yılı aşkın zamana rağmen, kıdem tazminatı fonu Türkiye'de kurulamamıştır. İşçi sendikaları, kıdem tazminatı haklarının ortadan kalkacağı endişesini yaşamaktadır. İşveren kesimi de, kıdem tazminatı fonunun ek yük getirmesini istememektedir. Ancak, son günlerde hükümet çevreleri, kıdem tazminatı fonunun getirilmesinde kararlı olduklarını belirtmektedir.

Geçmişteki kötü fon uygulama örneklerinden uzak kalınmak isteniyorsa; kurulacak kıdem tazminatı fonunun, bağımsız ve özerk bir fon yönetimini gerçekleştirmesi ve eşit sayıda işçi, işveren ve hükümet temsilcilerinden oluşan üçlü katılıma dayanması zorunludur. Sosyal diyalogun sürdürülmesi, kıdem tazminatı fonu konusundaki güçlüklerin aşılmasında yararlı olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kıdem Tazminatı, Kıdem Tazminatı Fonu, İşsizlik Sigortası Fonu, Sermaye Biriktirme Usulü, Sosyal Diyalog.

An Essay About Establishing Severance Allowance Funds in Turkey

ABSTRACT: The law no. 1927, which was accepted in 1975, set forth that a severance allowance fund is to be created and severance allowance is to be paid from this fund. More than 40 years have passed, but a severance allowance fund has not yet been created. Labor unions are worried that, their severance allowance right may be removed. Also, employers do not want the severance allowance fund to cause them extra burden. However, recently government circles state that they are determined about the creation of the severance allowance fund.

In order to avoid the bad fund application examples of the past; the severance allowance fund that is going to be created must have a governance which is independent and autonomous and dependent on the triple participation of the equal number of

employees, employers and government representatives. Maintenance of the social dialogue will be helpful in order to overcome the difficulties about the severance allowance fund.

Keywords: Severance Allowance, Severance Allowance Fund, Fund of Unemployment Insurance, Way of Capitalization, Social Dialogue.

I. GİRİŞ

4857 sayılı İş Kanunu'nun 2003 yılında kabulü, işveren kesiminin esneklik istekleri ile işçi kesiminin yasal iş güvencesi isteklerini önemli ölçüde karşılamıştır. Buna karşılık, kıdem tazminatı fonunun oluşturulmasına ilişkin hazırlık çalışmaları, hala sonuçlandırılmamıştır. Oysa, iş güvencesi/kıdem tazminatı ile kıdem tazminatı fonu/işsizlik sigortası/etkin iş aracılığı konuları, birbirlerinden ayırlamayacak biçimde bir bütünün parçalarını oluşturur¹. Nitekim, bunlardan birindeki eksiklik veya kötü işleyiş, diğerlerini olumsuz şekilde etkiler.

Bu bağlamda, 1954 yılından itibaren değişik Çalışma Meclisi toplantılarında, kıdem tazminatı fonunun kurulması önerileri dile getirilmiş ve görüşülmüştür. Söz konusu sürece bağlı olarak, 1999 yılında işsizlik sigortası oluşturulmuş ve 2003 yılında yasal iş güvencesi kabul edilip, aynı yıl Türkiye İş Kurumu kurularak iş aracılığı hizmetlerinin etkinleştirilmesine çalışılmıştır. Buna karşılık, kıdem tazminatı ile kıdem tazminatı fonuna ilişkin konular, aradan geçen süre zarfında, işçi sendikalarının ciddi tepkisi yüzünden ele alınamamıştır. Ancak, işveren kesiminin de, konuya ilişkin bir birlik içinde bulunduğu söylenemez.

Diğer yandan, işletmeler üzerindeki kıdem tazminatı yükü, günümüzde işyerleri varlıklarını tehdit eder hale gelmiştir. Nitekim, bazı işyerleri satılsa dahi, işçilerinin kıdem tazminatlarını karşılayamayacak durumdadır. Bunun gibi, işçilerin önemli bir bölümü de, günümüzde kıdem tazminatlarını alamama tehlikesiyle karşı karşıyadır. Bu bağlamdaki SGK verilerine göre, 2014 yılında 16.347.324 işten çıkış bildirgesi düzenlenmiş olup; bunların yaklaşık %86'sı, kıdem tazminatına hak kazandırmayacak şekildedir².

Söz konusu gelişmeler dikkate alınarak, 2014-2023 Ulusal İstihdam Stratejisi'nde bireysel hesaba dayalı kıdem tazminatı fonu kurulacağı ifade edilmiş; yakın zamanda Hükümet çevrelerince yapılan³ açıklamalarda da, en kısa zamanda kıdem tazminatı fonunun oluşturulacağı haberleri yer almıştır. Bu bağ-

¹ AKBIYIK, Nihat/KOÇ, Muzaffer: Kıdem Tazminatı ve Kıdem Tazminatı Fonunun İktisadi ve Sosyal Sonuçları, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi XVI, 3 (2011), 270-271 ve 278.

² Ayrıca bkz. <http://www.milliyet.com.tr/kidemde-30-gun-e-koruma-kalkani/ekonomi/detay/2194095/default.htm>

³ Bkz. <http://www.milliyet.com.tr/kidem-tazminat-i-icin-kritik-tarih/ekonomi/detay/2171780/default.htm>; <http://www.milliyet.com.tr/kidem-tazminatinda-buyuk-reform/ekonomi/detay/2172353/default.htm>; <http://www.gazetevatan.com/bakan-bozdag-kidem-tazminat-i-fonu-hayata-gecirilecek-909652-ekonomi/>

lamda, kıdem tazminatı fonu düşüncesinin nasıl ortaya çıktığı ve fon hakkındaki görüşler ile olası bir fonun nasıl olması gerektiği hususlarının aydınlığa kavuşması, büyük önem taşımaktadır.

Tüm bu düşüncelerle, aşağıda kıdem tazminatının gelişim süreci ile kıdem tazminatı fonu oluşturulması çalışmaları ve böyle bir fonun yarar ve sakıncaları üzerinde durularak, olası bir fon modelinin dayanması zorunlu esaslar açıklanmaya çalışılacaktır.

II. KIDEM TAZMİNATI FONU DÜŞÜNCESİNİN ORTAYA ÇIKIŞI

1. Kıdem Tazminatının Kabulü

Kıdem tazminatı, ülkemizde ilk kez 3008 sayılı İş Kanunu'yla 1936 yılında kabul edilmiştir. Bu bağlamda, kıdem tazminatı, o dönemde varolmayan işsizlik sigortasının işlevini üstlenmiş ve de ayrıca memurlara tanınan emeklilik ikramiyesine koşut biçimde işçilere emekliliklerinde sağlanacak bir hak olarak gelişmiştir⁴. Buna göre, işsizlik sigortasının kabul edilmesinden sonra, artık kıdem tazminatının memurların emekli ikramiyesiyle aynı işlevi sürdürmesi düşünülecektir.

2. Kıdem Tazminatı Fonunun Öngörülmesi

1475 sayılı İş Kanunu'nun kıdem tazminatını düzenleyen ve halen yürürlükte bulunan 14'üncü maddesi, 1975 yılında 1927 sayılı Yasa'yla değiştirilmiştir. Yapılan değişiklik, kıdem tazminatı koşullarının işçi kesimi lehine iyileştirilmesine hizmet etmiştir. Nitekim, o tarihe kadar üç yıl olan bekleme süresi, bir yıla düşürülmüş ve kıdem tazminatına esas olan ücret miktarı, her yıl için 15 günden 30 güne yükseltilmiştir.

İşçiler lehine yapılan bu değişiklikler, yine aynı yasayla kıdem tazminatı fonunun kurulması öngörülmek suretiyle, işveren kesimi lehine dengelenmek istenmiştir. Buna göre, söz konusu değişikliklerle:

“İşveren sorumluluğu altında ve sadece yaşlılık, emeklilik, malullük, ölüm ve toptan ödeme hallerine mahsus olmak kaydıyla Devlet veya kanunla kurulu kurumlarda veya %50 hissedenden fazlası Devlete ait bir bankada veya bir kurumda işveren tarafından kıdem tazminatı ile ilgili bir fon tesis edilir.

Fon tesisi ile ilgili hususlar kanunla düzenlenir.” (1475 sayılı İş K. m.14/XVI-XVII)

şeklindeki hükümlerin kabul edilmesi suretiyle, artırılan kıdem tazminatı yükünün işveren üzerinden alınıp, bir fona devredilmesi esası kabul edilmiştir.

Dikkat çekici olan nokta, 1927 sayılı Yasa'nın kurulacak olan kıdem tazminatı fonuyla ilgili hususların düzenlenmesini tüzük veya yönetmelik gibi daha

⁴ TUNÇOMAĞ, Kenan: Kıdem Tazminatı, Kıdem Tazminatı Fonu ve İşsizlik Sigortasıyla İlgili Sorunlar, Hıfzı Timur'un Anısına Armağan, İstanbul 1979, 925.

alt düzeyde yer alan hukuk kurallarına bırakmayıp, bunun ileride çıkartılacak olan bir yasayla yapılmasını öngörmüş bulunmasıdır. Buna göre, kıdem tazminatının bir fona devredilmesinin hiç de kolay bir şey olmadığını, yasakoyucu tarafından daha o zamandan görüldüğünü söylemek mümkündür.

Bu bağlamda, işveren, kıdem tazminatı yükünü üzerinden kaldırmak üzere, sigorta ettirme imkanına sahip değildir. Çünkü, 1475 sayılı İş K. m.14/XV, işverenin kıdem tazminatından doğan sorumluluğunu şahıslara veya sigorta şirketlerine sigorta ettirmemesini öngörmektedir.

Bunun gibi, kurulacak fon, işveren sorumluluğu altında kurulacağı (1475 sayılı İş K. m.14/XVI) için, işveren katkılarında oluşacak; işçiden ise katkı bulunması veya mali yük altına girmesi, beklenemeyecektir. Buna karşılık, fonun sürdürülebilir olması bakımından, Devletin katkıda yapmasına engel bulunmayıp; Devlet, sosyal devlet olmanın (Ay. m.2) bir gereği olarak, gerektiğinde katkı yapabilecektir.

III. KIDEM TAZMİNATI FONU'NUN KURULMASINI GÜÇLEŞTİREN ETKENLER

Kıdem tazminatı fonu, söz konusu fonun kurulmasına ilişkin bir yasanın çıkarılması 1975 yılında kabul edilen 1927 sayılı Yasa'yla öngörülmesine karşılık, aradan geçen 40 yılı aşkın bir süreye rağmen kurulabilmiş değildir. Bu durum, sosyal taraflar (işçi ve işveren kesimleri) ile Devletin (siyasi iktidarların) böyle bir fonun kurulmasına uzak durmalarını gerektiren bazı nedenlerin varlığını göstermektedir.

1. İşçi Kesiminin Endişeleri

İşçi sendikaları, ülkemizdeki geçmiş fon uygulamalarına bakarak, kıdem tazminatı fonuna kuşkuyla yaklaşmaktadır. Gerçekten, geçmişte SSK fonlarının düşük faizli devlet bonolarına yatırılarak KİT açıklarının kapatılmasında ucuz kaynak olarak kullanılması, ülkemizde fon uygulamasına kötü bir örnek oluşturmuştur⁵. Bunun gibi, kurulan diğer bazı fonların uzun ömürlü ve de denetlenebilir olmayışı da, fona ilişkin olumsuz görüşleri güçlendirmiştir⁶. Böylece, işçi sendikaları, kıdem tazminatı yükü fona devredilecek olduğu takdirde, ileride kıdem tazminatlarının hiç alınmayacağı endişesini yaşamaktadır.

2. İşveren Kesiminin Endişeleri

Kıdem tazminatı yükünün fona geçmesi konusunda işveren kesimi, her şeyden önce, kendisine yeni bir yükün gelmesinden çekinmektedir. Gerçekten, diğer bazı ülkelere oranla vergi ve sosyal sigorta kesintilerinin ülkemizde yük-

⁵ Bkz. TUNÇOMAĞ, Kenan: Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, İstanbul 1990, 94-97.

⁶ Ayrıca bkz. UĞUR, Suat: Kıdem Tazminatında Fon Sistemi, Çimento İşveren Dergisi XXIII, 6 (Kasım 2009), 10.

sek olması, işveren kesimini yeni bir yük altına girmekten alıkoymaktadır. Özellikle, Devletin geçmişteki hazırlık çalışmalarında %8'lik bir işveren katkısının gerektiği düşüncesi içinde olması, işveren kesiminin fona karşı çıkmasına yol açmaktadır. Buna göre, işveren kesimi, %8'lik bir katkıyı Devlete vermek yerine, bu katkıyı nemalandırılmış şekilde kıdem tazminatı olarak kendisinin ödemesi yolunu tercih etmektedir.

3. Siyasi İktidar Çevrelerinin Endişesi

Siyasi iktidarlar, kıdem tazminatı fonunun sürdürülebilir olmayacağı endişesi yüzünden, kıdem tazminatı yükünün Devlete geçmesine sıcak bakmamaktadır. Gerçekten, kıdem tazminatı fonunun başlangıç yıllarında sürdürülebilir nitelik kazanması, belirli bir süre (muhtemelen, en az üç yıl olmak üzere) Devletin katkıda bulunmasına bağlı görünmektedir. Bu bağlamda, fonları ülke kalkınmasına aktarmak isteyen siyasi iktidarlar, kıdem tazminatı fonuna kaynak arayışı içine girmektedir. Böyle bir kaynağı yaratamayan hükümet çevreleri ise, kıdem tazminatı yükünü Devletin üzerine almaktan geri durmaktadır.

IV. KIDEM TAZMİNATI FONU HAKKINDAKİ GÖRÜŞLER

1. Olası Yararlar

Kıdem tazminatı fonunun kurulmasından yana olan görüşler; öncelikle, böyle bir fonun, işveren kesiminin üzerinden kıdem tazminatı yükünü alacağını belirtmektedir. Buna göre, kıdem tazminatı fonunun kurulmasıyla birlikte, işverenlerin üzerindeki mali yük azalacak ve giderek, işgücü maliyetleri azaltılarak, yerli şirketlerin küresel (global) piyasalardaki rekabet gücü yükselebilecektir.

Bunun gibi, kıdem tazminatı yükü, işverenleri kayıt dışı ekonomi içinde olmaya sürükleyen önemli bir etken olarak ortaya çıkmaktadır. Kıdem tazminatını bir yük olarak üzerinde hissetmeyecek işyerleri ise, kıdem tazminatı fonunun kurulmasından sonra, kayıt dışında kalma ihtiyacını duymamaya başlayabilecektir. Bu da, kayıt dışı ekonominin ülkemizde küçülmesi sonucunu doğurabilir.

2. Olası Sakıncalar

Kıdem tazminatı fonunun kurulmasına karşı çıkan görüşler, ister işçi sendikalarından ve isterse işveren kesiminden kaynaklansın, esas olarak geçmişte ülkemizde yaşanan kötü fon uygulamalarını dayanak yapmaktadır.

Bunun dışındaki aleyhe görüşler olarak; kıdem tazminatı fonunun işyerine aidiyet duygusunu azaltıp işyerinde disiplini kaldıracağı, işveren kesimine ek maliyet getireceği, işe giriş-çıkış hızını çoğaltacağı, haklı nedenle işten çıkarılacak işçiler için yersiz ödeme yapılacağı ve işçi sendikalarının toplu iş sözleşmeleriyle gelecek dönemlerde yeni haklar elde etmeye kalkışacağı gibi görüşler ileri sürülmektedir.

3. Yarar ve Sakıncaların Değerlendirilmesi

Ülkemizdeki geçmiş fon uygulamalarına bakılarak, kıdem tazminatı fonuna karşı güvensizlik duyulması olağan karşılanmalıdır. Ancak, bu durum, tüm fonların aynı geleceği paylaşacakları anlamına gelmemektedir. Nitekim, işsizlik sigortası fonunun halen içinde bulunduğu durum, buna örnektir. Bu noktada, kıdem tazminatı fonunun iç ve dış denetiminin etkin bir şekilde sağlanması, yönetiminde üçlü katılıma yer verilmesi ve fon gelirlerinin iyi işletilmesi, bu konuda duyulan endişeleri önemli ölçüde karşılayabilecektir.

Kıdem tazminatı fonunun işyerine aidiyet duygusunu azaltıp işyerinde disiplini kaldıracağı ve işe giriş-çıkış hızını çoğaltacağı şeklindeki öngörülere ise, hak verme olanağı bulunmamaktadır. Nitekim, örnek vermek gerekirse; gazeteciler için kıdem hakkının kazanılması, meslekte en az beş yılın geçirilmesine bağlıdır (Basın İş K. m.6/I). Buna göre, gazetecinin kıdem hakkını elde etmesi, meslekte geçecek bu sürenin mutlaka Basın İş Kanunu'na tabi tek bir işyerinde veya aynı işverene ait birden çok işyerinde geçirilmesini gerektirmemektedir. Kıdem tazminatına esas alınacak sürenin değişik işyerlerinde geçirilebilecek olmasına rağmen, gazeteci sirkülasyonunun hızlandığı ve basın işyerlerinde iş disiplininin ortadan kalkıp gazetecilerin aidiyet duygularının zayıfladığı ise söylenememektedir.

Bunun gibi, kıdem tazminatında fon uygulayan Avusturya örneğinde de, kıdem tazminatına hak kazanılabilmesi için tek bir işverene bağlı olarak belirli bir süre çalışmanın varlığı aranmamakta⁷; söz konusu endişelerin ise, bu ülkede yaşandığı görülmemektedir.

Ayrıca, haklı nedenle işten çıkarılacak işçi için fona yersiz ödeme yapılacağı itirazına hak vermek de, mümkün görünmemektedir. Çünkü, bu tür bir endişe, kıdem tazminatı ancak iş sözleşmesinin feshine bağlı olarak yapılacak bir ödeme olduğu takdirde, haklılık kazanabilmektedir. Kıdem tazminatına emeklilikte yapılacak ödeme işlevi yüklediğinde ise, söz konusu haklılık ortadan kalkmaktadır⁸. Nitekim, kıdem tazminatı fonundan kıdem tazminatı ödemesinin yapılması, artık işçinin çalışma yaşamında geçirdiği sürenin bir karşılığı olarak, yaşlılık (emeklilik) ve sakatlık ile ölüm gibi iş sözleşmesinin feshi nedenine bağlı bulunmaksızın yapılmaktadır. Buna göre, haklı nedenle iş sözleşmesi feshedilen işçiye, hemen o anda kıdem tazminatı fonundan ödeme yapılması söz konusu değildir. Kaldı ki, alternatif bir önlem olarak, Brezilya örneğinde olduğu üzere, iş sözleşmesini haklı nedenle feshedecek işverene o tarihe kadar yaptığı katkıları geri alma hakkı tanınabilir.

⁷ Bkz. LIMONCUOĞLU, Siyami Alp: Kıdem Tazminatı Fonu Tartışmaları Işığında Avusturya Kıdem Tazminatı Reformu, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi IX, Özel Sayı (2007), 301-302; ÇİZMECI, Sözer: Kıdem Tazminatı Fonunda Avusturya Modeli, <http://www.alomaliye.com/2011/09/21/kidem-tazminatı-fonunda-avusturya-modeli/>

⁸ Ayrıca bkz. DİLİK, Sait: Kıdem Tazminatı ve Oluşturulacak Fon Konusunda Bir Görüş, Kamu-İş VII, 1 (2002), 3-4.

Diğer yandan, işçi sendikalarının kıdem tazminatı yükü fona geçtiğinde işveren yeni birtakım haklar elde etmeye çalışacaklarına ilişkin öngörü, muhtemel bir gelişmeyi içermektedir. Ancak, toplu pazarlıkla yeni hakların elde edilmeye çalışılması, kıdem tazminatı fonunun kurulmasıyla bağlantılı bir durum olarak ele alınmamak gerekir. Nitekim, işçi sendikaları, toplu pazarlık süreci içinde her zaman yeni bir hak elde etmenin peşinde olmuşlardır ve de olacaklardır. Çünkü, yeni bir hak elde etmeye çalışma, toplu pazarlığın özünde vardır.

Ayrıca, fonun kurulmasıyla işletmelerden yeni bir aktarım yapıp işletmelerin finansal bünyelerinin zayıflatılacağı görüşü, yersiz bir endişedir. Aksine, işletmeler üzerinden kıdem tazminatı yükünün alınıp kıdem tazminatı fonuna geçirilmesi, işyerinin finansal bünyesini güçlendirecektir. Nitekim, işveren, yapacağı katkı karşılığında, ileride artık kıdem tazminatı ödeme gibi bir yükü karşılamayacaktır. Bu konuda önem ve öncelik taşıyan husus, biran önce işyerlerinin üzerinden kıdem tazminatı yükünün kalkmasıdır.

Kıdem tazminatı fonunun işveren kesimine ek maliyet getirecek olması ise, gözden kaçırılmayacak önemli bir gerçektir. Nitekim, fona yapılacak işveren katkısı yüksek tutulacak olduğunda, önemli bir maliyet artışından söz edilebilecektir. Ancak, işveren katkısı %8’lerden %2 veya %3 seviyelerine çekilebilecek ve fonun başlangıç yılları için Devlet katkısı öngörülecek olduğu takdirde, bunun sürdürüleemeyecek bir maliyet artışı olarak değerlendirilmemesi gerekir. Nitekim, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından geçmişte yaptırılan bir aktüarya çalışması, %2,05’lik bir işveren katkısıyla kıdem tazminatı fonunun sürdürülebilir olacağını hesaplamıştır⁹. Bunun gibi, Avusturya örneğinde bu miktar, %1,5377 olarak belirlenmiştir¹⁰.

V. FON OLUŞTURULURKEN İZLENECEK YÖNTEM

Fon oluşturulurken genel olarak, “dağıtım” ve “kapitalizasyon (sermaye biriktirme)” olmak üzere, iki değişik mali yöntemin izlendiği görülür. Bunlardan dağıtım yöntemi, aynı dönem için yapılacak harcamaların aynı dönemin gelirleriyle karşılanmasını anlatır. Kapitalizasyon yöntemi ise, genelde biriktirme esasına dayanır.

Bu bağlamda, kapitalizasyon yönteminin uygulanması, ya “bireysel kapitalizasyon” ya da “toplu kapitalizasyon” esasına dayalıdır. Bunlardan bireysel kapitalizasyon, ilgili herkes için tek tek (birer) hesap açılması ve bu hesaplarda herkes için ayrı birikimin sağlanmasını içerir. Toplu kapitalizasyonda ise,

⁹ Bkz. ERCAN, Metin Kamil/AKSÖYEK, İsmet/TANRIÖVEN, Cihan: Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Kapsamında Fon Aktüaryal Dengesinin Sağlanmasına Yönelik İşveren Kesinti Oranının Tespiti İle İlgili Çalışma, Ankara 2001.

¹⁰ LIMONCUOĞLU, 301.

katkıların (gelirlerin) tek bir havuzda toplanması ve ödemelerin tek bir ortaklaşa hesaptan yapılması söz konusudur¹¹.

Geçmişte (2002 yılında) dokuz öğretim üyesine hazırlatılan “*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*”¹², esas olarak, toplu kapitalizasyon yöntemini tercih etmiştir. Buna karşılık, 2012 yılında hazırlanan ama yasalaşma olanağını bulamayan “*Kıdem Tazminatının İşçinin Bireysel Hesabına Yatırılması Hakkında Kanun Taslağı*”¹³, bireysel kapitalizasyon yöntemini içermektedir. Bununla birlikte, bireysel hesaplarda toplanacak paraların, emeklilik şirketleri tarafından toplu kapitalizasyon yöntemi uygulanmak suretiyle değerlendirilmeleri de söz konusudur.

Bireysel hesaplarda birikecek miktarların nemalı getirisinin kıdem tazminatı miktarlarını karşılamaya yetip yetmeyeceği, şu anda bir bilinmeyeni oluşturmaktadır. Nitekim, bireysel emekliliğin, tüm devlet teşvik ve katkılarına rağmen, önemli gelişme güçlüklerini yaşadığı bir gerçektir.

Diğer bir bilinmeyen de, emeklilik şirketlerinin kıdem tazminatı fonu değerlerine ne ölçüde ilgi duyacaklarıdır. Bu nedenle, belirtilen belirsizlik ortamında başlangıç için, işsizlik sigortasındaki gibi toplu kapitalizasyon yöntemiyle hareket edilmesinde yarar görülmektedir.

VI. OLUŞTURULACAK FONUN KAPSAM VE İÇERİĞİ

1. Fonun Hukuki Yapısı

Oluşturulacak kıdem tazminatı fonu; işsizlik sigortası fonu gibi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı olmakla birlikte, kuruluş ve işleyişi bakımından özerk bir yapıya kavuşturulmak zorundadır. Buradaki özerklik, yönetim organlarının oluşumunda üçlü yapılanmaya uyulması ve ibra edilmeyi içeren bir dış denetime bağlı olunması konularında kendisini gösterir. Belirtilen alanlarda, fon yönetiminin kendi kendini yönetmesi söz konusu olmalıdır.

Bu bağlamda, kıdem tazminatı fonunun, her işletmenin (işyerinin) kendi bünyesinde oluşturulması, doğru ve uygun bir yöntem olmaz. Nitekim, 1475 sayılı İş K. m.14/XVI, fonun nerede kurulabileceğini sınırlı bir biçimde göstermiştir. Buna göre, kıdem tazminatı fonu, Devlet veya yasayla kurulu kurumlarda veya %50 hisseden fazlası Devlete ait bir bankada veya bir kurumda kurulmak zorundadır. Böylece, kıdem tazminatı fonu, işyerlerinin sürdürülemez tehlikesine karşısında, kamusal kurumlara bağlı olarak kurulmak suretiyle, güvence altına alınmış olur.

¹¹ Bkz. UĞUR, 5-6.

¹² Taslak metni için bkz. <http://docplayer.biz.tr/6173202-T-c-calisma-ve-sosyal-guvenlik-bakanligi-kidem-tazminatı-fonu-kanun-tasarisi-taslagi.html>

¹³ Taslak metni için bkz. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JTgkcuU4oMsJ:petrol-is.org.tr/sites/default/files/kt.yenitaslak.7.12.doc+&cd=1&hl=tr&ct=clnk&gl=tr>

Diğer yandan, kıdem tazminatı fonu, Devlet denetimine tabi tutulmakla birlikte, özel hukuk hükümlerine bağlı bulunacak bir kurumsal yapıyı taşımaktadır.

2. Fonun Yönetimi

Kıdem tazminatı fonunun yönetimi, üçlü katılıma dayalı bir “*Fon Yönetim Kurulu*” tarafından yerine getirilmelidir. Buna göre, kıdem tazminatı fonu yönetim kurulu, işçi ve işveren kesiminin temsilcileri ile üst düzey bürokratlardan oluşacaktır. Fon yönetim kurulu oluşturulurken, kesimlerin eşit sayıda temsiline dikkat edilmeli; işçi ve işveren temsilcileri ile bürokrat üyelerin sayıları, her kesim bakımından aynı sayıda olmalıdır. Ayrıca, fon yönetim kurulu üyeleri; gereken bağımsızlıklarının ve tarafsızlıklarının sağlanması bakımından, yüksek öğrenim görmüş olmalı ve fon yönetimi konusunda yeterli deneyime sahip bulunmalıdır.

3. Fonun Kapsamı

a. Uygulama Alanı

Kıdem tazminatı fonunu kuracak yasanın yürürlüğe girmesinden sonra iş yasalarına tabi olup işyerine yeni girecekler ile Fon arasında bir fon ilişkisi oluşacaktır. Buna göre, işveren, işe aldığı işçiyi fona bildirecek ve ona ait katkıları fon hesabına yatıracaktır. Bunun için, işverene istihdam ettiği işçileri belli bir süre içerisinde fona bildirme ve sosyal sigorta primlerinde olduğu üzere, bunlara ait işveren katkılarını fon hesabına zamanında yatırma yükünün öngörülmesi gerekecektir.

b. Yürürlük Alanı

Kıdem tazminatı fonu yasanın yürürlüğe girmesinin ardından, iş yasalarındaki kıdem tazminatı hükümleri, artık kıdem tazminatı fonu yasanın kapsamına giren işçilere ve bunları çalıştıran işverenlere uygulanmayacaktır.

İşveren, kıdem tazminatı fonu yasanın yürürlüğe gireceği tarihte işyerlerinde çalışmakta olup hakları yasa (İş K. geç. m.6) tarafından saklı tutulan işçilerin saklı tutulan sürelerle ait kıdem tazminatı haklarından doğrudan sorumlu olacaktır. Nitekim, kazanılmış statülerin (beklentisel hakların) korunması bakımından, kıdem tazminatı fonuna ilişkin yasanın yürürlüğe gireceği tarihe kadar işçilerin kıdemleri için 1475 sayılı İş Kanunu’nun 14’üncü maddesi hükümlerine göre kıdem tazminatı hakları saklıdır (4857 sayılı İş K. geç. m.6).

Bunların söz konusu yasanın yürürlük tarihinden sonraki çalışma süreleri içinse, kıdem tazminatı fonuna ilişkin yasa hükümleri uygulanmalıdır.

4. Fonun İşleyişi

a. Kıdem Tazminatına Hak Kazanma Koşulları

Günümüzde kıdem tazminatı kurumu, işlevini değiştirmek durumundadır. Çünkü, 1999 yılından itibaren Türkiye, işsizlik sigortası sistemine geçmiştir. Bu

tarihe kadar işsizlik sigortası bulunmadığı için, kıdem tazminatı yaşlılık (emeklilik) rizikosunun yanısıra, işçinin iş sözleşmesi sona erip işsiz kalması tehlikesine karşı da koruma sağlama işlevini üstlenmiştir. İşsizlik sigortasının kurulmasıyla birlikte ise, 1999 yılından günümüze ve de günümüzden geleceği uzanan süreçte artık kıdem tazminatının artık işsizlik sigortasının işlevini üstlenmesine gerek kalmamıştır. Bunun anlamı, kıdem tazminatının, bundan böyle ancak emeklilik halinde yapılacak bir ödeme niteliğini kazanması ve emeklilik dışında iş sözleşmesinin sona ereceği diğer hallerde hemen ödenmesinin ise gerekmeyeceğidir. Nitekim, 1475 sayılı İş K. m.14/XVI, kıdem tazminatı fonunun “sadece yaşlılık, emeklilik, malullük, ölüm ve toptan ödeme hallerine mahsus olmak kaydıyla” kurulmasını öngörmüştür.

Bu bağlamda, kıdem tazminatına salt emeklilik halinde ödenecek bir ikramiye niteliğinin kazandırılmayacağını düşünülmesi, belirtilen hükmü görmezlikten gelmektedir. Bunun gibi, Türkiye'nin taraf bulunduğu “Hizmet İlişkisine İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkında 158 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi”nin hizmet ilişkisine son verilecek işçinin kıdem tazminatı hakkına sahip bulunmasını öngören 12'nci maddesi hükmü de, iş sözleşmesinin feshi sırasında hemen ödenmesini öngören bir düzenleme niteliğinde değildir. Çünkü, söz konusu hüküm, iş sözleşmesinin işveren tarafından feshi halinde, sadece kıdem tazminatı hakkını güvenceleyen bir düzenlemedir. Kıdem tazminatının emeklilik veya ölüm hallerinde ödenecek olması ise, kıdem tazminatı hakkını ortadan kaldırmaz. Böylece, iş ilişkisine işveren tarafından sona erdirilmesi halinde işçinin kıdem tazminatı hakkına sahip bulunması, kıdem tazminatı ödemesinin ileride işçinin emekli olması (veya ölümü) durumunda fondan ödenmesine engel oluşturmamaktadır¹⁴.

Buna göre, kurulacak kıdem tazminatı fonu:

- Yaşlılık veya sakatlık sigortasından aylık veya toptan ödeme almak (emekli olmak) üzere işçinin iş sözleşmesini feshetmesi,
- İşverenin iş sözleşmesini feshetmesi üzerine işçinin emekli olmak üzere Sosyal Güvenlik Kurumu'na başvurması,
- Belirli bir süre (10 veya 15 yıl) sistemde kalan veya belirli bir süre (3 veya 5 yıl) çalıştıktan sonra doğum veya evlat edinme nedeniyle işyerinden ayrılan işçinin talep etmesi ya da,
- İşçinin ölümü,

hallerinden birinin gerçekleşmesi üzerine, kıdem tazminatı ödemesi yapılmalıdır.

¹⁴ Krş. ÜNSAL, Engin: Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı Konusunda Bazı Düşünceler, Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi XXI, 2-3 (Kasım 2007-Şubat 2008), 33-36.

b. Kıdem Tazminatının Miktarı

Fon ödemelerinde kıdem tazminatı hesabına esas alınacak ücret, her geçen tam yıl için 30 günlük ücret olacaktır. Ödenecek kıdem tazminatının tabanını, yasal asgari ücret ve tavanını da, Devlet memurlarına her yıl ödenecek azami emeklilik ikramiyesi miktarları oluşturmaktadır.

Bu bağlamda, kıdem tazminatı hesabına esas olacak 30 günlük ücretin 15 güne düşürülmesine ilişkin işveren kesimindeki bazı görüşler, kıdem tazminatı fonunun kurulması konusunda göz önünde bulundurulmamak gerekir. Çünkü, 30 günün 15 güne düşürülmesi önerisi, kıdem tazminatının ancak işverence ödenmesi halinde düşünülecek olup; kıdem tazminatı yükünün kıdem tazminatı fonuna geçmesi halinde ise, haklılık temelini yitirmektedir.

c. Fona Yapılacak Katkılar

Kıdem tazminatı fonu, işverenin sorumluluğunda bulunduğu (1475 sayılı İş K. m.14/XVI) için, yapılacak katkıların da esas olarak işveren tarafından gerçekleştirilmesi gerekir. Buna göre, işverenlerin katkıları, Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılacak ve Kurum da, işverenlerden tahsil ettiği katkıları Kıdem Tazminatı Fonu'na aktaracaktır.

İşverenlerin kıdem tazminatı fonuna yapacağı katkıların miktarı, işçinin aylık kazancının %2 veya 3'ü tutarında olmalıdır. Fonun sürdürülebilirliği bakımından ise, en azından başlangıçta buna %1 veya %2 tutarında olacak bir Devlet katkısının eklenmesi düşünülebilir. Ancak, işveren kesiminin yükünün artmaması açısından, işveren katkılarının azami %3'lük miktarla sınırlanmasında yarar vardır. Nitekim, daha önce¹⁵ belirtilen 2002 tarihli kıdem tazminatı fonu yasa tasarısı taslağı da; işveren katkısının, işçinin aylık kazancının yüzde üçünü geçmemesini öngörmüştür (m. 13/I)¹⁶.

Bu bağlamda, işveren katkılarının nemalandırılması, önem taşır. Hükümetlere yakın çevrelerden gelen ve nemalandırmayı dikkate almayan öneriler, şimdiye kadar sürekli %8'lik katkı [% 100: 12 ay = %8.33/ay] gibi işveren kesimini sıkıntı altına sokacak ve yeni bir yük oluşturacak işveren katkıları üzerinde durmuştur. Bu durum ise, fon yoluyla kıdem tazminatı yükünün işveren kesiminin üzerinden alınması düşüncesine ters düşmektedir. Çünkü, kıdem tazminatı yükünü işveren böylesi yüksek katkılarla karşılayacaksa, bunu fona yatırmasına gerek kalmaz. Fonun işlevi ise, nemalandırmayı sağlamak suretiyle, oluşacak işveren yükünü karşılamaktır.

Kıdem tazminatı fonundan kıdem tazminatı ödenmesine hak kazanılan haller dışındaki bir nedenle fon ilişkisinin sona ermesi halinde, birikmiş ve nemalandırılmış işveren katkıları iade edilmeyecektir. Bununla, kıdem tazminatı fo-

¹⁵ Bkz. yukarıda V.

¹⁶ Krş. UZUN, Bekir: Kıdem Tazminatı ve Bir Öneri, İşveren, (Mayıs 2009), 43.

nunun sürdürülebilirliğinin sağlanması amaçlanmaktadır. Ancak, iş sözleşmesi işveren tarafından haklı nedenle feshedilmiş işçiler için yapılmış katkıların işverene iadesinin öngörülmesi, Brezilya örneğinde olduğu üzere¹⁷, hukuken mümkündür.

İşveren katkılarına esas olacak işçinin kazancı, yasal asgari ücret miktarından düşük olamayacak ve Devlet memuruna ödenen en yüksek emekli ikramiyesi miktarını geçemeyecektir. Böylelikle, emekli ikramiyesi ile kıdem tazminatı ödemeleri arasında uyum sağlanmış olur.

VII. SONSÖZ

Türk çalışma yaşamı, kıdem tazminatı fonuna ilişkin gelişmeleri yeniden, yoğun bir biçimde yaşamaktadır. Bu durum, olumlu bir gelişme olarak algılanmalıdır. Çünkü, böyle bir fonun dünyada örneğinin olmadığı söylemleri, artık geride kalmış bulunuyor.

Ancak, kıdem tazminatı fonu kurulurken, yanlış bir adım atılmamak için, mevcut uygulamaların gözden geçirilmesinde ve günümüze uyarlanmasında, yarar vardır. Çünkü, yanlış ve ülkemize uymayacak bir modelin seçilmesi, yarar yerine zarar getirecektir. Bu bağlamda, özellikle Avrupa Birliği ülkeleri içinde yer alan Avusturya ve İtalya'da kazanılmış deneyimlere dikkat edilmesi, son derece önem taşımaktadır.

Kıdem tazminatı fonunun oluşturulması, kolaylıkla gerçekleştirilebilecek bir olgu değildir. Bu konuda, özellikle sosyal tarafların ikna edilmesi, son derece önemlidir. Nitekim, işçi sendikalarının uzlaşmaz tutumu ve de işveren kesiminin bir bölümünün bundan yararlanması, fon düşüncesine yaklaşmayı güçleştirmektedir. Sosyal tarafların ikna edilmeleri konusunda ise, işçi ve işveren kesimlerinin karşılıklı güven duyması yararlı görülmektedir. Bu itibarla, işveren kesiminin artık günümüzde kıdem tazminatının kaldırılması veya yarıya düşürülmesi türünden görüşlerden uzaklaşması, güven ortamının oluşmasına büyük ölçüde yardımcı olacaktır. Bunun gibi, işçi kesiminin de, kıdem tazminatı kurumunu adeta tabu (dokunulmaz) olarak ilan etmekten vazgeçmesi, belli bir uzlaşma ortamının doğmasını sağlayabilecektir.

Tüm bu gelişmelerin biranda ortaya çıkması beklenemez. Buna karşılık, Devletin sosyal diyalog çerçevesinde, tekrardan tarafları bir araya getirip onları makul zeminde uzlaştırmaya çalışması, çekilecek güçlükleri önemli ölçüde azaltabilecektir.

¹⁷ Bkz. yukarıda IV 3.

KAYNAKÇA

- AKBIYIK, Nihat/KOÇ, Muzaffer: Kıdem Tazminatı ve Kıdem Tazminatı Fonunun İktisadi ve Sosyal Sonuçları, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi XVI, 3 (2011), 253-284
- DİLİK, Sait: Kıdem Tazminatı ve Oluşturulacak Fon Konusunda Bir Görüş, Kamu-İş VII, 1 (2002), 1-6
- ERCAN, Metin Kamil/AKSÖYEK, İsmet/TANRIÖVEN, Cihan: Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Kapsamında Fon Aktüaryal Dengesinin Sağlanmasına Yönelik İşveren Kesinti Oranının Tespiti İle İlgili Çalışma, Ankara 2001
- LİMONCUOĞLU, Siyami Alp: Kıdem Tazminatı Fonu Tartışmaları Işığında Avusturya Kıdem Tazminatı Reformu, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi IX, Özel Sayı (2007), 289-317
- TUNÇOMAĞ, Kenan: Kıdem Tazminatı, Kıdem Tazminatı Fonu ve İşsizlik Sigortasıyla İlgili Sorunlar, Hıfzı Timur’un Anısına Armağan, İstanbul 1979, 913-928
- UĞUR, Suat: Kıdem Tazminatında Fon Sistemi, Çimento İşveren Dergisi XXIII, 6 (Kasım 2009), 4-18
- ÜNSAL, Engin: Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı Konusunda Bazı Düşünceler, Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi XXI, 2-3 (Kasım 2007-Şubat 2008), 31-39