

Türkiye’de Kıdem Tazminatı ve İş güvencesi Uygulamalarının Değerlendirilmesi; Kıdem Tazminatı Fonu Tartışmaları

Aytül ÇOLAK¹

¹Dr.Öğr.Üyesi, Trakya Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, aytulcolak@trakya.edu.tr, ORCID:0000-0002-8558-1777

Özet: Kıdem tazminatı, işçilerin en önemli haklarından biri olup son dönemde çalışma hayatıyla ilgili olarak tartışılan ve ön plana çıkan konulardan biri olmuştur. Tartışmalar mevcut kıdem tazminatı düzenleme ve uygulamasının aksaklıkları ve kıdem tazminatı fonunun kurulması çerçevesinde yapılagelmıştır. Günümüzde kıdem tazminatının yasal düzenlemesi, 4857 sayılı İş Kanunun geçici 6. maddesine dayanmaktadır. Bu noktada kıdem tazminatı düzenlemesi, iş sözleşmesine bağlı olarak çalışanları yani işçileri kapsarken, iş sözleşmesinin belirli koşullarda sona ermesi ve gerekli koşulların varlığı durumunda işveren tarafından işçilere yapılan toplu ödemeyi ifade eder. Toplu ödeme olması nedeniyle, uygulamada bazen işgüvencesi işlevini yerine getirdiği bazen de işsizlik sigortası yerine geçtiği görülmektedir. Kıdem tazminatı düzenlemesinin yasal boyutunda bir fon kurulması hedefinden bahsedilirken, uygulama boyutunda ülkemizde işsizlik sigortası ve iş güvencesi düzenlemelerinin hayata geçmesiyle birlikte bu üç hakkın birarada olmaması gerektiği yönünde tartışmaların konusu haline gelmiştir. Nihayetinde tartışmalar kıdem tazminatı fonu kurulmasına odaklanmıştır. Siyasiler dönem dönem kıdem tazminatı fonu düzenlemelerini gündeme taşısalar ve bu sistemle ilgili çalışmaların sonuna gelindiğini belirtse de güncelde bu yönde somut bir adım atılmamıştır.Kıdem tazminatı uygulamasının gerek toplumun geniş kesimlerini ilgilendirmesi gerekse çalışanlar açısından içerdiği anlam nedeniyle konu ile ilgili yapılacak düzenlemelerin sosyal diyalog süreci neticesinde elde edilecek mutabakat ile yapılması ve kazanılmış hakların korunması önem arz etmektedir. Çalışmada kıdem tazminatı uygulamasına açıklama getirecek, iş güvencesi hükümleri ele alınacak ve bu konu üzerinden sürdürülen tartışmalara yer verilerek farklı görüş ve gelişmeler değerlendirilecektir. Kıdem tazminatı fonu tartışmalarına açıklama getirilmeye çalışılacaktır.

Anahtar kelimeler: kıdem tazminatı, kıdem tazminatı fonu, iş güvencesi

Evaluation Of Severance Pay And Job Security Practices In Türkiye; Severance Pay Fund Debates

Abstract :Severance pay is one of the most important rights of the workers and it has been one of the most discussed and prominent issues related to working life recently. Discussions have been made within the framework of the current severance pay regulation and implementation problems and the establishment of the severance pay fund. Today, the legal regulation of severance pay is based on the temporary article 6 of the Labor Law No. 4857. At this point, the severance pay arrangement covers employees whose employment with employment contract and it refers to the collective payment made by the employer to the workers in case the employment contract is terminated under certain conditions and the necessary conditions exist. Due to the fact that it is a lump sum payment, it is seen that sometimes it fulfills the function of job security and sometimes it replaces unemployment insurance. While the goal of establishing a fund in the legal dimension of the severance pay regulation is mentioned, it has become the subject of discussions that these three rights should not be together with the implementation of the unemployment insurance and job security regulations in our country. Ultimately, the discussions focused on the establishment of a severance pay fund. Although politicians bring the severance pay fund arrangements to the agenda from time to time and state that the work on this system has come to an end, no concrete steps have been taken in this direction at the moment. Due to the fact that the severance pay application is of interest to large segments of the society and its meaning for the employees, that the arrangement to be made on the subject should be with the agreement to be obtained as a result of the social dialogue process and the acquired rights should be protected. In the study, the application of severance pay will be explained, job security provisions will be discussed and different views and developments will be evaluated by giving place to the discussions on this subject. An attempt will be made to explain the severance pay fund discussions.

Key Words: severance pay, severance pay fund, job security

1-GİRİŞ

Son dönemlerde çalışma hayatıyla ilgili olarak tartışılan ve ön plana çıkan konulardan biri, işçilerin en önemli haklarından olan kıdem tazminatı olmuştur. Mevcut kıdem tazminatı düzenleme ve uygulamasının aksaklıkları ve kıdem tazminatı fonunun kurulması çerçevesinde gelişen tartışmalar, güncelde de devam etmektedir. Kıdem tazminatı ile ilgili ilk düzenleme, 1936 tarihli 3008 sayılı ilk İş Kanununda yerini almıştır. Bugün yürürlükte olan 2003 tarihli 4857 sayılı İş Kanunundaki düzenleme ile 1475 sayılı İş Kanunu madde 14 hükümleri gereği uygulanmaktadır. 4857 sayılı İş Kanununun geçici 6 maddesi, kıdem tazminatı için “bir kıdem tazminatı fonu kurulmasını” hedef olarak belirtmiş ve bu fon kurulana kadar da 1475 sayılı İş kanunu 14.madde hükümlerinin uygulanmasını uygun görmüştür. Sırasıyla 1999 yılında işsizlik sigortası, 2002 yılında iş güvencesi (2003 tarihinde yürürlüğe girmek üzere) düzenlemeleri mevzuatımızda yerlerini almıştır. Kıdem tazminatı düzenlemesinin yasal boyutunda bir fon kurulması hedefinden bahsedilirken, uygulama boyutunda ülkemizde işsizlik sigortası ve iş güvencesi düzenlemelerinin hayata geçmesiyle birlikte bu hakların birarada olmaması gerektiği yönünde tartışmaların konusu haline gelmiştir. Nihayetinde tartışmalar kıdem tazminatı fonu kurulmasına odaklanmıştır.

Fon sistemi, sosyal güvenlik sistemlerinin finansman yöntemlerinden birisidir. Kıdem tazminatı konusunda yaşanan sorunların giderilmesinde çözüm yollarından bir tanesi kıdem tazminatının fon sistemine dönüştürülmesi (Limon,t.y.:106) olarak görülmektedir. Neticede , kıdem tazminatı fonu tartışmalarındaki belirsizlik , işçilerin kaygılarının nedeni olmuştur. Çalışmanın amacı, kıdem tazminatının ve iş güvencesinin gelişim ve uygulanma koşullarını açıklayıp, fon tartışmalarına açıklama getirmektir.

2-KIDEM TAZMİNATI KAVRAMI

Kıdem tazminatı programları, dünyadaki birçok ülkede mevcuttur. Bu programlar, genellikle gönüllü veya gönülsüz olarak işten ayrılan işçilere toplu para ödemeleri yapar. Ödeme büyüklüğü, genellikle son işverenle çalışılan yıl sayısına ve işteki son ücrete bağlıdır. Bu tür ödemeler, birçok ülkede kanunen talep edilmeden önce işverenler tarafından sağlanmıştır. Firma bazlı kıdem tazminatı programları, yasa hükümlerine paralel olarak genellikle de mevcuttur. Ayrıca şirketler, gönüllü kıdem tazminatı programlarını vasıflı işçileri korumak için önemli bir

yönetim aracı olarak kullanabilmektedirler (Holzman vd,2011:4).

Nitekim kıdem tazminatı ilk defa Fransa’da işverenler tarafından işyerindeki işinden başarıyla ayrılan işçilere, bir armağan olarak uygulanmaya başlanmıştır(Andaç,2006:99). Kıdem tazminatı ile ilgili yasal düzenlemeler öncesi, firma bazlı düzenlemelere rastlamaktayız.

Bugün ise ülkelerin çoğunda kıdem tazminatı, işten çıkarılma durumunda ekonomik nedenlerden ötürü var olmakla birlikte, hak kazanmak için çoğunlukla kabul görmüş kural, işçilerin disiplin nedenleriyle işten çıkarılmamalarıdır(Eurofound,2015).

Çoğu durumda, bu programların emsal uygulamaları, resmi sosyal sigorta sistemlerinin dünya çapında tanıtılmasından önce mevcuttu, bu nedenle, kıdem ödeme sistemleri, işsizlik tazminatının veya emeklilik maaşının ilkel bir biçimi olarak düşünülebilir (Holzman vd,2011:4).

Düşük gelirli, ağırlıklı olarak Afrika ve Pasifik adaları hariç, çoğu ülkede zorunlu veya yarı zorunlu kıdem tazminatı sistemi bulunmaktadır (Holzmann vd.,2011:13). Yaygın olarak uygulanmasına rağmen, menşei, kapsamı ve diğer gelir desteği programlarıyla etkileşimi de dahil olmak üzere kıdem tazminatı programlarının pek çok yönünün, özellikle gelişmekte olan ülkeler için iyi araştırılmadığı görülmektedir(Holzman vd,2011:4).

Yaşlılık ve işsizlik sigortalarının bulunmadığı bir dönemde hukukumuza giren kıdem tazminatı, bazen işsizlik sigortası olarak bazen de iş güvencesinin sağlanmadığı bir ortamda bir tür iş güvencesi aracı olarak görülmüştür. Kıdem tazminatının tanımı ve hukuki niteliği ile ilgili olarak ülkemizde bir fikirbirliği olmamakla birlikte kıdem tazminatı için var olan gerçeklik, işçiler için tanınmış bir hak olup, en az bir yıllık kıdeme sahip işçiye veya işçinin ölümü halinde hak sahiplerine, kanunda gösterilen fesih hallerinde işveren tarafından kanun gereği ödenmesi gereken bir ödeme olmasıdır ve miktarı işçinin kıdemine ve son brüt kazancına göre belirlenmektedir.

Ülkemizde olduğu gibi, yabancı ülkelerde de kıdem tazminatının hukuki niteliği ile ilgili olarak farklı görüşler ortaya atılmıştır. Bu görüşlere göre kıdem tazminatı(Başterzi,t.y:318);

- Bir ücrettir. Ücretin ertelenmiş bir kısmıdır.
- Bir primdir. İşverenin kendisine uzun yıllar sadakatle hizmet eden işçisini işinden ayrılırken ödüllendirmesidir.

- Bir tazminattır. Uzun süre çalıştığı işinden ayrılırken işsiz kalma ve yıpranma riskiyle karşı karşıya kalan işçiye hakkaniyet gereği kıdemi oranında bir tazminata hak kazanmasıdır.
- Bir işsizlik tazminatıdır. İş sözleşmesinin sona ermesi ile işsiz kalan işçilerin uğradıkları gelir kayıplarının belirli ölçüde giderilmesi amaçlanmaktadır.

Kıdem tazminatına yüklenen işlevleri; tazminat, ikramiye, işgüvencesi, ileriye bırakılmış ücret, işsizlik sigortası ve nihayetinde kendine has bir kurum olduğu şeklinde sıralayabiliriz.

Aslında kıdem tazminatının ekonomik gerekçesi hakkında üç hipotez öne sürebiliriz, yani kıdem tazminatı: i) ilkel bir gelir koruma aracı, (ii) verimliliği arttıran bir insan kaynakları aracı ve (iii) iş koruma aracıdır(Holzman vd,2011:4).

İlk olarak kıdem tazminatı, mevcut işsizlik ve emeklilik yardımlarının öncü formu yada tamamlayıcısı olarak sosyal yardımların ilkel bir formatı olarak değerlendirilmektedir. İkinci olarak, kıdem tazminatı, ister büyük ölçekli işletmelerin yeniden yapılandırılmasına yönelik geçici bir destek, ister işçilerle firmalar arasındaki mevcut bağları sıkılaştıran daha kalıcı bir araç olsun, verimliliği artırıcı bir insan kaynakları aracı olacak şekilde tasarlanmıştır. Kıdem tazminatı ödemeleri bu gelir koruma ve / veya verimlilik hedeflerine sahip olabilirken, zamanla önem kazanan ve kendi işleyişinde bir iş koruma aracı olarak da işlev görürler. Üç hipotez birbirini dışlamaz ve aynı anda geçerli olabilir. Bazı durumlarda, kıdem tazminatı yetkisi kesinlikle tek bir amaca odaklanırken bazı durumlarda da birden çok amaca hitap eder(Holzman vd,2011:27). Yani kıdem tazminatı hem işsizlik sigortası hem bir işgüvencesi aracı hem de işçiler ile işletmenin bağını artıran işçinin verimliliğini olumlu etkileyen bir insan kaynakları aracı olabilmektedir.

Mevcut kıdem tazminatı düzenlemeleri değerlendirildiğinde ise, kendine özgü bir kurum olduğu görüşü literatürde geniş kabul görmekte ve kıdem tazminatı kanundan doğan işverene yüklenmiş kendine özgü bir ödeme yükümlülüğü olarak tanımlanmaktadır.

Ülkemizde son zamanlarda işsizlik tazminatı bakış açısından kıdem tazminatını değerlendirmeye yönelik tartışmaların varlığı görülmektedir. Kıdem tazminatı eğer birer işsizlik tazminatı işlevini yerini getiriyorsa, artık işsizlik sigortası uygulamada olduğuna göre kıdem tazminatına gerek yoktur görüşü de bugün dile getirilmekte ve üzerinden tartışmalar yürümektedir. İş güvencesi düzenlemesinin de hayata geçmiş olması bu tartışmaları daha da güçlendirmiştir.

3-TÜRKİYE’DE KIDEM TAZMİNATININ TARİHSEL GELİŞİMİ VE KIDEM TAZMİNATI DÜZENLEMESİ

Türkiye’de kıdem tazminatı, ilk kez 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu ile mevzuata girmiştir. 2003 yılında 1971 tarihli 1475 sayılı İş Kanunu, yerini bugün yürürlükte olan 4857 sayılı İş Kanununa bırakmıştır. Mevcut durumda kıdem tazminatı, 1475 sayılı eski İş Kanununun 14’üncü maddesi uyarınca uygulanmaktadır.

4857 sayılı İş Kanununda kıdem tazminatına ilişkin düzenleme yapılmamış, geçici 6.madde ile, “kıdem tazminatı için bir kıdem tazminatı fonu kurulur, kıdem tazminatı fonuna ilişkin Kanunun yürürlüğe gireceği tarihe kadar işçilerin kıdemleri için 1475 sayılı İş kanunu’nun 14.maddesi hükümlerine göre kıdem tazminatı hakları saklıdır” hükmü getirilmiştir (Şakar,2017:130). Diğer yandan Fon tartışmalarının nedeni olarak da, söz konusu madde öne sürülmektedir.

Kıdem tazminatı düzenlemesi, 3008 sayılı kanunun yürürlükte kaldığı sürede değişikliğe uğradığı gibi, 931 sayılı İş Kanunu ve bunun iptali üzerine yürürlüğe konulan 1475 sayılı İş Kanununun çıkarılması sırasında da değişikliklere uğramıştır. Tablo.1’de görüleceği üzere 1927, 2320, 2457, 2762 ve 2869 sayılı kanunların yürürlüğe girmesiyle, 1475 sayılı İş Kanununda gerçekleşen değişiklikler ile kıdem tazminatı düzenlemesi bugünkü biçimini almıştır (Çelik,2006:278).

Nihayetinde kıdem tazminatının, kanun gereği işverene yüklenmiş kendine özgü bir ödeme yükümlülüğü olduğu görülmektedir (Şakar,2017:130).

Tablo 1: Türkiye’de Kıdem Tazminatının Tarihsel Gelişimi ve Yapılan Temel Düzenlemeler

Yıl	Düzenleme
1936-3008 Say. İş Kanunu*	5 yıllık kıdemi olan işçiler için 15 günlük ücret tutarında kıdem tazminatı ödeme hakkı getirildi.

1950- 3008 Say. İş Kanunu*	5 yıllık kıdem şartı 3 yıla indirildi.
1952- 5868 Say. Kanun*	Emekliye ayrılma durumunda kıdem tazminatından yararlanma hakkı tanındı.
1967- 931 Say.İş Kanunu*	İşçinin ölümü halinde hak sahiplerine kıdem tazminatı ödenmesi hakkı getirildi.
1975- 1927 Say. Kanun *	Kıdem tazminatı hakkı için gerekli süre 3 yıldan 1 yıla indirildi, 15 günlük ücret tutarında kıdem tazminatı ödeme hakkı 30 güne çıkarıldı.
1980-2320 Say. Kanun**	1979 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 1927 sayılı kanunun kıdem tazminatına tavan getiren hükmü yeniden düzenlendi. Cezai yaptırım düzenlendi.
1981-2457 Say. Kanun**	Kanun ile kurulu kurum ve kuruluşlarda çalışanların kıdem tazminatı niteliğindeki ödemelerinde de tavan uygulaması ve cezai yaptırım düzenlendi.
1982-2762 Say. Kanun**	Kıdem tazminatı tavanı, en yüksek devlet memuruna bir hizmet yılı için ödenecek azami emeklilik ikramiyesini geçemeyeceği şeklinde yeniden düzenlendi.
1983-2869 Say. Kanun**	Kadın çalışanların evlendikleri tarihten itibaren 1 yıl içinde iş sözleşmelerini sona erdirmeleri durumunda kıdem tazminatından yararlanmaları, kıdem tazminatının zamanında ödenmemesi durumunda ödenmeyen süreye ilişkin mevduata uygulanan en yüksek faizin ödenmesi düzenlendi.

Kaynak: * Ataman, (2014: 97) ve ** Uluğ,(2007:51) ve Özveri,(2004:17)den akt. Şen,(2021:332-333)'den yararlanılmıştır.

Tabloda da görüleceği üzere, Kıdem tazminatı ile ilgili 3008 sayılı İş Kanunundaki ilk düzenlemede 5 yıllık kıdeme, 15 günlük ücret tutarında kıdem tazminatı ödeme hakkı getirilmiş iken, yapılan değişiklikler neticesinde 1975 yılında 1927 sayılı yasa ile bugün de geçerli düzenleme olan, 1 yıllık kıdeme 30 günlük kıdem tazminatı hakkı getirilmiştir.

Bugün için yürürlükte olan 4857 sayılı İş kanunun geçici 6. maddesi (yani 1475 sayılı İş Kanunun 14. Maddesindeki) kıdem tazminatı düzenlemesine göre, kıdem tazminatı alabilmek için işçinin en az 1 yıllık kıdeminin olması gereklidir ve belirli koşullarda iş sözleşmesi sona ermelidir. Kıdem tazminatına hak kazanmak için iş sözleşmesinin sona erme şekilleri sınırlandırılmıştır. Bu koşullar ;

- İşçinin kanunda belirlenmiş nedenlerle, iş sözleşmesini feshetmesi gerekmektedir. Bu nedenler yada fesih durumları ise şöyledir; bağlı olduğu sosyal güvenlik kurumundan yaşlılık veya malullük aylığı ya da toptan ödeme almak amacıyla fesih, sigortalılık süresi ve prim ödeme gün sayısını tamamlayıp emeklilik yaşını dolmasını beklerken yapılan fesih, muvazaf askerlik hizmeti dolayısıyla fesih ve kadın işçilerin evlendikleri tarihten itibaren 1 yıl içinde iş sözleşmesini feshetmesi,
- İşveren tarafından işçinin İş Kanunun Madde 25/II Ahlak ve iyi niyet kurallarına aykırılık halleri nedeni dışında fesih hakkı doğuran nedenlerle iş sözleşmesinin sona erdirilmesi,

- İşçinin ölümü halinde iş sözleşmesinin sona ermesidir.

Her çalıştığı tam yıl için işçiye brüt (giydirilmiş) 30 günlük ücreti ödenir. İşçinin kıdem tazminatı alabilmesindeki en büyük kısıt ise, işçinin kanunda belirtilen nedenler dışında iş sözleşmesini sona erdirmesi yani istifa etmesi durumunda kıdem tazminatı alamamasıdır.

4-KIDEM TAZMİNATI FONU TARTIŞMALARI

Ülkemizde 25.08.1999 tarihinde 4447 sayılı yasa ile işsizlik sigortası düzenlenmiştir. 2002 yılında 4773 sayılı yasa ile, 15.03.2003'te yürürlüğe girmek üzere iş güvencesi hükümleri düzenlenmiştir. Fakat kısa bir süre sonra, 22.05.2003 tarihinde 4857 sayılı İş Kanunu ile bugün geçerli olan iş güvencesi hükümleri kabul edilmiş ve 10.06.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Aslında kıdem tazminatı fonu tartışmaları, geçmişe dayanmakla birlikte güncelde yerini almasının nedeni, İş kanunun geçici 6. Maddesinde kıdem tazminatı fonu kurulması hedefine yer verilmesinin yanı sıra, 2000 li yılların başında artık işsizlik sigortası ve iş güvencesi düzenlemelerinin de hayata geçmesiyle birlikte, işverenlerden gelen taleple de kıdem tazminatında düzenlemeye gidilmesinin, kıdem tazminatı fonu düzenlemesi ile olacağı düşüncesidir.

Nitekim kıdem tazminatı fonu kurulması tartışmaları, 1950'li yıllardan bu yana süregelmekle birlikte 2000' li yıllardan itibaren 4857 sayılı İş Kanununun hazırlık

çalışmaları ile de gündemden düşmemiştir. Bu süreçte gündeme gelen kapsamlı tasarılarından biri 26.06.2002 tarihli Kıdem Tazminatı Fonu Yasa Tasarısı Taslağı olmuştur, fakat özellikle işçi kesiminden gelen eleştiriler nedeniyle taslak rafa kaldırılmıştır (Çelik,2015:9).

2002 taslağına göre Kıdem Tazminatı Fonu,

“Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı, özel hukuk hükümlerine tabi, mali ve idari yönden özerk, özel bütçeli ve tüzel kişiliğe sahip bir kamu kuruluşudur. Fon Yönetim Kurulunun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının önerisi üzerine müşterek kararname ile atanacak bir temsilci ile en fazla işvereni temsil eden işveren konfederasyonu tarafından seçilen iki ve en fazla işçiyi temsil eden işçi konfederasyonunca seçilen bir üyeden oluşması öngörülmüştü” (Çelik,2015:9).

İşverenler, bu taslak çalışmalarında, kazanılmış kıdem haklarının korunarak, her tam yıl karşılığı 30 günlük ücret ödemesi olarak belirlenmiş kıdem tazminatı ödemesinin 15 güne indirilmesini istemektedirler. TÜSİAD, hazırladığı bir raporda bu önerilerine açık şekilde yer verirken, TİSK başkanı Refik Baydur'da 9. Çalışma Meclisi toplantısında aynı düşünceleri dile getirmiştir (Çelik,2015:9, bkz. Kutsal,2006).

2002 yılı taslağı rafa kaldırılmış olsa da kıdem tazminatı fonu tartışmaları sona ermemiştir. Gerekçe olarak da büyük ölçüde işsizlik sigortasının kurulmuş olması gösterilmiştir. İşverenler, özellikle işsizlik sigortası uygulamasından sonra kıdem tazminatına ihtiyaç olmadığını ileri sürerlerken, kıdem tazminatının doğrudan kaldırılmasının olanaksız olduğunu bildikleri için kıdem tazminatı yükünün azaltılması talebini öne çıkarmışlardır.

Nihayetinde, AKP Hükümeti Programında (2011-2014) kıdem tazminatı fonu kurulması hedefine yer verilmiştir. Böylece ilk kez kıdem tazminatı fonu, hükümet programında yerini almıştır (Çelik,2015:11). 61.hükümet programında çalışma hayatı ile ilgili düzenlemelerden kıdem tazminatı sorununun fon kurularak çözülmesine değinilmektedir. Kazanılmış haklar korunulacak ve tüm işçiler kıdem tazminatından yararlanacaktır (bkz. <https://www5.tbmm.gov.tr>). 61.hükümet programının ardından 2012 yılında hazırlanan Ulusal İstihdam Stratejisi'nde, kıdem tazminatı fonu kurulmasına somut hedef olarak yer verilmiştir.

2012 yılında “Kıdem Tazminatının İşçinin Bireysel Hesabına Yatırılması Hakkında Kanun Taslağı” hazırlanmıştır. Yeni fon modeli, gözden geçirilerek 2013 yılında Orta Vadeli Programın hedefleri arasında da yer almıştır. Ulusal İstihdam Stratejisi'nin 2014-2016 yıllarını kapsayan eylem planları içerisinde de Kıdem tazminatı fon çalışmalarına yer verilirken planda, “tüm işçilerin erişebilirliğini güvence altına alan bir kıdem tazminatı reformu yapılacağı ve bireysel hesaba dayalı kıdem tazminatı fonu kurulacağı” ifadesine yer verilmiştir (ÇSGB, 2014: 15 akt. Şen,2021:344).

Konuyla ilgili fikirlerini dönemin DİSK Genel Sekreteri Dr. Arzu Çerkezoğlu şöyle dile getirmektedir;

“2 Kasım 2013 tarihli Mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan 2014 Yılı Programında, istihdam ve çalışma hayatı konusunda politika hedeflerinden biri olarak kıdem tazminatı fonunun oluşturulması belirlenmiştir. Hükümet programında fonun amacı, istihdam üzerindeki 'mali yüklerin azatılması ve rekabet gücünün artırılması olarak duyurulmuştur. Kıdem tazminatının fona devri yoluyla ortadan kaldırılması hedeflenmektedir” (Bloomberght,2014).

DİSK “kıdem tazminatı yük değil haktır” demektedir.

2017 yılının ilk yarısında yapmış olduğu bir açıklamada dönemin Çalışma Bakanı Mehmet Müezzinoğlu, “kıdem tazminatında fon sistemine bir an önce geçilmesinin büyük bir gereklilik olduğunu ve sistemle ilgili çalışmalarda sona gelindiğini belirtmiştir. Kıdem tazminatında fon sistemine geçiş ile ilgili düzenlemelerin, 2017 yılının sonuna kadar tamamlanacağını düşündüklerini dile getirmiştir” (<http://sgksor.com/kidem-tazminatı-fonu-nedir-ne-zaman-yururluge-girecek-2017.html>). Fakat, 2017 yılı sona erdiğinde ve güncelde de kıdem tazminatı fonu düzenlenmesi, hayata geçirilmemiştir.

Çalışma hayatının sosyal tarafları arasında sosyal diyalogu gerçekleştirecek Üçlü Danışma Kurulu, kıdem tazminatı fonunu görüşmek üzere dönem dönem toplanmış fakat toplantılarından somut bir sonuç çıkmamıştır. 04. 07. 2017 toplantısının sonuçlarına baktığımızda, Bakanlığın toplantıya hiçbir somut öneri ve taslak sunmadığı ve tarafları dinlemekle yetindiği görülmektedir. Hükümetin çalışma yaşamına dair bu kritik meselede izlediği yolu DİSK kabul edilemez bulduğunu dile getirmektedir (DİSK,2017). Toplantıdan çıkan sonuçlar ise şöyledir;

“işçi kesimini temsil eden tüm tarafların; kıdem tazminatına tüm çalışanların erişiminin sağlanması, kıdem tazminatında kanun hakimiyetinin sağlanması, işverenin ödeme gücüne düşmesi durumunda kıdem tazminatı alacağının devlet ve bankaların ipotekli alacaklarının önüne alınması ve öncelikle ödenmesi konularında ortak bir anlayışa sahip oldukları ve kıdem tazminatını vazgeçilemez temel bir hak olarak gördükleri bir kez daha ortaya çıkmıştır. İşveren temsilcileri kıdem tazminatı fon tartışmalarının gündemden çıkarılmasını talep etmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Sayın Mehmet Müezzinoğlu da açık bir biçimde, kıdem tazminatı konusunda taraflar arasında yüksek düzeyde bir mutabakat olmadığı sürece yeni bir düzenlemeye gidilemeyeceğini belirtmiştir” (DİSK,2017).

DİSK, kıdem tazminatı hakkı vazgeçilmezdir derken ve tamamen fon düzenlemesine karşı çıkarken Türk-İş, kırmızı çizgileri olduklarını dile getirmektedir. Hak-İş, kıdem tazminatı alma ve hak etme koşullarının iyileştirilmesine değinmektedir.

Türk-İş, “kıdem tazminatını işçinin ödenmesi sonraya bırakılmış ücret parçası olarak algıladık ve işçi için

kazanılmış bir hak olarak gördük” diyerek bu konudaki yaklaşımlarını ortaya koymuştur. Türk-İş’e göre, işçiler iş sözleşmesinin sona erdiği her durumda kıdem tazminatına hak kazanmalıdırlar (Türk-İş,2017:25).

İşveren kesimi ise, üzerlerindeki mali yükleri azaltacak bir düzenleme istemektedirler. Üçlü danışma kurulu çerçevesinde sosyal taraflar bir araya gelmekte, fakat kıdem tazminatı fonu düzenlemesi ile ilgili bir ortak karara varamamaktadırlar

Nitekim, kıdem tazminatı gündemiyle toplanan üçlü danışma kurulunda toplantıya katılan Türk-İş, Hak-İş ve DİSK, TİSK ve TOBB ‘un ortak kararı, “kıdem tazminatının gündemden kaldırılması ve olduğu şekilde bırakılması” olmuştur (Türk-İş,2017:24).

Yakın zamanda ise, İstihdam kalkanı paketi içerisinde kıdem tazminatı fonu düzenlemesine yer verilmiştir.01.01.2022 tarihinde yürürlüğe girmesi planlanmış olan düzenleme, hayata geçirilmemiş olmakla birlikte fikir edinmek açısından habere konu olmuş düzenlemeye yer verilmiştir. Kıdem tazminatı fonu düzenlemesinde iki formül ortaya konmuştur. Tamamlayıcı emeklilik sisteminin bir parçası olarak, tasarrufları da teşvik edeceği öngörülerek, bireysel hesaba dayalı fon sistemi öngörülmüştür.

Tablo.2: İstihdam Kalkanı Paketindeki 2 Formüllü Kıdem Tazminatı Fonu Düzenlemesi(2020)

		19 günü mevcut sistemdeki gibi devam edecek .
Formül 1.	30 günlük kıdem tazminatının	11 günü kıdem tazminatı fonuna devredilecek . Kıdem tazminatı fonuna 11 günlük brüt ücret üzerinden prim kesilecek. - 4 puanı işveren primi, - 0.5 puanı işçi primi, - 1 puan devlet katkısı - 0.5 puanlık vergi indirimi ile ilave prim katkısından oluşacak.
Formül 2.	Kıdem tazminatı fonu için prim oranı yüzde 6	
Birinci formülün benimsenmesi halinde 01.01 2022’den itibaren mevcut çalışanlar dahil olmak üzere herkes için zorunlu olacak. İkinci formülün kabulü halinde ise mevcut çalışanlar için isteğe bağlı olacak.		

Kaynak:Kıvanç,(2020)’den yararlanılmıştır.

Kıdem tazminatı fon çalışmalarında en önemli sorun, prim ödemelerinin ne kadar olacağı konusudur. İşçiler her sene için 30 günlük olarak ödenen kıdem tazminatının, düşürüleceğinden endişelidirler. Nitekim 30 güne denk gelen kıdem tazminatı oranı yüzde 8,33 olup işçi sendikaları bu oranın korunmasında ısrarcı iken işveren kesimi, bu oranın düşürülmesi ve yüzde 5,6 olmasını savunmaktadırlar (Doğan;2019).

Baysal (2009)’ın yaptığı projeksiyonlara göre, işveren üzerinde düşük prim yükü (yüzde 3)nün olduğu ve çalışana mevcut düzeyde (brüt ücretin yüzde 8,33’ü) kıdem tazminatı ödemesi yapılacak havuz sisteminin sürdürülebilirliği olmayacak ve kısa bir süre içerisinde açık vermeye başlayacaktır. Havuz sisteminin sürdürülebilirliği, işveren priminin yükseltilmesi ya da çalışana ödenen tazminat oranının düşürülmesi ile olabilecektir. Yani sistemin açık vermemesi için ya işveren primi yüzde 6,5’e çıkartacak ya da bu prim aynı

kalacak kıdem tazminatı ödemeleri azaltılacak yani yüzde 4,2'ye inecektir. Projeksiyonlar, ekonomik koşulların makul bir düzeyde sabit olduğu varsayımı altında yapıldığından, fonun açık vermemesi için ortaya konulan seçenekler de bunu garantileyememektedir (Baysal,2009 akt.Gürsel ve İmamoğlu,2012).

Nihayetinde kıdem tazminatı fonu üzerine tartışmalar, 50 yılı aşkın bir süreden beri sosyal taraflarca yapılagelmektedir. Fakat üzerinde anlaşmaya varılan bir çözüm bulunamamaktadır. Nitekim, işçi kesimi kıdem tazminatını kazanılmış hak olarak görmekte ve hak kaybına yol açacak düzenlemelere tepki duymaktadır. İşveren kesimi ise, başta işsizlik sigortasının kurulmuş olmasını bahane ederek kıdem tazminatının neredeyse tümünden kaldırılmasını istemektedirler (Şakar,2016:13).

Aslında kıdem tazminatı fonunun kurulması, finansman şeklinin değişmesi yani dahili nakit finansman sisteminin terketilmesi anlamına gelmektedir. Kıdem tazminatının temel finansman şekilleri : 1) Dahili nakit finansman sistemi: işveren tarafından işten ayrılma sırasında ödemenin yapılması, kıdem tazminatının cari ücret olarak ödenmesi 2) Dahili fon sistemi: kıdem tazminatı karşılığının firma tarafından genellikle devlet tahvili gib i vergiden muaf finansal varlıklara yatırılması 3) Harici bireysel hesaba dayalı sistem (bireysel fon). Kıdem tazminatı karşılığı işçinin bireysel hesabına yatırılır ve nemalandırılır. 4) Harici hükümet kontrollü merkezi fonlar (Çelik,2015).

Türkiye’de tartışılan kıdem tazminatı reformu, finansman biçiminin değiştirilmesine dayanmaktadır. Mevcut sistemde, yani dahili nakit finansman sisteminde, işçi işten belirli nedenlerle çıktığında/çıkarıldığında yani ödeme koşulları doğduğunda firma o anda elinde bulunan varlıkları kullanarak ödeme yapmaktadır. Reformla, bir kıdem tazminatı fonu oluşturulması planlanmaktadır. Yukarıda da belirtildiği üzere kıdem taminatı fon sisteminin nasıl olacağı ile ilgili bir netlik gözükmemektedir. Önce tasarımlarda havuz sisteminden bahsedilmiş daha sonra ise bireysel fon sisteminin kurulacağı belirtilmiştir. Bireysel fon sisteminde, primler kişinin hesabına yatar. Kamu ya da özel kurumlar tarafından biriken bu paralar işletilir. Tasarrufları teşvik etmesi açısından faydalı bir yöntem olarak sunulmaktadır. Nihai olarak, bireysel hesaba dayalı kıdem tazminatı fonu kurulmasının öngörüldüğü görülmektedir. 2020 yılında ise, bireysel emeklilik sistemi ile entegre edilmiş bireysel hesaba

dayalı fon sisteminin kurulması görüşü dile getirilmiştir.

5-İŞ GÜVENCESİ VE İŞ GÜVENCESİ HÜKÜMLERİ

1982 yılında yürürlüğe giren 158 Sayılı “Hizmet İlişkisine İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkındaki “ILO (İnternational Labour Organization) Sözleşmesinin 4. maddesi, “işçinin kapasitesine veya işin yürütümüne veya işyeri gereklerine dayalı geçerli bir son verme nedeni olmadıkça hizmet ilişkisine son verilemez” hükmü ile iş güvencesini düzenleyen temel ILO sözleşmesidir. Türkiye bu sözleşmeyi 1994 yılında onaylamıştır.

ILO üyesi olarak ve onayladığı 158 sayılı ILO sözleşmesi ile sözleşmenin hükümleri ile ilgili yükümlülük altına giren Türkiye, buna istinaden 4773 Sayılı İş Güvencesi Kanununu kabul etmiştir.

1475 sayılı İş Kanununda değişiklik yapan 4773 sayılı yasa, 15.03.2003 tarihinden geçerli olmak üzere 09.08.2002 tarihinde kabul edilmiştir. Md .13/A’da iş güvencesi,

"On veya daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde en az altı aylık kıdemi olan ve işletmenin bütününe sevk ve idare eden işveren vekili niteliğinde olmayan bir işçinin belirsiz süreli hizmet akdini fesheden işveren, işçinin yeterliliğinden veya davranışlarından ya da işletmenin, işyerinin veya işin gereklerinden kaynaklanan geçerli bir sebebe dayanmak zorundadır" şeklinde düzenlenmiştir.

Ancak, 4857 sayılı İş Kanunu’nun iş güvencesini de kapsayan maddelerle yürürlüğe girmesiyle birlikte 4773 sayılı Kanun geçerliliğini yitirmiştir. Dolayısıyla Türkiye’de iş güvencesi, 4857 sayılı İş Kanunu ile madde 18 ve 21’de düzenlenmiştir.

İş güvencesi düzenlemesi ile, kapsamda olan işçilerin iş sözleşmesi fesih edilirken kanunda belirtilen geçerli bir nedene dayandırılması koşulu getirilmiştir. Aksi durumda işçi, geçersiz fesih iddiası ile işe iade talebinde bulunabilmektedir.

4857 sayılı İş Kanununa göre iş güvencesi kapsamında olma koşulları;

- 30 ve daha fazla işçinin çalıştığı işyerinde çalışmak,
- Belirsiz süreli iş sözleşmesi ile çalışmak,
- En az 6 ay kıdemin olması,
- İşletmenin bütününe sevk ve idare eden işveren vekili olmamak.

Kanun kapsamında olanlar için, iş sözleşmesinin feshinde feshin işçinin yeterliliğinden, işçinin haklı bir sebep ölçüsünü bulamamış kusurlu davranışlarından veya işletmenin, işyerinin yada işin gereklerinden kaynaklanan geçerli bir nedene dayandırılması gerekmektedir.

İş güvencesi hükümleri için iş sözleşmesinin feshinde aranan geçerli sebep, iş kanunun 24 ve 25. Maddesinde düzenlenen derhal fesih için öngörülüp haklı neden olarak adlandırılan sebepler niteliğinde ve ağırlığında olmamakla birlikte işçinin ve işyerinin normal işleyişini etkileyen haller olarak değerlendirilmiştir

(Yarg.9.HD.24.01.2005.E27599,K.1413 akt.Şakar, 2022:194). İşçinin yeterliliğinden ve davranışlarından kaynaklanan sebeplerin, hangi durumlarda geçerli sebeplerden sayılacağı ancak yargı kararları ile zaman içinde belirginleşecektir. İşçi çıkartmaya giderken işverenden beklenen, feshe son çare olarak bakmasıdır (Şakar,2022:197).

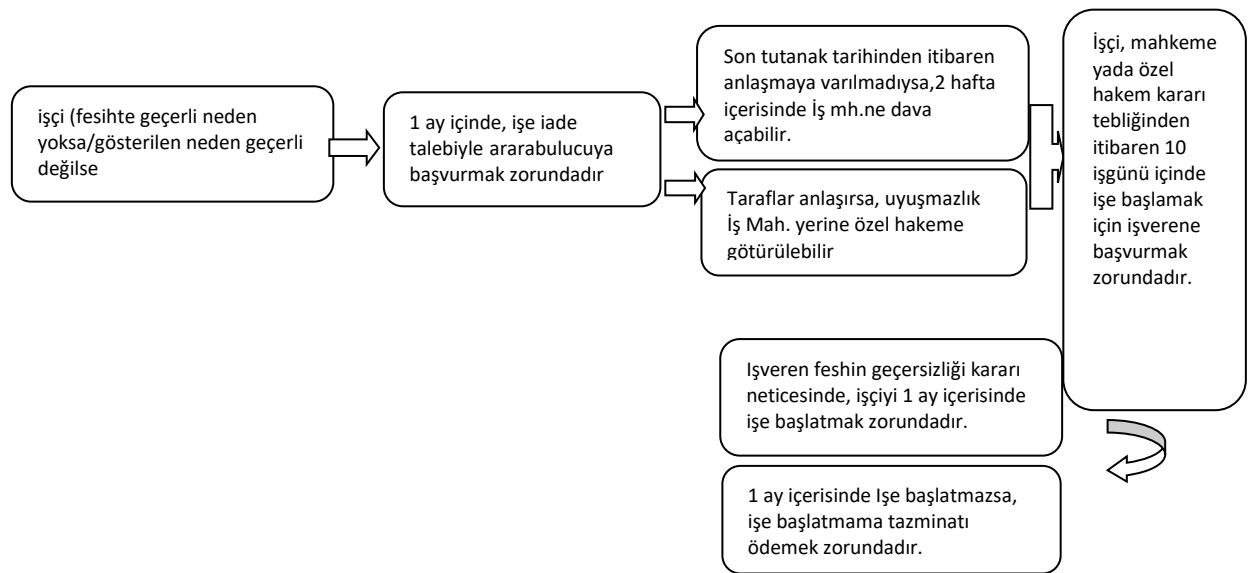
İş güvencesi hükümlerine göre, İşveren fesih bildirimini yazılı yapmak ve fesih sebebini açık ve kesin

şekilde belirtmekle yükümlüdür. Feshin geçerli bir nedene dayandığını ispat yükümlülüğü, işverene aittir.

İş güvencesi hükümlerine göre, artık işveren (yasa kapsamında olanlar için) iş sözleşmesini sona erdirirken, geçerli bir nedeni yazılı olarak belirtmek zorundadır. Bu neden gösterilmemişse yada gösterilen neden geçerli bir neden değilse, işçi işe iade sürecini başlatabilir ve süreçte işe iade davası açabilir. Ki iş güvencesinin anlamı da budur, geçerli bir neden yoksa işçinin işine geri dönebilmesidir. Fakat geçersiz feshin sonuçları, mutlaka işe iade olmayabilmektedir. İşveren işçinin başvurusu üzerine 1 ay içerisinde işçiyi işe başlatmazsa, işçinin en az 4 -en çok 8 aylık ücreti tutarında olmak üzere, tutarı hakim tarafından belirlenecek işe başlatmama tazminatını ödeyerek işçiyi işe başlatmayabilmektedir. Kanundaki bu düzenleme ile, iş güvencesi işlevinden uzaklaştırılmaktadır.

İşveren, işçinin karar kesinleşmesine kadar boşta geçen süreleri için işe iade edilsin ya da edilmesin en fazla 4 aya kadar boşta geçen süre ücreti de ödemektedir. Bu 4 aylık boşta geçen süre Yargıtay kararına göre işçinin kıdemine eklenecektir.

Şekil.1:4857 Sayılı İş Kanuna Göre İş Güvencesi Süreci



İş güvencesi düzenlemesinin işleyiş sürecini şekilde görmek mümkündür. Şekilde de gösterildiği üzere, işçi İş mahkemesinin ya da özel hakemin kararı tebliğinden itibaren 10 işgünü içinde işe başlamak için işverene başvurmak zorundadır. Aksi durumda feshi kabul etmiş sayılır. İşe iade için başvuran işçiyi, işveren 1 ay içinde işe başlatmak zorundadır fakat

başlatmazsa da yaptırımı, işe başlatmama tazminatı
ödemek olmaktadır.

Ülkemizde son zamanlarda işsizlik tazminatı bakış açısından kıdem tazminatını değerlendirmeye yönelik tartışmaların varlığı görülmektedir. Aynı şekilde İşsizlik sigortasının kabulünün arkasından kısa bir süre sonra

iş güvencesi hükümlerinin de yürürlüğe girmesi ile, kıdem tazminatı eğer iş güvencesi işlevini yerine getiriyorsa artık iş güvencesi hükümlerinin varlığı nedeni ile kıdem tazminatına gerek olmadığı üzerine görüşler de dile getirilmeye başlanmıştır.

7-KIDEM TAZMİNATI VE İŞ GÜVENCESİ BİR İKILEM Mİ?

Ülkemizde kıdem tazminatı yasal mevzuatla düzenlenmekte olup, birçok işçinin bu haktan yararlanma imkanını yaratması açısından önemli olmakla birlikte, 1999 yılında işsizlik sigortasının 2002 yılında işgüvencesinin mevzuatımızda düzenlenmesi, kıdem tazminatını tartışmaların odağına çekmiştir.

TÜSİAD(2009)'ın görüşüne göre,

“Ülkemizde kıdem tazminatı yükü ve işten çıkarma maliyetinin yüksekliği uluslararası karşılaştırmalarda da dikkati çekmektedir. Kıdem tazminatı müessesesi; işsizlik sigortası ve iş güvencesinin varlığı da dikkate alınarak, kazanılmış hakları koruyacak ve işletmeler üzerindeki yükü azaltacak şekilde yeniden düzenlenmelidir.”

İşverenler sıklıkla iş güvencesi ve işsizlik sigortasının artık çalışma hayatında düzenlenmiş olmasına vurgu yaparak kıdem tazminatının işveren üzerindeki yükü azaltacak şekilde yeniden düzenlenmesini istemektedirler. Acaba kıdem tazminatı, iş güvencesi ve işsizlik sigortasının kanunda düzenlenmiş olması , uygulamada işçiler için gelir güvencesi ve iş güvencesinin sağlanmış olduğu anlamına mı geliyor ? Dolayısıyla bu güvencelerin bir arada var olması durumunda kıdem tazminatı uygulaması fazla mı? sorularına cevap aranacaktır.

Bilindiği üzere, 4857 sayılı İş Kanununda iş güvencesi düzenlenmiştir, fakat kanun kapsamında çalışan tüm işçiler, iş güvencesi kapsamında değildirler. Öncelikle, 30 ve daha fazla işçi çalıştırılan işyerleri iş güvencesi kapsamındadır. Diğer yandan işçinin en az 6 ay kıdeminin olması ve belirsiz süreli iş sözleşmesi ile çalışması gerekmektedir. Diğer bir şart ise, işçinin işveren vekili olmamasıdır.

İşletmenin bütünü sevk ve idare eden işveren vekili ve yardımcıları ile işyerinin bütünü sevk eden ve işçiyi işe alma ve çıkarma yetkisi bulunan işveren vekilleri hakkında, iş güvencesi hükümleri uygulanmayacaktır (Şakar,2014:178).

Görüldüğü üzere, uygulanabilirliğin ilk şartı işyeri büyüklüğüdür. Bu noktada kanun hükmünün

uygulanması ile ilgili önemli bir sınırlama ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de şirketlerin yapısına bakıldığında çoğunluğun küçük ve orta ölçekli olduğu görülür. Yapılan güncelleme ile ilgili yönetmeliğe göre, “ 250 kişiden az çalışan istihdam eden, yıllık net satış hasılatı veya mali bilançosundan herhangi biri 250 milyon lirayı aşmayan işletmeler KOBİ olarak tanımlanmaktadır.” KOBİ tanımında, hasılat ve ciro verileri güncellenmiş olmakla birlikte çalışan sayısı açısından tanımlamalar aynı olup, 10 dan az çalışanı olan mikro işletme, 50 den en az çalışanı olan küçük, 250 den az çalışanı olan orta ölçekli işletme tanımına girmektedir.

2020 yılı girişim sayısı verilerine göre, Sanayi ve hizmet sektörlerinde faaliyet gösteren 3 milyon 295 bin girişim KOBİ sınıfına girmektedir. Tablo.2’de de görüldüğü üzere, KOBİ’ler 2020 yılında toplam girişim sayısının %99,8’ini oluştururken, istihdamın da %72’sini gerçekleştirmektedirler. Bu çalışanların %35,8’i ise, mikro işletmelerde çalışmaktadır (KOSGEB,2020) Yani 10’dan az çalışanı olan işletmeler olarak mikro işletmeler, doğrudan iş güvencesinin uygulama alanı dışında kalmaktadırlar. Ki küçük işletmelerin bir kısmının da iş güvencesi kapsamı dışında kalacağını da düşünürsek , bu noktada iş güvencesi düzenlemesinin kapsayıcılığı sorgulanmaktadır. Oysaki 4773 sayılı Kanunda 10 işçinin çalıştığı işyerlerinde çalışanlar işgüvencesi kapsamına alınmıştır.

Tablo.3: 2020 yılı firma ölçekleri açısından girişimcilik ve çalışan sayısı (%)

İşletme ölçekleri	Büyük	Mikro	Küçük	Orta
Girişim sayısı	0,2	91,9	6,8	1,1
Çalışan sayısı	28,0	35,8	19,9	16,3

Kaynak: KOSGEB,(2020)den hazırlanmıştır.

İş güvencesi hükümlerinden yararlanabilmek için, fesih bildiriminin yapıldığı tarihte işyerinde 30 ve daha fazla işçi çalıştırılması koşulu için, işverenin aynı işkolunda birden fazla işyerinin bulunması halinde, işyerinde çalışan işçi sayısı, bu işyerlerinde çalışan işçi sayısına göre belirlenir(Yargıtay 9.Hukuk dairesi,09.05.2013 tarih,2013- 14013 karar no,2013- 5859 esas nolu ilam). İşverenin işyerinde çalışmakta olan alt işverenin işçileri, geçici (ödünç) iş ilişkisi ile çalışan işçiler ve işçi sıfatı bulunmayan çıraklar ile stajyerler 30 işçinin hesabında dikkate alınmayacaktır.

Dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik,

«...kıdem tazminatı fonu kurulmasını gerekçelendirirken kamuda ve kurumsal firmalarda kıdem tazminatı alınmasında sorun yaşanmadığı fakat,ülke genelinde işletmelerin çoğu KOBİ düzeyinde olduğundan bir çok işçinin kıdem tazminatı alamadığını» dile getiriyordu(Yılmaz,2014).

Görüldüğü üzere, ülke ekonomisinde KOBİ'lerin yaygınlığı iş hukuku kurallarının uygulamaya geçirilmesinde önemli bir kısıt haline gelebilmektedir. 30'un altında işçi çalıştıran küçük işyerlerinde her ne kadar kıdem tazminatının ödenmesi sorunları olsa da, mevcut düzenlemede "kıdem tazminatı" feshe karşı caydırıcı unsur oluşturabilecek tek uygulama gibi gözükmektedir.

İş Kanunundaki düzenlemeye göre, işverenin işçinin başvurusu üzerine 1 ay içerisinde işe başlatmazsa, en az 4- en çok 8 aylık ücreti tutarında tazminat ödemekle yükümlü olduğu hükme bağlanmıştır. Böylece işverene işçisini bu tazminatı ödemekle işe başlatma yükümlüğünden kurtulma imkanı verilmektedir. İşveren verilen bu olanakla kanunundaki iş güvencesinin de etkisiz hale geleceği açıktır (Şakar,2022:201).

İş güvencesi yasasının kapsama aldığı işçi sayısındaki sınırlılık nedeni ile kıdem tazminatının işvereni fesihten caydırıcı işlevine ihtiyaç bulunmaktadır ki, uygulamada DİSK-AR 'ın raporuna göre işçilerin önemli bir kısmı işten çıkarken kıdem tazminatı da alamamaktadır. Yasalar ile iş güvencesi, kıdem tazminatı (işsizlik sigortası) düzenlenmiş olmakla birlikte, Uygulamadan kaynaklanan sorunlar nedeni ile öncelikle gelir güvencesi ve iş güvencesini sağlamak ve yasaların uygulama boşluklarını tamamlamak üzere, kıdem tazminatına ihtiyaç vardır. Üç düzenleme de, birbirinin yerine ikame edilecek düzenlemeler değildir.

«Kıdem tazminatı işçiyi, kazanılmış hakkın korunması adına işine bağlayan işvereni de, yapacağı ödeme nedeniyle fesihten bir ölçüde uzak tutmaya çalışan ama yasada belirtilen nedenlerle feshin gerçekleştirilmesi halinde de işçinin yarattığı artı değer bir bölümünü işçiye geri vermeyi gündeme getiren önemli bir düzenlemedir» (Keskin,2011). Ki uygulamada kıdem tazminatının ödenmesi ile ilgili önemli sıkıntıların var olduğu görülmektedir.

DİSK-AR (2022)'ın SGK'den aldığı işten çıkış kodlarının dağılımına ilişkin bilgilerden hazırladığı rapora göre,

2021 yılında işten çıkarmaların % 84 gibi önemli bir kısmı kıdem tazminatı hakkına erişememiştir. Yani işten çıkışı gerçekleştirilen 16,8 milyon işçinin 14,1 milyonu kıdem tazminatı alamamıştır. Ayrıca DİSK-AR raporunda, işten çıkış bildirgelerinin kodları incelendiğinde yarısı gibi bir oranının istifa nedeniyle gerçekleşmesini de dikkat çekici bulunduğunu belirtmektedir.

Diğer yandan taşeronlaşmanın da yaygın olduğu ülkemizde, iş güvencesi hükümlerinden yararlanmak için 30 ve üstü işçi çalışma koşulunda taşeron işçileri hesaba katılmaması da işçi aleyhine bir düzenlemedir.

Kıdem tazminatı tartışmalarında, yeni bir kıdem tazminatı düzenlemesi yapılması için «Dünya Bankası'nın 2010 yılı İş Yapma Kolaylığı Raporu'nda, Türkiye en yüksek kıdem tazminatına sahip ilk 20 ülke arasında olup İstihdam Koruma Mevzuatı Endeksi'nin verilerine göre, Türkiye OECD ülkeleri arasında Portekiz ile beraber kıdem tazminatı en yüksek olan ülke olması (Dinçer,2017) diğer yandan gelişmiş ülkelerde işsizlik fonunun yürürlüğe girmesi ile birlikte kıdem tazminatı fonunun kaldırılmış olması, Kıdem tazminatını halen uygulamaya devam eden ülkelerde ise faydalanma koşullarının Türkiye'den daha ağır olması (SGK,2017) » şeklinde gerekçeler gösterilmektedir.

Oysaki A. Çelik'in de dile getirdiği üzere, gelişmiş ülkelerde kıdem tazminatı miktarı gelişmekte olan ülkelere göre daha düşüktür.

Çünkü gelişmiş ülkelerde her şeyden önce kişi başına düşen gelir yüksektir. Asgari ücretli çalışan sayıları sınırlıdır. Kıdem tazminatı dışında gelir güvencesi sağlayan uygulamalar mevcuttur. Avrupa refah devletlerinde gelir ve istihdam güvencesi anlayışı üzerine şekillenmiş politikalar uygulanmakta dolayısıyla bu güvenceler için kıdem tazminatına çok anlam yüklemek durumunda kalınmamaktadır. Tam tersi koşullar ise, gelişmekte olan ülkeler için geçerlidir.

Sendikalaşma oranı ve toplu pazarlık kapsamının düşüklüğü, toplu iş sözleşmesi ile çalışma hayatını düzenleme imkanını ortadan kaldırmaktadır. Ücretler seviyesini düşürmekte ve ücretlilerin milli gelirden daha az pay almalarına neden olmaktadır.

DİSK'in «Asgari Ücret Gerçeği 2022 raporuna göre, Türkiye'de asgari ücretle çalışan işçi sayısı, 10 milyon civarında olup asgari ücretin ortalama ücrete dönüşümü deneyimlenmektedir. Türkiye, hızla asgari ücretliler toplumuna dönüşmektedir ki bütün ücretli çalışanların yüzde 18'i yani 3,4 milyon işçi asgari

ücretin altında bir ücretle çalışmaktadır. 2021’de Türkiye, Avrupa Birliği’nde (Arnavutluk’tan sonra) en düşük asgari ücrete sahip ülkelerden biri olmasının yanı sıra, asgari ücretle çalışan oranının en yüksek olduğu ülkedir” (DİSK-AR:2021).

Sonuç itibarıyla, kıdem tazminatını tek başına değil, ülke koşulları çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Nitekim kıdem tazminatı, işsizlik sigortası ve işgüvencesi olmak üzere 3 güvence sisteminin, kapsayıcılıklarının ne olduğu önemlidir. İşsizlik sigortasının yeterli kapsamı sağlaması çeşitli nedenlerle engellediğinde, kıdem tazminatlarının getirilmesinin gelir riskine karşı sigorta sağlayabileceğini göstermektedir. Bu gibi durumlarda, kıdem tazminatı, iş korumasının belirsizliğine karşı da mükemmel bir sigorta olabilmektedir (Pissarides, 2001 akt. Hollzman vd., 2011: 27). Diğer yandan zamanla işsizlik sigortası ve iş güvencesine ilişkin ayrı düzenlemeler yapılarak çalışma yaşamında yerlerini almaları kıdem tazminatının, söz konusu fonksiyonlar dışında da bir uygulama olduğunu bugün ortaya koymaktadır (Keskin, 2011).

7-SONUÇ

Ülkemizde. kıdem tazminatı ile ilgili düzenlemeler, 1936 yılından bugüne mevzuatta yerini almıştır. 2000’li yılların başlarında ise, artık iş güvencesi ve işsizlik sigortası ile ilgili düzenlemelerin yapılmış olduğunu görmekteyiz. Nihayetinde, gelir ve iş güvencesi sağlayan üç sistem de kanunlarımızda yerini almış bulunmaktadır. Bu sistemlerden kıdem tazminatı ve iş güvencesinin uygulamada ne kadar işlevlerini yerine getirdiği, iş güvencesi ve kıdem tazminatı tartışmalarına açıklık getirmesi açısından önem arz etmektedir. Çünkü kıdem tazminatının bir işlevi, işçileri işten çıkarmak isteyen işverene maliyet oluşturmaları ve işten çıkarmada caydırıcı olarak iş güvencesini gerçekleştirmesi olduğuna ve iş güvencesi de kanunda ayrıca düzenlendiğine göre, artık kıdem tazminatında reforma gidilmesi gerekliliği yönünde görüşler, özellikle işverenler tarafından dile getirmeye başlanmıştır.

Oysa ki, ülkemizde çoğu işletme KOBİ düzeyinde olduğu için iş güvencesi hükümlerinin kapsayıcılığının sınırlı kaldığı görülmektedir. Kıdem tazminatının uygulama boyutunda ise, rakamlar önemli aksaklıklar yaşandığını önemli sayıda işçinin işten çıkarken kıdem tazminatı alamadığını ortaya koymaktadır. Asgari ücretlilerin neredeyse toplumun yarısını oluşturduğu, yüksek işsizlik oranlarının var olduğu bir ortamda

kıdem tazminatının, iş güvencesi ve gelir desteği oluşturmada ki önemi ortadır. İş güvencesi ve kıdem tazminatı uygulamaları (keza işsizlik sigortası) ülkemizde birbirinin yerine geçecek uygulamalar değildir aksine uygulamadan kaynaklanan sorunlar, ücret düzeylerindeki düşüklük, kapsayıcılıktaki sınırlılıklar gibi nedenler ile tamamlayıcı işlev üstlenmektedirler.

Gelişmeler ve tartışmalar, kıdem tazminatında düzenleme yapılacaksa da bunun kıdem tazminatı fonu kurulması ile yapılacağını göstermektedir. Nitekim, İş kanununda kıdem tazminatı fonunun oluşturulması hedefi düzenlenmiştir. Fakat sosyal taraflar arasında bu konuda bir mutabakat yoktur. Son dönemlerde işverenler genellikle, iş güvencesi ve işsizlik sigortasının varlığına vurgu yaparak buna göre kıdem tazminatında düzenleme yapılmasını dile getirdikleri için işçiler kıdem tazminatı fonu ile ilgili bir düzenleme yapılırken mevcut haklarını yitirmekten endişelenmektedirler. Bugüne kadar da kıdem tazminatı fonu ile ilgili nasıl bir düzenleme yapılacağı ile de netlik oluşmadığı görülmektedir.

Kıdem tazminatını tek başına değil, ülke koşulları çerçevesinde değerlendirmek gerekmektedir. Ayrıca unutulmamalıdır ki, işveren için kıdem tazminatının anlamı maliyet olup misal, 2022 yılının sonlarına geldiğimiz bu günlerde EYT (Erken Emeklilikte Yaşa Takılanlar) ile ilgili yapılacak bir düzenlemenin önündeki en önemli engellerden birinin emeklilik sonucu ödenecek kıdem tazminatlarının işvereni ödeme zorluğuna sokması oluşturduğu görülmektedir. Nitekim kıdem tazminatının, zaman içinde belirginleşen bir gerekçesinin, iş güvencesinin zayıf olduğu koşullarda, işten çıkarmayı işveren açısından maliyetli kılarak bu zafiyeti bir ölçüde gidermek olduğudur (İş-kur Dergisi, 2011). Kıdem tazminatı uygulaması zaman zaman işçi ve işletme arasındaki bağı kuvvetlendiren, işçi verimliliğini artıran işlevleri ile sosyal tarafların ortak çıkarlarına hizmet ederken zaman zaman, işçi ve işveren için farklı anlamlar içermekte ve bir çatışma konusu haline gelebilmektedir. Nitekim, işveren için maliyet olan işçi için iş güvencesi anlamını taşıyabilmektedir.

Bu noktada eğer kıdem tazminatı ile ilgili bir düzenlemeye gidilecekse, kıdem tazminatı fonu düzenlemesinin toplumun geniş kesimlerini ilgilendiren hassas ve çok yönlü bir konu olduğunun gözetilerek, işçileri hak kaybına uğratmayacak ve sosyal diyalog ortamında sosyal tarafların olurlarını alarak çalışma barışını sağlayacak bir düzenlemeye gitmenin, önemi ortadır.

KAYNAKÇA:

- Andaç, Faruk (2006), *İş Hukuku*, Ankara 2006.
- Ataman, Ü. (2014), 'Kıdem Tazminatı Tartışmaları Üzerine', *DİSK-AR Dergisi*, Kış Sayısı
- Başterzi, S.(t.y.), "Kıdem tazminatı işsizlik sigortası ilişkisi", ss.313-334.
<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/298/2745.pdf> (01.02.2022)
- Çelik, A.(2015), "Dünya ve Türkiye'de Kıdem Tazminatı Uygulamaları", *İktisat Dergisi*, Sayı.530, Mayıs-Haziran, ss.27-39.
- Çelik, N. (2006), *İş Hukuku Dersleri*, 19. Baskı, Beta.
- DİSK (2017), "Üçlü Danışma Kurulu Toplantısında Kıdem Tazminatı Hakkını Savunduk", <https://disk.org.tr/2017/07/uclu-danisma-kurulu-toplantısında-kidem-tazminatı-hakkını-savunduk/>
- DİSK-AR (2021), Basın Açıklamaları, <https://disk.org.tr/2021/12/disk-ar-asgari-ucet-gercegi-raporu-2022-yayimlandi/> (11.07.2022)
- DİSK-AR(2022), <https://disk.org.tr/2022/10/disk-ar-is-guvencesi-ve-kidem-tazminatı-hakki-kagit-uzerinde/> (21.09.2022)
- Doğan, N.(2019), "Kıdem tazminatında yeni sistem ne getirecek? Eski haklar ne olacak?", *Hürriyet*, 17.Nisan.
- Erciyas, M.(2021), "Türk İş Hukukunda İş Güvencesi Kavramı; Kapsam ve Koşulları", <https://www.pkfistanbul.com/is-guvencesi-kavrami-kapsam-kosul/> (11.07.2022)
- Gürsel, S. ve İmamoğlu Z. (2012), *Kıdem Tazminatı Reformu: Sorunlar ve Çözümler*, Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi.
- Holzmann, R. ve Y. Pouget, M. Vodopivec, M. Weber (2011), "Severance Pay Programs around the World: History, Rationale, Status, and Reforms", *Social Protection Discussion Papers 62726*, The World Bank and IZA, May 22.
- İş-Kur (2011), "İşsizlik Sorununa Kalıcı Çözüm Hedefliyoruz", *İş-Kur Dergisi*, sayı 3, Temmuz-Ağustos-Eylül, ss. 10-15.
- Keskin, D. (2011), 'Kıdem Tazminatı ve İş Güvencesi Bağlamında Kıdem Tazminatı Fonu', <https://m.bianet.org/bianet/emek/133297-kidem-tazminatı-ve-is-guvencesi-baglamında-kidem-tazminatı-fonu> (01.04.2022)
- Kıvanç, A.(2020), "Kıdem tazminatı fonunun 1 Ocak 2022'de başlaması hedefleniyor", 10.06.2020.
<https://www.haberturk.com/kidem-tazminatı-fonunun-1-ocak-2022-de-baslamasi-hedefleniyor-2707128-ekonomi> (11.11.2022)
- KOSGEB, (2020). <https://www.kosgeb.gov.tr/site/tr/genel/detay/8044/kucuk-ve-orta-buyuklukteki-girisim-istatistikleri-2020> (05.03.2022)
- Kurt, R.(2019), "Kıdem Tazminatı Hakkında Her Şey", *Dünya Gazetesi*, 7.Eylül.
- Kutal, M.(2006), "Kıdem Tazminatının Bir Fondan Karşıllanması", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, ss. 396-405.
- Limon, R. (2015), "Türkiye'de Kıdem Tazminatının Tarihi Gelişimi ve Kıdem Tazminatının Fonu", *İş ve Hayat*, ss.147-170
- Parsons, D.O. (2013), "Understanding severance pay", *Cuadernos de Economía*, Vol.36. Num.102
<http://www.elsevier.es/es-revista-cuadernos-economia-329-articulo-understanding-severance-pay-S00210026613000022> (01.12.2021)
- SGK (2017), <https://sgk.com.tr/2017/06/14/gelistirilmis-ulkelerde-kidem-tazminatı-uygulamaları/> (01.12.2021)
- Şakar, M. (2016), "Kıdem Tazminatı Fonu Kurulabilir mi?", *Mali Çözüm*, ISMMMO, Eylül-Ekim, ss.13-23
- Şakar, M. (2017), *İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Şen, M.(2021), "Türkiye'de Kıdem Tazminatı ve İşsizlik Sigortası İkileminde Fon Tartışmaları", *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi* 81, ss.325-366
- Türk-İş (2017), "Konfederasyonumuzun Kıdem Tazminatı ile İlgili Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na İlettiği Görüş", *Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Dergisi*, Sayı.409, ss.24-25.
- TÜSİAD (2009), "İstihdam Üzerindeki Yüklerin Hafifletilmesi Bağlamında Kıdem Tazminatı Müessesesi ve İşsizlik Sigortası Hakkında TÜSİAD Görüşü", <https://tusiad.org.tr/tusiad/tarihce/item/4417-istihdam-uzerindeki-yuklerin-hafifletilmesi-baglamında-kidem-tazminatı-muessesesi-ve-issizlik-sigortası-hakkında-tusiad-gorusu> (02.03.2022)
- Yargıtay 9.Hukuk Dairesi, 09.05.2013 tarih, 2013- 14013 karar no, 2013-5859 esas nolu ilam
<https://www.calismatoplum.org/Content/pdf/yargitay-kararlari-2616-a16ddad9.pdf> (11.10.2022)
- Yılmaz, S. (2014), "Dünyadaki Örnekleri ile Birlikte A'dan Z'ye Kıdem Tazminatı", <https://www.bloomberght.com/haberler/haber/1454815-dunyadaki-ornekleri-ile-birlikte-adan-zye-kidem-tazminatı> (20.03.2022)
- <http://documents.worldbank.org/curated/en/416931468149371414/pdf/627260NWP0111100public00BOX361489B0.pdf> (25.03.2022)
- <https://www.calismamevzuati.com/2020/01/is-guvencesi-kapsami/> (20.03.2022)
- <https://www.eurofound.europa.eu/tr/publications/information-sheet/2015/working-conditions-labour-market/statutory-regulations-on-severance-pay-in-europe-info-sheet-0> (25.03.2022)
- <https://www.tekgida.org.tr/kidem-tazminatı-fonu-taslakları-5-41191/> (20.03.2022)
- <https://www5.tbmm.gov.tr> (02.03.2022).