

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/336349672>

Dünyada ve Türkiye'de Kıdem Tazminatı Uygulamaları

Article · March 2015

CITATIONS
2

READS
1,914

1 author:



[Aziz Çelik](#)

Kocaeli University

60 PUBLICATIONS 243 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Improving Social Dialogue in Working Life by the International Labour Organization (ILO) Office for Turkey [View project](#)

İ.İ. İktisat Fakültesi Mecmuası Cemiyeti-Genel Merkez Galipdede Caddesi Birlik Apt. No: 24/1 Tınaz 34420 Beşiktaş - İstanbul
Tel: +90 212 252 41 30 - 292 40 64 Faks: +90 292 60 85 e-posta: iktisatdergisi@gmail.com



iktisat dergisi®

sayı: 530

6 TL

sandık ve ekonomi

Ümit Akçay • İdris Akkuzu • Aylin Altınay
Murat Birdal • Necip Çakır • Aziz Çelik
Nursel Durmaz • Nazif Ekzen • Berna Güler
İpek İlikaracan • Özge İzdeş • Hakan Oğan
Serkan Öngel • Mustafa Sönmez • Emine Tahsin
Kurtar Tanyılmaz • Mehmet Türkay • Çağla Ünlütürk Ulutaş

1943

Dünyada ve Türkiye’de Kıdem Tazminatı Uygulamaları

(İktisat dergisi, Ocak-Mart 2015, Sayı 530, s. 27-39)

Aziz Çelik

Kocaeli Üniversitesi

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Öğretim Üyesi

Bu çalışmada kıdem tazminatının tarihsel gelişimini ve dünyadaki uygulamaları değerlendirip, Türkiye’de özellikle kıdem tazminatı fonu etrafında yoğunlaşan tartışmaları ele alacağım. Kıdem tazminatını iş hukuku ve uygulaması (teknik) boyutundan daha çok sosyal politika perspektifi ile ele almaya çalışacağım.

Kıdem Tazminatı Nedir?

Kıdem tazminatı (severance pay) 130 yıla yaklaşan geçmişiyle muhtemelen dünyada en yaygın uygulamaya sahip tazminat veya gelir desteği programıdır. Kıdem tazminatına farklı gelir düzeyine sahip hemen hemen ülkelerde zorunlu veya gönüllü biçimlerde (toplu sözleşmeler aracılığıyla) rastlanmaktadır. Kıdem tazminatı oldukça yaygın bir o kadar da üzerinde tartışılan işçi haklarından biridir. Mevzuat veya toplu sözleşmelerle sağlanan kıdem tazminatı işverenin işini kaybeden veya işten ayrılan işçiye hizmet süresine ve kazancına paralel toptan bir ödeme yapmasıdır. Kıdem tazminatının çeşitli hedefleri vardır. İş kaybına karşı tazminat sağlanması, işten çıkarmaları cazip olmaktan çıkarıp işsizliği önlemesi, uzun dönemli çalışma ilişkisi teşvik etmesi, deneyimli işçileri işyerinde tutarak işgücü devrinin maliyetini azaltması bunlar arasında sayılmaktadır. Kıdem tazminatının bir tür gelir koruma aracı, iş güvencesi aracı ve işgücünün sürekliliğini sağlayan bir insan kaynakları aracı olmak üzere temel üç işlevi olduğu kabul edilmektedir.¹

Kıdem tazminatı 19. yüzyılın sonlarında 20 yüzyıl başlarında ortaya çıkan bir işçi hakkıdır. Kıdem tazminatının ilk nasıl ortaya çıktığı ve nasıl bir evrim geçirdiği konusunda çok fazla bilgi olmasa da 1889 yılında Almanya’da Karl Zeiss fabrikalarında yapılan uygulama ilk uygulama olarak bilinmektedir. Fransa’da 1870 ve 1880’lerde demiryolu sektöründe yaşanan büyük çaplı işten çıkarmalarda işverenlerin tazminat ödemesine yönelik ilk yargı kararları kıdem tazminatının ilk örneklerinden sayılabilir.² Firma bazlı kıdem tazminatı uygulamaları yasal düzenlemeler öncesinde görülmüştür. Birinci Dünya Savaşı’nın ardından ILO’nun da etkisiyle Avrupa’da kıdem tazminatı uygulamaları yaygınlaşmaya başlamıştır. 1940 itibarıyla 40 civarında ülkede kıdem tazminatına ilişkin yasal düzenlemeler söz konusuydu.³ Kıdem tazminatı uygulamaları refah devletlerinin yaygınlaşmasına paralel olarak 2. Dünya Savaşı sonrasında geniş bir uygulama alanı buldu.

Dünyada Kıdem Tazminatı Uygulamalarının Temel Özellikleri⁴

Kıdem tazminatı oldukça yaygın bir uygulama olmasına karşın hukuksal dayanakları, hak ediş koşulları, kapsamı ve miktarı konusunda oldukça farklı uygulamalara rastlanmaktadır.

¹Robert Holzmann and Milan Vodopivec Severance Pay under Review: Key Issues, Policy Conclusions, and

²Robert Holzmann, Yann Pouget, Milan Vodopivec, and Michael Weber, “Severance Pay Programs around the World: History, Rationale, Status, and Reforms” Reforming Severance Pay An International Perspective içinde Editors: Robert Holzmann and Milan Vodopivec, The World Bank, 2012.

³Holzmann ve diğerleri, 2012.

⁴ Bu başlık büyük ölçüde Reforming Severance Pay, World Bank, 2012 kitabına dayalı olarak yazılmıştır.

Kıdem tazminatı uygulamaları hukuksal dayanakları açısından üçe ayrılabilir: Yasa ile zorunlu uygulama, toplu sözleşme ile zorunlu uygulama ve firmaların gönüllü olarak uyguladıkları programlar. Zorunlu programlar bazı ülkelerde bütün istihdamı kapsarken bazı ülkelerde sadece özel sektörü ve/veya belli ölçekteki işletmelerde çalışanları kapsayabilmektedir.

Kıdem tazminatı hak ediş koşullarında oldukça farklı uygulamalara rastlanmaktadır. Bazı ülkelerde bütün işten ayrılmalarda kıdem tazminatı ödenirken bazılarında belirli işten ayrılma biçimleri için kıdem tazminatı öngörülmektedir. Kimi ülkelerde sadece ekonomik nedenlere dayalı işten çıkarmalarda kıdem tazminatı ödenmekte ve diğer işten çıkarmalarda ödenmemektedir. Dünyada kıdem tazminatının başlıca altı nedenle ödendiği görülmektedir: İşten çıkarmalar, toplu işten çıkarmalar, iflas, iş göremezlik, emeklilik ve işten ayrılma.

Kıdem tazminatı ödeme düzeyi ve ödeme tipleri açısından farklılaşmaktadır. Kıdem tazminatı genellikle çalışma süresine ve son ücrete dayalıdır ve belirli bir hizmet süresinden sonra ödenmektedir. Daha karmaşık formüller olmakla birlikte her çalışma yılı için ücretin belirli bir oranı tazminat olarak verilmektedir. Böylece kıdemli işçiler daha fazla kıdem tazminatı almaktadır. Kimi ülkelerde işten ayrılma biçimine bağlı olarak kıdem tazminatı değişmektedir. Kural olarak kıdem tazminatı toptan ödenir ancak az sayıda ülkede aylık düzenli ödeme şeklinde de yapılabilmektedir.

Kıdem tazminatının kaynağı ve finansmanı önemli diğer önemli bir konudur. Genel bir uygulama olarak kıdem tazminatı işverenler tarafından finanse edilmektedir. Kişisel hesaba dayalı kıdem tazminatının olduğu bazı ülkelerde işçiler de katkıda bulunmaktadır. Kimi ülkelerde özellikle geniş ölçekli sektörel yeniden yapılanmalar ve bunlara dayalı işten çıkarmalarda devlet de finansmana katkıda bulunmaktadır. Kıdem tazminatında dört temel finansman tipi vardır:

- 1) Dahili nakit finansman sistemi: Tüm ödemenin işveren tarafından ayrılma sırasında yapılması, kıdem tazminatının cari ücret olarak ödenmesi
- 2) Dahili fon sistemi: Firma tarafından kıdem tazminatı karşılığının genellikle vergiden muaf finansal varlıklara yatırılması (devlet tahvilleri gibi)
- 3) Harici bireysel hesaba dayalı sistem (bireysel fon). Bu sistemde kıdem tazminatı karşılığı işçinin bireysel hesabına yatırılır ve finans piyasası araçları ile nemalandırılır.
- 4) Harici hükümet kontrollü merkezi fonlar.

Bazı ülkeler iflas ve ödeme güçlüğüne karşı özel kıdem tazminatı garanti fonları kurmuştur. Kıdem tazminatının vergilendirilmesi konusunda da farklı uygulamalara rastlanmaktadır. Vergiden tümüyle muaf sistemler, kısmen muaf sistemler ve tıpkı ücret gibi tümü veriye tabi istemler.

Dünyada kıdem tazminatının kapsamı: Dünya Bankası tarafından yayınlanan bir araştırmaya göre 183 ülkenin 152'sinde (yüzde 83) zorunlu ve 18'inde (yüzde 10) yarı zorunlu (toplu sözleşmeler yoluyla) kıdem tazminatları uygulamasına varken sadece 13 ülkede (yüzde 7) ikisine de rastlanmamaktadır. 22 ülkede ise hem zorunlu hem de toplu sözleşmeler yoluyla kıdem tazminatı uygulaması söz konusudur. Yüksek gelir grubuna sahip ülkelerde yüzde 70 oranında zorunlu kıdem tazminatı uygulamasına rastlanırken yüzde yüz oranında toplu sözleşmeler yoluyla kıdem tazminatı uygulamasına rastlanmaktadır. Düşük gelir grubuna sahip ülkelerde ise oldukça yüksek oranlı (yüzde

95) zorunlu kıdem tazminatı uygulaması görülmektedir. Orta üst gelir grubu ülkelerinde de yüksek oranda zorunlu kıdem tazminatı uygulaması görülmektedir.

Pek çok ülkede kıdem tazminatı programları esas olarak özel sektörü kapsamaktadır. Bunun nedeni kamu istihdamının oldukça güvenli olmasıdır. Bazı ülkelerde bütün işletme ölçekleri kapsam altındayken bazı ülkelerde 5'ten (Kolombiya), 10'dan fazla (Almanya, Slovenya, Venezuela), 15'ten fazla (Avustralya, İtalya, Kırgızistan), 20'den fazla (Bulgaristan, Danimarka, Finlandiya, Polonya) işçi çalıştıran işletmeler kapsam içindedir.

Hak ediş koşulları: Hak ediş koşullarının ilki hangi tür işten ayrılmanın kıdem tazminatı konusu olacağıdır. Ülkelerin büyük çoğunluğu için kıdem tazminatını hak ediş geleneksel koşullara bağlıdır. Bunlar işten çıkarma ve toplu işten çıkarmalardır. Ayrıca iflas ve ödeme güçlüğü, emeklilik de diğer hak ediş koşullarıdır. Ancak bunların yaygınlığı daha azdır. Diğer yararlanma koşulu hizmet süresidir. Kıdem tazminatından yararlanma için gerekli çalışma süresi ortalama 10 ay (düşük gelir grubu ülkeler) ile ortalama 33 ay (genellikle yüksek gelir grubu ülkeler) arasında değişmektedir. OECD ortalaması 17 aydır.

Kıdem tazminatı miktarı: Kıdem tazminatı sistemleri arasındaki büyük farklar nedeniyle kıdem tazminatı düzeyi açısından karşılaştırma yapmak oldukça zordur ve yanıltıcı sonuçlara yol açabilir.⁵ Ancak genel bir saptama olarak şunu söylemek mümkündür: Genellikle düşük gelir grubu ülkeleri daha yüksek kıdem tazminatı sağlarken yüksek gelir grubu ülkelerinde kıdem tazminatı miktarı düşmektedir. Örneğin bir yıllık çalışma için ortalama kıdem tazminatı miktarı yüksek gelir grubu ülkeleri için 2.2 hafta iken, düşük gelir grubu ülkelerinde neredeyse bunun iki katı 4.3 hafta olmaktadır.⁶ Türkiye kıdem tazminatı miktarı açısından dünya sıralamasında ortalarda yer almaktadır.⁷

Finansman sistemleri: Ülkelerin ezici çoğunluğu dahili nakit finansman sistemi (Türkiye'deki gibi) uygulamaktadır. Dahili-firma içi fon sistemi sadece bir kaç ülkede (Japonya, Kore, Polonya) uygulanmaktadır. Az sayıda ülkede işverenin iflası ve ödeme güçlüğüne düşmesine karşı kamu garanti fonlarına rastlanmaktadır. Harici bireysel ve merkezi fonlar az sayıda orta ve üst gelir grubu ülkelerinde görülmektedir. Türkiye'de yıllardır tartışılan merkezi fon sistemi ve son yıllarda tartışılan bireysel fon sistemi dünyada son derece sınırlı bir uygulamaya sahiptir.

Kıdem tazminatına ilişkin Türkiye yürütülen tartışmalara ve fon kurulması yönündeki yoğun baskılara rağmen dünyada kıdem tazminatı sistemlerini yeniden düzenleme (reform) yönünde güçlü bir eğilim yoktur. 2000'li yıllarda sadece Şili, Avusturya, İtalya ve Kore kıdem tazminatı sistemlerinde değişikliğe gitmiştir.

Son olarak kıdem tazminatının uluslararası çalışma hukukundaki yerine değinmekte yarar var. Kıdem tazminatı konusu 158 sayılı Hizmet İlişkisine Son Verilmesine İlişkin Sözleşme ve 173 İşverenin İflası Durumunda İşçi Alacaklarının Korunmasına İlişkin sayılı ILO sözleşmeleri ile düzenlenmiştir. 158 sayılı sözleşmenin 12. Maddesine göre hizmet ilişkisine son verilen bir işçi şu haklardan yararlanır:

- Miktarı, diğer unsurların yanı sıra, hizmet süresine ve ücret seviyesine göre belirlenecek ve doğrudan işveren tarafından veya işverenlerin katkısıyla

⁵ S. Alp Limoncuoğlu, Karşılaştırmalı hukukta kıdem tazminatı uygulamaları, Ankara Sanayi Odası Yayın Organı, Ocak/Şubat 2010, s. 60.

⁶ Reforming Severance Pay, s. 29.

⁷ World Bank 2012, Limoncuoğlu, s. 60.

oluşturulmuş bir fondan ödenecek bir kıdem tazminatı veya işten ayrılma nedeniyle doğan başka haklar, veya

- Tabi oldukları koşullar çerçevesinde, işsizlik sigortası veya yardımından doğan haklar veya yaşlılık yahut malullük gibi diğer sosyal güvenlik türleri yahut,
- Bu tazminat ve ödeneklerin birleşimi.

158 sayılı sözleşme kıdem tazminatını iş akdinin feshinde bir gelir güvencesi olarak düzenlemektedir. Görüldüğü gibi 158 sayılı sözleşme kıdem tazminatının doğrudan işveren veya işverenlerin katkısıyla oluşturulmuş bir fondan ödenmesini öngörmektedir. Dahası işsizlik sigortası ve yaşlılık aylığından yararlanılması kıdem tazminatını ortadan kaldırmamaktadır. Bu ödeneklerinin birleşiminin ödenmesi de mümkündür. 173 sayılı sözleşme ise işverenin iflası durumunda işçi alacaklarının bir garanti fonu ile korunmasını düzenlemektedir. Sözleşmeye göre korunması gereken işçi alacakları arasında kıdem tazminatı da sayılmaktadır.

Türkiye’de Kıdem Tazminatı

Kıdem Tazminatının Niteliğine İlişkin tartışmalar

Kıdem tazminatının niteliği konusunda öğretilerde ve uygulamada çok sayıda farklı görüşe rastlanmaktadır. Kıdem tazminatının niteliği konusunda iş hukuku öğretisinde görüş birliği yoktur. Kıdem tazminatı için ileriye bırakılmış ücret, ikramiye, tazminat, işyerine bağlılığın karşılığı görüşleri yanında işsizlik sigortası ve iş güvencesi işlevlerini savunan görüşler de bulunmaktadır.⁸ Kıdem tazminatının niteliği konusundaki farklı görüşleri kısaca özetleyelim: Bu görüşlerden biri kıdem tazminatının yıpranma karşılığı olduğu yolundaki görüştür. 3008 sayılı İş Kanunu’nda 1950 yılında yapılan değişikliğin gerekçesinde *kıdem tazminatı işçilerin yıpranması karşılığı olduğu* görüşüne yer verilmiştir.⁹

Kıdem tazminatının “ödenmesi sonraya bırakılmış ücret parçası” olduğu fikri Türk-İş tarafından savunulmuştur.¹⁰ Kıdem tazminatının işçiye geciktirilerek ödemesi yapılan bir ücret olduğunu savunanlara göre, işverene hizmet arz eden işçinin, bunun karşılığı olan ücretinin bir kısmını, düzenli olarak “ücret” adı altında alırken, geriye kalan kısmını da, hak etmesi şartı ile, “kıdem tazminatı” ismi altında geciktirilmiş ve toplu olarak almaktadır. “Ücret” işçinin ve ailesinin normal ihtiyaçlarını karşılarken toplu ve geciktirilmiş olarak “kıdem tazminatı”, ona hayatın genel riskleri karşısında sağlanan bir güvence olduğu görüşü dile getirilmektedir.¹¹

Kıdem tazminatı işyerinde uzun süre sadakatle çalışmış olan işçiye, işveren tarafından mükafat olarak ödenen bir ikramiye niteliğinde olduğu görüşü yaygındır.¹² Saymen’e göre *“kıdem ikramiyesi işçinin sebketmiş [geçmiş, ilerlemiş] bulunan mesaisinin bir mükafatıdır.”*¹³ Benzer bir görüşü Türk-İş de savunmaktadır. Türk-İş’e göre kıdem tazminatı işçinin işyerinde sarf ettiği yılların mükafatıdır.¹⁴ Yargıtay’ın bir görüşüne

⁸ Sarper Süzek, İş Hukuku, (Genel Esaslar-İş Akdi), Beta, 2002, Ankara, s. 540.

⁹ 25.01.1950 tarih ve 5518 Sayılı Kanun, İş Kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesi hakkında Kanun tasarısı ve Ekonomi, Gümrük ve Tekel ve Ticaret Komisyonları mütalaaları ve Çalışma Komisyonu raporu (1/570), Sıra Sayısı 126. 30.V.1949.

¹⁰ Ferhan Tuncel, Kıdem Tazminatı, Türk-İş Yayını, Ankara, 2007, s. 7.

¹¹ Kamil Turan, Ferdi İş Hukuku Ankara 1993 Kamu-İş Yayınları s.167.

¹² Osman Usta, İş Kanunundan Doğan Kıdem Tazminatı ve Uygulaması, 2. Baskı Ankara, 1994. S. 22

¹³ Ferit H. Saymen, Türk İş Hukuku, Hak Kitabevi, İstanbul, 1954, s.

¹⁴ Türk-İş, 6. Genel Kurul icra ve yönetim kurulları raporları, 7-14 Mart 1966, Ankara, s. 65, 70

göre ise kıdem tazminatı işçiyi himaye etmek ve bir dereceye kadar zaruret ve ihtiyaçtan kurtarmak maksat ve sebebine dayalıdır.¹⁵

Kıdem tazminatının işsizlik sigortası ile bağlantısı 931 sayılı İş Yasasının hazırlıkları sırasında bu yasanın gerekçesinde yer almıştır: “Bu tasarının hazırlanması sırasında kıdem tazminatı müessesesinin iş hayatına ilişkin sakıncaları yönünden yapılan çeşitli itirazlar göz önünde tutulmakla beraber, bu hakkın kaldırılmasının kazanılmış haklar bakımından sakıncaları düşünülerek ve henüz işsizlik sigortasının da kurulmadığı göz önünde tutularak bu konunun sözü geçen sigortanın kuruluşu sırasında tekrar ele alınması uygun görülmüştür.”¹⁶ Türk-İş, 1960’larda gündeme gelen işsizlik sigortası uygulaması ile kıdem tazminatının kaldırılması girişimlerine karşı çıkmış ve işsizlik sigortasının iş güvencesi için yeterli olmayacağını o nedenle kıdem tazminatının devam etmesi gerektiğini savunmuştur.¹⁷

Kıdem tazminatının iş güvencesi ve sendikalaşmayla bağlantısı 1975 yılında kıdem tazminat ile ilgili önemli değişiklikler yapan 1927 sayılı kanun gerekçesinde kurulmuştur: “Kıdem tazminatı müessesesinin işçilerin gelir ve iş güvenliğini sağlayıcı ve keyfi işten çıkarılma işlemlerinin işçi aleyhine doğurduğu sonuçları giderici niteliği yanında, güvenli ve gerçek hüviyetli bir sendikalaşma hareketine yardımcı ve hatta büyük katkıda bulunabileceği de günümüzde kabul edilegelen bir gerçektir.”¹⁸ Benzer bir görüşü Türk-İş de savunmaktadır. Türk-İş’e göre kıdem tazminatı işçinin emniyetini sağlayan yegane müessesedir. Türk-İş, kıdem tazminatının işçinin her an işten çıkarılma korkusundan biraz olsun uzak çalışmasını sağlayan bir müessese olduğunu vurgulamaktadır.¹⁹

Kıdem tazminatının niteliğine ilişkin bir diğer görüş ise bunun bir tazminat olduğu yönündedir. Bazı yazarlar işverene bu konuda bir kusur isnat edilemeyeceği için kıdem tazminatını hukuken tazminat olarak adlandırmanın mümkün olmadığını söylese de²⁰ çağımızın değişen iş hukuku prensipleri açısından tazminat için mutlaka kusur unsurunun bulunmasına gerek olmadığı vurgulayanlar kıdem tazminatının gerçek anlamda bir tazminat niteliğinde bulunduğunu savunmaktadır:

“İşçinin çalışma süresi boyunca iş gücünde oluşan ve yenilemeyen çalışma yetkisi de kusursuz sorumluluk esaslarına göre tazmini gereken bir hak kaybıdır. İşçinin çalışma ortamında işgücü tekrar yerine konulamayacak şekilde yıpranmaktadır. İşverenin kusuru olmasa da işçinin çalıştığı işyerinden ayrılırken, yıpranmış olması ve işini kaybetmiş bulunması nedeniyle karşılaştığı zarar nedeniyle ona tazminat ödemesi gerekli olmaktadır.”²¹

Kıdem tazminatının 80 yıla yaklaşan uygulaması sırasında çok sayıda ve birbiriyle uyumsuz değişikliğe uğraması nedeniyle kıdem tazminatı yukarıda açıklanan farklı görüşlerle tam olarak açıklanamayan, bunların her birinden esinlenen ve belirli bir

¹⁵ Usta, s. 22

¹⁶ Millet Meclisi, İş kanunu tasarısı ile Bolu Milletvekili Kamil inal ve 10 arkadaşının malullerin işe yerleştirilmeleri hakkındaki kanun teklifi ve Geçici Komisyon raporu (1/693, 2/623), Sıra Sayısı 1030, 4.5.1964

¹⁷ Türk-İş, 1966, s. 70.

¹⁸ 1475 Sayılı İş Kanununun 14 ve 24ncü Maddeleri ile 98 nci Maddesinin VII nci Bendinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Tasarısı ve İstanbul Milletvekili Reşit Ülker’in, İşçinin Kıdem Tazminatının 15 Günden 30 Güne Çıkarılmasına; Adana Milletvekili Alparslan Türkeş ve 2 Arkadaşının, 1475 Sayılı İş Kanununun 14ncü Maddesinin Birinci Fıkrasının Değiştirilmesine; İstanbul Milletvekili Engin Ünsal’ın, 1475 Sayılı İş Kanununun 14ncü Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun Teklifleri ile Sağlık ve Sosyal İşler ve Plan Komisyonları Raporları (1/136, 2/25, 2/187, 2/199), Sıra Sayısı 66.

¹⁹ Türk-İş, 1966, s. 70.

²⁰ Saymen, 1954, s. 591.

²¹ Özveri, 2014, <http://muratozveri.net/?p=608>

kalıba sokulamayan kendine özgü bir kurum niteliğine dönüşmüş durumdadır.²² Bu nedenle kıdem tazminatını tek bir işleve indirgemeyen birden çok niteliği bulunan özgün bir işçi hakkı olarak nitelemek mümkündür.

Türkiye’de Kıdem Tazminatının Gelişimi

Kıdem tazminatı 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu ile kabul edilen bir işçi hakkıdır. Kıdem tazminatının Türkiye’nin hukuk sistemine nispeten erken bir dönemde girdiğini vurgulamak gerekir. 3008 sayılı İş Kanunu 5 yıl çalışan işçiye 15 günlük kıdem tazminatı ödenmesini öngörüyordu. Yasanın 13. Maddesi şu hükmü içeriyordu: *“Bilimum işçiler hakkındaki fesihlerde, beş seneden fazla olan her tam iş senesi için ayrıca on beş günlük ücret tutarında tazminat dahi verilir.”* Hükümet tasarısında yer almayan bu tazminat komisyon görüşmeleri sırasında kanun metnine eklenmişti.²³ Komisyon raporunda bu tazminatın konuluş gerekçesi yer almamaktadır. Kanunun meclis müzakereleri sırasında da kıdem tazminatı konusunda bir tartışma yaşanmamıştır.²⁴ Kanunda kıdem tazminatı ifadesi yer almamakta sadece “tazminat” denilmektedir. 3008 sayılı yasanın ilk halinde kıdem tazminatı işçi ve işveren tarafından yapılacak her türlü fesihler için ön görülmüştür. İş sözleşmesinin işçi tarafından fesihlerde de kıdem tazminatı ödenmesini konusunda ortaya çıkan duraksamalar Yargıtay tarafından 1948 yılında olumlu yönde netliğe kavuşturulmuş ve işçi tarafından yapılacak fesihlerde de tazminat ödenmesi hükme bağlanmıştır.²⁵ Kıdem tazminatının ödeneceği haller oldukça genişken, tazminat ancak beş yıl hizmeti olan işçilere beş yıldan fazla olan çalışmaları için 15 gün tutarında tanınmıştır. Bu açıdan oldukça kısıtlayıcı olduğu söylenebilir.

1950 yılında 5518 sayılı yasa²⁶ yapılan değişikliklerle kıdem tazminatının istenebilmesi belirli koşullara bağlanıp sınırlandırılmıştır. Böylece her türlü fesihte kıdem tazminatı ödenmesi uygulaması sona ermiştir. Ancak hak etme süresi 5 yıldan 3 yıla düşürülmüştür. Üç yıl çalışmış olmak kaydıyla işe başladığı tarihten itibaren işçiye 15 günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödenmesi öngörülmüştür. Ayrıca askerlik nedeniyle fesihte de kıdem tazminatı ödenmesine olanak tanınmıştır. Kıdem tazminatı ifadesi ilk kez 5518 sayılı yasada kullanılmıştır. 1952 yılında 5868 sayılı kanunla yapılan değişiklikle işçinin ihtiyarlık sigortasından aylık ve toptan ödeme almak amacıyla iş sözleşmesini fesheden işçiye kıdem tazminatı ödenmesi öngörülmüyordu. Ancak bu durumda ihtiyarlık sigortasının yürürlüğe girdiği 1 Nisan 1950 tarihinden önceki süreler dikkate alınacaktı. Böylece kıdem tazminatı ile ihtiyarlık sigortası arasında bir bağlantı kuruluyordu. Diğer bir ifadeyle yaşlılık aylığı veya toptan ödeme alınması durumunda kıdem tazminatı alınamıyordu.

1967 tarihli 931 sayılı iş yasası²⁷ ile 3008 sayılı yasa yürürlükten kaldırılmıştır. Kıdem tazminatı konusu 931 sayılı yasa ile “kıdem tazminatı” başlığı ile ayrı bir madde (14. Madde) olarak düzenlenmiştir. Altı aydan fazla sürelerin yıla tamamlanması uygulaması getirilmiştir. 931 sayılı yasa ile getirilen bir diğer yenilik işçinin ölümü halinde mirasçılarının kıdem tazminatına hak kazanmasıdır.

931 sayılı İş Kanununun Anayasa Mahkemesi tarafından iptalinin ardından 1971 yılında 1475 sayılı İş Kanunu çıkartılmıştır. 1475 sayılı İş Kanunu büyük ölçüde 931 sayılı yasa hükümleriyle aynıdır. 1475 sayılı yasa ile emekli aylığı ve toptan ödeme nedeniyle iş sözleşmesini fesheden işçinin sadece 1 Nisan 1950 tarihinden önceki çalışmalarının esas

²² Nuri Çelik, İş Hukuku Dersleri, Yenilenmiş 26. Bası, 2013, s. 326.

²³ İş kanunu layihası ve muvakkat encümen mazbatası (I/162) S. Sayısı:194, 30-IV-1935

²⁴ TBMM Tutanakları 5. Dönem 12. Cilt 73. Birleşim - Sayfa 35

²⁵ Usta, s. 27.

²⁶ İş Kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesi hakkında Kanun (Resmî Gazete 31.1.1950 - Sayı : 7420) Kabul tarihi 25.1.1950

²⁷ 931 sayılı İş Kanunu Anayasa Mahkemesi tarafından 12.5.1970 tarihli kararıyla biçim yönünden iptal edilmiştir.

alınması koşulu kaldırılmış ve böylece kıdem tazminatı ile yaşlılık sigortasını birbirinin alternatifi sayan düzenleme değiştirilmiştir. Ayrıca kıdem tazminatına ilişkin sürenin iş sözleşmeleri ve toplu iş sözleşmeleri ile artırılabilmesi kabul edilmiştir. Bu hüküm son derece önemli bir rol oynamış ve bu düzenleme sonrasında 1970'li yıllarda toplu iş sözleşmeleriyle kıdem tazminatı süresi yasal düzenleme olan 15 günün üzerine çıkmaya başlamıştır.

Kıdem tazminatının 15 günden 30 güne çıkarılması konusu 1970'lerde siyasetin gündeminde yer almıştır. 1. Ecevit Hükümeti Programı (1974) "*İşçilerin asgari kıdem tazminatı bir yıla yarım aylık yerine bir yıla bir aylık üzerinden hesaplanacaktır*" hükmü yer almaktaydı. Ancak bu değişiklik Ecevit hükümeti döneminde gerçekleşmedi. Bu arada kıdem tazminatı konusunun ilk kez 1. Ecevit hükümeti döneminde hükümet programına girdiğini vurgulamak lazım. Daha sonra Irmak Hükümeti Programında da (1974-1975) "*Hükümetimiz, işçilerin kıdem tazminatlarına ilişkin kanun tasarısı üzerindeki çalışmalara devam edecektir*" vaadi yer alıyordu. 30 günlük kıdem tazminatı konusu IV. Demirel Hükümeti (1975-1977) Programında da yer aldı: "Kıdem tazminatı, en kısa zamanda, işçilerimizin ve ülkemizin yararına en uygun bir şekilde 15 günden 30 güne çıkarılacaktır." Ve nihayet bu değişiklik 1975 yılında 1927 sayılı yasa ile yapılmıştır.

1927 sayılı yasa ile yapılan değişiklikler ile üç yıllık hak etme süresi bir yıla indirilmiş ve 15 günlük kıdem tazminatı süresi ise 30 güne çıkarılmıştır. Aynı yasa ile kıdem tazminatı miktarının asgari ücretin 7,5 katı ile sınırlandırılması ön görülmüştür. Böylece ilk kez kıdem tazminatına tavan sınırlaması getirilmiştir. 1927 sayılı yasa ile altı ayı geçen sürelerin bir yıla tamamlanması uygulamasından ise vazgeçilmiştir. Ancak kıdem tazminatına tavan getiren hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından biçim yönünden iptal edilmiştir.²⁸ 1927 sayılı yasa ilk kez kıdem tazminatı fonu konusu yasalara girmiştir: "*İşveren sorumluluğu altında ve sadece yaşlılık, emeklilik, malullük, ölüm ve toptan ödeme hallerine mahsus olmak kaydıyla Devlet veya kanunla kurulu kurumlarda veya % 50 hisseden 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.*" Ancak aradan geçen 40 yıl içinde kıdem tazminatı fonu kurulamamıştır.

Kıdem tazminatına ilişkin en önemli sınırlandırma 12 Eylül askeri darbesinden sonra gündeme gelmiştir. 12 Eylül 1980 askeri darbesinin hemen ardından 17.10.1980 tarih ve 2320 sayılı yasa ile kıdem tazminatına tavan uygulaması yeniden getirildi ve kıdem tazminatı asgari ücretin 7.5 katı ile sınırlandı. Dahası bu hükme aykırı davrananlar için hapis ve para cezası getirildi. Bu durum iş yasası hükümleri için alışılmamış bir yaptırımdı. Ancak kıdem tazminatının asgari ücretin 7.5 katı ile sınırlandırılması da yeterli görülmemiş olacak ki, 11.12.1982 tarih ve 2762 sayılı kanun ile kıdem tazminatı tavanının asgari ücretle bağı koparıldı. Kıdem tazminatı tavanı en yüksek devlet memurunun bir hizmet yılı için alacağı azami emeklilik ikramiyesi ile sınırlandırıldı. Kıdem tazminatının asgari ücretle bağının koparılması ciddi bir biçimde bastırılması anlamına gelmektedir. Şöyle ki, 1 Ocak 2015'ten bu yana geçerli olmak üzere kıdem tazminatı tavanı 3541 TL'dir. Brüt asgari ücretin 2015'in ilk altı ayı için 1201 TL olduğu düşünülecek olursa, asgari ücretin 7.5 katı 9007 TL demektir. Kıdem tazminatında 7.5 asgari ücret tutarında sınır devam etseydi günümüzde kıdem tazminatları 9 bin TL'nin üzerinde olabilecekti. Bu durum ücretlerdeki erimeyi göstermesi açısından da çarpıcıdır. 1970 ve 80'lerde ortalama 7.5 asgari ücret tutarında kıdem tazminatı makul bir tutardı.

1983 yılında 2869 sayılı yasa ile yapılan değişiklik sonucunda evlenen kadın işçilere evlenmelerini takiben bir yıl içinde işten ayrılmaları durumunda kıdem tazminatından

²⁸ 23.1.1979 tarih ve 1979/6 sayılı karar.

yararlanma olanağı tanınmış ve ayrıca zamanında ödenmeyen kıdem tazminatları için bankalarca mevduata uygulanan en yüksek faizin uygulanması hükmü getirilmiştir.

Son olarak 4857 Sayılı İş Yasası ile kıdem tazminatı İş Yasasının sistematığının dışına çıkarıldı. 1475 sayılı eski iş yasasının 14. madde dışındaki bütün hükümleri yürürlükten kaldırıldı. 14. Madde 4857 sayılı yasanın geçici 6. maddesi ile korundu. Geçici 6. madde ile kıdem tazminatı için bir fon kurulacağı ve fon kuruluncaya kadar 1475/14. Maddenin geçerli olacağı belirtildi.

Kadım Bir Tartışma Olarak Kıdem Tazminatı Fonu

Kıdem tazminatı çok uzun yıllardan bu yana tartışma konusudur. Kıdem tazminatının işveren açısından yük oluşturduğu bu yüzden kaldırılması, azaltılması, yararlanma koşullarının zorlaştırılması veya bir fon aracılığıyla ödenmesine yönelik tartışmalar 1950'li yıllardan bu yana devam etmektedir. Saymen kıdem tazminatının işçilere bir takım faydaları olmakla birlikte, işveren için doğurduğu mali külfet nedeniyle büyük bir mahzur oluşturduğunu, az çok uzunca bir zamanda sermayeyi yiyecek kadar mühim bir yekûn tuttuğunu iddia etmektedir.²⁹ Bu görüşler sermaye çevreleri tarafından da sık sık gündeme getirilmiştir. Kıdem tazminatına yönelik tartışmalar işçi, işveren ve hükümet arasında bir müzakere zemini olan Çalışma Meclisi³⁰ toplantılarında gündeme gelmiştir.

1947'de toplanan 1. Çalışma Meclisi komisyon raporunda kıdem tazminatının hesaplanmasındaki esasların işçi lehine genişletilmesi ve kıdem işçinin işe başladığı tarihten itibaren dikkate alınması öngörülmüştür. Nitekim bu değişiklik 5518 sayılı ve 1950 tarihli kanunla yapılmıştır. 1954 yılında toplanan 2. Çalışma Meclisi, kıdem tazminatının tespitinde esas tutulan üç senelik sürenin bir seneye indirilmesini ve iş akdinin herhangi bir sebeple infisalı veya feshi halinde işçiye kıdem tazminatının ödenmesini kararlaştırmıştır. Ancak sözü edilen karar dönem boyunca mevzuata yansıtılamamıştır. 2. Çalışma Meclisinde ayrıca kıdem hakkına tekabül eden karşılıkların işyerlerinde ayrı bir fon halinde veya karşılıkların umumi bir fonda toplanması imkânlarının Çalışma Bakanlığınca araştırılması kararlaştırılmıştır. 1962 yılında toplanan 3. Çalışma Meclisinde "kıdem tazminatı müessesesinin işverenlerce prim ödemek suretiyle işçi sigortaları kurumu vazifeleri meyanına ithali" temenni edilmiştir.³¹ 1961 yılında basın mesleğinde çalışanlarla ilgili olarak kabul edilen 212 sayılı yasa ile gazetecilerin kıdem tazminatı 15 günden 30 güne çıkarılması üzerine gazete işverenleri, bu tazminatın bir fondan karşılanmasını istemişlerdir.³²

1968 yılında hazırlanan işsizlik sigortası yasa taslağı ile kıdem tazminatının tümüyle kaldırılması gündeme gelmiş ancak sendikalardan gelen sert tepkiler nedeniyle bu girişimden vazgeçilmiştir.³³ İş Yasasında yapılan değişiklikle birlikte kıdem tazminatı fonunun kurulmasına yönelik hükümlere yer verilmesinin ardından 1970'lerin ikinci yarısında kıdem tazminatı fonu konusu tekrar gündeme gelmiştir.

1976 yılında kıdem tazminatı fonunun Çalışma Bakanlığı bünyesinde kurulmasını öngören "kıdem tazminatı fonu kanun tasarısı taslağı" hazırlanmış ve daha sonra bu taslak 1978 yılında hazırlanan iş güvencesi yasa tasarısı ile ilişkilendirilmek istenmiştir. 1980 sonrası dönemde aynı amaçla 1980 ve 1982 yıllarında iş güvencesi kapsamında

²⁹ Saymen, 603.

³⁰ Çalışma Meclisi konusunda bakınız Meryem Koray ve Aziz Çelik, Avrupa Birliği ve Türkiye'de Sosyal Diyalog, Ankara, 2007.

³¹ Fuat Baydere, İş Mevzuatına Tesirleri Bakımından Çalışma Meclisleri, Sosyal Siyaset Konferansları, 17. Kitap, İstanbul, 1966, 218-219.

³² Pir Ali Kaya, "Türk İş Hukuku'nda Kıdem Tazminatı Fonu Tartışmaları", "İş, Güç" Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi Cilt:7 Sayı:1, Ocak 2005,

³³ Milliyet, 4.2.1968.

fonla ilgili kimi girişimler söz konusu olmuştur. 1984 yılında, 1976 yılında hazırlanan yasa taslağı fazla değişikliğe uğratılmadan kıdem tazminatı fonu 7. Çalışma Meclisi'nin gündemine alınmıştır. Ancak 1992 yılına kadar devam eden bu girişimlerden tarafların farklı yaklaşımları ve kaygıları nedeniyle sonuç çıkmamıştır.³⁴

Kıdem tazminatı fonu ile ilgili tartışmalar 4857 sayılı iş kanununun hazırlık çalışmaları ve sonrasında da gündeme gelmiş, 2000'li yıllarda çalışma hayatının demirbaş tartışma konularından biri olmuştur. 2001 yılında Bilim Kurulu³⁵ tarafından hazırlanan iş kanunu ön tasarısında kıdem tazminatı fonuna yer verilmiştir. Bilim Kurulu taslağı ile kanunun yürürlük tarihlerine kadar olan kıdem tazminatlarının 1475 sayılı yasa hükümlerine göre ödenmesi öngörüldü. Yürürlük tarihinden sonrası süreler için ise bir fon kurulması emeklilik, ölüm, malullük, toptan ödeme halleri ile en az 10 yıl prim ödenen işçilere kendi istediğı halinde tazminat ödenmesi öngörüldü. Böylece kıdem tazminatının işten çıkarılma durumunda ödenmesine son verilecekti.³⁶ Kurul taslağı işsizlik sigortası ile kıdem tazminatı arasında bağlantı kuruyor ve işsizlik sigortasının kurulmuş olması nedeniyle işsizlik hallerinde kıdem tazminatı uygulamasına gerek görmüyordu. Taslak işçi konfederasyonları ve sendikalarının sert tepkisine yol açtı ve kabul görmedi.³⁷

Bilim Kurulu tarafından hazırlanan kıdem tazminatı fonu ile ilgili olarak gündeme gelen kapsamlı tasarılarından biri 26 Haziran 2002 tarihli Kıdem Tazminatı Fonu Yasa Tasarısı Taslağıdır.³⁸ Fon taslağının gerekçesinde işsizlik sigortasının kurulmuş olması ve 158 sayılı ILO sözleşmesine paralel olarak bir iş güvencesi yasa taslağı hazırlanması nedeniyle kıdem tazminatı fonunun kurulmasına ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir.³⁹

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.

Taslağına göre hak kazanma şu şekilde gerçekleşecekti:

- a) Bağlı oldukları kurum veya sandıklardan yaşlılık, emeklilik, malullük aylığı bağlanması yahut toptan ödeme almak amacıyla hizmet akitlerini feshetmeleri halinde,
- b) İşverence hizmet akdinin feshedilmesi durumunda, işçinin hak kazandığı yaşlılık, emeklilik, malullük aylığı veya toptan ödeme almak amacıyla ilgili kuruma veya sandığa başvurması halinde,
- c) İşçinin ölümü halinde kanuni mirasçıları, kıdem tazminatına hak kazanırlar.

Fona prim ödenmiş olan her tam yıl için prim hesabına esas olan ücretinin otuz günü tutarında kıdem tazminatı ödenmesi öngörülmüştü. Fon için işverenlerden işçinin aylık

³⁴ Kaya, 2005.

³⁵ İş yasasının bir bütün olarak değiştirilmesine yönelik ilk girişim 26 Haziran 2001 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Yaşar Okuyan, Türk-İş Başkanı Bayram Meral, Hak-İş Başkanı Salim Uslu, DİSK Başkanı Süleyman Çelebi ve TİSK Yönetim Kurulu Başkanı Refik Baydur arasında imzalanan bir protokol ile başlatıldı. Protokol gereğince kurulan Bilim Kurulunun yapısı şu şekilde oluşturulmuştu³⁵: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından önerilen Prof. Dr. Metin Kutal, Prof. Dr. Toker Dereli, Prof. Dr. Savaş Taşkent; Türk-İş tarafından önerilen Prof. Dr. Sarper Süzek; DİSK tarafından önerilen Prof. Dr. Devrim Ulucan; Hak-İş tarafından önerilen Prof. Dr. Öner Eyrenci; TİSK tarafından önerilen Prof. Dr. Münir Ekonomi, Prof. Dr. Teoman Akünal ve Prof. Dr. Algun Çifter. Bilim Kurulu ile ilgili gelişmeler için bakınız: Aziz Çelik, Yeni İş Yasasının Anlamı, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Eylül/Ekim 2003 Sayı 48.

³⁶ Tuncel, 52-53.

³⁷ Çelik, 2003.

³⁸ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Kıdem Tazminatı Fonu Yasa Tasarısı Taslağı, Genel Yayın no: 118, 2002

³⁹ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2002, s. 13.

kazancının yüzde 4'ünü geçmemek üzere prim alınacaktı. 2002 Bilim Kurulu taslağı özellikle işçi kesiminden gelen eleştiriler nedeniyle daha önceki taslak gibi arşivlerde yerini aldı ancak kıdem tazminatı tartışmaları bitmedi.

Kıdem Tazminatında Kim Neyi Savunuyor?

İşverenlerin tutumu net. Kıdem tazminatını işgücü piyasasını katılaştıran bir düzenleme olarak görüyorlar. Özellikle işsizlik sigortası uygulamasından sonra kıdem tazminatına ihtiyaç olmadığını ileri sürüyorlar. Ancak kıdem tazminatının doğrudan kaldırılmasının olanaksız olduğunu bildikleri için kıdem tazminatı “yükünün “ azaltılması talebini öne çıkarıyorlar. TİSK, TOBB ve TÜSİAD'ın ortak talebi kıdem tazminatının 30 günden 15 güne indirilmesidir. Kıdem tazminatı fonuna ancak işverenlerin primlerinin ciddi bir biçimde düşürülmesi durumunda sıcak bakıyorlar.

Üç işveren örgütü TİSK, TOBB ve TÜSİAD'ın 2009 yılında hazırladıkları ve daha sonra revize ettikleri kıdem tazminatı konusundaki önerilerinde şu ifadeler yer alıyordu: ⁴⁰

“Ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılmasında OECD ortalaması hedeflenmeli ve takvimli bir program ilan edilmelidir. İşçi alma ve çıkarma maliyetlerinin ve bürokratik işlemlerinin fazlalığı da işverenleri zora sokmakta, esnek çalışma şekillerinin uygulanmasını engellemektedir. Bu itibarla en kısa sürede kıdem tazminatı konusunun gündeme getirilerek, işletmeler üzerindeki yükün hafifletilmesi gerekmektedir.”

Görüldüğü gibi amaç kıdem tazminatını azaltmaktır. TÜSİAD'ın hazırladığı bir raporda bu konuda daha ayrıntılı ve “cesur” öneriler yer almaktadır:⁴¹

“Bu çerçevede önerimiz, kıdem tazminatı yükümlülüğünün, kazanılmış hakları koruyacak şekilde hafifletilmesidir. Yeni düzenlemenin yürürlük tarihi itibariyle, kıdem tazminatında 30 gün yerine 15 gün esas alınmalıdır. Bu çerçevede önerimiz, kıdem tazminatı yükümlülüğünün, kazanılmış hakları koruyacak şekilde hafifletilmesidir. Yeni düzenlemenin yürürlük tarihi itibariyle, kıdem tazminatında 30 gün yerine 15 gün esas alınmalıdır.”

9. Çalışma Meclisi'nde konuşan dönemin TİSK Başkanı Refik Baydur kıdem tazminatı fonunun dünyada örneği olmadığını belirtmiş TİSK yönetim kurulu üyesi Bedirhan Çelik ise kıdem tazminatı fonu yerine mevcut 30 günlük ücret tutarının 15 güne indirilerek kıdem tazminatı uygulamasının devam ettirilmesinin daha gerçekçi görüldüğünü ileri sürmüştür.⁴²

Hükümet de kıdem tazminatının “katılık” yarattığını düşünüyor. Hatta Maliye Bakanı Mehmet Şimşek Kıdem tazminatını işsizliğin sebebi olarak görüyor. Hükümetin tutumu kıdem tazminatı kurulması yönünde. İş yasasında ve hükümet programında bu konuda net bir hüküm ve hedef var. Hükümet kıdem tazminatı fonunun işveren üzerindeki yükü azaltacağını ve tasarrufları artıracığını iddia ediyor. Hükümetin bu fondan muradının özellikle inşaat piyasasının sübvanses edilmesi olduğu anlaşılıyor. Ev alana kıdem tazminatının belirli bir bölümünün ödenmesi formülleri bunun göstergesi.

Türk-İş ve DİSK mevcut kıdem tazminatı hakkını geriye götürecek her türlü düzenlemeye ve fona şiddetle karşı çıkıyor. Hatta Türk-İş 21. Genel Kurulu hiçbir yoruma yer bırakmayacak netlikte bir aldı. Türk-İş'in 8-11 Aralık 2011 tarihinde

⁴⁰ TİSK, TOBB ve TÜSİAD'ın Esneklik Konusundaki Ortak Görüş ve Önerileri, 2009

⁴¹ TÜSİAD, “Çalışma hayatını düzenleyen yasaların, işgücü piyasasının ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde ele alınması” 2010.

⁴² TİSK İşveren Dergisi, Eylül 2004.

toplanan 21. Genel Kurulu'nda kıdem tazminatı konusunda alınan bu kararın tam metni şöyledir:⁴³ *"Kıdem tazminatı, Türkiye içi sınıfının ve TÜRK-İŞ'in kırmızı çizgisidir. TÜRK-İŞ Genel Kurulu bugün çalışanlar ve gelecekte çalışacak olanlar için kıdem tazminatının mevcut haliyle korunmasından yanadır. TÜRK-İŞ'in kıdem tazminatının fona devredilmesi, süresinin azaltılması gibi bu hakkın tasfiyesine ya da zayıflatılmasına yönelik her türlü girişimin karşısında cevabı genel grev olacaktır."*

AKP ve Kıdem Tazminatı

Kıdem tazminatı AKP hükümetleri döneminde gündemdeki yerini korumuştur. Dönemin Sanayi ve Ticaret Bakanı Ali Coşkun: *"İşsizlik Sigortası Kanunu da çıktıktan sonra hâlâ kıdem tazminatının varlığını sürdürmesi doğru değildir"*⁴⁴ değerlendirmesini yaparken Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Murat Başesgioğlu da *"İşverenin kıdem tazminatı yükü düşecek"* açıklamasını yapmıştır.⁴⁵

Kıdem tazminatı konusunda AKP'nin yaklaşımını anlamak için Maliye Bakanı Mehmet Şimşek'in söylediklerine dikkatli bakmak gerek: *"Bakan Şimşek, istihdam artışının önündeki en büyük engellerin kıdem tazminatı yükü ve esnek istihdama geçilememesi olduğunu söyledi. Türkiye'de kıdem tazminatının bu kadar yüksek ve ağır olması nedeniyle istihdamın artırılmadığını ifade eden Bakan Şimşek, Türkiye'nin esnek istihdam uygulamasına geçmeden istihdam artışı sağlayamayacağına dikkat çekti."*⁴⁶

Bakan Şimşek'in sözleri ile 61. Hükümet programındaki şu satırlar birleştirildiğinde yapılmak istene daha net anlaşılacaktır: *"İşgücü piyasamızın katılıklarının gidererek ... işe girişi kolaylaştıracamız. (...) Ulusal istihdam stratejisi çerçevesinde işgücü piyasasının esnekleştirilmesini sağlayacağız."*

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik ise kıdem tazminatı oranlarının çok yüksek olduğunu bu oranları düşürerek yararlanacak insan sayısını artırmayı planladıklarını söyledi. Bakan 10 milyon işçinin bu kapsama alınacağını da ileri sürdü.⁴⁷

III. Erdoğan Hükümeti Programında (2011-2014) kıdem tazminatı fonu kurulması hedefine yer verilmiştir: *"İşçilerimizin büyük çoğunluğunun alamadığı, işletmelerimizin üzerinde ödeme baskısı oluşturan, çalışma hayatının en önemli sorun alanlarının başında gelen kıdem tazminatı sorununu kazanılmış hakları koruyan ve bütün işçilerin kıdem tazminatlarını garanti altına alan bir fon teşkil etmek suretiyle, sosyal taraflarla istişare içinde çözeceğiz."* Böylece ilk kez kıdem tazminatı fonu hükümet programında yer almış oldu.

Bu gerekçelendirme ilginç. Kıdem tazminatı fonu işçilerin kıdem tazminatı almalarını sağlayacak bir düzenleme olarak sunulmakta. Yıllardır işletmelerin üzerinde yük olduğu, işgücü piyasası esnekliğini yok ettiği ve katılığa yol açtığı gerekçeleriyle gündeme getirilen fon bu kez işçilerin yararına gibi sunulmaktadır.

2012 yılında hazırlanan Ulusal İstihdam Stratejisinin (UİS) en kritik hedeflerinden biri kıdem tazminatı fonudur. Yıllardır gündem olan kıdem tazminatı fonu 61. hükümet programının ardından UİS'de de somut bir hedef olarak yer almaktadır: *"İstihdam üzerindeki mali yükleri azaltacak, işletmelerdeki finansal öngörülebilirliği artıracak ve işgücü hareketliliğini hızlandıracak bir kıdem tazminatı fonu kurularak, tüm işçilerin*

⁴³ Türk-İş Dergisi, Temmuz-Aralık 2011, Sayı, 395 s. 19.

⁴⁴ Evrensel, 5.7.2007.

⁴⁵ Referans, 7.11.2006

⁴⁶ Milliyet, 21 Nisan 2010

⁴⁷ Zaman, 13.4.2012

erişebileceği bireysel hesaba dayalı mali açıdan sürdürülebilir bir sistem oluşturulacaktır.” UİS 2012 belgesinde fon kurulmasının amaçları arasında “tüm işçilerin erişmesi” amacına yer verilse de asıl amacın kıdem tazminatı “yükünü” düşürmek olduğu tartışmaya yer vermeyecek kadar nettir.

8 Ekim 2013 tarihinde Resmi Gazete yayımlanan Orta Vadeli Program’da “Sosyal taraflarla diyalog içerisinde tüm işçilerin faydalanacağı ve bireysel hesaba dayanan bir kıdem tazminatı sistemi geliştirilecektir” hedefi yer almaktadır. Böylece önceki yıllarda savunulan merkezi fon sisteminden vazgeçilmiş oldu.

2012 Fon Taslağı: Merkezi Genel Fondan Bireysel Fona

Bireysel hesaba dayalı kıdem tazminatı konusu 2012 yılında hazırlanan bir taslakla gündeme gelmişti. Konuyu önce 9 Temmuz 2012’de Hürriyet’te Şükrü Kızılot köşesine taşıdı.⁴⁸ Daha sonra bu haberin kaynağının “Kıdem Tazminatının İşçinin Bireysel Hesabına Yatırılması Hakkında Kanun Taslağı” başlıklı bir metin olduğu anlaşıldı. Ancak bu taslak sosyal taraflara verilmemişti. Türk-İş ve DİSK bu taslaktan habersizdi. Dahası Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik de taslağı sahiplenmedi. Kıdem tazminatı konusunda yapılacak bir düzenleme öncelikle Çalışma Bakanlığı’nın ilgi alanına girmez mi?. Peki Çalışma Bakanlığı değilse bu taslağı kim hazırladı? Taslağın içeriğine bakıldığında soruyu yanıtlamak zor değil. Taslak ekonomi yönetiminden, ekonomiyle ilgili bakanlıklardan çıkmış gibi duruyordu. Daha önce gündeme gelen kıdem tazminatı fonu taslak ve önerilerinin fersah fersah gerisinde olan bu taslak pür piyasacı bir zihniyetle hazırlanmıştı. Anlaşılan, sendikaların şiddetle karşı çıktığı bir düzenleme için “ev alana kıdem tazminatının yarısı” gibi makyaj düzenlemeler ile kamuoyuna sunulmuştu. 2012 taslağı fon sisteminin merkezi ve kamusal nitelikli değil bireysel olmasını öngörmekteydi.

Taslak ile kıdem tazminatına ilişkin parametrelerin tümü değişiyordu. Kıdem tazminatının aylık prim şeklinde işçi adına açılan bireysel hesaba yatırılması ve bu hesabın da özel emeklilik şirketleri tarafından işletilmesi öngörülüyordu.

Taslağa göre çalışanlar kıdem tazminatını hak edecek koşullara sahip olduklarında bu fona başvurarak kıdem tazminatını kısmen ve tamamen alabileceklerdi. Böylece kıdem tazminatının yıllık 30 gün üzerinden ödenmesi sistemi değiştirilmek isteniyor. Çalışan bireysel hesabında biriken prim ile onun nemasının toplamı kadar kıdem tazminatı alabilecekti. Taslakta yer alan hükümlere bakıldığında kıdem tazminatı ödemesinin yarı yarıya azalacağını söylemek mümkün. Zaten taslağın temel felsefesi de kıdem tazminatının sınırlanması, daha teknik ifadeyle işgücü maliyeti içindeki kıdem tazminatı yükünün azaltılması. Peki bu nasıl yapılıyor?

Taslağa göre işverenler her ay kıdem tazminatı fonuna işçinin brüt ücretinin yüzde 4’ü kadar prim yatıracaklar. Çalışan işte bu prim ve nemalarını kıdem tazminatı olarak alacak. Ancak burada ciddi bir sorun ortaya çıkıyor. 30 günlük kıdem tazminatı şu anda işçinin brüt ücretinin yüzde 8.3’üne karşılık geliyor. Taslak bunun yerine yüzde 4’lük bir kesinti öngörmektedir. Bu kıdem tazminatının yarı yarıya düşürülmesi ile eş anlamlıdır. Öte yandan tasarıya göre kıdem tazminatı ödemelerinin vergilendirilmesi de söz konusu olacaktır.

2012 taslağı “ev almak” iddiası üzerine kurulu. Anlaşılan inşaat sektörüne kaynak transferi hedefleniyor. Bugünkü kıdem tazminatı miktarı ile bile ev almanın hayal olduğunu düşünülürse, yarı yarıya düşen kıdem tazminatının yarısı ile gelecekte ev

⁴⁸ Şükrü Kızılot, Ev Alana Kıdem Tazminatının Yarısı Ödenecek, 9 Temmuz 2012

almak nasıl mümkün olacak? Öte yandan kıdem tazminatına erişim zorlaştırılıyor. İşten çıkarılana, askere gidene ve evlenen kadına kıdem tazminatı uygulaması kaldırılıyor.

Taslağın en çarpıcı yanı işverenlere sağlamış olduğu kolaylıklar. Kıdem tazminatı tartışmalarının arkasında yatan temel motifi işverenlerin kıdem tazminatından şikayetleri olduğu biliniyor. Taslak ile işveren üzerindeki yüzde 8 civarındaki kıdem tazminatı yükü yüzde 2.5'a düşürülüyor. Kıdem tazminatı priminin yüzde 4 olarak saptandığını söylemiştik. Ancak işverenler fiilen yüzde 4'lük ödeme yapmayacak. Taslak ile halen işverenlerin işsizlik sigortası fonuna ödedikleri yüzde 2'lik primin yüzde 1.5'u kıdem tazminatı primi haline gelecek. Böylece işsizlik sigortası fonu kaynaklarının bir bölümü kıdem tazminatı primi olacak. İşsizlik sigortası fonu ise zayıflatılacak.

Bir Truva Atı Olarak Kıdem Tazminatı Fonu

Yüzde dördümlük primle yüzde 8'lik kıdem tazminatı nasıl karşılanacak? Bu mümkün değildir. Bu durumda gelecekte fon 30 günlük kıdem tazminatını karşılamayacağı için kıdem tazminatının 15 güne düşürülmesi gündeme getirilecektir. Böylece fon kıdem tazminatının ortadan kaldırılması ve budanması yolunda bir ara aşama olacaktır. Fon için öngörülen primler ile işverenlerin 15 günlük kıdem tazminatı hedefi örtüşmektedir. Fon kıdem tazminatı budamak için bir Truva atıdır.

Kıdem Tazminatı Fonunun en bilinen gerekçelerden biri şudur: "işverenler ödeme güçlüğüne düşüyor. Bu nedenle işçiler kıdem tazminatlarını alamıyor. Eğer fon olursa işçilerin mağduriyeti olmaz İşçiler kıdem tazminatına daha rahat erişebilir. Kıdem tazminatına erişimde mağduriyetler yaşandığı ve işçilerin önemli bir bölümünün kıdem tazminatı hakkını almakta zorlandığı sır değildir.

Ancak fon yoluyla mağdur işçilerin mağduriyetlerinin giderileceği iddiası inandırıcı değildir. Mesele devletin kanun hakimiyetini sağlaması ve kıdem tazminatını hile yoluyla ödemekten kaçınan işverenler hakkında gereğini yapmasıdır. Bunu yapmayıp çözümünü fonda aramak çelişkidir. Çünkü bugün kıdem tazminatını ve diğer yasal yükümlülüklerini ödemekten kaçınan işverenler yarın fona prim ödemekten de kaçınacaktır.

Fon kurulursa kıdem tazminatı doğrudan işveren tarafından ödenmeyecek. Bunun yerine işverenler fona prim ödeyecek ve kıdem tazminatını hak eden işçilere ödeme fon tarafından yapılacak. Böylece kıdem tazminatı iş ilişkisinin doğrudan bir parçası olmaktan çıkacak ve iş güvencesi zayıflayacaktır.

Öngörülen bireysel kıdem tazminatı hesabı modeliyle artık kıdem tazminatı için 30 gün ve benzeri bir gün garantisi olmayacak. Bunun yerine hesapta biriken para çekilecektir. Dolayısıyla kıdem tazminatının son ücretle bağı da kopmuş olacaktır.

Kıdem tazminatına erişimde işçilerin mağduriyetinin giderilmesi için işverenin iflas ve ödeme güçlüğüne düşmesi durumunda tıpkı İş yasasında yer alan ücret garanti fonu uygulamasında olduğu gibi kıdem tazminatı garantisi sağlayacak bir fon söz konusu olabilir. Hatta bu fon ücret garanti fonu ile birleştirilebilir. Bu fon kıdem tazminatı fonu ile karıştırılmamalıdır. Kıdem tazminatı halen olduğu gibi bir işveren yükümlülüğü olmaya devam edecektir. Bu uygulama Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 173 sayılı İşverenin İflası Durumunda İşçi Alacaklarının Korunması sözleşmesi ile de uyumlu olacaktır. Sözleşmenin 6. Maddesine göre işverenin iflası durumunda öncelikle korunacak işçi alacakları arasında kıdem tazminatı da sayılmaktadır. Kıdem tazminatı erişimdeki mağduriyetleri azaltmak için kıdem tazminatında yararlanma koşulları kolaylaştırılmalıdır. İşçinin istifası durumunda kıdem tazminatı ödenmesi sağlanmalıdır. Mağduriyetlerinin önemli bir bölümünün buradan kaynaklandığı bilinmektedir.

Öte yandan Türkiye’de kıdem tazminatının çok yüksek olduğu iddiaları da doğru değildir. Yukarıda aktarıldığı gibi kıdem tazminatı uygulamasının kapsamı ve miktarı ülkedeki çalışma hayatı ile birlikte ele alınmalıdır. Çalışma hayatına ilişkin güvencelerin zayıf olduğu, kayıt dışılığın yüksek, sendikalaşma ve toplu sözleşme kapsamının düşük olduğu bir ülkede kıdem tazminatı önemli bir gelir koruma ve iş güvencesi işlevi görmektedir. Bu nedenle kıdem tazminatının miktarını azaltmaya dönük girişimlerden uzak durulmalıdır.