

KIDEM TAZMİNATI VE OLUŞTURULACAK FON KONUSUNDA BİR GÖRÜŞ

Prof. Dr. Sait DİLİK Işık
Üniversitesi Öğretim
Üyesi

Kıdem tazminatının ne olduğu çok tartışılmıştır. Kıdem tazminatının ücretin bir parçası olduğu, bir ikramiye niteliği taşıdığı, yaşlılık sigortası fonksiyonu gördüğü, işsizlik sigortası sayıldığı ya da kendine özgü bir kurum oluşturduğu görüşleri savunulmuştur.¹

Kanımızca kıdem tazminatı, ileride açıklanacağı üzere, işçileri ve böylece geniş kitleleri servete kavuşturma amacına yönelik bir kurum olarak düzenlenebilir. Böyle yapıldığında bu günkü sistemin içerdiği bazı aksaklık ve haksızlıkların giderilmesi; kıdem tazminatlarının ödenmesinin güvence altına alınması; işverenler açısından da bu tazminatların ödenmesinde rahatlık sağlanması; çok daha tutarlı maliyet hesaplarının yapılabilmesi mümkün olacaktır.

Bunun için kıdem tazminatları, aşağıda açıklanacağı üzere, bu gün olduğundan farklı biçimde, işverenlerce Yasanın öngördüğü tutarda, fakat her çalışma yılı karşılığında, o yılın sonunda bir yatırım ortaklığına ödenerek, orada oluşturulacak bir fonda toplanmalıdır:

Bilindiği üzere, günümüzdeki yasal düzenlemeye göre, işçiye kıdem tazminatı ancak belirli şartların eşliğinde hizmet aktinin sona ermesi, bir başka deyişle, bu şartların varlığında işverenle işçi arasındaki çalıştırma ve çalışma ilişkisinin son bulması durumunda ödenmektedir. Önerdiğimiz sistemde ise, kıdem tazminatı herhangi bir şarta bağlı olmaksızın, her bir yıllık çalışma karşılığı olarak o yılın

¹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkn.: S.Dilik,Gelir ve Servet Politikası, Sakarya Üniversitesi Yayını, Sakarya 1999,s.290 vd.

Kamu-İş; C: 7, S: 1/2002

bitiminde Yasada gösterilen tutarda ilgili işçiler adına sözü edilen fona yatırılacaktır. Bu ödemelerle işverenlerin bu işçilere karşı geçmişe yönelik olarak kıdem tazminatından doğan sorumlulukları fona devredilmiş olacaktır.

Bu sistemin günümüzdeki sisteme göre, hem işçiler hem de işverenler açısından önemli avantajları olacaktır:

Bu koşullarda, şimdiki sistemde karşılaşılabilecek, işverenin birikmiş kıdem tazminatlarını kısmen ya da bütünüyle çeşitli sebeplerden ödeyemez duruma düşmesi ya da böyle olmadığı halde kasıtlı olarak ödemeyi yapmamak için çeşitli yollara başvurma çabasına girmesi gibi durumlar söz konusu olmayacaktır. Böylece bu şekildeki risklere karşı işçinin kıdem tazminatı alma hakkı korunmuş olacaktır. Öte yandan kıdem tazminatının ödenmesine ilişkin olarak yukarıda belirtilen durumlarda doğabilecek hukuk çatışmaları ile bunların toplumda yol açacağı sakıncalar da önlenmiş olacaktır.

Buna karşı işverenler açısından, işçiler için yıllık bazda her yıl ödeyecekleri kıdem tazminatları kolaylıkla tahmin edilebilir; gerçekçi biçimde hesaplanabilir ve kolaylıkla maliyetlere yansıtılabilir hale gelmiş olacaktır. İşverenler işlemekte olan kıdem tazminatlarını ileride nasıl ödeyebilecekleri; bunları maliyetlere nasıl yansıtabilecekleri konusunda bu günkü sistemde duydukları endişe ve belirsizliklerden kurtulmuş olacaklardır.

Günümüzdeki düzenlemede, çalışma hayatı son bulmaksızın doğan iş yeri değişikliklerinde, işçiler alabilecekleri kısmi kıdem tazminatlarını, bunların tutarı sınırlı olduğundan, tüketim harcamalarında kullanmaktadırlar. Oysa önerilen sistemde, ileride açıklanacağı üzere, işçi kural olarak çalışma hayatının son bulması durumunda kıdem tazminatlarının bütünü alacağından, yüksek miktardaki bu parayı tüketim harcamalarında kullanma yerine elinde servet oluşturucu başka şekillerde değerlendirmeyi düşünebilir. Özellikle işçiyi bu şekilde davranışa özendirici tedbirler de uygulandığında bu durumun gerçekleşmesi olasılığı büyük olacaktır.

Kıdem tazminatına ilişkin bu günkü düzenlemenin başka bir sakıncası, işçinin yaptığı süreli fesih bildirimini halinde kıdem tazminatı alma hakkını kaybetmesinden kaynaklanmaktadır. Sosyal adalet ilkesine uygunluğu çok tartışılacak bu düzenleme işçilerin uygun olmayan bazı davranışlara girmelerine yol açabilmektedir. İşinden ayrılmak isteyen işçiler, kıdem tazminatı alma haklarını kaybetmemek için, hizmet akdinin işverence feshini sağlamak amacıyla, İş Kanununun 17. Maddesinde gösterilen ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan davranışlara dönüşmeyecek şekil ve ölçüde, işin verimini düşürme, işyerinde işlerin düzenli olarak yürüyüşünü aksatma gibi davranışlara baş vurmaktadırlar. Önerdiğimiz sistemde kıdem tazminatı, bir koşula bağlı olmaksızın her yıl işçiler adına yatırım

Kamu-İş; C: 7, S: 1/2002

ortaklığına ödeneceğinden, bu gibi sakıncalar da bütünüyle ortadan kalkmış olacaktır. Öte yandan bir iş yerinden, örneğin İş Kanununun 16. Maddesinde gösterilen "haklı" sebepler; askerlik, emeklilik (toptan ödeme) ve kadınlarda evlenme gibi sebepler dışında kalan nedenlerle ayrılmak isteyen ya da zorunda kalan işçilerin kıdem tazminatlarını kaybetmeleri gibi adil olmayan bir durum doğmayacaktır. Önerilen sistemde süresi belirli hizmet akitlerinde de işveren işçilerin kıdem tazminatlarını her yıl sözü edilen fona ödeyecektir. Böylece bu işçiler de bu haktan yararlanmış olacaktır.

Bu günkü düzenlemede bir işyerinde çok uzun yıllar çalışmış bir işçinin, İş Kanununun 17. Maddesinin kapsamına giren herhangi bir ahlak ve iyi niyet kuralına uymayan bir davranışta bulunmak gibi bir hataya düşmesi halinde işten çıkarılması durumunda, kıdem tazminatına ilişkin bütün hakları bir çırpıda ortadan kalkmaktadır. Adil olduğu çok şüphe götürmeyen ve kanımızca savunulması güç olan bu durum önerilen sistemde ortadan kalkmış olacaktır.

Şüphesiz önerilen sistemde işverenlerin belirli şartların varlığına bağlı olmaksızın işçileri için her yıl kıdem tazminatı ödemek zorunda kalmaları, bunlar için bir ek maliyet unsuru getirecektir. Ancak, çalışma hayatının sonuna kadar bir işyerinde çalışan işçiler açısından işverenler böyle bir maliyet artışı ile karşı karşıya gelmeyeceklerdir. Bu durum sadece, günümüzdeki düzenlemeye göre kıdem tazminatına hak kazanmaksızın işinden ayrılan ya da ayrılan işçiler açısından söz konusu olacaktır. Böylece söz konusu maliyet artışı önemsiz düzeyde kalacaktır. Bu önemsiz maliyet artışı, önerilen sistemin işverenlere kazandıracığı kıdem tazminatı giderlerindeki tahmin edilebilirlik, hesaplanabilirlik ve belirliliğin getirdiği avantajlarla fazlasıyla giderilmiş olacaktır.

Kıdem tazminatının işverenlerce işçilere, hizmet sözleşmesinin sona erdiği tarihte topluca ödenmesinin bir başka sakıncası, son ücretlerin rastlantılar ya da işin niteliğine bağlı olarak, önceki dönemlere oranla, bazı işçiler bakımından daha düşük, bazı işçiler bakımından daha yüksek olabilmesinden doğmaktadır. Bundan dolayı son ücreti öncekilere göre daha düşük olan işçiler kayıplara uğrayacak, daha yüksek olanlar kârlı çıkacaklardır. Oysa tazminatların işverenlerce her yıl ödenmesi durumunda böyle bir sakınca söz konusu olmayacaktır.

Kanımızca, sözünü ettiğimiz fon ile ilgili, işçiye kıdem tazminatı ödenmesine ilişkin olarak aranan şartlarda da değişiklik yapılmasını gerektirecek, yasal düzenleme şöyle olmalıdır:

Fonu yürütecek kurum kamusal, ancak özerk bir yatırım ortaklığı şeklinde kurulmalı ve örgütlenmelidir. İşveren olarak işletmeler işçilerin her yıllık süre için hak kazanacakları kıdem tazminatlarını, yukarıda değinildiği üzere, her yıllık süre-

Kamu-İş; C: 7, S: 1/2002

nin dolumunda bu yatırım ortaklığına ödemelidir. Yatırım ortaklığı kendisinde bu yoldan birikecek fonları, güven ve diğer işletme kurallarına uygun biçimde hisse senedi, tahvil ve başka taşınabilir değerler karşılığında projeye dayalı rasyonel yatırımlarda kullanılmak üzere ekonominin emrine vermelidir.

Ekonomide işletmeler arası rekabet şartlarının bozulmaması için isteyen işletmeye, yatırım ortaklığına işçileri adına ödemiş olduğu kıdem tazminatlarına orantılı biçimde fon kaynaklarından yararlanmada öncelik hakkı tanınabilir. Şüphesiz bu hakkın tanınması söz konusu işletmelerin gerekli güven ve kârlılık koşullarını taşımaları ve rantabl projeler sunmuş olmalarına bağlı olacaktır.

Yatırım ortaklığı ayrıca borsada kendi adına hisse senedi alıp satabilecek, gerekirse devlet tahvil ve bonolarına yatırım yapabilecektir. Yatırım ortaklığında kıdem tazminatlarından oluşan fonlardan, işletmeler yanında, belirli ilkeler çerçevesinde işçiler de yararlandırılabilir. Örneğin konut edinme durumunda, fonca işçilere kredi açılabilir. Yatırım ortaklığı kendisine yatırılan kıdem tazminatları karşılığında işçilere, aynı tutarda, kendi çıkaracağı sertifikaları verecektir. Bu sertifika ile işçiler, yatırım ortaklığının kıdem tazminatları ve bunların işletilmesinden oluşacak tüm varlığından fona katkısı ölçüsünde pay sahibi olacaklardır. Verilmiş olan sertifikaların gerçek değerleri her yıl sonunda yatırım ortaklığının bilançosundaki kârlılık ölçüsünde artırılabilecektir. Başka bir deyişle yatırım ortaklığının varlıklarında ki artışlar bu sertifikalara yansıtılacaktır.

Ada yazılı olarak düzenlenecek bu sertifikalar ancak malullük, yaşlılık ve ölüm hallerinde ilgili işçiler ya da hak sahiplerince, istendiğinde, ulaştıkları o günkü değerleri üzerinden yatırım ortaklığınca paraya çevrilebilecektir. Sertifikaların, yukarıdakiler dışında paraya çevrilmesini mümkün kılacak bir başka durum işçilerin bağımsız bir işyeri açmaları olabilir. Ancak, işçilere, gayri menkul satınalmaları durumunda da, fondan kıdem tazminatları karşılığında kredi almaları yerine, gelirleriyle birlikte o güne kadar birikmiş tazminat tutarlarını geri çekebilme olanağı da tanınabilir. Bu durumlar dışında sertifikaların yatırım ortaklığınca geri alınarak karşılığının ilgililere ödenmesi olanağı bulunmayacaktır. Böylece yukarıda değinilen durumlarda işçiler elinde, kıdem tazminatları ve bunların yatırım ortaklığınca işletilmesinden sağlanacak gelirleri toplamından oluşan küçümsenmeyecek düzeyde bir kullanılabilir servet oluşturulmuş olacaktır. Yürürlükteki yasalara göre, yukarıda açıklandığı üzere, malullük, yaşlılık ve ölüm gibi nedenlerden çalışma hayatının son bulmasından önce de işçiler belirli koşullarda hizmet akdinin feshi durumunda kıdem tazminatlarını alabilmektedir. Böylece kıdem tazminatının zaman içinde parçalara bölündüğü ölçüde, bunların tüketim harcamalarında kullanılma ve servete dönüşme olasılığı artmaktadır. Oysa önerilen sistemde işçinin eline geçecek çok daha yüksek tutardaki toplu paranın tüketim harcamalarında kullanılma ihtimali azalacaktır.

Kamu-İş; C: 7, S: 1/2002

Bununla birlikte malullük, yaşlılık ve ölüm durumunda sertifikaların elden çıkarılmasıyla işçilerin elde edecekleri yüksek tutardaki parasal servetin de kısmen ya da bütünüyle tüketim harcamalarında,örneğin özel araba alma ve benzeri nitelikteki harcamalarda kullanılma ihtimali yok değildir. Bu nedenle Devletin tutarlı bir tasarruf ve servete özendirme politikası izleyerek bu ihtimali ortadan kaldırmaya ya da en azından azaltmaya çalışması yerinde olacaktır. Bunun için sertifikalarını belirli bir süre, örneğin beş yıllık bir dönem daha, paraya çevirmemeyi kabul edenlerin, Devletçe sağlanacak tasarruf primleri(tasarrufa özendirmek için tasarrufta bulunanlara devletçe ödenen primler), vergi indirimleri ya da bağışlıklarından yararlandırılmaları yoluna gidilebilir. Bu yollardan sertifika sahipleri bunları elden çıkarmamaya özendirilmiş ve kıdem tazminatları ile oluşan servetin tüketimde kullanılma olasılığı azaltılmış olacaktır.Böylece, ödenecek primler, sağlanacak vergi indirim ya da bağışlıkları ve sertifika bedellerinin daha bir süre işletilmesinden elde edilecek gelirler sayesinde, işçi elinde oluşacak servet daha yüksek bir düzeye çıkarılmış olacaktır. Şüphesiz sertifika bedelleri, her uzatma dönemi için ayrı olarak primden yararlandırılacaktır. Öte yandan uzatma süresi arttıkça, sağlanan prim,vergi indirimi ya da bağışlıklarının oranının yükseltilmesi anlamlı olacaktır.

Kıdem tazminatının, yukarıda açıklandığı gibi, düzenlenmesi ve tasarrufa özendirici tedbirlerle desteklenmesi ulusal tasarruflar, yatırımlar ve ulusal geliri artırıcı, gelir ve servet dağılımındaki dengesizlikleri azaltıcı yönde bir etki yapacaktır.

Kıdem tazminatı bu günkü yasal koşullara göre, yukarıda da açıklandığı üzere, belirli koşulların varlığında, hizmet sözleşmesinin son bulma tarihinde ödenmektedir. Oysa yukarıda, bu tazminatın işverenlerce ilgili işçiler adına her yıl bir yatırım ortaklığına ödenmesi önerilmektedir. Önerilen bu sistemin belki ilk bakışta işçiler açısından sakıncalar doğuracağı akla gelebilir. Çünkü hizmet sözleşmesinin son bulması durumunda ödenecek kıdem tazminatı işçinin o tarihteki son ücreti, her yıl ödenecek tazminat ise ilgili yılların ücretleri üzerinden hesaplanacaktır. Fakat gerçekte bu durumdan ötürü işçilerin herhangi bir kaybı olmayacaktır. Çünkü her yıl ödenecek tazminat tutarlarının işçiler adına, ilgili yatırım ortaklığınca işletilmesi ile bunların miktarı da yükselecektir.Bu nedenle yatırım ortaklığınca kaynakların güven ve verimlilik ilkelerine uygun biçimde işletilmesi kaydıyla, alacakları kıdem tazminatının tutarı bakımından, önerilen sistemin işçilere daha büyük olanaklar sağlaması söz konusu olacaktır. Türkiye'de, ekonomik durgunluk dönemleri dışında, kâr ve faiz oranlarının yüksek olduğu göz önünde bulundurulacak olursa, böyle bir düşüncenin gerçekçilikten hiç de uzak olmadığı görülür.

Buna karşı yatırım ortaklığının kaynakları işletmesinden doğacak riskler nedeniyle işçi haklarının kısmen kaybolacağı ileri sürülse bile, bu gerçekçi değildir.

Kamu-İş; C: 7, S: 1/2002

Çünkü yatırım ortaklığı kaynaklarını hisse senedi, tahvil ve benzeri değerler karşılığında çok sayıda ve değişik işletmelere verecektir. Böylece riskleri dağıtmış olacaktır. Örneğin borsada doğabilecek spekülasyon veya başka nitelikteki dalgalanmaların ise, sürekli bir kurum olarak uzun süreli yatırımlarda bulunan yatırım ortaklığının uzun dönemde önemli ölçüde olumsuz etkilemesi söz konusu olamaz. Böyle bir etki sadece geçici nitelikte olabilir. Şüphesiz bu geçici etki pozitif yönde de olabilir. Kaldı ki özerk bir kamu kurumu olarak kurulacak yatırım ortaklığına ödenen kıdem tazminatı meblağları için, bunların reel değerleri itibarıyla, Devlet güvencesi sağlanması yoluna da gidilebilir.

Kıdem tazminatının, yukarıda açıklandığı gibi, düzenlenmesinin bir başka önemli olumlu yönü sermaye piyasasının güçlenmesine ve böylece ulusal ekonomiye sağlayacağı katkı olacaktır.

Yukarıda açıkladığımız görüşlere karşı, günümüzdeki düzenlemeye göre ödenen kıdem tazminatının işten çıkarılan işçinin geçim güvenliğini sağlayan bir unsur olduğu ve önerilen sistemin bu güvenceyi kaldırmış olacağı yönünde eleştiriler yapılabilir. Ancak, işsizlik ödeneğini oldukça sıkı koşullara bağlamış olmakla birlikte, Ülkemizde kurulmuş bulunan işsizlik sigortasının bu eleştirilere cevap teşkil edeceği bir gerçektir.

İş Kanununun bugünkü şeklinde de kıdem tazminatına ilişkin olarak bir fon oluşturulması konusunda bir hüküm bulunmaktadır. İş Kanununa 1975 Yılında eklenen bu hükme göre, "işveren sorumluluğu altında ve sadece yaşlılık, emeklilik, malullük, ölüm ve toptan ödeme hallerine mahsus olmak üzere Devlet veya kanunla kurulu kurumlarda veya % 50 hissedenden fazlası Devlete ait bir bankada veya bir kurumda işveren tarafından kıdem tazminatı ile ilgili bir fon" kurulacaktır. Bu fonun kuruluşu kanunla düzenlenecektir.

İş Kanununda öngörülen bu şekliyle yeterli bir sistem oluşturmak ve açık olmaktan uzak bulunmakla birlikte, aslında bir fon oluşturulması düşüncesi çok olumlu bir gelişimdir. Ancak, ilgili çevrelerce yapılan sert eleştiriler karşısında, fonun kuruluşuna ilişkin olarak 1977 yılında hazırlanan yasa tasarısı kanunlaşmamış ve bir süre sonra da konu gündemden düşmüştür. Şüphesiz, yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, İş Kanununda yer alan bu fonun önerdiğimiz sistemle herhangi bir ilişkisi bulunmamaktadır.

Kanunda öngörülen bu fonun uygulamaya konulması ve kıdem tazminatının, yukarıda önerildiği üzere, işçi kitlesini ve böylece geniş kitleleri servete kavuşturma aracı haline getirilecek şekilde yeniden biçimlendirilmesi için gerekli yasal değişiklik ve düzenlemelerin artık geciktirilmeksizin yapılması yerinde olacaktır.