



ANKARA
HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYE’NİN KIDEM TAZMİNATI
REFORMU**

Deniz ERSÖZ

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER**

**DOKTORA TEZİ
AMME İDARESİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

KASIM 2023



**TÜRKİYE’NİN KIDEM TAZMİNATI
REFORMU**

Deniz ERSÖZ

**DOKTORA TEZİ
AMME İDARESİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**ANKARA HACI BAYRAM VELİ
ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

KASIM 2023

ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Deniz ERSÖZ
(10/10/2023)

TEZ ONAY SAYFASI

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Amme İdaresi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı Doktora Programı öğrencisi Deniz ERSÖZ tarafından hazırlanan Türkiye'nin Kıdem Tazminatı Reformu başlıklı tez çalışması 10.10.2023 tarih ve 14:00-15:00 saatinde yapılan tez savunma sınavında aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ ile DOKTORA tezi olarak **KABUL** edilmiştir.

	Kabul	Ret
Başkan (Unvan/Ad-Soyad/Kurum):		
Prof. Dr. Murat AKÇAKAYA / Ankara HBV Üni.	☒	☐
Üye (Unvan/Ad-Soyad/Kurum):		
Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER / Ankara HBV Üni.	☒	☐
Üye (Unvan/Ad-Soyad/Kurum):		
Doç. Dr. Yusuf PUSTU / Ankara HBV Üni.	☒	☐
Üye (Unvan/Ad-Soyad/Kurum):		
Doç. Dr. Emine ÇELİKSOY / Çankırı Karatekin Üni.	☒	☐
Üye (Unvan/Ad-Soyad/Kurum):		
Dr. Öğr. Ü. İbrahim İRDEM / Polis Akademisi	☒	☐

TÜRKİYE’NİN KIDEM TAZMİNATI REFORMU
(Doktora Tezi)

Deniz ERSÖZ

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
Kasım 2023

ÖZET

Bu çalışmada, Türkiye'nin kıdem tazminatı sistemi ve reform girişimleri incelenmektedir. Çalışmada, kıdem tazminatının ortaya çıktığı, değiştiği ve geliştiği dönemler ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Türkiye'de kıdem tazminatı ilk kez 1936 yılında İş Kanunu'nda düzenlenmiştir. Kıdem tazminatı fonu kurulmasına ilişkin ilk yasal düzenleme ise 1975 yılında yayımlanmıştır. Bu ilk reform denemesinin üzerinden elli yıla yakın bir süre geçmiştir. Ancak, Türkiye'nin kıdem tazminatı reformu, ülkenin reform gündeminde sıklıkla öncelikli olarak görülmesine rağmen henüz sonuçlanmamıştır. Birçok ülkede Türkiye'den çok daha sonra başlatılan reformlar 2000'li yılların başında uygulanmaya başlanmıştır. Bu bakımdan çalışmanın odağını, yasal düzenlemenin kabul edilmesine rağmen, Türkiye'de reformun uygulamaya geçirilememesinin sebeplerini anlamaya çalışmak oluşturmaktadır. Çalışmada, tarihsel bir bakış açısıyla, kıdem tazminatının yasal metinler üzerinden değişimi karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. Ayrıca, dönemin ekonomik, sosyal ve siyasal ortamı da analize dâhil edilmiştir. Reform denemelerinin başarısız sonuçlanmasına ilişkin varsayımların sınanmasında İçeridekiler-Dışarıdakiler Kuramı'nın sağladığı çerçeve kullanılmıştır. Türkiye'nin reform gündeminin dinamik yapısı dikkate alınarak, kıdem tazminatı reformunun yeniden gündeme alınması durumunda, yeni çalışmalara katkı sunabilecek somut politika önerileri ve temel ilkeler de ele alınmıştır.

Bilim Kodu : 111-608

Anahtar Kelimeler : Kıdem Tazminatı, Fon Modelleri, Reform, Refah Devleti, Kapitalizm, Sosyal Güvenlik, İşgücü Piyasası, İnsan Kaynakları, İçeridekiler – Dışarıdakiler Teorisi

Sayfa Adedi : 413

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

TÜRKİYE’S SEVERANCE PAY REFORM
(Ph. D. Thesis)

Deniz ERSÖZ

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY
THE INSTITUTE OF GRADUATE STUDIES
November 2023

ABSTRACT

In this study, Türkiye's severance pay system and reform initiatives are examined. In the study, the periods in which severance pay emerges, changes and develops are discussed in detail. Severance pay was first regulated in the Labor Law in 1936 in Türkiye. The first legal regulation regarding the establishment of a severance pay fund was issued in 1975. Nearly fifty years have passed since this first reform attempt. However, Türkiye's severance pay reform has not been finalized, although it is often seen as a priority on the country's reform agenda. Reforms initiated in many countries, much later than Türkiye's initiation, began to be implemented in the early 2000s. In this respect, the focus of the study is to try to understand the reasons why the reform could not be implemented in Türkiye despite the adoption of the legal regulation. In the study, from a historical perspective, the change of severance pay over legal texts is followed comparatively. In addition, the economic, social and political environment of the period is also included in the analysis. The framework provided by the Insider-Outsider Theory is used to test hypothesis about the failure of reform attempts. Considering the dynamic nature of Türkiye's reform agenda, in case the severance pay reform is brought to the agenda again, concrete policy proposals and basic principles that can contribute to new studies are discussed.

Science Code : 111-608

Key Words : Severance Pay, Fund Models, Reform, Welfare State, Capitalism, Social Security, Labour Market, Human Resources, Insiders – Outsiders Theory

Page Number : 413

Supervisor : Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
TABLoların LİSTESİ.....	xiii
ŞEKİLLERİN LİSTESİ	xiv
KISALTMALAR	xvi
1.GİRİŞ	1
2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TARİHSEL SÜREÇ.....	15
2.1. Kıdem Tazminatı.....	15
2.1.1. Kıdem Tazminatının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	15
2.1.2. Kıdem Tazminatının Tanımı	18
2.1.2.1. Ulusal literatür.....	18
2.1.2.2. Uluslararası literatür.....	20
2.1.3. Kıdem Tazminatının Kapsamı	21
2.1.4. Kıdem Tazminatına İlişkin Uluslararası Düzenlemeler	21
2.1.5. Kıdem Tazminatının Ekonomik Gerekçesi	23
2.1.5.1. Sosyal yardım programı olarak kıdem tazminatı	24
2.1.5.2. İnsan kaynakları aracı olarak kıdem tazminatı	25
2.1.5.3. İş güvencesi aracı olarak kıdem tazminatı	26
2.2. İşçi.....	27
2.3. Sanayi Devrimi.....	29
2.4. Kapitalizm ve Liberalizm.....	32
2.5. Sosyalizm ve Sosyal Devlet	42

2.6. Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik	47
2.7. Ücret, İşsizlik Sigortası ve İş Güvencesi.....	58
2.8 Emeklilik Planları.....	67
2.8.1. Mesleki Emeklilik Planları.....	68
2.8.2. Bireysel Emeklilik Planları	68
2.9. Kıdem Tazminatı ve İşsizlik Sigortası Tasarruf Hesapları	69
2.9.1. İSTH ile Kıdem Tazminatının Karşılaştırılması	70
2.9.2. İSTH’de Yaşanan Sorunlar	71
2.9.3. İSTH’nin Avantajları	72
2.9.4. Dayanışma Fonu	73
2.10. Politika Transferi, Dijital Demokrasi ve Katılım.....	73
2.11. İçeridekiler - Dışarıdakiler Teorisi.....	74
2.12. İlgili Araştırmalar.....	77
3. TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK VE KURUMSAL YAPILANMA	87
3.1. 1865-1920 Dönemi	87
3.2. 1920-1945 Dönemi	87
3.3. 1945-2006 Dönemi	89
3.3.1. İşçi Sigortaları Kurumu.....	89
3.3.2. Emekli Sandığı.....	92
3.3.3. Tamamlayıcı Sosyal Güvenlik Kurumları	93
3.3.4. 1961 Anayasasında Sosyal Güvenlik	94
3.3.5. Sosyal Sigortalar Kurumu	94
3.3.6. BAĞ-KUR.....	95
3.3.7. Emeklilik Reformu Girişimleri	97
3.3.8. İşsizlik Sigortası ve İŞKUR	99
3.3.9. Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardımlar	102

3.4. 2006'dan Günümüze	103
3.5. Kıdem Tazminatı ve Sosyal Güvenlik İlişkisi	107
4. TÜRKİYE'DE KIDEM TAZMİNATI	113
4.1. Kıdem Tazminatının Tarihçesi.....	113
4.1.1. 1865-1923 Dönemi.....	114
4.1.1.1. Siyasal görünüm.....	114
4.1.1.2. Sosyoekonomik görünüm	115
4.1.1.3. Çalışma ilişkileri	118
4.1.1.3.1. Dilaver Paşa ve Maadin Nizamnameleri.....	118
4.1.1.3.2. Mecelle	118
4.1.1.3.3. Tatili Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanunu Muvakkat.....	119
4.1.1.3.4. Tatili Eşgal Kanunu.....	120
4.1.1.3.5. Cemiyetler Kanunu	120
4.1.2. 1923-1950 Dönemi.....	120
4.1.2.1. Siyasal görünüm.....	121
4.1.2.2. Sosyoekonomik görünüm	124
4.1.2.3. Çalışma ilişkileri	131
4.1.2.3.1. Borçlar Kanunu	136
4.1.2.3.2. İş Kanunu	136
4.1.2.3.3. Ceza Kanunu	139
4.1.2.3.4. Cemiyetler Kanunu	139
4.1.2.3.5. Milli Korunma Kanunu	140
4.1.2.3.6. Çalışma Bakanlığı'nın kurulması.....	141
4.1.2.3.7. Sendikaların kurulması.....	141
4.1.2.3.8. 1950 genel seçimleri öncesi ek haklar ve güvenceler	143
4.1.3. 1950-1960 Dönemi.....	145

4.1.3.1. Siyasal görünüm.....	146
4.1.3.2. Sosyoekonomik görünüm	149
4.1.3.3. Çalışma ilişkileri	152
4.1.4. 1960-1980 Dönemi.....	155
4.1.4.1. Siyasal görünüm.....	156
4.1.4.2. Sosyoekonomik görünüm	160
4.1.4.3. Çalışma ilişkileri	164
4.1.5. 1980'den Günümüze	169
4.1.5.1. Siyasal görünüm.....	169
4.1.5.1.1. Milli Güvenlik Konseyi dönemi.....	170
4.1.5.1.2. ANAP dönemi.....	171
4.1.5.1.3. Koalisyon hükümetleri dönemi	174
4.1.5.1.4. AK Parti dönemi	175
4.1.5.2. Sosyoekonomik görünüm	177
4.1.5.2.1. Milli Güvenlik Konseyi dönemi.....	179
4.1.5.2.2. ANAP dönemi.....	182
4.1.5.2.3. Koalisyon hükümetleri dönemi	185
4.1.5.2.4. AK Parti dönemi	190
4.1.5.3. Çalışma ilişkileri	193
4.1.5.3.1. Milli Güvenlik Konseyi dönemi.....	195
4.1.5.3.2. ANAP dönemi.....	197
4.1.5.3.3. Koalisyon hükümetleri dönemi	200
4.1.5.3.4. AK Parti dönemi	206
4.2. Kıdem Tazminatına İlişkin Yasal Düzenlemeler	217
4.2.1. 3008 sayılı İş Kanunu	220
4.2.2. 5518 sayılı Kanun	221

4.2.3. 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun	222
4.2.4. 854 sayılı Deniz İş Kanunu	222
4.2.5. 931 sayılı İş Kanunu	223
4.2.6. 1475 sayılı İş Kanunu	224
4.2.7. 1927 sayılı Kanun	225
4.2.8. 2320 sayılı Kanun	228
4.2.9. 2762 sayılı Kanun	229
4.2.10. 2869 sayılı Kanun	231
4.2.11. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu.....	231
4.3. Kıdem Tazminatında Sorunlar ve Tartışmalar	232
4.4. Reform Girişimleri	241
4.4.1. 1976 Yılı Reform Girişimi	241
4.4.2. 1980 Yılı Reform Girişimi	246
4.4.3. 1984 Yılı Reform Girişimi	248
4.4.4. 1992 Yılı Reform Girişimi	253
4.4.5. 2002 Yılı Reform Girişimi	255
4.4.6. 2013 Yılı Reform Girişimi	260
4.4.7. 2017 Yılı Reform Girişimi	263
4.4.8. 2020 Yılı Reform Girişimi	264
4.4.9. Reform Girişimlerinin Genel Değerlendirilmesi	265
5. KIDEM TAZMİNATINDA REFORM	267
5.1. Geleneksel Modele Yönelik Eleştiriler	267
5.2. Reform Yönelimleri	269
5.3. Ülke Uygulamaları	271
5.3.1. Kıdem Tazminatı Hak Kazanma Koşulları	272

5.3.2. Kıdem Tazminatı Plan Türleri	274
5.3.3. Kıdem Tazminatı Fayda Düzeyi	276
5.3.4. Kıdem Tazminatı Finansman Yöntemleri	280
5.3.4.1. İç finansman	281
5.3.4.2. Dış finansman	281
5.3.4.2.1. Bireysel tasarruf hesapları ile dış finansman	282
5.3.4.2.2. Merkezi fonlar ile dış finansman.....	283
5.4. Seçilmiş Ülkelerde Reform	284
5.4.1. Avusturya Modeli: Bireysel Fon	287
5.4.1.1. Reform öncesi	287
5.4.1.2. Reform sonrası	289
5.4.2. Şili Modeli: İSTH.....	294
5.4.2.1. Reform öncesi	294
5.4.2.2. Reform sonrası	299
5.4.3. Güney Kore Modeli: TES	307
5.4.3.1. Reform öncesi	307
5.4.3.2. Reform sonrası	309
5.5. Türkiye İçin Model Önerisi.....	314
5.5.1. Model Önerisi Araştırmasının Yöntemi ve Sınırlılıkları	315
5.5.2. Model Önerisine Yönelik Araştırma Soruları	317
5.5.3. Model Önerisinin Temel Varsayımları	317
5.5.4. Model Önerisinin Kuramsal Dayanakları	318
5.5.5. İçerik Analizi.....	319
5.5.5.1. İşçi kesimi	320
5.5.5.2. İşveren kesimi	324
5.5.5.3. İçerik analizinin değerlendirilmesi.....	329

5.5.6. Önerilen Modelin Uygulama Esasları	329
5.5.6.1. Kapsam.....	334
5.5.6.2. Katılım	334
5.5.6.3. Finansman	335
5.5.6.3.1. Tanımlanmış katkı.....	335
5.5.6.3.2. Tanımlanmış fayda.....	336
5.5.6.3.3. Tam finansman.....	337
5.5.6.3.4. Kısmi finansman	337
5.5.6.4. Yapı ve İşleyişi.....	339
5.5.6.4.1. Kurumsal kıdem tazminatı fonu.....	342
5.5.6.4.2. Bireysel kıdem tazminatı fonu	344
5.5.6.4.3. Güvence fonu	347
5.5.7. Sosyal Diyalog ve Yönetişim.....	347
5.5.8. Modele İlişkin Değerlendirme	350
6. SONUÇ	357
KAYNAKLAR	365
EKLER.....	383
EK-1. İşçi Kesimi Frekans Analizi Kelime Listesi	383
EK-2. İşçi Kesimi Frekans Analizi Kelime Listesi.....	388
EK-3. İçerik Analizi Durak Kelimeleri Listesi (İşveren).....	392
EK-4. Latin Amerika Ülkelerinde İSTH Uygulamaları	395
EK-5. OECD Ülkelerinde Kıdem ve İhbar Süresi	396
EK-6. Ülkelerin Kıdem Tazminatı Faydalarının Kıyaslanması	399
EK-7. OECD Ülkelerinde Kıdem Tazminatı Finansman Yöntemleri	409
EK-8. Bireysel Kıdem Tazminatı Fonu Karşılama Oranı Matrisi	412
ÖZGEÇMİŞ	413

TABLULARIN LİSTESİ

	Sayfa
Tablo 1.1. Emeklilikte Yaş Şartının Değişimi	98
Tablo 4.1. Türkiye’de Kıdem Tazminatına İlişkin Yasal Düzenlemeler	217
Tablo 4.2. Çalışma Meclisi Toplantıları (1947-2018)	235
Tablo 5.1. Dayanışma Emeklilik Sistemi.....	296
Tablo 5.2. Şili’de Kıdem Tazminatı	300
Tablo 5.3. Geleneksel Kıdem Tazminatı ile TES Karşılaştırılması	311
Tablo 5.4. Kıdem Tazminatı Fon Modeline Yönelik İşçi Kesimin Yaklaşımı	322
Tablo 5.5. Kıdem Tazminatına İlişkin İşverenlerin Yaklaşımları	326
Tablo 5.6. Karşılama Oranı Hesaplamasında Esas Alınan Değişkenler	345

ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Sayfa

Şekil 2.1. Elbirliğinden Yaygın Birikime Kapitalist Üretim Yöntemleri	30
Şekil 2.2. Sosyal Riskler	54
Şekil 2.3. Sosyal Güvenlik Rejimi	57
Şekil 2.4. OECD Ülkelerinde EPL Göstergeleri	66
Şekil 2.5. Emeklilik Sisteminin Üç Sütunu.....	67
Şekil 3.1. İşçi Sigortaları Kurumu Teşkilâtı.....	90
Şekil 3.2. Türkiye’de Sosyal Sigorta Kollarının Gelişimi	92
Şekil 3.3.506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nda Sigorta Kolları Prim Oranları ...	95
Şekil 3.4. SGK Öncesinde Yürürlükte Olan Emeklilik Sistemleri.....	104
Şekil 3.5. Sigorta Kolları ve Prim Oranları (2023)	106
Şekil 3.6. Sosyal Güvenlik Yükümlülüklerinin İkamesi Olarak Kıdem Tazminatı... 108	
Şekil 4.1. 1952 Yılında Gazetecilerin ve İşçilerin Haklarının Karşılaştırılması.....	153
Şekil 4.2. Fakirleşme Enflasyonu Döngüsü	163
Şekil 4.3. Sosyal Yardım Programı Türlerinin Dağılımı	179
Şekil 4.4. 24 Ocak Kararları’nın Sebepleri.....	181
Şekil 4.5. Washington Uzlaşısı Temel İlkeleri.....	189
Şekil 4.6. Türkiye-OECD İşsizlik ve Büyüme Oranları (2003-2021)	192
Şekil 4.7. Net Asgari Ücret Değişim Oranı-Enflasyon Oranı (2003-2023).....	214
Şekil 4.8. İşçi Kıdem Tazminatı Fonu Yönetim Kurulu	243
Şekil 4.9. İşçi Kıdem Tazminatı Fonu Yatırımlarının Oransal Dağılımı (1976)	244
Şekil 4.10. Fon-Kur Teşkilâtı.....	247
Şekil 4.11. Bilim Kurulu Üyeleri	256
Şekil 5.1. Ülkelerin Kıdem Tazminatı Faydalarının Kıyaslanması	277
Şekil 5.2. OECD Ülkelerinde Finansman Yöntemleri	280
Şekil 5.3. Şili İşsizlik Sigortası Tasarruf Hesabının Temel Özellikleri	301
Şekil 5.4. Şili İşsizlik Sigortası	302
Şekil 5.5. İşçi Kesimi Sıklık Analizi Kelime Bulutu	320
Şekil 5.6. İşçi Kesimi Sentiment Analizi	321
Şekil 5.7. İşveren Kesimi Sıklık Analizi Kelime Bulutu	324

Şekil 5.8. İşveren Kesimi Sentiment Analizi	325
Şekil 5.9. OECD Ülkelerinde İhbar Süresi ve Kıdem Tazminatı	332
Şekil 5.10. Fon Sisteminin Tasarımı	341
Şekil 5.11. Fon Sisteminin İşleyişi.....	343



KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AK PARTİ	Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	Anavatan Partisi
AYM	Anayasa Mahkemesi
BTF	Bireysel Kıdem Tazminatı Fonu
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DİSK	Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DYP	Doğru Yol Partisi
EUROSTAT	Avrupa Birliği İstatistik Ofisi
GF	Güvence Fonu
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
HAK-İŞ	Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	Uluslararası Para Fonu
İSTH	İşsizlik Sigortası Tasarruf Hesabı
KTF	Kurumsal Kıdem Tazminatı Fonu
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TİSK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜRK-İŞ	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu

1.GİRİŞ

Ülkelerin birbirleriyle sosyoekonomik açıdan karşılaştırılmasında birçok değişken kullanılır. Bu karşılaştırma göstergelerinden bazıları basitçe nüfus, sağlık, çevre, yaşam koşulları, yoksulluk ve eşitsizlik, sosyal yardımlar, eğitim, ticaret, gayri safi yurt içi hâsıla, vergilendirme, toplam işgücü, istihdam ve işsizlik oranı, asgari ve ortalama ücret, sosyal güvenliğin kapsamı ile fayda ve maliyet düzeyi olarak sayılabilir.

Bu göstergelerin birbirleriyle değişen oranlarda ancak doğrudan bağlı oldukları ise yadsınamaz bir gerçekliktir. Bu bakımdan toplumların kendilerini konumlandırmasında, nüfusun niceliği ve niteliği ile toplumsal ve ekonomik refah arasındaki “makul bir denge arayışının”, toplumun üretici ve tüketici olarak konumlandırılmasına, bu konumlandırmanın da toplumun hem üretim hem de tüketim sürecinde yer alan bağımlı veya bağımsız olarak çalışan kesiminin ekonomik gelişmişliğinin temel belirleyicisi olması açısından korunmasına ihtiyaç duyulur.

Örneğin, ilk çağda kölelerle, tutsaklar, ortaçağda serfler, zanaat kesiminde çalışan çıraklar ve kalfalar, yeniçağda ise işçiler ekonomik bakımdan korunması gereken kesimler olarak görülür (Talas, 1992: 24-50).

Görüldüğü üzere, bağımlı çalışan kesimlerin kendilerini üretim sürecinin aktörü olarak konumlandırma bilincine dahi sahip olmadıkları halde, korunma ihtiyacı olduğuna ilişkin toplumsal inancın, esasında Schumpeter’in, burjuvazi toplumunun “ön cephesi tamamen hayatın ekonomik tarafına dönük” bir yapı olarak tasvir ettiği, “temeli, yapısı, bütün aksamı ekonomik parçalardan meydana gelen” toplumsal ve ekonomik hayatın oluşmasından çok daha eskilere dayanır (2012: 92).

Adam Smith Ulusların Zenginliği eserinde, çıkarları peşinde koşan bireylerin özgür iradelerinin seçimleri ile şekillenen bireysel çıkarlarının toplumsal faydayı da maksimize etmesine ilişkin “görünmez el” metaforunu ortaya koyar (2007: 20). Smith emeği bir değer olarak kutsayıp ulusal bir zenginlik kaynağı olarak görür ve çalışma özgürlüğünü bu zenginliği en üst düzeye çıkarmanın bir yolu olduğunu belirtir (Zimmermann, 2001: 16562). Adam Smith'ten John Stuart Mill'e kadar İngiliz politik ekonomi teorisyenleri, emeği bir ürün, egemen düzenleme biçimi olarak kabul edilen

bir piyasada arz ve talep yasalarına göre satılan bir meta haline getirirler (Zimmermann, 2001: 16562). Teorik olarak herkesin özgürce kabul edilen sözleşmeler yoluyla istediği gibi satabilmesi gereken bir metaya indirgenen emek, sözleşmeye dayalı aracılık yoluyla, onu üreten kişiden ayrı, genel hukuki ve soyut bir kategori haline gelir (Zimmermann, 2001: 16562).

Belirtilmelidir ki tarihin akışında, Saint Simon'un toplumun zamanla yalnızca çalışanlardan oluşacağı ve herkesin sağladığı katkı ile fayda arasında bir denge olacağı varsayımı gerçekleşmemiş, Charles Fourier tarafından serbest rekabete meydan okumak gayesi ile adil paylaşım için oluşturulan falansterler ya da Louis Blanc'ın ulusal atölyeleri tarihe karışmış, J. Proudhon'un mülkiyetin insan özgürlüğünün önünde engel ve hatta hırsızlık olduğu, devletin de toplumu soymakta olanları müdafaa etmek için var olduğu iddiası büyük oranda kabul görmemiş, Simonde de Sismondi'nin sosyal sorunların çözümü için sanayi üretiminde önceki çağların üretim şekillerine dönüşmesi fikri alay konusu yapılmış, kendisi de bir işveren olan Robert Owen'ın kendi toplumundaki kötü çalışma koşullarına tepki olarak başlattığı, işçilerinin çalışma sürelerinin azaltılması ve çocuklarının eğitimi için sağladığı dönemine göre avantajlı koşullar oluşturma çabasına ne kendi toplumunda ne de uluslararası alanda gereken değer verilmemiştir (Fülberth, 2008: 170-171; Talas, 1992: 28-30; Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 200-207).

Bu tespitler önemlidir çünkü kapitalizmin ilk/erken birikim döneminden itibaren, hâkim olan sınıfın belirleyicisi olduğu uygun düzenleme biçimini ekonomik bunalım/krizler yoluyla kendisiyle uyumlu olacak kurallara/yapılara döndürmek de oldukça mahir olduğunu da gösterir.

Devlet bu bakımdan önemli bir yapısal ve stratejik güçtür ve kapitalizmin genişletilmiş yeniden üretiminin ve düzenlenmesinin güvence altına alınmasında önemli rollere sahiptir (Jessop, 1993: 8).

Kapitalist ülkelerin krizlere içkin tarihsel aşamaları; yaygın birikim/rekabetçi düzenleme (1850-1945), fordizm olarak adlandırılan yoğun birikim/tekelci düzenleme (1945-1980), post-fordizm olarak adlandırılan esnek birikim/küresel tekelci düzenleme (1980 sonrası) olarak sınıflandırılabilir (Aslan, 2012: 52).

Bununla birlikte, toplumsal ve ekonomik gelişme için vazgeçilmez görünen işçilerin korunmasına yönelik düzenlemeler kapitalist ulus devletlerin gündeminde öncelikli olmadığından, bu alanda uluslararası düzenlemeler için yirminci yüzyılın ekonomik ve toplumsal bunalım dönemlerini beklemek gerekir.

Yaygın birikim rejimi döneminde, liberal kapitalist devletin gündeminde, yeniden üretme ve uluslararası rekabete karşı ulusal çıkarları (sömürgeleri – pazarlarını) koruma ve alt yapı yatırımları öne çıkar (Aslan, 2012: 66-67).

Engels bu döneme ilişkin tasvirinde, sosyal ve siyasal denetimi elinde tutanların tüm sıradan gösterme çabalarına rağmen İngiltere'deki fabrika ve madenlerdeki çalışma ve yaşam koşullarını, işçilerin sağlığı ve yaşamı bakımından “toplumsal cinayet” olarak niteler; hiçbir tedbir alınmadığını vurgulamak için de “bu cinayetten herkesin sorumlu ancak kimsenin sorumlu olmadığını” belirtir (1997: 129-131).

Kadınların ve çocukların fiziki ve sosyal açıdan zorlandığı bu dönemde, çalışmak ve hayatta kalmak için mücadele etmek eş zamanlı eylemlerdir; bazı sektörlerde makinelerin insanların yerini almaya başlaması neticesinde oluşan acımasız rekabet, durumu daha da kötüleştirdiğinden; işsiz kalmak, açlık ile eş anlamlı hale gelir.

Bununla birlikte, on dokuzuncu yüzyılın sonundan itibaren işçilerin korunmasına yönelik modern anlamda ilk primitif düzenleme örneklerinin ulus devletler düzeyinde ortaya çıktığı söylenebilir. Bu dönem itibarıyla çalışma şartlarının iyileştirilmesi ve işçilerin korunması olgusunun, iktisadi alanı şekillendiren başat ekonomik sistem olan kapitalizmin kendini güçlenerek dönüştürdüğü bazı ülkelerde, sosyal alana yayıldığı görülür.

Burjuvazinin kendi hak ve çıkarlarını koruyabilmek adına inşası için mücadele ettiği hukuk devleti, toplumun bir sonraki aşamasına yani sanayi toplumuna geçmesiyle ortaya çıkan işçi sınıfı bakımından inşası için mücadele edilecek bir başka devlet biçimini yani sosyal devleti gerekli kılar; bu bakımdan, hukuk devleti kavramının burjuva devriminin, sosyal devlet kavramının ise sanayi devriminin ürünleri olduğu söylenebilir (Çeçen, 2020: 76).

Nitekim “işgücünün kamusal yönetimi modern devletlerin yeni biçimleriyle birlikte gelişir” (De Brunhoff, 1992: 36). Kapitalist döngünün gerçekleşmesi için devletin iki

temel müdahalesi: sermayenin değ erlenmesine yönelik koşulların güvence altına alınmasına ve işgücünün yeniden  retiminedir (De Brunhoff, 1992: 81; Jessop, 1993: 8).

Bu yönüyle on dokuzuncu yüzyılın son çeyreğinden itibaren işçilere ve haklarına ilişkin düzenlemelerin yazılı hale gelmeye ba laması, kapitalist yaygın birikim rejiminin sonuçlarından biri olarak görülebilir. Almanya’da emeklilik, hastalık ve i  kazası sigortası kanunlarıyla, bunları takiben yaşlılık ve i  göremezlik sigortalarının çıkarılması; tam olarak uygulanmasa da madenlerde ya  ve cinsiyet temelli  alı tırma yasakları getirilmesi ve çalışma sürelerinin sınırlandırılması bu dönemin ağır çalışma koşullarına karşı oluşan toplumsal tepkinin yatı tırılmasına dönük ilk adımlar olarak görülebilir.

Bu düzenlemeler günümüz çalışma ve sosyal güvenlik mevzuatı dikkate alındığında oldukça kısıtlı haklar sağlar. Bununla birlikte, ortaya çıktığı dönemde, işçiler bakımından hayati önemdedir. Örneğın,  alı ma süreleri, hala çok uzun saatleri içerse de artık gün boyu olamayacak şekilde kısaltılması, çocukların ve kadınların  alı tırılamayacağı süre ve i lerin belirlenmesi, i  kazası veya hastalık sigortası gibi bazı basit sosyal güvenlik bileşenlerinin oldukça düşük kapsayıcılıkta da olsa ortaya çıkmaya ba laması işçiler bakımından tarihsel anlamda oldukça önemli gelişmelerdir.

Bu yaklaşımın Birinci Dünya Savaşı’nı takip eden modern zamanlara yansımalarının çalışma hayatını düzenlemeyi ve çalışanları korumayı amaçlayan uluslararası düzenlemelerde nicelik ve nitelik itibariyle önemli bir artışa neden olduğu görülür.

Yirminci yüzyılda, uluslararası kuruluşların çalışanları korumaya dönük temel politika belgelerinin (uluslararası sözleşmeler, tavsiye kararları vb.) ortaya çıkması ve yaygınlaşması, bu kuruluşlara katılım sağlamanın ve temel belgeleri onaylamanın bir itibar vesikası olarak görülmesi, aksi durumun ise adlandır-utandır politikası ile dolaylı olarak cezalandırılması kapitalist sistem ile eklemlenmeye çalışan ulus devletlerde ekonomi politikasının sosyal politika ile uyumunun sağlanması dönük çabaların artmasında önemli bir etkidir.

Çalışma hayatını işlevsel kılan temel düzenlemeler çok genel anlamda çalışma ve sosyal güvenlik mevzuatıdır. Bunlardan ilki olan çalışma mevzuatı, çalışma ilişkisinin başlangıcından itibaren temel kuralları, ilişkinin zayıf tarafı olduğu varsayılan işçiye

çeşitli hak ve güvenceler sağlama perspektifine oturtur. Sosyal güvenlik mevzuatı ise sağlık hizmetleri başta olmak üzere işçinin esenliğini sürekli kılmaya, geçici veya sürekli olarak iş ilişkisinin sonlandırılması halinde edineceği menfaatleri sağlamaya odaklanır.

Bu bakımdan çalışma mevzuatının önemli bir bileşeni olan kıdem tazminatının işletme düzeyinde ortaya çıkışı, çalıştığı süre boyunca ücret geliri elde etse de işsizlik, hastalık, yaşlılık, iş kazası, malullük gibi durumlarda geçici veya sürekli gelir desteğine ihtiyaç duyacağından dolayı kendini güvencede hissetmeyen işçiye bu durumlar için işveren tarafından gelir desteği sağlama taahhüdü ile başlar. Bu uygulama sınırlı sayıda işletmede başlasa da kıdem tazminatının çalışma mevzuatında kendine yer bulması, yirminci yüzyılda bu yaklaşımın ulusal çapta teşmil edilmesini sağlar. Böylece, yasal olarak düzenlenen kıdem tazminatı, ulus devletlerin kamusal nitelikteki sosyal sigortalar veya sosyal yardım sistemlerinin zayıf olduğu alanların veya destek sağlayamadığı durumların kesişim kümesini esas alarak gelişen kendine has bir sosyal politika uygulamasına dönüşür.

Kıdem tazminatının, doğuşunun ve uzun yıllardır sürdürülmesinin toplumsal hafızadaki fikri temelleri, işçilerin hayatlarına kaybetmelerine sebep olan yaygın birikim rejiminin ağır çalışma koşullarını doğuran ekonomik gerçeklikler üzerinde yükselir.

Bu bakımdan kıdem tazminatı geçmişten günümüze, iş güvencesi, işsizlik sigortası ve emeklilik düzenlemeleriyle ikame veya tamamlayıcılık arasında seyreden güçlü ve karşılıklı bir ilişkiye sahiptir.

Kıdem tazminatı, pek çok ülkede yasal bir gereklilik haline gelmeden önce uygulanmaya başlanmış olsa da genel eğilimin yasal bir hak olarak düzenlenmesi yönünde olduğu görülür (Holzmann, Pouget, Vodopivec ve Weber, 2012: 17).

Kıdem tazminatının yasal bir hak olarak yükselişi refah devletinin yükselişi ile zaman ve yoğunluk bakımından da uyum arz eder. Refah devletinin etkinliğinin arttığı dönemlerde kıdem tazminatına yönelik yasal düzenlemelerin artması ve kıdeme bağlı hakların sürekli gelişmesi, refah devletinin etkinliğinin azaldığı post-fordist dönemde ise, birçok ülkede kıdem tazminatına yönelik reform tartışmalarının başlatılması; bu uyumun kanıtıdır.

Bu bakımdan yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren kıdem tazminatı, işveren kesimi tarafından, işgücü piyasalarının esnekliğini engellemesi bağlamında, salt ekonomik bir yaklaşımla, kapitalist üretim tarzının görece özerk bir biçimde işleyen yapısına ihtiyaç duyulmadığı halde, demokratik ülkelerdeki siyasi aktörlerin de sürece katılımıyla artan yoğunlukta etki eden olumsuz bir faktör olarak rekabetçilik odağında eleştirilmeye başlanır.

Jessop, bu dönemde, İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki uzun ekonomik genişleme döneminde ortaya çıkan Keynesyen refah devleti rejimlerinin büyük ölçüde nihai bir düşüş içinde olduğunu; Keynesyen refah devletinden (nerede kurulmuş olursa olsun) Schumpeteryen çalışma refahı devletine doğru bir kayma eğiliminin olduğunu iddia eder (1993: 7). Bu yeni rejimin ayırt edici ekonomik ve sosyal hedefleri soyut terimlerle: ürün, süreç, organizasyon ve piyasa yeniliklerinin teşvik edilmesi; açık ekonomilerin yapısal rekabet gücünün esas olarak arz yönlü müdahale yoluyla artırılması ve sosyal politikanın işgücü piyasası esnekliği ve yapısal rekabet gücü taleplerine tabi kılınması şeklinde özetlenebilir (Jessop, 1993: 9).

Bu dönemde, işçi kesimi kıdem tazminatını, Fordist birikim rejiminin Keynesyen refah devletinin öncelikleri olan tam istihdam ve refah hakları bağlamında güvence vurgusuyla, çalışma ilişkilerinin mücadele ile kazanılmış vazgeçilmez bir unsuru olarak hak odağında savunur.

Bununla birlikte, geçtiğimiz yüzyılın son çeyreğinden itibaren seri üretime, ölçek ekonomilerine ve kitlesel tüketime dayalı Fordist büyüme modelinden esnek üretime, inovasyona, kapsam ekonomilerine, inovasyon rantlarına ve daha hızlı değişen ve farklılaşan tüketim kalıplarına odaklanan bir modele doğru bir paradigma değişimi yaşanır (Jessop, 1993: 14).

Birçok ülkede çalışma ilişkilerini düzenleyen kurallar, işgücü piyasası katılımı bağlamında, görünüşte zayıf performanslarından dolayı sıklıkla suçlanır ve yirminci yüzyılın son çeyreğindeki hızlı teknolojik değişim ve dünya ekonomilerinin artan entegrasyonunun sanayileşmiş dünyada hızlı yapısal değişiklik gerektirdiği yönündeki görüşlerin giderek daha sık dile getirildiği görülür (Pissarides, 2001: 131-132).

Birikim rejiminin değişimine bağlı olarak işgücü piyasasının esnekliği ve rekabetçilik üzerinden yürütülen tartışmalarda, doğuşu işletme düzeyinde olsa da gelişimini

ekonomik ve sosyal hayatta Keynesyen refah devletinin kurum ve kurallarının hüküm sürdüğü kapitalizmin altın yıllarına borçlu olduğuna inanılan kıdem tazminatının, reform gerekliliği olan öncelikli konuların başında sayıldığı görülür. Bununla birlikte, kıdem tazminatı, esasında doğuşunda olduğu gibi günümüzde de etkin bir insan kaynakları aracıdır. Bu bakımdan, F.W. Taylor'un öngördüğü şekliyle verimli çalışan işçiyi, verimsiz çalışan işçiden ayırmak için ödenen teşvik edici ücret niteliğindedir (Özer, Sökmen, Akçakaya ve Özaydın, 2017: 17).

Çalışmada kıdem tazminatının işsizlik sigortası gibi diğer gelir koruma araçlarından önce devletin doğrudan müdahalesi olmaksızın kendiliğinden işletme düzeyinde ortaya çıktığı, amacının verimli iş ilişkilerini ödüllendirmek ve nitelikli işçilerin istihdam sürekliliğini sağlamak olduğu, bu yönüyle aslında kıdem tazminatının ücretin ödenmesi sonraya bırakılmış bir parçası olduğu, işçinin o işletmedeki emeğinin, geçmiş üretimdeki payının parasal karşılığı olduğu vurgulanmaktadır. Yirminci yüzyılda yaşanan gelişmeler, işletme düzeyinde ortaya çıkan kıdem tazminatının asli işlevini değiştirmez.

Bu yüzyılda yaşanan yıkıcı dünya savaşlarına, kapitalizmin sistemsiz krizlerine bağlı ekonomik bunalımlara bir tepki olarak değişen birikim rejimi ve düzenleme biçiminin neticesinde kapitalist batılı ülkelerde sosyal politikaların çeşitlendiği ve sosyal yardımların yaygınlaştığı, sosyal sigortacılığın geliştiği, işsizlik sigortası ve işsizlik yardımlarının, maluliyet ve yaşlılık aylıklarının olağan ve cömert hale geldiği görülür. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından refah devleti uygulamaları yirminci yüzyılın son çeyreğine kadar sürekli gelişme gösterir.

Ancak fordist birikim rejimi döneminde yaşanan bu gelişmeler, 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik bunalımların neticesinde birikim rejimi ve düzenleme biçiminin sorgulanmasıyla ekonomik ve siyasal yapıda yeni bir dönüşümü işaret eder. Ekonomik alanda yönetimin yeniden yapılandırılması sürecini post fordist uygulamalar etkilerken, bu süreç siyasal alanda yeni sağ yaklaşımlardan doğrudan etkilenir (Özer, 2015: 291).

On dokuzuncu yüzyıl liberalizminin çağdaş yorumu olarak değerlendirilen yeni sağ düşünce, "özgürlüğün güvencesini piyasa ekonomisi olarak görürken, demokrasi,

özgürlük olarak tanımlanmakta ve böylece piyasaya ekonomisi demokratikleşmenin başlıca koşulu sayılmaktadır” (Özer, 2015: 291).

Yeni sağ düşünceye göre güçlü refah devleti zayıflatılmalı, rekabet gücüne sahip çoğulcu sektörlerle yer değiştirmelidir (Özer, 2015: 293).

Ulusal ekonomilerdeki krizler, yükselen yeni sağ, kamu yönetiminde yeni kamu yönetiminin yaygınlık kazanmaya başlaması; refah devleti ve onun uygulamalarının yoğun biçimde eleştirilmesine, refah uygulamalarının batı toplumlarına etkisinin de sorgulanmasına neden olur.

Örneğin, Murray’e göre kapitalizmin altın yıllarında yaşanan bozulmalar neticesinde refah devleti tamamlanması onlarca yıl olsa da kaçınılmaz olarak kendi yıkımını üretmiştir (2006: 3). Refah devletinin, bir toplumun başlangıçta işlemlerini sağlayan çalışma, tutumluluk ve komşuluk geleneklerini bozmasının; daha sonra çözilemeyen sosyal ve ekonomik sorunlara neden olduğu, bu sorunların da kendi yıkımının nedeni olduğu belirtilir (Murray, 2006: 4).

Türkiye’nin kıdem tazminatı uygulaması, refah devletinin genişleme dönemindeki elde ettiği kazanımlarını büyük oranda koruyarak bu yıkımı en az hasarla atlatan uygulamalardan biridir. Yukarıda yer verilen değerlendirmelerden anlaşılacağı üzere, ülkemizde 1975 yılından itibaren kıdem tazminatının dönüştürülmesine yönelik reform girişimleri de aslında bir tesadüf değildir.

Tezin konusu

Tezin konusunu, yirminci yüzyılın başından itibaren kıdem tazminatı düzenlemelerini ortaya çıkaran, aynı yüzyılın son çeyreğinden itibaren ise kıdem tazminatı reformunu gündeme taşıyan ekonomik, sosyal ve siyasal koşulların tarihsel bir bakış açısıyla araştırılması, reform sürecini tamamlamış seçilmiş ülkelerin reform yönelimlerinin incelenmesi, Türkiye özeline indirgendiğinde kıdem tazminatı ile doğrudan bağlantılı olan Türkiye’nin sosyal güvenlik rejimindeki değişimlerin, önceki reform girişimlerinin başarısızlığın nedensellik bağlamında ortaya konması, Türkiye’nin kıdem tazminatı reformunun başarılı olmasına katkı sağlaması öngörülen yeni bir kıdem tazminatı fon modeli tasarımına yönelik önerilerde bulunulması oluşturmaktadır.

Tezin amacı

Tezin amacı uzun yıllardır Türk çalışma hayatının gündeminde olan kıdem tazminatı reformu girişimlerinin başarısızlıkla sonuçlanmasının nedenlerini kuramsal ve dönemsel koşullar üzerinden ortaya koymak; her biri sahip oldukları finansman ve fon modeli yapısıyla literatürde örnek ülke olarak gösterilen seçilmiş ülkelerin reform deneyimlerinden faydalanılarak Türkiye için yeni bir kıdem tazminatı fonu modeli önerisinde bulunmaktır.

Bu kapsamda çalışmanın temel tezi: Kıdem tazminatı reformunun gerekli olduğu ancak bu reformun kıdem tazminatının tamamen yürürlükten kaldırılması veya içinin boşaltılarak işlevsiz hale getirilmesine yönelik olmaması gerektiği; kıdem tazminatına çalışma hayatında verimli ve istikrarlı bir iş ilişkisinden fayda sağlayan tüm aktörlerin ihtiyaç duyduğu; işyerlerinde çalışma barışını güçlendirmek, üretimde verimliliği artırmak ve işsizlikle mücadele etmek için maliyet-etkin bir insan kaynakları aracı olan kıdem tazminatının özüne yaklaşıldıkça esnek birikim rejiminin dolayısıyla yeni sağ düşüncenin ve yeni kamu yönetiminin öngördüğü dönüşümlere hâlihazırda uyumlu olduğunun görüleceği; yönetişimin etkin olarak kullanılacağı bir yöntemle erişilebilecek sosyal mutabakatla gerçekleştirilecek bir reformla kapsayıcılığının ve fayda düzeyinin yeniden ele alınması halinde, işçilere ve işletmelere dolayısıyla ulusal ekonomiye katkı sağlama potansiyeli olduğudur.

Buna göre, kıdem tazminatı, niteliği itibarıyla yaşlılık aylığı bağlanmasına kadar zorunlu tasarrufa yönlendirilmek suretiyle, ulusal tasarrufları artırmanın ve finansal piyasaları derinleştirmenin doğrudan aracı yapılmamalıdır.

Çalışmada önerildiği üzere kıdem tazminatı kurulacak bir fon sistemi ile ulusal tasarruflara katkı sağlayabilir ancak bu tamamen işçinin tüketim ve tasarruf tercihinine bağlı olan tali bir araç olarak kalmalıdır.

Tezin önemi

Tezin önemi, Türk çalışma hayatının en tartışmalı ve çözümsüz konularından biri olarak görülen kıdem tazminatı reformunu, tarafsız bir bakış açısıyla yeniden gündeme getirmesi ve uyuşmazlığın temel sebeplerini ortaya koyarak, bunları aşmaya yönelik somut bir model önerisi sunmasıdır.

Tezde, çalışma hayatının aktörleri arasında uzun yıllardır devam eden reform tartışmalarının sosyal ve ekonomik hayatta buna bağlı olarak çalışma hayatında meydana gelen dinamik değişimlerden kopuk olarak sürdürüldüğü gösterilmektedir.

İşçiler bakımından kazanılmış haklar, işverenler bakımından işgücü maliyeti ve rekabetçilik üzerinden yürütülen tartışmalar, esasında kurumsallaşmış ve/veya sendikal örgütlenmenin olduğu işyerlerindeki varsayımsal fayda ve maliyeti esas almaktadır. Ancak, kayıt dışı istihdam, hak kazanma koşullarının sınırlı doğası, işletmelerin iflası gibi nedenler başta olmak üzere varsayımsal fayda ve maliyetin, işçi ve işveren kesiminin niceliksel olarak önemli bir çoğunluğu için reel bir karşılığı bulunmaz. Çeşitli nedenlerle ödenmeyen kıdem tazminatını almak için işçilerin hukuki uyuşmazlık başlatmadığı/başlatamadığı da bilinen bir durumdur.

Bu bakımdan tezin önemini ortaya koyan bir diğer husus, reforma ilişkin mutabakatın aranmasında geleneksel sosyal diyalog mekanizmalarının ötesine geçilmesi önerisidir. Böylece, bir reform önerisinde dijital katılım üzerinden yönetişimin sosyal mutabakatın anahtarı olabileceğine yönelik yapılandırılmış somut öneri ilk kez tartışmaya açılmaktadır.

Kapsam ve sınırlılık

Tezin kapsamı, Türkiye’de kıdem tazminatının ortaya çıkışını, gelişimini, geçmiş reform girişimlerini ve yeni reform arayışlarında yararlanılabilecek bir model önerisini içerecek şekilde belirlenmiştir.

Ayrıca, kıdem tazminatına ilişkin her aşamada çalışma ilişkileri yanında ilgili dönemin sosyoekonomik ve siyasal görünümünün ortaya konulması da bu kapsam doğrultusundadır. Bu çalışma, kıdem tazminatı reformunu odağına aldığından, kıdem tazminatının uygulanmasına ilişkin tereddüt olan hususlara ilişkin hukuki içtihatlarla, ancak tezin amacına hizmet edecek nitelikte olması kaydıyla yer vermektedir.

Seçilmiş ülke örneklerinin kapsama dâhil edilmesinde, ilgili ülkede kıdem tazminatının, geleneksel olarak nitelendirilen, yani işten çıkarılmaya ya da sınırlı koşullarda işten ayrılmaya bağlı, işçinin kıdem süresini temel alan tanımlanmış fayda esasına dayanan bir uygulamaya sahipken; özgün bir reform süreci ile tanımlanmış katkıyı esas alan fon modeline geçiş yapmış olması esas alınır.

Ülke sayısının sınırlı kalmasının önemli bir sebebi, kıdem tazminatı bulunmayan ülkeler ile ülkemizde halen yürürlükte olan uygulama ile benzer kıdem tazminatı sistemine sahip olan ülkelerin çoğunlukta olmasıdır. Bunun dışında seçim kriterlerini taşıyan, ancak benzer fon modeli tasarımına sahip birden fazla ülkenin olması halinde, literatürde en çok öne çıkan ülke çalışmaya dâhil edilir. Bu tercihin sebebi, ilk grup yani kıdem tazminatı bulunmayan ülkeler ile kıdem tazminatı açısından geleneksel uygulama olarak adlandırılan ve ülkemiz ile benzer kıdem tazminatı uygulamasına sahip ülkelerin çalışmanın kapsamına dâhil edilmesinin politika transferi açısından herhangi bir katkı sağlamayacak olmasıdır. Fon sistemine geçiş yapan ülkeler bakımından ise özgün bir modele sahip üç ülke tespit edilerek çalışmaya dâhil edilmiştir.

Bu açıdan, tezin kapsamında yer verilen örnek ülke sayısının sınırlı tutulması, benzer modele sahip ülkelerin de temel uygulamalarının birbirini tekrar eder nitelikte olmasından dolayıdır.

Tezin önemli bir sınırlılığı önerilen modelde fon getirilerinin hangi yatırım araçları ile sağlanacağına yer verilememesidir. Fon getirilerinin analizi, fonda biriken tutarın finansal piyasa enstrümanları ile işçinin tercihinin göre değerlendirilmesine bağlıdır. Fon getirilerinin projeksiyonuna yönelik tahminler katkı payının ve değerlendirileceği fonların varsayım setine eklenmesiyle mümkündür. Bu varsayımlar yatırım araçlarının getirileri yanında yatırım sahiplerinin risk ve yatırım tercihleri üzerinden çok sayıda seçeneğin ileri düzeyde ve başlı başına ayrı bir çalışmanın konusu olacak kadar da kapsamlı ekonometrik analizler ile tahmin edilmesini gerektirmektedir.

Bu gerekçelerle çalışmada, işçinin reel ücret artışı ve fon birikiminin reel getiri oranı dışsal değişkenler olarak tespit edilerek, artış oranlarının farklılaştırıldığı alternatif senaryolar üzerinden bireysel kıdem tazminatı fonunun getirilerinin aktüeryal analizi yapılmaktadır.

Bunun yanında, önceki reform deneyimlerinden edinilen tecrübe, öncelikle model önerisinin temel bileşenleri üzerinde uzlaşa sağlanması gerekliliğidir. Bu uzlaşa olmaksızın finansal piyasa enstrümanlarının sağlayacağı uzun vadeli getiriler üzerinden yürütülen varsayımlar, model önerisinin kamuoyuna spekülasyon bir biçimde yansıtılmasına sebep olmaktadır.

Tezin yöntemi

Çalışmada nitel araştırma yöntemi kapsamında ayrıntılı literatür incelemesi ve mevzuat taraması yapılmıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve TBMM başta olmak üzere ilgili kurumların tutanak ve belgeleri, web siteleri incelemeye dâhil edilmiştir. Çalışmanın yazımında tarihsel süreci esas alan bir bakış açısıyla dönemsellik yaklaşımı tercih edilmiştir.

Bu yöntemin yanı sıra çalışmada nitel veri analizi olan içerik analizi kapsamında frekans (sıklık) analizi ve sentiment (duygu) analizi kullanılmıştır. Bu analizlerin yapılmasında konuya ilişkin işçi ve işveren kesiminin çalışma hayatının en kapsamlı sosyal diyalog platformu olan Çalışma Meclisi'nde kıdem tazminatına ilişkin konuşmalarını içeren kamuoyuna açık resmi tutanaklardan faydalanılmıştır.

Konuşmacıların Çalışma Meclisi'nin yapılandırılmış oturumlarında karşılıklı olarak kurumsal görüşlerini bildirmesi ve bunların resmi olarak kayıt altına alınması, analizin güvenilirliğine önemli katkı sağlamıştır. Analizin yapılmasında NVivo nitel araştırma yazılımından faydalanılmıştır. Resmi tutanakların yazılıma aktarılmasına geçilmeden önce, metinlerin kıdem tazminatına ilişkin olmayan kısımları çıkarılmış; işçi ve işveren kesimi konuşmaları olmak üzere iki kategoriye ayrılmıştır. Bu yönüyle analiz edilecek nihai metinler yazılıma yüklenmeden önce elle oluşturulmuştur. NVivo yazılımı ile içerik analizi kapsamında öncelikle sıklık analizi ile konuşmacıların kelime bulutuna ulaşılmış, sonrasında frekansı 10 ve üzeri olan Ek-1 ve Ek-2'de yer alan kelimeler tespit edilerek bu kelimelerin geçtiği cümleler konuşmacıların tutumlarını olumlu, olumsuz ve tarafsız olarak üç kategoride tespit etmek üzere duygu analizine tabi tutulmuştur.

Yazılımın Türkçe dilinde otomatik kelime tanıma işlevlerini desteklememesi nedeniyle analiz bakımından anlam ifade etmeyecek kelimeler (Ek-3'te listesi yer alan zamir, bağlaç ve edatlar başta olmak üzere belirleyici niteliği olmayan kelimeler) yazılımın kelime durağı fonksiyonuna elle girilmek suretiyle analiz dışı bırakılmıştır.

Sıklık analizi yöntemi, içerik analizinde anahtar kelimelerin önceden kullanıcı tarafından belirlenmesinin yaratacağı öznelliği ortadan kaldırması ve analizi yapan herkesin aynı sonuca ulaşmasını sağlaması, yani nesnel bir analize imkân vermesi bakımından tercih edilmiştir.

Bu şekilde, kıdem tazminatının, yarım asra yaklaşan reform serüvenine yönelik derinlemesine bir analiz yapılmak suretiyle, işçi ve işveren kesimi temsilcilerinin geleneksel kıdem tazminatına ve reform önerilerine ilişkin ilk bakışta görünmeyen tutumları ve mesajları kategorilere ayrılarak temalar üzerinden anlamlandırılmaya çalışılmıştır. Bu analizin çıktıları çalışmadaki model önerisinin geliştirilmesinde kullanılmıştır.

Tezin içeriği

Bu çalışmada tarihsel bir süreç içerisinde Türkiye'nin sosyoekonomik ve siyasal durumu üzerinden kıdem tazminatının ortaya çıktığı andan günümüze kadar değişimi ve ülkemizin kıdem tazminatı reformu girişimleri incelenmekte ayrıca, seçilmiş ülkelerin reform yönelimleri de ortaya konularak bu ülkelerde hayata geçirilen reform önerilerinin benzerlerinin ülkemizde de önerilmesine karşın neden uygulanabilir bulunmadığı, gerçekleştirilen nitel veri analizi ve İçeridekiler-Dışarıdakiler Kuramı'nın sağladığı kavram ve varsayım seti üzerinden anlaşılmaya çalışılmaktadır.

Bu bağlamda, çalışma hayatının dinamik gündemi dikkate alınarak, yeniden gündemde öncelikli olması halinde reform çalışmalarına esin kaynağı olmak üzere Türkiye'nin reform yönelimi ile uyumlu olarak kıdem tazminatı için bir fon modeli önerilmektedir.

Çalışma altı bölümden oluşmaktadır. Bu kapsamda, giriş bölümünde kıdem tazminatının ortaya çıkışından ve gelişiminin koşullarından, kapitalist birikim rejimi ve düzenleme biçimi üzerinden tarihsel bir süreç içinde dönemsel bir yaklaşımla bahsedilmekte; ardından tezin konusuna, amacına, önemine, kapsam ve sınırlılıklarına, yöntemine değinilmektedir.

İkinci bölümde, çalışmada kullanılan kavramlar incelenen literatürden yararlanılarak tanımlanmakta ve detaylı bir biçimde açıklanmakta, ayrıca kıdem tazminatına ilişkin araştırmalara yer verilmektedir.

Üçüncü bölümde, kıdem tazminatına ilişkin yasal düzenlemeler ve kıdem tazminatında reform girişimleri ile doğrudan bağlantılı olan, Türkiye'de sosyal güvenliğin kurumsal yapılanmasına ve gelişimine; kıdem tazminatı ile sosyal güvenlik ilişkisine yer verilmektedir.

Dördüncü bölümde Türkiye’de kıdem tazminatının tarihçesi, sosyoekonomik ve siyasal arka planı ve diğer çalışma ilişkileri düzenlemelerini içerecek biçimde çalışma hayatına ilişkin ilk düzenlemelerin ortaya çıkışından günümüze kadar olan süreçte ele alınmaktadır. Kıdem tazminatı özelinde yasal düzenlemeler ayrı bir başlıkta detaylı şekilde incelenerek, her bir düzenleme ile kıdem tazminatında oluşan değişim açıkça ortaya konmaktadır. Bu bölüm Türkiye’nin 1976 yılında başlayan kıdem tazminatı reform girişimlerinin kronolojik olarak incelenmesinin ardından, kıdem tazminatında yaşanan tartışmaların, sorunların ve çözümlerin ele alındığı genel bir değerlendirme ile sona ermektedir.

Beşinci bölümde, uluslararası alanda geleneksel kıdem tazminatı programlarına yönelik eleştirilere ve reform yönelimlerine yer verilmektedir. Ardından, genel olarak dünyada kıdem tazminatı uygulamaları açıklanmakta ayrıca Türkiye bakımından politika transferi için kaynak ülke olabilecek nitelikte özgün fon tasarımlarına sahip olan Avusturya, Güney Kore ve Şili’nin reform öncesi ve reform sonrası kıdem tazminatı modellerine yer verilmektedir. Bölüm Türkiye için geliştirilen bir model önerisi ile sonlanmaktadır. Kıdem tazminatı reformunu gerçekleştiren ülkelerin temel politika parametreleri üzerinden politika transferi bağlamında ve onun sınırlılıklarının farkında olunarak, ülkemize özgü beklenti ve endişelerin çalışmadaki içerik analizinin sağladığı çıktılar üzerinden dâhil edildiği bu özgün modelle, kıdem tazminatı reformuna yönelik literatüre katkı sağlanması ve bir tartışma zemini oluşturulması sağlanmaktadır.

Sonuç bölümünde ise, Türkiye’nin reform gündeminde kıdem tazminatı reformu yeniden öncelikli olduğunda yürütülecek çalışmalara ve literatüre katkı sağlamak üzere, çalışmada ulaşılan sonuçlar paylaşılmaktadır.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TARİHSEL SÜREÇ

Bu bölümde çalışmanın esasını oluşturan temel kavramlar tanımlanmakta, kavramların birbiriyle ilişki kurmasını sağlayacak nedensellikler ortaya konularak çalışmanın kapsamı ile sınırlı olmak üzere ilgili literatür ve araştırmalar paylaşılmaktadır.

2.1. Kıdem Tazminatı

Çalışma hayatında işçi-işveren ilişkilerini düzenleyen ve işçiler lehine sınırlayan ilk simgesel düzenleme on dokuzuncu yüzyılın başında çırakların çalışma süresini sınırlayan İngiliz Fabrika Yasası olmakla birlikte gerek Anglo-Sakson Hukuk Sistemi'nde gerekse kıta Avrupası'nda, işçi-işverenin bir sözleşmenin tarafları olarak yani tarafların her birinin teklifleri kabul etme veya reddetme, sözleşmeleri feshetme ve fesih nedeniyle gerekirse zararının ödenmesini bekleme serbestisi bağlamında değerlendirilmesi yüzyılın son çeyreğine tarihlenir (Holzmann vd., 2012: 18-19).

Bununla birlikte, kıdem tazminatı politikalarının ortaya çıkması, sözleşmenin tarafı olarak eşit hak ve yükümlülüklerle sahip olduğu varsayılan işçinin, iş ilişkisinin başlangıcında, sürdürülmesinde ve sonlandırılmasında ekonomik gücü itibarıyla işveren ile eşit olmadığının deneyimlenmesi neticesindedir.

Bu eşitsizlik özellikle ekonomik krizlerin etkisinde işgücü arzı ve talebinin orantısızlığı bağlamında önemli düzeyde artar. Kıdem tazminatı, işsizlik ödeneği veya yaşlılık aylığı gibi uygulamaların henüz düzenlenmediği ya da etkin bir kapsama erişemediği bir dönemde bu eşitsizliği dengeye doğru yöneltmenin pratik bir aracı olarak tasarlanır.

Kıdem tazminatı ulusal yasalarla düzenlenmeden önce işletmesel bir teşvik unsuru, işyerinde verimliliği artırmanın bir aracı olarak birçok işletmede uygulanmaya başlar.

2.1.1. Kıdem Tazminatının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Kıdem tazminatı ilk kurumsal uygulama örnekleri dikkate alındığında bir buçuk asra yakın bir uygulama geçmişine sahiptir. Örneğin, Almanya'da Carl Zeiss işletmesi, 1889 yılında kurumsal olarak kıdem tazminatının işyerinde kullanıldığına dair ilk belgelenmiş uygulama örneğini sağlar (Çelik, 2015: 28; Holzmann vd., 2012: 21).

Kıdem tazminatı, muhtemelen dünyanın en köklü ve yaygın uygulamaya sahip tazminat veya gelir koruma programıdır (Çelik, 2015: 27-28). Kıdem tazminatına farklı gelir düzeyine sahip hemen hemen tüm ülkelerde zorunlu veya toplu sözleşmeler aracılığıyla uygulanan gönüllü biçimlerde rastlanmaktadır (Çelik, 2015: 28).

Dünya çapında kıdem tazminatının doğuşu ise üç faktörle açıklanabilir: Bunlardan ilki, çalışma hayatını daha kapsamlı düzenlemeye yönelik çalışma mevzuatlarının oluşturulması; ikincisi iki dünya savaşı arası dönemde yaşanan küresel ekonomik bunalıma ek olarak yüksek düzeyde işsizliğin ortaya çıkması; son faktör ise İkinci Dünya Savaşı'nın ardından refah devletinin ortaya çıkışı ve genişlemesidir (Holzmann vd., 2012: 18).

Özellikle ekonomik krizlere bağlı zorunlu ve uzun işsizlik süreleri veya yeniden işe girişte daha düşük ücretler, işçiler bakımından ciddi ekonomik kayıplara neden olduğundan zorunlu kıdem tazminatlarının bu olguya karşı bir kamu politikası tepkisi olarak ortaya çıktığı söylenebilir (Parsons, 2012a: 171).

Birinci Dünya Savaşı'nın ardından 1919 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) kurulması, işçi haklarını tanıyan yasal düzenlemelerin artışına ve özellikle işten çıkarma anında işçiyi koruyan hükümlerin Avrupa'da yaygınlaşmasına katkı sağlar (Holzmann vd., 2012: 20). ILO'nun kuruluşunun ardından geçen yirmi yılda, kıdem tazminatının yaygınlaştığı, işsizlik sigortası olmayan ülkelerde tüm işçilerin kapsama alınmasına ilişkin eğilimler oluştuğu, birçok ülkede işten çıkarmada bildirim süresi veya tazminat ödemeye ilişkin yasal düzenlemelerin yapıldığı görülür (Holzmann vd., 2012: 20).

Birinci ve İkinci Dünya Savaşı arasındaki dönemde yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal ortam, savaş döneminin ardından refah devletinin başlangıcı ve gelişimini doğururken, çeşitli olasılıklara karşı çalışanları kapsamlı şekilde korumayı amaç edinen geniş bir sosyal güvence sistemini de beraberinde getirir. Bu genişlemenin doğal sonucu ise sosyal güvenlik yardımları ile paralel şekilde tüm dünyada kapsama alanı daha geniş ve daha cömert kıdem tazminatı programları olur. Gelişmekte olan ülkelerde kayıt dışılığın yüksek olması ve sosyal sigortaların kapsamını genişletmenin zorluğu, işsizlik sigortasının düşük ve orta gelirli ülkelerde yaygın olmaması; bu ülkelerde daha çok işçiyi kıdem tazminatı programlarına dâhil eden “geçici yasal

önlem” niteliğindeki hükümlerin ortaya çıkması sonucunu doğurur ve bu “geçici” düzenlemelerin sosyal sigorta kapsamına ilişkin bir düzenleme yapılana veya bir fon kurulana kadar geçerli olacağına yer verilir (Holzmann vd., 2012: 20-21).

Kıdem tazminatının tarihsel bir incelemesi kıdem tazminatı düzenlemelerinin karmaşıklığını anlamaya önemli bir katkı sağlar (Holzmann vd., 2012: 22). Kıdem tazminatı ödemeleri, büyük ölçekli sanayinin yeniden yapılandırılması sırasında koşulları işletmeler ve işçiler (sendikalar) arasında doğrudan müzakere edilerek ortaya çıkar ve genellikle yasal kuralların veya toplu sözleşmelerin dışında gerçekleşir (Holzmann vd., 2012: 22). Bilgi yoğun sektörler başta olmak üzere çeşitli firmalarda kıdem tazminatı, mesleki emeklilik ile birlikte işçi ve işveren arasında bir bağlılık sağlamak üzere kullanılır, erken ayrılan işçiler için (tanımlanmış fayda esasına dayanan) emekli maaşının kaybının, işveren için kıdem tazminatı taahhütleri ve işten çıkarma maliyetleriyle dengelenmesi üzerine kurulur (Holzmann vd., 2012: 22). Firmaya veya sektöre özgü sözleşmeler, çoğu ülkede yasal kuralların veya toplu sözleşmelerin üzerinde ve ötesinde bir rol oynamaya devam eder ve zorunlu bir yasal düzenleme olmayan ülkelerde bu sözleşmeler kıdem tazminatının temelini oluşturur (Holzmann vd., 2012: 22).

Zorunlu kıdem tazminatı hükümleri, sosyal korumanın ilkel bir şekli olarak tüm ülkelerde olmamakla birlikte çoğu ülkede diğer sosyal koruma mekanizmalarından önce, özellikle de işsizlik ve emeklilik yardımlarından önce getirilir (Holzmann vd., 2012: 22).

Gelişmiş ekonomilerde, ilgili sosyal güvenlik yardımları tesis edildikten sonra kıdem tazminatı kaldırılmazken; gelişmekte olan ülkelerin çoğunda, işsizlik ve emeklilik yardımlarına erişim ve bunlara uygunluk sınırlı kaldığından, kıdem tazminatı kayıtlı işgücü için hâlâ temel bir hak olarak görülür (Holzmann vd., 2012: 22).

Kayıt dışı çalışmanın yaygın olduğu ülkelerde, kıdem tazminatı genellikle işin korunması için önemli bir araç olarak; uzun ihbar süreleri ve işten çıkarma kısıtlamaları ile birlikte kayıtlı işlerde işçileri işten çıkarılma durumunda gelir kaybından korur (Holzmann vd., 2012: 22).

Kıdem tazminatı yaygın birikim rejimi döneminde işletme düzeyinde üretimde kaliteyi, verimliliği ve sürekliliği sağlamak için nitelikli işgücünün teminine yoğun

olarak ihtiyaç duyan belirli sektörlerde ortaya çıkar. Bu yönüyle, kıdem tazminatı sınırlı sayıda işletme tarafından kullanılan; aynı işletmede istihdam sürekliliğini esas alan, işverene faydasının cari, işçiye faydasının ise işverenin ertelenmiş yükümlülüğü olarak tasarlandığı maliyet etkin bir insan kaynakları aracıdır. Gelişimini hızlandıran temel etken ise işsizlik sigortası gibi diğer gelir koruma uygulamalarının gelişmediği iki dünya savaşı arası dönemde yaşanan ekonomik krizlerdir. Kıdem tazminatının gelişimine bakıldığında, kapitalizmin doğasına içkin olan her kriz döneminde düzenleme biçimine uygun olarak biçim değiştirmeyi başardığı söylenebilir.

2.1.2. Kıdem Tazminatının Tanımı

Kıdem tazminatı ulusal mevzuatımızda ve yargı kararlarında uzun yıllardır önemli bir yer edinmektedir. Uluslararası sözleşmelerde, uluslararası kuruluşların ve birçok araştırmacının çalışmalarında kıdem tazminatına kapsamlı şekilde değinilmektedir.

2.1.2.1. Ulusal literatür

Ulusal literatürde, kıdem tazminatının niteliği konusunda görüş birliği olmasa da “ücret”, “ikramiye”, “tazminat” olarak üç ayrı niteliğe sahip olduğu, yargı kararlarında ise daha çok zamanaşımına tabi bir tazminat niteliğinin ağır bastığı görülür (Yetkin, 1978: 14).

Kıdem tazminatının hukuki niteliğine ilişkin Fransız öğretisi ve uygulamasından kaynaklan ücret yaklaşımı, ücret tanımını çok geniş yorumlamak suretiyle, iş ediminin yerine getirilmesi sırasında işçinin yararına olan her şeyin ücrete dâhil olduğunu varsaymak suretiyle; kıdem tazminatını, ücretin, ödenmesi belirli koşulların gerçekleşmesine bağlı olarak iş sözleşmesinin sona erdiği tarihe ertelenmiş bir parçası olarak tanımlar (Başterzi, 1995: 315).

Kıdem tazminatının hukuki niteliğini açıklarken “tazminat” yönüne vurgu yapıldığı da görülür.

Örneğin, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu’nun bir kararında, kıdem tazminatı, “işverene ait bir ya da birkaç işyerinde belli bir süre çalışmış bir işçinin, işini kaybetmesi halinde işinde yıpranması, yeni bir iş edinmede karşılaşacağı güçlükler ve işyerine sağladığı katkı göz önüne alınarak, geçmiş hizmetlerine karşılık işveren tarafından işçiye kanuni

esaslar dâhilinde verilen toplu para” olarak tanımlanır ("E.2012/1372 - K.2013/500," 2013).

Bu görüşe göre, kıdem tazminatı kusur, zarar ve hukuka aykırılık unsurları olmaksızın, kusursuz sorumluluk esasına dayanan, “gerçek ve teknik anlamda bir tazminat” olarak görülür ve ortada herhangi bir kusur olmasa dahi işçinin uzun süre çalıştığı işinden ayrılması neticesinde, işsiz kalması, çalıştığı süre içinde yıpranması nedeniyle bir tehlikeyle karşı karşıya olduğu varsayımından hareketle, hakkaniyet gereği işyerinde geçirdiği hizmet süresi yani kıdemi oranında bir tazminata hak kazanması gerektiği belirtilir (Başterzi, 1995: 316).

Kıdem tazminatını, ikramiye olarak niteleyen bir diğer görüşe göre, işveren tarafından sağlanan bu fayda, “işverenin kendisine uzun yıllar sadakatle hizmet eden işçisini işinden ayrılırken ödüllendirmesi” gerekliliğinden doğar (Başterzi, 1995: 320).

Hukuki literatürde kıdem tazminatı, genel olarak işverene yüklenmiş, özgün bir ödeme olarak da tanımlanır. Buna göre; “kıdem tazminatı, bütünü bakımından belli ve alışılmış kalıplardan hiçbirine girmeyen, ama çoğundan da esinlenmiş, tamamen kendine vergi bir hukuksal ödev düşüncesine dayanır” (Çenberci, 1978: 371).

Bir başka tanıma göre ise belirli fesih hallerinde, en az bir yıl aynı işyerinde çalışmış işçiye veya işçinin ölümü halinde hak sahiplerine işveren tarafından kanun gereği ödenmesi icap eden, miktarı işçinin o işyerindeki çalışma süresine ve son brüt kazancına göre belirlenen bir miktar paradır (Sümer, 1991: 75; Şakar, 2009: 109).

Bir diğer tanıma göre, kıdem tazminatı, mevzuat veya toplu sözleşmelerle sağlanan, işverenin işini kaybeden veya işten ayrılan işçiye hizmet süresine ve kazancına paralel toptan bir ödeme yapmasıdır (Çelik, 2015: 28).

Kıdem tazminatı, işçinin iş yerine bağlılığı göz önünde tutularak, çalıştığı yıllara göre, işveren tarafından işçiye kanuni şartları varsa ödenmesi gereken, bir işten çıkış veya ayrılış tazminatı şeklinde de tanımlanır (Senyen-Kaplan, 2017: 346).

Kıdem tazminatını ilk kez yasal olarak düzenleyen 3008 sayılı İş Kanunu’nun yürürlük süresinden önce olan süreler için tazminatın hesaplanması gerektiğini belirten Yargıtay İçtihatları Birleştirme Kurulu’nun oldukça eskiye dayanan ve önemli bir kararına göre kıdem tazminatı, “iki tarafın arzu ve iradeleri nazarı itibara alınmayarak

mücerret işçiyi himaye etmek ve bir dereceye kadar zaruret ve ihtiyaçtan kurtarmak maksat ve sebebine” dayanır ("E.1948/11 - K.1948/7," 1948).

Sonuç olarak, ulusal mevzuat ve yargı kararları birlikte değerlendirildiğinde, kıdem tazminatının kendine özgü (sui generis) bir hukuki niteliğe sahip olduğu söylenebilir. Çalışmada bu tanımlardan Fransız öğretisinden esinlenen kıdem tazminatının ertelenmiş ücret olduğu şeklindeki tanım esas alınmaktadır. Bu yaklaşımın, kıdem tazminatının asli işlevi olarak görülen insan kaynakları aracı olma işlevini açıklamada daha elverişli olduğu düşünülmektedir.

2.1.2.2. Uluslararası literatür

Uluslararası literatürde, kıdem tazminatı için, aynı anda birden çok işlevi yüklenmesi nedeniyle; işten çıkarılma tazminatı, işgücünü azaltma nedeniyle işten çıkarılma tazminatı, sonlandırma yardımı, kıdem ödemesi, zarar ödemesi ve işten ayrılma ödeneği olarak sayılabilecek birden fazla terim aynı veya benzer anlamda kullanılır (Holzmann vd., 2012: 17).

Kıdem tazminatının tarihsel gelişiminin altında yatan üç ana hedef gözetilerek de şu tanımlar yapılabilir: işsizlik yardımları ve yaşlılık aylığının yürürlüğe girmesinden önce olan ve onların yokluğunda gelir desteği sunan basit bir sosyal yardım biçimi; diğer ücret unsurlarıyla birlikte, bilgi-yoğun üretimlerde işveren ve çalışan arasında bir denge sunan verimliliği artırıcı insan kaynakları aracı; politik ekonomi kararları nedeniyle geri çevrilemeyen genişletilmiş fayda tasarımının veya istenmeyen ve bazen miras kalan fayda tasarımının sonucu olarak istihdamı koruyan bir araçtır (Holzmann ve Vodopivec, 2012: 9).

Kıdem tazminatı işten çıkarılma ya da işten ayrılma esnasında yüklendiği fonksiyon dikkate alınarak bir sigorta planı olarak da adlandırılır. Kıdem tazminatına ekonomik açıdan bakan çalışmalarda tanımlamalar ise kıdem tazminatının gelir güvencesi boyutu ile ilgili olagelmıştır.

Bir aylık ödemesi olarak kıdem tazminatı, işçinin fiili kayıp deneyimine bağlı olmayan, tahakkuk eden ücretleri, tatilleri ve tahakkuk eden izinleri aşan toplu veya periyodik olarak yapılabilen ödemelerdir (Parsons, 2012a: 161).

Bir başka tanıma göre kıdem tazminatı, işsizliğe katıldığında firmadan işçiye yapılan transferdir (Pissarides, 2001: 143).

“En yaygın fakat aynı zamanda en tartışmalı sosyal program” olduğu belirtildikten sonra “mevzuat veya toplu iş sözleşmesiyle getirilen, işverenlerin, işten çıkarılırken hak kazanan işçilere genellikle hizmet yıllarına ve kişinin son kazancına bağlı olarak yapması gereken bir toplu ödeme” şeklinde tanımladığı da görülür (Holzmann ve Vodopivec, 2012: 2).

Dünyanın birçok ülkesinde uygulama alanı bulan kıdem tazminatı, işten kendi isteğiyle ayrılan veya işten çıkarılan işçilere genellikle son işverenle çalışılan yıl sayısı ile ilgili işteki son ücreti ile bağlantılı toplu bir ödeme yapılmasını içerir ve pek çok ülkedeki işverenler tarafından yasal bir zorunluluk olmadan önce uygulanmaya başlanır. Bu nedenle kıdem tazminatı sistemleri, işsizlik ödeneği veya emeklilik ikramiyesinin basit bir biçimi olarak da tanımlanır (Holzmann vd., 2012: 17).

2.1.3. Kıdem Tazminatının Kapsamı

Türk ulusal mevzuatına göre kıdem tazminatı düzenlemesinin kapsamındaki çalışanlar, İş Kanunu’na tabi işçiler, Deniz İş Kanunu’na tabi gemi çalışanları, Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun’a tabi basın çalışanlarıdır. Sayılan kanunlar kapsamında olmayan işçilerin (örneğin, Türk Borçlar Kanunu’na tabi olan) veya Devlet Memurları Kanunu’na tabi memur ya da sözleşmeli personelin yasal düzeyde kıdem tazminatı alma hakları bulunmamaktadır.

2.1.4. Kıdem Tazminatına İlişkin Uluslararası Düzenlemeler

Kıdem tazminatına ilişkin uluslararası düzenlemelerin en önemlileri ILO’ya aittir.

İlk uluslararası düzenleme, 1963 yılına tarihlenen, Hizmet İlişkisinin Sona Ermesi Hakkında 119 Sayılı Tavsiye Kararı’dır.

ILO tarafından 2 Haziran 1982 tarihinde, 119 Sayılı Tavsiye Kararı’ndan 19 yıl sonra, hizmet ilişkisinin sona ermesi hakkında ortaya çıkan uluslararası normlar, hizmet ilişkisinin sona ermesi hakkında mevzuat ve uygulamada meydana gelen önemli gelişmeler, zamana bağlı ekonomik güçlükler ve teknolojik değişiklikler dikkate

alınarak, “işverenin girişimiyle hizmet ilişkisinin sona ermesine” ilişkin bir uluslararası sözleşmenin onaylanmasına karar verilir (ILO, 2015).

Böylece, 2 Haziran 1982 tarihinde 158 Sayılı Hizmet İlişkisine Son Verilmesi Sözleşmesi onaylanır. 119 Sayılı Tavsiye Kararı, 158 Sayılı Sözleşme ve beraberindeki 166 Sayılı Tavsiye Kararı ile değiştirilir (Sims, 2002: 225).

Sözleşme’nin aşağıda alıntılanan 12’nci maddesi iş sözleşmesinin sona ermesi durumunda kıdem tazminatı ödenmesini düzenler. Bunun yanında işçilere sağlanabilecek diğer hakları da sıralar.

*Hizmet ilişkisine son verilen bir işçi, ulusal mevzuat ve uygulamaya uygun olarak aşağıdaki haklardan yararlanır;
Miktarı, diğer unsurların yanı sıra, hizmet süresine ve ücret seviyesine göre belirlenecek ve doğrudan işveren tarafından veya işverenlerin katkısıyla 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 (ILO, 2015).*

Sözleşmeye göre, istihdamı sona eren bir işçi: kıdem tazminatı veya benzeri diğer yardımlara veya işsizlik sigortası yardımlarına, işsizler için sosyal yardımlara veya benzeri diğer sosyal güvenlik yardımlarına veya bu tazminat ve faydaların bir birleşimine hak kazanır (ILO, 2014: 9).

Sözleşmeye göre, işini kaybeden işçilere kıdem tazminatı ödenirken, işçinin firmada geçirdiği süre ve ücreti dikkate alınmaktadır. Sözleşmenin bu yaklaşımının sebebi, aynı işyerinde uzun süredir çalışan işçilerin genellikle daha yaşlı ve firmaya özgü çok daha fazla beceriye sahip olmasından dolayı, bu durumun onları işgücü piyasasında genellikle daha az rekabetçi hale getirmesi ve dolayısıyla daha uzun süre işsiz kalma ve daha fazla gelir ikamesine ihtiyaç duyma olasılıklarını arttırmasından dolayıdır; bu bakımdan, gelirin bir miktar devamlılığını sağlamak için işçinin önceki ücretini de dikkate alır (Sims, 2002: 229).

Buna göre, kıdem tazminatı, 158 Sayılı Sözleşme’nin dördüncü maddesinde öngörülen herhangi bir durumu yani, bireysel işten çıkarmaları ifade eder ve bunların geçerli bir nedenle olması gerekir. Ancak geçerli sebep, çalışanın davranışı veya kapasitesi ya da işletmenin ihtiyaçları ile ilgili olabilir (ILO EPLex Database, 2019c).

Ulusal sistemlerde genellikle yapılmasa da ILO tarafından kıdem tazminatı ile işten çıkarma ödemeleri¹ arasında da bir ayrım yapılır. Buna göre, (ihtiyaç duyulmamaya bağlı) işten çıkarma ödemeleri; fesih ödemeleri veya yeniden yapılandırma gibi ekonomik nedenlerle bir işçinin işine son verilmesinden kaynaklanan ödemeleri ifade eder (ILO EPLex Database, 2019c). "İhtiyaç duyulmama" kavramı, bir işverenin, bir çalışanın yapmakta olduğu işin herhangi biri tarafından yapılmasını artık istemediğinde ne olacağını ifade eder (ILO EPLex Database, 2019c). Bu bağlamda, örneğin bir işletmenin yeniden yapılandırılması, bir işi veya pozisyona ihtiyacı ortadan kaldırmakta ise işten çıkarmaya yol açar (ILO EPLex Database, 2019c).

Kıdem tazminatı ve kıdem tazminatı miktarları, genellikle çalışanın işletmedeki görev süresine bağlı olarak değişir ve tutarları genellikle işçinin gün, hafta veya ay sayısı olarak ifade edilen ücretine göre hesaplanır (ILO EPLex Database, 2019c). 158 Sayılı Sözleşme'nin 12'nci maddesi, işten çıkarılma durumunda işçileri korumanın en iyi yolunu tanımlamayı ulusal hükümetlere bırakarak esneklik sunar (ILO EPLex Database, 2019c).

Kıdem tazminatı çok yaygın bir uygulama alanı olmasına karşın 158 sayılı Sözleşme dışında uluslararası düzenlemelerde yaygınlığını gerekçelendirecek bir dayanaktan yoksundur. Dahası kıdem tazminatı, 158 sayılı Sözleşme'nin 12'nci maddesinde işten ayrılan işçinin yararlandırılması öngörülen alternatif uygulamalardan yalnızca birisidir.

Bu yönüyle, uluslararası düzenlemeler bakımından güçlü bir dayanağa sahip olmayan bir uygulamanın, birçok ülkenin ulusal mevzuatında zorunlu bir ödeme olarak yer alması, ulusal mevzuatlarında zorunluluk bulunmayan ülkelerde dahi işten çıkarılan işçiler bakımından gönüllü bir biçimde yani toplu iş sözleşmeleri ile uygulama alanı bulması oldukça ilginçtir.

2.1.5. Kıdem Tazminatının Ekonomik Gerekçesi

Herhangi bir hakkın yasal sınırlar içinde kullanılmasına yönelik genel hukuk ilkesinin ihlali, kusurlu tarafı diğer tarafa verilen zararın tazmininden sorumlu kılar ve bu kural

¹ Ayrım ülke uygulamalarında muğlak olsa da farkı göstermek için "severance pay" yerine "redundancy pay" kavramı kullanılır.

doğal olarak hem işveren hem de çalışan açısından fesih hakkının kullanılmasında da geçerlidir (Herz, 1954: 314). Ancak, iş sözleşmesinin feshi, işverenin sorumluluğunu olağan hukuk kurallarında belirtilen kapsamın ötesinde artırabilir (Herz, 1954: 314).

Kıdem tazminatının kökenleri hakkındaki sınırlı teorik ve ampirik literatür, kıdem tazminatının ekonomik gerekçesi hakkında aşağıda açıklanan üç ana varsayım önermektedir (Holzmann vd., 2012: 43-44).

2.1.5.1. Sosyal yardım programı olarak kıdem tazminatı

Her kategoriden milyonlarca çalışan, emeğini bir işverenin hizmetine sunmakta ve karşılığında bir ücret alarak hayatlarını idame ettirmektedir (Herz, 1954: 295). Bu tür sözleşmeler, belirli bir süre veya belirli bir iş için yapılmadıkça, normal olarak herhangi bir zamanda taraflardan biri tarafından tek taraflı olarak feshedilebilir (Herz, 1954: 295). Sistem, işverenin, işçinin hizmetlerinden memnun kalmaması veya işletmenin faaliyetinin yavaşlaması durumunda iş sözleşmesini feshedebilmesi ve hem daha fazla ücreti olan iş arayabilmesi, hem de sözleşmesinin devamlılığı nedeniyle esaret durumuna düşmemesi için işçinin yükümlülüğünü dilediği zaman sona erdirmekte özgür olması gerektiği fikri üzerine kurulur (Herz, 1954: 295).

Ancak uygulamada, ilkenin otomatik olarak uygulanmasının her iki taraf için de zararlı olması muhtemeldir. İşveren, özellikle birden fazla işçi aynı anda ayrılırsa, aniden kendini temel iş gücünden yoksun bulabilir ve aniden işten çıkarılan bir işçi, gelir yoksunluğu ve işsizlik tehlikesiyle karşı karşıya kalabilir (Herz, 1954: 295). İş kanunları, işverenlerin, görevi kötüye kullanma dışındaki nedenlerle işten çıkarılma durumunda çalışanlara tazminat ödemesini şart koştuğu, bu yükümlülüğün, sosyal sigortaya ilişkin mevzuatın yayımlanmasıyla veya tazminatın bir sosyal yardım fonundan sağlanan yardımlarla değiştirilmesiyle sona ermesine tabi tuttuğu görülür (Herz, 1954: 319).

Bu yönüyle, kıdem tazminatı, işsizlik ve emeklilik için mevcut yardımlardan önce gelen veya bunların yokluğunda kısmi bir gelir desteği sağlayan ilkel bir sosyal yardım şekli olarak görülür (Holzmann vd., 2012: 43-44; Holzmann ve Vodopivec, 2012: 9).

Kıdem tazminatı, işsizlik durumunda gelir desteği sağlama amacıyla diğer gelir desteği uygulamalarının yokluğunda ortaya çıktığında, işverenlerin, derhal fesih tercihlerinin

bir yaptırımını olduğu düşünülürken, daha sonra, işveren tarafından yapılan ek bir ödeme niteliği kazanır.

Zorunlu veya yarı zorunlu kıdem tazminatının, ileri yaştaki bireylere işverenin eylemlerinden bağımsız olarak ödendiği de görülür ki bu durum yaklaşmakta olan kamusal emekli aylığının habercisi olarak görülür (Holzmann vd., 2012: 44-45).

Kıdem tazminatının, belki de sosyal ödemelerin daha fazla sayıda insana yayılabileceği tamamen sanayileşmiş ülkelerden ziyade nispeten az gelişmiş ülkelerde büyük önem kazandığı görülür (Herz, 1954: 319). Ancak emek ilişkisi daha insancıl hale geldikçe, iş sözleşmesinin görevin kötüye kullanılmasından kaynaklanan nedenler dışında sona erdirilmesi durumunda, işinden ayrılmak zorunda kalan işçiye kıdem tazminatı verilmesi eğiliminin önemli oranda yaygınlık kazandığı görülmektedir (Herz, 1954: 319).

Ekonomik rasyonalite, kıdem tazminatının işsizlik sigortası ve yaşlılık aylığı başta olmak üzere sosyal sigorta programlarının gelişmesi neticesinde fonksiyonunun bunlar tarafından ikame edileceğini varsayar. Ancak bu aşamalardan sonra da kıdem tazminatının azaltılmadığı ya da kaldırılmadığı görülür. Bu kamu politikasında ekonomik rasyonelin her zaman geçerli olmayacağına, demokratik seçimlerin olduğu çoğulcu siyasal toplumlarda belirli bir kesimin beklentilere göre şekillenen siyasi vaatlere ve politika tercihlerine bir örnek olarak gösterilebilir.

2.1.5.2. İnsan kaynakları aracı olarak kıdem tazminatı

İkinci varsayım, kıdem tazminatının, verimliliği artıran bir insan kaynakları aracı olarak tasarlandığı yönündedir (Holzmann vd., 2012: 44). Bu hipoteze göre kıdem tazminatı, büyük ölçekli kurumsal yeniden yapılandırmaya geçici bir destek sağlar ya da işçiler ve firmalar arasındaki bağları sıkılaştırmak suretiyle işçi değişimini, dolayısıyla firmaya özel bilgi ve beceri kaybını ve buna bağlı işlem maliyetlerini azaltmaya yardımcı olan kalıcı bir araç olarak işlev görür (Holzmann vd., 2012: 44).

Tarihsel kanıtlara göre, bu tür düşünceler, on dokuzuncu yüzyılın sonlarından günümüze kadar olan büyük teknolojik değişiklikler sırasında açıkça mevcuttur (Holzmann vd., 2012: 45). Bu koşullar altında, kıdem tazminatı programları, kalan çalışanların moralini korumak ve uygun şekilde tazmin edilmemeleri durumunda işten

ayrılan işçilerin yol açabileceği olası zararları önlemek gibi insan kaynakları yönetimi kaygıları tarafından motive edilir (Holzmann vd., 2012: 45).

2.1.5.3. İş güvencesi aracı olarak kıdem tazminatı

Kıdem tazminatı gelir koruma veya verimlilik amaçlarına sahip olabilirken, aynı zamanda iş güvencesi aracı fonksiyonuyla kendine has bir önem kazanır, kendi başına yaşamsal bir işlev görür (Holzmann vd., 2012: 44).

Birçok Avrupa ülkesi, bir işverenin işçileri istediği zaman işten çıkarma hakkını kısıtlar. Bu tür kısıtlamalar yasal olarak mevcut olmasa da mahkemeler ve kıdeme dayalı işsizlik sigortası gibi kurumlar, işverenin işçilerini işten çıkarma yeteneğini aşındırma fonksiyonu görür (Lazear, 1990: 699). Bu kurallar lehine standart argüman, yasaların işçileri işverenler tarafından haksız yere feshedilmekten koruduğu ve bunun da önemli hareketlilik maliyetleri yüklediğidir; iş koruma kurallarına karşı çıkanlar, işverenlerin yeni işçileri işe almakta daha isteksiz hale gelmesi nedeniyle işsizliğin ortaya çıkacağını savunur (Lazear, 1990: 699). Emek piyasalarına devlet müdahalesinin zararlı olduğuna, işsizliğe ve diğer çarpıklıklara yol açmasının muhtemel olduğuna inananlar, piyasaların oldukça iyi işlediğine inanma eğilimindedir (Lazear, 1990: 724). Ancak mükemmel bir dünyada, işverenden işçiye zorunlu herhangi bir transfer, etkin bir sözleşme ile geri alınabilir; sonuç olarak, kıdem tazminatı mevzuatı ve işverenlerin bildirdiği gerekliliklerin mükemmel bir ekonomide hiçbir etkisi yoktur (Lazear, 1990: 724). Örneğin, kendini güvende hisseden çalışanların, işyerinde yeni teknolojilerin getirilmesine ve çalışma uygulamalarının yeniden düzenlenmesine direnme olasılığı daha düşük olabilir (OECD, 1999: 68).

İş güvencesi olarak kıdem tazminatı, zorunlu kıdem tazminatının işten ayrılmalara getirdiği ek ayrılma maliyetlerinden kaynaklanır (Holzmann vd., 2012: 46). İşten çıkarma maliyetleri, zorunlu haklardan, izin verilen sebeplerden (kişisel ve ekonomik gerekçelerle) ve mahkemelerin adil işten çıkarmanın ne olduğuna ilişkin kararlarından ortaya çıkar (Holzmann vd., 2012: 46).

Özellikle gelişmekte olan ülkeler için ilginç bir bulgu, gelişmiş ülkelerdeki kıdem tazminatının (ve genel olarak iş korumasının), gelişmekte olan ve geçiş ülkelerine kıyasla işverenlere daha az kısıtlama getirmesidir: Daha az cömert ödemeler sunar,

yönetimi daha kolaydır (ve dolayısıyla daha az maliyet oluşturur) ve genellikle zorunlu değildir, ancak toplu pazarlık veya firma düzeyindeki kararlarla belirlenir (Holzmann vd., 2012: 65).

Düşük ve orta gelirli ülkelerde işsizlik yardımlarının olmaması, genellikle zorunlu kıdem tazminatı ve işten çıkarma kuralları yoluyla yüksek oranda iş güvencesi uygulamalarına yol açar (Holzmann vd., 2012: 65).

Bazı durumlarda, kıdem tazminatı tek bir amaca odaklanır görünse de aslında birden çok amaca hizmet edebilir; bu yönüyle kıdem tazminatının ekonomik gerekçesini oluşturan bu üç hipotez birbirini dışlamaz ve aynı anda uygulanabilir (Holzmann vd., 2012: 44).

Nitekim Türkiye uygulamasına tarihsel süreç içerisinde bakıldığında kıdem tazminatının gelişiminin bu üç varsayımı değişen oranlarda temsil ettiği görülür.

2.2. İşçi

Orta Çağ'da aristokratların tembellik etme ayrıcalığına karşılık fakirliğin ve sosyal düşkünlüğün yansması olarak görülen çalışma kavramının, en az üç farklı fakat birbirini tamamlayıcı anlamı vardır (Zimmermann, 2001: 16561). Bunlardan ilki bir eylem olarak, bir etkinliğin içeriğini ve gerçekleştirilmesini ifade ederken; ikincisi, bir ürün olarak, kapitalist toplumların örgütlenmesinin bir parçası olarak görülür; bir statü olarak görülen üçüncü anlamı ise, toplumsal organizasyonun temelini oluşturur (Zimmermann, 2001: 16561).

İşçi işte bu çalışma kavramının odağında olan kişidir, bu eylemin öznesidir. 1849 yılında Webster Dictionary'de, işçi; herhangi bir sosyal durumdan veya herhangi bir ekonomik ilişkiden bahsedilmeden bireysel bir durumu basitçe anlatır biçimde, “çalışan kişi” olarak tanımlanır (Vinel, 2013: 20).

Bu yönüyle, işçi düşünsel ya da bedensel nitelikte olması fark etmeksizin emek gücünü satan ya da kiralayan bunun karşılığında ücret adı altında gelir sağlayan kişi olarak tanımlanabilir (Talas, 1992: 24).

Bazı tanımlara göre ise; bedeni yani fiziki faaliyetini zihni faaliyetine üstün olan ücretliler zümresine işçi, fikir işçileri-beyaz yakalılar olarak adlandırılan zümreye ise müstahdem denilir (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 167).

Teknolojinin gittikçe ilerlemekte olması beyaz yakalıların sayı ve nispetinde dikkate değer bir artışa sebep olmakta, işçilerin görece önemi gittikçe ve hızla azalmasına karşın beyaz yakalıların önemi artmaktadır (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 170). Beyaz yakalı çalışanlar: profesyonel ve yarı profesyonel kişiler, devlet teşkilatında ve sanayinin her seviyesinde çalışan yöneticiler, büro ve satış işlerinde çalışanlar, şirketlerin sevk ve idaresi ile yakın ilgisi olan kişiler, sanayinin ve diğer işletmelerin teknik, ekonomik, hukuk ve sağlık kısımlarında çalışanlar olarak belirtilir (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 172-173).

ILO sözleşmelerine bakıldığında "işçi" kelimesinin tek bir anlamla tanımlanmasının zor olduğu, sözleşmelerin, kendi özel gerekliliklerini karşılamayı tanımlar önerdiği görülür (ILO, 2011: 43). "İşçi" kelimesi bazen "yarı zamanlı çalışan", "kısmi işsizlikten etkilenen tam zamanlı çalışanlar", "karşılaştırılabilir tam zamanlı çalışan", "gece çalışanı", "ilgili işçiler", "göçmen işçi" veya "kırsal işçiler" gibi terimlerle nitelendirilmektedir (ILO, 2011: 43). ILO sözleşmelerinin uygulaması "işçiler" terimine mümkün olan en geniş anlamı vermek yönündedir. Belirli bir belgenin konusu yalnızca çalışan işçilerle sınırlı değilse veya belge bir veya daha fazla işçi kategorisine ilişkin herhangi bir spesifik dışlama öngörmüyorsa, o zaman kullanılan "işçi" kavramının tüm işçileri kapsadığı belirtilebilir (ILO, 2011: 43).

Literatürde bir başka zorluk alanı da işyerinde çalıştırılan kişilerin, o işverenin sözleşme ile istihdam ettiği işçisi mi yoksa bağımsız yüklenici mi olduğu noktasında toplanmaktadır. Buna göre, "işçi" tanımını veren bir soru seti üzerinden yapılacak iki sınamadan biri kullanılarak bu belirleme yapılabilir: Kontrol hakkını tespit eden ilk sınama, işin yürütülme şeklini yönlendirme hakkını elinde bulundurması halinde mevcut olabilecek, işverenin işçinin eylemlerini kontrol etme hakkına sahip olup olmadığına ilişkindir; uygulanan kontrol derecesi, işçinin işi yapması için gereken beceri ve inisiyatif ve ilişkinin sürekliliği de bu sınamanın ortak bileşenleridir (Morgan, 2019: 70). İkinci sınama "ekonomik gerçekler" testi olarak adlandırılır ve bu sınamanın odak noktası, çalışanın ekonomik olarak işverene bağımlı olup olmadığıdır;

bağımlı çalışan, işçi olarak kabul edilir; aksi takdirde çalışan bağımsız bir yüklenicidir (Morgan, 2019: 70). İşin nasıl yapılacağı konusundaki işverenin kontrolünün niteliği ve derecesi; çalışanın yönetim becerisine bağlı olarak kâr veya zarar fırsatı; çalışanın görev için gerekli donanım veya malzemelere yatırımı veya başkalarını çalıştırması; verilen hizmetin özel bir beceri gerektirip gerektirmediği; çalışma ilişkisinin sürekliliği ve süresi; verilen hizmetin ne ölçüde işverenin işinin ayrılmaz bir parçası olduğu dikkate alınarak bu sınıma yapılı (Morgan, 2019: 70-71).

Bu iki belirleme yönteminden daha az bilinen, ancak daha kolay uygulanan ve daha anlaşılır olan bir diğer belirleme yöntemi “ABC Testi”dir; bu testte şu üç kriter sırayla sınanır ve bunları taşıyanlar işçi sayılamaz: (A) hem işin yürütümü için yapılan sözleşme kapsamında hem de aslında işin performansı ile bağlantılı olarak işe alanın kontrolü ve yönlendirmesinden bağımsız olunması; (B) işe alındığı işletmede yürütülen işin olağan seyri dışında işler yapması ve (C) genellikle, yapılan işle aynı nitelikte, bağımsız olarak kurulmuş bir ticaret, meslek veya iş ile uğraşması (Morgan, 2019: 72).

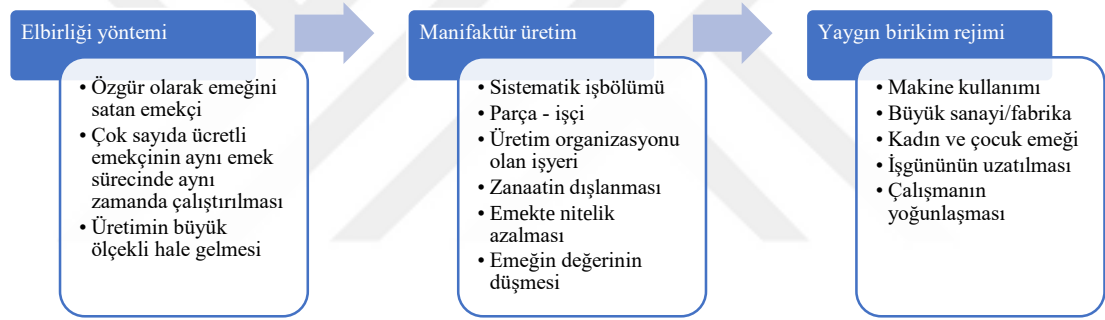
Kıdem tazminatı ülkemizde, iş kanunlarına tabi bağımlı çalışanları kapsar. Bu bakımdan, çalışanın bu kanunlara tabi olarak çalışıp çalışmadığının belirlenmesi, hak kazanımını doğrudan etkileyen önemli bir unsurdur.

2.3. Sanayi Devrimi

İşgücü verimliliğini olağanüstü şekilde etkileyen, el zanaatlarının ve atölye işletmeciliğinin yerini başta mekanik çıkırcık ve dokuma makineleri olmak üzere dünya pazarları için üretim yapabilen makinelerin alması ve üretimde ihtiyaç duyulan gücün hayvan ve insan yerine önce su sonra buhar gücünden elde edilmeye başlanması sanayi devriminin ortaya çıkışının iki önemli olgusudur (Fülberth, 2008: 149-150). 1772 yılının sonbaharında ilk defa pazara sunulan ve sanayi devrimi dediğimiz dönemi başlatan İngiliz pamuk ipliğinin makinede bükülmesi işi teknik olarak basit ancak "organik gücün yerini mekanik güce bıraktığı" dönüm noktası olması bakımından önem olarak muazzamdır (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 185). İnsan emeğine ilişkin değişimin başlangıcı dolayısıyla da on sekizinci yüzyılın ikinci yarısından başlayarak ortaya çıkan büyük ve derin sosyal değişimlerin kaynağı olarak görülen, birinci sanayi

devrimi, zanaat ve basit aletlerle donatılmış tezgâh ve atölye ile üretiminin yerini yeni buluşların oluşturduğu teknik ve makinelerle donatılmış fabrika üretiminin alması, başka bir deyişle yeni enerji kaynağı olan buhar gücünün harekete geçirdiği makinenin, insan, yel, su ve hayvan gibi öğelerden kaynaklanan doğal enerjinin yerini alması olarak tanımlanır (Talas, 1992: 22).

Makinelerle üretilen ürünlerin, geleneksel tarım ürünlerine göre öncelik kazanması, mal-para ilişkisinin yatay paylaşımında, ücretlendirme sisteminin dikey paylaşımında ana biçim olarak ortaya çıkması, işgücü ve onunla birlikte işgücü piyasasının ortaya çıkması, sermayenin tarımsal üretim dışındaki üretim alanlarını da kapsar hale gelmesi, işçi sınıfı ve burjuvazinin ortaya çıkması, kar ediniminde artık değer baskın hale gelmesi sanayi devrimi ile ortaya çıkan diğer olgular olarak sıralanabilir (Fülberth, 2008: 150).



Şekil 2.1. Elbirliğinden Yaygın Birikime Kapitalist Üretim Yöntemleri

Kaynak: (Marx, 2011: 311-400)

On sekizinci yüzyılın sonlarında İngiltere gerek ekonomik durumu gerekse topluma hâkim olan düşünce ve zihniyet yapısı bakımından sanayi kapitalizminin doğup gelişmesine hazırdır (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 183).

Marx’a göre “kapitalist tarzda makine kullanımının” bir nedeni insani sınırlılıkları aşmak iken diğer önemli nedeni, metalleri ucuzlatarak “artık değer üretiminin aracına” dönüştürerek, işçinin, işgününün kendisi için harcadığı kısmı kısaltarak verimliliğe katkı sağlamaktır (2011: 357). Makinelerin kapitalist tarzda kullanımının ilk sonucu, kadın ve çocuk emeğinin daha yoğun olarak kullanılmaya başlanmasıdır ki bu yönüyle de beşerî sömürünün malzemesini çoğaltma yanında şiddetini de artırır (Marx, 2011: 378). Emek aracının makine haline gelmesinin ve bir sanayi kolunda kullanılmasının işçiler bakımından bir diğer sonucu emeğin kullanım değeri ile mübadele değerinin

birlikte yok olması ile sonuçlanan bir rekabettir ki, İngiltere ve Hindistan'da el dokuma işçilerinin bu rekabetin sonucu olarak aileleri ile birlikte açlıktan öldükleri bilinmektedir (Marx, 2011: 411-412).

Makinenin üretim yöntemini değiştirmesiyle sanayi devriminin ilk yıllarında, büyük bir işsizlik oluşur, klasik liberal düşünce ekonomik hayata dolayısıyla işçi-işveren ilişkilerine müdahale etmemeyi prensip haline getirir, örgütlenme yasakları ile işçilerin bir araya gelerek haklarını savunmaları önlenir, günde 20 saate kadar çıkan çalışma sürelerine rağmen ücretler sefalet ücretinin üzerine çıkamaz, daha ucuz olan kadın ve çocuk işgücünün de tercih edilmesi ile sefaletin toplumsal boyutu daha da artar (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 188-190).

Sanayi devriminin başlangıcında insanlar kendilerine sunulan tüm şartları kabul etmek zorunda olan birer makine gibi görülür, başka bir iş bulma imkânlarının az olması ve onları koruyacak yasaların bulunmaması maksimum seviyede çalıştırılmaları sonucunu doğurur (Özer vd., 2017: 16).

Sanayi devriminin yarattığı değişikliklere uyum sağlayamayan kitleler bakımından yoksulluğun on beşinci yüzyıla göre daha da arttığı, kent varoşlarının ortaya çıktığı, özellikle işçilerin çalışma koşulları bakımından sınırsız bir piyasa ekonomisinin geçerli olduğu dönemde açlık, evsizlik, hastalık gibi nedenlerle varlıklarını korumakta güçlük çektikleri görülür (Fülberth, 2008: 157).

İngiltere'de, Arkwright tarafından yapıp geliştirilen pamuk eğirme makinesi, Cartright tarafından icat edilen mekanik dokuma tezgâhı ve James Watt tarafından bulunan buhar makinesi neticesinde on sekizinci yüzyılın sonunda dokuma endüstrisinin modern sanayi prensiplerine geçtiği görülür ki bu sanayi devriminin ilk dalgası olarak kabul edilir (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 186). İkinci dalgayı 1800'li yılların başında demir ve çelik sanayi, üçüncü dalgayı 1825 yıllarına rastlayan ulaştırma çağı (demiryolu, buharlı gemiler), dördüncü dalgayı on dokuzuncu yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan elektrik sanayi, beşinci dalgayı da yine aynı dönemde ortaya çıkan benzinli motorlar meydana getirir (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 186). Atom gücü ve elektronik üretim cihazları ise ikinci sanayi devriminin başlangıcı olarak kabul edilir (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 186). Üçüncü sanayi devriminin ise 1950'li yıllarda mekanik elektrik ile çalışan hesap makinesinin icadı ile başladığı kabul edilir (Taş,

2018, p. 1821). Yirmi birinci yüzyıla gelindiğinde internet ve dijitalleşme ile nesnelerin üretime yön verdiği akıllı makine ve akıllı robotların dönemi olan dördüncü sanayi devrimi başlar (Taş, 2018, p. 1820).

Birinci sanayi devriminin enerji kaynağı kömür, su ve buhar gücü; ikinci sanayi devriminde ise petrol ve elektrik iken; üçüncü sanayi devriminde yenilenebilir enerji kaynakları (güneş, rüzgâr) ön plana çıkar (Taş, 2018, p. 1822).

İkinci sanayi devrimi seri üretimin hızlanmasını sağlarken, üçüncü sanayi devrimi üretimde; otomasyonun, iletişim ve bilişim teknolojilerinin ve sayısallaşmanın hâkimiyetini sağlar (Taş, 2018, p. 1822). Dördüncü sanayi devriminin en temel gerekliliği, “inovasyon, değişim yeteneği, hız ve çeviklik” (Taş, 2018, p. 1830).

Günümüzde teknolojinin değişim hızı ve ölçeği, mal ve hizmet üretiminde yapay zekâ uygulamalarını, robotik teknolojilerin kullanımını sürekli olarak yaygınlaştırmaktadır. Geleceğin işlerine yönelik yapılan çalışmalarda birçok sektörde yakın zamanda yok olacak meslekler tartışılmaktadır. Önümüzdeki yıllarda teknolojik dönüşüme uyum sağlayan ve sağlayamayan ülkeler arasındaki işsizlik ve üretim göstergelerinde dramatik farklar oluşması beklenmektedir.

2.4. Kapitalizm ve Liberalizm

Liberalizmin ekonomik modeli olan kapitalizm ya da piyasa ekonomisi, “rekabete dayalı, kârı esas alan, özel mülkiyet, miras, sözleşme yapma, teşebbüs ve tercih özgürlüğünün güvence altına alınmış olduğu ve devletin fiyat mekanizmasının işleyişine en az düzeyde müdahale ettiği” ekonomik bir sistem olarak tanımlanır (Aktan, 1995: 5).

Bir başka tanıma göre, kapitalizm, bir işveren veya işveren kuruluşunun sahip olduğu sermaye birikimiyle, hammadde ve makine satın alması ve emeği kiralaması suretiyle mal ve hizmet üretip, kar sağlaması esasına dayanan bir ekonomik düzenin adıdır (Talas, 1992: 21).

Bilimsel bir terim olmaktan çok politik içeriğe sahip bir tabir olarak doğmuş, politik mücadele ve tartışmalarda kullanılmış, sosyalistler için (plansız ve programsız bir anarşi, işçi sınıfının doğuş sebebi, emek sömürsünün aracı ve benzeri ciddi eleştiriler

doğrultusunda) mevcut ekonomik düzendeki tüm “kötülük ve adaletsizliklerin kaynağı” olarak anlaşılmış akademik olmaktan çok hisleri ifade eden bir kimliği muhafaza eder (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 157-159).

Yeni bir üretim için gerekli olan malların bulundukları yerlerden döngüsel bir akış içinde buna özgülenen satın alma gücü sayesinde alındığı ekonomik örgütlenme biçimi kapitalist ekonomi olarak tanımlanır (Schumpeter, 1983: 115).

Wallerstein, kelime olarak kapitalizmin basit anlamda birikmiş zenginlik anlamına gelen kapital/sermaye kelimesinden türediğini belirtir ancak ona göre tarihsel kapitalizm bağlamında kullanıldığında daha özel bir anlama sahiptir (1983: 13). Bu bağlamda, kapitalist olarak adlandırılmak, birincil amacı sermayenin hep daha fazlasına sahip olmayı içerecek şekilde kullanılmasını esas alan amansız ve merak uyandıran bir içsel hedefe ulaşmaya çalışılan ve diğer kişilerle ilişkilerin de bu amaca ulaşmak üzere kurulduğu hiç kuşkusuz karmaşık ve dolambaçlı bir süreci içerir; bu birincil amacın üretim sürecinde diğer alternatifler üzerinde zamanla ve düzenli bir biçimde hep öncelikli olmaya başladığı gözlemlendiğinde, yürürlükte olan sistem kapitalizmdir (Wallerstein, 1983: 14).

Kapitalizmi günümüzde suda yaşayan balıkların suyu anlaması kadar anlayabildiğimizi ve aslında gördüğümüzden daha dikkate değer bir sistem olduğunu, en göze çarpan tarihsel özelliğinin ise kendi meydana getirdiği değişimlere olağanüstü uyum sağlama eğilimi olduğunu vurgulayan Heilbroner’a göre kapitalizm bir şeyse, sürekli değişimde toplumsal bir düzendir ve bunun ötesinde, bir yöne, temel bir hareket ilkesine, bir mantığa sahip olduğu görünen bir değişimdir (1993: 25).

Kapitalizm, mevcut bir para miktarının kayıtsız ve şartsız, sınırsız ve mutlak bir kazanç anlayışı ile alabildiğince artırılması amacı ile kendi etki ve nüfuz sahasını gücü nispetinde genişletmeye çalışan insanın (ekonomik süje) salt ekonomik menfaati ile hareket etmesi (homo economicus) varsayımı üzerinde yükselirken kendinden önceki dönemin salt zaruri ihtiyaçların karşılanması prensibinin ve sırf beslenme ihtiyacının karşılanması idealinin çok ötesinde olduğunu gösterir (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 178-179).

Aslında kapitalizm önemli ölçüde eşitsizlik olarak tanımlanır ve uygulamada da tam olarak böyledir (Friedman, 1988: 272). Ancak, Friedman’a göre diğer sistemlere göre

daha yaygın bir eşitsizlik oluşturduğu şeklindeki algı yanlıştır (1988: 272). Ona göre kapitalizmin başarısı mülkteki birikim değil, erkeklere ve kadınlara yeteneklerini çoğaltabilme ve geliştirebilme olanağı tanınmasıdır (Friedman, 1988: 273). Friedman’a göre yıllık gelir dağılımı aynı olan iki toplumdan birisinde önemli derecede hareketlilik ve değişim olduğunu ve buna bağlı olarak bu toplumda gelir konumlarının yıldan yıla oldukça değişebildiğini, diğesinde ise, yıllar boyunca aynı konumda kaldığını varsaydığımızda, ikincisi açıkça her anlamda daha eşitsiz bir toplum olacaktır ki ilk toplum aslında dinamik değişikliğin, toplumsal hareketliliğin ve fırsat eşitliğinin bir işaretidir; bunun neticesinde, statüyü ortadan kaldıran ve toplumsal hareketliliği getiren kapitalist toplumlara nazaran kapitalist olmayan toplumlar daha fazla ve kalıcı şekilde eşitsizlik gösterme eğilimindedirler (1988: 276-277).

Sözlük anlamı olarak rekabet, rakibini alt etme yolunu arayan “kişisel mücadele” anlamında kullanılırken, ekonomi alanında rekabet bunun tam karşıtıdır; rekabetçi piyasalarda rekabet ya da mücadele veya çekişme olarak adlandırılrsın bunların hiçbirisi “kişisel” değildir ve hiç kimse diğelerinin malları ya da işlerini elde etme koşullarını belirleyemez (Friedman, 1988: 197). Dahası, hiçbir bireyin tek başına fiyat üzerinde etkisi yoktur, daha doğrusu fiyatı tüm katılımcıların birbirinden farklı eylemlerinin ortalaması belirlediğinden bireysel etki dikkate alınmayacak düzeydedir (Friedman, 1988: 198).

Rekabetçi kapitalizm gönüllü değış tokuş aracılığı ile düzenlenmiş bir toplumun çalışma modelidir (Friedman, 1988: 32). İşveren ve işçiler arasında rekabet varsa, işverenler kendi işçilerine istedikleri herhangi bir koşulu önermekte özgürdürler ki bu durumda işçiler için daha yüksek ücret yerine işyerinde yararlanabilecekleri daha iyi sosyal tesisler (örneğin, oyun veya dinlenme alanları) ya da daha iyi bir emeklilik planı gibi seçenekler geliştirilebilir (Friedman, 1988: 190-191).

Kapitalist rejim, kapitalist girişimlerin sağladığı zenginlik sayesinde sosyal ilerlemeye yani sosyal içerikli düzenlemelere zemin hazırlar, bu sosyal içerikli düzenlemelerin gerektirdiğı birçok tedbir de yine kapitalist sınıfın aksiyonu ile ortaya çıkar; bu iki gerçeğin kapitalizmin (sisteme müdahale edilmemesi kaydıyla) doğal sonuçları olduğu belirtilir (Schumpeter, 2012: 87).

Kapitalizm, ekonomik bir değişim metodu ya da tipidir ve her zaman ekonomik hayatın daima değişen bir ekonomik ve sosyal ortam içinde akmasından ve değişmelerinden, ileri gelen gelişimci niteliği ile dinamik bir karakter gösterir (Schumpeter, 2012: 102).

“Kapitalist mekanizmayı çalıştıran ve çalışmasını devam ettiren; yeni tüketim maddeleri, yeni üretim metotları, yeni ulaşım yolları, yeni pazarlar, yeni endüstriyel örgütlenmelerin çeşitleridir ve bütün bunlar kapitalist girişim tarafından yaratılmışlardır” (Schumpeter, 2012: 103).

Kapitalizme yönelik eleştirilere yapıldığı dönem itibarıyla belirli bir mantık çerçevesinde hak verilebilecek olsa da geçen zaman içinde o eleştirilerde ortaya konulan çeşitli aksaklıkların tedricen de olsa giderildiği görülür (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 158). Örneğin: iktidar tek taraflı olarak merkezileşmemiş aksine çeşitlenmiş, işçiler gittikçe fakirleşerek sefalete sürüklenmemiş aksine çalışma şartları iyileştirilerek daha insani bir düzene sokulmuş, işsizliğin zamanla yoğunluğu artmamış, aksine tam istihdam politikalarının etkinliği artırılmış yani kapitalist sistemin özüne yönelik eleştirilerin zamanla sistemin uyum pratiğini kullanmak suretiyle bir ölçüde haksız çıkarıldığı söylenebilir (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 158).

Her tarihsel aşamada aldığı yeni biçimiyle devleti de yeniden biçimlendiren kapitalizm, piyasa mekanizmasının korunması ve düzenlenmesi ereğiyle, yaygın birikim rejiminde artık değerin çekilmesinin sürdürülmesine imkân sağlayacak şekilde devletin kolluk yönünü ön plana çıkarır ve sermaye birikimini bu şekilde ulusal ve uluslararası ölçekte yeniden üretir (Aslan, 2012: 26-27).

Kapitalizmin, iç dinamiklerinden kaynaklanan bir devrim ve yenilenme havası ile ortaya çıkan “yaratıcı yıkım”, sürekli olarak eski faktörleri yok eder, bu durum da kapitalizmin gelişiminin esas temelini oluşturur (Schumpeter, 2012: 103).

Ortaçağ'da savaş, şövalyelerin kişisel maharetlerine daha bağlı iken ve bu durum onları sosyal bakımdan bir sınıf haline getirmekte iken teknik ve sosyal gelişmeler ile savaşların daha mekanik hale gelmesi, şövalyelerin konumunu ve fonksiyonlarını öncelikle sarsar, sonrasında da yıkar ve kişisel başarıları genelleştirir (Schumpeter, 2012: 162). Schumpeter'e göre kapitalist inisiyatif de “mükemmel bir şekilde bürokratik işlemlere boğulmuş dev sanayi birliği ile yalnızca ufak çaptaki ya da orta

ölçekli firmaları değil; sonunda girişimcinin gelirini ve sermayesini, daha da ağır olarak varlık nedenini de ortadan kaldıracaktır” (2012: 163).

Schumpeter’e göre kapitalizmin sonu, ekonomik bir kaostan sonucunda değil kapitalizmin başarısının kendi sosyal kurumlarını çürütmesi ve sonuçta kaçınılmaz bir halde kendini yıkacak şartları hazırlaması ile olacaktır (Schumpeter, 2012: 78-79).

“Kapitalist gelişim yalnız kendi kurumsal çerçevesini tahrip etmekle kalmayıp, bir başkasının ortaya çıkması için gereken şartları hazırlamaktadır. Eşya ve ruhlar sosyalist hayat tarzına gitgide daha fazla uyacak bir şekilde değiştirilirler. Kapitalist yapılanmadan kopan her parça ile sosyalist planın imkânsızlıklarından biri yok olmaktadır. Sonuç olarak, kapitalizmin çöküşünün başarısından kaynaklandığını söylemekle, başarısızlığından dolayı olduğunu söylemek arasında fazla fark yoktur” (Schumpeter, 2012: 195-196).

Weber, kapitalist ruhun savaşıması gereken birincil düşmanı geleneksellik olarak belirtir (2012: 64). Weber, çağdaş işverenin, çalıştırdığı işçilerin ücretini artırarak emek gücünde artış sağlama imkânının sınırlı olduğunu vurgular ve işçilere daha az çalışmanın daha çok kazanmaktan cazip geldiğini, insanın doğası gereği daha fazla para kazanmaya alışık olmadığını ancak yalnızca yaşamaya alıştığı biçimde yaşamaya ve bunun için gerektiğini kazanmaya alışık olduğunu söyler (2012: 65). Örneğin iki buçuk dönüm ekin hasadı yapan ve karşılığında iki buçuk birim para kazanan bir işçi; ücreti çeyrek birim arttığında üç dönüm hasat yapmaz, her zaman aldığı iki buçuk birim ücreti kazanabilmek için bu sefer iki dönüm biçer ve bununla yetinir (Weber, 2012: 64-65).

Buna göre, çağdaş kapitalizmde, ücret yükseltilerek daha fazla kazanma isteği uyarılamadığı için, ücret düşürülerek işçi alıştığı hayat tarzını yaşamak için kazanması gereken ücret için daha çok çalışmaya zorlanır (Weber, 2012: 65). Bununla birlikte, düşük ücret, nitelikli iş gücüne bağlı üretim söz konusu olduğunda pek kârlı değildir ve etkisi beklenenin tam tersi olur (Weber, 2012: 66-67).

Geçmişten günümüze bakıldığında kapitalizm “özgürlükçü taleplerin gerçekleştirilebilmesinin en son sınırı” olduğu gibi oluşturduğu teknolojik altyapıyla “herkesin mutlu olabilmesinin olanaklarını sunmaktadır” (Fülberth, 2008: 194). Dünya tarihinin hiçbir dönemi, on dokuzuncu yüzyılda yaşandığı şekliyle hızlı bir dönüşüme bu kadar çok kısa bir zaman içinde sahne olmaz.

Sessiz bir vadide, çölde, dünya denizlerinde de modern teknik durmamıştır. Demiryolları, otoyolları, barajlar ve limanlar, petrol sondaj kuleleri, yayıcı direkler, istasyonlar ve elektrik fabrikaları, fabrika bacaları, telefon direkleri ve yüksek gerilim telleri hülasa dağları yerinden oynatan tabiat kuvvetleri sükûnet bulduğundan beri, hiçbir güç dünyamızın yüzünü endüstri çağının tekniği kadar kuvvetli şekillendirmemiştir (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 185).

Kapitalizmin altın çağı olarak adlandırılan 1945-1973 yılları; soğuk savaş döneminin çatışma ortamı, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) önderliğinde sosyalist ülkelere karşı oluşturulan siyasi ve askeri ittifaklar, uluslararası alanda Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF), Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü gibi uluslararası kuruluşların da etkisiyle malların, sermayenin serbest dolaşımına yönelik örgütlenme, yüksek ve sürekli ekonomik büyüme temelinde yükselen refah devleti ile karakterizedir (Fülberth, 2008: 233).

Bu dönemin başında, Bretton Woods'ta, sermaye akışı kontrollerini sağlayan ve yöneten, bu akışı uluslararası ilişkiler bağlamında “bir ayar manivelasına” dönüştüren IMF ve Dünya Bankası ile kapitalist bir dünya yaratma ideali somutlaştırılmıştır (Fülberth, 2008: 240).

Bu ideale katkı sağlayan diğer adımlar, savaştan zarar gören Avrupa ülkelerinin yararlanabileceği, Marshall planının 1947 yılında ortaya çıkması, bu yardımdan yararlanan ülkelerin Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü (OEEC) altında birleşmesi, aynı yılda 23 ülkenin ekonomi ve ticareti düzenleyecek Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması'nı (GATT) imzalamaları, 1951 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun (Montanunion) kurulması, 1958 yılında hayata geçen Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Topluluğu (Euratom), Büyük Britanya, İskandinav ülkeleri ve Finlandiya ile Avusturya tarafından Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi'nin (EFTA) kurulması, 1960 yılında OEEC'nin, Kanada ve ABD'nin katılımıyla Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı'na (OECD), 1967 yılında Montanunion, AET ve Euratom'un Avrupa Topluluğu'na dönüşmesi ve bir de Avrupa Komisyonu'nun kurulmasıdır (Fülberth, 2008: 241).

Tüm bu gelişmeler iki dünya savaşı arası dönemin küresel ekonomik bunalımının ardından başlayan İkinci Dünya Savaşı'nın yol açtığı ekonomik ve sosyal yıkımın da etkisiyle krize giren kapitalist sistemi yeniden dönüştürmenin kurumsal alt yapısını oluşturur. Böylece, ortaya çıkan Keynesyen refah devleti, kapitalist sistemin

dönüşümüne ve 1970’li yılların sonuna kadar sürecek yeni bir toplumsal uzlaşısıya ulaşılmasına imkân sağlar.

Liberalizm ise “özgürlük”, “serbestlik” anlamına gelen İngilizce kökenli “liberty” kelimesinden türemiştir (Özer, 2015: 109). Ekonomik ve politik alanda özgürlük için savaşıma anlamına gelen liberalizmin karşısında, insanın gelişmesini ve refaha ulaşmasını, kendi özel çıkarları doğrultusunda engelleyen siyasal iktidarlar ve sistemler vardır (Özer, 2015: 109).

Aktan liberalizmi, rasyonel olduğu varsayılan bireylerin siyasi ve ekonomik alandaki hak ve özgürlüklerini koruyan, piyasanın doğal işleyişine bırakılmasını ve devletin bu alana müdahalesinin en az olmasını savunan bir öğreti şeklinde tanımlar (1995, p. 4).

Klasik liberal teoriyi şekillendiren kavramlar açısından en önemlisi, toplumsal sistemlere müdahale edilmediğinde toplum için en yararlı sonuçların oluşacağını varsayan doğal düzen fikridir (Özer, 2015: 113).

Liberalizm, devleti hem insan hak ve özgürlüklerinin hem de piyasanın gelişmesini engelleyen bir güç olarak görür ve “özgürlükler” adına olabildiğince sınırlı bir devletin varlığını esas alır (Koray, 2008: 94).

Friedman’a göre, bireylerin eşitliğine de eşitsizliğine de eş anlı inanmayı gerektiren liberal felsefenin özü, “bireyin değerliliğine, onun yeteneklerini ve fırsatlarını kendi anlayışına uygun olarak, başka bireylerin de aynı şeyleri yapabilme özgürlüğüne karışmama koşuluyla, en iyi şekilde değerlendirmeye özgür olduğuna inanmaktır” (1988: 314). Asıl amacın özgürlük, asıl varlığın birey olduğunu vurgulayan, “laissez-faire” ilkesiyle, ulusal ekonomide devletin rolünü göreceli olarak azaltırken bireyin rolünü artırmanın, uluslararası alanda ise, serbest ticareti, ulusların birbiriyle barışçı ve demokratik yollardan ilişkilendirmenin aracı olan “özgür insana özgü bir öğreti” olarak da tanımlanır (Friedman, 1988: 19-21).

Liberal anlayışa göre asıl varlık birey ve asıl amaç ise bireyin özgürlüğünü gerçekleştirmektir (Koray, 2008: 63). Bunun dışında belirlenen amaçlar, bireyin özgürlüğünü kısıtlama potansiyeli taşıdığından devlet müdahalesi veya toplumcu yaklaşım ve politikalar liberal yaklaşım açısından istenmez (Koray, 2008: 63).

Talas, emek ve sermaye arasında sınırsız sözleşme özgürlüğünü, emeğin de bir mal olarak değerlendirilmesi gerektiğini savunan liberal düşüncüyü, salt ekonomik insan kavramsallaştırmasına sığınarak, savunduğu serbestlik ve özgürlüklerin topluma neye mal olduğunu göz önünde tutmamakla, emek sömürsünün, ağır yaşam ve çalışma koşullarının toplumlarda sebep olacağı olumsuz sonuçların maliyetlerini ölçmeye yanaşmamakla itham eder (1992: 20).

Liberal öğretinin bu eleştirilere yanıtı ise, gönüllü değiş-tokuş özgürlüğü korunduğu sürece bir kişinin faaliyetlerinin diğer bir kişiye müdahale etmesinin engellendiği ve bu mekanizmanın tarafların korunmasını sağladığı yönündedir (Friedman, 1988: 34). Yani, işçi işverenin baskısından, çalışabileceği başka işverenlerin de piyasada bulunması nedeniyle korunabilir ve bu döngü, piyasa mekanizması içinde, kişisel olmayan biçimde, devletin doğrudan müdahalesine de ihtiyaç olmaksızın sürüp gider (Friedman, 1988: 34). Yani liberal kapitalist sistem iyi işletilirse, olanakların herkesin liyakatine göre dağıtıldığı adaletli bir sonuca ulaşılabileceği; tasarruf edip kazananın bu fedakârlığı yapmayana nazaran ekonomik açıdan daha iyi bir konumda olacağı söylenebilir (Özer, 2015: 111).

Liberalizmde, devletin varlığı kural koyucu olması ve koyulan kuralların yorumlanmasındaki hakem niteliği ile sınırlandırılmış olup, piyasanın fonksiyonu siyasal mekanizmalar üzerinden karara bağlanması gereken sorunları azaltmak; böylece devletin doğrudan katılımını en aza indirmektir; siyasal mekanizmalar aracılığı ile eylemin tipik özelliği, özde görüş birliği aranması ya da bunun zorla sağlanması iken nispi temsili sağlayan piyasa, geniş ölçüde çeşitliliğe izin verir (Friedman, 1988: 34-35). Piyasanın bu işleyiş biçimi ekonomik özgürlük sağlamasının yanında bir insanın diğerinden baskı görmemesi anlamında siyasal özgürlük de sağlarken özgürlüğün korunması için güç yoğunlaşmasını büyük ölçüde ortadan kaldırır, kalması gerekeni de bir denetim ve denge sistemi ile dağıtıp yayar ve böylece ekonomik faaliyetler siyasi otoritenin kontrolünden çıkarılarak, bu baskı odağının ortadan kaldırılmasıyla eşanlı olarak ekonomik gücün siyasi otoriteyi desteklemesi yerine denetlemesi için önemli bir imkân sağlar (Friedman, 1988: 35). Bu bakımdan “liberalizmin bireylere verdiği önem demokrasinin özü ile de örtüşmektedir” (Özer, 2015: 110).

Liberal olduğu varsayılan bir sistemde, dolayısıyla özgür bir toplumda devlet yalnızca temel kuralları ve bunları değiştirebilecek araçları sağlar, kuralların anlamları konusunda farklılıkları üzerinde daha uzlaşılabilir hale getirir; toplumsal mutabakatla oluştuduğu varsayılan kurallara bireylerin uyması için zor kullanır ki bu anlamda devlete düzenleyici olarak ihtiyaç duyulmasının temel sebebi, insanların özgürlüklerinin çelişebilir karakterinden dolayı mutlak özgürlüğün imkânsız olmasındandır (Friedman, 1988: 52).

Friedman’a göre, liberal toplumun gelir dağılımını doğrudan haklı gösterecek ahlaki ilkesi, herkese kendisinin ve sahip olduğu araçların ürettiğı oranda gelir sağlama imkânı verilmesidir ki bu yönüyle, liberal düşünce, gelir dağılımının düzleştirilmesini, yani gelir dağılımında eşitliği sağlamaya dönük uygulamaları, doğuştan kişisel bir yeteneğe veya mirasa sahip olan ya da gelirini artırmak için belirsizliğe karşı risk alan bireylerin elde ettiklerini toplumun geri kalanı ile paylaşmanın anlamsızlığı üzerinden, “hazıra konma” olarak görür ve bu tarz uygulamaları “uygar dünyayı imkânsızlaştırmakla” suçlar (Friedman, 1988: 262-268). Bu düşünceye göre, emeğin ürünün tümünü üretip, yalnızca bir bölümünü alabilmesi ve “artık değerin” kapitaliste kalmasına ilişkin Marx’ın öncülünü değerlendirirken, kapitalist ahlak benimsendiğinde bu iddiadan anlaşılabilir nokta; “emek yalnızca ürettiğı şey üzerinde söz sahibi ise sömürölmüş” olabileceğidir (Friedman, 1988: 270). Ancak, öncül “herkese gereksinimine göre, herkesten yeteneğine göre” olarak kabul edildiğinde, emeğin ürettiğini, karşılığında aldığı ile değıl “yeteneğıyle” ve emeğin aldığı ürettiğı ile değıl “gereksinimiyle” karşılaştırmak gerekir (Friedman, 1988: 270-271).

Ayrıca, bu savda toplam ürünü oluşturan tüm kaynaklar ile marjinal ürün arasında belirgin bir ayrım yapılmaması, yine Marx’ın ürünün üretiminde sermayenin rolünü kabul etmekle birlikte onu somutlaşmış emek olarak kabul etmesinden kaynaklanan çelişkidir ki buna göre şu andaki ve geçmişteki emek ürünün tümünü üretir (Friedman, 1988: 270). Şu andaki emek ürünün yalnızca bir bölümünü alır. Olası mantıksal sonuç geçmişteki emek sömürölmüşdür olacaktır. Friedman, burada oldukça ironik bir şekilde geçmişteki emeğe “zarif mezar taşları” dışında sağlanabilecek bir şey olmadığını ifade eder (1988: 271).

Liberalizm sosyal eşitsizliklere neden olmaktadır (Özer, 2015: 111). Ancak gerçek eşitsizliklerin çoğu piyasanın kusurlarından kaynaklanır ve bunların çoğu ya doğrudan devlet eylemiyle ortaya çıkmıştır ya da devlet eylemiyle giderilebilir (Friedman, 1988: 284).

Bununla birlikte, 1929 yılında zirvesine ulaşan kapitalist birikim rejiminin krizi, klasik liberal düşüncenin “bırakınız yapsınlar” yaklaşımının sorgulanmasına neden olurken; Keynes’in 1936 yılında toplam arz ile talep arasında denge kurmak ve işsizlik sorununa çözüm bulmak için devletin ekonomik alana müdahalesinin gerekli olduğu savı İkinci Dünya Savaşı’nın etkisiyle bir çözüm olarak görülür; klasik liberalizmin en sadık taraftarları arasında bile bu çözümün rağbet görmesi, klasik liberalizmden vazgeçilmesi sonucunu doğurur (Özer, 2015: 115).

Bu yönüyle, neoliberalizmin, kapitalizmin evrensel krizinin ardından meydana gelen değişimlere ve gelişmelere karşılık veremeyen klasik liberalizmin dönüşmesiyle ortaya çıktığı söylenebilir (Özer, 2015: 115). 1974’ten sonraki kapitalizm yani neoliberal kapitalizm, üretimde ve iletişimde bilgi teknolojisinin kullanıldığı üçüncü sanayi devrimiyle, 1989 yılından itibaren kapitalizme kapalı herhangi bir alanın kalmadığı tek kutuplu bir dünya ile, yerel ve merkezi düzeyde kamusal kurumların yatırım ve yönlendirme bakımından etkinliğinin azalması, uluslararası finansın ön plana çıkması, üretimin, yatırımın ve dağıtımın uluslararası niteliğinin belirginleşmesi ile karakterizedir (Fülberth, 2008: 265). Çıkış noktası ise bireysel özgürlük alanını olabildiğince genişletmek üzere devletin kapsamının sınırlandırılması olarak kabul edilir (Özer, 2015: 119). Bu kapsamda, işçilerle olan ilişkilerin yeniden gözden geçirilmesi, devletin sosyal ve altyapı görevlerinin kısıtlanması, doğrudan vergilerin düşürülmesi ve özelleştirme politikalarını içerir (Fülberth, 2008: 260).

Bu kapsamda ülkemizde özellikle 24 Ocak Kararları olarak bilinen ekonomik istikrar tedbirlerinin uygulanmasının ardından 1980’li yılların ekonomi politikalarının kamunun verimsizliği üzerinden özelleştirme programlarını öne çıkardığı, işgücü piyasasının esnekleştirilmesine yönelik yaklaşımların geliştirilmesinde etkili olduğu, milli gelirden emeğin aldığı payın azalmasına doğrudan sebep olmasa da düzeltici yönde müdahale edilmediği söylenebilir.

2.5. Sosyalizm ve Sosyal Devlet

Sosyalist doktrinler sanayi devriminin bir neticesi olarak ortaya çıkar (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 197). Sosyalizm, aralarında oldukça büyük farklar olan, 19'uncu yüzyılın ilk yarısında "insanın mükemmelleşme kabiliyetinin sonsuzluğu inancıyla", "eşitlik esasına dayanan bir iktisadi düzen" kurmaya çalışan ütöpik sosyalizm; aynı yüzyılın ikinci yarısında mevcut düzenin şiddet kullanarak ve antidemokratik metotlarla ele geçirilmesi sonrasında yaratılacak sınıfsız bir toplumda, özel mülkiyeti ve özel teşebbüsü bir hak olarak ortadan kaldırmayı amaçlayan ihtilalci sosyalizm; yirminci yüzyılda ise iktidara meşru vasıtaları kullanarak ve seçim yolu ile gelerek sosyal sorunları çözmeyi amaçlayan demokratik sosyalizm olarak birbirini ardına çeşitlilik arz etmesi bir yana bırakılırsa, az ya da çok kişisel mülkiyete karşı olması ve ekonomik hayatta serbest rekabeti reddetmesi prensipleri ile tanınabilir (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 198-208).

Sosyalizm, üretim araçlarının toplumsallaştırması güdüsüyle, bir toplumun üretim ve dağıtım üzerinde denetim sahibi olmasının yanı sıra planlayan, örgütleyen ve dağıtımını gerçekleştiren siyasi kurumların halka hizmet götürmesidir (Fülberth, 2008: 225). Üretim araçlarının toplumsallaştırılmasının tamamen gerçekleştirildiği aşama ise komünist toplum olarak nitelendirilir (Fülberth, 2008: 225).

Schumpeter, sosyalizm taraftarlarına kapitalizmin sağladığı ekonomik ve kültürel ilerlemeleri anlatmaya çalışmanın, Hristiyanlığın 300'üncü yılında ateşli bir Hristiyan' a antik çağ uygarlığının meziyetlerini anlatmaya çalışmaya benzetir ve sosyalizmi tek gerçeklik olarak kabul edenler tarafından, en açık gerçeklerin bile kabul edilmediğini, karşı argümanlarını ise ne kadar yoz olurlarsa olsunlar doğrulandığını ve alkışlandığını belirtir (Schumpeter, 2012: 80).

Zira Marx'ın öngördüğü manada ihtilal ve sınıf mücadelesi hiçbir ülkede meydana gelmez; “sadece 1917'de Çarlık Rusyası'nda güya Marksist manada bir ihtilal yapılsa da ortaya çıkan gerçeklere göre, böyle bir proleter ihtilalinin yapılmış olduğu bölgede işçilerin durumu (satın alma gücü) hiç de parlak olmadığı gibi, Batı işçilerine nazaran kıyaslanamayacak derecede düşüktür” (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 212-213).

Bu sistemde, üretim araçları üzerinde mutlak bir tasarruf sahip olan devlet, zaman zaman haşin ve amansız bir işveren olarak ortaya çıkar (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 216).

Nitekim Sovyetler Birliği'nde 1929 yılı itibariyle Stalin (Josef Vissarionoviç Çugaşvili) tarafından hızlandırılmış sanayileşme, zorla kolektifleştirme, plan ekonomisi unsurları üzerine inşa edilir; rejim kaynaklı ölümler, sürgünler, toplama kampları olağan uygulamalar haline gelir; devlet ve parti içinde yükselen yeni bir işçi sınıfı ile karakterize olarak Batı Avrupa'da 300 yıl gibi bir sürede ortaya çıkan kapitalistleşme süreci zorla “sosyalist üretim ve bölüşüm sistemini savunan zorba bir rejim altında” birkaç yıl içinde gerçekleştirilir (Fülberth, 2008: 227-228).

Sosyalizmin işlevsel olup olmadığı noktasında Schumpeter şu noktaları vurgular: Sosyalizmde ilk iş olarak sanayi geliştirilir sonra da geçiş problemlerinden kaynaklanan sorunlara çözüm bulunursa işlevsel olabilir ancak gerek bu varsayımların yapısı gerekse sosyalist niteliklere sahip bir toplumun demokratik olup olmayacağı noktası, dahası böylesi bir toplumun iyi ya da kötü var olabilme şansı bakımından ciddi şüpheler taşımak yersiz değildir (Schumpeter, 2012: 199). “Sosyalist mekanizmayı yönetebilmek için yarı tanrılar ve ekip olarak da baş melekler² bulursanız, işlerin söylediğiniz gibi yürüyeceğini kabul edelim, ancak felaket şuradadır: Bunları bulamayacaksınız ve insan doğası bilindiği üzere, kapitalist sistem, teşviklerle tahriklerinin ardından ceza ya da ödül dağıtması ile benimsenecek en iyi rejim değilse de hiç olmazsa en pratik olan rejim olarak kalacaktır” (Schumpeter, 2012: 251).

Sosyal devletin tarihin akışında oldukça kısa bir süre sayılsa da İkinci Dünya Savaşı'nın ardından işçilere sağladığı refahın, 1989 yılına kadar sosyalist olduğu iddia edilen ülkelerdeki işçi sınıfına sunulamaması; Schumpeter'in bu iddiasını doğrular görmektedir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra genel olarak Keynes'in telkin ettiği tam istihdam politikalarını uygulayan, işsizliğin olmadığı, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, kültür alanında yurttaşlarına eşit hizmet götüren, sosyal adalette ileri giden sosyalist devletlerdeki alternatif düzenin, kapitalist toplumlarda egemen sınıfların politikalarını

² Schumpeter burada, yarı tanrının yönetimde olmasıyla sosyalist mekanizmanın karmaşıklığı ile başa çıkamayacağı tezini ortaya koyar. Ancak, Schumpeter'e göre; sosyalist mekanizmayı yönetmek için başarılı olacak görev-geçiş döneminin zorluklarından bir kez kurtulunur ise- modern dünyadaki bir yöneticinin karşılaşacağı güçlüklerden daha da az olacak, aynı zamanda başarı daha da kolay olacaktır. Baş melekler ile kastedilen ise, insan tabiatına yani sosyalist yaşam şekli bakımından insanların bulundukları durum bakıldığında, ulaşmalarının beklenemeyeceği bir etik seviyeye atıf yapar (Schumpeter, 2012: 254).

etkilemesinden doğan, üretimde, istihdamda ve gelirden dalgalanmaları önlemeye öncelik veren, 1945-1980 yılları arasında işçilerin çalışma şartlarını iyileştiren, zenginden yoksula gelir transfer ederek gelir dağılımını düzelteren politikalar güden devlet, refah devleti veya sosyal devlet olarak tanımlanabilir (Somel, 2014: 17-18).

Literatürde sosyal devlet ile refah devleti kavramlarının aynı olguyu ifade ettikleri ve birbirlerinin yerine kullanılabileceğini ifade eden görüşler bulunduğu gibi; refah devleti kavramının herkese çağdaş bir yaşam ve geçim düzeyi sağlamayı amaçlayan gelişmiş ülkeleri ifade ettiği, refah devletinin sosyal devleti de kapsayan çerçeve bir kavram olduğu da belirtilir (Özdemir, 2022: 319).

Esasında sosyal devlet kavramı ile refah devleti kavramı arasında önemli farklar bulunur (Özer, 2015: 89). “Sosyal devlet, doğrudan toplum içinde ve toplumla birlikte bireyin insanlık onuruna yaraşır bir yaşam düzeyini hedeflerken, refah devleti toplumdan soyut bireyin refahını dolaylı bir biçimde kolaylaştırmayı amaçlamaktadır” (Özer, 2015: 89).

Refah devleti kapitalizm ve liberalizm içinde gelişen sanayileşmenin yoğunluk kazanmasının ve bu yoğunluğun doğurduğu sorunların bir ürünü olarak gündeme gelir (Özer, 2015: 85). Bu yönüyle refah devleti uygulamalarının İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra sanayileşmiş ülkelerde çalışanlar, işverenler ve devlet arasında varılan bir uzlaşının sonucu olarak ortaya çıktığı söylenebilir (Özer, 2015: 85). Bu uzlaşının sonucu olarak devletten beklenen, “daha adil ve eşitlikçi bir toplum düzeni” için sosyal ve ekonomik hayatta aktif bir rol benimseyerek kapsamlı kamu hizmetlerini gerçekleştirmesidir (Özer, 2015: 86).

Sosyal devletin çalışma hayatına bakan yüzünde; istihdamı teşvik etmeye dönük temel ve mesleki eğitim programları vasıtasıyla işsizlikle mücadele edilmesi, işsizlik durumunda ödenek sağlanması, yaşlılık durumunda emekli aylığı bağlanması veya engellilik gibi durumlarda maluliyet aylığı ödenmesi gibi gelir desteği uygulamalarında somutlaşan sosyal güvenlik uygulamaları, çalışma ilişkilerini düzenlemek ve çalışanların haklarını korumak amacıyla çalışma mevzuatlarını oluşturmak, uygulamak ve denetlemek gibi fonksiyonlar oldukça belirgindir.

Bu noktada, sosyal devletin önemli fonksiyonlarından biri olarak görülen tam istihdam hedefi olgusunun üzerinde ayrıca durulmalıdır.

Bir ekonomide mevcut tüm üretim faktörlerinin kullanılması, âtil üretim faktörünün kalmaması durumu yani çalışma gücü ve arzusunda olup, cari ücret düzeyinde çalışmaya razı olan kişilerin hepsinin iş bulabildiği, sermayenin tam kapasite ile kullanıldığı durum tam istihdam olarak tanımlanır (Ülgen, 2014: 11). Bununla birlikte, tam istihdam işsizliğin sıfır olduğu işsizlik düzeyi olmayıp, gelişmiş ekonomilerde yüzde 4 ilâ 7 arasındaki işsizlik oranı tam istihdam düzeyi olarak kabul edilir (Parasız ve Bildirici, 2002: 9-11).

Sosyal devletin yüklendiği fonksiyonların icrası için ekonomik hayata müdahalesi kaçınılmazdır. Bu müdahalenin kapsam ve düzeyi ise ülkeden ülkeye değişmektedir. Sosyal devletin müdahalesi, kapitalizme özgü olan ve liberal devletin koruyucusu olduğu “kâr, sermaye ve yatırım üçlüsünü” ve bunların döngüsünü doğrudan etkiler (Fülberth, 2008: 18-23). Bununla birlikte, müdahalenin içeriği ve düzeyi konusunda literatürde bir fikir birliği olduğunu söylemek güçtür.

Bir yandan, sosyal refah devletinin geliştiği toplumlarda vatandaşlığın yalnızca temel haklar ve siyasal haklarla tanımlanmadığı; vatandaşlığın bir de ekonomik refahtan ve güvenlikten asgari düzeyde de olsa pay alma hakkını içeren sosyal vatandaşlık anlayışının geliştiği belirtilir (Koray, 2008: 93). Diğer yandan, müdahaleyi özgürlüğe müdahale olarak gören ve eleştiren görüşler ortaya çıkar. Kapitalizm ve Özgürlük adlı eserinde, sosyal devletin temel unsurlarından biri olan yaşlılık sigortasının zorunlu olmasını eleştiren Friedman’ın aşağıdaki sözleri ikinci duruma örnek olarak verilebilir. Friedman’a göre zorunlu yaşlılık sigortasının gerekli olduğuna inanan bir himayecilik bağnazının (yani bireyler kendini düşünemez biz onun yerine yaşlılığını da düşünmeliyiz) iyi niyetli olduğu varsayılsa da ilke bakımından özgürlüğe değil diktatörlüğe inanmaktadır ki; özgürlüğe inananların, bireylerin kendi yanlışlarını yapabilme özgürlüklerine de inanması gerekir (1988: 303-304). Friedman’ın devlete ve bireylere yönelttiği spekülâtif sorusu ise şudur: “Eğer bir kişi yalnız bugün için yaşamayı, kaynaklarını şu andaki zevkleri için kullanmayı, kıt kanaat geçinen bir yaşlı olmayı, bilinçli olarak yeğliyorsa onu böyle davranmaktan alıkoymaya ne hakkımız var?” (Friedman, 1988: 304).

Literatürde ekonomiye kapsamlı devlet müdahalelerinin – sermaye kontrolleri ve sermaye piyasası kısıtlamaları ile işgücü piyasasındakiler dâhil olmak üzere ağır

vergiler, yüksek düzeyde düzenlenmiş ürün ve faktör piyasaları – işgücü piyasası üzerinde olumsuz etkilere sahip olduğu, tersine, bu kısıtlamaları hafifleten kapsamlı ekonomik reformların ise büyük kazanımlar sağladığı belirtilir (Parsons, 2012b: 149). Özellikle toplu pazarlık ve uyuşmazlık çözümüne ilişkin geniş işgücü düzenlemelerinin, işgücü ve ekonomi üzerinde büyük olumsuz etkileri olduğu da iddia edilir (Parsons, 2012b: 149).

Hayek, sosyal devletin müdahalelerinin toplumun “üretken toplumdan transfer toplumuna” dönüşmesine sebep olduğunu belirtir ve piyasa ekonomilerinde devletin müdahalesinin olabildiğince azaltılmasını savunur (Aktan, 1995: 15). Ona göre sosyal adalet mevcut iktisadi değerlerin yeniden dağıtılması anlamında kullandığı “dağıtıcı adalet” ile değil, kanun önünde eşitlik yanında öngörülebilir ve tarafsız yasal düzenlemeleri ifade eden “kural adaleti” ile sağlanır (Aktan, 1995: 15).

Çeşitli hizmetler üreten ve dağıtan örgütlenmelerinin artışıyla hızla büyüyen ve büyük mali kaynaklar kullanan kamu yönetiminin, yaşanan krizler neticesinde finansmanının önemli bir sorun haline gelmesi, refah devleti uygulamalarına yönelik: Ekonomik özgürlüğü ve seçme özgürlüğünü sınırlandırdığı, özgürlük ve eşitlik ilişkisini bozduğu, kaynak ve değer dağılımına müdahale ederek bireylerin tercihlerini devletin hiyerarşik ve katı seçenekleriyle sınırlandırdığı, tekeller aracılığıyla bireylerin gelir ve sermayelerine zarar verdiği, piyasada var olan uyum ve yarışmayı kısıtladığı, mal ve hizmetlerin maliyet ve yarar ilişkisine ilişkin toplumsal algıyı bozduğu, halkın tercihlerine duyarsız olan emredici ve sorumsuz bir hiyerarşik yapıya sebep olduğu eleştirilerinin yükselmesine neden olur. (Özer, 2015: 86-89).

Sosyal ve ekonomik hayatta devletin rolünün yeniden uyarlanması ve kamu yönetiminin yeniden değerlendirilmesine yönelik bu eleştirilerin, somut politikalara dönüşmesi 1979’da İngiltere’de Thatcher’ın, 1981’de ABD’de Reagan’ın iktidara gelmesiyle sağlanır (Özer, 2015: 89).

Bu bakımdan 1980’li yıllar, kapitalist birikim rejiminde ve düzenleme biçiminde keskin bir dönüşümün miladı olarak kabul edilir.

Refah devleti anlayışının yükselişi, gelirin yeniden dağıtımında, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemin kapitalist birikim rejiminin de “uzlaşmacı” bir kimliğe

bürünmesinin katkısıyla, seçim dönemlerindeki siyasal vaatlerin hızlandırıcı etkisiyle ülkemizde kıdem tazminatına önemli bir genişleme alanı açar.

Kıdem tazminatının başlangıçta, beş yıllık iş ilişkisinin ardından olası işsizlik döneminde işçiye gelir güvencesi sağlama fonksiyonu varken, siyasal aktörlerin etkisiyle gelirin yeniden dağıtımın da önemli bir araca dönüşür. Emeklilik ikramiyesi, evlilik yardımı, askerlik döneminde kamu hizmeti tazminatı gibi durumlar ile bağı kurulur, hak kazanma imkânı da hak kazanılan tutar da artırılır.

2.6. Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik

Sosyal politika, “ilkçağlardan beri olagelmış ve temelinde, insanın simgelediği emek gücünün korunmasına dönük yeni bir oluşum” olarak tanımlanır (Talas, 1992: 13).

Çağdaş sosyal politika ise sosyal adalet ekseninde ekonominin yansız işlediği varsayılan yasalarını düzeltici, kapitalist toplumlarda sınıflar arası çatışmaları giderici olduğundan yola çıkarak “toplumsal barış, genel refah ve mutluluğu sağlamaya” çalışan bir yaşam biçimi olarak görülür (Talas, 1992: 19).

İlk kez Almanya’da kullanılan bir kavram olan sosyal politikanın amacı sanayileşme ve kentleşme nedeniyle ortaya çıkan iş kazası, hastalık, işsizlik, yaşlılık gibi sorunlara karşı işçileri korumak ve onlar için bazı önlemleri hayata geçirmektir (Koray, 2008: 33).

Bu anlamda sosyal politika kavramı 19’uncu yüzyılın ikinci yarısında sosyal politika tedbirlerini ihtiyaç hissettirecek olaylarla beraber ortaya çıkar (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 25).

Dar anlamda sosyal politikanın yöneliminin, kapitalist ekonomik sistemde yükselen emek-sermaye çelişkilerini ve mücadelelerini (ki bunlar Marksist anlayıştan farklı olarak sırf istihdam şartlarından doğan bir menfaat ve çelişki şeklinde görülmekte) hafifletmek, mümkün olduğu takdirde bunları ortadan kaldırmak, sanayileşmeyi ve kapitalist sermaye birikimini devam ettirmek olduğu görülür (Koray, 2008: 33; Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 33). Devletler tarafından ekonomik işleyişin yol açtığı eşitsizliklerden doğan ve büyüyen öfke ve çatışmayı yatıştırmak için, işçilerin bazı

şikâyetlerini gidermek ve çalışma yaşamından kaynaklanan risklere karşı onlara bazı temel güvenceler sağlamak “en akılcı yol” olarak görülür (Koray, 2008: 33-34).

Sosyal politika, doğuşundan itibaren evrimleşmiş, sermayenin emeği sömürmesinin haksızca yoğunluk kazandığı sanayi devrimi sürecinden itibaren, örgütlenme hakkının, işçi-işveren ilişkilerinin devletçe düzenlenmesinin, mevzuat oluşumları ve devletin bu alanlarda örgütlenmesinin neticesinde zamanla iki yönlü ancak daha dar bir konuma yerleşmiştir (Talas, 1992: 13-16). Ekonomik bakımdan güçsüz olanların korunması için devlet tarafından oluşturulan bir dizi önlemin, güvence altına alınan hak ve özgürlüklerin adı haline gelir (Talas, 1992: 19).

Sosyal devletin gelişip yaygınlaştığı 1945-1975 yılları arasında sosyal politika, sosyal eşitlik ve sosyal adalet amacını hayata geçirmeye çalışan uygulamalara dönüşür (Parsons, 2012b: 35).

Buna göre bir yönüyle işçi-işveren (emek-sermaye) ilişkilerinde denge kurulması daha doğrusu ekonomik bakımdan güçsüz insanları sermayeye karşı korumak ve sömürölmelerini önlemek için devletin almış olduğu koruyucu, sınıflar arasında uyum ve denge sağlayıcı önlemler, diğer yönüyle ise “sömürünün, doğrudan ilgililer tarafından önlenmesi ve toplumsal dengelerin bozulmaması için bu doğrudan ilgililerin doğal olarak var olan kimi hak ve özgürlüklerinin hem devlete, hem de başkalarına karşı korunmasıdır” (Talas, 1992: 16). Talas doğal olarak var olduğu varsayılan bu hak ve özgürlükleri; sendika kurma, toplu pazarlık, grev yapma hakkı ve özgürlükleri olarak sıralar (1992: 16).

Sosyal politikanın sosyal eşitlik ve sosyal adalet amacını hayata geçirilmesinde, sendikal hak ve özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesinde, sosyal devletin sağladığı yetki alanında faaliyet gösteren sendikalar hayati öneme sahiptir.

Sendikal hak ve özgürlükler, sosyal politika açısından öncelikle sağlanması gereken bir amaç niteliği taşıırken; “bu hakların varlığı ve kullanılması sosyal politikanın yaratılması açısından bir araç görevi de görmektedir” (Koray, 2008: 259). Nitekim Parsons, sendikaların, devletlerin bir icadı olduğunu ve devletlerin onlara bahşettiği yetkilerin büyük farklılıklar gösterdiğini iddia eder (2012b: 129).

Çalışma koşullarına bir tepki olarak ortaya çıkan ve temel amaçları da çalışma koşullarının düzeltilmesi olan işçi sendikaları, üyelerinin çıkarlarını korumak, işyerinde başta ücret olmak üzere çalışma koşullarını işçilerden yana düzeltmek yani işçilerin ekonomik ve toplumsal durumunu iyileştirmek amacıyla işçilerin bir araya gelerek kurdukları, kendi kendine yardım mekanizması niteliğinde olan kuruluşlardır (Koray, 2008: 261).

Friedman'a göre ise sendikalar, belirli bir sanayi veya meslekte ücret düzeylerini yükseltmek suretiyle istihdam sayısını eski koşullara göre azaltan, böylece diğer iş alanlarında çalışmak için iş arayan kişi sayısına artırmasından dolayı da o alanlarda ücretlerin aşağıya doğru çekilmesine neden olan oluşumlardır (1988: 204). Friedman'a göre sendikalar, yüksek ücret alan işçilere daha düşük ücretli işçilerin zararına daha da yüksek ücretler ödetmek şeklinde kendini gösterir; topluma ve işgücü kullanımını çarpıtmak suretiyle işçilere bir bütün olarak zarar verir; en dezavantajlı işçiler için elde bulunan fırsatları azaltarak işçilerin gelirlerini daha da eşitsiz hale getirir (1988: 204). Bu yönüyle Friedman tarafından sendikaların, sanayinin kartelleşmesine yardımcı hizmet satan işletmeler olduğu iddia edilir ve bu iddiasını yirminci yüzyılın ilk yarısında bir kömür işletmesi ve sendika arasındaki ilişki ile örnekler: ABD'de kömür madeni işleticilerinin fiyat karteline yasal dayanak sağlama amacına yönelik bir girişim olan Guffey Kömür Yasası 1930'ların ortasında anayasaya aykırı ilan edilir; bu gelişmeden sonra çıkarılan kömür miktarı fiyatları düşmeye zorlayacak düzeylere yükseldiği zaman sendika grev ya da işi durdurma çağrıları yapar ve bu iş birliğinin sonucu olarak da fiyatlar dengelenir; bu "kartel yönetiminden" elde edilen kazançlar ise maden işleticileri ile madenciler arasında paylaşılır (Friedman, 1988: 205-206). İşini koruyabilen madenciler için daha yüksek ücret ve daha fazla serbest zaman düzeyleri mümkün olsa da bu aynı zamanda daha az madenci çalıştırılması sonucunu doğurur (Friedman, 1988: 206).

Bununla birlikte sendikalar demokratik bir ortamda işlevsel olabilecektir. Nitekim Schumpeter'in demokratik olmayan bir toplumda, sendikaların nasıl dönüştüğünü gösteren aşağıdaki betimlemesi dikkat çekicidir.

"Rusya'da sendikalar kaldırılmamıştı. Aksine, hükümet tarafından teşvik edilmişlerdi. Bunun sonucu olarak üyelikler birdenbire artmış ve 1932 başlarında yaklaşık olarak 17 milyonu bulmuştu. Sendikalar, grup çıkarları,

disiplin ve randımanı engelleme suçlamalarından kendilerini kurtarıp; toplumsal çıkarların, disiplinin ve randımanın sembolü haline geldiler.... Artık sanayileşme faaliyetinden kaynaklanan yoksunlukları itiraz etmiyorlardı. Çalışma gücünün hiçbir ek değer karşılığı olmaksızın uzatılmasını da kolaylıkla kabul ettiler. Eşit ücretler prensibini bırakarak bir primler sistemi ile başka uyarıcılardan ibaret bir şekli benimsediler. Yöneticilerine, işçileri istediği şekilde işten çıkarma hakkını tanıdılar (ya da buna baş eğdiler). İşçilerin verilmiş olan emri tartışıp, ancak kabul ettikten sonra yerine getirmeleri demek olan demokratik tartışmayı feda ettiler. Yoldaş mahkemeleri ve temizlik komisyonları ile işbirliği yaparak tembellere ve düşük verimlilikte çalışanlara karşı oldukça sert tutumları kabullendiler artık grev hakkı, ya da üretim kontrolü diye bir şey duyulmaz olmuştu” (Schumpeter, 2012: 276).

Sendikaların değişen birikim rejiminin baskın niteliği olan özelleştirme, devletin küçülmesi, ulusal ve küresel rekabetçilik gibi unsurlarının etkisiyle 1980’li yıllardan sonra işçilerin ücret ile mali ve sosyal haklarını geliştirmeye dönük çabalarının çeşitli zorluklarla karşılaştığı, etkinliklerinin önemli ölçüde azaldığı aşîkârdır. Sendikaların da değişen paradigmaya uygun şekilde başta teknoloji olmak üzere dönüşerek, sosyal politika oluşturma sürecine aktif katılımlarını sürdürmeleri sosyal eşitlik ve adalet açısından önemlidir.

Sosyal devletin en önemli bileşenlerinden biri “insanların, yani bir ülkede yaşayan bütün vatandaşların geçinme ve yaşama ihtiyaçlarını kadere terk etmeden, başkalarının lütuf, atıfet ve yardımlarına lüzum kalmaksızın hep birden karşılayan bir sistem” olarak tanımlanabilecek olan sosyal güvenliktir (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 146).

Sosyal güvenlik, karşılaşması kesin ya da olasılık dâhilinde olan tehlikelerin sonuçlarına karşı kişiye gelir garantisi sağlanmasının; kişinin bu muhtaç duruma düşme riskine karşı gelir güvenliği altına alınmasının genel adıdır (Arıcı, 2022: 2). Sosyal güvenlik sağlamak, muhtaçları ekonomik anlamda bir gelir garantisine kavuşturmak demektir ve bu maksatla kurulan sisteme de sosyal güvenlik sistemi adı verilir (Arıcı, 2022: 2).

Bir başka tanıma göre, sosyal güvenlik, bireylere, karşılaşma zamanı bilinemeyen, hastalık, kaza, analık, işsizlik gibi risklere karşı güvence sağlama görevini üstlenen ve bu risklerin oluşturduğu gelir azalışını veya gider artışını telafi eden bir sistemdir (Yılmaz, 2014: 1).

ILO tarafından sosyal güvenlik, toplumun hastalık, analık, iş kazası, meslek hastalığı, işsizlik, sakatlık, yaşlılık ve ölüm nedeniyle kazancının kesilmesi ya da büyük ölçüde

azalmasının yol açacağı ekonomik ve sosyal sakıncalara karşı, bir dizi kamusal önlem aracılığıyla üyeleri için sağladığı koruma olarak tanımlanır (Koray, 2008: 329).

Modern sosyal güvenlik işçiye çalışma kabiliyetini yitirdiğinde önceden feragat ettiği gelirlerinin karşılığı olarak bir talep hakkı ve hukuku iddiası sağlar (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 147).

Sosyal devlet ilkesinin bir sonucu olarak, sosyal güvenliği sağlamak doğrudan devletin görevidir. Bugünkü anlamda sosyal güvenlik sistemi, on dokuzuncu yüzyılın sonlarına doğru gerçekleşir. Özellikle Almanya’da Bismarck döneminde hastalık sigortasından başlamak üzere birtakım sigorta kollarının uygulamaya konması bunu diğer devletlerin takip etmelerine yol açar (Uşan, 2009: 34).

1880-1890 yılları arasında Bismarck döneminde Almanya’da hastalık, iş kazaları, sakatlık ve yaşlılık kanunları çıkarılarak ilk defa zorunlu sigorta sistemi uygulanmaya başlanır (Arıcı, 2022: 47; Koray, 2008: 328). 1901’de ise ölen işçilerin yakınlarına ölünceye dek gelir sağlanmasını öngören sigorta getirilir (Koray, 2008: 328).

Sosyal güvenlik sisteminin öncüsü olan Bismarck Modeli, mesleki faaliyetine bağlı olarak kişinin sosyal sigorta kapsamına zorunlu olarak alınması, sistemin finansmanının işçi ve işveren primleri ile devlet katkısına dayanması, devletin çalışanların sosyal güvenliğini sağlamayı bir kamu görevi olarak görmesi, bunun için sisteme kaynak aktarmayı kabul etmesi gibi önemli niteliklere sahiptir (Arıcı, 2022: 47; Uşan, 2009: 35).

Bir diğer model ise tüm dünyada yankılar uyandıran, 1942’de İngiltere’de uygulanmaya başlanan Beveridge Sistemi’dir. Bu model İngiliz sosyal güvenlik sistemine karakteristik özelliğini kazandırır (Arıcı, 2022: 47).

“Ulusal dayanışma ilkesinin” esas olduğu, finansmanı vergi gelirleriyle sağlanan bu modelde sosyal güvenlik, devletin, vatandaşa “nafaka borcu” olarak görülür ve tüm bireylere asgari düzeyde koruma ve ücretsiz sağlık hizmetleri sunulur (Arıcı, 2022: 47; Uşan, 2009: 35). Toplumun ihtiyacı olan tüm kesimlerine sosyal güvenliğin sağlanması kamu hizmeti niteliğindedir. (Arıcı, 2022: 47; Uşan, 2009: 35).

Sosyal güvenlik sisteminin tek elden yürütülmesini, ulusal sağlık hizmetleri kurulmasını ve sosyal güvenliğin sadece çalışanları değil tüm toplumu kapsamasını

savunan Beveridge Modeli, özgün niteliği ile özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda etkili olur (Arıcı, 2022: 47; Uşan, 2009: 36).

Beveridge Raporu'ndan sonra İngiltere'de alınan önlemler gibi, birçok Batı Avrupa toplumunda da hükümetlerin yoksulluktan kurtulma ve toplumdaki herkese belirli bir sosyal güvenlik sağlama programlarıyla işe başladıkları görülür (Koray, 2008: 95).

Sosyal güvenlik, bir diğer model olan İskandinav Modeli, toplumun tüm bireylerinin iş sahibi olarak kendi sosyal güvenliklerine garanti altına almasını ancak toplumun bunu sağlayamayan üyelerinin de sosyal güvenliklerinin devlet tarafından garanti altına alınmasını amaçlar (Arıcı, 2022: 48).

1929 Ekonomik Bunalımı ardından, 1935 yılında Sosyal Güvenlik Yasası'nda “sosyal güvenlik” kavramını ilk kez kullanan ülke olan Amerika Birleşik Devletleri'nin özgün sosyal güvenlik modeli, zorunlu ve isteğe bağlı sosyal güvenlik bileşenlerinin birlikteliğini içerir. Temel ayırıcı özelliği ise sosyal güvenlikte bireysel katkıları ve özel sistemleri olabildiği kadar fazla öne çıkarmasıdır (Arıcı, 2022: 48; Koray, 2008: 328).

Esasında İngiliz köklerinden etkilenen yani sosyal güvenliğin devletin vatandaşa “nafaka borcu” olduğu anlayışını taşıyan Yeni Zelanda Modeli, yoksulluğa düşen veya belirli bir yaşın üzerinde olan her vatandaşa, vergi gelirleri ile finanse edilen sosyal güvenliği bir devlet garantisi olarak sağlamayı taahhüt eder (Arıcı, 2022: 48).

Şili Modeli ise sosyal güvenlik primlerini özel sigorta şirketlerinin veya bankaların kurdukları özel fon kuruluşlarına ödeme zorunluluğu getirilmesi bakımından sosyal sigorta sistemleri arasında özgün bir modeldir (Arıcı, 2022: 49; Uşan, 2009: 36).

Sosyal güvenliğin ortaya çıkışına ve gelişmesine imkân sağlayan önemli adımlar olarak nitelenebilecek bazı temel belgeler de bulunmaktadır. Sosyal güvenlik ile ilgili uluslararası alanda öne çıkan temel belgeler; Atlantik Şartı, Beveridge Planı, Philadelphia Beyannamesi, İnsan Hakları Beyannamesi olarak sıralanabilir (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 147-148).

Amerika Birleşik Devletleri başkanı Roosevelt, Kongre'ye gönderdiği bir mesajında ülkesinin gerçekleştirmeye çalışacağı dünya düzenini tarif ederken dört hürriyet üzerinde durur ancak en önemli hürriyetin “yoksulluktan kurtulma hürriyeti” olduğunu

belirtir (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 147). Bu hususu da şöyle açıklar: “Herkes daha iyi çalışma şartları, daha fazla maddi refah ve sosyal güvenlik vermek maksadıyla iktisadi sahada bütün milletler arasında tam bir iş birliği tesis etmek ve çalışanların muhtaç duruma düşmemelerini temin etmek” (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 147).

Bu hususlar, 1941 yılında Amerika Birleşik Devletleri Başkanı Franklin D. Roosevelt ve Birleşik Krallık Başbakanı Winston S. Churchill tarafından açıklanan, Atlantik Şartı’nda beşinci ilke olarak yer alır.

İkinci Dünya Savaşı sırasında Birleşik Krallık Çalışma Bakanı olan Beveridge’in, “sosyal güvenliği milli hayatımızın başlıca hedefi yapmak mecburiyetindeyiz” yaklaşımıyla hazırladığı, yukarıda bahsedilen kendi adıyla bilinen planı da sosyal güvenliği öne çıkaran uluslararası belgelerden biridir (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 147-148)

26’ncı Uluslararası Çalışma Konferansı’nda kabul edilen Philadelphia Beyannamesi, 1946 yılında ILO’nun Anayasası’na eklenen “korunmaya muhtaç herkes için bir asgari gelir temin etmek üzere sosyal güvenlik tedbirleri alınacaktır” ilkesinin kaynağı olması açısından önemlidir (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 148).

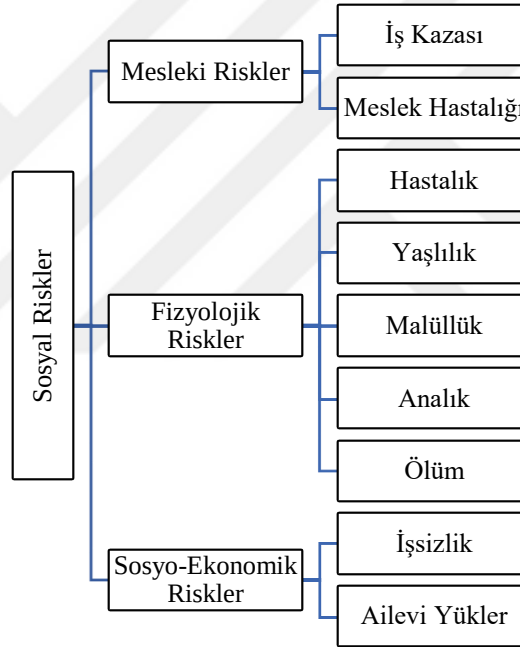
Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nin sosyal hak ve hürriyetlere temas eden prensiplerinde: Her şahsın, cemiyetin bir üyesi olmak itibarıyla, sosyal güvenliğe hakkı olduğu belirtilir (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 148).

Sosyal güvenliğin uluslararası belgelerde önemle vurgulanması, İkinci Dünya Savaşı’nın ardından hızlı gelişim göstermesini de sağlar.

Sosyal güvenlik kavramını terimleri üzerinden incelediğimizde, “sosyal” kelimesinin toplumla bağ kurduğunu, “güvenlik” kelimesinin ise risklere karşı korunma ihtiyacını anlattığı söylenebilir (Uşan ve Erdoğan, 2022: 345). Bununla birlikte sosyal güvenlik kişilerin yaşamları boyunca karşılaştıkları tüm riskleri kapsamına alınmaz (Sümer, 2022: 4). Örneğin, bir sigortalının trafik kazası geçirmesi halinde aracının hasara uğraması sosyal güvenlik için risk sayılmazken, bu kaza sonucunda ihtiyaç duyulan sağlık yardımları veya ölümü halinde hak sahiplerine gelir bağlanması, sosyal güvenlik açısından kapsamda sayılan risklerdir (Sümer, 2022: 4).

Sosyal güvenlik bu yönüyle insanların karşılaşacağı tüm risklere karşı koruma sağlamayı içermez.

ILO tarafından, Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında 102 Sayılı Sözleşme ile sosyal güvenlik risklerinin telafisi için sosyal güvenlik sistemlerinin sağlaması gereken yükümlülükler dokuz bölümde sayılır. Bunlar; sağlık yardımları (bölüm II), hastalık ödenekleri (bölüm III), işsizlik yardımları (bölüm IV), yaşlılık yardımları (bölüm V), iş kazası ve meslek hastalığı yardımları (bölüm VI), aile yardımları (bölüm VII), analık yardımları (bölüm VIII), maluliyet yardımları (bölüm IX), ölüm yardımlarıdır (bölüm X) ("Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme," 1974).



Şekil 2.2. Sosyal Riskler

Kaynak: (Sümer, 2022: 5)

102 sayılı sözleşmeyi onaylamak isteyen bir devlet bu risklerden en az üçüne karşı koruma getirmekle yükümlüdür (Sümer, 2022: 5). Sözleşme'ye göre, bu üç riskten en az biri: işsizlik, yaşlılık, iş kazası ve meslek hastalığı veya ölüm riskleri arasından seçilmelidir (Sümer, 2022: 6).

Türkiye tarafından 102 sayılı Sözleşme onaylanırken, hastalık ödeneklerine ilişkin III'ncü, yaşlılık yardımlarına ilişkin V'nci, iş kazalarıyla meslek hastalıkları halinde yapılacak yardımlara ilişkin VI'ncı, maluliyet yardımlarına ilişkin IX'uncu ve ölüm

yardımlarına ilişkin X'ncu bölümlerdeki tüm yükümlülükler kabul edilir. Ancak, sağlık yardımlarına ilişkin II'nci, analık yardımlarına ilişkin VIII'inci bölümlere ait yükümlülükler ise sözleşmede öngörülen yetkiye dayanılarak geçici istisna hükümlerinden yararlanmak suretiyle kabul edilir. ("Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme," 1974).

Günümüzde, 102 Sayılı Sözleşme kapsamında aile yardımı dışındaki düzenlemeler kabul edilmiştir (Alper, 2012: 181; Özer vd., 2017: 480; Uşan, 2009: 31).

Sosyal güvenlik sistemleri öncelikle çalışma ortamından veya çalışma ortamına bağlı etkenlerden kaynaklanan iş kazası ve meslek hastalıkları yardımlarını kapsamına alır; bunlar başlangıçta tamamen işverenin sorumluluğunda bir olgu iken zamanla sosyal güvenlik sisteminin ayrılmaz bir parçası olur (Uşan, 2009: 29).

Fiziki ve/veya ruhi bakımdan sağlıklı olmama hâli olan hastalık, çalışma gücü kaybı, gelir kesilmesi ve gider artışına yol açar; sosyal güvenlik sistemleri tedavi edici sağlık hizmetlerinin yanında bu hizmetlerin verilmesi ile ilgili gider artışlarını da karşılarken, hastalanan kişiye çalışmadığı döneme ilişkin olarak gelir telafisi için ödemede bulunur, ayrıca kişinin bakmakla yükümlü olduğu kişilerin de tedavileri sağlanır (Koray, 2008: 472; Uşan, 2009: 29). Analık yardımları, kadın sigortalının doğum öncesi ve doğum sonrası çalışmadığı süredeki gelir kaybı ve bu süreçteki tedavi giderlerini kapsamayı amaçlar (Uşan, 2009: 30). Maluliyet yardımları, uzun dönem riskler arasında yer alıp, sigortalının sakatlığına bağlı olarak çalışamayacağı dönemde gelir bağlanması, bunun yanında mümkünse tekrar işe alıştırılması ve rehabilitasyonunu kapsar (Uşan, 2009: 30). Yaşlılık yardımları, yaşa bağlı fizyolojik değişimlerin oluşturduğu çalışma gücü kaybı ve gelir kesilmesini telafi etmeye odaklanan, sürekli gelir bağlanmasına gerektiren bir yardımdır (Uşan, 2009: 30). Ölüm yardımı sigortalının hayatının sona ermesine neden olsa da geride kalanlara aylık bağlanması suretiyle gelir kaybını telafi etmeyi amaçlar (Uşan, 2009: 30). İşsizlik yardımında, sigortalıya, kendisinden kaynaklanmayan bir sebeple iş sözleşmesinin sonlandırılması halinde, belirli bir süre prim ödeme ve belirli bir süreden beri sigortalı olma koşullarını yerine getirmek suretiyle gelir güvencesi sağlanır (Uşan, 2009: 30).

Sosyal güvenlik sistemleri, sisteme dâhil olan gerçek ve tüzel kişilerin doğrudan sisteme herhangi bir ödeme yapıp yapmadıkları dikkate alınarak ikili bir ayrıma tabi

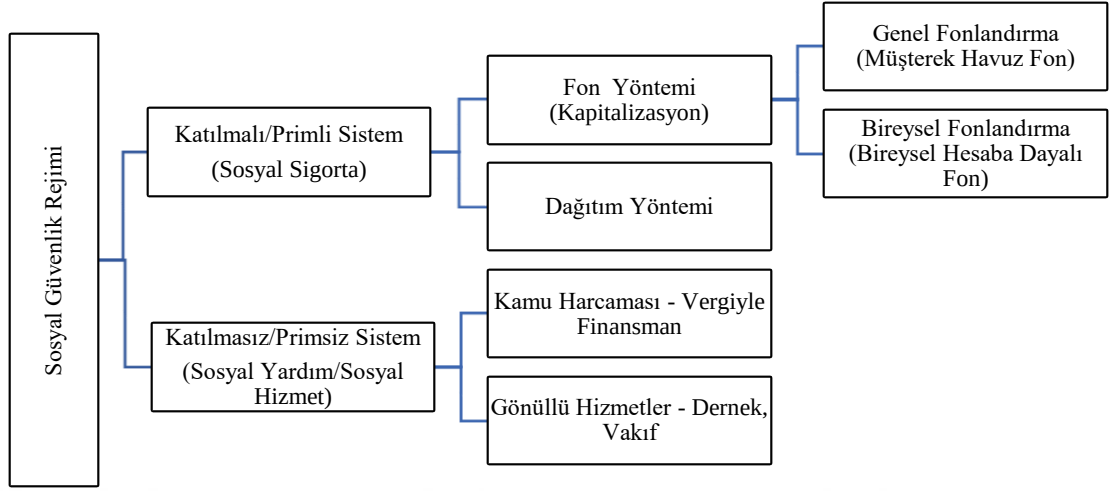
tutulur. Katılımlı/primli sistemde işçi, işveren veya iştirakçi tarafından sistemin sürdürülebilirliği için bir ödeme yapılırken, muhtaçlara dönük olan katılımsız/primsiz sistemde yararlanıcı ödeme yapmaz; sistemin giderleri genellikle kamu harcaması şeklinde vergilerden finanse edilir veya sivil toplum kuruluşlarının gönüllülük esasına dayalı hizmetleriyle sağlanır (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2019: 9; Tuncay, 2000: 3).

Katılımlı/primli yöntemlerde yapılan ödemelerin belirli koşulların (prim ödeme süresi/katılımcının yaşı/sağlık durumu/hayatta olup olmaması gibi) gerçekleşmesi halinde katılımcıya veya ölüm halinde hak sahibine belirli bir hesaplama tekniği kullanılarak geri ödenmesi birikim yöntemine dayalı fon sistemini oluşturur (Tuncay, 2000: 3). Fon sistemi de kendi içinde katkıların tek bir hesapta (merkezi fon modeli) toplanmasına ya da her katılımcı için ayrı hesaplar oluşturulmasına (bireysel hesaba dayalı fon modeli) göre ayrıma tabi tutulur (Tuncay, 2000: 3). Bir diğer sistem ise katılımcılardan alınan ödemelerin aynı anda geri ödeme talebi olan katılımcılara dağıtılması yöntemine dayanan birikimsiz sistemdir (Tuncay, 2000: 3).

Sosyal güvenlik kavramı sosyal sigortalar (katılımlı/primli sistem) ile aynı anlamda kullanılsa da aslında daha geniş bir çerçeveyi ifade eder. Sosyal güvenliğin katılımsız/primsiz tarafında muhtaçlara ayni ve nakdi yardımlar sağlanması ve hizmetler sunulması işlevi olan sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler yer alır.

Sosyal yardımlarda parasal edim, sosyal hizmetlerde ise hizmet edimi daha ağır basar (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2019: 9). Sosyal güvenlik sistemi içinde olan sosyal yardımlar, ayni veya nakdi olarak “muhtaç durumdaki kişilere yardım sağlamayı”; sosyal hizmetler ise, kimsesiz çocukların korunması gibi sunduğu hizmetler ile bireylerin çevreye ve topluma uyum sağlamasını kolaylaştırmayı amaçlar (Uşan, 2009: 32). Çoğu devlet vatandaşlarını emeklilik için birikime zorlar ve finansmanı aktif sigortalıların katkısına dayanan “dağıtım yöntemiyle³” emeklilik programında (ki kamu tarafından zorunlu kılınan emeklilik planlarının çoğu bu şekilde finanse edilir), katkı payları derhal mevcut emekli maaşlarını ödemek için kullanılır (Iglesias ve Palacios, 2001: 213).

³ Bu yöntem İngilizce literatürde “PAYG - Pay As You Go” olarak adlandırılır.



Şekil 2.3. Sosyal Güvenlik Rejimi

Kaynak: (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2019: 9; Tuncay, 2000: 3; Uşan, 2009: 32) kaynaklarından yararlanılarak oluşturulmuştur.

Dağıtım sisteminde, sosyal güvenlik harcamaları o dönem içinde elde edilen gelirlerle karşılanır: Yani her çalışan hem kendinden öncekilerin hem de aynı dönemde sosyal güvenlik sisteminden faydalananların harcamalarına katkıda bulunur (Koray, 2008: 329-330; Yılmaz, 2014: 26). Çalışanların ücretlerinden kesilen sigorta primlerinden oluşan katkıların yanı sıra işverenin ödediği sigorta primleri ve devletin katkısı bu sosyal güvenlik sisteminin finansmanı açısından önemlidir (Koray, 2008: 330).

“Devletin yetkisi, mutlaka devletin yönetmesi anlamına gelmez” anlayışı ile artan sayıda ülke, zorunlu sistemlerinin bir parçası olarak özel olarak yönetilen ve finanse edilen programlara yönelmektedir (Iglesias ve Palacios, 2001: 213). Bu programlar fonlama (kapitalizasyon) yöntemine dayanır. Zorunlu sigortaya ek olarak da kullanılabilen bu yöntemde, her nesil kendi sosyal güvenlik giderini karşılamak üzere tasarruf yapar, gelecek risklere karşı önden ödemesi yapılan primler, bir fonda toplanır ve nemalandırılır (Yılmaz, 2014: 28).

Bununla birlikte, özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu sosyal güvenlik kurumları gelir ve gider dengesizliği başta olmak üzere birçok sürdürülebilirlik sorunu ile başa çıkmak zorundadır. Kamu sosyal güvenlik kurumlarının, bu mücadeleyi, sürdürmesinin en pratik yolu ise çalışanların ve işverenlerin ödeyeceği katkı payının

artışı ve belirlenmiş fayda esasına göre faydalanıcılara yapılan harcamaların kısılmasıdır. İkincisinin, bir kamu politikası olarak, demokratik seçimlerin yapıldığı gelişmekte olan ülkelerde, siyasal aktörlerin sürece dâhil olması neticesinde uygulanması oldukça zordur. Bu kapsamda, sosyal güvenlik sisteminin açıkları artmaya devam ederken, aktif çalışanların ve işverenlerin ödediği katkı payları da bir paradigma değişimi yaşanana kadar artmaya devam eder. “Kazançsız döngü” olarak adlandırılabilir bu döngünün kırılmasını önleyen ise etkisi uzun döneme yayılan kayıt dışılık kaynaklı sorunlardır. Bu sorunlar, prim gelirlerinin (daha yüksek oranlar belirlense de) azalması, işletmeler arasında haksız rekabetin artması, kötü çalışma koşulları içinde düşük ücretle çalışan bir işgücü olarak sıralanabilir. Bunun sonucu ise artan oranda ekonomik istikrarsızlıktır. Ekonomik istikrarsızlık devleti daha fazla müdahaleye zorlayarak bu döngüyü yeniden başlatır.

2.7. Ücret, İşsizlik Sigortası ve İş Güvencesi

İşçi ve işveren arasındaki iş ilişkisinin temel unsuru olan ücret bir ülkenin gelişmesi, kalkınması, sosyal gelişiminin sağlanması ya da politik istikrarının korunması açısından önemli bir role sahiptir (Özer vd., 2017: 237). Organizasyon içerisindeki yeri düşünüldüğünde, ücretin, üretimi ve üretimin verimliliğini artıran temel faktörlerden biri olduğu görülür (Özer vd., 2017: 237).

4857 sayılı İş Kanunu’nda ücret, “bir kimseye bir iş karşılığında işveren veya üçüncü kişiler tarafından sağlanan ve para ile ödenen tutar” olarak tanımlanır ("İş Kanunu," 2003).

Ücret, iş gücünü kiraya vermesi karşılığında işçiye ödenen bedel; üretim faaliyetine bedensel veya düşünsel çaba harcayarak katkıda bulunan kişiye emeği karşılığı üretim miktarı, zaman veya başka bir kritere göre belli bir yöntemle hesaplanarak ödenen para; emeğin fiyatı olarak da tanımlanabilir (Özer vd., 2017: 233).

Ücret "fiziki ve fıkri emeğin bedeli (fiyatı) yahut üretime emeği ile katılanların mahsulden aldıkları pay veya işçiye gördüğü işten dolayı yapılan her türlü ödeme gibi objektif bir kritere dayanabileceği gibi" çalışanlar bakımından sadece bir ve genellikle tek gelir kaynağı iken çalıştıranlar yani işverenler bakımından ise sadece bir maliyet ve masraf faktörüdür (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 95).

Ücretin başarı elde etme duygusunun sembolik bir aracı, sosyal statü göstergesi olması, çalışan için önemli bir motivasyon kaynağı olması sonucunu da doğurur (Özer vd., 2017: 238-239). Bunun tam aksi bir durum yani yeterli ücret gelirin yokluğu işçiyi tatminsizliğe sürükler (Özer vd., 2017: 239). Bu bakımdan ücret dengesi yeterli nitelik ve sayıda çalışan bulunmasını ve onların iş yerinde devamlılığını sağlamalı yani çalışmayı özendirmeli; ancak yatırımları ve kârı olumsuz yönde etkileyip işletmenin varlığını tehlikeye sokmamalıdır (Özer vd., 2017: 239).

Çalışmanın kapsamı bakımından ücret türlerine değinilmeyecek olmakla birlikte ülkemizde kıdem tazminatının ödenmesinde esas alınması bakımından giydirilmiş brüt ücret kavramı açıklanmalıdır.

Giydirilmiş brüt ücret, işçinin aldığı brüt ücrete (işçinin eline geçen net ücrete, sosyal güvenlik primi işçi payı, işsizlik sigortası işçi payı, gelir ve damga vergileri kesintileri eklenmek suretiyle bulunan ücrete) ek olarak sağlanan menfaatlerin parasal tutar olarak toplamını ifade eder.

Bu ek menfaatlerin tümünün sayma yoluyla belirlenmesi mümkün olmasa da sosyal yardımlar, primler, ikramiyeler, yemek yardımı, yakacak yardımı, giyim yardımı gibi unsurlar örnek olarak verilebilir.

İşsizliğin yoksulluk gibi kapitalist gelişimin kendiliğinden ortadan kaldırılabilir bir sorun olmadığını belirten ve bir felaket olarak gören Schumpeter'e göre, normal sınırlarını aşan işsizlik, kapitalist gelişimin belirgin özelliklerinden biri olan sanayi devrimlerinin her birinin refah dönemini izleyen “uyum” dönemlerinde ortaya çıkan karakteristik bir olgudur (Schumpeter, 2012: 88). Bu yönüyle, işsizlik sigortası, işçinin işsizliğe bağlı oluşan gelir kaybını telafi etme fonksiyonu ile sermaye hareketlerinde ve dolayısıyla üretimde kontrollü bir süreklilik sağlar.

İşsizlere yapılan ödemeler neticesinde oluşan tüketim emek talebini besleyen harcama kalemlerinden biri olarak da işsizliğin artışını sınırlayan önemli bir fonksiyonu yerine getirir (De Brunhoff, 1992: 39).

Bununla birlikte, işsizliğin mevcudiyetinin, kamusal olarak yürütülen işsizlik sigortası sistemlerine içkin olan ve sistemin suiistimal edilme ihtimalini ortaya koyan ahlaki

tehlike nedeniyle, işsizlik sigortasının varlığından kaynaklandığı iddiasının da ortaya atıldığı görülür (De Brunhoff, 1992: 92).

Bir diğer görüşe göre, işsizlik sigortası, herhangi bir ülkedeki en önemli sosyal koruma politikalarından biridir. Temel amaç, miyop davranışlar veya likidite kısıtlamaları karşısında tasarruf etmenin imkânsızlığı nedeniyle bireylerin kendileri tarafından gerçekleştirilemeyebilecek olan gelir sürekliliğini sağlamaktır (Berstein, Fajnzylber ve Gana, 2012: 264).

Bir başka değerlendirmeye göre, işsizlik sigortası işini kaybeden işçilere mali tazminat sunarak, iş kaybının zorluğuna karşı koruma sağlar; bu koruma tipik olarak başka bir iş aramaya yönelik teşvikleri azaltır, bu yönüyle ahlaki bir tehlike barındıran bir programdır (Reyes, van Ours ve Vodopivec, 2012: 285). Ahlaki tehlike bakımından, bir işçinin işsizlik deneyimini takip etmek, küçük kayıt dışı sektörlere sahip gelişmiş ekonomilerde zordur; büyük bir kayıt dışı sektöre ve önemli bir tarım sektörüne sahip ekonomilerde ise muhtemelen imkânsızdır (Parsons, 2012a: 161).

Bu koşullar altında, işsizlik sigortası sistemleri en iyi ihtimalle kayıtlı sektöre yöneliktir, bu sektörde işten çıkarılan işçiler, yeniden çalışmaya başarlarsa işsizlik yardımları da kesilir (Parsons, 2012a: 161).

Ulusal mevzuatımızda işsizlik sigortası, “bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigorta” olarak tanımlanır ("İşsizlik Sigortası Kanunu," 1999).

Genel olarak dünya uygulamalarına bakıldığında da işsizlik sigortasının, işçinin fiili işsizlik deneyimine bağlı olan, tipik olarak, ortaya çıkan işsizlikle az ya da çok çakışan dönemde periyodik ödemeler sağlayan programlar olduğu görülür (Parsons, 2012a: 161).

Gelişmekte olan ülkeler genellikle işsizlik zamanlarında koruyucu işsizlik sigortası planlarını tasarlamak ve kapsamlı bir biçimde uygulamak isterler; ancak, bu ülkelerin kayıt dışı sektörlere yayılmış olan istihdam ve işgücü piyasası düzenlemelerini izleme konusundaki kapasite sınırlılıkları bu hedefe ulaşmayı oldukça güçleştirir (Berstein

vd., 2012: 259). Gelişmiş ekonomilerde ise genellikle mevcut olan standart risk havuzu düzenlemeleri, tüm işçilerin belirli bir işsizlik yardımı programı karşılığında benzer bir prim ödediği normal sigorta sözleşmelerine benzer; kaynaklar bireyler arasında ve zaman içinde iyiden kötüye doğru aktarılır, sürdürülebilir olduğunda, bu tür bir düzenleme çoğu çalışan için etkili bir koruma biçimi sağlar (Berstein vd., 2012: 259). Bununla birlikte, risk heterojen olduğunda, istikrarlı işçilerden veya ekonomik sektörlerden yüksek hareketliliğe sahip işçilere veya endüstrilere verimsiz yeniden dağıtım meydana gelebilir (Berstein vd., 2012: 259).

Ek olarak, kaynakların bir havuzda toplanmış doğası, işçilerin mevcut işlerini sürdürme veya yenilerini aramaya yönelik teşviklerini azaltarak ahlaki tehlike oluşturabilir (Berstein vd., 2012: 259). Güçlü ahlaki tehlike ve ters seçim sorunlarının yanı sıra ilişkili risklerle başa çıkma güçlükleri, işsizlik sigortasının özel sektör aktörleri tarafından sağlanmasını engeller (Berstein vd., 2012: 265). Eğer adalet ve hakkaniyet önemli sigorta hedefleri olarak görülüyorsa, işsizlik risklerini hafifletmek için uygun maliyetli kamu sigortasının sağlanması gerekmektedir (Leschke, 2008: 44). Tasarruf veya borçlanma yoluyla işçinin zorunlu olarak kendisini sigortalamasının önemli sınırlamaları vardır; aslında, etkili bir şekilde korunmak için bir işçinin, geliri göz önüne alındığında tasarrufundan daha fazla birikime ihtiyacı olabilir, bununla birlikte iş hayatı boyunca, hiç işsiz kalmayabilir ve dolayısıyla harcamasını gereksiz yere azaltmış olabilir (Berstein vd., 2012: 265). Gelişmekte olan ülkelerde yeniden dağıtım hususlarına katkıda bulunacak olan, sigortanın özel sektör tarafından sağlanmasındaki bu dezavantajlar, devletin işsizlik yardımlarının sağlanmasında önemli tek aktör olduğu anlamına gelir (Berstein vd., 2012: 265). Kamusal sigorta genel olarak ahlaki tehlike sorunlarına özel sigortadan daha etkili bir şekilde karşı koyamaz; bununla birlikte, yasama yetkileri nedeniyle devlet öncülüğündeki sigorta, kontrol önlemlerini ayarlama veya güçlendirme konusunda özel sigortadan daha iyi bir konumda olabilir (Leschke, 2008: 41).

Bununla birlikte, denetim ve destekleri azaltan yaptırımlar, çalışma gereksinimleri ve mali teşvikler gibi çeşitli mekanizmalar, işsizlik sigortası programlarının doğasında yer alan istihdamı engelleyici unsurların azaltılmasına yardımcı olabilir. (Reyes vd., 2012: 285). Birincisi, destekten yararlanan işsizlerin, iş arama faaliyetleri ve işgücü

piyasası durumu izlenebilir; belirli performans kriterlerini karşılamıyorlarsa, sağlanan yardımın azaltılması gibi yaptırımlar uygulanabilir (Reyes vd., 2012: 285). İkinci olarak, destek alanlara çalışma veya diğer gereklilikler zorunlu tutulabilir; örneğin, ödeneği almaya devam etmek istiyorlarsa, eğitim veya kamusal işlere katılmaları istenebilir (Reyes vd., 2012: 285). Üçüncüsü, yeniden istihdamı daha cazip hale getirmek için mali teşvikler getirilebilir (Reyes vd., 2012: 285).

Seçenekler arasında zaman içinde yardım seviyelerinin düşürülmesi, hızlı yeniden istihdam için ikramiyelerin getirilmesi, gelir vergisi oranlarının düşürülmesi ve istihdam sübvansiyonlarının ve en radikal aynı zamanda da umut verici çözüm olarak görülen işsizlik sigortası tasarruf hesaplarının getirilmesi yer alır (Reyes vd., 2012: 285-286).

İşsizliği bir felaket olarak gören Schumpeter'e göre asıl trajedi ise ekonomik ilerlemeyi kesintiye uğratmaksızın işsizlere yardım edilemeyecek bir geleceğe sahip olmaktır (Schumpeter, 2012: 89).

Bu bakımdan, yirminci yüzyılın sonlarında, birçok OECD ülkesi, zorunlu kıdem tazminatlarının yüksek işsizlik oranlarına neden olduğu argümanıya, iş güvencesi düzenlemelerini azaltıcı tedbirlere ağırlık verir (Parsons, 2012b: 134).

İşsizlik sigortası ülkemizde görece geç bir tarihte yürürlüğe girmekle birlikte, işsizlik sigortası fonu sürdürülebilirlik konusunda kendini ispatlayan güçlü aktüeryal yapısıyla işsizlik ödeneklerinin sağlanması yanında mesleki eğitim, kurslar, işbaşı eğitimi, toplum yararına programlar gibi aktif işgücü programlarının finansmanına katkı sağlamaktadır. Ayrıca, istihdam teşviklerinin finansmanında işsizlik sigortası fonu etkin olarak kullanılmaktadır. İşverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamının yüzde biri ise Ücret Garanti Fonu'na aktarılmakta, ödenmeyen işçi ücretlerinin bu fon kaynaklarından sınırlı olarak karşılanması sağlanmaktadır.

Çalışma hayatında, devlet müdahalelerinden biri de iş güvencesi uygulamasıdır. İş güvencesi, bir veya daha fazla işçinin işten çıkarılması esnasında yargısal denetime tabi olacak şekilde işyerine ya da işçiye ilişkin geçerli bir sebep gösterilmesi veya işten çıkarma gerçekleşmeden idari bir makama bu durumun bildirilmesi ya da bir idari makamdan işten çıkarma için izin/onay alınmasına kadar ilerleyen, esasında işgücü

piyasaşının esnekliğine göre biçimi ya da oranı değişen önemli bir devlet müdahalesidir.

İş güvencesi basit anlatımla, işçinin işten çıkarılmasının işveren tarafından haklı veya geçerli bir sebebe bağlanmasını, işten çıkarma kararlarının yargısal denetime tabi olmasını sağlayan bir uygulamadır.

Yargı mercileri tarafından işten çıkarmanın geçersiz olduğu sonucuna ulaşılması durumunda, işçinin işine geri dönmesine karar verilir. İşveren işçinin işe geri dönmesine yönelik yargı kararına uymaz ise işçinin çalışmadığı süre yanında işe iade edilmeyen işçinin durumu ( zellikle hizmet yılı yani kıdemi) gözetilerek hâkim tarafından takdir edilen işe iade edilmeme tazminatını ödemelidir.

İş güvencesi özünde işten çıkarmak için geçerli sebep sayılmayacak halleri belirlemenin ötesindedir. Çünkü işverenin kararının yerindeliği hâkim tarafından denetlenir. Bu denetim yapılırken de işçi yararına yorum ilkesi esas alınır. Hâkim, ilişkinin güçsüz tarafı olduğuna inanılan işçi lehine olan bazı ilkeleri gözetebilir. Birçok durumda mahkemede ispat yükü işverene yüklenir.

Bir işçinin işten çıkarılması kararında, feshin son  are olması ilkesine uyulmalıdır. Bu ilke basit olarak, özellikle işletmelerin yeniden yapılandırılması esnasında işletmesel/ekonomik nedenlerle işten çıkarmaları denetler. İşçinin değişen durumunun da bu denetimin kapsamına girdiği dikkate alınmalıdır. Bir işçiye çalıştığı birimde ya da pozisyonda işverenin ihtiya ı kalmasa ya da işçinin yürüttüğü işini çeşitli nedenlerle yerine getirme imkânı olmasa dahi, işçiye işletmedeki farklı bir birimde ya da işte veya pozisyonda çalışma imkânı verilip verilmediği gözetilir.

İş güvencesi bu yönüyle kıdem tazminatına hak kazanmayı da kolaylaştırır. Örneğin, işten çıkarma kararlarının yargısal denetimi neticesinde işveren işçisini işletmesel olarak haklı bir sebeple işten çıkardığını bu bakımdan yürürlükteki mevzuat uyarınca kıdem tazminatına hak kazanılamadığını varsaysa da yargı mercileri işçi lehine karar verirse kıdem tazminatına da hak kazanılır.

Mevzuatımızda işçiler bakımından iş güvencesi 4857 sayılı İş Kanunu'nun 18'inci maddesinde düzenlenmiştir. İş Kanunu uyarınca, belirsiz süreli iş sözleşmesi

kapsamında, otuz veya daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde en az altı aydır⁴ çalışmakta olan işçiler iş güvencesi hükümleri kapsamındadır. İş güvencesi iş sözleşmesinin işveren tarafından sonlandırılmasına ilişkin sınırsız bir koruma sağlamaz. Ancak, işveren, sözleşmeyi sonlandırmak istediğinde, işçinin yeterliliğinden veya davranışlarından ya da işletmenin, işyerinin veya işin gereklerinden kaynaklanan geçerli bir sebebe dayanmak zorundadır. İş sözleşmesinin işveren tarafından geçerli sebeple sonlandırılmadığını düşünen işçi, bu işlemi önce arabulucuya götürebilmekte, bu aşamada anlaşma sağlanamazsa iddiasını yargı mercilerine taşıyabilmektedir. İş sözleşmesinin geçersiz sebeple sonlandırılmasının işçinin işe iade edilmesi ve/veya işçiye tazminat ödenmesi gibi önemli sonuçları olması iş güvencesi uygulamasının işçiyi koruyucu etkisini ortaya çıkarmaktadır.

İş güvencesine ilişkin literatürdeki tanımların hepsinin kaynağı 'ILO'nun 158 sayılı Hizmet İlişkisine Son Verilmesi Sözleşmesi'nin dördüncü maddesinde yer almaktadır. Buna göre iş güvencesi; "işçinin, kapasitesine veya işin yürütümüne veya işyeri gereklerine dayalı geçerli bir son verme nedeni olması" halinde işten çıkarılabilmesidir ("158 No'lu Sözleşme," 1982).

Firmaları, olumsuz ekonomik koşullar karşısında işgücünü ayarlamaktan caydırmak için iş güvencesi hükümleri getirilmiştir (Montenegro ve Pagés, 2004: 403). Ancak, iş güvencesi hükümleri aynı zamanda işe alım kararlarını da değiştirmektedir (Montenegro ve Pagés, 2004: 403). İyi zamanlarda firmalar daha az işçi çalıştırırlar çünkü bu işçilerin gelecekte işten çıkarılmaları gerekebileceğini ve bunun maliyetli olduğunu hesaba katarlar (Montenegro ve Pagés, 2004: 403). İş güvencesi hükümlerinin istihdam oranları üzerindeki genel etkisi belirlenmemiştir çünkü bu, işten çıkarmalar üzerindeki olumsuz etkinin işe alım oranlarındaki düşüşle dengelenip dengelenmemesine bağlıdır (Montenegro ve Pagés, 2004: 403). Ancak, iş güvencesi düzenlemelerinin, işgücü arz esnekliğinin ortalama bir işçiden daha yüksek olduğu kabul edilen gençlerin ve vasıfsız işgücünün işe girişlerini güçleştirdiği düşünülür (Montenegro ve Pagés, 2004: 405).

⁴ Yer altında çalışan işçiler bakımından, iş güvencesi hükümleri kapsamında değerlendirilmede, süre şartı aranmamaktadır.

Kıdem tazminatı yükümlülüğü, işten çıkarmadan önce bildirim zorunluluğu ve disiplin nedeniyle işten çıkarmalara ilişkin sınırlamaların bir kombinasyonu olarak görülebilecek iş güvencesi düzenlemelerinin, hâlihazırda bir işe sahip olan çalışma çağındaki erkeklerin lehine olduğu, işgücü hareketliliği üzerinde olumsuz etkileri olduğu iddia edilse de; toplam istihdam üzerindeki sınırlı negatif etkisi olduğuna ilişkin söylemlerin, tahminden öteye gidecek kanıtları bulunmamaktadır (Parsons, 2012b: 150).

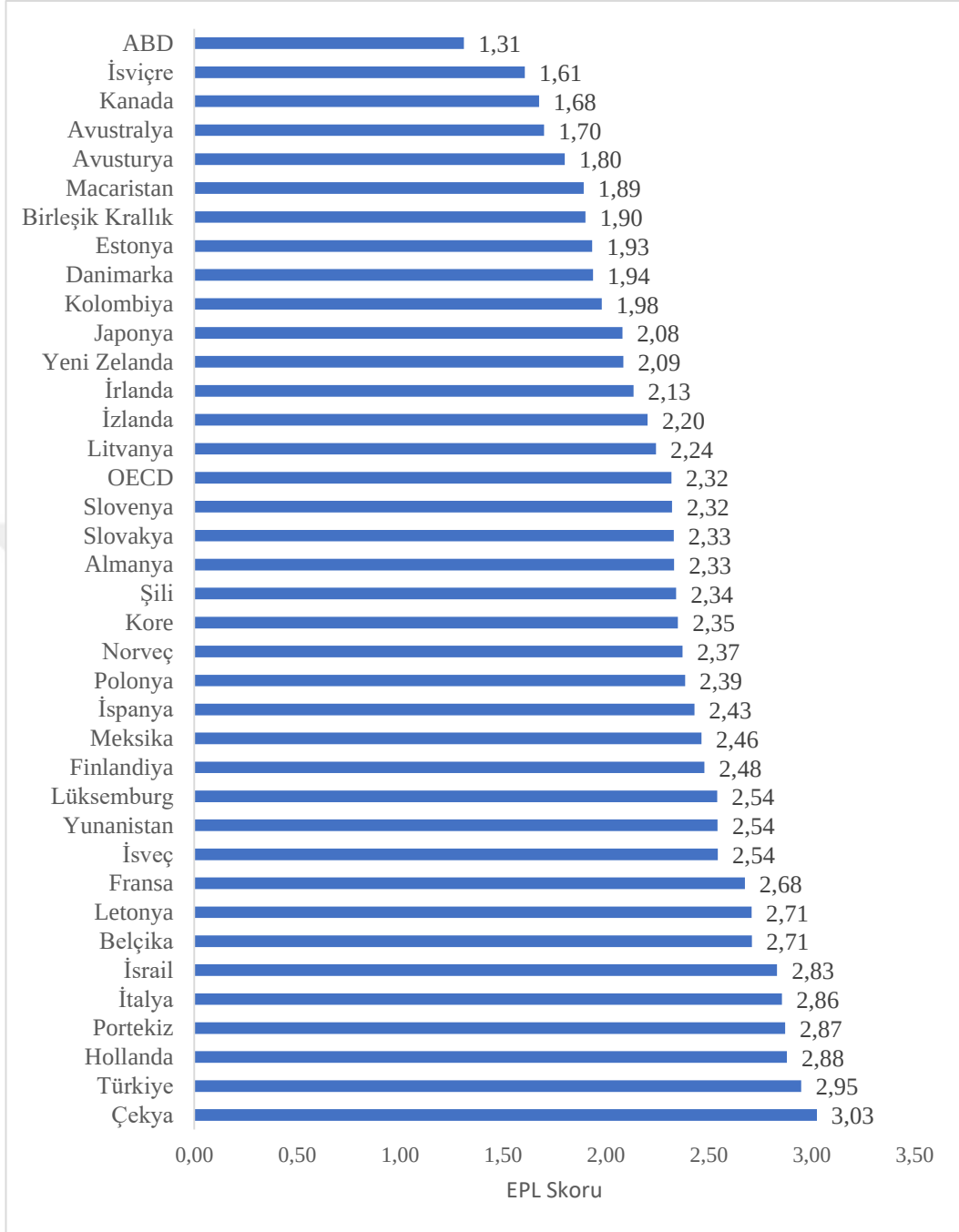
İş güvencesini sağlamaya yönelik müdahalenin boyutu ve türü ülkeler arasında önemli farklılıklar gösterse de iş güvencesi hükümlerinin arkasında görülen motivasyonun genellikle çalışma hayatında ekonomik açıdan güçsüz konumda görülen işçinin devlet tarafından korunması olduğu söylenebilir. Bu yönüyle iş güvencesine yönelik düzenlemeler ülkemizde olduğu gibi diğer birçok ülkede de yürürlükte dir.

Örneğin, ABD’de yürürlükte olan Engelli Amerikalılar Yasası (ADA)⁵, işverenlerin engelli işçilerin işe uyumunun ve işyeri olanaklarının engellilere uygun hale getirilmesinin sağlamasını şart koşar ve işe alma, işten çıkarma ve ücret konularında engellilere karşı ayrımcılığı yasaklayarak Avrupa ülkelerindeki iş güvencesine benzer bir fonksiyonu yerine getirir (Acemoglu ve Angrist, 2001: 915-916).

İşgücü piyasasındaki aşırı düzenleme, Avrupa kıtasının hayal kırıklığı yaratan ekonomik performansının ana nedenlerinden biri olarak 1990’lı yıllardan itibaren sürekli bir biçimde eleştirilir (Schivardi ve Torrini, 2008: 483). Özellikle, işten çıkarma kısıtlamalarının işgücü piyasasının verimli çalışmasını engellediği gerekçesiyle istihdam koruma mevzuatının etkilerine çok dikkat edilir (Schivardi ve Torrini, 2008: 483).

Ülkemizde kıdem tazminatı reformunun temel gerekçelerinden biri de istihdam koruma mevzuatımızın katılığına yönelik başta OECD olmak üzere uluslararası kuruluşların tespitleridir.

⁵ ADA’nın getirdiği yükümlülüklerin 1992’de 25 ve üzeri (1994’ten sonra 15 ve üzeri) işçi çalıştıran işverenler için yürürlüğe girmesinden sonra engelli işçi istihdamında keskin bir düşüş görülür. Aynı zamanda engelli transferleri alan engellilerin sayısı artmış olsa da engelli istihdamındaki düşüşün tek başına transferlerin artmasıyla açıklanamadığı görülür ve ADA’yı olası bir neden olarak bırakır (Acemoglu ve Angrist, 2001: 915-918).



Şekil 2.4. OECD Ülkelerinde EPL Göstergeleri

Kaynak: (OECD, 2020: 191)

İstihdamı koruma mevzuatına ilişkin OECD göstergeleri, sürekli işçilerin işten çıkarılmasına ve geçici işçilerin işe alınmasına ilişkin ulusal düzenlemeleri değerlendirmektedir. Hem bireysel hem de toplu işten çıkarmaları kapsar.

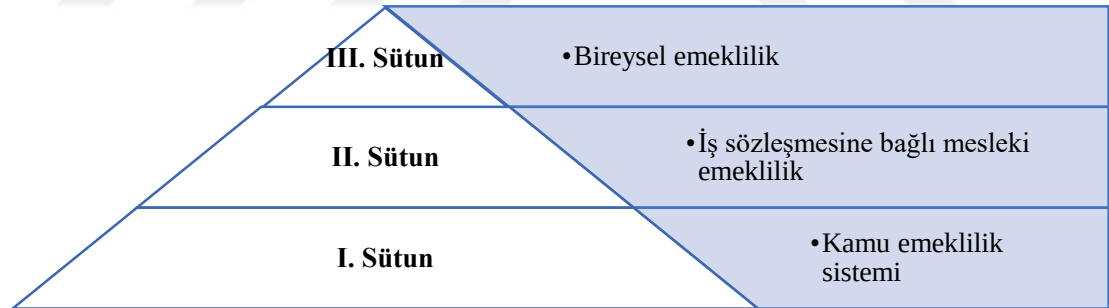
Göstergeler, OECD tarafından yasal mevzuat, toplu iş sözleşmeleri ve içtihatlarla ilişkin kendi değerlendirmelerinin yanı sıra OECD üyesi ülkelerden yetkililerin katkıları ve ülke uzmanlarının tavsiyeleri kullanılarak derlenmektedir.

OECD'nin İstihdamı Koruma Mevzuatı Endeksi'nde (EPL) skor 0 ilâ 6 puan arasında hesaplanmaktadır. Endekse göre daha düşük skor, daha esnek istihdam mevzuatı anlamına gelir.

Sürekli iş sözleşmesine sahip işçiler bakımından, OECD'nin 2013-2019 zaman serisini kullandığı ve 2020 yılında yayınladığı en güncel çalışmasında (versiyon 4 kapsamında), 38 ülke arasında mevzuat katılığı açısından Türkiye en katı istihdam koruma mevzuatına sahip ikinci ülkedir.

2.8 Emeklilik Planları

Emeklilik planları mesleki ve bireysel emeklilik planları olmak üzere ikiye ayrılır. Her ikisinin de zorunlu ve gönüllü biçimleri tasarlanabilir. Kıdem tazminatının emeklilik planına dönüştürülmesine yönelik model önerilerinin anlaşılabilir olması bakımından bu ayrıma değinilmesi önemlidir.



Şekil 2.5. Emeklilik Sisteminin Üç Sütunu

Emeklilik Planları genellikle ilkinin kamusal sistemlerin oluşturduğu üç sütun üzerinden yükselir.

ILO tarafından bu yapının zeminine bir sütun daha eklenmesi önerilir. Sütun 0 veya Emeklilik Katı olarak eklenmesi önerilen bu sütunun genellikle genel bütçeden finanse edilen primsiz bir emeklilik planı ile yaşlılara yönelik bir sosyal koruma tabanı oluşturması amaçlanır (ILO, 2018: 3). Sütun sıfırın özel tasarımı ne olursa olsun,

saygın ve onurlu bir yaşam için yeterli düzeyde fayda sağlayan asgari bir gelir düzeyini garanti etmelidir (ILO, 2018: 3).

Bu kapsamda dağıtım esasına dayalı kamu emeklilik sistemi yürüten ülkelerde, emeklilik maaşı olmayanlara ya da asgari bir gelir düzeyini sağlayamayanlara yönelik bir taban sütunu oluşturulması, birinci sütun finansmanını prim gelirlerine ek olarak devlet sübvansiyonlarıyla sağlayan ülkelerde; birinci sütunun fayda düzeyini, taban sütununun fayda düzeyine düşürme riski aktüeryal olarak bulunmaktadır.

2.8.1. Mesleki Emeklilik Planları

Bu tür planlara erişim, plan üyesi ile planı kuran işletme (plan sponsoru) arasında bir istihdam ilişkisi olmasına bağlıdır (Yermo, 2002: 3). Mesleki planlar işverenler veya işveren kuruluşları (örneğin sanayi birlikleri) tarafından, bazen de işçi kuruluşları (örneğin bir sendika) ile kurulabilir (Yermo, 2002: 3). Genel olarak, plan sponsoru mesleki emeklilik planlarına katkıda bulunmaktan sorumludur, ancak çalışanların da katkıda bulunması gerekebilir (Yermo, 2002: 3).

Tamamlayıcı emeklilik sistemi olarak da adlandırılan mesleki emeklilik planları, kamu emeklilik sisteminin sağladığı faydaları katkı payı ve sağlanan getiri ile orantılı olarak yıllık gelir planı şeklinde emeklilik döneminde artırma potansiyeline sahiptir. Ancak kısıtlı nakit çekme hakları sunması, emekliliğe kadar sistemde kalma zorunluluğu olması nedeniyle, işsizlik döneminde gelir sürekliliği sağlamaması bakımından kıdem tazminatının ikamesi olarak değerlendirilmemektedir.

2.8.2. Bireysel Emeklilik Planları

Bu planlara erişim bir iş ilişkisiyle bağlantılı değildir (Yermo, 2002: 3). Yani bireyler, işverenlerinin müdahalesi olmaksızın düzenlemelerin maddi yönlerini bağımsız olarak satın alır ve seçerler; işveren yine de bireysel emeklilik planlarına katkı payı yatırabilir (Yermo, 2002: 3).

Bireysel emeklilik planları fonlu sistemlerde taşınabilirlikleri ile öne çıkarlar. İşyeri değişikliğinden etkilenmeksizin birikimlerin aynı hesapta sürmesine imkân sağlayabilirler. Bununla birlikte, bireysel planın sağladığı fayda düzeyinin geleneksel kıdem tazminatı sisteminin fayda düzeyini karşılamaması önemli eleştirilerden biridir.

2.9. Kıdem Tazminatı ve İşsizlik Sigortası Tasarruf Hesapları

Kıdem tazminatı tasarruf hesapları, istem dışı işsizlik ve emeklilik dâhil olmak üzere, sınırlı bir ödeme olasılığına sahip tasarruf planlarıdır. Toplu olarak veya ayrılmayı takiben periyodik ödemeler olarak ödenebilir (Parsons, 2012a: 161). Kıdem tazminatı planlarının işe alma ve işten çıkarma maliyetleri üzerindeki etkisi, kritik olarak planın özel biçimine göre belirlenen faydaya hak kazanma kurallarına bağlıdır (Parsons, 2012a: 163). Kıdem tazminatı planlarının özel biçimleri ise yalnızca işçinin kusuru olmaksızın işten çıkarılması halinde fayda sağlayan sigorta planları ile gönüllü veya gönülsüz işten ayrılmayı da kapsayan tasarruf planları arasında yer alır (Parsons, 2012a: 163).

Şili uygulaması sonrasında, kamuoyu ilgisi, geleneksel işsizlik sigortası sistemlerine bir alternatif olarak işsizlik sigortası tasarruf hesaplarına (İSTH) yönelmiştir. İSTH, belirli bir zamanda toplam çalışan nüfus üzerinden işsizlik riskini bir havuzda toplamak yerine, geliri bir kişinin ömrü boyunca sürekli hale getiren bireysel zorunlu tasarruf planlarıdır (Ferrer ve Riddell, 2012: 211). Bunlar, işsizlik ve emeklilik dâhil olmak üzere sınırlı bir dizi izin verilebilir ödeme ihtimaline sahip tasarruf planlarıdır. İşsizlik ödemesinin, ortaya çıkan işsizlikle eşleşen bir periyotta olması beklenir (Parsons, 2012a: 161).

İSTH, işçilerin veya firmaların (veya Şili örneğinde olduğu gibi her ikisinin katkısı yanında devletin de katkı sağladığı) bireysel hesaplara düzenli katkı yapılması öngörülen zorunlu tasarruf planlarıdır (Ferrer ve Riddell, 2012: 212). Hesaplardaki pozitif bakiyeler kısa vadeli borçlanma araçlarının getirisini sağlarken, negatif bakiyeler aynı oranda borçlandırılır; emeklilik aşamasına gelindiğinde hesapta kalan pozitif bakiyeler emeklilik gelirine dönüştürülürken, hesaptaki negatif bakiyeler ise terkin edilir (Feldstein ve Altman, 2007: 29; Kugler, 2005: 490; Reyes vd., 2012: 286).

Feldstein ve Altman, İSTH'yi 25 yıllık bir tarihsel dönem boyunca simüle ederek, hemen hemen tüm bireylerin pozitif hesap bakiyelerine sahip olduğunu ve bu nedenle işsizlik tazminatının maliyetine karşı duyarlı olduklarını, işsizlik yaşayan bireyler arasında bile, çoğunun işsizlik döneminin sonunda pozitif hesap bakiyesi olduğunu, klasik işsizlik yardımlarının yaklaşık yarısı, çalışma hayatlarının sonunda hesapları negatif olan kişilere gidecek olsa da, bu sistemde yardımların üçte birinden azının,

işsizken hesap bakiyeleri de negatif olan kişilere gittiğini tespit eder (2007: 56). Sonuç olarak araştırmacılara göre, bu gerçekler, işsizlerin teşviklerinde önemli bir potansiyel iyileşme olduğunu, negatif bakiyeleri affetmenin vergi mükelleflerine maliyetinin, mevcut işsizlik sigortası sisteminin vergi mükelleflerine maliyetinin yarısından önemli ölçüde daha az olduğunu ortaya çıkarırlar (Feldstein ve Altman, 2007: 56).

İşsizlik durumunda, işçi başka bir işe geçişi desteklemek ve yaşam standardını sürdürmek için hesabından para çekebilirken, ödenen katkıların zorunlu ve evrensel doğasından kaynaklı sınırlılığı, işçilerin işsizlik yardımlarının maliyetini içselleştirmesini sağlama potansiyel avantajına sahiptir; böylece çoğu sigorta planında mevcut olan geleneksel ahlaki tehlike sorunundan kaçınmak için başarılı görülür ve genel olarak bu sistem, geleneksel işsizlik sigortasında olduğu gibi iş arama teşvikini olumsuz etkilemez hatta güçlendirir (Berstein vd., 2012: 259; Ferrer ve Riddell, 2012: 212; Kugler, 2005: 490; Reyes vd., 2012: 286-293; Stiglitz ve Yun, 2005: 2039).

İSTH sistemi, genel işsizliği önemli ölçüde azaltma ve ücret gelirleri üzerindeki vergileri düşürerek ücretleri artırma potansiyeline sahiptir (Reyes vd., 2012: 286).

2.9.1. İSTH ile Kıdem Tazminatının Karşılaştırılması

İSTH hakkındaki tartışmaların çoğu, Latin Amerika'daki en yaygın işsizlik koruması biçimi olan kıdem tazminatına göre avantajlarına odaklanmaktadır (Ferrer ve Riddell, 2012: 212). İSTH, kıdem tazminatı ile aynı avantajlardan bazılarını sunmaktadır. Kıdem tazminatı götürü bir meblağdır; genellikle işte kalma süresine bağlıdır—işten ayrıldıktan sonra alınır; iş arama çabalarını etkilemezken, görevi kötüye kullanma nedeniyle işten çıkarılma genellikle kıdem tazminatını engellediğinden, işte harcanan çabayı azaltması da olası değildir ve bu nedenle hem İSTH hem de kıdem tazminatı işçi için ahlaki tehlikelerden kaçınabilir (Ferrer ve Riddell, 2012: 212).

Sistemler arasındaki temel fark, kıdem tazminatının bir firma için İSTH'nin yaratmadığı ek ahlaki tehlikeler yaratmasıdır (Ferrer ve Riddell, 2012: 212). Kıdem tazminatı ödemesi iş sözleşmesi sona erdiğinde yapıldığından ve tutarı önemli boyutlara ulaşabildiğinden, firmaların ödemedi kaçınma riski vardır (Ferrer ve Riddell, 2012: 212). Ödemedi kaçınma firmanın iflasının ötesinde kıdem tazminatı tasarruf ödemesi yapan firmalar bakımından da geçerli olabileceği, işçinin tasarruf

hesabına yapılan ödemelerin maliyetinin bir kısmının işçiye yansıtılması şeklinde bir ahlaki tehlike olduğu da yapılan çalışmalarda ortaya çıkmaktadır (Kugler, 2005: 487-500)

Ek olarak, firmaların kıdem tazminatı yükümlülüğünü desteklemek için yeterli mali kaynak bulundurmaları için genellikle yasal bir gereklilik yoktur ki bu durum, bir firma önemli işgücü ayarlamaları yapmak zorunda kaldığında likidite sorunları yaratır (Ferrer ve Riddell, 2012: 213). Bireysel hesaplara düzenli olarak daha küçük ödemeler yapıldığı için İSTH bu tür teşvik sorunları yaratmaz; dolayısıyla, İSTH'nin kıdem tazminatına göre ana avantajı, firmanın ahlaki tehlikesini önlemesi ve işsizlik durumunda işçiye ödeme garantisi vermesidir (Ferrer ve Riddell, 2012: 213).

İki sistem arasındaki ek bir fark, bir İSTH'nin, kıdem tazminatında olduğu gibi işten çıkarma maliyetinden ziyade gecikmiş bir ödeme olarak nitelendirilmesidir ki bunun, gelir korumasını düşürmeden daha esnek bir işgücü piyasası yaratmak açısından önemli sonuçları vardır (Ferrer ve Riddell, 2012: 213). Bir firmayı büyük bir kıdem tazminatı ödemekten kaçınmaya iten aynı teşvikler, üretken olmayan işçileri işten çıkarılmasını veya (resmi olarak) ek işçilerin işe alınmasını engelleyebilir (Ferrer ve Riddell, 2012: 213).

İSTH'nin geleneksel kıdem tazminatına göre avantaj sunduğu diğer bir boyut, tipik olarak nispeten düşük idari maliyetlere sahip olması, fonlara genellikle herhangi bir ayrılma durumunda erişilebildiğinden, kapsamlı bir izlemeye gerek duyulmaması bunlara ek olarak, fonlar bireysel hesaplara (çoğu durumda mevcut finansal kurumlarda) yatırıldığından, yönetim maliyetlerini azaltmasıdır (Ferrer ve Riddell, 2012: 213).

2.9.2. İSTH'de Yaşanan Sorunlar

Bir İSTH sisteminin en büyük belirsizliklerinden biri, işsizlik riskine karşı yeterli teminat ve yardım sağlama kapasitesiyle ilgilidir (Ferrer ve Riddell, 2012: 213). İşsizler, ortak bir kaynak havuzundan ziyade kişisel bir hesaptan para çektiği için, sık veya uzun süreli işsizlik dönemleri yaşayanlar için yardımlar yeterli olmayabilir ve bu nedenle, para çekme limitleri koyulur ya da İSTH sistemleri tek işsizlik koruması biçimi olarak tasarlanmaz ayrı bir genel fona devlet katkısı gibi bu durumları

hafifletecek ek özellikler içerirler (Ferrer ve Riddell, 2012: 213). En yaygın teorik öneri, kendi kendine sigorta ve kamu sigortasının bir birleşimini içerir ki bu modellerde işçiler, kendi işsizlik hesabı bakiyelerinin tükenmesi durumunda devletten borçlanabilmektedir (Ferrer ve Riddell, 2012: 213).

İSTH sistemlerinin kapsamına ilişkin ek bir sorun, Şili gibi birçok Latin Amerika ülkesindeki kayıt dışı ekonomilerle bağlantılı olarak ortaya çıkmaktadır. Kayıt dışı ekonominin yoğun olduğu Latin Amerika ülkeleri incelendiğinde, devletlerin uygulayamayacakları aşırı vergiler ve işgücü piyasasına yönelik düzenlemeler getirildiğinde kayıtlı ekonominin cazibesini kaybettiğine dair görüşü doğrulayan çalışmalar bulunmaktadır (Loayza, 1996: 1). Hem politika parametrelerinde hem de devlet kurumlarının niteliğinde kayıt dışı ekonominin görece boyutunda bir artışı teşvik eden değişiklikler, aynı zamanda ekonomik büyüme hızında bir azalmaya neden olur (Loayza, 1996: 30).

Bunun yanında, yardımlar ile prim süresinin uzunluğu arasındaki doğrudan bağlantı, İSTH'nin işsizlikle ilişkili gelir kaybına karşı uygun koruma sağlamadaki etkinliğini azaltır: Kısa prim dönemleri olan işçiler yetersiz yardım alırken, uzun prim dönemleri olanlar fazladan kapsanma eğilimindedir (Berstein vd., 2012: 259-260).

2.9.3. İSTH'nin Avantajları

Genel olarak, İSTH, geleneksel işsizlik koruma sistemlerinin bazı en kötü özelliklerinin üstesinden gelme, ahlaki tehlikeyi azaltma, idari maliyetleri (işsizlik sigortasına ilişkin olarak) düşürme, işten çıkarma maliyetlerini azaltma ve firmaların likidite sorunlarından kaçınma (kıdem tazminatı ile ilgili olarak) potansiyeline sahiptir (Ferrer ve Riddell, 2012: 214).

İSTH ile işsizlik hesaplarındaki fonlar emekli olduktan sonra emeklilik fonlarına dönüştüğü için, bireysel emeklilik planları geliştirmek için bir temel sağlayabilir (Ferrer ve Riddell, 2012: 214). Şirket emeklilik planlarına bir alternatif olarak, İSTH tamamen taşınabilir olma (dolayısıyla, bir işçinin hareketliliğini kısıtlamama) ve görece düşük idari maliyet avantajına sahiptir (Ferrer ve Riddell, 2012: 214).

2.9.4. Dayanışma Fonu

Dayanışma Fonu, yalnızca istemsiz ayrılıklar için mevcut olması anlamında, geleneksel kıdem tazminatı programlarının önceden finanse edilmiş bir ikamesi olarak görülebilir (Berstein vd., 2012: 279).

Dayanışma Fonu'nun önceden finanse edilen doğası, işveren açısından işçileri işten çıkarmak için daha az caydırıcı olmakla birlikte, aynı zamanda, yardımın programın kurallarına göre ödenme olasılığının daha yüksek olmasıyla ilişkilidir (Berstein vd., 2012: 279).

İSTH'de dayanışma fonu veya güvence fonu, belirli gereksinimleri karşılayan ve birikimlerini tüketen işçilere kaynak sağlar (Berstein vd., 2012: 266). Bu fon, bireyler arasında bir dereceye kadar risk havuzuna izin vererek ve sistemi uygulanabilir hale getirerek bir sigorta bileşeni rolünü oynar; işçiler emekli maaşlarını artırmak için pozitif İSTH bakiyelerini kullanabildikleri için (bu seçenek gönüllü olmasına rağmen) emeklilik sistemiyle bir miktar entegrasyon vardır (Berstein vd., 2012: 266).

2.10. Politika Transferi, Dijital Demokrasi ve Katılım

Politika transferi süreci, diğer ülkelerin reform deneyimlerinden yararlanmayı sağlayan prensipte gönüllü bir aktarım sürecidir. “Belirli bir zaman ve/veya yerdeki kurumlar, yönetsel düzenlemeler, politikalar hakkındaki bilginin, bir başka yer ve/veya zamanda kurumların, yönetsel düzenlemelerin, politikaların geliştirilmesinde kullanıldığı süreçtir” (Dolowitz & Marsh, 1996, p. 344). Kaynak ülke ile hedef ülke dışındaki bir üçüncü tarafın transfer sürecine dâhil olması durumu özellikle gelişmekte olan ülkelerin veya az gelişmiş ülkelerin mali kaynak teminine koşul olarak gösterilen reform geçmişlerinde önemli bir yer kaplar.

Politika transferine ilişkin herhangi bir spesifik durum, süreçlerin ve araçların bir kombinasyonunu içerebilse de temelde dört farklı politika aktarım aşaması veya derecesi vardır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 13). Bunlar: doğrudan ve tam aktarımı içeren kopyalama; politika veya programın arkasındaki fikirlerin aktarılmasını içeren benzeşim; birkaç farklı politikanın karışımını içeren kombinasyonlar; başka bir yetki alanındaki politikanın bir politika değişikliğine esin kaynağı olabileceği, ancak o

yerdeki nihai sonucun aslında orijinaline dayanmadığı esinlenmedir (Dolowitz ve Marsh, 2000: 13).

Bu kapsamda, çalışmada seçilen ülkelerin reform deneyimlerinden esinlenilmektedir. Bu esinlenme sonucunda, çalışmada Türkiye için önerilen model, bireysel fon sisteminden, tamamlayıcı/mesleki emeklilik sisteminden ve dayanışma fonu destekli İSTH sisteminden belirli unsurları bünyesinde barındırmaktadır.

Dijital teknolojilerin benimsenmesini, kullanımını ve uygulamaların değiştirilmesini öngören dijitalleşme, günümüzde toplumsal hayatın en önemli süreci haline gelmiştir (Özer, 2023: 350).

Dijital demokrasi, geleneksel "analog" siyasal pratiklerin yerine geçmeyen ancak bunlara ek olarak, bilgi ve iletişim teknolojisi veya bilgisayar aracılı iletişim kullanarak demokrasiyi zaman, mekân ve diğer fiziksel koşullar olmaksızın uygulama girişimlerinin bir bütünü olarak tanımlanır (Hacker ve van Dijk, 2000: 1).

Dijital katılım ise vatandaşların siyasi arenaya, sivil alana ve kamusal karar alma süreçlerine katılımı için dijital kanalların kullanılması, vatandaşların daha yenilikçi ve etkili katılımına ve katılım düzeylerine imkân sağlanmasıdır (OECD, 2022a: 189).

Bu kapsamda, Türkiye'nin gelişmiş e-Devlet Kapısı üzerinden dijital katılım, sosyal diyalogun kapsayıcı ve etkin bir biçimde yürütülmesinin önemli bir aracı olma potansiyeline sahiptir.

2.11. İçeridekiler - Dışarıdakiler Teorisi

Assar Lindbeck ve Dennis J. Snower tarafından ortaya konulan İçeridekiler-Dışarıdakiler Teorisi, işgücü piyasasındaki çalışan grupları arasındaki çıkar çatışmasını konu edinir. "İçerdekiler", pozisyonları işgücü devir maliyetleri tarafından korunan, bir işyerinde çalışmakta olan imtiyazlı işçilerdir; "dışarıdakiler" ise böyle bir korumadan yararlanamayan; işsizler veya işgücü piyasasının kayıt dışı, rekabetçi sektörlerinde çalışanlardır (Lindbeck ve Snower, 2002: 1).

Teori, çeşitli işgücü devir maliyeti türlerinin içeridekilere verdiği pazarlık gücünün, nasıl kendi çıkarları için kullanıldığını, içeridekilerin faaliyetlerinin dışarıdakileri nasıl etkilediğini ve bunun tam tersini, içeridekiler-dışarıdakiler etkileşiminin, istihdam,

işsizlik ve diğer makroekonomik faaliyetler açısından ne anlama geldiğini inceler (Lindbeck ve Snower, 2002: 1).

Teoriye göre, işçilerin kıdem süresi arttıkça, pozisyonlarıyla ilişkili işgücü devir maliyetleri de genellikle artar. Sonuç olarak, kıdemleri ne kadar yüksek olursa, pozisyonları o kadar korunur. Benzer şekilde, işçilerin işsizlik süresi uzadıkça, daha önceki iş arkadaşları ve işverenleriyle olan bağları genellikle zayıflar ve mevcut işler için rekabet etmeleri daha da zorlaşır (Lindbeck ve Snower, 2002: 2).

Teori ayrıca, sendikalara itibarını neyin verdiğini açıklayan, sendikaların ücret pazarlık gücünün kaynaklarını tanımlayan bir gerekçelendirme sunar (Lindbeck ve Snower, 2001: 166). Sendikalar, elbette, işçileri işverenlerin keyfi ve ayrımcı muamelesine karşı korumak, çalışanlar ve yönetim arasında üretim süreci hakkında bilgi iletmek ve sosyal diyaloga katılmak gibi önemli sosyal işlevleri yerine getirir, dolayısıyla siyasal çoğulculuğa katkıda bulunur (Lindbeck ve Snower, 2001: 177). Bunun yanında, sendikalar, tek bir işçi yerine tüm sendikalı işçilerin işten ayrılma maliyetini müzakereye açmak suretiyle, içeridekilerin işten ayrılma maliyetlerini artıran bir kaldıraç sağlar (Lindbeck ve Snower, 2001: 177). Ayrıca, işyerinde, grev, iş durdurma gibi kolektif eylemleri kullanırken; siyasi sürece çıkar grubu olarak katılarak, iş güvencesi hükümleri ile işgücü devir maliyetlerinin diğer kaynaklarının içeridekiler lehine sürdürülmesi için lobi faaliyetleri yürütür (Lindbeck ve Snower, 2001: 177) .

Teoriye göre, içeridekiler ve dışarıdakiler arasındaki ayrım; çalışanlara karşı işsizler, “iyi işlere” karşı “kötü işler” (yani kayıtlı ve kayıt dışı sektör işleri), yüksek kıdeme sahip çalışanlara karşı düşük kıdeme sahip olanlar, sendikalı işçilere karşı sendikasız olanlar, firmaya özgü önemli becerilere sahip olanlara karşı bu becerilere sahip olmayan çalışanlar, sürekli işçiler ve geçici (belirli süreli) işçiler, ücret pazarlığı sürecinde söz sahibi olanlar ve bu süreçte söz sahibi olmayanlar, kısa süreli işsizler ve uzun süreli işsizler, sosyal yardımlara hak kazananlar ve bu hakkı olmayanlar gibi çeşitli sınıflamalar üzerinden yapılabilir (Lindbeck ve Snower, 2002: 2-3; Lindbeck ve Snower, 2001: 166).

Buna göre teori, işverenlerin, çalışanlarına tamamen yansıtamadıkları işgücü devir maliyetleri ile karşı karşıya olduğunu, içeridekilerin pazarlık gücü olduğunu, yeni işe

giren birinin de kıdem süresi arttıkça, içerdekilerle aynı işgücü devir maliyetleriyle ilişkilendirildiğini ve böylece ücretlerini yeniden müzakere etme fırsatına sahip olduğunu, istihdam kararlarının ise işverenler tarafından tek taraflı olarak alındığını varsayar (Lindbeck ve Snower, 2001: 166-167).

İşgücü devir maliyetleri “üretimle ilgili” olanlar ve “içeridekilerle ilgili” olanlar olmak üzere iki kategoriye ayrılabilir (Lindbeck ve Snower, 2001: 167). "Üretimle ilgili" devir maliyetleri, dışarıdakileri üretken kılmak için harcanan, arama, işe alma, yer değiştirme ve eğitim maliyetlerini içerir (Lindbeck ve Snower, 2001: 167). "İçeridekilerle ilgili" işgücü devir maliyetleri ise; kıdem tazminatı, kıdem kuralları, işverenin içerdekilere önceden işten çıkarma bildirimi verme yükümlülükleri ve firmaya karşı diğer yasal koruma biçimleri gibi birçok biçimde olabilir (Lindbeck ve Snower, 2001: 167).

Teorinin geçerli olduğu bir işgücü piyasasında; işgücü devir maliyetleri, işverenleri işgücü talebi arttığında işe almaktan ve işgücü talebi düştüğünde ise işten çıkarmaktan caydırır (Lindbeck ve Snower, 2001: 170). Ekonomik canlanma dönemlerinin ardından, istihdam nispeten yüksek kalma eğiliminde olur ancak, durgunlukların ardından, istihdam normalde olacağından daha düşük kalma eğilimindedir; istihdam ataleti artar, böylece firmaların mevcut istihdamı daha güçlü bir şekilde geçmiş istihdamına bağlanır (Lindbeck ve Snower, 2001: 170).

“İçeridekiler” imtiyazlı pozisyonlarını korumak için kıdem tazminatını azaltmaya ya da diğer iş güvencesi hükümlerinde esneklik sağlamaya yönelik reformlara ya siyasi süreç yoluyla ya da işyeri eylemleri yoluyla direnme eğilimindedirler (Lindbeck ve Snower, 2002: 40-41; Lindbeck ve Snower, 2001: 184).

OECD tarafından, kıdem tazminatının uygulama alanı bulduğu ülkelerde, bu uygulamanın potansiyel fayda ve maliyetleri teorik olarak açıklanır.

Fayda bakımından, kıdem tazminatı gibi temel amacı iş ve gelir güvencesini artırmak yoluyla ekonomik belirsizliği azaltmak olan koruyucu düzenlemelerin çalışanın memnuniyetini ve işe bağlılığını artırdığı, uzun süreli iş ilişkilerini özendirdiği, işvereni eğitime yatırım yapma, çalışanı becerilerini artırma yönünde teşvik ettiği, bu süreçte alınan eğitimlerle işçinin mevcut işinde verimliliğinin, işten çıkarılması halinde ileriye dönük istihdam olanaklarının arttığı, uzun süreli istihdamla işçi ve

işveren arasındaki güven, uyum ve sadakati desteklediği, işyerine yeni teknolojilerin girişine ve çalışma pratiklerindeki değişikliklere direnci azalttığı belirtilir (OECD, 1999: 68).

OECD tarafından maliyet bakımından bakıldığında ise sürekli işe sahip olanların çok sayıda eğitim olanağı varken, bu tarz bir işe sahip olamayanlar için bunun bir dezavantaj olması başka bir deyişle sürekli bir işe sahip olan korunan çalışanlar (“içeridekiler” olarak adlandırılabilir) ile iş arayanlar ve geçici çalışanlar (“dışarıdakiler” olarak adlandırılabilir) arasında düalizmi artırabildiği, işten çıkarmaların sınırlı sayıda olabilmesinin genel işe alımları azaltabildiği, bir nevi “içeridekileri” göreceli olarak zayıf iş eşleştirmelerine kilitleme eğiliminde olduğu ve bu nedenle yeni bir iş edinmelerinin güçleştiği, işverenlerin koruyucu düzenlemelerin maliyetlerini düşük ücret düzeyinde pazarlık yaparak azaltmaya çalıştığı, kıdem tazminatı gibi koruyucu düzenlemelere uyumun işgücü maliyetlerini artırdığı belirtilir (OECD, 1999: 68).

Görüldüğü üzere İçeridekiler-Dışarıdakiler Teorisi’nden, kıdem tazminatının oluşturduğu maliyete yönelik bir değerlendirmede OECD tarafından da yararlanılmaktadır. Bu bakımdan teorinin kıdem tazminatının geleneksel uygulama biçiminin işgücü piyasasında oluşturduğu olumsuzlukları yansıtmaya yeteneğine sahip olduğu görülür.

2.12. İlgili Araştırmalar

İstihdam koruma mevzuatının önemli bileşenlerinden biri olan kıdem tazminatına yönelik eleştirilerden belki de en önemlisi işgücü esnekliğini engellediği ve işsizliğe sebep olduğu yönünde yapılan değerlendirmelerdir.

Kıdem tazminatının etkisini ölçmeye yönelik bir veri setinde çalışma hayatının dinamik yapısı ile analizdeki diğer değişkenlerin etkilerinin kıdem tazminatından soyutlanabilme kapasitesi akılda tutulması gereken önemli bir husus olarak öne çıkar.

Aşağıda görüleceği üzere, kıdem tazminatını işgücü hareketliliğine ve işsizliğe etkileri olabileceği yönündeki bulguları tespit eden araştırmalar kadar, anlamlı bir ilişki bulunmadığını gösteren çalışmalar da literatürde yer almaktadır.

22 Avrupa ülkesinin 29 yıllık verileri kullanılarak yapılan, istatistiki modelinin indirgenmiş tanımlaması ve kısıtlılığına dikkat çekilen görgül bir araştırmada: kıdem tazminatının iş sayısını ve işgücünün büyüklüğünü azalttığı, işsizlik oranlarını artırdığı hatta 1956-1984 arasındaki yıllar arasında artan işsizliğin değişen oranlarda sebebi olabileceği (özellikle Fransa bakımından) belirtilmektedir (Lazear, 1990: 700). Aynı çalışmada, hiç kıdem tazminatı yükümlülüğü olmaması durumu ile on yıl hizmet süresi için üç aylık tutarda kıdem tazminatı ödenmesi durumu karşılaştırılır ve ilk duruma göre istihdam-nüfus oranının yüzde bir azaldığı tahmini ileri sürülür (Lazear, 1990: 724-725).

20 OECD ülkesinin ardışık 44 yıllık verileri kullanılarak yapılan bir çalışmada erişilen bulgular, kıdem tazminatının kısa süreli işsizliği artıran bir etkisi olduğuna sınırlı olarak destek olmakla birlikte, diğer istihdam sonuçları, yani istihdam-nüfus oranı, işgücüne katılma oranı ve uzun vadeli işsizlik gibi olumsuz etkilerin gerçek bir göstergesi bulunmadığını göstermektedir (Addison ve Teixeira, 2005: 347-363).

OECD üyesi 15 Avrupa ülkesinin genel işsizlik oranının 1960'ların başında yüzde 1,7 düzeyinde iken 1990'ların ortalarında yüzde 11'e yükselmesinin nedenlerinin araştırıldığı bir çalışmada, toplam faktör verimliliği büyümesinde azalma, reel faiz oranı, işgücü talebindeki değişimler olarak sıralanabilecek üç olgunun oluşturduğu şoklar ile kıdem tazminatını da içine dâhil edebileceğimiz istihdamı koruyucu bazı kurumsal düzenlemelerin karşılıklı etkileşiminin, bu ülkelerin işsizlik düzeyinde yaşanan değişimi zaman ve ülkeler arası karşılaştırmayla açıklamak bakımından uygun olduğu belirtilir (Blanchard ve Wolfers, 2000: 1-4).

14 Avrupa ülkesindeki şirketlere ilişkin panel veri kullanarak istihdamı koruyucu düzenlemelerin ve finansal piyasa kusurlarının yatırım, sermaye-emek ikamesi, işgücü verimliliği ve iş tahsisi üzerindeki ortak etkilerinin incelendiği bir araştırmada: İstihdamı koruyucu düzenlemelerin yüksek yeniden tahsis sektörlerinde (hizmet sektörü), düşük yeniden tahsis sektörlerine (imalat sanayi) göre işçi başına yatırımı, işçi başına sermayeyi ve işçi başına katma değeri azalttığı, işçi başına sermayedeki ve katma değerdeki azalmanın finansal açıdan sağlam şirketlerde daha az belirgin olduğu, ayrıca, yatırım eğiliminin sadece finansal olarak kısıtlanmamış olması muhtemel şirketlerde artmakta olduğu, genel olarak kredi piyasalarına zayıf erişimin ve koruyucu

düzenlemelerin sermayenin etkinliği ve verimliliği üzerinde olumsuz etkilere sebep olduğu bulgularına ulaşılmıştır (Cingano, Leonardi, Messina ve Pica, 2010: 152-158).

Kıdem tazminatının işten çıkarma maliyetlerini artırması literatürde genellikle işgücü piyasasında esnekliği azaltması bağlamında verimliliğe ve istihdam artışına olumsuz etkisi bakımından değerlendirilmektedir.

Slovenya kıdem tazminatı programının performansının incelendiği bir araştırmada⁶, firmaların kıdem tazminatı ödeme konusunda yasal yükümlülüğünün olmasının bu ödemeyi garanti altına almadığı bu yönüyle de başarısız bir gelir koruma sistemi olduğu ortaya konarak, kıdem tazminatının istihdamı ve işgücü piyasasında mobilitayı azalttığı, teknolojik ilerlemeyi ve yenilikleri engellediği, çalışanları kayıt dışı sektöre ittiği ve önemli dava masrafları yarattığı iddia edilmektedir (Vodopivec vd., 2009: 343-346).

Bu bakımdan, yüksek işten çıkarma maliyetleri işveren ile işçiyi birbirine bağlamakta ve optimal görülebilecek işten ayrılmaları, dolayısıyla mobilita tercihlerini engellemekte; işçilerin kendileri için daha uygun olabilecek bir iş arama isteklerini azaltırken, işverenleri verimsiz istihdam ilişkisini sürdürmeye zorlamakta, sonuç olarak optimalin altında düşük verimlilik ve düşük çıktı ortaya çıktığı iddia edilmektedir (Kettemann, Kramarz ve Zweimüller, 2016: 29-30).

Bu alanda Avusturya örneği üzerinden yapılan görgül bir araştırma bu iddiayı destekler niteliktedir. Bu araştırmaya göre; 2003 yılında kıdem tazminatı programından, mesleki emeklilik hesabına geçiş sonrasında, yeni ödeme programına geçen işçiler, eski sistemde kalan işçilerle kıyaslandığında sorunlu (toplu işten çıkarma veya tesis kapanışı olan) firmalardan daha erken ayrılmakta ve daha hızlı şekilde yeni bir iş bulmaktadır yani yeni sistem işçilerin kötü firmalardan iyi firmalara hareketini teşvik etmektedir (Kettemann vd., 2016: 3).

⁶ Bu çalışmanın üç ana bulgusu bulunmaktadır: İlk olarak, kıdem tazminatının yerine getirilmemesi Slovenya'da önemli bir sorun olmuştur; firmalar tarafından (2000 yılında, çalışmanın odaklandığı yıl) toplam yükümlülüklerinin üçte biri yerine getirilmemiş ve Garanti Fonu tarafından, yerine getirilmeyen kıdem tazminatı taleplerinin sadece küçük bir kısmı ödenebilmiştir; ikincisi hem erkekler hem de kadınlar eşit derecede etkilenirken, 40 yaşından büyük işçiler, kıdem tazminatı talepleri yerine getirilmeyen kişiler arasında aşırı bir oranda yer almıştır; üçüncü olarak, kıdem tazminatı yükümlülüklerine maruz kalan firmalar arasında, daha büyük ve daha üretken firmaların bunları ödeme olasılığı daha yüksektir (Vodopivec, Madjar ve Dolenc, 2009: 333).

13 Avrupa ülkesi için iş akışlarının karşılaştırıldığı bir başka araştırmada ise, işleri korumayı amaçlayan politikaların işlerin yeniden dağılım dinamikleri üzerinde olumsuz bir etkisi olduğu, benzer şekilde işsizlik ödeneklerinin yüksekliğinin ve ücret pazarlığında koordinasyonu artıran kurumların iş devir hızını azalttığı tespit edilmiştir (Gomez-Salvador, Messina ve Vallanti, 2004: 483-484).

Bu tespitlere katılmayan bazı çalışmalar da bulunmaktadır. Karşılaştırıldığında, katı işgücü piyasası düzenlemeleri, istihdamın korunması ve asgari ücret konusunda endişe etmek için harcanan zamanın büyük olasılıkla büyük ölçüde boşa gitmiş zaman olduğu belirtilen bir çalışmada: İşgücü piyasalarının daha esnek olması gerektiği, Avrupa'nın, modern küresel ekonomi için yanlış işgücü piyasası düzenlemelerine sahip olduğu, bu eski düzenlemelerin hem işsizliği arttırmakta hem de büyüme oranlarını düşürmekte olduğu gibi önermelerin sürekli dile getirildiği belirtildikten sonra bu gibi önermelerin gerçek olan yanının, hangi işgücü piyasası düzenlemelerinin gerçekten işsizlik ve büyüme için kötü olduğuna ve hangilerinin olmadığına bağlı olduğunu belirtmektedir (Nickell ve Layard, 1999: 3030).

İşsizlik ve verimlilik artışına etkilerini incelemek üzere, OECD ülkelerinde istihdamın üzerindeki vergilendirme düzeyleri, istihdam koruma sistemleri, sendika faaliyeti, asgari ücret, işsizler ve aktif işgücü piyasası politikası için gelir desteği, eğitim ve beceri oluşumu olarak sıralanabilecek temel düzenlemeleri odağına alan görgül bir çalışmanın bulgularına göre: İstihdamın vergilendirme düzeyinin işsizliği kısa ve uzun dönemde etkilediği, ancak verimlilik artışına etkisine ilişkin sağlam bir kanıt bulunmadığı; çalışma standartları ve istihdam korumasının daha yüksek bir genel işsizliğe neden olduğuna ilişkin bir kanıt bulunmadığı ancak işsizlik giriş ve çıkış akımlarının oranlarını azalttığından kısa dönemli işsizliği azaltırken, uzun dönemli işsizliği artırdığı, istihdam korumasının verimlilik artışını arttırdığına ya da azalttığına inanmayı gerektirecek bir neden bulunmadığı belirtilir (Nickell ve Layard, 1999: 3079).

Sendikalar, ücret belirleme ve asgari ücretler bakımından, güçlü sendikaların varlığının, belirli koşullar dışında işsizliği arttırması ve büyüme oranlarını düşürmesinin beklendiği, birincisi, sendikalar ve firmalar ücret belirleme konusunda merkezi olarak koordine edilebilirlerse, işsizlik üzerindeki zararlı etkilerin

dengelenebileceği, ikincisi, eğer yönetim ve sendikalar daha işbirliğine açık ve daha az çatışmacı bir tutum benimsiyorlarsa, büyüme oranları üzerindeki zararlı etkilerinin dengelenebileceği; asgari ücretin etkisinin Fransa dışındaki ülkeler için minimal olduğu; Avrupa'da süre bakımından uzun ve miktar bakımından cömert sayılabilecek düzeyde gelir desteği sağlayan işsizlik ödeneğine hak kazanılmasının sıradan hale gelmesinin daha yüksek işsizlik yarattığı; beceri ve eğitim bakımından, vasıflı işçiler lehine olan talepte son zamanlarda meydana gelen kayda değer değişmelere farklı OECD ülkelerinin işsizlik ve ücret tepkilerinin belirlenmesinde düzenleme farklılıkları önemli olmadığı görüldüğü diğer bulgular olarak sıralanır (Nickell ve Layard, 1999: 3079-3080).

Sonuç olarak, politikanın odaklanması gereken kilit işgücü piyasası düzenlemelerinin sendikalar ve sosyal güvenlik sistemleri olduğu, piyasa üretim rekabetini teşvik etmenin, sendikaların olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak için kilit bir politika olduğu, sosyal güvenlik için kilit politikanın insanları sosyal yardım niteliğinde yapılan ödemelerde istihdama yönlendirmek için bu ödemeleri aktif işgücü piyasası politikalarıyla bağlantılı hale getirilmesi olduğu, karşılaştırıldığında, sıkı işgücü piyasası düzenlemeleri, istihdamın korunması ve asgari ücret konusunda endişe etmenin anlamlı olmadığı belirtilmektedir (Nickell ve Layard, 1999: 3079-3080).

Hem transfer bileşeni (kıdem tazminatı) hem de 'saf israf' bileşeni (bürokrasi maliyetleri) dâhil olmak üzere esnek bir işten çıkarma maliyeti spesifikasyonu benimseyen genel sonuçların elde edildiği 17 OECD ülkesinden veriler kullanılarak yapılan, işçilerin firmaya özgü bilgiye yatırım yaptıkları bir ortamda istihdam korumasının refah etkilerinin analiz edildiği bir diğer görgül çalışmada: Ülkeler arası zaman serisi verilerinin analizinden ekonomik büyüme ile istihdam koruma düzenlemeleri arasında doğrusal olmayan bir ilişkisi olduğu (ters-U şeklinde) gösterilmektedir (Belot, Boone ve Van Ours, 2007: 381).

Düşük seviyede istihdam korumasındaki artışın büyümeyi teşvik ettiği, yüksek seviyede istihdam korumasında, korumada bir artışın büyümeyi olumsuz etkilediği, kesinlikle olumlu (ancak sonlu) optimal bir istihdam koruma düzeyi olduğu gösterilmekte; kesin optimum düzeyin ise, ücret katılığı ve yeniden dağıtım seviyeleri

gibi diğerk işgücü piyasası kurumlarına bağılı olduğı belirtilmektedir (Belot vd., 2007: 394).

Ücret ve fiyat ayarlamaları üzerinden işsizlik oranının dengesini belirleyeninin neler olduğunun araştırıldığı bir başka çalışmada: Cömert işsizlik sigortası, ürün piyasası düzenlemeleri, yüksek sendikalaşma ve sektörel düzeyde koordinasyonsuz toplu pazarlığın yüksek işsizliğe katkıda bulunduğı; aktif işgücü piyasası politikası ve vergilerine ilişkin kanıtların daha az açık olduğı ancak, iş bulma faaliyetlerinin ve işgücü piyasası eğitiminin işsizliği azalttığı yönünde güçlü bir varsayımın bulunduğı, aynı varsayımın sadece işgücü gelirindeki vergi indirimleri için de geçerli olduğı, yüksek düzeyde istihdam korumasının genel işsizlik oranı üzerinde bir etkisi var gibi görünmediğı buna rağmen işçi devir hızının (işçinin bir işten yarılıp bir başka işe yerleştirilmesi süreci) azaldığı, çalışma süresinin azaltılmasının istihdamı artırdığının görölmediğı, makroekonomik şokların ise işsizliği doğrudan etkilediğı belirtilmektedir (Calmfors ve Holmlund, 2000: 107).

Bir başka çalışmada, istihdamın korunması en uygun şekilde seçilirse, onsuz bir dengeye kıyasla iş yaratmayı azaltmadığı gösterilmektedir (Pissarides, 2001: 131).

Gelişmiş ve gelişmekte olan ölkelerden oluşan bir örnekleme istihdam koruma mevzuatının ekonomik etkilerinin incelendiğı bir çalışma; istihdam korumasına ilişkin daha katı mevzuatın iş akışlarını azalttığını, bu etkilerin hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ölkeler için geçerli olduğunu, ancak hukuki uygulamaların daha iyi olduğı (hukukun üstünlüğü tedbirleri ile temsil edilen) ölkelerde bu etkilerin daha güçlü olduğunu belirtmektedir (Micco ve Pagés, 2007: 7).

Ölke, sanayi ve firma boyutlarından faydalanılarak 16 sanayileşmiş ve gelişmekte olan ölkelyi örnekleme dâhil eden bir çalışmada: Katı istihdam koruması düzenlemelerinin işgücünün yeniden tahsis dinamikleri üzerinde etkili olduğuna dair önemli bulgular sunulmakta ve katı işgücü piyasası düzenlemelerinin tahsis verimliliğı, buna bağılı olarak verimlilik düzeyleri ve büyüme üzerinde önemli olumsuz etkileri olabileceğı belirtilmektedir (Haltiwanger, Scarpetta ve Schweiger, 2014: 22-23).

Belirli politika ve düzenlemelerin işgücünün yeniden tahsisi üzerindeki etkisinin, çeşitli OECD ölkeleri için uyumlulaştırılmış endüstri düzeyinde veriler kullanarak

analiz edildiği bir başka çalışmada: Düzenli işçiler için istihdam korumasının (toplu işten çıkarmalar üzerindeki ek kısıtlamalar dâhil), toplam işçi akışlarını önemli ölçüde bastırdığı ve ülkeler arası değişimin toplam ülke genelinde değişimin yüzde otuzunu açıklayabildiği, literatürde iddia edilenin aksine, cömert işsizlik yardımlarının emeğin yeniden tahsis edilmesini desteklediğini, bununla birlikte, istihdam korumasının etkisinin temelde işten işe akışlarla sınırlı olduğu, işsizlik yardımlarının etkisinin ise yaşlar arasında büyük farklılıklar gösterdiği, standart bir arama ve eşleştirme modelinin tahmin edeceği gibi, aslında, işsizlik ödenekleri işe alınırken ödenek almaya uygun olmayan gençlerin yeniden tahsis oranlarını arttırdığı ancak yaşlıların yeniden tahsis oranlarını azalttığını belirtilmektedir (Bassanini, Garnero, Marianna ve Martin, 2010: 50-51)

Burada, bazı ülkelerdeki kıdem ödemesi ile kıdem tazminatı ayırımına da dikkat çekmek yerinde olacaktır. Bazı Latin Amerika ülkelerinde kıdem tazminatı yalnızca haklı bir sebep olmaksızın işten çıkarılan işçilere yapılan bir ödeme iken herhangi bir nedenle işveren tarafından işten çıkarılan işçilere kıdem ödemesi⁷ adında bir ödeme daha yapılmaktadır.

Örneğin, 20 yıllık görev süresine sahip işten çıkarılan bir işçi için Venezuela’da yaklaşık 5 haftalık kıdem tazminatı ve 45 haftalık kıdem ödemesi, Kolombiya’da aynı durumda 25 haftalık kıdem tazminatını ve 25 haftalık kıdem ödemesi zorunluluğu bulunmaktadır (Parsons, 2012a: 171).

Sürekli iş sözleşmelerinde kıdem tazminatının işten çıkarma maliyetini artırarak iş güvencesi fonksiyonu test edecek bir ülke aranıyorsa, İspanya iyi bir örnek olabilir. 1980’lerin başına kadar, sürekli iş sözleşmeleri - zorunlu kıdem tazminatına tabi olan belirsiz süreli sözleşmeler - tüm sözleşmelerin yüzde doksanından fazlasını temsil ediyordu ve geri kalan geçici sözleşmeler çoğunlukla mevsimlik nitelikteydi (Dolado, García-Serrano ve Jimeno, 2002: 270).

1984 yılında, işsizlik oranı yüzde 20 düzeyinde olduğu için devlet, istihdam koruma mevzuatında önemli bir değişiklik uyguladı ve istihdam içinde geçici çalışanların oranı

⁷ İkili bir sisteme sahip olan bu ülkelerde, kıdem ödemesi (“seniority pay”), kıdem tazminatından (severance pay) farklı bir ödeme türü olarak ortaya çıkar.

1980'lerin ikinci yarısında hızla artarak yüzde 30'un üzerine çıktı (Dolado vd., 2002: 270).

1984 yılında yapılan reform, düzenli faaliyetler için belirli süreli sözleşmelerin kullanılmasının teşvik edilmesi ve sürekli sözleşmelerin aksine, çok daha düşük kıdem tazminatı ödenmesi ve bunların feshine iş mahkemelerine itiraz edilememesini içermekteydi (Dolado vd., 2002: 274).

İspanya'nın reform deneyiminin işgücü piyasasının işleyişini iyileştirmediği, nitekim bu nedenle 1990'ların ortalarından itibaren yeniden sürekli iş sözleşmelerinin artırılmasına yönelik bazı teşviklerin uygulandığı bilinmektedir. Dahası, işten çıkarma maliyetlerini ve bunların başında gelen kıdem tazminatı yükümlülüğünü azaltmayı içeren bu reformun, sağladığı 'esnekliğin' makul faydalarının çok ötesinde hem verimlilik hem de eşitlik temelinde ciddi olumsuz etkileri olduğu da görülür (Dolado vd., 2002: 291).

1990'da İtalya'da yapılan bir reform, birçok çalışmanın konusu olur. Hem reformdan önce hem de sonra, işten çıkarma kuralları 15'ten fazla işçisi olan işverenler için 15 veya daha az işçiye sahip işverenlere göre daha katıydı, ancak reform küçük firmaların ölçek avantajını keskin bir şekilde daralttı. Daha büyük firmalar için kurallar değişmedi. Belirsiz süreli sözleşmelerden bireysel ve toplu işten çıkarma olmak üzere iki tür işten çıkarma için kurallar belirlendi (Parsons, 2012b: 143).

Münhasıran olmamakla birlikte, bireysel işten çıkarmalar tipik olarak disiplin nedenleriyle, toplu işten çıkarmalar ise ekonomik nedenlerle olmuştur ancak ek bir kavram kritikti, "geçerli sebep"; hem bireysel hem de toplu işten çıkarmaya sadece geçerli sebeple izin verildi ve bu şart olmadan bir işçinin işten çıkarılması durumunda ağır cezalar uygulandı (Parsons, 2012b: 143).

Mahkemeler tarafından geçerli bir sebep olmaksızın işten çıkarıldığı tespit edilen bir işçi, işten çıkarma ile mahkeme kararı (beş yıl kadar uzun olabilir) arasında ücret kaybını talep edebilmekte ve işe iade veya işe iade edilmeme durumunda 15 aylık ücret tutarında başka bir toplu ödeme seçeneğine sahip olmaktaydı (Parsons, 2012b: 143). Firma, işten çıkarmanın geçerli bir sebebe dayalı olduğunu kanıtlama yüküne sahiptir ve bunun ispatı, disiplinle ilgili işten çıkarmalar için özellikle daha zordu (Parsons, 2012b: 143).

İtalya'da, tersine, küçük firmalara yönelik muamele 1990'da önemli ölçüde değişti. 1990'dan önce, 16'dan az işçisi olan firmalar bu tür kurallardan muaftı. 1990'dan sonra, firma işe iade ve kıdem tazminatı arasında 2,5 ila 6 aylık ücretler arasında seçim yapmasına rağmen, küçük firmalar da haksız işten çıkarma nedeniyle cezalandırıldı (Parsons, 2012b: 143).

Değişiklik, küçük firmalar için işten çıkarma maliyetlerini keskin bir şekilde artırdı ve verimli olması durumunda 15 işçinin ötesine genişlemeye yönelik caydırıcıları keskin bir şekilde azalttı (Parsons, 2012b: 143).

Kugler ve Pica bu reformun iş güvencesi hükümlerinin küçük firmalara da teşmil edilmesine yönelik uygulamasını, kıdem tazminatının işgücü hareketliliği ve toplam istihdam üzerindeki etkisini göstermek için kullandı ve özellikle, reformun, küçük firmalarda istihdam ayarlamalarını büyük firmalara göre azaltırken, reformdan sonra küçük firmaların büyük firmalara kıyasla pazara girme olasılığının daha düşük olduğunu buldular (2008: 79). Kugler ve Pica'ya göre bu durum, gelecekteki kar akışının bugünkü değerini düşüren ve daha az girişe yol açan işten çıkarma maliyetlerinin artmasıyla tutarlıdır (2008: 79). 1990 reformundan sonra hem katılım hem de ayrılma olasılıklarının küçük firmalarda büyük firmalara göre azaldığı görülür (Kugler ve Pica, 2008: 94). Reformun, katılımlarda yüzde 13'e ve ayrılmalarda yüzde 15'e varan bir düşüşe neden olduğu tahmin edilir; reformdan önce daha değişken olan ve işten çıkarma maliyetlerinin muhtemelen bağlayıcı olduğu sektörlerde etkinin daha belirgin olduğu görülür (Kugler ve Pica, 2008: 94).

Öte yandan, azalan katılım ve ayrılmaların net istihdamda yalnızca ihmal edilebilir bir artış yarattığı görülür (Kugler ve Pica, 2008: 94). Reformun işgücü hareketliliği üzerindeki etkisinin yanı sıra, reformun yoğun ve geniş marjlarda istihdam ayarlamaları üzerindeki etkilerine bakıldığında, 1990 reformunun yıldan yıla istihdam değişikliklerini azalttığına dair bazı kanıtlar bulunur, ancak boyuta özgü döngüsel etkiler dâhil edildiğinde sonuçlar kesin olmasa da tahminler, 1990 reformundan sonra küçük firmaların büyük firmalara göre giriş oranlarının yüzde 34 kadar düştüğünü, ancak çıkış oranları üzerinde hiçbir etkisi olmadığını gösterir (Kugler ve Pica, 2008: 94). Genel olarak, bu sonuçlar işten çıkarma maliyetlerinin, işçi giriş ve çıkışlarını azaltarak hareketliliği azalttığı görüşünü desteklemektedir (Kugler ve Pica, 2008: 94).

İtalya’da gerçekleştirilen iş güvencesi reformuna odaklanan bir başka çalışmada ise firmaların büyüme olasılığının eşiğin yakınında yaklaşık yüzde 2 oranında azaldığı, ayrıca, daha katı işten çıkarma kısıtlamalarının sonuçlarının aksine, eşiğin hemen üzerindeki firmalardaki işçilerin, hemen altındakilere göre ortalama olarak daha az istikrarlı istihdam ilişkilerine sahip olduğu, bu durumun da eşiğin üzerindeki firmaların, belirsiz süreli sözleşmelere ilişkin daha katı düzenlemeyi aşmak için esnek istihdam sözleşmelerini daha fazla kullanmalarından kaynaklandığı belirtilir (Schivardi ve Torrini, 2008: 482).

Şili, 1966'daki başlangıcından bu yana, iş güvencesi hükümleriyle, kısmi zamanlı, belirli süreli veya geçici sözleşmeye dayalı ilişkiler yerine tam zamanlı belirsiz istihdamı desteklenmiştir (Montenegro ve Pagés, 2004: 406).

Bu amaçla, işveren tarafından başlatılan bir işten çıkarılma durumunda: (1) zorunlu önceden ihbar süreleri; (2) işten çıkarmanın haklı veya haksız olduğu düşünülen sebepler ve (3) işçinin görev süresi ve işten çıkarılma nedeni ile ilişkili kıdem tazminatı ortaya çıkar (Montenegro ve Pagés, 2004: 406).

Asgari ihbar süresi her zaman sabit ve bir aya eşit tutulurken, kıdem tazminatı hesaplama formülü ve haklı veya haksız işten çıkarma nedenleri yıllar içinde büyük farklılıklar göstermiştir (Montenegro ve Pagés, 2004: 406).

Çalışma mevzuatı içinde iş güvencesi düzenlemeleri: işe yeni giren - genç ve daha az beceriye sahip ve daha hareketli olanların işe girişlerini azaltma olasılığına karşın, hâlihazırda işi olanların, genellikle 25-54 yaş aralığındaki yetişkinlerin işten ayrılma oranını azaltan bir fonksiyona sahip olduğu söylenebilir (Parsons, 2012b: 145).

Literatürden derlenen araştırmalar genel olarak değerlendirildiğinde, kıdem tazminatının da içinde olduğu istihdamı koruma düzenlemelerinin temel etkisinin işgücü hareketliliği üzerine olduğunun tespit edildiği görülmektedir. İşsizlik üzerine etkisine ilişkin kanıtlar ise genellikle zayıf ve daha varsayımsal olarak sunulmaktadır.

Bu bakımdan, kıdem tazminatı reformunun gerekçelendirilmesinde, geleneksel kıdem tazminatı sisteminin işsizlik başta olmak üzere işgücü piyasasına olumsuz etkileri konusunda literatürde bir uzlaşma olmadığının dikkate alınması gerektiği açıktır.

3. TÜRKİYE’DE SOSYAL GÜVENLİK VE KURUMSAL YAPILANMA

Bu bölümde ülkemizde sosyal güvenliğin ortaya çıkışı, gelişimi ile kurumsal yapılanması incelenmekte ve açıklanmaktadır. Sonrasında kıdem tazminatı ile sosyal güvenlik ilişkisi ortaya konulmaktadır.

Çalışmada kıdem tazminatının incelenmesine ilişkin tarihsel süreç içerisindeki dönemsellik yaklaşımı sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapılanması bakımından da takip edilmektedir. Bu kapsamda Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin kurumsal yapılanması da tarihsel süreç içerisinde dört alt başlıkta incelenmektedir.

3.1. 1865-1920 Dönemi

Tanzimat döneminden sonra devlet yönetiminde yapılan değişikliklere bağlı olarak 1866 yılında Askeri Tekaüt Sandığı, 1881 yılında Sivil Memurlar Tekaüt Sandığı, 1890 yılında Seyri Sefain Tekaüt Sandığı, 1909 yılında Askeri ve Mülki Tekaüt Sandığı, 1917 yılında Şirketi Hayriye Tekaüt Sandığı oluşturularak kamu görevlilerine sosyal güvenlik garantisi sağlanır (Alper, 2012: 177). 1865 yılında Dilaver Paşa Nizamnamesi, 1869 yılında Maadin Nizamnamesi, 1910 yılında Hicaz Demiryolu Memur ve Müstahdemleri Yardım Nizamnamesi gibi düzenlemelerle de işçilere yönelik uygulamalar başlatılır (Alper, 2012: 177).

Osmanlı İmparatorluğu’nda sosyal güvenliğin sosyal yardım bileşeni aile, komşuluk, vakıflar ekseninde yürürken, son döneminde önemli kuruluşlar oluşturulur. 1868 yılında kurulan Kızılay, 1892 yılında kurulan Darülaceze; 1915 yılında yetim-öksüz çocuklar için kurulan Darüleytam ve İstanbul kapalı çarşı esnafının çırakların eğitimi için kurulan Darüşşafaka bu dönemin önemli sosyal güvenlik kuruluşlarıdır (Alper, 2012: 177).

3.2. 1920-1945 Dönemi

1921 yılında, 114 sayılı Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafi-i Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun ve 151 sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun çıkarılır (Arıcı, 2022: 80; Sosyal Güvenlik Kurumu, 2015: 10). Bu Kanunla ihtiyat ve teavün

sandıkları kurulur, bu sandıklar daha sonra Amele Birliği adı altında birleştirilir (Arıcı, 2022: 81; Sosyal Güvenlik Kurumu, 2015: 10). 1923 yılında faaliyete geçen bu sandıklar, işçi ve işveren zorunlu katılımı ve yüzde 1’lik prim katkısıyla, Türkiye’nin ilk “sosyal sigortaları” veya ilk “işçi sigortaları” kurumu sayılır (Alper, 2012: 178; Arıcı, 2022: 80). Bu kapsamda, işçilere doğum, cenaze, sağlık yardımları, ihtiyaç halinde yardım, avans verme ile işten ayrıldığında toptan ödeme niteliğinde yardımlar bir hak olarak sağlanır (Arıcı, 2022: 81).

İzmir İktisat Kongresi’nde, işçi olarak çalışanların ve belirli büyüklükteki işyerlerinde çalışan işçilerin sosyal güvenliği ile ilgili bazı tavsiye kararları alınır ancak bunlar hayata geçirilemez (Alper, 2012: 178).

Osmanlı döneminde başlayan kamu görevlilerine özel sosyal sigorta sandıkları oluşturma eğilimi Cumhuriyet döneminde de devam eder ve 1933 yılında İstanbul Mahalli İdaresi, 1934 yılında devlet demiryolları, 1936 yılında gümrük müdürlükleri, 1937 yılında deniz yolları, 1938 yılında merkez bankası ve 1942 yılında kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışan memurlar için ayrı emeklilik sandıkları oluşturulur (Alper, 2012: 178-179).

1936 yılında yürürlüğe giren 3008 sayılı İş Kanunu’na kadar sosyal sigortalar anlamında, kamu çalışanlarının emeklilik sandığı niteliğinde olan “tekaüt sandıklarının” kurulması dışında bir gelişme görülmez (Arıcı, 2022: 82).

3008 sayılı Kanun, Cumhuriyet döneminde sosyal güvenlik haklarını sayan ve idari teşkilatını kuran ilk yasal düzenlemedir. 3008 sayılı Kanun’un 100’üncü maddesinde: "İş kazaları ile meslek hastalıklar, analık, ihtiyarlık, işten kalma, hastalık ve ölüm hallerine karşı yapılacak sosyal yardımlar, Devlet tarafından tanzim ve idare edilir. Bu vazifenin ifası için, işbu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten bir yıl sonra, Devlet müessesesi olmak üzere, bir işçi sigorta idaresi kurulur” hükümlerine yer verilir ("İş Kanunu," 1936).

3008 sayılı Kanun’un 108’inci maddesinde öncelikle iş kazası ve meslek hastalığı ile analık sigortasının başlatılacağı, ardından imkân oldukça diğer sigorta kollarına ilişkin yasal düzenlemelerin de yapılması öngörülür ("İş Kanunu," 1936).

Ancak, 3008 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde kurulması öngörülen işçi sigortaları kurumu, özellikle İkinci Dünya Savaşı döneminin olumsuz etkileri nedeniyle kurulamaz (Alper, 2012: 178).

Bu dönemde işçi kesiminin sosyal güvenlik kapsamının dışında tutulması, sosyal sigorta düzenlemelerinin kamu politikası önceliği haline gelmemesinin savaş koşulları ile ilişkilendirilmesi anlaşılabilir olsa da aynı dönemde kamu görevlilerine yönelik emeklilik sandıklarının parçalı bir yapıda olsa da kurulduğu dikkate alındığında, 1936 yılına kadar düzenleme yapılmamasının ve düzenlemeden sonra da dokuz yıllık gecikmenin tek parti iktidarının bilinçli bir tercihi olduğu söylenebilir.

3.3. 1945-2006 Dönemi

3008 sayılı İş Kanunu'nda, bir yıllık bir süre öngörülse de bu öngörü ancak dokuz yıl sonra gerçekleşir.

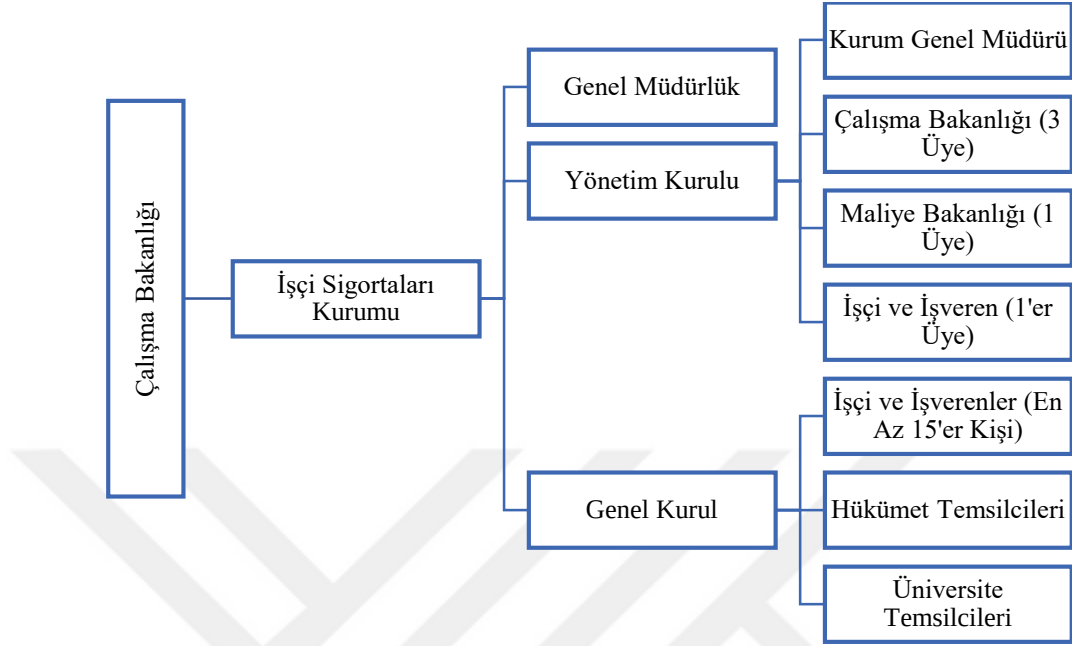
Önce 22.06.1945 tarihli ve 4763 sayılı Kanunla Çalışma Bakanlığı kurulur. Çalışma Bakanlığı'nın kuruluşu, sosyal güvenlik politikalarının belirlenmesinde devletin yetkili otoritesinin belirlenmesi açısından önemlidir (Arıcı, 2022: 85).

3.3.1. İşçi Sigortaları Kurumu

27.06.1945 tarihli ve 4772 sayılı İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu çıkarılır. Bu sigorta kollarını uygulamak üzere de 09.07.1945 tarihli ve 4792 sayılı Kanunla, bir sonraki yılbaşında yürürlüğe girmek üzere, Çalışma Bakanlığı'na bağlı İşçi Sigortaları Kurumu kurulur.

İşçi Sigortaları Kurumu'nun kurumsal yapısı Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Genel Müdürlük şeklindedir. Yönetim Kurulu'nda Kurum Genel Müdürü'nün doğal üye olarak katılması uygun bulunurken, Kurul'a başkan seçilemeyeceği de düzenlenir ("İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu," 1945). Hükümetçe belirlenecek üyelerden birinin iş fiziyojisi veya iş hızıssihhası, ortopedi veya cerrahlik kollarında uzman bir hekim, birinin sigorta uzmanı, birinin ise iş hukuku ve sosyal ekonomi alanlarında yetkili kimseler olmaları şartı aranır ("İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu," 1945). İşçi ve işverenleri temsil edecek birer üyenin, Genel Kurula gelmiş olan işçiler ve işverenler

temsilcileri tarafından kendi aralarından seçilmesi düzenlenir ("İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu," 1945).



Şekil 3.1. İşçi Sigortaları Kurumu Teşkilâtı
Kaynak: ("İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu," 1945)

Genel Kurula en az 15'er kişi olmak üzere katılacak, işveren üyeler ticaret ve sanayi odalarınca, işçi üyeler iş yerlerindeki temsilci işçiler tarafından seçilir ("İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu," 1945). Üniversitelerden, iş hukuku, sosyal ekonomi ve sigorta alanlarıyla, iş fizyolojisi veya iş hıfzıssıhhası, ortopedi yahut cerrahlık, mühendislik kollarında uzman bir veya birkaç kişi katılır ("İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu," 1945). Hükümet adına da Çalışma Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı ve Başbakanlık adına birer temsilci katılım sağlar ("İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu," 1945).

İşçi Sigortaları Kurumu'nun gerek yönetim kurulu gerekse genel kurul anlamında dönemine göre katılımcılığı esas alan teknik bir kurumsal yapıya sahip olduğu görülür. Her ne kadar yönetim kurulunda sosyal tarafların temsili nicelik bakımından kısıtlı olsa da temsilcilerin sosyal güvenliğin tüm alanlarını kesen uzmanlık alanlarına sahip kişilerden oluşturulduğu görülür.

Türk sosyal güvenlik tarihinde önemli bir yeri olan, kurulması için yasal düzenlemeden sonra dahi dokuz yıl beklenen, İşçi Sigortaları Kurumu kurulduğu dönemin ötesinde bir yönetim yaklaşımını haizdir.

Dokuz yıllık gecikmenin, Dersim isyanı, Hatay meselesi, Atatürk'ün ölümü, İkinci Dünya Savaşı'nın başlaması gibi birçok nedene bağlandığı görülür (Arıcı, 2022: 83).

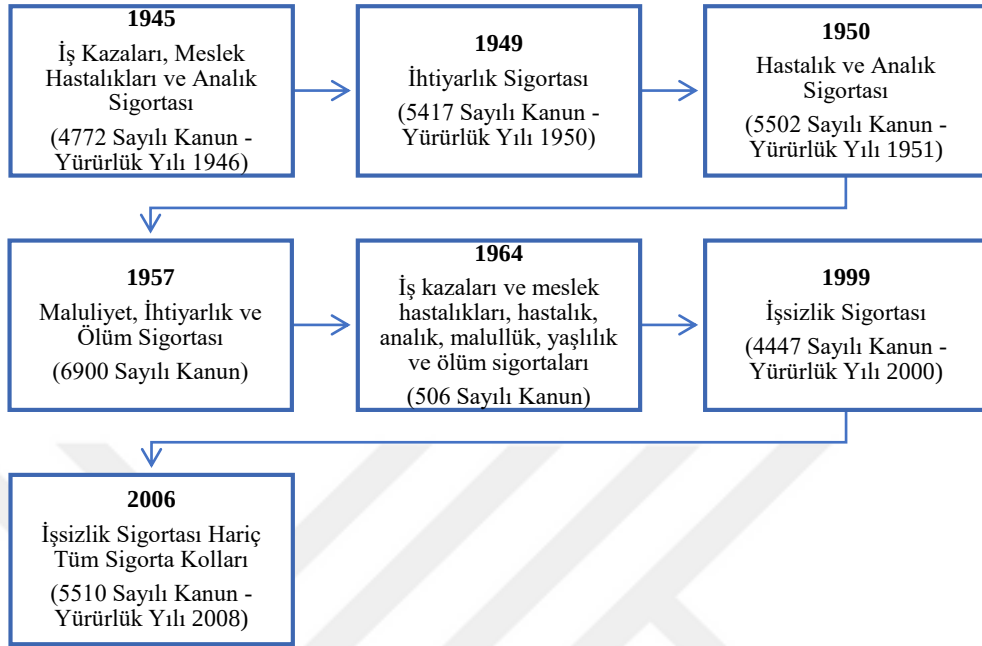
Ancak kanımızca genç Cumhuriyeti bu kurumu faaliyete geçirmekten alıkoyan, sosyal sigortacılığın, risk gerçekleşmeden ihtiyaç duyulan fonların teminini gerektirmesi yani bir ek bütçe ihtiyacıdır. Oysa Türkiye Cumhuriyeti İkinci Dünya Savaşı'nın başlamadığı dönemde kısıtlı kamu kaynaklarını devlet öncülüğünde yürütülen sanayileşme hamlesine, savaş koşullarında da oldukça zor olan ekonomik istikrarı sağlamaya aktarır. Bu bakımdan bu dönemde uygulamanın gecikmesinde, ekonomi politikasının sosyal politikaya baskın çıkması daha olası bir sebeptir.

Ancak, İşçi Sigortaları Kurumu kuruluncaya kadar geçen dönemde çok sayıda Kanun ile bazı kamu görevlileri ve memurlara emeklilik sandıkları kuran düzenlemeler yapılır (Alper, 2012: 178; Arıcı, 2022: 83-84).

Türkiye'de sosyal güvenliğin kurumsal yapılanması kurumsal emeklilik sandıkları ile başlasa da ve onlarca sandık kurulsa da kurumsal ölçekteki bu yapıların oluşturduğu düzensizlik hem çalışanlar hem de işverenler bakımından karmaşık hak ve yükümlülükleri ortaya çıkarır.

Bu düzensizlik işçiler bakımından İşçi Sigortaları Kurumu'nun kurulmasıyla büyük oranda aşılır. Kurumun, 1946 yılında faaliyete girmesiyle 1945 yılına kadar kurulan çok sayıdaki sandığın da birleştirilmesi sağlanırken, İş Kazaları, Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası uygulanmaya başlanır (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2015: 11). Sonrasında ise, 02.06.1949 tarihli ve 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu hükümleri uyarınca 1950 yılında ihtiyarlık sigortası uygulanmaya başlar (Arıcı, 2022: 85; Sosyal Güvenlik Kurumu, 2015: 11). İhtiyarlık sigortasının uygulamasında, kanunla kurulan emeklilik sandıkları ile ilgilendirilenler, İş Kanunu'nda yazılı süreksiz işlerde çalışanlar, mevsimlik işlerde (yılda hiçbir zaman 200 gün çalışmayı gerektirmeyen kısımlarında) çalışanlar kapsam dışında tutulur ("İhtiyarlık Sigortası Kanunu," 1949). İhtiyarlık aylığına hak kazanmada genel kural olarak 60 yaş, 25 yıl sigortalılık süresi,

sigortalı olunan her yıl için ortalama 200 gün prim, son üç yıl içinde en az 200 günlük prim ödemiş bulunma şartları aranır ("İhtiyarlık Sigortası Kanunu," 1949)



Şekil 3.2. Türkiye’de Sosyal Sigorta Kollarının Gelişimi

Kaynak: (Arıcı, 2022: 85; "Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu," 1950; "İhtiyarlık Sigortası Kanunu," 1949; "İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu ", 1945; "Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu," 1957; Sosyal Güvenlik Kurumu, 2015: 11-12; Türkiye İş Kurumu, 2019: 8-9) kaynaklarından yararlanılarak oluşturulmuştur.

04.01.1950 tarihli ve 5502 sayılı Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu uyarınca hastalık ve analık sigorta kolu 1951’de; 04.02.1957 tarihli ve 6900 sayılı Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortası Kanunu uyarınca bu sigorta kolları 1957’de yürürlüğe girer ("Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu," 1950; "Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu," 1957).

6900 sayılı Kanun, 5417 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırır. Böylece sigorta kollarını düzenleyen üç yasal düzenleme, 4472, 5502 ve 6900 sayılı Kanunlar yürürlükte kalır.

3.3.2. Emekli Sandığı

08.06.1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile memurlar için kurulmuş bulunan tekaüt sandıklarına ilişkin tüm kanunlar yürürlükten kaldırılır, bu sandıklara mensup olan memurlar iştirakçi olarak kurulan Emekli Sandığı’na aktarılır, böylece Emekli Sandığı kamu görevlilerine sosyal güvenlik

sağlayan tek kurum olurken, önceki dönemlerdeki parçalı yapı bütünleştirilerek kamu görevlileri de tek bir kanun ile sosyal güvenliğe kavuşur (Alper, 2012: 179; Arıcı, 2022: 86; Makal, 2004: 132).

3.3.3. Tamamlayıcı Sosyal Güvenlik Kurumları

03.01.1961 tarihli ve 205 sayılı Kanunla kısa adı OYAK olan Ordu Yardımlaşma Kurumu kurularak, ordu mensuplarına ek sosyal güvenlik sağlanır (Alper, 2012: 183; Sosyal Güvenlik Kurumu, 2015: 11).

Milli Birlik Komitesi tarafından kabul edilen 205 sayılı Kanun'un görüşmelerinde düzenlemeye olan ihtiyaç Emekli Sandığı Kanunu hükümlerinin sağladığı imkânların yetersizliği üzerinden aşağıdaki şekilde gerekçelendirilir:

Ben şimdiye kadar ecnebi memleketlerin subay ve astsubaylarının niçin daha kaygısız ve rahat yaşadıklarını merak eder dururdum. Nihayet anlamış ve görmüş bulunuyorum ki, bunların hepsinin istikballeri garanti altına alınmıştır. Hâlbuki bizim Silahlı Kuvvetlerimizde durum aksinedir. Emekli olduğu takdirde, alacağı bir miktar ikramiye ve emekli maaşı ile hayatını idame ettirebilmesi de çok zor; hayat şartlarına dayanabilmek, intibak edebilmek bir mesele. Birçok sebeplerle, hastalık, maluliyet vs. sebepler yüzünden ordudan ayrılanların veya zamansız ölenlerin aileleri de hakikaten iane ile yaşar duruma düşerler, huzursuz kalırlar. Bir kısmı sefaletе düşerler. İşte elimizdeki bu kanun, subay, astsubay, askerî memur ve diğer mensupların hayatlarını, istikballerini garanti altına almaya matuftur ("Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı 69. Birleşim Tutanağı," 1961: 12).

Görüşmeler sonucunda Milli Birlik Komitesi tarafından, 205 sayılı Kanun sosyal güvenlik bakımından, tek sigortaya tabi olma kuralının da bir istisnası olarak kabul edilir.

OYAK örneği üzerinden daha sonraki yıllarda Memur Yardımlaşma Kurumu (MEYAK), İşçi Yardımlaşma Kurumu (İYAK), Öğretmen Yardımlaşma Kurumu (ÖYAK) gibi kamu kurumu mensuplarına sosyal güvence sağlamaya dönük girişimlerde bulunulur; hatta MEYAK için on yıla yakın bir süre memurlardan kesinti dahi yapılır ancak bu girişimler “kapitalist çevrelerin baskıları sonucu tasfiye edilir” (Çeçen, 2020: 364). MEYAK için 1970 yılından 1982 yılına kadar sivil kamu görevlilerinden yüzde 5 oranında prim kesilir, ancak kurumsallaşma süreci tamamlanamadığından 1982 yılında tasfiye edilir (Alper, 2012: 183).

3.3.4. 1961 Anayasasında Sosyal Güvenlik

1961 Anayasası, sağladığı hak ve özgürlükler bağlamında hem ruhu hem lafzıyla Türk demokrasi tarihinde sosyal devlet anlayışını zirveye taşır. Bu bakımdan, ülkemizde sosyal güvenliğin gelişim sürecinde 1961 Anayasası'nın ayrı bir yeri vardır.

1961 Anayasası'nda devlet, “insan haklarına saygılı, sosyal, laik bir hukuk devleti” olarak konumlandırılır (Arıcı, 2022: 87). Bu konumlandırmanın neticesi olarak da “bir insan hakkı olarak sosyal güvenlik” ilk kez anayasada yer alır (Arıcı, 2022: 87).

1961 Anayasası'nın 48'inci maddesine göre: “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilâtı kurmak ve kurdurmak Devletin ödevlerindendir” (“Türkiye Cumhuriyeti Anayasası,” 1961).

Devlet Anayasa'nın 48'inci maddesi uyarınca bu hakkı hayata geçirmek için olumlu bir edimde bulunmak zorundadır. Bu anlamda devlet sosyal güvenlik sağlayacak tedbirleri almak ve bunun için gerekli teşkilatı kurmak zorundadır (Arıcı, 2022: 88).

1961 Anayasası sosyal güvenlik hakkını “vatandaşlar” ile sınırlamaz ve “herkes” ibaresini kullanır (Arıcı, 2022: 88). İnsan haklarına ilişkin uluslararası gelişmelerle uyumlu bu nüans, ülkemizin uluslararası toplumda “kendine yakışır bir yer edinme kararlılığının” da bir ifadesidir (Arıcı, 2022: 88).

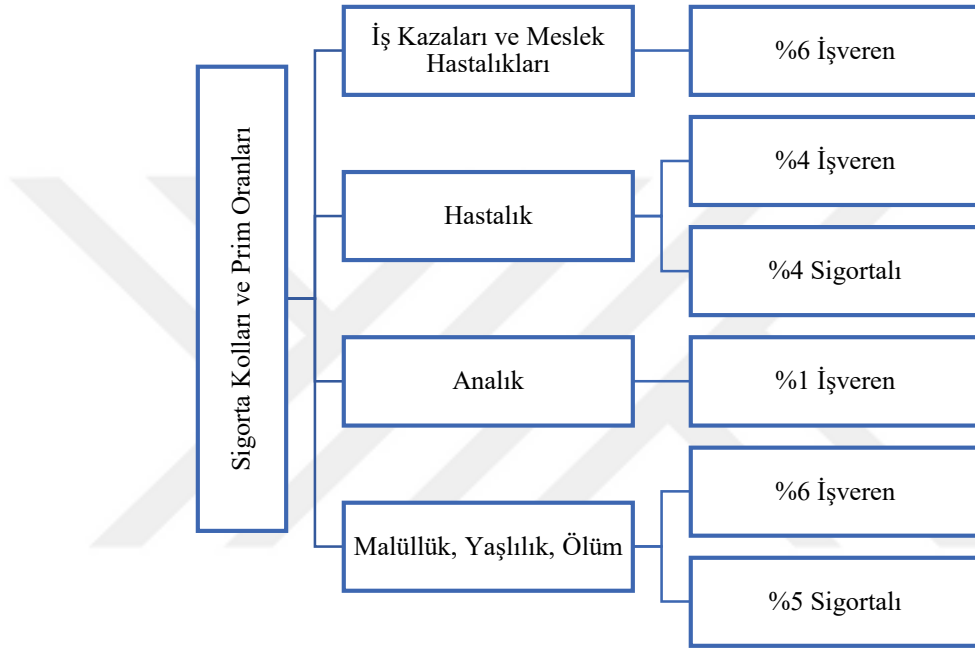
3.3.5. Sosyal Sigortalar Kurumu

1961 Anayasası döneminde 17.07.1964 tarihli ve 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu kabul edilir. Kanunun ilk maddesiyle, iş kazaları ve meslek hastalıkları, hastalık, analık, malullük, yaşlılık ve ölüm hallerinde sosyal sigorta yardımları sağlanması düzenlenir. Bu düzenlemenin sonucu olarak sigorta kollarını düzenleyen 4472, 5502 ve 6900 sayılı Kanunlar yürürlükten kaldırılır (“Sosyal Sigortalar Kanunu,” 1964b).

Ayrıca, İşçi Sigortaları Kurumu 506 sayılı Kanunla Sosyal Sigortalar Kurumu'na (SSK) dönüştürülür (“Sosyal Sigortalar Kanunu,” 1964b). İş Kanunu'na bağlı olma şartı olmaksızın bütün işçilerin sosyal güvenlik kapsamına alınması esas kabul edilir (Buğra, 2008: 178).

506 sayılı Kanun'un yayımı 29.07.1964 tarihli ve 11766 sayılı Resmî Gazete'de başlar ve 01.08.1964 günü dâhil dört gün boyunca kalan maddeleri Resmî Gazete'de yayımlanır.

506 sayılı Kanun'da yaşlılık aylığından yararlanabilmek için genel kural: Yaş şartının kadınlar için 55, erkekler için ise 60 yaş olarak belirlendiği, sigortalılık süresinin en az 25 yıl arandığı, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödeme gün sayısı olarak da en az beş bin gün olması gerektiği görülür ("Sosyal Sigortalar Kanunu," 1964a).



Şekil 3.3.506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nda Sigorta Kolları Prim Oranları
Kaynak: ("Sosyal Sigortalar Kanunu," 1964a) yararlanılarak oluşturulmuştur.

Sigorta kollarının prim oranları 506 sayılı Kanun'da sigortalının kazancı üzerinden belirlenirken, iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası priminin, yapılan işin gösterdiği tehlikenin ağırlığına göre tespit edileceği ayrıca düzenlenir. Buna göre iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortası için yüzde altı azami orandır ("Sosyal Sigortalar Kanunu," 1964a).

3.3.6. BAĞ-KUR

Esnaf ve sanatkârlar ile diğer bağımsız çalışanların sosyal güvenliğinin sağlanması için 02/09/1971 tarihli ve 1479 sayılı Kanun ile Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (BAĞ-KUR) kurulur (Arıcı, 2022: 90; Sosyal Güvenlik Kurumu, 2015: 11). 1479 sayılı Kanunun sigortalılıkla ilgili

hükümleri 01.10.1972 tarihinde yürürlüğe girer (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2015: 11). Bu Kanuna tabi sigortalılara sağlık sigortası yardımları ise 1986 yılından itibaren verilmeye başlanır (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2015: 11).

04.05.1979 tarihli ve 2229 sayılı Kanun ile 1479 sayılı Kanun'da değişiklik yapılarak herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna tabi olmayan ev kadınlarına, zorunlu sigortalılarla aynı hak ve yükümlülöklere tabi olarak, BAĞ-KUR kapsamında isteğe bağı sigortalı olma hakkı verilir (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2015: 11).

1960 ve 1980 yılları arasında aktüeryal dengeler göz ardı edilerek, 23 10.1969 tarihli ve 1186 sayılı Kanunla yaşlılık aylığına hak kazanma bakımından yaş şartının, erkeklerde 55'e kadınlarda 50'ye düşürölmesi, yaşlılık aylığına hak kazanmada sigortalılık süresi ve prim günü şartlarının yeterli sayılması gibi sigortalılar lehine çok sayıda değışiklik yapılır (Arıcı, 2022: 89).

1186 sayılı Kanun ile özellikle yaş şartının kaldırılarak; "Kadın ise 50, erkek ise 55 yaşını doldurmamış olmakla beraber en az 25 yıldan beri sigortalı bulunması ve bu süre zarfında en az 5 bin gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalı primi ödemiş olması" durumunun, yaşlılık aylığı bağlamada yeterli sayması; SSK'yı finansal açıdan kendi kendine yeter olmaktan çıkaran, "sigorta tekniğine ters bir adım" olarak görülür ("1186 Sayılı Kanun," 1969; Arıcı, 2022: 89).

BAĞ-KUR kapsamında olanlara, kanunun yürürlük tarihinden önceki 10 yıllık süreyi sigortalılık süresinden saydırma imkânı tanınması, aktüeryal açıdan sorunlu olan bir diğör hatalı uygulamadır (Arıcı, 2022: 90).

Şöyle ki, 1479 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiğı tarihte 45 yaşını geçmiş bulunan erkek sigortalılarla, 40 yaşını geçmiş kadın sigortalılardan, erkek iseler 60, kadın iseler 55 yaşını doldurmuş olmakla beraber, 15 tam yıl üzerinden sigorta primi ödemeyenler: Kanunun yürürlüğe girdiğı tarihten önce en az on yıldan beri herhangi bir işverene hizmet akdi ile bağı olmaksızın kendi adına ve hesabına çalıştıklarını belgelemek; en az beş tam yıl sigorta primi ödemek, şartıyla, 15 tam yıl prim ödemiş olanlar gibi değerlendirilir ("Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğör Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu," 1971). 1479 sayılı Kanun'da ödenecek prime esas olmak üzere gelirler 12 basamağı ayrılır ancak, geriye dönük 10 yıllık süreyi belgeledirerek, sigorta süresinden saydıran kişilerin en çok sekizinci basamağı kadar prim ödemesine

imkân verilir. ("Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu," 1971).

Bu durumdaki kişilerin çoğu yalnızca 5 yıl prim ödeyerek 1976 yılından itibaren yaşlılık aylığı almaya hak kazanırlar (Arıcı, 2022: 90). Ayrıca getirilen basamak sınırı sonradan sigortalıların geçmeyi tercih etmedikleri suni bir sınıra dönüşür ki bu durum Türk sosyal güvenlik sisteminde düşük prim geliri, düşük emekli aylıkları açmazını da başlatır (Arıcı, 2022: 90).

Tarımda süresiz ve hizmet akdi ile çalışanların sosyal güvenliği, 17.10.1983 tarihli ve 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu ile düzenlenerek SSK aracılığıyla; tarımda kendi nam ve hesabına çalışanların sosyal güvenliği ise aynı tarihli ve 2926 sayılı Kanunla düzenlenerek BAĞ-KUR aracılığıyla sağlanır (Arıcı, 2022: 95; Sosyal Güvenlik Kurumu, 2015: 12). Bu iki kanun ile çiftçilere ve tarım işçilerine ilk kez sosyal güvenlik sağlanır, böylece sosyal güvenlik kırsal kesime ulaşır (Arıcı, 2022: 95).

BAĞ-KUR, sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengesi bakımından bu dönemde eleştirilerin odağında olsa da sosyal sigortaların kapsayıcılığını geliştirmesi bakımından önemli bir işleve sahiptir.

3.3.7. Emeklilik Reformu Girişimleri

12 Eylül Rejimi döneminde 06.03.1981 tarihli ve 2422 sayılı Kanun ile 506 sayılı Kanun değiştirilerek: Muayene katılım payı getirilirken, ayaktan tedavilerde ilaç katılım payı yüzde 20'ye çıkarılır, emekli aylığı son beş yıl içinde en yüksek üç yılın ortalaması yerine, beş yılın tamamı üzerinden hesaplanır, yaşlılık aylığı taban oranı yüzde 70'ten 60'a düşürülür, sigorta primi işçi payı yüzde 14'e yükseltilir (Koç, 2010: 61-62).

1982 Anayasası'nda sosyal güvenlik hakkı anayasal niteliğini devam ettirir (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2015: 12). Sosyal güvenlik sistemimizde hem haklar hem kurumsal yapı bakımından gelişimini sürdürür (Arıcı, 2022: 93).

1983 yılında iktidara gelen Anavatan Partisi'nin (ANAP) önemli gündemlerinden biri de sigortacılık tekniği ile uyuşmayan uygulamalarının ve vaat siyasetinin sonucu

olarak aktüeryal dengeleri gözetmeyen kanunların sosyal sigortaların sürdürülebilirliğine yönelik katastrofik etkilerini sınırlayıcı reformları belirlemeye çalışmak olur.

Bu kapsamda ilk olarak, emeklilik yaşının yükseltilmesine yönelik bir yasal düzenleme yapılır. 24.12.1985 tarihli ve 3246 sayılı Kanun ile “ilk defa 1 Ocak 1990 tarihinden itibaren prim veya kesenek ödemek sureliyle ilgilendirilecek sigortalılar” için yaşlılık aylığına hak kazanılmasında yaş şartı kadınlarda 55, erkeklerde 60 yaşını doldurma şartı getirilir ("3246 Sayılı Kanun," 1986).

Hükümetler	Yıllar	Yaş Şartı-Kadın	Yaş Şartı-Erkek
I. Menderes Hükümeti	1950	60	60
I. Demirel Hükümeti	1965	55	60
I. Demirel Hükümeti	1969	38	43
I. Özal Hükümeti	1986	55	60
VII. Demirel Hükümeti	1992	38	43
V. Ecevit Hükümeti	1999	58	60

Tablo 1.1. Emeklilikte Yaş Şartının Değişimi

I. Özal Hükümeti döneminin arka planını neoliberal politikaların oluşturduğu reformlardan biri olarak bu yasal düzenleme, eleştirilebilir. Ancak aslında bu düzenlemenin, 1999 yılında gerçekleştirilen kademeli geçişten yalnızca dokuz yıl önce emeklilik yaşını ilk kez sosyal güvenliğe tabi olan kadınlar için 55, erkekler için 60 yaş olarak yeniden belirlediği dikkate alındığında sosyal güvenliğin sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik rasyonel bir adım olduğu açıktır.

Bu kararın alınmasının arka planında güçlenen yeni sağ ve neoliberal politikaların olduğu, yeni kamu yönetimi anlayışıyla uyumlu bir biçimde sosyal güvenlik kurumlarının dönüştürülmesinin amaçlandığı varsayımı Dönemin Başbakanı Turgut Özal'ın bu kararıyla en güçlü rakibine karşı ciddi bir siyasi risk aldığı gerçeğini değiştirmez. Çünkü en güçlü rakibi olan Süleyman Demirel, seçim dönemlerindeki

vaatleri ve önceki dönemlerdeki icraatları dikkate alındığında “sosyal sigortalar alanında aktüeryal dengeler anlamında pek de parlak bir sicile” sahip değildir. Demirel Hükümetleri döneminde, sosyal sigortalar sisteminde aktüeryal dengelerin gözetilmemesi neredeyse olağan karşılanır. Nitekim yaşlılık aylığı bağlanmasında yaş şartının kaldırılması I. Demirel Hükümeti’nin son günlerinde 1186 sayılı Kanunla kabul edilir, II. Demirel Hükümeti’nin ilk günü olan 3 Kasım 1966 günü de Resmî Gazete’de yayımlanır. Süleyman Demirel sosyal sigortalara ilişkin bu geleneğini iktidarda olduğu VII. Demirel Hükümeti döneminde de (21.11.1991-25.06.1993) bozmaz. 27 Şubat 1992 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanan 3774 sayılı Kanun ile bir kez daha emeklilik ve yaşlılık aylığı bağlanmasında yaş şartını tüm sigortalılar için kaldırır. Demirel’in kendine has sosyal politika anlayışında emekliliğin yaş şartına bağlanması doğru bulunmaz.

VII. Demirel Hükümeti’nin kadınlarda 38, erkeklerde 43 yaşında emeklilik ve yaşlılık aylığına hak kazanmayı sağlayan bu düzenlemesi sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini imkânsız kılar.

Türkiye’nin V. Ecevit Hükümeti döneminde (28.05.1999-18.11.2002) ilk olarak 1999 yılında, Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı sonrasında ise 2002 yılında gerçekleştirdiği yaş şartını geri getirmek için kademeli emeklilik yaşı düzenlemesini yapmasının, 1992 yılında gerçekleştirilen bu değişikliğin kaçınılmaz bir sonucu olduğu söylenebilir.

3.3.8. İşsizlik Sigortası ve İŞKUR

1990’lı yıllarda, sosyal sigortalar alanında önemli ilerlemeler sağlansa da en önemli sigorta kollarından biri olan işsizlik sigortası sosyal güvenlik sistemimiz içinde yer almaz. İşsizlik ve işsizlere gelir koruması sağlamak önemli gündem maddelerinden biri olsa da bu önemli eksikliği gidermek pek de kolay olmaz.

Öncelikle, 1990’lı yıllarda işsizlik sigortasının uygulayıcısı olan İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun yeniden yapılandırılmasına çalışılır. İşsizlik sigortasının uygulanmasına olan gereksinim, bu kurumun da yeniden yapılandırılmasını gerektirir.

Ülkemizde istihdam hizmetlerine ilişkin ilk yasal düzenleme, 1936 tarihli ve 3008 sayılı İş Kanunu’nda yer alan, iş ve işçi bulma aracılığı yapan özel büroların

yasaklanması ve istihdam hizmetlerinin kamu tekelinde yürütülmesidir (Türkiye İş Kurumu, 2019: 8).

1992 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tespitlerine göre, 1946 yılında kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun teşkilat yapısı, mali kaynakları ve personel rejimi, geçen süreye rağmen batı ülkelerindeki emsallerine oranla yeterince geliştirilemez; Kurum, iş ve işçi bulma aracılığına ilişkin birtakım formaliteleri yerine getiren pasif işgücü piyasası aktörü olarak görünmektedir (*İşsizlik Sigortasının Kurumsal Altyapısı ve İşçi ve İşçi Bulma Kurumunun Yeniden Yapılanması*, 1992: 2).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın hazırladığı İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yeniden yapılandırma stratejisinde: Almanya başta olmak üzere batılı ülkelerdeki istihdam kurumlarının yönetim anlayışı ve yeniden örgütlenmeleri, hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşu olarak özerk bir yapıya kavuşmaları Türkiye için de bir hedef olur (*İşsizlik Sigortasının Kurumsal Altyapısı ve İşçi ve İşçi Bulma Kurumunun Yeniden Yapılanması*, 1992: 2).

Buna göre yeniden yapılanmada şu ilkeler esas alınır: Katılımcılık, etkinlik, koordinasyon, kamu finansman desteği, dinamik örgüt ve yönetim (*İşsizlik Sigortasının Kurumsal Altyapısı ve İşçi ve İşçi Bulma Kurumunun Yeniden Yapılanması*, 1992: 2-3). Yeniden yapılanma stratejisine göre: Katılımcılık, finansmanı sağlayan kesimlerin yönetime katılmasını; etkinlik, en az maliyetle şeffaf bir yapı kurulmasını; koordinasyon, dağınık hizmetlerin organizasyonunu; kamu finansman desteği, istihdam hizmetlerinin ekonomik ve sosyal faydasıyla uyumlu devlet katkısı sağlanmasını; dinamik örgüt ve yönetim ise “katı, durağan ve mevzuatçı” devlet kurumu yapısının terk edilerek hızlı karar alıp uygulayabilen bir kurumsal yapıya dönüşümü ifade eder (*İşsizlik Sigortasının Kurumsal Altyapısı ve İşçi ve İşçi Bulma Kurumunun Yeniden Yapılanması*, 1992: 2-3).

Bu kapsamda, işgücü piyasasında etkinliğini kaybetmeye başlayan İş ve İşçi Bulma Kurumu, 1999 yılında yürürlüğe giren 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile işsizlik sigortası primlerinin toplanmasının dışında kalan istihdama ve işsizlere yönelik her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasından görevli, yetkili ve sorumlu kılınır (Türkiye İş Kurumu, 2019: 9).

Bunun yanında 4447 sayılı kanunla iki önemli alanda daha gelişme sağlanır (Arıcı, 2022: 96). Bunlardan ilki Türk sosyal güvenlik sisteminde ilk kez işsizlik sigortasının kurulmuş olması, ikincisi ise sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini sağlamak üzere yaşlılık aylığına hak kazanma yaşının kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaş olarak yeniden düzenlenmesi ve yaş şartının aylığa hak kazanma koşulu haline getirilmesidir (Arıcı, 2022: 96). 2035 yılından itibaren yaş şartına kademeli olarak artıran düzenlemeye göre 2045 yılında emeklilik yaşı 65 olarak belirlenir (Arıcı, 2022: 96). Ancak, 01.03.2023 tarihli ve 7438 sayılı Kanun ile emeklilik veya yaşlılık aylığı bağlanmasında aranan yaş şartı 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun yürürlük tarihi olan 8 Eylül 1999 tarihinden önce sigortalı olanlar (uzun vadeli sigorta kollarına primi yatırılanlar) bakımından kaldırılır ("7438 Sayılı Kanun," 2023).

Ayrıca, gelişmiş ülkelerdeki, klasik iş ve işçi bulma hizmetlerinin yanı sıra işgücü piyasasını sürekli izleyen, uyguladıkları aktif ve pasif işgücü politikaları ile işgücü piyasasına yön veren kurumlar haline gelen kamu istihdam kurumlarında yaşanan değişimler ile Avrupa Birliği'ne uyum süreci neticesinde İş ve İşçi Bulma Kurumu da 25.06.2003 tarihli ve 4904 sayılı Kanunla Türkiye İş Kurumu'na (İŞKUR) dönüştürülür (Türkiye İş Kurumu, 2019: 9).

Böylece, İŞKUR, klasik iş ve işçi bulma hizmetlerinin yanı sıra, işgücü piyasasını sürekli izleyerek, aktif ve pasif işgücü politikalarını etkin bir şekilde uygulayabilecek bir yapıya kavuşur (Türkiye İş Kurumu, 2019: 9).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olan İŞKUR, özel hukuk hükümlerine tâbi, tüzel kişiliği haiz, idarî ve malî bakımdan özerk kamu kuruluşudur ("Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi," 2018).

İŞKUR, genel kurul, yönetim kurulu, genel müdürlük, il istihdam kurulları olmak üzere dört temel idari oluşuma sahiptir. İŞKUR Genel Kurulu'na, kurum ve ilgili bakanlıkların temsilcileri yanında, işçi ve işveren kesimlerinin, kendi nam ve hesabına çalışanların, engellilerin, ziraat odalarının temsilcileri ve akademisyenler katılım sağlar ("Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi," 2018). Yönetim Kurulu da kamu kesimini temsilen üç; işçi, işveren ve esnafları temsilen üç olmak

üzere toplam 6 üyeden oluşur. İŞKUR Yönetim Kurulu'nun İşsizlik Sigortası Fonu'nun yönetimine, piyasa şartlarında değerlendirilmesine, denetimine, gözetimine ilişkin önemli görevleri bulunmaktadır ("Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi," 2018).

İŞKUR'un teşkilatında sayılan dört bileşenden biri olan İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu, işgücü, istihdam ve mesleki eğitim konularında, yerel düzeyde politika önerileri oluşturmak, plan yapmak ve kararlar almak, bu konularda etkinlik ve verimliliği artırmak amaçlar ("Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi," 2018).

Merkezi düzeyde genel kurul ve yönetim kurulu, il düzeyinde ise istihdam kurulları karar alma sürecine paydaşların katılımını öngören yönetim yaklaşımını yansıtan uygulamalardır.

3.3.9. Sosyal Hizmetler ve Sosyal Yardımlar

Türk sosyal güvenlik sistemindeki kurumsal yapılanmanın, sosyal güvenlik politikasında, sosyal sigortaları öne çıkardığı, uzun yıllar boyunca kapsamlı ve güçlü bir kurumsal teşkilata sahip olamayan sosyal hizmetler ve sosyal yardımların ise arka planda kaldığı söylenebilir.

1949 ve 1957 yıllarında sırasıyla 5387 ve 6972 sayılı Kanunlar ile korunmaya muhtaç çocuklara ilişkin düzenlemeler yapılırken, 1959 yılında 7355 sayılı Kanunla Sosyal Hizmetler Enstitüsü kurulur (Arıcı, 2022: 85)

Bu dönemde sosyal yardımlar alanında kurumsal olarak güçlü teşkilatlar ortaya çıkmasa da sosyal yardımlar alanında da önemli yasal düzenlemeler yapılır.

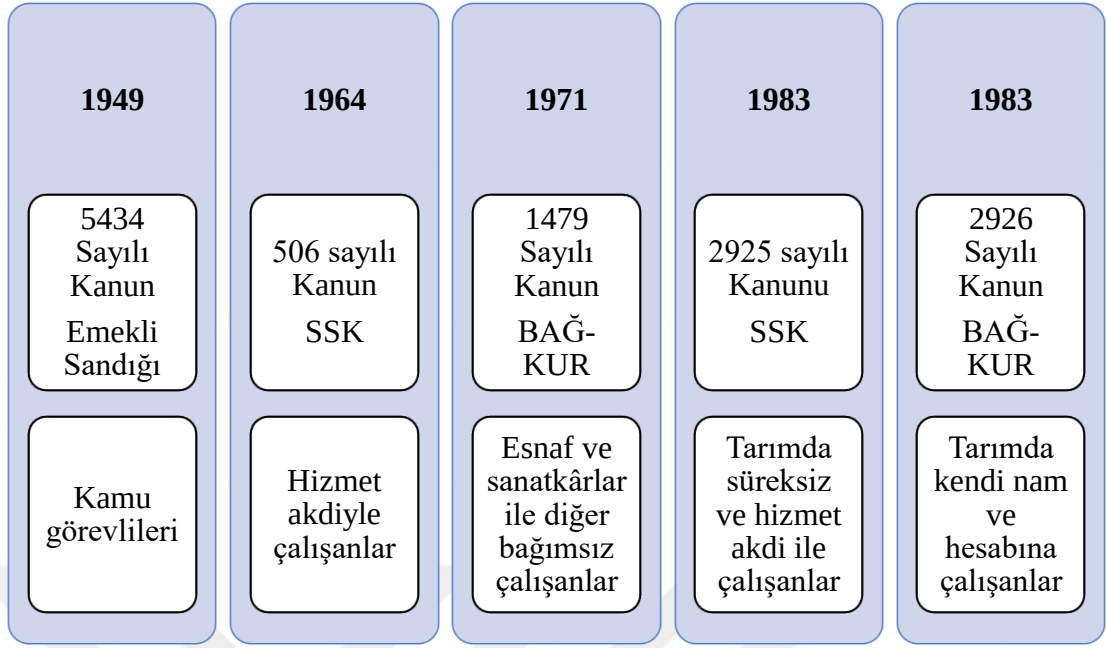
Bunlardan en önemlisi 01.07.1976 tarihli ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun'dur (Alper, 2012: 182; Arıcı, 2022: 91; Sosyal Güvenlik Kurumu, 2015: 12). Bunun yanında, milli mücadeleye katılıp da istiklal madalyası verilmiş bulunanlara muhtaç olup olmadıklarına bakılmaksızın vatani hizmet tertibinden şeref aylığı bağlanması

24.02.1968 tarihli ve 1005 sayılı Kanun ile düzenlenir (Alper, 2012: 182; Arıcı, 2022: 91; Sosyal Güvenlik Kurumu, 2015: 12). 1980 yılından itibaren 2330 sayılı Kanunla görevleri nedeniyle yaralanan veya hayatını kaybeden kamu görevlileri için tazminat niteliğinde yapılan ödemeler, 1981 yılından itibaren 2453 sayılı Kanunla başta Dışişleri Bakanlığı mensupları olmak üzere yurtdışında görev yaparken hayatını kaybeden kamu görevlilerine yapılan ödemeler, 1986 yılından itibaren 3292 sayılı Kanun ile yurtiçi ve yurtdışında Türk vatanına ve kültürüne hizmet edenlere yönelik yardımlar, 1986 yılından itibaren 3294 sayılı Kanunla il ve ilçelerde oluşturulan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları üzerinden yapılan aynı ve/veya nakdi yardımlar da bu kapsamda sayılması gereken önemli yasal düzenlemelerdir (Alper, 2012: 181-182).

3.4. 2006'dan Günümüze

Kamu idarelerinin kadro ve pozisyonlarında sürekli ya da sözleşmeli olarak çalışıp emeklilik açısından 5434 sayılı Kanuna tabi olanlar; 506 sayılı Kanun uyarınca hizmet akdine göre çalışıp emeklilik açısından SSK'ya tabi olanlar, 1479 sayılı Kanun uyarınca kendi adına ve hesabına bağımsız çalışıp emeklilik açısından BAĞ-KUR'a tabi olanlar, 2925 sayılı Kanun uyarınca tarım işlerinde çalışıp ve emeklilik açısından SSK'ya tabi olanlar ile 2926 sayılı Kanun uyarınca tarımda kendi nam ve hesabına bağımsız çalışıp emeklilik açısından BAĞ-KUR'a tabi olanları kapsayan beş farklı emeklilik sisteminin, hak ve yükümlülüklerin eşit olacağı tek bir emeklilik sistemine dönüştürülmesi için SSK Başkanlığı, BAĞ-KUR Genel Müdürlüğü ve T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü'nü aynı çatı altında toplayan Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), 20.06.2006 tarihli ve 26173 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Kanun ile kurulur ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olur⁸ (Arici, 2022: 98; Sosyal Güvenlik Kurumu, 2015: 12).

⁸ Bu sürecin ilk adımı, 06.08.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4958 sayılı Kanun ile SSK'nın idari teşkilatının, Başkanlığa dönüştürülerek, sağlık işleri ve sigorta işleri genel müdürlük düzeyinde yapılandırılarak birbirinden ayrılmasıdır (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2015: 12).



Şekil 3.4. SGK Öncesinde Yürürlükte Olan Emeklilik Sistemleri

Kaynak: (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2015: 12) yararlanılarak oluşturulmuştur.

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra 24.11.2006 tarihinde Kurumun ilk Genel Kurul toplantısı yapılır, seçimle gelen Yönetim Kurulu üyelerinin 28.11.2006 tarihinde göreve başlamalarıyla birlikte SSK, BAĞ-KUR ve T.C. Emekli Sandığı'nın tüzel kişilikleri sona erer (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2015: 12).

Böylece reformun tek mevzuat, tek kurum, tek bakanlık hedefi gerçekleşir (Arıcı, 2022: 98). Buna göre Türkiye'de sosyal güvenlik hakkına ilişkin birçok düzenleme, SGK tarafından yerine getirilir. Dayanağını Anayasanın 60'ıncı maddesinde düzenlenen herkesin sosyal güvenlik hakkı olduğunu belirten maddesinden alan SGK sosyal güvenlik sistemimizin en önemli aktörüdür (Özer vd., 2017: 480).

Ancak, 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulması sosyal güvenliğin temel bileşenleri olan sosyal yardımların ve sosyal hizmetlerin bu bakanlığın görev alanında olması, Türk sosyal güvenlik sistemini yine kurumsal yapı ve mevzuat açısından parçalı bir hale getirir (Arıcı, 2022: 98).

Sosyal güvenlik alanında yetkili kılınan bu iki bakanlık birleştirilerek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler

Bakanlığı olarak yeniden teşkilatlandırılrsa da 2021 yılında bakanlık teşkilatlarının yeniden ayrılması uygun görülür.

SGK'nın teşkilat yapısı ilk olarak 5502 sayılı Kanun ile başkanlık, genel kurul ve yönetim kurulundan oluşacak şekilde düzenlenir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte teşkilat yapısı değişmez ancak düzenleme çeşitli güncellemeler yapılarak Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne alınır.

Buna göre, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olan SGK, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî açıdan özerk, aksine bir düzenleme olmadığı hallerde özel hukuk hükümlerine tâbidir ("Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi," 2018).

SGK Genel Kurulu, Kurumun ve ilgili bakanlık bürokratlarının yanında, işçi ve işveren kesimlerinin, kendi nam ve hesabına çalışanların, kurumdan gelir ve aylık alanların, akademisyenlerin, kamu kurumu niteliğindeki en üst meslek kuruluşlarının temsilcilerinin yer aldığı görev alanının genişliğini yansıtan çeşitlilikte ve sayıda üye ile yönetim anlayışını yansıtan bir idari kuruldur. SGK Genel Kurulu, Yönetim Kurulu'nun seçimle gelen üyelerini belirlemekle de görevlidir.

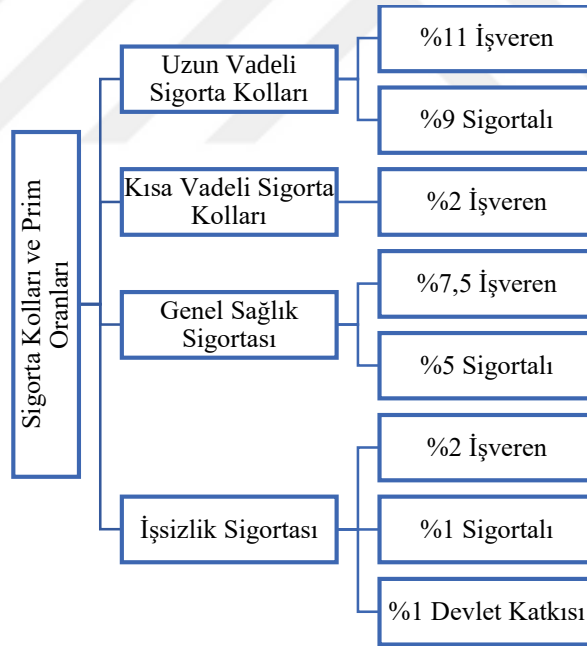
SGK Yönetim Kurulu da 12 üyeden oluşan temsilcilerinin çeşitliliği, sosyal güvenlik sisteminin prim ödeyen ve gelir veya aylık alan tüm kesimlerini kapsaması ve onlara karar alma sürecinde yer vermesi bakımından yönetim anlayışına uygun bir örnektir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, işsizlik sigortası dışında tüm kısa ve uzun vadeli sigorta kollarını, koruyucu sağlık hizmetleri ile kişilerin sağlıklarının korunmasını, sağlık riskleri ile karşılaşmaları halinde ise tedavi edici hizmetlerden kaynaklanan harcamaların finansmanını sağlayan genel sağlık sigortasını bünyesine alır.

İşsizlik sigortası ise 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda düzenlenir. Bununla birlikte işsizlik sigortası primlerinin toplanmasından da SGK sorumludur.

İşsizlik sigortası, Türkiye’de sigortalı ve işverenin yanı sıra devletin de sosyal güvenliğin finansmanına ilk defa prim ödeyerek katıldığı sigorta koludur (Alper, 2012: 181).

Bu kapsamda 5510 sayılı Kanun’un 81’inci maddesinde sigorta prim oranları belirlenir. Çeşitli değişikliklere uğrayan bu maddedeki güncel düzenlemeye göre: uzun vadeli sigorta kollarının (malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları) prim oranı, sigortalının prime esas kazancının yüzde 9’u sigortalı hissesi, yüzde 11’i işveren hissesi olmak üzere yüzde 20’sidir ("Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu," 2006). Tamamını işverenin ödediği iş kazaları ile meslek hastalıkları, hastalık ve analık sigortalarını kapsayan kısa vadeli sigorta kolları prim oranı, sigortalının prime esas kazancının yüzde 2’sidir ("Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu," 2006). Genel sağlık sigortası primi, kısa ve uzun vadeli sigorta kollarına tâbi olanlar için yüzde 5’i sigortalı, yüzde 7,5’i ise işveren hissesi olmak üzere prime esas kazancın yüzde 12,5’idir ("Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu," 2006).



Şekil 3.5. Sigorta Kolları ve Prim Oranları (2023)

Kaynak: (Sosyal Güvenlik Kurumu, 2019: 25) yararlanılarak oluşturulmuştur.

Literatürde Türkiye’nin gerçekleştirdiği sosyal güvenlik reformunun neoliberal politikaların etkisinde gerçekleştiğini iddia eden görüşler bulunur. Bu iddiayı destekler nitelikteki olgular ise şöyle sıralanır: neoliberal etki, devleti, her vatandaşa asgari

düzeyde bir sosyal güvenlik sağlamaya, kamusal emeklilik sistemlerini bireysel emekliliğe dönüştürmeye, sosyal güvenlikle sınırsız hizmet alımına yönlendirir (Arıcı, 2022: 96). 2006 yılından sonraki süreç incelendiğinde neoliberal etkinin sosyal güvenlik politikalarında görüldüğü belirtilir (Arıcı, 2022: 97).

3.5. Kıdem Tazminatı ve Sosyal Güvenlik İlişkisi

Kıdem tazminatının gelişimi, sosyal güvenliğin kurumsal yapılanması ve işçilere bu sistemde sağlanan olanakların gelişimi bağlamında Türk sosyal güvenlik sisteminin gelişimi ile doğrudan ilgilidir.

Bu bakımdan kıdem tazminatının doğru konumlandırılması, ancak ülkemizdeki sosyal güvenliğin ve sosyal güvenliğin kurumsal yapılanmasının doğru anlaşılması ile mümkündür. Çünkü kıdem tazminatının temel aktörleri olan işçiler ve işverenler, devletin kurucusu olduğu sosyal güvenlik sisteminin içinde yer almaktadır.

Sosyal güvenlik hakkı, sosyal güvenlik risklerinin kişinin gelir gider dengesini bozan sonuçlarından gelir garantisi sağlanarak korunmasını içeren, sosyal devlet anlayışıyla ortaya çıkan ikinci kuşak haklar olarak adlandırılan ekonomik ve sosyal haklar içinde kendine yer edinen, hakkın süjesine karşılaştığı veya karşılaşacağı sosyal risklere karşı ekonomik güvencesinin sağlanması için devletten olumlu bir edimde bulunmasını talep etme hakkı veren önemli bir haktır (Arıcı, 2022: 100-101).

Ülkemizde kıdem tazminatı, esasında devletin işçilere sosyal güvenlik hakkı kapsamında sağlaması gereken güvenceyi ikame etmek amacıyla devlet tarafından bulunan ve kullanılan eşsiz bir araçtır.

Bu araç, yararlanıcısının işçi, yükümlüsünün ise işveren olması bağlamında, sosyal güvenlik hakkını sağlamada devletin kurumsal bir yapılanmasına veya kamu harcamasına ihtiyaç duyulmadan, sosyal güvenlik sisteminin sağlaması gereken güvenceyi, sosyal politikaların özgülendiği amaç olan gelir dağılımı adaletini, tazminatın cömertliği ölçüsünde tek başına sağlar.

102 Sayılı ILO Sözleşmesi uyarınca devletlerin sağlaması gereken sosyal güvenlik bileşenleri: sağlık yardımları, hastalık ödenekleri, işsizlik yardımları, yaşlılık

yardımları, iş kazası ve meslek hastalığı yardımları, aile yardımları, analık yardımları, maluliyet yardımları, ölüm yardımları olarak sıralanır

Türkiye'nin 1936 yılından itibaren gelişmeci bir çizgi izleyen kıdem tazminatı uygulamasının 102 Sayılı Sözleşme'de sayılan hususları karşılama hususunda en iyi açıklama: hepsi tam olmasa da hiçbiri de eksik değil şeklinde ifade edilebilir.

Çünkü kıdem tazminatı uygulaması, işçinin ve işverenin durumuna göre işlev değiştirir. Örneğin, yaşlılık aylığı bağlanma şartlarını taşıyan bir işçi için toptan ödeme şeklinde yaşlılık yardımına dönüşür iken işten çıkarılan bir işçi için işsizlik yardımına, vefat halinde hak sahipleri bakımından ölüm yardımına, sağlık sebepleri ile fesihlerde sağlık yardımını ya da maluliyet yardımına dönüşür.

İşlevlerinin mevzuat ile gelişmesi hak kazanma koşullarını geliştirirken sosyal güvenlik hakkı bağlamında sağlanması gereken güvenceleri sağlama bakımından kıdem tazminatının ikame yeteneğini de geliştirir.

Bu bakımdan Türkiye'nin kıdem tazminatı uygulamasının mevzuatta 1936 yılında başlayan ve sürekli genişleyen gelişim süreci, 1980'li yıllara gelindiğinde, kıdem tazminatını 102 sayılı Sözleşme'de sayılan dokuz güvenceden altısını kısmen veya tamamen karşılayacak kapsayıcılığa ulaşır.



Şekil 3.6. Sosyal Güvenlik Yükümlülüklerinin İkamesi Olarak Kıdem Tazminatı

Kıdem tazminatı, ailenin çocuk sahibi olmasına bağlı olarak önceki refahının korunması anlamında güvence sağlanmasını öngören sosyal yardım niteliğindeki aile yardımlarını, hamilelik ve doğum ile ilgili giderlerin karşılanması ve gelir desteği sağlanması anlamında analık yardımlarını, geçici iş göremezlik durumunda gelir desteği sağlanmasını ifade eden hastalık ödeneklerini ikame etmez.

Bununla birlikte, kıdem tazminatı işçi tarafından sağlık sebeplerine bağlı fesihlerde ödenmesi bakımından sağlık yardımlarını ikame eder. İşçinin iş kazası geçirmesi veya meslek hastalığına tutulması ya da mesleki bir faaliyeti yerine getirme gücünü kısmen ya da tamamen yitirdiği maluliyet durumlarında ise bu sebeplere dayalı yardımları finansal açıdan ikame eder. Ölüm halinde kalan aile üyelerinin geçinme imkânlarının desteklenmesini öngören 102 Sayılı Sözleşme'ye uygun olarak, işçinin ölümü hali de hak sahiplerine kıdem tazminatının ödenmesini gerektirdiğinden, ölüm yardımlarının da ikamesidir.

İşçinin kusuru olmaksızın iş sözleşmesinin sona erdirilmesi ulusal mevzuatımızda kıdem tazminatının ödenmesini sağladığı gibi işsizlik ödeneğinden yararlanmanın şartlarından da biridir. Bu bakımdan, işsizlik yardımları da kıdem tazminatının ikame ettiği güvencelerden biri sayılır.

Yaşlılık aylığına hak kazanma şartlarının sağlanması halinde işçinin kendi isteğiyle işten ayrılması da kıdem tazminatının ödendiği hallerden biridir. Burada toptan ödeme şeklinde de olsa kıdem tazminatının bu yardımın da ikamesi olduğu görülür.

Ülkemiz çalışma mevzuatında, kıdem tazminatı ile sosyal güvenliğin bağı 3008 sayılı Kanun ile kurulur. Bu ilk bağı da kıdem tazminatının yaşlılık aylığı işlevini öne çıkarır.

Sonrasında, kıdem tazminatını yaşlılık sigortasının ikamesi olarak gören 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu'nun 40'inci maddesiyle bu ilişki daha açık olarak ifade edilir. Bu maddeye göre: "İhtiyarlık aylığından faydalanabilecek durumda iken işinden ayrılan veya çıkarılan sigortalılar hakkında İş Kanununun 13 üncü maddesinin kıdemle mütenasip tazminata müteallik⁹ hükmü uygulanmaz" ("İhtiyarlık Sigortası Kanunu," 1949).

⁹ Metinde yer alan "kıdemle mütenasip tazminata müteallik" ibareleri Günümüz Türkçesi ile "kıdem ile orantılı tazminata ilişkin" şeklinde anlaşılabilir.

Ancak, bu Kanun, 3008 Sayılı İş Kanunu'nun, genç işçilere dahi kıdem tazminatına hak kazanma olanağı veren düzenlemesiyle tamamen uyumsuz olduğundan, 1951 yılında 5752 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılır (Başterzi, 1995: 327).

1952 yılında 5868 sayılı Kanun¹⁰ ile kıdem tazminatı ile yaşlılık aylığı arasındaki ikame ilişkisi bu kez geçmişe matuf bir biçimde yeniden kurulmaya çalışılır. Bu yasal düzenlemeye göre:

Münhasıran ihtiyarlık sigortasından aylık veya toptan ödeme almak gayesiyle iş akdini fesheden işçi, bu fıkra yazılı bulunan tazminata hak kazanır. Ancak, sigortadan aylık veya toptan ödeme almak için akdi fesheden işçiye verilecek tazminatın hesabında, işçinin yalnız 1 Nisan 1950 tarihinden evvelki hizmet süreleri nazara alınır, işçinin bu fıkra hükmünden faydalanabilmesi için 5417 sayılı kanuna göre aylık veya toptan ödemeye hak kazanmış bulunduğunu ve kendisine aylık bağlanması veya toptan ödeme yapılması için sigorta idaresine müracaat etmiş olduğunu bu idareden alacağı bir belge ile tevsik etmesi şarttır ("5868 Sayılı Kanun," 1952).

5868 sayılı Kanun'un Çalışma Komisyonu Raporu'nda, 5417 sayılı ihtiyarlık Sigortası Kanunu'nun kabul edildiği, 1 Nisan 1950 tarihinden itibaren, işverenlerin, işçinin ihtiyarlık halindeki asgari geçim imkânını sağlayacak ihtiyarlık aylığına hak kazanabilmesi için, sigorta müessesine kanunun emrettiği primin hisselerine düşenini ödemeye başladığı belirtilir (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1952: 2).

Burada aslında ilginç olan durum, kanun teklifinin ilk halinde yer almayan bir hususun komisyon aşamasında yapılan bir değişiklikte teklife eklenmesidir. Bu değişiklik, işçinin emeklilik sebebiyle işten ayrılması durumunda kıdem tazminatının, ihtiyarlık sigortasının başladığı tarihten önceki dönem için uygulanmasıdır. Bu düzenlemeye, işçi kendi isteğiyle emekli olarak işten ayrılmak istediğinde, ancak yaşlılık aylığı düzenlemesinin yürürlükte olmadığı, 1 Nisan 1950 tarihinden önceki dönem için kıdem tazminatını talep edebilecektir. Buradan yasa koyucunun, bu tarihten sonrası için işçisinin yaşlılık aylığına hak kazanması için sigorta primi işveren payını ödeyen işverenin yükümlülüğünü yerine getirdiğinin varsayıldığı, aynı dönem için işçisine aynı fonksiyona haiz ancak toplu ödeme şeklinde olan kıdem tazminatını da ödemesinin mükerrer bir yükümlülük olarak görüldüğü ve istisna getirildiği

¹⁰ İş Kanununun 5518 Sayılı Kanunda Tadil Edilen 13 üncü Maddesinin Altıncı Fıkrasının Değiştirilmesi Hakkında Kanun.

anlaşılmaktadır. Sonradan değiştirilmiş olan bu düzenleme, 1950’li yıllarda, kıdem tazminatının fonksiyonunun, sosyal güvenlik sistemi tarafından sağlanması beklenen emeklilik ikramiyesi ya da yaşlılık aylığı gibi bazı sosyal hakların tam ikamesi olarak uygulandığını göstermesi, kıdem tazminatı ile sosyal güvenlik arasında güçlü bir bağ kurması bakımından önemlidir. Yine 28.07.1967 tarihli ve 931 sayılı İş Kanunu ile kıdem tazminatının sosyal güvenlik ile bir bağı daha kurulur. Kanun’un 14’üncü maddesine eklenen bir düzenlemeyle, işçinin ölümü halinde kıdem tazminatının kanunî vârislere ödeneceği düzenlenir. Bu tarih itibariyle, kıdem tazminatı, sosyal güvenlik sistemi tarafından ölen sigortalının hak sahiplerine sağlanan ölüm yardımı benzeri bir fonksiyona kavuşur.

Sonuç olarak kıdem tazminatı sosyal güvenliğin kurumsal yapılanmasının tamamlanmadığı ve faydalarının ortaya çıkmadığı bir dönemde, devletin topluma sunması beklenen sosyal güvenlik bileşenlerini sunmanın pratik bir aracına dönüşmüştür. Bununla birlikte, sosyal güvenlik sistemi bileşenlerinin yokluğunda başlayan kıdem tazminatının genişlemesi, sosyal güvenliğin uluslararası alanda kabul görmüş dokuz bileşeninden zaman içinde sekizinin ülkemizde yürürlüğe girmesine rağmen büyük oranda aynı kalır. Bu bakımdan işveren kesimi, seçim süreçlerinde vaatler üzerinden genişleyen kıdem tazminatının asli varlık amacından gittikçe uzaklaştırıldığı iddiasındadır. Bu iddia bir yönüyle doğrulanabilir olsa da refah devletinin genişleme döneminde toplumun tüm kesimlerine yönelik yeniden dağıtımda hak kazanma koşulları çeşitlenen kıdem tazminatının, asli amacına döndürülmesine yönelik reform girişimlerinin işverenler tarafından başlangıçta desteklenmesine rağmen sonrasında salt rakamlar ve oranlar üzerinden yürütülen tartışmalarla sonuçsuz bırakıldığı, uzlaşıya uzak durulduğu da bilinmektedir.

Kıdem tazminatı, bir insan kaynakları aracı olarak işçinin işten çıkarılmanın ya da çalışamayacak durumda olmanın olumsuz sonuçlarından korunmasını sağlar. Bu korunma mekanizması çalıştığı sürede harcadığı emeğin bir kısmının karşılığı olarak işverende bırakılan, ödenmesi sonraya kalan saklı ücretin koşullar gerçekleştiğinde işçiye geri ödenmesi yoluyla çalışır. Bu yönüyle, işyerlerinde çalışma barışını korumanın ve nitelikli işçilerin istihdam sürekliliğini sağlayarak üretimde verimliliği arttırmanın aktif bir aracı olan kıdem tazminatının, işçilere sağladığı güvence,

işverenlere sağladığı fayda ile dengelenir. Bu bakımdan sosyal güvenlik sisteminin sağladığı faydaların bir ikamesi olmamakla birlikte, aralarında karşılıklı tamamlayıcılık ilişkisi olduğu da kabul edilmelidir. Ülkelerin gelir/gelişmişlik düzeyi ile kıyaslandığında, bu düzey yükseldikçe kıdem tazminatının cömertliğinin azalmasının dünya genelinde yaygın bir eğilim olması kıdem tazminatına ilişkin önemli bir göstergedir. Burada, bu tamamlayıcılık ilişkisinin oranını belirleyen büyük oranda sosyal güvenlik sisteminin sağladığı imkânlardır. Türkiye özelinde sosyal güvenlik sisteminin; işsizlik, maluliyet, emeklilik gibi durumlarda sunduğu fayda düzeyi değerlendirildiğinde, kıdem tazminatının işçiler bakımından önemli bir gelir güvencesi sağlama aracı olarak işlev gördüğü ve halen önemli bir gereklilik olduğu söylenebilir. Sosyal güvenlik sisteminin sağladığı faydaların Türkiye'ye nazaran daha iyi olduğu bilinen ülkelerde, kıdem tazminatı uygulamasının sürdürülmesi tamamlayıcılık ilişkisine ilişkin bu savı destekler niteliktedir. Ancak bu durum kıdem tazminatının tanımlanmış fayda esasına dayalı geleneksel biçiminin herhangi bir reforma ihtiyaç duymadığı anlamına gelmez. Bu reformun sosyal güvenlik sisteminin sağladığı faydaları geliştirecek bir yaklaşımla, işletmelerde üretimde verimliliği artıracak bir tasarımla gerçekleştirilmesinin mümkün olduğu düşünülmektedir.

4. TÜRKİYE’DE KIDEM TAZMİNATI

Bu bölümde ülkemizdeki kıdem tazminatının ortaya çıkışı ve değişimi, tarihsel bir bakış açısıyla dönemsellik yaklaşımı esas alınarak; siyasal ve sosyoekonomik görünüm ve çalışma ilişkilerindeki gelişmelerle birlikte açıklanmaktadır. Bu bölümde, Cumhuriyet’in ilanından sonraki süreçlerin incelenmesi esas olmakla birlikte, Cumhuriyet öncesi döneme de sınırlı şekilde değinilmektedir. Bu yaklaşımın amacı, o dönemi betimlemekten ziyade, tarihsel olarak işçi-işveren ilişkisine, bireysel ve toplu işçi haklarına ilişkin bakış açısını ortaya koymaktır. Ayrıca, bu bölümde kıdem tazminatının 3008 sayılı İş Kanunu’nun yürürlüğe girdiği 1936 yılında yasal hale gelmesi sonrasında ilgili mevzuat dönemsel olarak incelenerek değişimler ayrıntılı olarak aktarılmaktadır. Son olarak, kamuoyu ile paylaşılan kıdem tazminatı reform girişimleri incelenmekte ve açıklanmaktadır.

4.1. Kıdem Tazminatının Tarihçesi

Ülkemizde Cumhuriyet’in ilanının ardından birçok alanda hak ve özgürlüklerin geliştirildiği görülse de uzunca bir süre işçilerin ortak çıkarlarını temsil etmek üzere örgütlenmiş işçi kuruluşlarının çalışma hayatında kendilerine yer bulamadığı görülür.

Tarihsel açıdan daha geriye gidilerek, Osmanlı Devleti’nin son yüzyılından Cumhuriyet Türkiye’sine işçilerin durumları incelediğinde, 1839 yılından 1950 yılına kadar, “sömürgeci bir güç bulunmamasına rağmen, yine de işçi sınıfının çıkarlarını temsil edecek etkin işçi örgütleri” oluşturulamadığı belirtilir (Quataert, 2017: 20).

Osmanlı döneminde işçiler veya hiç değilse işçi örgütleri arasında sınıf dayanışması olduğu yolunda bir veri de bulunmaz (Karakışla, 2017: 43).

Bu olgunun, herhangi bir başka sömürgeci otoritenin kontrolünü tanımayan yani gerçek anlamda egemen olan yeni Türk Devleti’nin “toplum, ekonomi ve işçiler üzerinde” hâkimiyet kurarak, kendi görüşlerini benimsetmeyi tercih etmesi ile yakın ilişki içinde olduğu iddia edilir (Quataert, 2017: 20).

Bu bilinçli tercihin sonucu olarak, yirminci yüzyılın ilk yarısında tek parti hükümetleri, “işçi hareketlerinin hatta örgütlenmelerinin meşruiyetini tanımaktan kaçınmıştır” (Quataert, 2017: 20).

Bu yönüyle, sivil toplum kuruluşlarına karşı devletin yaklaşımının Osmanlı Devleti'nin son yüzyılından bu yana değişime uğramadığı, bu yaklaşımın genç Cumhuriyete kalan bir miras olduğu söylenebilir.

Bu kapsamda, Türkiye'de işçilere tanınan önemli haklardan biri olan kıdem tazminatı, işçi kuruluşlarının faaliyet göstermesine fiili olarak imkân tanınmadığı, herhangi bir sosyal sigorta bileşeninin de bulunmadığı 1936 yılında, sosyal güvenliğin eksikliklerini kısmen telafi etmenin; işletmelerde istihdam sürekliliğini sağlamanın ve üretimde verimliliği arttırmanın bir aracı olarak yürürlüğe girer.

4.1.1. 1865-1923 Dönemi

Başlangıç noktası olarak Osmanlı Devleti döneminde 1865¹¹ yılında işçilere ilişkin ilk düzenlemelerin yer aldığı Dilaver Paşa Nizamnamesi'nin alındığı bu dönemde, kıdem tazminatına ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmasa da sonraki dönemleri anlamlandırmak açısından, bu dönemin sosyal, siyasi ve ekonomik koşullarının çalışma hayatına bakan yüzünün görülmesi önem arz eder.

Esasında, bu dönemin koşullarının, yalnızca kıdem tazminatını değil, sosyal, siyasal ve ekonomik açıdan herhangi bir sosyal politika tedbirini hayata geçirmeye imkân vermediği söylenebilir (Tokol, 2012: 26).

4.1.1.1. Siyasal görünüm

Osmanlı son döneminde oluşmaya başlayan parlamento deneyimi bir kenara bırakılırsa, siyasal açıdan batı orta çağının feodal sistemine ve dolayısıyla aristokrasisine sahip olmadığı için, tek otoritenin devlet olduğu ve devleti dengeleyecek bir başka toplumsal özneye de sahip olmayan bir siyasal görünüme sahip olduğu söylenebilir (Bilgin, 2020: 44).

Ancak Osmanlı Devleti son yarım yüzyılında bu siyasi otoritesini, uzun süren ve yenilgiyle neticelenen savaşlar, büyük toprak kayıpları, dış borçlar ve bunlara bağlı kapitülasyonlar neticesinde büyük oranda kaybetmiş görünür.

¹¹ Dilaver Paşa Nizamnamesi'nin yürürlüğe giriş tarihi ile ilgili farklı görüşler bulunsa da bu çalışmada 1865 yılı esas alınmıştır. Talas da eserinde nizamnamenin 1865 yılına ait olduğunu belirtir (1992: 40).

Ancak bu dönemin sonunda Gazi Mustafa Kemal Atatürk liderliğinde ulusal Kurtuluş Savaşımızı yürüten Büyük Millet Meclisi, Türk Milleti'nin hürriyet ve istiklalini sağlayarak, bir ulus devlet olarak Türkiye Cumhuriyeti'ni kurma iradesini gösterir.

4.1.1.2. Sosyoekonomik görünüm

Bu dönemin modernleşmeyi kaçırmış toplum yapısı, batı toplumlarından farklı olarak cemiyet niteliğini haiz olmayan, dinsel veya etnik bağların daha güçlü ve belirleyici olduğu, büyük çoğunluğu köylülerden oluşan bir tarım toplumu niteliğindedir (Bilgin, 2020: 43).

Günümüz Türkiye'sinin sınırları dikkate alındığında Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde, on beş milyonun üzerinde bir nüfustan ve bu nüfusun içerisinde yüzde bir civarında işçi sayısından bahsedilebilir (Makal, 1999: 40-41).

Osmanlı Devleti'nin üretim alt yapısı ve tekniği açısından ekonomik görünümüne bakıldığında, Birinci Sanayi Devrimi'nin sağladığı makineleşmeye ayak uyduramadığı, kapitülasyonların etkisiyle ekonomik anlamda çöküşe sürüklendiği, geri bir tarımsal teknikle hammadde üreticisi konumunda olduğu görülür (Talas, 1992: 35).

Osmanlı Devleti büyük ölçüde sanaysiz bir ekonomi sayılabilir nitekim bugünkü anlamda sanayi sayılmayacak değirmencilik, tütün işleme, debagat, yünlü dokuma ve iplik ve ham ipek üretimi gibi geleneksel üretim faaliyetleri toplam sınai üretim değerinin 1913'te yüzde 80,3'ünü; işçi sayısı bakımından yüzde 66,5'ini oluşturur (Boratav, 2012: 33).

Yapılan demiryolları, limanlar, tersaneler kentlerde yeni iş imkânları ile beraber işgücünü de ortaya çıkarır ancak çoğunlukla kırsaldan gelen işçiler köyleri ile bağlarını da kopartmaz (Karakışla, 2017: 51).

Bu dönemde sınırlı olan sanayi kuruluşlarında çalışanların norm ve davranış kalıbı bakımından “sanayi işçisi” sayılamayacağını belirten Makal, kırsal kesim ile bağlarını koparmadan tarım dışında belirli dönemlerde ek gelir sağlamak amacıyla geçici olarak çalışan bu kesim için “köylü - işçi” kavramını kullanır (1999: 295).

Talas, sanayi, ticaret ve hizmet sektörü gelişmemiş ülkelerde ekonomik bakımdan güçsüz sayılan işçileri korumaya yönelik sosyal politikaların da gelişmesinin genellikle mümkün olmadığını belirtir (1992: 37).

1908 yılından sonra İttihat ve Terakki tarafından “burjuva sınıflı ekonomik bir toplum yaratmak” bir başka deyişle “milli kapitalizmin” kurulması için ekonomide köklü değişiklikler yapılmaya çalışıldığı anlaşılsa da ekonomik bağımlılık, savaş ve mevcut sınıfsal yapının bunu mümkün kılmadığı görülür (Yavuz, 2017: 155).

Yirminci yüzyılın başlarında sanayi ve ticari işletmelerinin nadir olduğu yerli nitelikte ise neredeyse hiç olmadığı bu dönemde, Anadolu’nun kültürel ve siyasal dönüşümünün ancak sosyal ve ekonomik bir dönüşümle sağlanabileceği düşüncesi esas alınarak yerel ticaret ve sanayiye desteklemek amacıyla 1914 yılında kapitülasyonlar kaldırılır (Ahmad, 2008: 197).

Bu gelişmeyi takip eden yıllarda ise bu destekleme ve yerli bir burjuvazi oluşturma amacını bir kenara bırakarak, saltanatın her ne hal ve şart altında olursa olsun devamına odaklanıp, ulus veya ulusal bağımsızlık kavramları olmaksızın İngiliz veya Amerikan mandasını tartışırken Anadolu’yu dahi gözden çıkaran saltanat taraftarları tarafından ulusal ekonominin sahipsiz bırakıldığı söylenebilir (Ahmad, 2008: 198-199).

Bu dönemde, bir kısım burjuvazi ve toprak sahibi ise (1921 yılında Londra Konferansına katılan Bekir Sami Bey tarafından verilen birçok ekonomik tavizde somutlaştığı haliyle) ekonomik bağımsızlık ile siyasal bağımsızlığın birbirinden ayrı olarak görülebileceğini ve ekonomik bağımsızlığın daha önemli olduğu iddiasını içeren bir serap görür; bağımsızlığı destekleyen burjuvazi dahi kendi dar bakış açısı ile Avrupa tarafından kontrol edilen bir ekonomik sistemde ticari aracı olarak kalmayı ve kârlarını almayı yeterli görmektedir (Ahmad, 2008: 201-203).

Bu yıllarda, Meşrutiyet’in ilanından hemen sonra yaygın bir biçimde başlayan grev ve işçi hareketlerine tepki olarak çıkarılan ve sendikalaşmayı yasaklayıp grev hakkını kısıtlayan Tatil-i Eşgal Kanunu’nun, yerli sermayenin sanayi yatırımlarına bir dizi ayrıcalık sağlayan Teşvik-i Sanayi Kanunu’nun çıkarıldığı, özellikle savaş yıllarında yerli sermayeli şirketleşmenin etkili bir biçimde desteklendiği görülür (Boratav, 2012: 30-31). Esasında Tatil-i Eşgal Kanunu, 1908 yılında başlayan, zaman zaman yabancı

sermayeye karşı tepki bazı taleplerde de işverenin yönetim hakkına müdahale olarak görülen talepleri içeren grev dalgasının neticesi olarak görülebilir; bu Kanunu takip eden İttihat ve Terakki döneminin sıkıyönetim uygulamaları ve savaş ekonomisi işçi hareketlerine fırsat tanımaz (Karakışla, 2017: 36-37).

Tüm kısıtlayıcı hükümlerine rağmen Tatil-i Eşgal Kanunu, sermaye - emek ilişkilerini yok sayan istibdat döneminin yasaklamalarının aksine; sınıf mücadelesi gerçeğini gözledikten sonra, sorunu sermaye lehine kısıtlamalarla çözmeye çalışan modern ve kapitalist bir düzenleme örneği sayılabilir (Boratav, 2012: 30-31).

1908 yılı öncesinde işsiz kalma endişesi taşıyan işçi hareketleri dışında kalan gerçek anlamdaki “grevlerin ortak noktası ekonomik nedenli olmaları yani ücret konusu üzerinde odaklanmalarıdır” (Karakışla, 2017: 32).

Bir araştırmaya göre, 1908-1913 döneminde hürriyetin ilanına bağlanan işçi hareketlerinin de etkisiyle ücretler yüzde 19 civarında artar ve bu artış büyük ölçüde reel olarak yorumlanır; ancak 1914-1920 dönemine ilişkin bir başka araştırmada bu altı yıllık süreçte reel ücretlerin yüzde 33 oranında gerilediği tespit edilir (Boratav, 2012: 34).

Cumhuriyet öncesi dönemde çalışma hayatını “statik” ve “homojen” olarak nitelenmekle birlikte, 1908 yılı sonrası çalışma hayatı, Cumhuriyet döneminde de varlıklarını sürdüren bazı yasal düzenlemeler yapıldığından aslında bir geçiş dönemidir (Makal, 1999: 30-31).

1908-1922 yılları, ulusal bir kapitalizm doğrultusunda atılan ilk ve çekişen adımlar olarak nitelendirilir ve ulusal nitelikli bir kapitalizme yönelişin karşısına çıkan belki de en çetin engel, Türk burjuvazisinin oluşmaması, miras kalan Osmanlı burjuvazisinin ise sanayide değil, ticarete gelişmiş, çoğunlukla aracılıktan nemalanan gayrimüslimlerden oluşması olduğu belirtilir (Boratav, 2012: 23). Yirminci yüzyıl başlarında, serbest ticarete dayalı entegrasyonu beynelmilel bir yaklaşımla savunan siyasetçi ve aydınların varlığı da Türkiye’de ulusal kapitalizmin önünde bir diğer engel olarak ortaya çıkar (Boratav, 2012: 24-25).

4.1.1.3. Çalışma ilişkileri

Bu dönemde çalışma ilişkileri alanına yönelik düzenlemeler ilk olarak madencilik sektöründen başlar. İlk düzenleme ise 1867 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi'dir. Bu düzenlemeyi dönemine göre ileri hükümler içeren Maadin Nizamnamesi takip eder. Tüzük niteliğindeki bu düzenlemeleri bir medeni kanun hüviyeti taşıyan Mecelle'nin işçi-işveren hükümlerini oldukça ilkel bir biçimde düzenleyen 1870 yılında yürürlüğe giren icârât kitabı takip eder.

Bu dönemde çalışma ilişkilerine ilişkin hükümler içeren düzenlemeler: medeni kanun hüviyetine kavuşamayan ancak kısıtlı sayıda hüküm içermekte olsa da dönemin bireysel çalışma ilişkilerini düzenleyen Mecelle, bir diğeri toplu iş ilişkileri olarak adlandırabileceğimiz, sendikal örgütlenme, grev, iş uyuşmazlıkları konularında müstakil bir düzenleme olarak kabul edilen 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu, son olarak derneklere ilişkin oldukça kısıtlayıcı hükümler içeren yine 1909 tarihli Cemiyetler Kanunu olarak sıralanabilir (Makal, 1999: 41-43; Talas, 1992: 42; Tokol, 2012: 28)

4.1.1.3.1. Dilaver Paşa ve Maadin Nizamnameleri

1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi ve 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi bu alana yönelik ilk düzenlemelerdir. Bunlardan ilkinde, zorunlu çalışma esası benimsendiğinden, işçiler lehine bazı hükümler yer alsa da (günlük çalışma süresinin 10 saat olması, işçinin ücret alacağının önceliği, toplu işçi çıkarmadan önce bildirim vb.) bu hakların sağlanıp sağlanmadığı denetlenemediğinden esasen kömür üretiminin düzenlenmesini sağlamanın amaçlandığı söylenebilir (Dilik, 1985: 93; Talas, 1992: 40). İkinci düzenleme olan Maadin Nizamnamesi'nde ise dönemine göre ileri normlar getirilir (Dilik, 1985: 93). Maadin Nizamnamesi'nde "madenlerde zorunlu çalıştırma yöntemine son verilmesi" sosyal politika bakımından önemlidir (Talas, 1992: 40).

4.1.1.3.2. Mecelle

Bu dönemde iş ilişkisinin yazılı hale gelmesi Mecelle-i Ahkâm-ı Adliye Kanununa tarihlenmektedir. Mecelle'nin icârât bölümünde iş sözleşmesine ilişkin hükümler yer almaktadır.

İş sözleşmesinin kurucu unsurlarına bakıldığında, Mecelle’de icare-i âdemi olarak, işçi bakımından öngörülebilir ücreti içeren bağımlı bir çalışma ilişkisine yer verildiği, ücret karşılığı çalışan kişinin yani günümüzdeki anlamıyla işçinin ise “kendini kiraya veren kimse” olarak tanımlandığı görülür (Akyiğit, 2022: 37-38; Şen, 2000: 525-528; Tokol, 2012: 28; Uşan ve Erdoğan, 2022: 38). Bu yönüyle Mecelle sosyal politika anlayışının bir ürünü olmadığı gibi işçiyi ve emeğini “mal” olarak görmektedir (Talas, 1992: 39).

Mecelle özü itibariyle ortaya çıktığı dönemin birikim rejiminin unsurlarını taşır. Yani, işçiyi korumayı değil üretimi arttırmayı önceleyen, sözleşme özgürlüğünü esas alan bireyci ve aşırı liberal bir yaklaşıma sahiptir (Dilik, 1985: 93; Makal, 1999: 42).

Mecelle’nin emek sahiplerinin haklarına ilişkin olan dördüncü bölümü incelendiğinde, ücretin para olarak verilmesi zorunluğu bulunmadan eşya veya menfaat/yeme-içme karşılığı tespitine imkân verdiği, çalışma yaşına ilişkin bir sınırın olmadığı, çalışmanın gün doğumu ile başlaması gün batımı ile bitmesinin düzenlendiği görülür.

4.1.1.3.3. Tatili Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanunu Muvakkat

Osmanlı toplumunda işçilerin, kendilerini işsiz bırakacaklarına inandıkları makinelere yönelik, “makine kırıcılığı” olarak da adlandırılan modern anlamdaki ilk işçi hareketleri ülkeye yeni giren Batı teknolojisi ve makinelerine bir tepki olarak ortaya çıkan tahrip hareketleridir (Karakışla, 2017: 27).

Meşrutiyetin ilanından sonra, siyasal otoritenin zayıflamasının da etkisiyle, ağır çalışma koşullarına karşı bir grev dalgasının esmeye başladığı görüldüğünden İttihat ve Terakki iktidarı bu işçi hareketlerine karşı önlem alır (Dilik, 1985: 94)

8 Ekim 1908 tarihinde yürürlüğe giren, yasa hükmü geçerliliğinde ancak geçici nitelikte yapılan bir düzenlemedir.

Demiryollarında, liman ve rıhtımlarda yükleme-boşaltma işlerinde, aydınlatma, su, tramvay ve kenti içi vapur ulaştırmasında çalışan işçiler bakımından, grev öncesi uyuşmazlıkların işçi-işveren-hükümet temsilcilerinden oluşan bir kurulda ele alınması gibi kamu hizmetlerinin aksamasını önlemeyi ve grevi geciktirmeyi, çalışma özgürlüğünü engelleyici gösteri yapılmasını yasaklayarak da grevi etkisizleştirmeyi amaçlayan, sendika kurulmasını teşvikin ve kamu hizmetlerinin aksatılmasına

katılmanın da hapis ile cezalandırılma sebebi olduğunu düzenleyen on üç maddelik geçici bir yasadır (Talas, 1992: 42).

4.1.1.3.4. Tatili Eşgal Kanunu

Geçici düzenleme ile getirilen eylem yasağı 8 Ağustos 1909 tarihinde Tatili Eşgal Kanunu ile somutlaştırarak, kamu hizmetlerinde çalışanların sendika kurmaları açık olarak yasaklanır, sendika kuranların ve grev örgütleyenlerin hapis ile cezalandırılacağı da düzenlenir (Talas, 1992: 42).

4.1.1.3.5. Cemiyetler Kanunu

1909 yılından uygulamaya giren bu yasa dönemine göre liberal sayılabilecek, yasaklayıcı değil düzenleyici nitelik taşıyan bir düzenlemedir (Talas, 1992: 43).

1936 yılında yayımlanan 3008 sayılı ilk İş Kanunu ile Tatil-i Eşgal Kanununun bazı hükümleri yürürlükten kaldırılmış olsa da özellikle kamusal kuruluşlardaki sendika yasağı 1938 yılında yayımlanan Cemiyetler Kanunu'na değin sürer (Makal, 1999: 41-42)

4.1.2. 1923-1950 Dönemi

Ülkemizin ulusal kurtuluş mücadelesinin yürütüldüğü 1920 yılında Büyük Millet Meclisi'nin açılması ve 1923 yılında devletin yönetim biçiminin millet iradesine dayanan Cumhuriyet olarak belirlenmesi neticesinde bu dönem, toplumun millet olma bilincine erişmesine yönelik sosyal, siyasal ve ekonomik açıdan önemli gelişmeleri bünyesinde barındırır.

Bu dönem, askeri dehasıyla vatanı esaretten kurtaran Atatürk'ün, çağdaş bir ülkeyi ve ulus bilincini yeniden inşa etmeye dönük politikalarıyla siyasi dehasının da derin izlerini taşır.

Bu dönemin ekonomi politikaları 1930'lu yıllara kadar daha liberal iken 1930'lu yıllardan itibaren devletçi sanayileşmeye yönelir ancak 1940'lı yıllarda yükselen toplumsal muhalefetin de etkisiyle devletçilik ilkesinin esnetildiği daha liberal bir ekonomik modele geçilir.

Bu dönemde, 1929 Ekonomik Buhranı, İkinci Dünya Savaşı gibi tüm dünyayı derinden etkileyen olaylar yaşanır. Bu olaylar doğrudan veya dolaylı şekilde Türkiye'nin siyasal, ekonomik ve toplumsal yapısını derinden etkiler.

Önemli sosyoekonomik değişim ve dönüşümlerin yaşandığı bu dönemde, bu çalışmanın odağı olan kıdem tazminatına ilişkin ilk düzenleme 1936 yılında ilk İş Kanunu ile gerçekleşir. Türkiye'de sosyal güvenliğe ilişkin ilk ama bir o kadar da önemli adımlar da bu dönemde atılır.

Bu dönemde, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından artan toplumsal muhalefet, 1946 yılında Demokrat Parti'nin kurularak girdiği ilk seçimlerde milletin takdirini kazanması, Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) 27 yıllık tek parti iktidarının sona ereceğinin ilk işaretlerini verir. Nitekim 1950 yılında yapılan seçimlerde Demokrat Parti iktidara gelir.

4.1.2.1. Siyasal görünüm

Cumhuriyetin kurulduğu 1923 yılından 1950 yılına kadar Türkiye, CHP tarafından yönetilir.

Genç Cumhuriyete kalan miras, on üç yıl devam eden savaşlarla harap olmuş bir ekonomi, yok sayılacak derecede zayıf bir sanayi ve az bir işgücü; hammadde ihracatçısı iken sanayi ürün ithalatına bağımlı, önce ekonomik sonra askeri sonra da siyasal alanlarda emperyalizmin denetimine girmesine neden olan yüksek dış borçlara sahip yarı sömürge niteliğinde bir ülkedir (Boratav, 2012: 19-21; Talas, 1992: 45; Yavuz, 2017: 155).

Savaşlar ve yoksulluğa eklenen genel sağlık önlemlerinin yetersizliği, çocuk ölümlerinin aşın düzeylere ulaşması, ülke nüfusunu tehdit eder durumdadır (Talas, 1992: 50). Nüfus artış hızı sonraki yıllarda seyrini olumlu sürdürse de Türkiye'nin bu dönemde üretimin dolayısıyla toplumsal refahın temel iki ana ögesi olan sermaye ve nitelikli işgücü bakımından kıtlık çektiği aşikârdır (Talas, 1992: 50).

Siyasal açıdan görünüme baktığımızda hâkimiyeti ulusa dayandıran bu yeni siyasal düzenin, 1924 Anayasası ile parlamenter bir demokrasiye dönüştürülmesinin

amaçlandığı, 1924 yılında Terakkiperver Fırka'nın, 1930 yılında Cumhuriyetçi Serbest Fırka'nın kurulmasından anlaşılabilir (Talas, 1992: 54-55).

Ancak 1925 yılında ortaya çıkan Şeyh Sait ayaklanmasının da etkisiyle, Takrir-i Sükûn Kanunun çıkarılması, İstiklal Mahkemeleri'nin kurulması, Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın kapatılması, ardından kurulan Serbest Fırka'nın da rejimi tehdit eden bir odak haline gelmesi neticesinde feshedilmesi gibi çoğulcu yönetime geçme teşebbüslerinin güçlüklerini de yaşayan ancak Atatürk'ün ekonomik, toplumsal ve bilimsel açıdan muhasır medeniyet seviyesini yakalama hedefinden ve demokrasi idealinden asla vazgeçmemesine rağmen otoriter bir geçiş dönemi yaşamak zorunda olan yeni Türk Devleti için uluslaşma sürecinin ilk yılları oldukça zor bir geçiş dönemidir.

Bu dönemde, çağdaş değerlere sahip sivil ve askeri bürokrasiyi bünyesinde barındıran CHP, yeni bir devlet ve toplum yaratma idealini üstlenir (Cizre-Sakallıoğlu, 1992: 712). Bununla birlikte bu dönemde modern Türkiye'nin inşası otoriter çizgiler üzerinde örgütlenir: Parti ve devlet içinde birleşen vesayetçi sivil-asker bürokrasisi, CHP'nin altı ilkesine meydan okuyacak herhangi bir toplumsal grubun ortaya çıkmasına izin vermez (Cizre-Sakallıoğlu, 1992: 712). Bu dönemde, altı ilkedeki biri olan halkçılık, sınıf temelinde oluşturulmuş herhangi bir çıkar grubunun (ve dolayısıyla siyasi partinin) meşruiyetini reddetmede anahtar kavramdır (Cizre-Sakallıoğlu, 1992: 712). Cumhuriyetin uluslaşma süreci, halkçılık ideolojisine dayanarak eşitsizlikleri görünmez kılar, toplumun sınıfsız olduğu ya da toplumsal sınıflar arasında çıkar çatışması olmadığı kanısı güçlü tutulur (Makal, 1999: 50-52).

Bu dönemde, işçilerin, kuruluşundan 99 gün sonra kapatılan Serbest Cumhuriyet Fırkası'nı desteklemesi “ironik” olarak nitelendirilebilir; parti programında işçileri hiç hesaba katmamış olan bu partinin desteklenmesinin sebebi de işçilerin “başka çaresi olmamasına” bağlanır (Ahmad, 2017: 145). “Türkiye'yi imtiyazsız, sınıfsız, kaynaşmış bir kütle gibi göstermek isteyen bir rejim için... kapitalist toplumun sınıfa dayalı düzeni yerine, korporatizmle, toplum çeşitli dikey gruplar halinde organize edilir, bu arada gruplar arasındaki ayrılık ve çatışmalar toplumun tepesindeki tarafsız devlet tarafından çözüme kavuşturulur” (Ahmad, 2017: 145). Buna göre eğer paylaşılan bir ülkü varsa, sınıfsal çatışmalar uzlaştırılabilir ki bu yaklaşım, “toplumsal sınıfların

varlığını kabul etmeyen, Türk kimliği üzerinden bir ulus devlet kurmayı amaçlayan ve kapitalizm yoluyla kalkınmayı planlayan Türk modernleşmesinin kuramsal temellerine son derece uygun” görünür (Topses, 2019: 709).

Nitekim Takrir-i Sükûn Kanunu’nun uygulanmaya başlamasıyla, yoğun olarak da 1928 yılından sonraki yirmi yıllık süreçte, işçi kesiminin “gözetim altında” örgütlenmesinde korporatist anlayışa dayanan resmi dernekler tercih edilir (Yavuz, 2017: 170-171).

Serbest Fırka’nın kapatılmasından sonraki süreçte, “Halkçılık ilkesi sınıf mücadelesi ve söylemine hayat hakkı tanımaz” (Ahmad, 2017: 147).

Cumhuriyet Türkiye’inde halkçılık ve milliyetçilik gibi kavramlar üzerinden sınıfsız bir toplumsal yapıyla inşa edilmeye çalışılırken, işçiler arasında sınıf bilincinin ön plana çıkması ya da ideolojik boşluğun sosyalizm tarafından doldurulması rejimi tehdit eden unsurlardan biri olarak görülür (Ahmad, 2017: 134-135).

Bu dönemde, siyasal sistemin nasıl yapılandırılacağına da önemli bir tartışma konusu olduğu görülmektedir. 1930’lara gelindiğinde liberalizm ve demokrasinin gözden düşmesi farklı alternatif arayışını başlatmış, ancak sınıf yapısı olmayan bir topluma sahip olan ve dine aykırı görülen komünist sistem yerine İtalya’da o dönem için önemli bir ilerleme sağladığı düşünülen faşist rejim, milliyetçi ve vatansever yapısıyla, sınıf çatışmasının ülkeye zarar vermekten başka bir şey getirmeyeceğinden kaçınılması gerektiğine ilişkin inancıyla önemli bir alternatif olarak görülür (Ahmad, 2008: 184-185). Tek parti rejiminin bu yakınsaması fikirlerden çok toplumun organizasyonunda devletin oynadığı role, devletçi ekonomiye ilişkindir ki bu durum onları Roosevelt’in Yeni Düzen Programı’nın uygun olduğunu dahi düşünmeye kadar götürür, bu düşünsel geçiş döneminde Türk Ocağı kapatılırken Halkevleri, devrimi halka anlatmak amacıyla faaliyete geçirilir, parti-devlet bütünleşmesi yoğunlaşarak devam eder ancak hiçbir zaman liberal prensipler reddedilmez ve Faşizm bir ideoloji olarak benimsenmez hatta Kemalizm’in kendine has bir ideoloji olarak farkları anlatılmaya girişilir (Ahmad, 2008: 186). Bu dönemde tek parti içinde Recep Peker ve Celal Bayar etrafında şekillenen gruplaşmalar, otoriter veya devletçi yönetim ile liberal yaklaşım arasındaki dengeyi biri diğerine sürekli üstün gelmeyecek şekilde korurken, 1936’da Recep Peker’in parti genel sekreterliğinden istifası, 1937’de İsmet İnönü’nün

istifasıyla yerine Celal Bayar'ın başbakan olmasının perde arkasında bu ideolojik mücadelenin de önemli bir yer tuttuğu ve bu istifaların ardından liberalizmin yükseldiği söylenebilirse de Atatürk'ün ölümünden sonra Cumhurbaşkanı olan İsmet İnönü döneminde otoriter tek parti rejiminin yeniden yükseldiği ve 1943 yılında Almanya'nın Sovyetler karşısında yaşadığı yenilgiye kadar yönelimin bu şekilde sürdüğü, bu tarihten sonra ise liberal alternatif arayışlarının Türkiye'yi yeniden çok partili bir arayışa yönlendirdiği görülür (Ahmad, 2008: 191-193).

Modernleşme ve batılılaşma kavramlarıyla temel amacı özetlenebilecek olan bu dönemin, kapitalizmin gelişmesinin demokrasinin yerleşmesine yol açacağı ve ekonomi de olduğu gibi siyasal alanda da istikrarsızlığı ortadan kaldıracacağı, kapitalizmin ise ancak rekabetçi bir parlamenter rejimle uyumlu olabileceği yönünde basit bir denklemin sonucu olduğu söylenebilir (Ahmad, 2008: 176).

Yönü muasır medeniyetler olan Türk devletinin parlamenter bir demokrasiye dönüştürülmesi çabaları 1924 ve 1930 yıllarında sonuçsuz kalır. Bununla birlikte, 1945 yılında seçimi demokratik doğasından uzaklaştırma yönünde yapılanların bilincinde olunsa da son sözün millete ait olduğunun farkında olunarak, dönemin sonunda demokratik seçimlerin yapılmasının, bu seçimler sonucunda iktidarın tek partinin içinden doğan muhalefet partisine barışçıl bir biçimde devredilmesinin, Türkiye'nin demokratik hukuk devleti hüviyetine olan inancı perçinlediği söylenebilir.

4.1.2.2. Sosyoekonomik görünüm

Cumhuriyetin ilanı, ekonomi politikasında yeni bir başlangıçtan ziyade Cumhuriyet öncesi dönemde başlayan ancak başarısız olan “kalkınma ve modernleşmede lokomotif görevi görececek bir milli burjuvazi oluşturma” çabalarının devamı niteliğindedir (Yavuz, 2017: 156).

Emperyalizme karşı ulusal bağımsızlık için verilen mücadelenin hem Anadolu'nun parçalanmaması hem de yeni Türkiye'nin bu defa Batı'nın ekonomik açıdan sömürgesi olmaması için yapıldığı görülür (Ahmad, 2008: 203).

Milli mücadele sonrasında yeni Türkiye hem kapitalist değerleri savunmakla hem de anti-emperyalist bir yaklaşıma sahip olmakla eleştirilse de, bunun bir tezat oluşturmadığı yalnızca takip edilmesi zor bir politika olduğu belirtilmelidir; çünkü

savaşlardan yorgun düşmüş ve sermaye yoksunluğu olan Türkiye’de modern bir ekonomi altyapısı oluşturmak için yabancı yatırıma ihtiyaç duyulur, Atatürk’ün ifade ettiği şekliyle tam bağımsızlığın ancak ekonomik bağımsızlıkla sağlanabileceği düşüncesiyle, politik ya da ekonomik bağlar içermeyen yabancı yatırımlar olumlu karşılanır (Ahmad, 2008: 203-204).

İzmir İktisat Kongresi’nde alınan kararlar, bu dönemin sanayi politikasının belirlenmesinde esas alınan önemli bir kaynaktır (Yavuz, 2017: 156).

1923’te toplanması sembolik anlamda önemli olan İzmir İktisat Kongresi’nde, işçi ve işveren üyelerinin ekseriyeti sivil kişilerden oluşmasa da, Atatürk, kapitülasyonların ülkeyi yarı sömürge haline getirdiğini belirttikten sonra, kanunlarımıza riayet ve kapitülasyona benzer nitelikte ayrıcalıklar talep etmemek şartıyla yabancı sermaye yatırımlarına teminat verilmesinin mümkün olduğunu belirtir ki bu tutum 1930’lu yıllara kadar süren ekonomi politikasına tamamen egemendir (Boratav, 2012: 42-45).

1924 yılında kurulan İş Bankası gelişme güçlüğü olan özel sektör girişimcilerini destekleyerek, sermaye birikimlerini sağlamaya yardımcı olarak özel sektör yaratma sürecinin etkin bir aracı olur (Parasız ve Eroğlu, 2017: 14). 1925’te kurulan Sanayi ve Maadin Bankası ile 1927 yılında yasalaşan, bedelsiz arazi tahsisi, vergi muafiyeti ve sermaye yardımı gibi teşvikler sağlayan Sanayi Teşvik Kanunu’nun¹² olumlu etkileri ancak 1930’lardan itibaren görülebilir olacaktır (Yavuz, 2017: 156-158).

1923-1929 yılları, Cumhuriyetin “Osmanlı döneminden miras kalan sanayi yapılarına hapsoldüğü”, oldukça ilkel bir organizasyon, makine kullanımı düzeyinde çok sınırlı bir ürün çeşitliliğine sahip, sanayide zanaatçı üretim tarzının egemen olduğu bir dönem olarak görülür (Yavuz, 2017: 156).

1930 yılına kadar olan dönemin politikalarının, “bir nevi yeni zengin tüccarlar sınıfı yaratmakla beraber sanayileşmeyi sağlam bir alt yapıya oturtmada başarılı olamadığı” görülür (Yavuz, 2017: 156-157). Bazı kurumsal ve hukuki düzenlemelerin yapılmasına rağmen, yeterli girişimci olmaması, eski gümrük rejimi, dış borçlar ve

¹² 1927 tarihli Kanun, “bedelsiz arazi tahsisi, vergi muafiyeti ve sermaye yardımı gibi” teşvikler sağlıyordu (Yavuz, 2017: 158).

1929 Ekonomik Buhranı gibi sebepler bu alt yapının oluşturulmasını imkânsız kılar (Tokol, 2012: 29).

1929 Ekonomik Buhranı, “Batı kapitalizmi ile özdeşleşen serbest girişimin başarısızlığı” gibi görülse de Türkiye ekonomisi üzerinde yarattığı tahribata karşı önlemler alınması gerekir (Ahmad, 2017: 17).

Liberal piyasa ekonomisine olan inancın zayıfladığı 1929 sonrası dönemde, devlet müdahalesi ve yatırımlarının etkisi artarken, yani ekonomide devlet daha baskın bir faktör haline gelirken, işçiler başta olmak üzere toplumun demokratik beklentilerini öteleyen önlemler de artar, özellikle toplu iş ilişkileri baskılanır (Tokol, 2012: 29; Yavuz, 2017: 157).

Bu dönemde Türkiye'nin devletçi sanayileşme politikasına geçişinin temel sebepleri: 1923-1929 yılları arasında izlenen liberal iktisat politikalarından anlamlı bir başarı elde edilememesi, 1929 yılında yaşanan küresel ekonomik krizinin ulusal ekonomimize olan olumsuz etkileri, Sovyetler Birliği'nde planlı kalkınmanın ilk uygulama sonuçlarının başarılı bulunması, Batı ülkelerinde de klasik iktisat politikalarının başarısızlığı üzerine devletin müdahale etmesi gerekliliğini ortaya koyan görüşlerin yaygınlaşması olarak sıralanabilir (Parasız ve Eroğlu, 2017: 26).

1930'lu yılların ekonomi politikasının temel amacı, hızlı ekonomik büyüme ve topyekûn ekonomik kalkınmayı sağlarken, Türk parasının değerini ve fiyat istikrarını koruma olarak özetlenebilir (Parasız ve Eroğlu, 2017: 27).

1930 sonrası ekonomik kalkınmanın temel araçları ise, birinci beş yıllık sanayi planı, kamu iktisadi teşebbüsleri (devletin dolaysız bir biçimde işveren olarak ekonomide yer alması), kapsamlı yasal düzenlemelerdir (Makal, 1999: 236-243).

1933 yılında hazırlanan ve sonraki yıl yürürlüğe giren Birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı ile ana hammaddeleri Türkiye'de yetişen ya da temini görece olarak kolay olan endüstri kolları önceliklendirilir (Parasız ve Eroğlu, 2017: 37). Kurulacak tesisin sermaye veya kapasite gerekliliği büyükse yapımını ve işletimini kamu kesiminin üstlenmesi esastır (Parasız ve Eroğlu, 2017: 38).

Birinci Beş Yıllık Plan'da ithal ikamesine dayalı bir sanayileşme modeli ile milletin ihtiyaçlarının bir an önce karşılanması için temel tüketim ve ara malı üretimine öncelik

verilmesi, tesisin üretim kapasitesinin gereksinim ve taleple orantılı olması temel amaçlar olarak belirlenir (Parasız ve Eroğlu, 2017: 37-38).

Bu süreçteki yasal düzenlemelere örnek olarak: 20 Şubat 1930 tarihli ve 1567 sayılı Türk Parasını Koruma Kanunu, 10 Haziran 1930 tarihli ve 1705 sayılı Ticarete Tağşişin Men'i ve İhracatın Murakabesi ve Korunması Hakkında Kanun, 2 Temmuz 1932 tarihli ve 2054 sayılı Çay, Şeker ve Kahve İthalatının Bir Elden İdaresi Hakkında Kanun, 1933 tarihli ve 2279 sayılı Ödünç Para Verme İşleri Kanunu, 8 Haziran 1936 tarihli ve 3003 sayılı Endüstriyel Mamulatin Maliyet ve Satış Fiyatlarının Kontrolü ve Tespiti Hakkında Kanun sayılabilir (Makal, 1999: 242-243).

Devletçi sanayileşme modelinin etkisiyle özellikle 1933 yılından itibaren milli gelirde önemli artışlar sağlanır ve hatta 1936 yılında yüzde 23,2'lik artışla rekor bir gelişmeye ulaşılır (Parasız ve Eroğlu, 2017: 28).

Birinci Beş Yıllık Plan'ın süresinden önce tamamlanacağı öngörüldüğünden, ithal ikamesine dayalı modelden ihracata dayalı bir modele geçmeyi öncelik olarak belirleyen, İkinci Beş Yıllık Plan 1936 yılında hazırlanmaya başlanır (Parasız ve Eroğlu, 2017: 39).

Bu dönemde kurulan devlet bankalarına Türkiye'nin devlet eliyle sanayileşme döneminde önemli bir misyonu yüklendiği görülür.

1933 yılında kurulan Sümerbank sanayileşmeye ilişkin tüm görevleri uhdesinde toplayan bir nitelik arz eder (Parasız ve Eroğlu, 2017: 42). Yer altı kaynaklarını işletmek ve bu alanda kredi vermek için 1935 yılında Etibank; yerleşim birimlerinin altyapı ihtiyaçlarının finansmanını sağlamak üzere 1933 yılında İller Bankası; deniz yollarını işletmek ve geliştirmek, yeni işletmeler kurmak ve kredi sağlamak üzere 1937 yılında Denizbank; esnaf, sanatkâr ve küçük işletmelere kredi sağlamak amacıyla 1938 yılında Halkbank kurulur (Parasız ve Eroğlu, 2017: 42).

1938 hariç her yıl dış ticaret fazlası verilen, 1930-1939 yılları Türkiye'de sanayileşme doğrultusunda önemli adımların atıldığı yıllardır. Nitekim bu yıllarda sanayinin sabit fiyatlarla ortalama büyüme hızı yüzde 10 civarındadır ki hiçbir dönemde bu ortalama büyüme hızına bir daha ulaşılamamıştır (Boratav, 2012: 72-73).

Ancak bu dönemde Teşvik-i Sanayi Kanunu'ndan yararlanan özel sanayi ve madencilik işletmeleri için sanayi içi sınıfsal paylara bakıldığında ücretlerin gayrisafi kârlar karşısında gerilediği, ücret ve kâr oranları arasında zıt yönlü bir değişim gerçekleştiği görülür (Boratav, 2012: 77).

Bununla birlikte bu yıllarda yaşanan ücret değişimlerine ilişkin gerçekçi bir tespit şu şekilde yapılmaktadır: Bu dönemde sanayi kesimine ortalama gelir düzeyi daha düşük yani genellikle tarımla uğraşan kırsal kesimlerden katılan işçilerin ücret düzeyleri önceden sanayi kesiminde olan işçilerin ücretlerin altında olacağından ücret genel ortalaması düşmektedir (Boratav, 2012: 78). Ancak bu durum, “eski köylülerin” yaşam standartlarını yükseltmekte ve sonuç olarak hiçbir grubun durumu mutlak olarak bozulmadığı halde, ortalama reel ücretler düşmektedir (Boratav, 2012: 78). İşçi artışı durumuna da bir açıklık getirmek gerekirse yine Teşvik-i Sanayi Kanunu'ndan yararlanan işletmelerle ilgili veriler bakımından 1932-1939 yılları arasında ortalama yıllık artışın yüzde 13 civarında olduğu, 1939 yılında neredeyse iki kat ek istihdam sağlanmış olduğu görülür (Boratav, 2012: 78).

1930'ların sonuna kadar uygulanan devletçi sanayileşme, İkinci Dünya Savaşı'nın araya girmesiyle kesintiye uğrar ve “savaş ekonomisiyle baskının egemen olduğu” yeni bir döneme geçilir (Yavuz, 2017: 158).

Gazi Mustafa Kemal Atatürk'ün 10 Kasım 1938 günü ölümünün ardından yönetimi devralan İsmet İnönü döneminde, savaş ekonomisinin yıkıcı sonuçları toplumun önemli bir kesimi tarafından derinden hissedilir.

İkinci Dünya Savaşı sırasında Türkiye'de uygulanan savaş ekonomisi ve sürekli arttırılan vergiler nedeniyle toplum: ekonomik ve sosyal yönlerden zor durumda olan hızla fakirleşen bir çoğunluk; oluşan kargaşa ortamından nemalanarak kazançlarını arttıran savaşın rantını toplayarak tarım ve ticaret alanında hızla zenginleşen bir azınlık olarak ikiye bölünür (Şahin ve Tunç, 2015: 36).

Türkiye'nin savaş ekonomisinin tüm koşullarını yaşadığı 1940-1945 yılları iktisadi gelişme sürecinde bir durmayı beraberinde getirir hatta 1950 yılına kadar kendine yetmeye çalışan, içine kapalı bir iktisat politikası izlenir (Boratav, 2012: 81; Parasız ve Eroğlu, 2017: 61).

1940-1945 yılları, ekonomik sorunların yapısal çözümünden çok palyatif tedbirlerin hayata geçirildiği yıllar olarak görülebilir (Boratav, 2012: 85). 1940 yılında Refik Saydam Hükümeti döneminde ülkenin tüm kaynaklarını savaş ekonomisinin gereklerine uygun olarak kullanılmasını sağlamak amacıyla Milli Korunma Kanunu çıkarılır ve Hükümete geniş yetkiler verilir (Parasız ve Eroğlu, 2017: 62). 1942 yılında hayata geçirilen esas odağı ticaret burjuvazisi olan Varlık Vergisi Kanunu ile 1944 yılında tarımsal kazançlar üzerinden yüzde on oranında uygulanmaya başlayan Toprak Mahsulleri Vergisi esasen bu tedbirlere kaynak arayışı çerçevesinde ortaya çıkar (Boratav, 2012: 85; Parasız ve Eroğlu, 2017: 65). 1944 yılının mart ayına kadar yürürlükte kalan Varlık Vergisi belli komisyonlarca tarh edilen, itiraz hakkı bulunmayan, olağanüstü bir vergi olarak düzenlenir ve ödeme süresi içinde borçlarını ödemeyenler önce kamplara gönderilir sonra çalışma yükümlülüğüne tabi tutulur (Parasız ve Eroğlu, 2017: 65).

Bu dönem, savaş koşullarına bağlı olarak üretim girdilerinin azalması çalışma çağındaki nüfusun önemli bir kısmının askere alınması nedenleriyle milli gelir önemli ölçüde daraldığı yıllar olur (Boratav, 2012: 86; Parasız ve Eroğlu, 2017: 60).

İşçilerin örgütsüz olmasının da etkisiyle gelirlerinde bu dönemde hem görece hem de mutlak bir bozulma görülür: Sanayi üretiminde yüzde 23, milli gelirde yüzde 25 daralmanın yaşandığı bu dönemde işçilerin reel gelirlerindeki daralma oranının yüzde 55 olması bu mutlak bozulmayı gösterir niteliktedir (Boratav, 2012: 90).

Bu dönemde İş Kanunu ile sağladıkları kazanımları Milli Koruma Kanunu ile kaybeden işçilerin savaş döneminde yaşadığı diğer temel sorunlar: Konut temini ve beslenme sorunları, ücretlerin düşmesine karşın “vurgunculuk, stokçuluk ve karaborsacılık” nedeniyle fiyatların artmasının hayat standartlarını çekilmez hale getirmesidir (Güzel, 2017: 211-216).

Devletin en büyük işveren olduğu savaş öncesi dönemde işçiler “önünde saygıyla eğildiği bu işverenle olan ilişkilerini hiç sorgulamazken”, savaş döneminde artan özel girişimlerde çalışan işçiler, özel sektör işvereni “karşı cephede” görmeye, “sömürüldüğünü” düşünmeye başlar ki; bu durum savaş döneminin işçi-işveren ilişkilerine kazandırdığı yeni bir boyut olarak görülür (Güzel, 2017: 222).

CHP iktidarının son döneminde başlattığı bir paradigma değişimi ile: ekonomik bakımdan kapalı, korumacı, dış dengeye dayalı ve içe dönük olan politikalardan; “dünya ekonomisi ile eklemlenme denemesi” olarak nitelendirilen liberal dış ticaret politikalarına geçilmesi, dış yardım, kredi ve yabancı sermaye sarmalına girilmesi, dış açıkların sürekli hale gelmesi, Demokrat Parti’ye hatta bu dönemden sonra Türkiye ekonomisine miras kalır (Boratav, 2012: 94-95).

Siyasi ve ekonomik alandaki dönüşümlerle eşanlı toplumsal alandaki dönüşümün, kapitalist dünya ekonomisinin savaş sonrasının konjonktürünü belirlediği dönüşüm ekseninde (1947 CHP kurultayında reformcu kesime yönelik revizyon, köy enstitülerinin işlevsizleştirilmesi, üniversitelerde tasfiyeler vb.) olduğu, bu dönüşümü destekleyen en önemli aracın da dış yardımlar olduğu iddia edilir (Boratav, 2012: 96-97).

Önceki planlara nazaran tekil projelerden oluşmayan ve sanayileşmeye daha bütüncül bakan, her sektörün üretim hedeflerini 10 yıllık tüketim kalıplarına göre hesaplayan nitelikli bir teknik çalışmanın ürünü olmakla birlikte devletçi bir geleneği taşıyan 1946 yılı Sanayi Planı’nın uygulanmasından vazgeçilmesi; bu Plan’ın 1947 yılında Türkiye Kalkınma Planı adıyla revizyonu devletçi-korumacı sanayileşme döneminin terk edildiğinin kanıtlarından biri olarak görülür (Boratav, 2012: 98; Parasız ve Eroğlu, 2017: 75-76). Özel teşebbüse olan yönelimin bir diğer kanıtı ise 1947 yılı CHP Kurultayı’dır. Kurultayda sermayenin taleplerinin benimsendiği ve devletçiliğin özel teşebbüse katkı sağlama noktasına indirgendiği görülür (Boratav, 2012: 98) .

Bu dönemde, Türkiye; IMF, Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (Dünya Bankası), Avrupa İktisadi İşbirliği Örgütü (OECC) ve Kuzey Atlantik Anlaşması Örgütü (NATO) gibi uluslararası kapitalizmi temsil eden kuruluşlara üye olurken, Uluslararası Genel Tarife ve Ticaret Anlaşması’nın (GATT) imzalanmasıyla korumacılığın terk edildiği bir dış ticaret politikası ve dış yardımların finansman olarak tercih edildiği bir maliye politikası izlenmeye başlanır (Boratav, 2012: 100-102).

Ekzen tarafından, Türkiye’nin, IMF ve Dünya Bankası’na üyeliklerinin, 20 Mayıs 1946 tarihli ve 4899 sayılı Ödünç Verme ve Kiralama ve Mütalebelere Müteallik Anlaşmanın Onanması Hakkında Kanuna göre şartlı olduğu iddia edilir (2009: 12).

Ekzen'e göre bu şart: "ABD'nin öncülüğünde gerçekleştirilmekte olan yeni dünya ticaret nizamına ve yeni dünya düzenine dâhil olmaktır" (2009: 12).

Bu kapsamda Türkiye'nin 1946 yılında gerçekleştirdiği devalüasyonun salt Türk lirasının değerini ayarlamamanın ötesinde olan önemi; Birleşmiş Milletler'in kuruluşu, Bretton Woods para sistemine geçilmesi, IMF ve GATT olgularıyla birlikte değerlendirildiğinde; Türkiye'nin yeni dünya düzeninde kendini konumlandırmaya dönük yaptığı "temel tercihlerinin somuta indirgenmiş görünümünü yansıtmaktadır" (Parasız ve Eroğlu, 2017: 69).

1948 yılında toplanan, işçilerin ve çiftçilerin temsilcilerinin yer almadığı İkinci Türkiye İktisat Kongresi'nde devletçilik bürokrasi ile özdeşleştirilerek eleştirilir; devletin ekonomik hayattan çekilmesi, işletmeciliği bırakması önerilir; ilk kez özelleştirme gündeme gelir (Parasız ve Eroğlu, 2017).

Bu dönemde, Kurtuluş Savaşı'nın hemen ardından Gazi Mustafa Kemal Atatürk'ün siyasi yönden bağımsızlığın ancak ekonomik bağımsızlıkla mümkün olabileceği düşüncesiyle, Türk Milleti'ne olan güveni ve inancıyla, modern Türkiye'nin inşası için devletin kısıtlı kaynaklarıyla sanayi alt yapısının oluşturulmasına ve sanayileşmeye, kamu iktisadi teşebbüslerinin kurulmasına yönelik önemli atılımlara; sosyal ve kültürel hayatı baştanbaşa dönüştüren reformlara tanıklık edilir. 1929 yılında zirvesine ulaşan küresel ekonomik bunalım ve İkinci Dünya Savaşı'nın küresel etkileri Türk Devleti'ni çetin sınamalardan geçirir. Özellikle, Gazi Mustafa Kemal Atatürk'ün vefatının ardından sosyal hayattaki otokratik uygulamaların artması ve Milli Korunma Kanunu döneminde ekonomik hayatı da kapsayacak biçimde zirveye çıkması, bir tarafta karaborsa uygulamaları ile savaş zenginlerinin peyda olması, diğer tarafta ise milletin ekseriyetinin daha da fakirleşmesi; tek parti yönetimi ile milletin bağından sarsar. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından küresel kapitalist düzene uyum sağlama çabası da Türkiye'nin ekonomik kalkınma paradigmasını temelden değiştirir.

4.1.2.3. Çalışma ilişkileri

Bu dönemin başlangıcında çalışma ilişkileri bakımından önem arz eden iki yasal düzenleme yapılır. Bunlardan ilki, 28 Nisan 1921 tarihli ve 114 sayılı Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Menafi-i

Umumiyesine Olarak Furuhtuna Dair Kanun'dur. Büyük Millet Meclisi Kurtuluş Savaşı sürerken kabul ettiği bu kanunla kömür üretiminden çıkacak kömür tozlarının toplanarak maden işçilerinin genel faydasına tahsis edilmesini düzenler.

Bir diğer Kanun ise 1921 tarihli ve 151 sayılı Ereğli Havza-i Fahmiyesi Maden Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun'dur. Bu kanunun yeni devletin sosyal politika tarihi içinde ayrı ve önemli bir yeri vardır. Çünkü 1921 yılında Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen bu kanun, dış ve iç düşmanlara karşı bir ölüm kalım savaşının sürdürüldüğü bir dönemde oluşmuş, kapitülasyonlara karşı ilk büyük tepki, ilk isyan, kömür havzasında yabancı şirketlere verilen ayrıcalıkların kaldırılmasına dönük ilk adımdır (Talas, 1992: 79). 151 sayılı Kanunda, zorunlu çalışmaya (angaryaya) son verilmesi yanında çalışma süreleri, çalışma yaşı, ücretlerin belirlenmesi gibi önemli konularda koruyucu düzenlemeler yer almaktadır (Makal, 1999: 320-328).

Bu dönemdeki çalışma ilişkilerine ilişkin algıyı anlamak için, Atatürk'ün bir Sovyet büyükelçisine söylediği “Türkiye’de sınıflar yok, Türkiye’de işçi sınıfı yok, çünkü gelişmiş bir sanayi yok bizim burjuvazimizi ise henüz burjuva sınıfı haline getirmek gerekiyor...” ifadesi ile İzmir İktisat Kongresi’ne işçileri temsilen katılan esasen de işçi kuruluşu olmayan Umum Amele Birliği tarafından hazırlanan raporda yer alan “... Türk erbab-ı ticareti arasında Avrupa’daki emsaline benzer bir tarzda demir, petrol veya kömürden mamul yüreklere malik bir kapitalist zümre yetişmediği... İstiklaline doğru ilk adımı atan Türk milletinin zengin, fakir, tüccar ve amele ... epeyce uzun bir zaman el ele yürümeye mantıken, aklen, hamiyetten mecbur olduğu...” söylemleri birlikte değerlendirilmelidir (Makal, 1999: 201-207).

Buna göre, “Cumhuriyet Türkiye’si işçi sınıfı ideolojisini ve onun doğal siyasi sonuçlarını hiçbir zaman meşrulaştırmaya” yanaşmaz (Yavuz, 2017: 167).

Bu yönüyle, Cumhuriyet Türkiye’sinin, sanayileşme hareketine girişirken, sanayileşmenin beraberinde getireceği çözümü güç sosyal meseleleri ihmal etmediği, bir işçi-işveren çatışmasını önlemek üzere devletin, her şeyden önce, işçi-işveren ilişkilerinde ulusal çıkarları koruyan “tarafsız bir hakem ve yüksek bir uzlaştırıcı rolünü” benimsediği belirtilir (Baydere, 1966: 212).

Bu dönemde, henüz belirgin bir Türk burjuvazisi ve işçi sınıfı ortaya çıkmadığı için, halkçılık ve devletçilik ilkelerinin çatışmayı sınırlayıcı potansiyeli, işçi ve işveren

örgütlerinin doğuşuna ve gelişimine hâkim olmak, onları kontrol etmek için kullanılır (Cizre-Sakallıoğlu, 1992: 712).

İzmir İktisat Kongresi'nde, işçilerin, işçilikle alakası olmayan kişilerce temsili aslında bu anlayışın tezahürüdür. Bu sınıfsal niteliği “sindirmeye” yönelik bir adım olsa da “işçiler, programlarını, takdire şayan bir şekilde, hiç vesayet altına girmeden” ortaya koyarlar (Ahmad, 2017: 130).

İzmir İktisat Kongresi'nin çalışma hayatını doğrudan ilgilendiren kararları şunlardır: İşgücünün 8 saat çalışması, çalışanlara bir gün hafta tatili verilmesi, iş kazalarına uğrayanlara güvence sağlanması, sendika hakkının tanınması (Parasız ve Eroğlu, 2017: 5). İzmir İktisat Kongresi değerlendirildiğinde işçiler tarafından dile getirilen taleplerin kabulüne ilişkin şu sonuca ulaşılır: diğer kesimler, kendilerine maddi bir yük getirmeyen işçi taleplerinin kabulü, maddi yük getiren taleplerin ise reddi yönünde oy kullanmışlardır (Makal, 1999: 210-211).

1923 yılı sendikaların serbestçe örgütlenmesi, çalışma süresinin sekiz saate düşürülmesi, madenlerde iş güvenliğinin sağlanması gibi talepleri içeren çok sayıda grev ve gösterilere sahne olur (Yavuz, 2017: 168-169). Aynı yıl, Ankara'da 1 Mayıs etkinlikleri çerçevesinde işçilerin İzmir İktisat Kongresi'ndeki taleplerini hatırlatan bir eylem yapmaları, hemen ardından Meclis'e doğru yürüyüşe geçmeleri, işçi yanlısı bazı gazetelerin ve Amele Teali Cemiyeti'nin kapatılması ile sonuçlanır (Ahmad, 2017: 135). 1 Mayıs bayram olarak ilan edilir ancak bu talep yerine getirilirken “İşçi Bayramı” yerine “Bahar Bayramı” ismi tercih edilir (Ahmad, 2017: 135).

Bununla birlikte, millet egemenliğini esas alan ve kalkınmayı, ekonomik bağımsızlığı ulusal bir ülkü olarak gören Cumhuriyet'in, işçilerin talep ve beklentilerine karşı uzun bir süre kayıtsız kaldığı söylenebilir.

1924 Anayasası'nın “çalışma özgürlüğünü” belirttiği 70'inci maddesi dışında, 1936 yılına kadar dönemin çalışma hayatını ya da daha geniş bir kavramlaştırmayla ekonomik ve sosyal hakları düzenleyen genel bir düzenleme görülmez (Makal, 1999: 332).

1924 Anayasası'nın ilgili maddesi şöyledir:

YETMİŞİNCİ MADDE.- Şahsi masuniyet, vicdan, tefekkür, kelâm, neşir, seyahat, akit, sâyü amel, temellük ve tasarruf, içtima, cemiyet, şirket, hak ve hürriyetleri Türklerin tabii hukukundandır ("Teşkilâtı Esasiye Kanunu," 1924).

Aynı maddenin, 10/1/1945 tarihli ve 4695 sayılı Kanunla, mana ve kavramda bir değişiklik yapılmaksızın Türkçeleştirilmiş şekli ise şöyledir:

Madde 70- Kişi dokunulmazlığı, vicdan, düşünme, söz, yayım, yolculuk, bağış, çalışma, mülk edinme, malını ve hakkını kullanma, toplanma, dernek kurma, ortaklık kurma hakları ve hürriyetleri Türklerin tabii haklarındandır ("Anayasa," 1945).

1925 yılında Takrir-i Sükûn Kanunu ile başlayan ve 1930 yılında Serbest Fırka deneyimi ile zirveye çıkan kısıtlamalar dernek, parti, toplantı, gösteri özgürlüklerine de uygulanır, bazen yasal düzenlemelerden bazen de yaratılan fiili durumdan sendikal örgütlenme, toplu sözleşme, grev gibi haklar dönem içerisinde olumsuz şekilde etkilenir (Makal, 1999: 170-171).

1924 Anayasası cemiyet kurma hakkını tanıdıysa da Tatil-i Eşgal Kanunu, Takrir-i Sükûn Kanunu, Ceza Kanunu, grevleri ve işçi hareketlerini özellikle 1925 yılından sonra yasal olmaktan çıkarır (Yavuz, 2017: 167). Bu dönem bakımından, 1923 yılından sonra işçi hareketlerinin ve grevlerinin bir daha asla meşruiyet kazanamadığı, hatta hükümetin baskının dozunu artırması neticesinde, “işçilerin makul ve haklı taleplerde bulunmasına” dahi mâni olduğu görülür (Yavuz, 2017: 173).

Sanayileşmenin ve sayı açısından işçi kesiminin oldukça sınırlı olması, Türkiye’de sosyal hakların gelişimini ve bunlara anayasa düzeyinde yer verilmesini zorlaştıran iki temel etmen olarak görülür (Makal, 1999: 332-333).

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde, Borçlar Kanunu, Medeni Kanun, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Takrir-i Sükûn Kanunu gibi düzenlemeler ile çalışma ilişkileri alanına ilişkin de dolaylı düzenlemeler yapılırken, bireysel ve toplu iş ilişkilerini düzenleyen müstakil bir yasal mevzuat ihtiyacı uzun yıllar boyunca görmezden gelinir (Makal, 1999: 319; Tokol, 2012: 29-30).

1936 yılına kadar olan süreçte temel bir kanun ile çalışma ilişkilerini kapsamlı bir biçimde düzenlenmesi tercih edilmez. Bunun yerine konu bazında yasal düzenlemeler yapıldığı görülür.

Örneğin, 1924 yılında hafta tatili düzenlemesi yapılır ancak işçilerin tatil günü için herhangi bir ücret ödenmez (Makal, 1999: 335).

1935 yılında Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Kanunu ile hafta tatili 35 saat olarak kabul edilir daha önce cuma günleri uygulanmakta olan tatil de pazar gününe kaydırılır ("Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun," 1935). Hafta tatilinin belirli sınırlamalar ile cumartesi günü saat 13'ten itibaren uygulanması öngörülür ("Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun," 1935). Ayrıca ulusal bayram olarak sadece 29 Ekim günü kabul edilir, Zafer Bayramı (30 Ağustos), Yılbaşı günü (31 Aralık öğleden sonra ve 1 Ocak), Ulusal Egemenlik Bayramı (22 Nisan öğleden sonra ve 23 Nisan), Bahar Bayramı (1 Mayıs), Şeker Bayramı, Kurban Bayramı genel tatil günleri olarak belirlenir (Makal, 1999: 351-352; "Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun," 1935).

Planlama ve devletçi sanayileşmenin ön planda olduğu 1930'lu yıllarda kamu iktisadi teşebbüslerinin ülkede modern bir sanayi ve modern bir işçi kesimi oluşmasına katkıda bulunduğu söylenebilir (Makal, 1999: 242).

Bu yönüyle, kamu iktisadi teşebbüsleri sahip oldukları ileri teknolojiye ve ölçek ekonomisi ile işçi kesiminin niceliği yanında niteliğini de arttırır; eğitim ve deneyim sahibi bir işçi kesimi bu dönemde oluşmaya başlar (Makal, 1999: 292).

Ancak bu dönemde örgün eğitimle nitelikli hale gelemeyecek işçilerin, belirli bir süre sanayi kuruluşlarında çalışarak esasında iş başında nitelik kazanmaları mümkün iken işçi devir oranının yüksekliği nedeniyle kısa sürede işten ayrılışlar bunu da imkânsız hale getirir (Koçak, 2016: 13; Makal, 1999: 297).

1930'larda kamu kesiminde çalışan işçilerin ücretlerinin ve çalışma koşullarının özel kesime nazaran daha iyi olması yanında sosyal yardım niteliğinde sağlanan olanaklar da (yiyecek olanakları, düşük kirali sosyal konut, lojman, yatakhane ve tıbbi bakım gibi) oldukça iyi düzeydedir (Makal, 1999: 258-259). Bu dönem bakımından, kamu kesiminde çalışan işçilerin daha iyi koşullarla istihdamının, kamu işçilerini devlete bağımlı bir hale getirdiği, işçiler arasından çelişkileri artırdığı da iddia edilir (Makal, 1999: 281-282).

Bu dönemde işçiler arasında sınıf bilincinin oluşmamasının iki temel nedeni bulunmaktadır: Bunlardan ilki, toplam nüfus içinde ücretli işgücünün oransal olarak çok az olması, diğeri ise temel kavramlara ilişkin karşılıkların dahi Türkçede olmaması yani terminoloji sorunudur (Ahmad, 2017: 135-137). Buna göre: “Class” kelimesinin karşılığı “sınıf” olsa da bu kelime toplumda, esnaf ve sanatkârları çağrıştırır; ücretli çalışanlar için amele, emekçi, rençper gibi terimler kullanılır ancak, “işçi” kavramı henüz terminolojide kendine bir yer bulamaz (Ahmad, 2017: 136).

Bununla birlikte, yasal gelişmeler mevzuat üzerinden işçi kavramı ve tanımının oluşturulmasına doğru bir yönelimin başladığını gösterir. İşçi kavramının oluşması, hakların talebini de kolaylaştıracak bilincin oluşması bakımından önemlidir. Hakkın öznesinin oluşması ile modern işçi haklarının tanınmasının ilk işaretleri bu alanda yetkili bir otoritenin oluşmaya başlaması ile ortaya çıkar. 27 Mayıs 1934 tarihli ve 2450 sayılı İktisat Vekâleti Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkında Kanun ile İktisat Vekâleti içinde “iş ve işçiler bürosu” kurulur. 1936 yılında ise bu büro, “iş dairesi” olarak yeniden yapılandırılır. Bu dönemde, işçi ve işveren ilişkilerine yönelik ihtisaslaşmış bir teşkilatın oluşturulması, sonrasında bu teşkilatın bakanlık olarak da örgütlenmesiyle neticelenir ve devletin çalışma hayatını işçi lehine daha kapsamlı bir biçimde düzenlemesine de katkı sağlar.

4.1.2.3.1. Borçlar Kanunu

Çalışma ilişkilerini hizmet sözleşmesi hükümleri çerçevesinde düzenleyen temel kanun 22.04.1926 tarihli ve 818 sayılı Borçlar Kanunu’dur. İlk Borçlar Kanunu’nun onuncu bölümü hizmet akdine ayrılmıştır. İlk Borçlar Kanunu da günümüzde yürürlükte olan 11.01.2011 tarihli ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu gibi, hizmet sözleşmesinin tanımını, şartlarını, unsurlarını belirler; işçi ve işverenin karşılıklı hak ve borçlarına genel olarak ve sözleşme serbestisi perspektifinden yaklaşır.

4.1.2.3.2. İş Kanunu

Cumhuriyet döneminde, ilk İş Kanunu yürürlüğe girmeden önce de çalışma hayatına yönelik bazı düzenlemeler yapılır. Ancak bu düzenlemelerin daha çok dolaylı bir karakter taşıması ve ağırlıklı olarak bireysel iş ilişkilerine yönelik olması; genel bir koruyucu hukuksal çerçevenin oluşmaması ile işçilerin büyük bölümünün olumsuz

koşullar altında çalışması ve yaşaması ile sonuçlandığı söylenebilir (Makal, 1999: 358-359).

Çalışma koşullarındaki olumsuzlukların, işçiler arasında huzursuzluklara yol açması ve bunun CHP tarafından hissedilmesinin de etkisiyle, işçileri özel bir yasal düzenleme ile koruma altına alma girişimleri yoğunlaşır.

Bu yönüyle, iş kanununun ortaya çıkmasını sağlayan temel etken çalışma koşullarının işçilerde oluşturduğu sosyal tepkidir ve bu tepkinin özel sektör işyerlerinde çalışanlarda daha yoğun olduğu söylenebilir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, korporatist bir çerçevede sınıfların varlığı reddedilirken, zaman içerisinde bu reddediş olanaksız hale gelir, bunun yerini, sanayileşme süreci içerisinde artacağı düşünülen sınıf mücadelelerini engelleme düşüncesi alır (Makal, 1999: 366).

Bu durum, o dönemde işçilerin korunmasına yönelik söylemlerin gerek hükümet programında gerekse parti programında yer alması sonucunu doğurur (Makal, 1999: 359).

İş kanununun gündeme gelmesinin iktisadi gerekçesi ise getirilen koruyucu düzenlemelerin işçilerin verimliliği ve üretim miktarı üzerinde olası olumlu etkileridir (Makal, 1999: 360).

İktisadi açıdan işçi sayısındaki artış, işletme ölçeklerindeki büyüme ve yoğunlaşma, devletçi sanayileşme politikaları, iş kanununun gerekliliğini ortaya koyan faktörlerdir (Makal, 1999: 362-365).

Siyasal açıdan ise iş kanununa, emek ya da iş gücü dünyasının kontrolünü sağlayan araçsallık atfedilir. Makal'a göre, tek parti yönetimi ile siyasal hayat, devletçi iktisat politikaları ile iktisadi hayat kontrol altına alındığı gibi çalışma hayatını kontrol altına alan araç da İş Kanunu olur (Makal, 1999: 366).

Cumhuriyetin başlangıç yıllarından itibaren, çalışma ilişkilerine dönük dolaylı yasal düzenlemelerin yanında çok sayıda iş kanunu tasarısı da hazırlanır. 1924-1925, 1927, 1929, 1932 ve 1934 yıllarında hazırlanan taslaklar olduğu bilinmektedir (Makal, 1999: 353).

“Yasal güvenceden yoksun ve istismarın büyük boyutta olduğu çalışma koşulları yüzünden huzursuzluğu artan” işçi kesimi için bir iş mevzuatına ihtiyaç olduğu sürekli gündeme gelse de ancak 1929 Ekonomik Buhranı ve sonrasında bu kesimin Serbest Fırka’ya olan yöneliminin oluşturduğu endişenin “işçilerin sorunlarına eğilerek günü kurtarma” algısıyla öncelikli hale geldiği iddia edilir (Yavuz, 2017: 164).

Bunun yanında, 1936’ya kadar uzanan süreçte hazırlanan taslaklarda işçiyi korumak düşüncesi giderek arka plana kayarken, rejimi korumak düşüncesi öne çıkar (Makal, 1999: 387).

1932 ve 1934 yılları arasında oluşturulan iki taslak arasındaki temel fark devletin rolüne ilişkindir ki, ikinci taslakta devletin hakemliği öngörülürken, grevler yasaklanır (Yavuz, 2017: 165).

Tüm bunlara rağmen, 1936 yılında kabul edilen 3008 sayılı İş Kanunu, Türk çalışma hayatına ilişkin ilk kapsamlı yasal düzenlemedir. Ancak İş Kanunu’nun kapsam maddesiyle uygulama alanının günde en az on işçi çalıştırmayı icap ettiren işyerleri ile sınırlandırılması kapsamı oldukça daraltır.

Bu yasal düzenleme ile devletin siyasal alanda tek parti yönetimiyle, ekonomik alanda devletçilik ile sağladığı kontrol çalışma hayatına da uzatılır (Makal, 1999: 178-179). “Sermaye ile emek arasında uyumu sağlamayı amaçlayan” İş Kanunu devletin çalışma hayatının tamamen kontrol altına alması sonucunu doğurur (Yavuz, 2017: 165). Kanuna göre, sendikaların serbestçe örgütlenmesi yanında grev ve lokavt da yasaklanır (Yavuz, 2017: 166). Kanunun 73’üncü maddesine göre; üç işçinin giriştiği bir hareket şayet üretimim tamamen ya da kısmen aksatıyorsa grev sayılırdı (Yavuz, 2017: 166).

Türk çalışma hayatı bakımından, içinde bulunduğu dönemin iktisadi, sosyal, siyasi koşulları ile tutarlı bir görünüm arz eden 3008 sayılı İş Kanunu’nun, “ilk defa Türkiye’nin her yerinde geçerli olmak üzere iş ilişkilerini düzenlemesi”, “çok uzun süre yürürlükte kalmış ve çalışma ilişkilerini belirlemiş olması” önemlidir (Makal, 1999: 355-357).

İlk İş Kanunu'nun 10 ve üzeri¹³ işçi çalıştırılmasını icap ettiren iş yerleri bakımından geçerli olması ve uygulamasından kısa bir süre sonra İkinci Dünya Savaşı'nın başlaması ve Milli Korunma Kanunu'nun yürürlüğe girmesi, bu dönemde denetimlerin layığı ile yapılamaması sonucunda kıdem tazminatı bakımından önemli bir uygulama alanı olmadığı görülür.

Kanunun uygulanmasındaki eksiklik ya da gecikmeler kıdem tazminatı ile sınırlı değildir. Örneğin 1 yıl sonra gerçekleştirilmesi planlanan ilk sigorta kolu ancak 1945 yılında hayata geçirilebilirken, asgari ücret düzenlemesi ise ancak 1951 yılında mümkün olur (Makal, 1999: 408-409).

4.1.2.3.3. Ceza Kanunu

Özellikle Atatürk'ün 1938 yılında vefatının ardından toplum üzerindeki baskılarını arttıran iktidar, kanunlar vasıtasıyla sosyal ve ekonomik hayatı kontrol ederken Ceza Kanunu'nun çalışma ilişkilerini ilgilendiren 141 ve 142'nci maddelerini kullanır (Ahmad, 2017: 152).

1936 yılı için İtalyan yasalarının örnek alındığı anlaşılan, Ceza Kanunu'nun; “bir içtimai sınıfın diğeri üzerine hâkimiyetini tesis etmek veya bir içtimai sınıfı ortadan kaldırmak veya cemiyetin siyasi ve hukuki herhangi bir hukuki nizamını bozmak veya milli hissi sarsmak gibi maksatlarla yapılan muzır propagandalara müsamaha” gösterilmeyeceğini düzenler (Makal, 1999: 180-181).

4.1.2.3.4. Cemiyetler Kanunu

Bu döneme ilişkin bir diğr önemli yasal düzenleme ise 1938 yılında kabul edilen Cemiyetler Kanunu'dur. Yasanın 9'uncu maddesinde “sınıf esasına veya adına dayanan” cemiyetlerin teşkili yasaklanır ki böylece dönemin koşulları dikkate alındığında fiilen kurulması oldukça zor olan sendikaların hukuken de kurulması yasaklanmış olur (Makal, 1999: 183-184).

¹³ Ancak 29 Nisan 1952 tarihli ve 3/14937 sayılı; 25 Ağustos 1952 tarihli ve 3/15515 sayılı Kararnamelerle 50000 ve daha fazla nüfusa sahip kentlerde 4 ila 9 işçi çalıştıran işyerlerinde İş Kanunu kapsamına alınmıştır.

4.1.2.3.5. Milli Korunma Kanunu

Bu dönemde yürürlüğe giren Milli Korunma Kanunu¹⁴ savaş dönemi koşullarında, milli savunmayı ve halkın ihtiyaçlarını önceleyen bir kamu politikası belgesidir. Kanunun bu dönemin ruhuna uygun olarak idareye geniş yetkiler verdiği söylenebilir. Bu yetkiler, zorunlu çalışma yükümlülüğü getirmeye, çalışma sürelerini artırmaya, küçükleri ve kadınları çalışmaları yasak olan işlerde çalıştırmaya, işyerlerine el koymaya kadar uzanan bir genişliktedir.

1940 yılında çıkarılan Milli Korunma Kanunu, Cumhuriyet tarihinde devletin emek sürecine en doğrudan müdahalesi olma özelliği taşır (Koçak, 2016: 27).

Kanunun 3'üncü maddesinde örfi idare altına alınan yerlerde, askerî idareye şu yetkileri vermektedir: "Gazete, kitap vesair matbuaların tab ve neşrini veya hariçten idhalini menetmek ve matbaaları kapatmak ve matbuat ve telgraf ve mektup üzerine sansür koymak; Kapalı ve açık yerlerde her türlü toplantıları menetmek ve cemiyetlerin faaliyetlerini durdurmak" ("Örfi İdare Kanunu," 1940).

Kanunun ilk yürürlük tarihindeki 10. maddesine göre: "Sanayi ve maadin müesseselerinde ve diğer iş yerlerinde çalışan işçiler, ... iş yerlerini kabule şayan bir mazeret olmaksızın ve haber vermeksizin terkedemezler" ("Milli Korunma Kanunu," 1940). 18'inci maddesine göre; "Hükümet, tebliğ ettiği tedbirleri tatbik etmiyen ve istenilen derecede istihsalde bulunmakta taallül gösteren sanayi ve maadin müesseselerine el koyarak kendisi işletebilir" ("Milli Korunma Kanunu," 1940). 19'uncu maddesinde hafta tatili dışında çalışma sürelerine uyulmayabileceği şöyle düzenlenir:

Bu kanunun mer'iyette bulunduğu zamanlarda sanayi ve maadin müesseselerile diğer iş yerlerinde fazla çalışmaya lüzum görülen hallerde işlerin mahiyetine ve ihtiyacın derecesine göre günlük iş saati her gün için üç saate kadar arttırılabilir. İş Kanununun 50 nci maddesinin küçüklerle kadınlara aid daimî hükümleri sanayi müesseseleri ile diğer iş yerlerinde tatbik olunmayabilir. Hafta tatili kanunu bu kanunun istihdaf ettiği hususlarda tatbik edilmez. Şu kadar ki bu hüküm işçinin haftada bir gün tatil hakkını ihlâl etmez ("Milli Korunma Kanunu," 1940).

¹⁴ Milli Korunma Kanunu, 19/2/1940 tarihli ve 2/12877 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle uygulanmaya başlanılmış ve 16/9/1960 tarihli ve 5/322 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlükten kaldırılmıştır.

Buna göre sanayi, tarım ve ticareti katı kurallarla yeniden düzenleyen Milli Korunma Kanunu neticesinde İş Kanunu fiilen rafa kaldırılır (Güzel, 2017: 199).

25 Mayıs 1940'ta yürürlüğe giren Örfi İdare (sıkıyönetim) Kanunu¹⁵ ile “toplantı gösteri ve örgütlenme hakkını sınırlayan” bazı kısıtlamalar getirilir (Güzel, 2017: 197). Bu dönemde sıkıyönetim uygulamalarının özellikle işçilerin ve aydınların üzerinde “Demokles Kılıcı” gibi kullanıldığını iddia edilir (Güzel, 2017: 198).

4.1.2.3.6. Çalışma Bakanlığı'nın kurulması

Devlet Dairelerinin Bakanlıklara Ayrılması Hakkındaki 3271 sayılı Kanun uyarınca, 7 Haziran 1945 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Tezkeresi ile kurulan Çalışma Bakanlığı'nın ilk teşkilat kanunu, 22.06.1945'te tarihli ve 4763 sayılı Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'dur.

4763 sayılı Kanunu ilga eden 28.01.1946 tarihli ve 4841 sayılı Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile Bakanlığın görev tanımı genişletilir, merkez ve taşra teşkilatı yeniden düzenlenir.

4841 sayılı Kanuna göre: “Çalışma Bakanlığı çalışma hayatının düzenlenmesi, çalışanların yaşama seviyesinin yükseltilmesi, çalışanlar ile çalıştıranlar arasındaki münasebetlerin memleket yararına ahenklendirilmesi, memleketteki çalışma gücünün genel refahı artıracak surette verimli kılınması, tam çalıştırma ve sosyal güvenin sağlanması ile görevlidir” (“Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun,” 1946).

Bu dönemde Çalışma Bakanlığı'nın kurulması çalışma ilişkilerine egemen olan salt ekonomi yönelimli kurumsal bakışın, İkinci Dünya Savaşı sonrasında değişen ve gelişen sosyal politikalar ile dengelenmesine katkı sağlar.

4.1.2.3.7. Sendikaların kurulması

Tek Parti döneminde hukuki ve fiili durumun bileşkesi olarak çalışma ilişkilerinde örgütlenme sorunları ortaya çıkar. Hukuki tarafta Cumhuriyet öncesinden kalan 1909

¹⁵ Kanunun 3. maddesinde örfi idare altına alınan yerlerde, askerî idareye şu yetkileri vermektedir: “Gazete, kitap vesair matbuaların tab ve neşrini veya hariçten idhalini menetmek ve matbaaları kapatmak ve matbuat ve telgraf ve mektup üzerine sansür koymak; Kapalı ve açık yerlerde her türlü toplantıları menetmek ve cemiyetlerin faaliyetlerini durdurmak;” (“Örfi İdare Kanunu,” 1940).

yılında yürürlüğe giren Tatil-i Eşgal Kanunu ile Cemiyetler Kanunu sayılabilir. Bunlardan ilki 1936, ikincisi ise 1938 yılına kadar yürürlükte bırakılır (Makal, 1999: 292-293). Her ne kadar Tatil-i Eşgal Kanunu yalnızca kamuya yönelik kuruluşlarda çalışanlar açısından sendika yasağı getirse de Tek Parti döneminin kendine özgü siyasal koşulları altında tüm çalışanlar bakımından geçerli olan fiili bir sınırlamaya dönüşür (Makal, 1999: 292-293).

1938 tarihli ve 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu ile sınıf esasına dayalı cemiyet kurma yasağı getirilerek, 1946 yılına kadar sendikal örgütlenme hukuken de engellenir (Makal, 1999: 293). Bu bakımdan, 1936 yılında yürürlüğe giren ilk İş Kanunu'nda işçi temsilciliği getirilmiş olsa da işlevsel olarak sınırlı bir etkisi olduğu görülür (Makal, 1999: 293; Tokol, 2012: 30).

Her ne kadar 1926 tarihli Borçlar Kanunu'nun 316 ve 317'nci maddelerinde işlevsel olmayacak bir biçimde toplu sözleşme, umumi mukavele adı altında düzenlenmişse de 1920-1946 yılları grev ve lokavt haklarının yokluğunun da etkisiyle Türkiye'de toplu pazarlık süreci ve toplu iş sözleşmesi düzeninin fiilen olmadığı yıllar olarak kabul edilir (Makal, 1999: 293; Tokol, 2012: 30). 1947 tarihli ve 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun ile toplu iş sözleşmesi yeniden düzenlenmiş olsa da etkinlik kazanması ancak grev ve lokavt hakkının kurumsallaştığı 1960'lı yıllarda gerçekleşir (Makal, 1999: 293).

1938 tarihli Cemiyetler Kanunu ile yasaklanan, sınıf esasına dayalı cemiyetler olarak görülen sendikaların kurulmasına imkân verileceğine ilişkin ilk işaretler, CHP'nin olağanüstü kurultayında ortaya çıkar.

5 Haziran 1946 tarihinde 4919 sayılı Cemiyetler Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun kabul edilerek, 10 Haziran 1946 günü Resmî Gazete'de yayımlanır ve böylece sendika kurma yasağı hukuki âlemde kaldırılır (Makal, 1999: 479). Kısa süre içinde Türkiye çapında 600 sendika, çok sayıda başka dernek ve hatta iki sosyalist siyasi parti kurulur (Cizre-Sakallıoğlu, 1992: 713). Ancak, 16 Aralık 1946'da İstanbul sıkıyönetim komutanlığı o güne kadar kurulmuş bulunan sendikaların hemen hepsini kapatır. 1947 yılında çıkarılan 5018 Sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun ile sendikaların kuruluş ve faaliyetleri yeniden düzenlenir, aradaki süre içerisinde Cemiyetler Kanunu'ndan faydalanarak kurulan

sendikalar üç ay içinde yeni yasanın hükümlerine uymaya veya faaliyetlerine son vermeye mecbur bırakılırken, bu Kanun devlete sendikalar üzerinde idari ve mali denetim yetkisi verir (Makal, 1999: 479-481).

Bu dönemde sendikalara kurulma izni verilmesinde iki sebep öne çıkar: Birincisi, dünyada esen demokratikleşme havasına uyum sağladığını göstermeye çalışan CHP'nin demokratikleşen bir ülke olarak dış yardımların önünün açılmasını sağlama çabası; ikinci gerekçe ise 1946 tarihli Cemiyetler Kanunu çerçevesinde kurulan sınıf esasına dayalı ve siyasal partilerle dayanışmayı ilke edinen sendikaları engelleme arzusudur (Saraoğlu, 2010: 705). Temel amaç, Türk sendikacılığının biçimi ve içeriği üzerinde sıkı bir kontrol uygulamak ve böylece devletin genel politika hedeflerine tabi kılmaktır (Cizre-Sakallıoğlu, 1992: 713-714).

Bu yönüyle, 5018 sayılı Kanun, sendika kurmaya izin verir görünse de özünde işçilerin örgütlü mücadelesini desteklemenin aksine işçilerin hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmasına yönelik işlev göstermesi için çıkarılır.

4.1.2.3.8. 1950 genel seçimleri öncesi ek haklar ve güvenceler

1950 yılında yaklaşmakta olan genel seçimlerin hemen öncesinde 5518 sayılı Kanun vasıtasıyla işçi kesimi tarafından uzun yıllardır dile getirilen birçok sorun hızla yasal hüviyete kavuşturularak çözülmeye başlanır. CHP'nin bu tutum değişikliğinin, Demokrat Parti'nin söylemlerinin tüm toplum kesimlerinde olduğu gibi işçiler üzerinde de etkili olmasından kaynaklı olduğu söylenebilir.

25.01.1950 tarihli ve 5518 sayılı Kanun ile 3008 sayılı İş Kanunu'nun uygulanmasında istisna olarak sayılmak suretiyle kapsam dışında bırakılan deniz ve hava işleri, deniz ve hava nakliyatı olarak; çiftçilik ise tarım işleri olarak değiştirilir ("5518 Sayılı Kanun," 1950). Bu değişiklik ile limanlarda yükleme-boşaltma işleri, havacılığın yer tesislerinde yürütülen işler de kapsama alınarak İş Kanunu'nun uygulama alanı genişletilir. Ayrıca, 5518 sayılı Kanunla, iş sözleşmesi sona erdirilmeden önce karşı tarafa bildirilmesini öngören ihbar süreleri artırılmak suretiyle bu yükümlülüğe aykırılığın neticesi olan ihbar tazminatı hakkı da geliştirilir. 3008 sayılı İş Kanunu'nda beş saatten az çalışmalara ara dinlenmesi öngörülmez iken işçi lehine yapılan bir düzenlemeyle dört veya daha az süreli çalışmalara da ara dinlenmesi hakkı getirilir.

Günümüz düzenlemelerinin çok uzağında olsa da iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin bazı basit önlemler de yine 5518 sayılı Kanunun bir diğer düzenleme alanıdır.

5518 sayılı Kanunun en önemli düzenlemesi, 1936 yılında düzenlenmesine rağmen çeşitli sebeplerle işlevsiz kılınan asgari ücret düzenlemesinin, uzun yıllar süren bir gecikmenin ardından ancak 1950 genel seçimlerinden hemen önce uygulama yöntemini içerecek şekilde çalışma hayatına kazandırılmasıdır. Buna göre asgari ücretin tespiti için mahalli komisyonlar görevlendirilir:

İktisadi ve içtimai zaruretler dolayısıyla Çalışma Bakanlığınca lüzum görülecek yerlerde ve işlerde işin mahiyet ve hususiyeti göz önünde tutularak gerek saat başına veya gündelik yahut haftalık veya aylık hesabıyla ve gerek parça başına yahut yapılan iş miktarına göre veya sair şekillerde ödenecek işçi ücretlerinin en aşağı hadleri mahallî komisyonlarca tespit olunur ("5518 Sayılı Kanun," 1950).

5518 sayılı Kanunun ikinci önemli düzenlemesi sendikalara toplu iş uyuşmazlığı çıkarma hakkını vermesidir. Daha önceden yalnızca işçi temsilcilerine sağlanan bu hakkın gecikmeyle de olsa sendikalara teşmili önemlidir. 5518 sayılı Kanunla işçi temsilcilerinin iş güvencesinin artırılması için iş sözleşmelerinin feshi halinde bölge çalışma müdürlüğüne şikâyet üzerinde uzlaştırma prosedürü işletilmesi, uzlaşma sağlanamazsa il hakem kuruluna müracaat edilmesi gibi idari başvuru yolları oluşturulur. İşçi temsilcilerinin bu süreçte ücret ve tazminat hakları da saklı tutulur.

Seçimlere kısa bir süre kala CHP'nin işçilere dönük son hamlesi, iş davalarına bakmak üzere ihtisaslaşmış mahkemelerin oluşturulmasını sağlayan İş Mahkemeleri Kanunu'dur. 30.01.1950 günü TBMM'de kabul edilen Kanun 04.02.1950'de Resmî Gazete'de yayımlanır.

Ancak bu dönemde işçilerin grev hakkını engelleyen düzenlemelerin sürdürüldüğü görülür. CHP'nin seçim sürecine rağmen bu hakka ilişkin bir düzenleme yapmaması Demokrat Parti tarafından sıklıkla eleştirilir. Demokrat Parti'nin bu husustaki görüşlerini genel seçimlerden önce kamuoyuna açıklayan Celal Bayar: İşçinin iktidarın vesayeti altında bulunduğunu, hâlbuki bütün medenî memleketlerde işçilerin mukadderatını ellerine aldıklarını söyler, Demokrat Parti'nin işçiye grev hakkını tanıyacağını bildirir; Türk işçisinin bu hakkını hiçbir zaman kötüye kullanmayacağını da ilave eder ("C. Bayar Samsun'da Bir Nutuk Söyledi," 1950: 7).

Bu kapsamda CHP'nin çalışma hayatında esasında işçilerin hak ve özgürlüklerini önemli oranda geliştiren bu düzenlemelerinin toplumda karşılık bulamadığı söylenebilir. Çünkü uzun yıllar boyunca bu sorunların ortada olmasına rağmen çözümü için herhangi bir çaba sarf edilmez ancak Demokrat Parti'nin gerçek bir rakip olarak ortaya çıkması ve işçi kesimine vaatleri duyulduğunda çözümler ardı sıra gelir. Bu nedenle, özellikle iş mevzuatı anlamında yapılanlar, seçim sürecine yönelik hamleler olduğu düşünüldüğünden işçi kesimince takdir edilmez.

Bu süreçte yazılı basın da etkisi olduğu söylenebilir. Nitekim İş Kanunu kapsamında sayılmayan basın çalışanlarının sorunları ortada iken CHP tarafından uzun yıllar boyunca herhangi bir çözüm geliştirilmez. Oysa Demokrat Parti tarafından iktidar olmaları halinde basın çalışanlarının sorunlarının çözüleceği vaat edilir. Nitekim bu vaat bile Demokrat Parti'nin basın üzerinden propagandasını daha etkili yapmasına vesile olur.

İşçi kesimi sayısal olarak halen toplumun önemli bir kesimini oluşturmaya da CHP'nin çalışma hayatı konusunda otokratik yaklaşımını 1950 yılına kadar sürdürmekte ısrar etmesinin, 1950 seçimlerinde Demokrat Parti'ye avantaj sağladığı söylenebilir.

4.1.3. 1950-1960 Dönemi

1945 yılından itibaren CHP'nin içinde muhalefetini yükselten, Adnan Menderes, Celal Bayar, Fuat Köprülü ve Refik Koraltan 1946 yılında Demokrat Parti'yi kurar. 1946 yılında kurulan Demokrat Parti girdiği ilk genel seçimde, CHP'nin erken seçim kararının da etkisiyle, muhalefette kalır.

Demokrat Parti'nin, siyaset tarzının ve söylemlerinin toplumda karşılık bulması yanında 27 yıldır iktidarda olan CHP'ye karşı toplumda yoğunlaşan memnuniyetsizlik, 1950 yılında Demokrat Parti'yi iktidara taşır.

Bu dönem, Cumhuriyet tarihimizin ilk askeri darbesi olan 27 Mayıs 1960'a kadar sürer.

4.1.3.1. Siyasal görünüm

1945 yılında Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu tasarısının görüşmeleri sırasında CHP içinden daha önce görülmemiş boyutta ortaya çıkan muhalif sesler duyulmaya başlanır.

Adnan Menderes, Celal Bayar, Fuat Köprülü ve Refik Koraltan, milletin memnuniyetsizliği üzerinden, savaş koşullarının oluşturduğu siyasal ve toplumsal düzenin değiştirilmesini yani artık “yeni bir hayat görüşünün idareye egemen olması gerektiğini” ileri sürerler (Şahin ve Tunç, 2015: 37)

Bu parti içi muhalefet, İkinci Dünya Savaşı sonrası mevcut otoriter sistemleri demokratik rejimlere dönüşmeye yönelten Birleşmiş Milletler Anayasası’nın gereklilikleri doğrultusunda dünya ile bütünleşmeyi amaçlayan Türkiye’de tek partili sistemden çok partili siyasi hayata geçiş için hızlandırıcı etki gösterir (Şahin ve Tunç, 2015: 33).

Bu dönemin temel belirleyicilerinden biri, İkinci Dünya Savaşı’nın ardından değişen dünya düzeni ile uyum sağlamaya çalışan Türk Devleti’nin CHP ile bütünleşen otoriter kimliğinin sorgulanmasıdır.

Bu sorgulamanın CHP’de parti içi muhalefet üzerinden gerçekleşmesi, kamuoyu önünde yapılan eleştirilerin partiden ihraç ile cezalandırılması, 1946 yılının başında Demokrat Parti’nin kurulması sonucunu doğurur.

Demokrat Parti’nin yanı sıra İkinci Dünya Savaşı sonrası siyasal yelpazenin farklı renklerindeki partilerin kurulmaya başlanmasıyla, 1945-1950 yılları arasında 24 siyasî parti kurulur; 1950-60 yılları arasında ise bunlara 17 siyasî parti daha eklenir. (Kaynar ve Kalkan, 2022: 44). Bununla birlikte, 1945-50 yılları arasında mevcut siyasî partilerden 12’si, 1950-60 yıllarında da 26 tanesi birleşme ya da fesih yoluyla ya da yasal nedenlerle kapatılarak siyasal hayattan çekilir (Kaynar ve Kalkan, 2022: 44).

Değişen dünyaya uyum için daha özgür bir ortamın ancak CHP’nin katı bürokratik yapılanmasının esnetilmesi ile mümkün olacağına inanan Demokrat Parti kurucuları, buna kitleleri de inandırdığından parti kurulduğu andan itibaren diğer partilerden farklı bir biçimde önemli bir halk desteğini almayı başarır.

Demokrat Parti, CHP'nin içinden kopmasına rağmen, onunla olan organik bağıını yok sayarak ciddi bir muhalefet sergiler ve özellikle halkın rahatsız olduğu noktaları ön plana çıkarır (Avşar ve Kaya, 2017: 127). Milletçe benimsenmeyen ve destek verilmeyen Arapça ezan yasağı ve benzeri konuların düzeltilmesine dair halk taleplerini, icraata taşıyacağının sözünü veren Demokrat Parti bunun oy olarak karşılığını alır (Avşar ve Kaya, 2017: 155).

1950 seçimlerinde grev tartışmaları bir başka örnek olarak öne çıkar. Demokrat Parti aslında ideolojik olarak karşı olduğu grev olgusunu yoğun bir şekilde propagandalarına konu edinir ancak gerçekleştirilme olanağını tartışma konusu yapmaksızın işçi kesimini kendi tarafına çekmeye çalışır (Yıldırım, 2004: 145). Demokrat Parti, işçiler ve grev konusunda uluslararası alandan örneklerle grev hakkını savunurken; CHP, grevin milli birlik ve beraberliği bozucu etkilerine değinerek dış tehdit üzerinden propagandasını şekillendirir (Yıldırım, 2004: 145). Kazanan taraf işçilerin yoğun şekilde desteğini alan “grev hakkını verip vermeyeceği tam kesin olmamakla beraber en azından işçi sorunlarıyla iktidardan daha fazla ilgili olduğunu ispat etmiş olan Demokrat Parti” olur (Yıldırım, 2004: 145).

Demokrat Parti, 1950 seçimlerinde Türk toplumunun manevi hassasiyetleri ve ekonomik beklentileri üzerine kurguladığı vaat siyasetini çok başarılı biçimde kullanma maharetini gösterir. Vaat siyaseti, bir siyasi partinin ya da onun temsilcilerinin, vaatlerinin iktisadi veya hukuki açıdan sonuçlarına ilişkin rasyonel bir değerlendirme yapmayı genellikle göz ardı etmesi; seçmenin de vaatlerin tamamen veya kısmen yerine getirilemeyeceğinin farkında olmasına rağmen, gerçekleşmesi umuduyla partiye desteğini sürdürmesini sağlayan bir siyasi propaganda yöntemi olarak tarif edilebilir.

Demokrat Parti vaat siyaseti gütmeyeceğini, bu nedenle çok iddialı vaatlere yer verilmediğini 1950 yılı Seçim Beyannamesi'nde ilan eder:

Asırlarca geri kalmış bir memlekette, bugünün ileri milletleri seviyesine gelebilmek için duyulan ihtiyaçların sonsuz olması, partileri ölçsüz vaatlerde bulunmağa sevk edebilir. İktidara gelmek veya onu muhafaza etmek arzu ve hırsı da bir takım cazip vaatlerle ortaya çıkmağı teşvik edebilir. Ancak Türk milletinin vakar ve ciddiyetine layık bir parti olabilmek endişesi tahakkuk ettirilmesi imkânsız ve hatta şüpheli vaatlerde bulunmaktan bizi alıkoymaktadır (Kaynar ve Kalkan, 2022: 150).

1950 seçimlerinde CHP'ye göre seçim beyannamesini daha geç yayınlayan Demokrat Parti'nin, beyannamesinin aslında CHP'nin vaat ettikleri ile karşılaştırıldığında pek farklı olmadığı görülür (Yıldırım, 2004: 144).

Bununla birlikte, 8 Nisan 1950 tarihli Ulus Gazetesi'nde, CHP'nin bazı vaatlerinin oy avcılığı olarak görülmesi üzerinden, beyannamesinin aksine kürsülerde Demokrat Parti'nin oy toplamak için vaat siyasetine yöneldiğini göstermek için oldukça abartılı iddiaları içeren bir yazı kaleme alınır:

Eğer kürsüye bir muhalif çıkar ve bağırırsa ki: Reyinizi bize veriniz. Çünkü biz vergilerinizi düşeceğiz, varlık vergisini sahiplerine geri vereceğiz, buğday fiyatını arttırıp, ekmek fiyatını indireceğiz. İktidara geldiğimiz günün akşamında Konya Ovası sulanacak, ertesi sabah uyandığınızda bozkırı cennet göreceksiniz. Evet, eğer bir muhalif böyle der, gözünü yumup ... atar tutarsa, bunun adı meşru propagandadır, rey avcılığıyla alâkası yoktur, caizdir, sevaptır. Ve görünüşe göre, bu tatlı rüya ile şimdilik yalnız hatipler oyalanıp durmaktadırlar. Çünkü bu türlü sözler palavra damgasını bizzat halktan yiyeli çok oldu. ("Muhalefetin Palavracı Hatipleri," 1950: 6).

Ulus Gazetesi, 1920 yılında Gazi Mustafa Kemal Atatürk'ün girişimiyle yayın hayatına başlayan Hâkimiyet-i Milliye gazetesinden devraldığı tarihi mirasa uygun biçimde devletin yani o dönemde CHP'nin yayın organı niteliğindedir (Boy ve Durmuş, 2020: 149-150).

Fakat Ulus Gazetesi'nin dolayısıyla CHP'nin öngörüsünün aksine, Demokrat Parti propagandasını; kurucularının CHP ile olan eski bağını dahi göz ardı ederek, CHP dışında her unsuru içerek biçimde şekillendirdiğinden Demokrat Parti'nin vaatleri, halk tarafından daha güçlü ve anlaşılır bulunur (Yıldırım, 2004: 144). Çünkü toplum; söylemin gerçekliğinden çok, "vaatleri gerçekleştirebilecek bir iktidarın hayali içinde" Demokrat Parti'ye destek verir (Yıldırım, 2004: 144).

Ayrıca Demokrat Parti, din, mezhep ve sınıf farkları gözetmeden bütün vatandaşların hak ve hürriyetlerini, maddi ve manevi yükseliş imkânlarını eşit biçimde sağlamayı; memleketi iktisadi ve kültürel bir bütün haline getirmek suretiyle milli birliği en kuvvetli şekilde gerçekleştirmeyi kutsal bir amaç olarak belirlediklerini belirttikten sonra, 1950 yılı seçim beyannamesini iki kelimeden oluşan kısa ama Türk siyasi geleneğine etkisi uzun yıllar süren şu cümleyle bitirir: "Söz milletindir" (Kaynar ve Kalkan, 2022: 154).

İktidarın asli sahibinin millet olduğunu vurgulayan, milletin tercihinin CHP'nin katı bürokratik sisteminde oluşan karar sürecine yeğlenmesini ifade eden bu kısa cümle, merkez sağ siyasi geleneğinde temel bir ilkeye dönüşür.

Demokrat Parti'nin mucidi olduğu bu ilke yanında başlattığı vaat siyaseti de 1960 sonrasında bu mirasın üzerinde yükselen merkez sağ partileri tarafından da yoğun bir biçimde kullanılmaya devam edilir.

1945 yılında Milli Kalkınma Partisi ile başlayan çok partili siyasi hayata geçiş süreci, çok da demokratik sayılmayacak bir atmosferde olsa dahi 1950 yılının 14 Mayıs gününde gerçekleştirilen tek dereceli seçimlerin neticesinde Demokrat Parti'nin iktidara gelmesiyle sonuçlanır.

Ancak, CHP ve Demokrat Parti iktidarının sınıfsal içeriğinde “niteliksel bir dönüşüm olmadığı”, parlamenter sistemin işçilerin de bir sınıf olarak içinde yer aldığı geniş halk kitlelerinin seçimden seçime de olsa dikkate alınmasına katkı sağladığı, bu durumun zaman zaman egemen sınıfların kısa dönemli çıkarlarına zarar verebildiği, uzun dönemde çıkarlarının zarar görmesini istemeyen bu varlıklı sınıfın diğer toplumsal sınıfları temsil etme iddiasında olan muhalefetin iktidar alternatifi olarak ortaya çıkmasını engellediği, CHP'nin son döneminde, sosyalist harekete yakın olarak nitelendirilebilecek bazı sendikaların kapatılmasının, bazı siyasi partilerin siyaset sahnesinin dışına itilmesinin bu tespit ile uyumlu olduğu belirtilir (Boratav, 2012: 93-94).

4.1.3.2. Sosyoekonomik görünüm

Demokrat Parti seçim beyannamesine göre ekonomi politikası, yabancı yatırımların ve sermayenin Türkiye'ye gelmesine imkân vermek amacıyla ekonomik ve hukuki istikrar ve güveni sağlamak üzerine kurgulanır (Kaynar ve Kalkan, 2022: 152).

1950 yılı Demokrat Parti seçim beyannamesindeki varsayımlarına göre: Yabancı yatırımların, girişim, sermaye ve ileri tekniği Türkiye'ye taşınması neticesinde, gelişmiş ülkeler ile Türkiye arasında oluşan ekonomik kalkınmışlık farkının kapanması için uzun yıllar beklenmesi gerekmez (Kaynar ve Kalkan, 2022: 152). Bu yöntemle ülkenin ekonomik kalkınmasının hızlanacağı, üretim ve milli gelir artışının, genel olarak hayat standardını köylüler, çok büyük bir geçim sıkıntısı içinde bulunan işçiler, dar ve sınırlı

gelire sahip olan diğer toplum kesimleri bakımından yükselteceği öngörülür (Kaynar ve Kalkan, 2022: 152).

Demokrat Parti'nin iktidara gelmesiyle ekonomi politikası, talep yönlü genişlemeye neden olacak biçimde “her ne pahasına olursa olsun hızlı ekonomik büyüme” olarak uygulanır (Parasız ve Eroğlu, 2017: 94). 1954 yılından itibaren talep yönlü genişleme politikasının doğurduğu enflasyonu baskılamak için, bazı temel gıda maddelerinin fiyatları Hükümet tarafından sınırlanır hatta fiyat kontrolleri 1956 yılı itibariyle Milli Korunma Kanunu'nun yeniden uygulanmaya başlanmasıyla sistematik hale getirilir (Parasız ve Eroğlu, 2017: 95).

1950'li yıllar tüm toplum kesimlerinde refah artışı yaşandığından, “altın yıllar” olarak görülür. Ancak, bu yıllarda bölüşüm göstergelerine göre tarım dışı kesimdeki ücretli emeğin, milli gelirden aldığı payın düştüğü görülür (Boratav, 2012: 102-103).

Bu yıllarda vergi tabanının dar olması yanında temel tarım ürün fiyatlarının destekleme politikası ile yüksek belirlenmesiyle önemli oranda gelir transferi yapılan tarım sektörünün vergiden muaf olması, banka kredilerinin yetersiz ve pahalı olması, kişilerin ortalama ve marjinal tüketim eğiliminin yüksek olması enflasyonist baskılara neden olur (Parasız ve Eroğlu, 2017: 98).

1957 yılında yapılan vergi reformu ile üretimin ilk safhasında vergilemeye geçilmesi ki bunun da vergi yükünün büyük çoğunluğunun KİT'lere kalmasına neden olması, KİT'lerin vergi borçlarını ödemek ve yatırımlarını sürdürmek için T.C. Merkez Bankası'na (TCMB) müracaatlarını gerektirir (Parasız ve Eroğlu, 2017: 98).

Bu dönemde, Kore Savaşları'nın talebi, iyi hava koşullarının tarımsal ürün arzını artırması neticesinde ihracat artsa da dış ödemeler dengesi göz ardı edilir ve 1955 yılına kadar cari işlemler açığının büyük kısmı yüzde 80'i bağış niteliğinde olan ABD yardımları ile finanse edilir (Parasız ve Eroğlu, 2017: 98).

Demokrat Parti ülkenin kalkınmasında tarım sektörünün itici güç olmasını amaçlasa da: tarımsal üretimin düşük büyüme oranı, toprakların ekonomik olmayan biçimde işlenmesi bunu engeller (Parasız ve Eroğlu, 2017: 107). Türk tarım sektörünün: küçük parsellere sahip üreticiler, tarımsal üretim tekniklerinin yetersizliği, yapılaşmaya açılan tarım arazileri, kadastro eksikliği, toprağı işleyenlere koruma sağlayacak yasal

düzenlemelerin olmaması, üreticilerin borç döngüsü içinde olması gibi temel sorunları kalkınmaya katkısını sınırlar (Parasız ve Eroğlu, 2017: 107-108).

Demokrat Parti'nin, dış kaynak sağlama güdüsüyle CHP'nin son dönemine benzer politikalar izlemesi, tarım ve hammadde üreticiliğine dayalı kalkınma modeli üzerinde durulması, ithal ikamesine dayalı sanayileşme politikası ile ihracata dönük sanayileşme hedeflerinden uzaklaşılması, bu tercihlerin Türkiye'yi dış ticarete giderek daralan bir ülke konumuna sürüklemesi, dönemin ekonomik görünümüne ilişkin temel tespitler olarak sıralanabilir (Ekzen, 2009: 23-38).

1958 yılında Türkiye dış yardımlara rağmen borçlarını ödeyemez duruma gelir. 4 Ağustos 1958'de Demokrat Parti döneminde uygulanan ekonomi politikasının başarısızlığının kanıtı olan ekonomik istikrar tedbirleri alınır (Şanlı, 1998: 188).

4 Ağustos Kararları ile: T.C. Merkez Bankası kredilerine tutar ve tahsis kısıtı getirilmesi, banka kredilerinin dondurulması, sıkı para politikası izlenmesi, KİT ürünlerinin fiyatlarının artırılması, dış istikrarı sağlamak için çoklu döviz kuruna (ihracatçıların dövizlerine düşük döviz kuru, ithalatçılara döviz satışı sırasında yüksek döviz kuru) geçilmesi, yurtdışına döviz transferine kısıtlama getirilmesi, ithalata parasal tutar üzerinden kota getirilmesi gibi tedbirler alınır (Parasız ve Eroğlu, 2017: 120-123)

Bunun sonucu olarak 1 ABD dolarının Türk lirası karşılığı 2 lira 80 kuruştan, 9 liraya yükselir (Şanlı, 1998: 188).

Demokrat Parti'nin özellikle 1954 yılından sonraki dönemi: Emek verimliliğinin ücretlerden daha hızlı artması neticesinde işçi ile işveren arasındaki bölüşüm karşıtlığının işveren lehine geliştiği, nicelik açısından ithal ikameci sanayileşmeye yönelik kamusal yatırımların arttığı, nitelik açısından ise özel sektörün finansal kanallarla öncelenmeye çalışıldığı, özü itibarıyla gününbirlik kararlara dayalı plansız ve programsız bir karma ekonomik sistemin uygulandığı bir dönem olarak nitelendirilebilir (Boratav, 2012: 109-114).

Demokrat Parti'nin hızlı kalkınma modeli, sabit gelirliler dışındaki toplumsal kesimlerin (örneğin, destekleme alımları ile özellikle kırsal kesimin) refahını ve Demokrat Parti'ye olan desteğini önemli ölçüde artırır ki bu durum 1954 ve 1957 yılı

seçimlerinde bu desteği kaybetmek istemeyen Demokrat Parti'yi ekonomideki sorunlu alanları bir istikrar politikasıyla iyileştirmekten alıkoyar.

Ancak demeler dengesi krizi ile ekonomi açısından kaçınılmaz son 1958 yılında 4 Ağustos Kararları'nın alınmasını gerekli kılar. Türk lirasının yabancı paralar karşısında değerinin sabit tutulduğu 12 yılın ardından yapılan Cumhuriyet Tarihi'nin ikinci devalüasyonu neticesinde Türk lirası yaklaşık 3,2 kat değer kaybeder.

4 Ağustos Kararları ardından, başta sabit gelirliler olmak üzere tüm toplum kesimleri, Demokrat Parti'nin 1950 yılından bu yana sürdürdüğü hızlı ekonomik büyüme politikasının başarısızlıkla sonuçlanmasının bedelini yüksek enflasyon ve hayat pahalılığı olarak öder.

4.1.3.3. Çalışma ilişkileri

Demokrat Parti, 27 yıllık tek parti döneminde talepleri göz ardı edilen işçilerin bireysel haklarını geliştirmek amacını güden çok sayıda düzenlemeyi iktidarda bulunduğu sürede yasalaştırma başarısını gösterir. Ancak muhalefette iken destek verdiği ve vaat ettiği grev hakkı başta olmak üzere işçilerin toplu iş hukukundan kaynaklanan haklarını teslim etme noktasında ise önemli bir ilerleme sağlayamaz.

zgrlk ve dayatmacı bürokratik kontrollerden arınmış liberal bir ekonomi vaadiyle iktidara gelen Demokrat Parti, selefi CHP'ye benzer çizgide işçi hareketini şekillendirir, domine eder ve siyasi sisteme dâhil eder: yani Demokrat Parti hükümeti, işçi kesiminin siyasi iş birliği karşılığında örgütlenmede ve siyasi alanda faaliyet göstermeye ilişkin teşvikler vermekten ziyade sıkı kontroller ve kısıtlamalar uygulamayı sürdürür (Cizre-Sakallıoğlu, 1992: 714).

Cemiyetler Kanunu'nda 1952 yılında yapılan ve hükümetin dernekleri yargıya gitmeden kapatmasını mümkün kılan yasal değişiklik, sendikal örgütlenmelere ve sivil topluma karşı yaklaşımın CHP çizgisinde devam ettiğine işaret etmektedir (Cizre-Sakallıoğlu, 1992: 713). 1950'li yıllarda Demokrat Parti iktidarının, yasanın kendisine verdiği olanakları yoğun bir biçimde kullanması, sendikacılık hareketinin 1960'lara kadar gelişmesini engeller (Makal, 1999: 481-482).

Bu dönemde bireysel işçi haklarına ilişkin 9 Ağustos 1951 tarihli ve 5837 sayılı İşçilere Hafta Tatili ve Genel Tatil Günlerinde Ücret Ödenmesi Hakkında Kanun ile çalışılmayan tatil günleri için ücretlerinin yarım günlük ücret oranında ödeneceği düzenlenir sonrasında tam ücret düzenlenmesi 1956 yılında 6734 sayılı Kanun ile yapılır (Makal, 1999: 335). Yıllık ücretli izin hakkı ise ancak 15 Nisan 1960 tarihli Kanunla sağlanır (Makal, 1999: 335).

1952 yılında Demokrat Parti'nin önemle üzerinde durduğu basın çalışanlarının hak ve yükümlülüklerinin müstakil bir kanunla düzenlenmesine yönelik yasal düzenleme taslağı tamamlanır ve TBMM gündemine gelir.

Gazeteciler	İşçiler
Ücret peşin	Ücret çalıştıktan sonra
Kıdem tazminatı 1 ay	Kıdem tazminatı 15 gün
Yıllık ücretli izin 4 hafta	Yıllık ücretli izin yok
Ölüm tazminatı var	Ölüm tazminatı yok
Mahkumiyet halinde ücret alır	Mahkumiyet halinde ücret yok
Askerlikte ücret var	Askerlikte ücret yok
Hafta tatili 1 gün	Hafta tatili yarım gün

Şekil 4.1. 1952 Yılında Gazetecilerin ve İşçilerin Haklarının Karşılaştırılması
Kaynak: ("Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki İlişkilerin Tanzimi Hakkında Kanun ", 1952; "İş Kanunu," 1936)

Kısaca Basın İş Kanunu olarak adlandırılan 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki İlişkilerin Tanzimi Hakkında Kanun 13.06.1952 tarihinde TBMM'de kabul edilir. İşçi tarifinde yalnızca fikir işlerinde çalışanların kapsama alınamaması nedeniyle 16 yıl boyunca İş Kanunu'nun sağladığı haklardan yararlanma noktasında ayrımcılık yaşayan basın çalışanları için Basın İş Kanunu ile sağlanan haklar o kadar cömert tasarlanır ki bu kez basın mesleğinde çalışanlar ücret, tazminat, izin, iş güvencesi rejimlerinin tamamında işçilerden üstün haklara sahip olan çalışma hayatının ayrıcalıklı kesimi haline gelir.

Bu ayrıcalıklı olma durumu, siyasal rekabetin olduğu demokratik bir rejimde basın çalışanlarının kamuoyu oluşturma potansiyeline bağlanır (Makal, 2003: 296).

Demokrat Parti'nin iktidarının ilk yıllarında basına gösterdiği müsamahanın sonraki yıllardan itibaren giderek yerini çeşitli yasal ve idari önlemlerle sansüre dönüştüğü belirtilir (Makal, 2003: 299).

28.01.1953 tarihli ve 6032 sayılı Garson ve Benzeri İşlerin Hizmet Karşılıkları Hakkında Kanun ile konaklama yerleri ile yiyecek ve içecek satılan yerlerde ve bahşiş usulü uygulanan işyerlerinde servis karşılığı veya çeşitli isimler altında müşterilerin hesap pusulalarına bahşiş olarak yüzde ilâvesi suretiyle veya çeşitli şekillerle alınan paraların ve kendi arzusu ile müşteri tarafından işveren veya işveren vekiline bırakılan veya bu kimselerden birinin nezdinde yahut da bunlardan birisinin nezareti altında bir araya toplanan bütün bahşiş paraların işçilere aynen ve tamamen ödenmesi zorunlu tutulur ("Garson ve Benzeri İşçilerin Hizmet Karşılıkları Hakkında Kanun," 1953).

02.03.1954 tarihinde Öğle Dinlenmesi Kanunu kabul edilir. Buna göre: "Nüfusu on bin ve daha fazla olan şehir ve kasabalardaki fabrika, imalâthane, mağaza, dükkân, yazıhane, büro ve bunların benzerleriyle bilumum ticari ve sınai müesseselerde çalıştırılan işçilere ve diğer müstahdemlere bir saatten aşağı olmamak üzere öğle dinlenmesi verilmesi mecburi" hale gelir ("Öğle Dinlenmesi Kanunu," 1954).

10.03.1954 tarihli ve 6379 sayılı Deniz İş Kanunu ile "denizlerde ve göllerde Türk Bayrağını taşıyan yüz elli ve daha yukarı grostonilâtoluk ticaret gemileriyle bu gemilerde çalışan gemi adamları ve bunların işverenleri hakkında" uygulanmak üzere yürürlüğe girer ve gemi çalışanları da iş mevzuatının koruyucu hükümlerinin kapsamına girer ("Deniz İş Kanunu," 1954).

Böylece, 1936 yılında İş Kanunu kapsamı dışında bırakılan sektörlerden çiftçilik (sonrasında tarım işleri) dışındaki sektörler büyük oranda kapsama alınmış olur. İşçilerin haklarını geliştiren bu düzenlemelerin de bu yılların refah yılları olarak hatırlanmasında ve Demokrat Parti'nin seçim başarılarında önemli payı olduğu söylenebilir.

Dönem içerisinde sendikal örgütlenme, toplu pazarlık, grev gibi haklar açısından toplu iş ilişkilerinde ilerleme sağlanamasa da bireysel iş ilişkileri ve sosyal güvenlik alanında sağlanan gelişmelerde çok partili hayata geçişin sağladığı demokratik ortamın ve seçimlerin katkısı yadsınamaz.

Özellikle grev hakkı bağlamında iktidara gelen Demokrat Parti'nin “görünüşte liberal” olduğu, uygulamada devletin emek sektöründeki vesayetçi ve müdahaleci rolünü korumayı tercih ettiği belirtilir (Cizre-Sakallıoğlu, 1992: 715).

Bu durum bazen Demokrat Parti iktidarında olduğu gibi siyasal partilerin oy kaygısıyla oluşturdukları çelişkileri de ortaya çıkarır. Örneğin, grev hakkını muhalefette iken destekleyen Demokrat Parti, iktidara gelince hakkın tanınmasından kaçınmaya yönelir; aksine iktidarda olduğu dönemde grev hakkını kabul etmeyen CHP, muhalefette kaldığı bu yıllarda grev hakkına parti programında yer verir.

4.1.4. 1960-1980 Dönemi

Bu dönem Cumhuriyet tarihinin, siyasal ve sosyoekonomik açıdan en istikrarsız yıllarını kapsar.

Dönemin başlangıcında gerçekleşen askeri darbenin ardından seçilmiş Türk hükümetinin başbakanı Adnan Menderes ve bakanları Hasan Polatkan ile Fatin Rüştü Zorlu, bağımsızlığına halen şüpheyle yaklaşılan bir olağanüstü mahkeme tarafından birçoğu hapis cezası bile gerektirmeyecek nitelikte ciddiyyetenden uzak suçlamalar ile dolu bir iddianame ile sürdürülen bir yargılama sonucunda idam ile cezalandırılır. Bu karar kamuoyu vicdanında hiçbir zaman kabul görmez ancak Türk siyasi hayatını da derinden etkiler.

Dönem 1961 Anayasası'nın sağladığı hak ve özgürlüklerin ekseninde siyasal, sosyoekonomik ve çalışma ilişkileri bakımından önemli değişimleri içerir.

Ancak nispi temsil sisteminin uygulandığı seçimler neticesinde güçlü hükümetlerin ve TBMM'de güçlü siyasi partilerin varlığına imkân sağlamaz.

27 Mayıs 1960 Askeri Darbesi ile başlayan dönem, Adalet Partisi lideri Süleyman Demirel'in Başbakanlığında görece uzun iktidar dönemleri olsa da genellikle istikrarsız koalisyon hükümetlerini içerir.

1961 Anayasası'nın insan haklarına dayalı sosyal devletin güçlü desteğini arkasına alan işçi kesiminin 1963 yılından itibaren geçek anlamda toplu pazarlık hakkına kavuşmasıyla ücret, mali ve sosyal haklarının reel anlamda da yükseldiği görülür.

1970’li yıllardan itibaren artan nihayetinde teröre dönüşen toplumsal şiddet, kötü ekonomik koşullara rağmen siyasal aktörlerin çözümsüzlük yanlısı davranışları, bu dönemin sonunda yasamayı, yürütmeyi ve hatta yargıyı işlevsiz kılar.

Bu dönem, 27 Mayıs 1960’ta bir askeri darbe ile başladığı gibi yine 12 Eylül 1980’de bir askeri darbe ile sona erer.

4.1.4.1. Siyasal görünüm

27 Mayıs 1960 sabahı Türk Silahlı Kuvvetleri’nin “kardeş kavgasına meydan vermemek” ve “demokrasiyi içine düştüğü buhrandan kurtarmak” maksadıyla ülke yönetimine el koyduğu duyurulur (Zürcher, 2000: 351). Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk kez silahlı kuvvetler sivil siyasete müdahale eder (Cizre-Sakallıoğlu, 1992: 717). Parlamenter rejime dönülünceye kadar geçen dönemde tüm önemli siyasi kararlar Milli Birlik Komitesi adı verilen askerlerden oluşan yapı tarafından alınır (Zürcher, 2000: 351).

1961 Anayasası ile hak ve özgürlüklere en üst hukuk normunda kendine yer verilmesi yanında denge siyasetine alan açmak için herhangi bir partinin TBMM’de ezici çoğunluğu elde etme olanağının azaltılması için nispi temsil sistemine geçilmesi, yasaların anayasaya uygunluğunu değerlendirmek üzere bağımsız bir Anayasa Mahkemesi kurulması, yargı kurumu, üniversiteler ve kitle iletişim örgütlerinin özerk bir yapıya kavuşturulması sağlanır (Zürcher, 2000: 357).

Darbecilerin niyeti, Batı Avrupa tipi çoğulcu demokrasinin kurumlarını 'yukarıdan' kurmaktır; dolayısıyla, liberal çoğulcu özgürlükler ile sosyal ve ekonomik hak ve ödevlere vurgu yapan 1961 Anayasası ile toplu sözleşme haklarının tanınması ve bu hakların 1963’te 274 ve 275 sayılı kanunlarla yasallaşması, siyasi gücün topluma yayılması kaygısını taşır (Ceylan, 2019: 97; Cizre-Sakallıoğlu, 1992: 717).

1961 Anayasası’nın getirdiği çerçevede siyasi özgürlükler bakımından önceki döneme göre büyük bir açılım sağlanır (Makal, 2004: 135).

Bunun yanında Türk siyasi hayatının sonraki döneminde ordunun siyasi alana nüfuzunu artıracak bir yapı olan Milli Güvenlik Kurulu anayasal bir hüviyete sahip olur (Zürcher, 2000: 357).

13 Ocak 1961 tarihinde siyasal faaliyetler üzerindeki yasak kaldırılır ve yeni partilerin kurulmasına imkân sağlanır (Zürcher, 2000: 358). Bu partiler arasında en dikkat çeken Demokrat Parti'nin devamı niteliğinde görülen emekliye sevk edilmiş generallerden biri olan Ragıp Gümüşpala'nın başkanı olduğu Adalet Partisi olur (Zürcher, 2000: 358).

27 Mayıs askeri darbesinden sonra İstanbul Üniversitesi'nden rektör Sıddık Sami Onar başkanlığında akademisyenlerin hazırladığı, nihayete erdirilmesinin ise oluşturulan kurucu meclise bağlı 20 kişilik bir heyet tarafından sağlandığı 1961 Anayasası'nın referandumunda, Türk milletine tercihini ifade etmesi için demokratik bir ortam sunulur (Zürcher, 2000: 358).

09.07.1961 günü gerçekleştirilen referandumda yeni anayasaya yüzde 38'in biraz üzerinde bir oranda ret oyu çıkması, Demokrat Parti'ye yapılanların toplumsal vicdanda kabul edilmediğini gösterir ve Demokrat Parti'ye süren desteği de teyit eder (Zürcher, 2000: 358-359).

Anayasa referandumundan çıkan ret sonucunun yüksek olmasının, Demokrat Parti'nin taraftarlarının hâlen fazla olduğundan hareketle, mahkeme heyetinin oybirliği ile aldığı idam kararlarında belirleyici olduğu iddia edilir (Zürcher, 2000: 362).

Türk milletinin o acı günden bu yana üzüntüsünün sebebi, “ne kendilerinden önceki ve ne sonraki siyasetçilerden daha az meşruiyet içinde davranmayan” başta Menderes olmak üzere Demokrat Parti yöneticilerinin, iktidarlarını önceki ya da sonraki siyasetçilerden “daha fazla kötüye kullanmadığı” halde “garip bir suçlama demeti” üzerinden, Demokrat Parti'ye karşı siyasal açıdan önyargılı oldukları anlaşılan bir mahkeme heyeti tarafından ölçsüz bir biçimde idamla cezalandırılmasınadır (Zürcher, 2000: 361-362).

Adalet Partisi Süleyman Demirel'in başkanlığında 1965 yılında yapılan genel seçimlerden zaferle çıkar. Siyasi istikrarsızlıklarla geçen 20 yılın belki de en istikrarlı dönemi I. Demirel Hükümeti (27.10.1965-03.11.1969) dönemidir.

Demirel'in, seçim başarısı halk ile özellikle kırsal kesimde yaşayanlar ile kurduğu muazzam ilişkiye, halk dilinde iletişim becerisine bağlanabilirse de seçim dönemlerinde izlediği toplumsal hassasiyeti yüksek alanlara yönelik (komünizm

aleyhtarı ve solu hırpalayan söylemler) manevraları da önemlidir (Zürcher, 2000: 365-366). Demirel, Türk siyasetinde bir “baba” figürü olarak, her ihtiyacı olanın doğrudan ulaşabileceği, “halkın refahından kişisel olarak sorumlu bir yönetici imgesi” yaratmayı başarır (Heper, 2011: 44).

Adalet Partisi, başarılı bir siyasi figür olan Demirel önderliğinde halk desteğinde sorun yaşamasa da bu dönemlerde parti içi muhalefet kaynaklı istikrarsızlıklar ile karşılaşır (Zürcher, 2000: 367). Parti içi muhalefete karşın Demirel, partisinde kendisini alternatifsiz tek seçenek olarak öne çıkarmaya; böylece, parti içi rekabet yoluyla kendisini sağlam bir şekilde yerleştirdiği liderlik konumundan ayrılmamaya çalışır ve 1965-1980 yılları arasında Adalet Partisi ile adeta özdeşleşerek bunu başarır (Heper, 2011: 43).

20 Kasım 1961 tarihinden 12 Eylül 1980’e kadar geçen 19 yıllık sürede toplam 18 hükümet kurulur ve bunlardan altısı Demirel Hükümeti’dir. I. Demirel Hükümeti’nin dört yıl iktidarda kaldığı dönem hariç tutulduğunda ortalama hükümet süresinin 10,5 ay civarında olduğu görülür.

Seçimlerde nispi çoğunluk modeli amacına ulaşır ve ezici çoğunluğa sahip hükümetler kurulamaz ancak, bir partinin salt çoğunluğu sağlayamadığı hükümetler, ülkemizde siyasi koalisyon kültürünün zayıf olmasının da etkisiyle uzun ömürlü olamaz. Uzun ömürlü olmayan hükümetlerin de güçlü bir yönetim anlayışı sergilemesi beklenemez ve siyasal istikrarsızlık kaçınılmaz olur.

Süleyman Demirel bu dönemde, ülkenin seçimle iş başına gelen kurumunun (parlamento) 1961 Anayasası ile oluşturulan ve seçimle gelmeyen kurumlar (Anayasa Mahkemesi, Milli Güvenlik Kurumu ve benzeri kurumlar) tarafından kuşatıldığını, ülkenin yönetilemez bir hal aldığını sıklıkla dile getirir (Heper, 2011: 141).

Bu dönemde siyasal istikrarsızlık yanında toplumsal açıdan sosyal bölünmeler de keskinleşir. Bir taraftan 1961 yılında Türkiye İşçi Partisi’nin, bu dönemde yüzde 3’ü aşamayan bir oy oranı olsa da ideolojik esaslı ilk parti olarak ortaya çıktığı görülür (Zürcher, 2000: 359). CHP 1965 yılından itibaren “ortanın solu” söylemiyle işçi kesimine hitap etme arayışına girer (Heper, 2011: 180; Koray, 2008: 160; Zürcher, 2000: 368). Bülent Ecevit’e göre, ortanın solu politikasının benimsenmesi sosyal demokrat platforma doğru bir hareket iken, İsmet İnönü’ye göre ise, devletçilik,

devrimcilik, halkçılık, toplumsal adalet ve özellikle akılcılık demektir (Heper, 2011: 181). 1969 yılında Milliyetçi Hareket Partisi'ne dönüşecek olan Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi'ne 1965 yılında katılan ve kısa bir süre içinde genel başkan seçilen Alparslan Türkeş, Türk milliyetçiliği üzerinden yükselen ideolojik bir siyasal hareket olarak, önemli oranda taraftar bulur (Heper, 2011: 197; Zürcher, 2000: 373). 1969 yılında Adalet Partisi'ni "büyük sermayeye özellikle de yabancı sermayeye bağımlı olmakla" eleştiren ve istifa eden Necmettin Erbakan tarafından 1970 yılında, muhafazakâr seçmeni hedefleyen Milli Nizam Partisi kurulur (Heper, 2011: 197; Zürcher, 2000: 374-375).

1970'li yılların başlarında radikal sol grupların ülkeyi istikrarsızlaştırmaya dönük bombalı saldırı, adam kaçırma, soygun gibi terör eylemleri yaygınlaşır (Zürcher, 2000: 375).

Gün geçtikçe, toplumun ideolojik olarak bölünmüşlüğü artarken, sokaklar şiddet sarmalına teslim olur. 12 Mart 1971'de, Genelkurmay Başkanı; Başbakan Süleyman Demirel'in başında olduğu Hükümete muhtıra vererek: "Anarşiyi sona erdirecek ve reformları Atatürkçü bir görüşle uygulayacak güçlü ve inandırıcı bir hükümetin kurulmasını ister" (Zürcher, 2000: 375).

Muhtıranın ardından istifa eden Demirel'in yerine CHP'ye mensup olan Nihat Erim'in ismi ön plana çıkar (Zürcher, 2000: 376). Bülent Ecevit'in karşı olmasına ve bu nedenle genel sekreterlik görevinden istifa etmesine rağmen iş birliğinin demokrasiye dönüşü hızlandıracağını düşünen İnönü'nün girişimi ile CHP, ordunun isteği üzerine kurulan hükümetlerde yer alır (Heper, 2011: 181). Erim Hükümeti döneminde, İşçi Partisi ve Milli Nizam Partisi kapatılır; Anayasa'nın 11'inci maddesinde belirtilen temel hak ve özgürlükleri yasa ile sınırlama fırsatı yaratılır, üniversitelerin, radyo ve televizyonun özerkliği sona erdirilir, basın özgürlüğü ve Anayasa Mahkemesi'nin yetkileri sınırlandırılır, Milli Güvenlik Kurulu kabinenin talep etmediği konularda dahi bağlayıcı tavsiyelerde bulunma yetkisine kavuşur, ayrıca özel devlet güvenlik mahkemeleri kurulur (Demirci, 2005: 290-291; Zürcher, 2000: 378).

CHP genel başkanı olan Bülent Ecevit 1974 yılında zaferle çıktığı seçimin ardından Necmettin Erbakan'ın kapatılan partisinin yerine kurduğu Milli Selamet Partisi ile koalisyon yapar (Heper, 2011: 182; Zürcher, 2000: 380). Kıbrıs Barış Harekâtı

sonrasında tek başına iktidar olmayı uman Ecevit'in istifasının ardından Milliyetçi Cephe olarak bilinen Demirel öncülüğünde Adalet Partisi ve diğer partilerden ayrılan bağımsızlardan oluşan Milli Cephe Hükümetleri kurulur (Heper, 2011: 182; Zürcher, 2000: 381). 1970'lerin sonunda Türkiye hem ekonomik hem de siyasi süreçler bakımından kendini felç eden bir kriz ortamına girer; dünyayı saran petrol krizi, ülkenin ithal ikamesine dayanan sanayileşme politikasının yarattığı iç sorunlarıyla birleşir ve koalisyon hükümetleri bu duruma karşı önlem alamaz (Buğra, 2008: 197).

Milliyetçi Cephe Hükümetleri ardından önemli bir halk desteği ile Ecevit Hükümeti kurulsa da halk desteğini Senato seçimlerinde göremeyen Ecevit'in 1979 yılında istifasının ardından VI. Demirel Hükümeti (12.11.1979-12.09.1980) kurulur ancak toplumsal şiddet had safhaya ulaştığı, ülke ekonomisi içinden çıkılmaz bir batağa saplandığı halde siyasal sistem artık işlemez durumdadır.

2 Ocak 1980'de Türk Silahlı Kuvvetleri bir muhtıra daha verse de TBMM'deki "Cumhurbaşkanlığı seçimi pandomimi" ile geçen 1980 yılının ilk yarısı, siyasetçilerin bu ikazlı pek de önemsemediklerini gösterir ve bunun sonucu olarak 12 Eylül 1980 sabahı Türk ordusu yeniden yönetime el koyar (Zürcher, 2000: 391).

4.1.4.2. Sosyoekonomik görünüm

27 Mayıs 1960'tan sonraki 1,5 yıllık askeri yönetim döneminde, Demokrat Parti döneminde (özellikle 1958 devalüasyonuna giden süreçte dış kaynak sağlama görüşmelerinin başlaması için) uluslararası finansal kuruluşlar tarafından Türkiye'nin yerine getirmesi istenen ancak tam olarak uygulanmayan bütün politikalar, sıkı bir biçimde uygulanır (Ekzen, 2009: 64).

1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulur ve yabancı uzmanların desteğiyle kalkınma planı hazırlıklarına başlanır. Bu dönemde CHP, kalkınma planlarına uyumun zorunlu olması görüşünde iken Adalet Partisi, "Demokrat Parti geleneğinin bekçisi olarak devleti özel teşebbüsün hizmetkârı gibi" gördüğünden kalkınma planlarının bağlayıcı olmamasını savunur (Zürcher, 2000: 386).

Bu dönemde Türkiye liberal yapısını koruyarak OECD, Avrupa Konseyi, NATO ve ortak pazar gibi Batı Avrupa kurumlarıyla işbirliğini sürdürerek kalkınmasını gerçekleştirmek ister (Parasız ve Eroğlu, 2017: 136).

Ancak 1960'lı yılların sonuna gelindiğinde, ilk planın son iki yılını yürüten, ikinci planı ise hazırlayan Demirel hükümeti tarafından “dış yardımlar yoluyla empoze edilen kalkınma” neticesinde bir devalüasyona daha ihtiyaç duyulur, IMF ile yapılan dokuz stand-by anlaşmasının gölgesinde sürdürülen ithal ikamesine dayalı sanayileşme, “ithalatı ikame eden değil ithal gereksinimini daha da arttıran, bütünüyle iç talebe yönelik bir montaj sanayi yaratır” (Ekzen, 2009: 66-67).

1961 Anayasası ile ilk kez Türk Devleti'nin “sosyal devlet” niteliğine yer verilirken, Türkiye’de katılımcı, özgürlükçü, çoğulcu bir demokrasi dönemi başladığı görülse de siyasal düzenin istikrarsızlıkları ile şekillenen, çalışma hayatının aktörleri arasındaki çekişmeli ve sosyal barıştan uzak bir ortam bu döneme hâkim olur (Talas, 1992: 55; Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 159). Anayasa’da grev hakkının garanti altına alınıp, lokavt hakkının düzenlenmesinin özel kanunlara bırakılmış olması, dönemin sosyal haklar anlayışı bakımından dikkati çekecek mahiyettedir (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 159).

Anayasanın grev-lokavt ve toplu iş sözleşmesi düzenini getirmesiyle, başta imalat sanayi olmak üzere, işçilerin ücret düzeyinin serbestçe ve karşılıklı pazarlık suretiyle belirlenmesi de güvence altına alınır (Ekzen, 2009: 56).

Ekonomide ithal bağımlılığının ve dış açıkların önemli oranda arttığı, “uluslararası pazardan çok iç pazara dönük, teknoloji ve temel girdilerde dışa bağımlı, korumacı ve müdahaleci, ithal ikameci” olarak nitelendirilen 1962-1976 yılları bölüşüm politikaları açısından “popülist” olarak nitelenebilir (Boratav, 2012: 123-144).

Bu dönemin popülist olarak nitelendirilmesi, sermayenin siyasal iktidara ve ekonomi politikalarına etkisinin baskın olduğu, uzun dönemli çıkarlarının (gerekirse rejim-dışı müdahalelerle) korunduğu tartışmasız olsa da siyasal partilerin iktidar olma yarışında oy alma kaygısıyla kitlelerin yani işçilerin çıkarlarını kısa dönemli olsa da dikkate almak ihtiyacı duymaları nedeniyledir (Boratav, 2012: 123).

1963 yılından itibaren toplu pazarlıkların serbestçe yapılabilirdiği bu dönemde, işçiler satın alma güçlerini toplu sözleşmelerle nispeten koruma imkânını bulur. Özellikle fiyat artışlarının oldukça yavaş seyrettiği 1964-1969 döneminde işçi sendikaları toplu sözleşmelerle elde ettikleri zamlarla sadece hayat pahalılığını karşılamakla kalmaz, üyelerinin satın alma gücünü de her yıl ortalama yüzde beş oranında artırma olanağını bulur (Kutal, 1982: 154).

Bu dönemde, sendika üyeliğinin yaygınlaşması, grev hakkını içeren toplu pazarlık sürecinin de etkisiyle kamu işyerlerinde izlenen gevşek istihdam ve ücret politikaları neticesinde ücretlerin (ki bir yönüyle kapitalist için maliyet unsuru olsa da bir bütün olarak sermayenin yeniden üretimini sürükleyen bir talep unsuru da olan) görece yüksekliğinin piyasanın tümüne sirayet etmesi, işçilerin reel gelirlerinde zaman içinde süreklilik gösteren artışları beraberinde getirir (Boratav, 2012: 124).

Dönem süresince ulusal ekonomide gözlenen yüksek büyüme eğiliminin paralelinde, “popülist bölüşüm politikaları eşliğinde”, ücretli kesimin milli gelir artışından yararlanmaları mümkün olur” (Makal, 2004: 135).

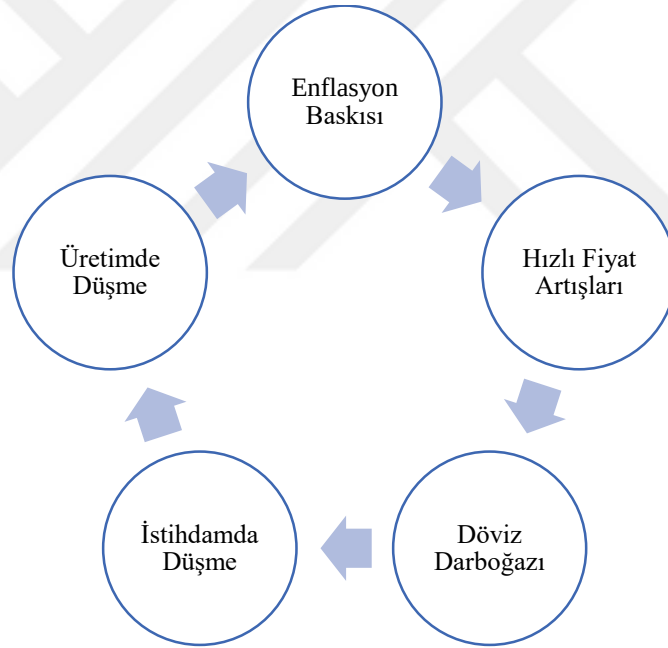
Bağımsız yatırım projelerine imkân tanımayan kısıtlı dış kaynak, buna bağlı olarak dış denge sorunlarına neden olan montaj sanayi ile ortaya çıkan yüksek stoklar ve işçi ücretleri üzerinde artan baskılar, 15-16 Haziran 1970 tarihlerinde birçok büyük şehirde işçi gösterilerini ortaya çıkarır ve Türkiye 1970 yılının ağustos ayında bir kez daha devalüasyon ile karşı karşıya kalır (Ekzen, 2009: 74). 1968 yılından itibaren IMF üzerinden devalüasyon ve dış ticaret rejiminin liberalleşmesi yönünde gelen telkinler neticesinde 10 Ağustos 1970’te dolar kuru yüzde 66 artırılır ve 1 ABD doları 15 TL olarak belirlenir ayrıca ithali kolaylaştırıcı bir dizi tedbir de alınır. (Boratav, 2012: 128; Parasız ve Eroğlu, 2017: 181).

1970’lerden sonra hızlanan enflasyon işçi sendikalarını da işverenler gibi güç durumda bırakır. Kamuoyuna yansıyan işçi ücretleri astronomik rakamlar gibi görünürken bir yandan aşırı vergilendirmeler, diğer yandan hızlı fiyat artışları nedeniyle gerçekte satın alma gücünde ciddi bir artış yaşanmaz; nominal ücretlerdeki önemli zamlara rağmen reel ücretlerde düşüşler görülür (Kutal, 1982: 154).

Ancak, kısa bir süre sonra 12 Mart 1971’de oluşan yarı-askeri rejim grev ve toplu sözleşmeleri askıya alır, ücretleri de dondurur (Boratav, 2012: 128).

12 Mart Hükümeti’nin ekonomi programı, toprak reformu, vergi reformu ve belirli kamulaştırma kararları, yabancı sermayeye yönelik teşviklerin yeniden düzenlenmesi ekseninde yıllık yüzde 8 büyümeyi yurtiçi finansmanı önceleyerek sağlamayı öne çıkarır (Ekzen, 2009: 75).

1971 yılında uluslararası para sistemindeki çöküş, ardından yaşanan gıda krizi ve 1973 sonunda petrol fiyatlarının yaklaşık dört kat artması, dünyada 1974-1975 yıllarında kısa süren fakat oldukça ağır bir ekonomik durgunluğa neden olurken; Türkiye'yi de etkilemesi kaçınılmaz olan bu küresel durgunluğa ek olarak Kıbrıs Barış Harekâtı'nın sonucu olarak ülkemize uygulanan ambargo, gittikçe artan asayiş sorunları, işyerlerinde çalışma barışının bozulması gibi içsel nedenlerin de etkisiyle bu dönemdeki istihdam ve kalkınma çabaları önemli oranda aksar; tüm bunların sonucu olarak da bu dönemde ülkemizde bir "fakirleşme enflasyonu" yaşanır (Parasız ve Eroğlu, 2017: 194-195). Fakirleşme enflasyonu, hızlı fiyat artışlarının yanı sıra döviz dar boğazının artmasının, istihdamın düşmesine ve bir yandan üretimin düşmesine diğer yandan da üretim düşüklüğüne bağlı yeni bir enflasyonist baskının oluşmasına neden olduğu bir döngü tarafından oluşturulur (Parasız ve Eroğlu, 2017: 197).



Şekil 4.2. Fakirleşme Enflasyonu Döngüsü

Kaynak: (Parasız ve Eroğlu, 2017: 197)

Ekzen, yatırım kararlarının bağımsız olarak verilemediğine dikkat çektiği planlı dönemde (1963-1978) makro göstergelerde ekonomik büyüme açısından önemli bir gelişme sağlandığını ve yüzde 7 olan büyüme hedeflerini gerçekleştirdiğini gösterse de empoze edilen kalkınma modelinin uzun dönemli hayati yatırımları hayata geçiremediğine, 15 yıllık dönemin hem öncesinin (1958) hem uygulanmasının (1970) devalüasyonları ortaya çıkardığına dikkat çekerek (2009: 68-74).

Sonuç olarak, 1960 yılından 1980 yılına kadar olan planlı dönemde sanayileşerek kalkınma, “üzerinde üstü örtülü ulusal bir mutabakatın sağlandığı” temel bir tercihtir (Parasız ve Eroğlu, 2017: 150). Bu kalkınmanın rehberleri ise, “özel sektör için özendirici, yönlendirici, yol gösterici, kamu sektörü içinse emredici nitelikte” olan beş yıllık kalkınma planları ve yıllık programlardır (Parasız ve Eroğlu, 2017: 150).

Türkiye’nin 1960-1980 yılları arasında kalkınma modelinde yaşadığı en önemli ikilemi, sanayileşmenin muhtevasına ilişkindir. İthal ikamesine dayalı sanayileşmenin de yatırım malları üretimine odaklanan ihracat odaklı sanayileşmenin de öncelendiği dönemler yaşanır. Bu ikilemin bu dönemde ya da sonrasında çözülebildiğini söylemek güçtür. İhracat odaklı sanayileşmenin gereklerini yerine getirecek finansman olanakları hem devletin hem de teşvik edilen özel sektörün bu yönde ilerlemesini önemli oranda yavaşlatır. Oysa montaj sanayi olarak nitelendirebileceğimiz ithal ikamesi, ithalata bağımlı niteliğinin teknolojik anlamda uzun vadeli sorunlarına rağmen ithalatı gerçekleştirebilecek dövizle sahip olunduğu sürece görece basit bir çözüm olarak tercih edilir. Ancak bu kalkınma modeli, petrol fiyatlarının 1973 yılı sonunda dört katına çıktığı, 1979 yılında ise bir kat daha arttığı bu dönemde, ülkemiz açısından “ithal enflasyonu” riskinin gerçekleşmesi nedeniyle iflas eder.

Bu dönemde Türkiye, siyasal istikrarsızlık, sokaklarda teröre varan asayiş sorunları, işyerlerinde çalışma barışının bozulması gibi üretimi doğrudan etkileyen kendi içsel sebepleri yanında dış ödeme açıkları ve petrol krizinin derinleştirdiği yüksek enflasyon nedeniyle fakirleşme döngüsünü kıramaz. Bu ekonomik kriz ortamı, ihracata dayalı kalkınma modelini hayata geçirmeyi amaçlayan IV. Kalkınma Planı’nın uygulanma imkânını da ortadan kaldırır.

4.1.4.3. Çalışma ilişkileri

931 sayılı İş Kanunu uygulamaya başladıktan yaklaşık üç yıl sonra Anayasa Mahkemesi (AYM) kararıyla¹⁶, kanunlaşması safhasında meclis komisyonlarının seçiminde Anayasa hükümlerine uygun davranılmadığı için şekil yönünden iptal edilir ("Anayasa Mahkemesi Kararı E.1967/40, K.1970/26 T.14/05/1970," 1971).

¹⁶ (AYM, E.1967/40, K.1970/26, 14/05/1970)

Her ne kadar yeni bir kanun hazırlanmasına imkân sağlanması için kararın yürürlüğü altı ay sonrasına bırakılsa da süre sona ermesine rağmen yeni bir iş kanunu çıkarılamaz. Bu bakımdan sürenin sona erdiği 12 Kasım 1970 ilâ 1 Eylül 1971 tarihleri arası geçen on aylık süre çalışma ilişkileri bakımından tam bir belirsizlik ve istikrarsızlık içindedir (Tunçomağ, 1971: 243-244).

1 Eylül 1971 günü Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 1475 sayılı İş Kanunu’nun yürütme maddesine aşağıdaki hüküm eklenmek suretiyle bu durum aşılmaya çalışılır.

Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer. Ancak; 9 uncu bölümde yer alan ceza hükümleri dışında kalan hükümleri, 12/11/1970 tarihinden geçerli olmak üzere uygulanır ("İş Kanunu," 1971).

1971 yılında yürürlüğe giren 1475 sayılı İş Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu’nun yürürlüğe girdiği 2003 yılına kadar yürürlükte kalır (Makal, 2004: 135). 1963 yılında 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile gene aynı tarihli ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu yasalaşır (Makal, 2004: 136). Bu Kanunlar da 1983 yılında 12 Eylül askeri rejimi tarafından yürürlükten kaldırılana kadar uygulanır.

274 ve 275 sayılı Kanunlarla, sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık yanında; grev ve lokavt kurumsallaşır bu nedenle çalışma ilişkileri yeni bir yönde ilerler (Makal, 2004: 136). 1961 Anayasası sendika hakkını “çalışanlara” tanıdığından, devlet memurlarının da sendikalaşması mümkün hale gelir ve bu hakkın kullanımı 1965’te çıkarılan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu ile düzenlenir ancak 12 Mart 1971 döneminde Anayasada yapılan değişikliklerle, “çalışanlar” ibaresi “işçiler” olarak değiştirilerek, memurların sendikalı olma imkânı ortadan kaldırılır (Makal, 2004: 136).

1960’lı yıllar Türkiye’de işsizlik sigortası ve kıdem tazminatı üzerinde yoğun olarak çalışılan yıllardır. O dönemde İşsizlik Sigortası Kanunu Tasarısı üzerinde çalışmak üzere dönemin İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun daveti üzerine Türkiye’de bulunan yabancı bir uzmanın¹⁷ raporunda: “Faydalı bir amaca hizmet etmekte ise de bir işsizlik sigortası programı yerine geçmemekte” olan kıdem tazminatının “işverenlere malum

¹⁷ TÜRK-İş tarafından yayımlanan 7. Genel Kurul Raporu’nda bu uzmanın A.B.D. Çalışma Bakanlığı İşsizlik Sigortası Müşaviri Forrest L. Miller olduğu belirtilmektedir.

olmayan ve fakat ağır bir külfet yüklemekte” olduğu tespiti ile kıdem tazminatının toplu sözleşme ile sağlanan ilave bir menfaate dönüştürülmesi, işsizlik sigortası ödemeleri başladığında kıdem tazminatı ödeme yükümlülüğünün ortadan kaldırılması gibi öneriler yer alır (TÜRK-İŞ, 1968: 304-314). İşçi kesimine göre, işsizlik sigortası, sosyal güvenlik bakımından vazgeçilemez bir anayasal hak olduğu gibi, “kıdem tazminatı da işçinin iş güvenliği bakımından sendikaların asla vazgeçemeyeceği, hatta üzerinde pazarlık konusu dahi yapamayacağı bir hak olarak kabul edilmelidir” (TÜRK-İŞ, 1968: 312-313).

Kıdem tazminatının ödeme tutarının belirlenmesinde, işçinin kıdem yılı ile çarpılan gün sayısının 30 güne çıkarılması, bu dönemin siyasi partilerinin başlıca vaatleri arasında yer alır.

1. Ecevit Hükümeti döneminde (26.01.1974-17.11.1974), kıdem tazminatına ilişkin bu siyasi vaat: “İşçilerin asgari kıdem tazminatı bir yıla yarım aylık yerine bir yıla bir aylık üzerinden hesaplanacaktır” şeklinde ilk kez bir Hükümet Programı’nda yer alır; ancak vaat bu dönemde gerçekleşmez (Çelik, 2015: 32).

Irmak Hükümeti Programı’nda (17.11.1974-31.03.1975) daha üzeri kapalı bir şekilde kıdem tazminatına ilişkin şu vaat yer alır: “Hükümetimiz, işçilerin kıdem tazminatlarına ilişkin kanun tasarısı üzerindeki çalışmalara devam edecektir” (Çelik, 2015: 32). Irmak Hükümeti döneminde de kıdem tazminatı ödeme gün sayısına ilişkin bir gelişme yaşanmaz.

Kıdem tazminatı gün sayısına ilişkin bu vaat, IV. Demirel Hükümeti (31.03.1975-21.06.1977) döneminde de: “Kıdem tazminatı, en kısa zamanda, işçilerimizin ve ülkemizin yararına en uygun bir şekilde 15 günden 30 güne çıkarılacaktır” şeklinde Hükümet Programı’nda yer alır ve bu kez, 1975 yılında 1927 sayılı Kanun ile sonuca ulaşılır (Çelik, 2015: 32).

İlginç olan bu dönemde ilk talep işçi sendikalarından gelmediği halde, tamamen siyasi nedenlerle böyle bir vaatte bulunulmuş olmasıdır (Kutal, 2013: 68).

Toplu sözleşme düzeninin askıya alındığı 12 Mart 1971 ve devamındaki bir iki yıl hariç 1963-1976 yılları arasında işçilerin reel ücretleri sürekli artmıştır. Nitekim Boratav 1963 yılını baz alarak (yani endeksi 100 kabul ederek), 1976 yılına

gelindiğinde reel ücret düzeyinin iki katından daha yükseğe çıktığını (endeksin 220 olduğunu) belirtmektedir (Boratav, 2012: 139).

İşçilerin gelir düzeylerinin görece iyileşmesi, 1973 yılında sanayi işletmelerinde giderek yoğunlaşan sendikal hareketin, siyasal gerekçelere dayalı popülist modelin dahi hazmedemediği, ekonomik açıdan işverenlerin çıkarlarını, ödün verilebilecek sınırları aşan şekilde tehdit eden bir başarıyı olarak görülür (Boratav, 2012: 139).

Enflasyonun yüksek seyrettiği dönemlerde işçilerin reel ücretlerinin gerilemesi beklenir. Ancak 1975-1979 yılları arasında yüksek enflasyona rağmen sendikaların önceki dönemlerde yaptıkları toplu iş sözleşmelerinde elde ettikleri kazanımlardan geriye gidişi reddetmeleri ve bunda başarılı olmaları sonucunda işçilerin reel ücretlerinde gerileme olmadığı yani bu dönemde ücret-kar ilişkisinde, kapasite kullanım oranları düşerken aynı oranda istihdamın azaltılmadığı yani emek verimliliğinin de yükseltilemediği ve tüm bunların işveren kesimi aleyhine olduğu görülür (Boratav, 2012: 143).

Bu dönemin sonlarında hazırlanan bir Dünya Bankası Raporu'ndaki tespitlere göre: Türkiye, gelişmiş batılı ülkeler ile kıyaslanabilecek nitelikte sendikaların etkin bir rol oynadığı, ABD'yi örnek vererek, sendika üyesi olan işçilerin oranının bazı gelişmiş ülkeleri dahi geride bıraktığı, grevler nedeniyle kaybedilen işgünü sayısının gelişmekte olan bir ülkeye göre hayli yüksek olduğu özgün bir örnektir (The World Bank, 1980: 141-143).

Sosyal devlet ilkesinin önem kazandığı bu dönemde, siyasal düzenin özgürlükçü, çoğulcu ve katılımcı nitelikleri, reel ücretlerin sürekli artışına imkân sağlar ancak, enflasyonun hızla yükseldiği ve süreklilik kazandığı bir ekonomik durumda, sosyal adalet ve sosyal devlet ilkelerinin işlerliğini sağlamak son derece güç olduğundan, 1977 yılından sonra başlayan aşırı enflasyonun yarattığı ekonomik ve sosyal sorunlar da işçi-işveren ilişkilerindeki huzursuzlukları körükler (Talas, 1992: 55).

Boratav'a göre, çok yaygın bir mülksüzleşme/proleterleşme sürecine dayanan Batı Avrupa'nın sanayileşmeye dayalı kentleşmesi, kırsaldan gelen göç akımını sanayi işçiliği veya işsizlik seçenekleri arasında bıraktığından, bu sosyal ve ekonomik yapı şiddetli sınıf çatışmalarına zemin hazırlar (2012: 131).

Ancak, Türkiye açısından bu dönemde, kırsal kesimden bağlarını koparan nüfus fazlasının, geride bıraktığı tarımsal faaliyetleri ve ilişkileri kendisine dayanak olmaya devam eder hatta şehrin gecekondu bölgelerinde kırsal hayatı yeniden üretme imkânına sahip olur ve marjinal-verimsiz faaliyetler bu nüfus fazlalığını emerek esneklik sağlar (Boratav, 2012: 132). Bu bakımlardan, Türkiye'nin sanayileşme sürecinde batının aksine sanayi devrimi sürecinde görülmesi öngörülen sınıf çatışmasının ortaya çıkması engellenir ve sermaye bakımından görece bir istikrar ortamı oluşturur (Boratav, 2012: 132).

Bu dönemde, Türkiye’de sınıf mücadelelerine engel olmak saikiyle “sınıf şuuru” yerine “milli şuuru” ilkesi ön plana çıkarılır, milli şuurun ise Anayasa’nın gereği olduğu vurgulanır (TÜRK-İŞ, 1968: 44).

Ancak ekonomik istikrarsızlık bu yıllarda çalışma ilişkilerini de olumsuz yönde etkiler. Gerek kamu kesiminde gerek özel kesimde yüzbinlerce işçi 1980 yılı başlarında toplu pazarlığa başlamış- bunlardan bir kısmı sonuçlanmış, bir kısmı ise pazarlık veya grev aşamasında iken 12 Eylül askeri darbesi gerçekleştirir (Kutal, 1982: 154).

Bu dönemdeki istikrarsızlık hayatın her alanını olduğu gibi çalışma ilişkilerini de derin bir bunalıma sürükler. Siyasilerin ya da bürokrasinin bu bunalımın farkında olmasına rağmen düzeltici bir müdahaleye imkân bulamaması üretimi önemli ölçüde olumsuz etkiler. İşveren kesiminin 1970’li yıllardan itibaren birçok ülkede refah devleti olma niteliğinden uzaklaşan bir devlet görme arzusunun zirvede olduğu söylenebilir. İşte bir sonraki dönemin başlangıcını oluşturan 12 Eylül Askeri Darbesi’ne giden yolda önemli bir adım olan 24 Ocak 1980 kararları da tam bu isteğe uygun şekilde devleti ve çalışma ilişkilerini yeniden tasarlamaya yönelir. Ancak Türkiye’yi neoliberal düzene uyumlulaştıracak bu kararlar ancak “muhalefetsiz” bir ortamda uygulanabilir niteliktedir. Bu bakımdan iki sivil toplum kuruluşu olan siyasi partiler ve sendikalar bir sonraki dönemin başında etkisizleştirilir. Herhangi bir faaliyette bulunmamalarını temin için her türlü tedbir alınarak siyasi partiler kapatılır ve liderleri yargılanır. İşçi sendikalarının/konfederasyonlarının bazıları kapatılır bazıları ise bir nevi askeri denetim altında işlevsiz bir halde bırakılır.

4.1.5. 1980'den Günümüze

1980 sonrası birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de refah devletinin kazanımlarının yükselen Yeni Sağ ve neoliberal politikalar ekseninde değişime uğradığı bir dönem olur. Türkiye açısından bu dönemin 24 Ocak Kararları olarak anılan istikrar tedbirleri ile başladığı kabul edilir. Bu kararlar, 1970'li yılların siyasal ve toplumsal istikrarsızlıklarının, ekonomik hayata da yansısı neticesinde ihtiyaç duyulan dış kaynağın temini için VI. Demirel Hükümeti döneminde alınsa da uygulanmasını sağlayan ana faktör 12 Eylül 1980 Askeri Darbesi'nin temel hak ve özgürlükleri sınırladığı ortamdır. Askerî darbenin en önemli taahhütlerinden birinin, tipik bir IMF uyum programı niteliğinde olan 24 Ocak Kararları'nın uygulanmasının yolunu açmak ve Türkiye'de dışa açık bir sanayileşme modelinin yürürlüğe girmesi olduğu belirtilir (Buğra, 2008: 197; Koray, 2008: 195). Boratav, 12 Eylül rejiminin “derhal ve kesin bir biçimde burjuvazinin ekonomik ve toplumsal programına angaje olduğunu” iddia eder (2005: 74).

Bu bölümde 1980'den günümüze kadar siyasal ve ekonomik görünüm, kendi içinde 12 Eylül rejiminin yürürlükte olduğu Milli Güvenlik Konseyi Hükümeti dönemi, yapılan ilk demokratik seçimlerin ardından Turgut Özal liderliğinde iktidara gelen Anavatan Partisi (ANAP) dönemi, 1990'lı yılların koalisyon hükümetleri dönemi ve Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) dönemi olarak sınıflandırılarak incelenmektedir.

4.1.5.1. Siyasal görünüm

12 Eylül 1980 askeri darbesi ile Türk Silahlı Kuvvetleri'nin emir komuta zinciri içerisinde yönetime el koymasının ardından yönetimin sivil iktidara teslimi için ilk genel seçim 1983 yılında yapılır. Bu seçimden zaferle çıkan ANAP sekiz yıl boyunca ülkeyi yönetir. ANAP dönemi ardından başlayan 1990'lı yılların koalisyon hükümetleri genellikle uzun ömürlü olmaz. AK Parti dönemi ise 2002 yılında başlar. 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilir. 2023 yılında yapılan genel seçimlerden de birinci parti olarak çıkan AK Parti iktidarını sürdürür. Bu bakımdan, Türkiye'de çok partili demokratik hayata geçişten bu yana art arda en uzun ve istikrarlı hükümet dönemi sürmektedir.

4.1.5.1.1. Milli Güvenlik Konseyi dönemi

Kenan Evren başkanlığındaki Milli Güvenlik Konseyi bu dönemde tüm yetkileri kendinde toplar. Demokratik kurumlar feshedilir, seçimle gelen yöneticileri görevden el çektirilir.

Bütün siyasi partilerin faaliyetleri yasaklanırken, Bülent Ecevit parti başkanlığı görevinden istifa eder, 16 Ekim 1980'de diğer partilerle birlikte CHP de kapatılır (Heper, 2011: 183). Darbe yaparak Türk demokrasisini tüm kurum ve kuralları ile işlevsiz bırakan askeri rejime göre, Türkiye'yi 12 Eylül 1980'e getiren şartların oluşmasında iki temel faktör etkili olur: “Bir tarafta, memleketin menfaatlerini parti menfaatleri üzerinde tutmayan, kısır çekişmelerle zaman kaybeden ve rejimi yönetemeyen demokrasi haline getiren siyasîler; diğer yanda da devletin elini kolunu bağlayan, 12 Mart tadilatlarına rağmen istenen noktaya getirilemeyen bir anayasa” (Demirci, 2005: 292).

Milli Güvenlik Konseyi askeri darbeden çok kısa bir süre sonra 1 Kasım'da sekiz maddelik bir program açıklayarak siyasal sistemde gerekli değişiklikleri yaparak iktidarı sivillere devretme niyetini ortaya koyar (Zürcher, 2000: 404-405). Bu süreçte siyasi partiler feshedilir, yerel yönetimlerdeki görevliler azledilir, emekli bir subay olan Bülent Ulusu yönetiminde tek işlevi Milli Güvenlik Konseyi'nin talimatlarını yerine getirmek olan bir kabine kurulur, yerel ve bölgesel kurum ve kuruluşlar doğrudan askeri yetkililer ya da tespit ettikleri kişiler tarafından yönetilmeye başlanır, Milli Güvenlik Kurulu'nun yetkileri artırılır; birçok sendikacı, siyasetçi, akademisyen, öğretmen, gazeteci, hukukçu tutuklanır (Zürcher, 2000: 405-408).

40 üyesi Milli Güvenlik Konseyi, kalanı askeri valilerce önerilen kişilerden oluşan 160 üyeli Danışma Meclisi tarafından oluşturulan 15 üyeli bir komisyon marifetiyle 23 Ekim 1981'de hazırlık çalışmalarına başlanan 1982 Anayasası, 7 Kasım 1982'de halk oylamasına sunulur (Zürcher, 2000: 409). Anayasa'nın kabulü halinde Kenan Evren'in de 7 yıllığına Cumhurbaşkanı seçilmesi düzenlenir (Heper, 2011: 159; Zürcher, 2000: 409). Katılımın zorunlu olduğu halk oylamasında anayasa yüzde 91,4 gibi bir oranla kabul edilir (Zürcher, 2000: 410).

6 Kasım 1983'te yapılan seçimlere Milli Güvenlik Konseyi tarafından katılma izni verilen üç parti Turgut Özal liderliğindeki ANAP, Necdet Calp liderliğinde Halkçı Parti, Turgut Sunalp liderliğindeki Milliyetçi Demokrasi Partisi'dir. Bu dönemde tam yetkili ekonomi bakanı olarak görev yapan Turgut Özal'ın ANAP'ı, milletin gözünde diğer partilerden, askeri yönetimin desteğini almaması bakımından ayrışır ve yüzde 45 oy oranıyla birinci parti olur.

“1982 Anayasası, çok özetle 1961 Anayasası'nın özgürlükçü ruhundan uzaklaşmak isteği ile hazırlanmış bir anayasa olarak tanımlanabilir” (Koray, 2008: 175). Tüm hak ve özgürlükler açısından getirilen sınırlamalar, özerk kurumların tasfiyesi, yürütmeyi güçlendiren hükümler bu amacı doğrulamaktadır (Koray, 2008: 175). Talas'a göre, “1982 Anayasası temel felsefesinde antisosyal, antidemokratik ve birçok yönü ile temel insan haklarına ters düşen düşüncelerin ürünüdür” (1992: 55). “Bütün kurumları, yani parlamentosu, partileri, üniversiteleri, sendikaları ve dernekleri; bütün kuralları, yani düşünce, söz, yazı, duyunc, anlatımı toplanma ve örgütlenme, seçme, seçilme, toplu pazarlık, grev hakları ve özgürlükleri ile donatılmış bir siyasal düzenin adı demokrasidir ki bu nitelikte bir siyasal düzen oluşursa ekonomik ve sosyal adalet doğal olarak vardır” (Talas, 1992: 56). 1982 Anayasası'nda ise o dönemde sendikal haklar ayrıntılı ve tepkici biçimde hazırlanır, dernek, vakıf, sendika gibi kuruluşların genel olarak faaliyetleri kısıtlanmak istenir; bunların siyasal faaliyette bulunmaları yasaklandığı gibi, birbirleriyle işbirliği yapmalarını önleyen hükümler de getirilir (Koray, 2008: 175).

Milli Güvenlik Konseyi'nin tüm yetkileri elinde toplaması, sendikal örgütlenmeye, ücret ve hak mücadelesine karşı katı ve ödünsüz bir tavır takınılması; bu dönemin “sermayenin karşı saldırıya geçtiği yıllar” olarak nitelendirilmesine neden olur (Boratav, 2012: 154).

4.1.5.1.2. ANAP dönemi

Milli Güvenlik Konseyi tarafından seçimlere katılmasına onay verilen ancak diğer iki partinin aksine desteklenmeyen Turgut Özal, 1970'li yıllarda özel sektörde başarılı bir yönetici olması nedeniyle, büyük sermaye çevreleriyle iyi ilişkiler içerisinde iken kişisel geçmişi bakımından Süleyman Demirel'in sahip olduğu gibi halk ile kendi

dilinde iletişim kurma becerisine de sahip bir lider olarak ANAP'ın kamuoyunda öne çıkmasında en önemli faktör olarak görülür (Zürcher, 2000: 412).

Ülkemizde kendini merkez sağda konumlandıran ANAP ile bu gelenekten devam eden ve kendini muhafazakârlık vurgusu ile ön plana çıkan kendinden sonraki siyasal partilerin geleneksel bürokrasiden yakınmaları ve onu dönüştürmeye çalışmaları yeni sağ ile eklemlenen yeni kamu yönetimi anlayışının bir sonucu olarak görülebilir. Yeni sağ ideolojinin farklı uzantıları olan ekonomik liberalizm ve politik muhafazakârlık yeni kamu yönetimi için felsefi atmosfer oluşturmuştur (Özer, 2015: 293).

Özal, Ronald Reagan ve Margaret Thatcher gibi herkese açık sınırsız kapitalist yarışa inanan bir görüşe sahiptir (Zürcher, 2000: 417). Özal, bu yönüyle Türkiye'de neoliberal iktisat politikalarının başlatıcısı olarak bilinir (Bilgin, 2020: 45). Özal'ın rehber ilkesi millete "çağ atlatmak" yani teknolojik anlamda ilerlemek idi (Zürcher, 2000: 420). Özal' a göre, Türkiye "zamana uymak ve çağdaş uygarlığa ulaşmak" zorundaydı (Heper, 2011: 160).

Özal, sivil siyasetin yeniden orduya üstünlüğünü sağlama niyetinde olduğundan, ANAP'ın ekseriyeti 1984 yılındaki yerel seçimlerde yasaklanmış olan partilerin seçimlere katılmasına izin verilmesi yönünde oy kullanarak, Erdal İnönü liderliğinde Sosyaldemokrat Halkçı Parti'yi, başkanlığını yapmasa da Süleyman Demirel'in Doğru Yol Partisi'ni siyasal hayata yeniden kazandırarak ANAP'ın gerçek rakipleri haline getirirken, Milli Güvenlik Konseyi'nin desteklediği diğer iki sanal partiyi ise siyasal anlamda tasfiyeye zorlar (Zürcher, 2000: 413-414).

Bu dönemde Süleyman Demirel'in Doğru Yol Partisi (DYP) gibi Bülent Ecevit de Kasım 1985'te kurulan Demokratik Sol Parti'yi perde arkasından yönetir (Zürcher, 2000: 413).

6 Eylül 1987 tarihinde eski siyasetçilerin siyaset sahnesine geri dönüşü halk oylamasına sunulur; Özal'ın karşı oy çağrısına rağmen, çok yakın oranlarla (hayır yüzde 49,76; evet yüzde 50,24) yeniden siyaset hayatına dönmeleri sağlanır (Bilgin, 2020: 46; Heper, 2011: 163; Zürcher, 2000: 414).

1989 yılının Kasım ayında cumhurbaşkanlığı süresi dolan Kenan Evren'in yerine ikinci sivil kişi olarak Türkiye Cumhuriyeti'nin sekizinci Cumhurbaşkanı seçilir ancak

ülkedeki ekonomik koşullar özellikle yüksek enflasyon ve gerileyen satın alma gücü ANAP'a olan desteği gün geçtikçe azaltır (Koraltürk ve Çetin, 2005: 355; Zürcher, 2000: 417). Özal tecrübeli ve pratik yöneticilerle çalışarak devlet aygıtına hep aktif tutmayı başarsa da çevresinde olanlar ve ailesiyle ilgili yolsuzluk iddiaları başta olmak üzere basında çıkan sansasyonel haberler toplumsal desteğini azaltan bir diğer sebep olarak ortaya çıkar (Bilgin, 2020: 46; Zürcher, 2000: 418).

Demirel ile benzeşen bir başka noktası partisindeki parti içi muhalefete ilişkindir. Özal muhalefet partilerinden daha çok parti içi muhalefetten endişe duyar. "Kutsal ittifak" olarak adlandırılan görece daha muhafazakâr kesimi simgeleyen parti içi muhalefete karşı Turgut Özal partisini daha fazla liberal siyasete yöneltirken, liberal ve muhafazakâr grup arasındaki parti içi çekişme uzun yıllar sürer (Heper, 2011: 209; Zürcher, 2000: 418).

Türk siyasi hayatında Milli Selamet Partisi, Milliyetçi Hareket Partisi içinde yoğun Türk İslam Sentezi (İslamiyet'in Türklerin İslamiyet öncesi kültürleri arasında benzerlikler taşıması bakımından Türklere uygun bir inanç sistemi olduğunu) yaklaşımına ANAP'ta da yakın olduğu, parti içindeki teknokrat siyasetçilerin politika geliştirme süreçlerinde bu yaklaşıma rastlandığı söylenebilir (Heper, 2011: 375; Zürcher, 2000: 420).

Özal'ın özgürlük anlayışı, liberalizmin üç "klasik" hürriyeti üzerinden yükselir: Düşünce ve düşünceyi ifade etme hürriyeti, din ve vicdan hürriyeti ve teşebbüs hürriyeti (Bora, 2005: 598). Bu dönemde sol muhalefet laiklik tartışmasını sıklıkla kamuoyu gündemine taşısa da Özal muhafazakâr değerleri, Cumhuriyet değerleriyle uzlaştırmakta oldukça mahir bir siyasetçi olarak izlediği denge politikası ile toplumsal alanda huzursuzlukları önlerken sivil siyaseti üstün kılmaya, siyasal ve toplumsal alanı tedricen liberalleştirmeye dönük önemli reformları da (gözetim süresinin 15 günden 24 saate indirilmesi; ceza kanunundan sınıf ve dine dayalı siyaset yasaklayan 141,142 ve 163 üncü maddelerin çıkarılması gibi) uygulamayı sürdürür (Bora, 2005: 598; Zürcher, 2000: 422).

1991 yılında yapılan seçimlerde siyaset sahnesine dönen Demirel seçimi kazanırken, Mesut Yılmaz liderliğinde ANAP ikinci parti olarak DYP ile aynı çizgide olmasına rağmen; Özal ve Demirel arasındaki rekabet ya da husumet veya her ikisinin birleşimi,

istikrarlı bir koalisyon yapılmasına engel olur ve DYP-Sosyaldemokrat Halkçı Parti koalisyonuyla başlayan ve koalisyonlarla süren Türkiye'nin istikrarsız 90'lı yılları başlar.

4.1.5.1.3. Koalisyon hükümetleri dönemi

1991 yılında yapılan genel seçimlerde, ANAP'ın 8 yıllık tek başına iktidarı sona erer ve Süleyman Demirel'in liderliğinde DYP birinci parti olarak, üçüncü sırada olan Sosyaldemokrat Halkçı Parti ile bir koalisyon hükümetini kurar (Bilgin, 2020: 47).

Bu dönemlerde seçim öncesi siyasi parti liderlerinin seçim vaatleri alt ve orta gelir grubunun hayat standartlarını yükseltmeye yönelik olur (Karagöl ve Dama, 2015: 2).

1991 genel seçiminde DYP'nin 500 günlük bir zaman sınırı koyarak herkese bir ev ve bir araba vaadi, "Herkese İki Anahtar" ifadesiyle seçim meydanlarında yankılanır (Karagöl ve Dama, 2015: 2). Ancak, 1994 yılına gelindiğinde 5 Nisan Kararları olarak bilinen ekonomi paketi açıklanır ve millet iki anahtara sahip olmak yerine ciddi bir ekonomik maliyet yüklenir (Karagöl ve Dama, 2015: 2).

1993 yılında vefat eden Turgut Özal'ın yerine, dönemin başbakanı olan Süleyman Demirel Cumhurbaşkanı seçilir; DYP'nin liderliği ve Başbakanlık ise Tansu Çiller tarafından üstlenilir (Bilgin, 2020: 47; Koraltürk ve Çetin, 2005: 353).

Türkiye'nin ilk kadın başbakanı olan Tansu Çiller parlak bir eğitim kariyerine sahip bir ekonomist olsa da siyasal hayatında, parti içi ve koalisyon ortağı dahi olsa partiler arası rekabetin en yoğun olduğu koalisyon dönemlerinde istikrarı sağlama hedeflerinde pek de başarılı bir performans sergileme imkânı bulamaz.

1995 yılında bu kez Tansu Çiller'in vaadi olan iki anahtar, seçmen tarafından kabul görmez ve bir önceki seçimin galibi olan DYP ancak üçüncü parti olabilir (Karagöl ve Dama, 2015: 2). Heper, DYP'nin bu dönemdeki başarısızlığında, ilkel ve tutarlı olmayan liderinin olumsuz kişisel özelliklerinin ve siyasetteki tavrının önemli etkisi olduğunu belirtir (2011: 118). Seçimin galibi ise uzun yıllar "siyasi, ekonomik ve sosyal yaşamın, bilhassa kamu sınırıyla çizilmiş alanların dışında kalmış dindar, muhafazakâr ve gelir düzeyi düşük kesimin oylarını alan"; "adil düzen" vaadiyle herkesin adil bir gelire sahip olmasını ve sosyal adaleti taahhüt eden Necmettin Erbakan'ın lideri olduğu Refah Partisi'dir (Karagöl ve Dama, 2015: 2).

Refah Partisi'nin "hızlı tren, her ile bir havalimanı ve bir fabrika gibi" vaatlerinin de bir önceki dönemde önemli maliyete katlanan seçmeni yönlendirmede önemli bir etkisi olduğu söylenebilir (Karagöl ve Dama, 2015: 2).

"Bu vaatlerin birçoğunun aynı siyasi geçmişe sahip kadrolar tarafından 2000'li yıllarda hayata geçirilmesi ise, ekonomik hedeflerin gerçekleşmesinin siyasi kadrolara ve siyasi istikrara bağlı olduğu varsayımını güçlendirmektedir" (Karagöl ve Dama, 2015: 2).

4.1.5.1.4. AK Parti dönemi

Türk siyasi geleneğinden muhafazakâr geleneği temsil eden partiler olan Milli Nizam Partisi, Refah Partisi ve Fazilet Partisi Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılırken, Milli Selamet Partisi ise 12 Eylül 1980 askeri darbesinin ardından, diğer partilerle birlikte siyasetten yasaklanır (Heper, 2011: 379).

Fazilet Partisi kapatıldıktan sonra parti içerisindeki "gelenekçi grup", siyasi yasaklı da olsa Necmettin Erbakan'ın yönlendirmesiyle Saadet Partisi'ni kurarken; halk tarafından sevilen bir lider olan, 1994 yılında mensubu olduğu partiden daha yüksek bir oy oranıyla İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı seçilen, Recep Tayyip Erdoğan'ın başını çektiği "yenilikçi grup" partiden ayrılarak AK Parti'yi kurar (Heper, 2011: 379-380).

AK Parti 2002 seçimlerinde, 1990'ların koalisyonlarla ve istikrarsızlıkla dolu siyasi yapısının tarihe karışacağını ve istikrarın sağlanacağını vurgulayarak bu yönde önemli bir beklenti yaratır (Miş ve Duran, 2018: 13).

2002 yılında AK Parti'nin tek başına iktidara taşıyanın: "ekonomik kriz, artan yoksulluk, gelir eşitsizliğinin derinleşmesi ve ülke ekonomisindeki çöküş" ile ekonomiye dair umudunu yitiren milletin AK Parti'nin ekonomiyi iyileştireceğine dair inanç olduğu belirtilir (Karagöl ve Dama, 2015: 3). Önceki yıllarda olduğu gibi 2002 yılı seçimlerinde de millet, "ekonomik krizden sorumlu tuttuğu partileri cezalandırma, umut olarak gördüğü partiye ise şans verme" yönünde davranır (Karagöl ve Dama, 2015: 3).

AK Parti'nin iktidara geldiği yıldan itibaren başarılı ekonomi yönetiminin sonucunda, 2007 yılında yapılan genel seçimde oy oranı yüzde 46'ya, 2011 yılında ise yüzde 49'a yükselir (Karagöl ve Dama, 2015: 3).

AK Parti 2007 yılında yüksek bir oy oranıyla iktidar olmaları durumunda yapısal reformlarla demokrasiyi derinleştirmeye odaklanılacağını ve icraat siyasetiyle toplumsal refahın artırılacağını vurgular (Miş ve Duran, 2018: 13).

2011 seçimlerinde AK Parti yeni bir anayasa vaadi ve Cumhuriyet'in yüzüncü yılı olan 2023'e hazırlık bağlamında "yeni Türkiye'nin" inşası hedefiyle seçmenini konsolide eder (Miş ve Duran, 2018: 13). Seçimlerden zaferle çıkması durumunda söz konusu döneme kadar gerçekleştirilen yapısal reform ve demokratik kazanımları sürekli hale getirilmesi vaat edilir (Miş ve Duran, 2018: 13).

AK Parti'nin hem 2007 hem de 2011 genel seçimlerinden başarıyla çıkmasının ilk anlamı, mevcut iktidarın ekonomi politikalarının millet tarafından ödüllendirilmesi olarak yorumlanabilirse de; eğitim, sağlık ve ulaşım gibi kamu hizmetlerinin hem kalitesinin hem yaygınlığının artmasının yanında toplumun tüm kesimleri tarafından daha kolay erişilebilir hale getirilmesinin, "çevreden merkeze doğru ilerlemenin sağlanmasının", sosyal yardım ve sosyal hizmetler politikalarının artan etkinliği ile yoksulluğun etkisini hafifletilmesinin ve fırsat eşitsizliğinin azaltılmasının hükümetin önemli önceliklerden biri haline gelmesinin de bu seçim zaferlerinde önemli bir etkisi vardır (Karagöl ve Dama, 2015: 3).

2015 yılı haziran ayında yapılan genel seçimlerde parlamentoda çoğunluğu sağlayamayan AK Parti, kasım ayında yapılan seçimlerde yeniden güçlü bir biçimde iktidar olur.

15 Temmuz 2016'da Türkiye'de demokratik hayat bir kez daha darbe ile kesintiye uğratılmaya çalışılır (Ünay ve Dilek, 2017: 8). 15 Temmuz darbe girişimi, "ekonomik alanda hiçbir somut istikrarsızlık ya da kriz zeminine oturmadağı gibi toplumun temsil kabiliyeti olan hiçbir kesiminden de meşruiyet desteğı" alamaz (Ünay ve Dilek, 2017: 9).

24 Haziran 2018 Cumhurbaşkanlığı ve Parlamento seçimleri, 16 Nisan'da gerçekleştirilen referandumla Cumhurbaşkanlığı sistemine fiilen geçilmesi,

seçimlerde partilerin yasal bir zeminde ittifak yapabilmelerini imkân sağlayan seçim ittifakı düzenlemesi de ilk kez tecrübe edilmesi bakımından Türk demokrasisi için tarihi bir dönüm noktasıdır (Miş ve Duran, 2018: 28).

Bu seçim, ilk turda Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın mutlak zaferiyle sonuçlanır; MHP ile Cumhur İttifakı çatısında seçimlere giren AK Parti yine birinci parti olur (Miş ve Duran, 2018: 28).

2020 yılının ilk çeyreğinde başlayan ve yaklaşık iki yıl boyunca tüm dünyayı saran Covid-19 küresel salgını Türkiye'de de hem toplumsal hem de ekonomik hayatı derinden etkiler. Salgının olumsuz etkilerinin zirveye çıktığı dönemlerde ekonomik hayatın durma noktasına gelmesi, tüm toplum kesimleri için kapanma dönemlerinde pasif gelir yaratma ihtiyacının had safhaya ulaşması, toplumsal bağışıklığı sağlamak üzere aşı temini ve sağlık sistemi üzerine binen tıbbi ve mali yükler siyasi alanı da önemli oranda etkiler. Bu dönemde sağlık krizinin ekonomik ve sosyal hayata ciddi olumsuz etkileri olsa da alınan tedbirlerin işsizlik başta olmak üzere bazı ekonomik göstergelerde göreceli olarak Türkiye'nin birçok Avrupa ülkesine göre iyi durumda olduğunu göstermesi, sağlık hizmetleri sunumu ve ücretsiz aşı temini noktasında sağlanan önemli başarılar AK Parti'ye olan desteği güçlü tutar.

6 şubat 2023 tarihinde, Kahramanmaraş merkezli depremler, 11 ilde büyük can kaybı ve yıkıma sebep olur. Depremin 5 yıllık bir dönemde, 150 milyar dolara ulaşan bir finansman ihtiyacı yaratacağı hesaplanır ( z doğru, 2023: 2).

Bu şartlar altında 14 Mayıs 2023 günü yapılan seçimlerde Cumhur İttifakı çatısı altında, AK Parti yine birinci parti olur. Cumhurbaşkanlığı seçimleri ise 28 Mayıs 2023 günü yapılan ikinci turda Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın zaferiyle sonuçlanır.

Böylece AK Parti, 1950 yılından bu yana en uzun süreyle iktidarını sürdürmeyi başaran parti unvanını korur.

4.1.5.2. Sosyoekonomik görünüm

Bu dönem ithal ikameci sanayileşme modelinin ihracata dayalı sanayileşme modeline geçişine yönelik IV. Kalkınma Planı'nın uygulandığı sırada başlar. Dönemin 24 Ocak Kararları ile askeri darbe rejimi altında geçen günlerinde toplumsal kargaşa ve şiddet

ortamı etkisini yitirir. Bunun yanında 1961 Anayasası, sağladığı hak ve özgürlükler bakımından askeri yönetimce “kusurlu” bulunur. Sivil iktidara yönetimi devretme noktasında tereddüt etmeyen askeri rejim, Anayasa’dan başlayarak mevzuatı gözden geçirir. Bazıları ilga edilirken, bazıları kapsamlı değişikliklere tabi tutulur. Bu dönemde, siyasal alanı yükselen yeni sağ ve ekonomik alanı ise geri çekilen refah devletinin bıraktığı boşluğu dolduran neoliberal eksenli politikalar şekillendirir. Kamu yönetiminin dönüşümünde ise yeni kamu yönetimi yaklaşımı ön plana çıkmaya başlar.

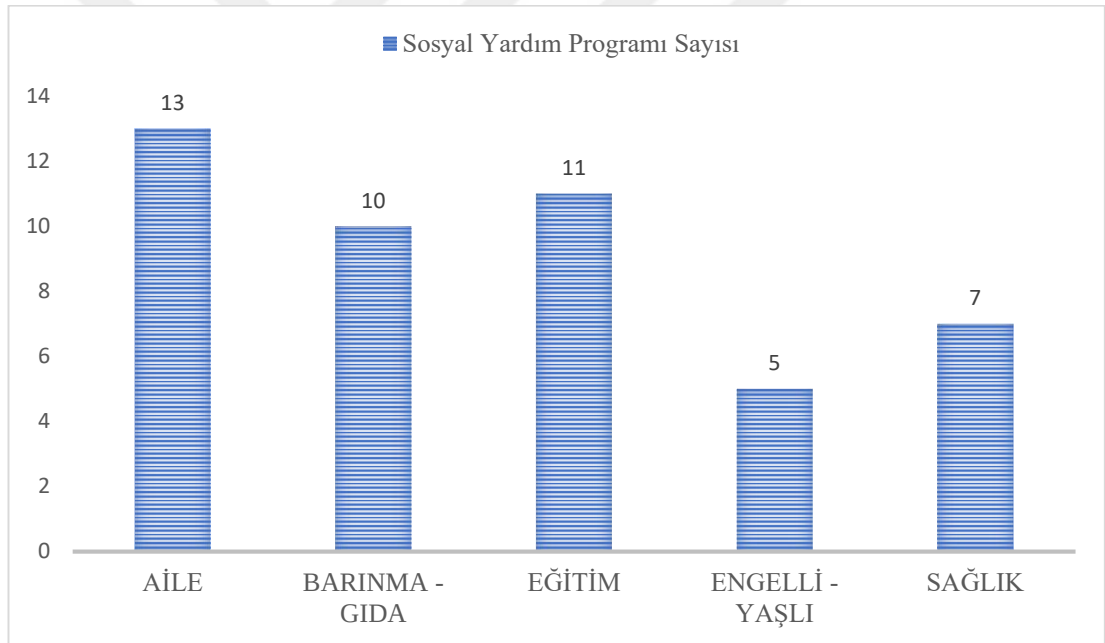
Bu şartlarda büyük oranda kabul alan 1982 Anayasası referandumu ardından yapılan genel seçimlerde, askeri rejimin işaret etmediği ancak seçime katılmasına izin verdiği Turgut Özal liderliğinde ANAP iktidara gelir. Turgut Özal, serbest piyasaya inanan, ithal ikamesine dayalı üretim modeline dayanan kapalı bir ekonomi yerine ihracata dayalı dışa açık bir ekonominin ülkenin kalkınması, “çağ atlaması” için gerekli olduğunu düşünen bir lider olarak görülür. Devletin küçültülmesini ve özel sektörün rekabetçi yapısını savunan neoliberal politikalarla uyumlu bir bakış açısına sahiptir. ANAP döneminde dışa açık ve rekabetçi bir sanayinin kurulmasına yönelik uygulamalarla, başlangıçta ihracat artışında kısmen başarılı olunur ancak ücretlerin düşmesiyle artan enflasyonist baskı neticesinde gelir dağılımının gittikçe bozulmasıyla iktidara olan desteğin azalmasına engel olunamaz.

Ancak görece istikrarlı olarak nitelenebilecek ANAP döneminin ardından siyasi istikrardan uzak hükümetlerin dış kaynak bağımlılığına bağlı kırılgan ekonomik yapısı kısa aralıklarla topluma acı reçete olarak yansıyan ekonomik krizleri ve IMF destekli istikrar programlarının uygulanması sonucunu doğurur.

2002 yılına gelindiğinde AK Parti ilk kez katıldığı genel seçimde TBMM’de çoğunluğu kazanır ve tek başına iktidar olur. 2008 yılının ortalarına kadar AK Parti Hükümetleri de IMF’in istikrar programlarını uygular. AK Parti özellikle büyüme oranlarında, 2008 küresel krizinin etkilediği dönemler dışında 2015 yılına kadar diğer gelişmekte olan ülkelere kıyasla önemli bir ivme sağlar.

AK Parti, yaptığı özelleştirmeler, ekonomik büyüme modelinin istihdama katkısı olmaması, cari açığın ekonomi açısından hep bir risk faktörü olarak durması, son dönemde kur – faiz ve enflasyon ilişkisinin ortodoks ekonomi politikalarına uyumlu olmaması bakımından eleştirilir.

Bununla birlikte, AK Parti döneminde siyasal istikrarın ve hızlı alınan kararların ekonomiye güven verdiği bir ortamda, yaşanan küresel ekonomik krizlerin, Türk ekonomisini görece az etkilemesine ve ekonominin hızlı toparlanmasına önemli katkı sağladığı görülür. Gerek 2008 Küresel Ekonomik Krizi'nde gerekse Covid-19 pandemisinin oluşturduğu küresel krizde bu olgu verilere de yansır. Krizlerde ekonominin hızla toparlanması ve büyümenin sürdürülmesi, ekonomik etkilerinin ücretli kesime yansımaması için alınan (asgari ücret ve kamu görevlilerinin ücretlerinde tüketici fiyat endeksinin bir çipası olarak görülmesi, işsizlik ödeneği, kısa çalışma uygulaması, ücret garanti fonu ödemeleri, pandemi sırasında nakdi ücret desteği hakkı tanınması vb.) tedbirler alınır. Bu dönemde sosyal yardımların, Cumhuriyet tarihinde olmadığı kadar önem kazandığı ve doğrudan hedeflenen toplumsal kesime yönelik etkin bir sosyal müdahale aracı olarak kullanıldığı görülür.



Şekil 4.3. Sosyal Yardım Programı Türlerinin Dağılımı

Kaynak: (Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2023)

2023 yılı itibarıyla aile, barınma-gıda, eğitim, engelli-yaşlı ve sağlık kategorilerinde toplam 46 farklı sosyal yardım programı uygulanmaktadır.

4.1.5.2.1. Milli Güvenlik Konseyi dönemi

1970'li yıllarda Batı ülkelerinde, uluslararası para sisteminin krizi ve petrol fiyatlarında yaşanan dalgalanmalar sonucunda Keynesyen politikalar hızlı bir biçimde,

“kur, faiz ve fiyat politikalarına dayalı piyasa güçlerine sonsuz inanç” anlayışına sahip neoliberal politikalarla ikame edilir (Ekzen, 2009: 96). Uluslararası kuruluşların Türkiye’ye karşı 1970’lerin son çeyreğindeki “dayatmacı tavrı” yalnızca ülkenin yaşadığı dış denge krizinden çıkış ve fiyat istikrarının sağlanmasına yönelik başvurulacak alternatif politika yokluğundan kaynaklanmaz (Ekzen, 2009: 96). Bu bir “siyasi tercih” olarak, pazar ekonomilerine uyumu; neoliberal politika araçları ile 1978-1982 dönemini kapsayan IV. Kalkınma Planı’nın içerdiği sanayileşme politikalarından vazgeçerek sağlamayı içerir (Ekzen, 2009: 107-108). Türkiye’nin 1946 sonrasında sanayi planını; 1958 öncesi Menderes’in bağımsız sanayi politikalarını; 1961’de Birinci Plancılar’ın finansman politikalarını; 1978’de IV. Plan’ın sanayileşme stratejisini akamete uğratan finansman ihtiyacının sağlanamamasıdır (Ekzen, 2009: 118).

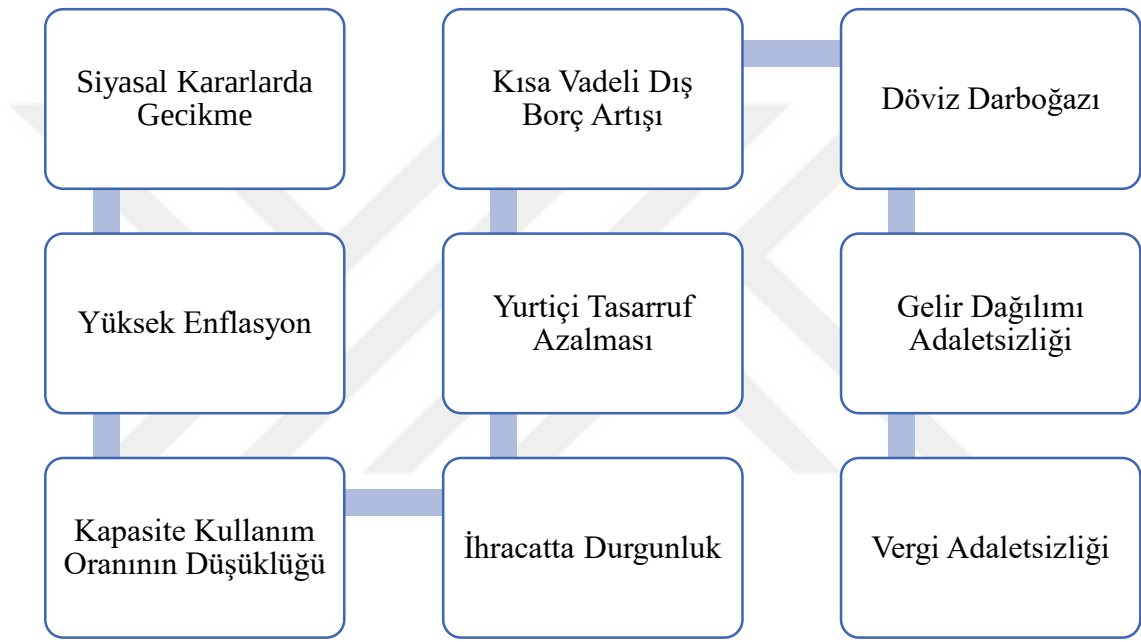
IV. Kalkınma Planı, kalkınma yaklaşımı özü açısından kabul edilebilir olsa da ekonomik gerçeklikten uzak hedeflere sahip olduğu da burada vurgulanmalıdır.

“Ekonomi yönetiminin aymazlığı açısından tarihi bir belge niteliği taşıyan” IV. Plan’da büyüme hızı yüzde 8 olarak belirlenir oysa ciddi bir ekonomik kriz yaşayan Türkiye kötü yönetimin sonuçlarını görmemekte ısrar eden ve tedbir almayan siyasal iktidarın tedbir almayarak kısa vadeli çözümlere yönelmesi neticesinde ekonomik durgunluğa girer ve IMF’in petrol şokundan itibaren süren istikrar paketi ısrarını haklı çıkarır (Parasız ve Eroğlu, 2017: 224-225).

24 Ocak Kararları olarak anılan yapısal uyum programının bütün alt yapısını CHP hazırlamış ancak kur rejimindeki değişiklik talebinin riskini alamadığından, 1979 yılı Kasım ayında iktidara gelen Adalet Partisi de “siyasi olarak” uygulayamadığından, her ne kadar bu program Adalet Partisi tarafından açıklansa da esas uygulaması ancak 12 Eylül rejimi şartlarında olur (Boratav, 2012: 15; Ekzen, 2009: 114).

24 Ocak Kararları’nın önceki yıllarda alınan istikrar önlemlerinden temel farkı tamamen piyasa ekonomisine geçişi amaçlayan tedbirleri içermesidir (Parasız ve Eroğlu, 2017: 232). Serbest rekabetin getirilmesi, ekonominin iç piyasaya dönük ithal ikameci yapısından dış piyasaya dönük ihracat teşvikli bir yapıya dönüştürülmesi amaçlanır (Boratav, 2012: 152; Buğra, 2008: 197; Heper, 2011: 199). Bu tedbirler

kapsamda faiz oranları serbest bırakılarak, finansal liberalizasyonun gerçekleştirilmesi ve böylece para piyasasının oluşturulması amaçlanır (Boratav, 2012: 151; Parasız ve Eroğlu, 2017: 233). Esnek kur politikasının izlenerek, döviz piyasasının oluşturulması öngörülür (Parasız ve Eroğlu, 2017: 233). Kamusal malların kapsamı daraltılarak daha rekabetçi mal piyasası yaratılmaya çalışılır (Parasız ve Eroğlu, 2017: 233). Sermaye piyasalarına işlerlik kazandırılması; kamu sektörünün küçülmesi, bu dönemde yaygınlaşmasa da özelleştirme sürecinin başlatılması gibi hedefler konulur (Boratav, 2012: 155; Parasız ve Eroğlu, 2017: 233).



Şekil 4.4. 24 Ocak Kararları'nın Sebepleri
Kaynak: (Parasız ve Eroğlu, 2017: 226-227)

Türkiye, 1980 yılının ocak ayında kabul ettiğini IMF'e deklare ettiği, sonrasında 24 Ocak Kararları olarak da anılan yapısal uyum programı ile kalkınma iktisadı anlayışının tüm politika araçlarının tasfiyesini kabul ederek, politika değişiminin, “çevre ekonomiler içinde programa uyum konusunda ilk örneği” olur (Ekzen, 2009: 96).

Ücret-kar ilişkisinde popülist bölüşüm politikaları ile grev hakkı destekli toplu iş sözleşmesi düzeninin işçi lehine sağladığı kazanımların, sendikal örgütlenmenin bir güç odağı haline gelmesiyle işyerlerindeki sınırsız kontrol gücünü kaybetme ve karlarının giderek azalması endişesini taşıyan işverenler üzerinde yarattığı tedirginliği

ortadan kaldıran, 24 Ocak Kararları ile başlayan ve 12 Eylül askeri rejimiyle geliştirilerek sürdürülen, işçilerin kazanımlarını ve sendikal örgütlenmenin etkinliğini sınırlamaya bir başka deyişle “sermaye için gerekli güven ortamının yeniden yaratılmasına” yönelik uygulamalar esasında tüm dünyada güçlenen dönemin neoliberal politikalarının Türkiye’ye bir yansımasıdır (Boratav, 2012: 144-146).

24 Ocak Kararları olarak anılan istikrar programının 1979 yılı sonunda, dönemin Başbakanlık Müsteşarı olan Turgut Özal tarafından hazırlanan gerekçeli raporunda, başta ücretler olmak üzere işçilerin kazanımlarına yönelik sınırlandırmaları içermesinin, sermayenin talep ve beklentileri ile “tam uyumlu” olduğu görülür (Boratav, 2012: 147). Bu bakımdan, 24 Ocak Kararları istikrar programı görünümünde olmakla birlikte ulusal ve uluslararası düzeyde serbest ticareti önceleyen yapısı ve sermayenin işçilere karşı güçlendirilmesini hedefleyen niteliği ile esasen bir yapısal uyum perspektifi de taşır (Boratav, 2012: 148).

İstikrar programlarını ortodoks nitelikli yapan nominal para arzının kontrolü ve kamu harcamalarında yapılacak önemli kısıntılara odaklanılması; heterodoks nitelikli yapan ise genellikle bir geçici toplumsal uzlaşma çerçevesinde ücret, faiz, döviz kuru gibi fiyatların kısmen ya da tamamen dondurulmasına ve gelirler politikası uygulamalarına odaklanmasıdır (Parasız ve Eroğlu, 2017: 229). 24 Ocak Kararları faiz, kur gibi para politikası kararlarının uygulanmasında ortodoks niteliğini haiz iken; 12 Eylül’ün ardından toplu sözleşme ve grev haklarının durdurulması ve reel ücretlerin 1988 yılına kadar gerilemesi dikkate alındığında heterodoks bir nitelik kazandığı söylenebilir (Parasız ve Eroğlu, 2017: 229).

4.1.5.2.2. ANAP dönemi

24 Ocak Kararları’nın uygulamasının devam ettiği ANAP döneminde ekonomide uygulanan istikrar programı üç kısımdan oluşur: “ödemeler dengesinin iyileştirilmesi, enflasyonla mücadele ve ihracata yönelik bir serbest piyasa ekonomisinin yaratılması” (Zürcher, 2000: 425). 24 Ocak Kararları’nın orta vadeli amacı finansal liberalizasyon olduğundan nominal para arzı kontrol altında tutulmaya çalışılırken faiz oranları ve döviz kurları bu dönemde serbest bırakılır (Parasız ve Eroğlu, 2017: 230).

Türkiye'de enflasyonla mücadelenin öncelikli ekonomi politikası tercihi olması “orta direği güçlendirme” söylemiyle iktidara gelen, enflasyonla mücadeleyi de ekonomi politikasının baş hedefi yapan Turgut Özal ile 1984 yılında başlar (Eğilmez ve Kumcu, 2008: 278).

Bununla birlikte, 1980'li yıllar neoliberal politikalarla, işçilerin refah devleti dönemindeki kazanımlarının tasfiyesinin gerçekleştiği yıllardır (Boratav, 2012: 171-172). Yeldan, 1980-sonrası Türkiye ekonomisinde reel ücretlerin durgunluğa itilmesinin sadece geçici bir dönemsel dalgalanma olmadığını; bunun ötesinde, 30 yıllık ücret kazanımlarının genel trendinin kırılarak, yepyeni bir düzleme oturtulmuş olduğunu ifade eder (2006: 75). Buna göre, küreselleşen Türk işgücü piyasalarında ücretlerin üretkenlik kazanımlarıyla olan kabaca da olsa birlikteliği 1980 dönüşümü ile kopartılır ve 1950 'den bu yana gelen artış trendi terkedilir; bu anlamda “Türkiye örneği, küreselleşme ideolojisinin emeğin kazanımlarının geriletilmesi üzerine belki de en net stratejik sonucunu sergilemektedir” (Yeldan, 2006: 75).

1982 yılında 100 olan reel ücret endeksinin 1988 yılına gelindiğinde 77,3 puana gerilemesi, bu dönemde işçilerin satın alma gücünün düştüğünü gösterir (Parasız ve Eroğlu, 2017: 262).

Sermayenin 1970'li yılların ikinci yarısında işgücü piyasasında “yitirdiği mevzileri fazlasıyla geri aldığı” yıllar olarak görülen ANAP dönemi, iç talebin kısılması ve oldukça yüksek ihracat teşviklerine dayalı bir ihracat başarısı ile karakterizedir (Boratav, 2012: 159).

İç talebin kısılmasında gelir dağılımının işçiler aleyhine bozulması temel araç olarak kullanılırken, sübvansiyonlar kaldırılarak ya da azaltılarak fiyatlar da yükseltilir; enflasyonla mücadele için ortodoks politika izlenir ve faizler sürekli yüksek tutulur; ihracat başarısında ise ihracat işlemlerinin basitleştirilmesi, ihracata yönelik sanayilerin ihtiyaç duyduğu girdilerde gümrük vergisinin kaldırılması, ücret maliyetlerinin aşınmasına ek olarak devalüasyonu mümkün kılan döviz kuru politikalarına başvurulur (Boratav, 2012: 159-165; Zürcher, 2000: 425).

Aynı dönemde vergi sisteminde yapılan (gelir vergisi ve kurumlar vergisinde yapılan bir dizi değişiklik, önce servet beyannamesinin kaldırılması ardından katma değer vergisinin kabulü gibi) önemli değişikliklerle işverenlere vergiden kaçınmalarını ya da istisna tutulmalarını sağlayacak kolaylıklar getirilirken vergi sistemi giderek artan ölçüde ücret gelirlerinden alınan vergiler ile dolaylı vergiye dayanır hale gelir (Boratav, 2012: 154).

Ancak, 1989 yılı Bahar eylemleri adını alan işçi eylemleri ve kamu işçilerinin başını çektiği grevler, 12 Eylül darbesinin ardından siyaset sahnesinden çekilen partilerin geri dönmesi, iktidarda olan Anavatan Partisi'nin yerel seçim yenilgisi ile işçiler bakımından popülist politikalara dönüş sağlanır ve kamu işçilerine yüzde 142 oranında zam yapılır (Boratav, 2012: 173-175).

Bu dönemin sonunda başlayan Körfez Krizi Türkiye'yi derinden etkiler. Yaşanan savaş ortamı ve Türkiye'deki bazı askeri üslerin ABD tarafından kullanılması, Türkiye'ye karşı bir karşı saldırı riski içerdiğinden turizm gelirleri olumsuz etkilenir. Yine Irak ile ticari ilişkileri olan firmaların ve sektörlerin bölgeye ihracatı da azalır. Yaklaşmakta olan 1991 seçimlerinde ANAP, halk desteğini yitirme kaygısı ile 1988 yılından itibaren popülist politikalara da yöneldiğinden ekonomik göstergelerde bozulmalar görülmeye başlar.

Özal döneminde, ithalat rejimini serbestleştirerek ihracatı teşvik eden radikal düzenlemeler yapılır, ihracatı geliştirmeye yönelik olağanüstü teşvikler verilir; Türkiye ekonomisinin altyapısıyla ilgili, haberleşme, ulaştırma, enerji alanlarında büyük yenileme yatırımları yapılır; turizmin ciddi bir endüstri sektörü haline gelmesini sağlayan adımlar atılır (Bora, 2005: 597).

Özal ANAP'ı, toplumun belkemiğini ("orta direk") oluşturduğunu ileri sürdüğü işçilerin, memurların, çiftçilerin, esnafın ve benzer kesimlerin temsilcisi olarak konumlandırır (Heper, 2011: 206). Ancak, ANAP iktidarının orta direği koruma hedefini gerçekleştirmekte başarılı olduğu söylenemez (Eğilmez ve Kumcu, 2008: 278).

Bununla birlikte, genel olarak değerlendirildiğinde, ANAP iktidarının yeni sağ ile kesişen neoliberal politikalarıyla, kamu sektöründe önemli bir dönüşümü başlattığı ve

Türkiye’yi ticaret ve finans alanında dışa açık bir ekonomi haline getirmekte başarılı olduğu söylenebilir.

4.1.5.2.3. Koalisyon hükümetleri dönemi

1991 yılında, 1983 yılından itibaren iktidarda olan ANAP’ın seçimleri kaybetmesiyle DYP-Sosyaldemokrat Halkçı Parti koalisyonu ekonomi yönetiminin başına geçer.

Bu koalisyon döneminde uygulanan ekonomi politikalarıyla ekonomik göstergeler hızla bozulmaya başlar, adeta olası bir krizin temelleri atılır (Parasız ve Eroğlu, 2017: 286).

Bu dönemde, popülist politikaların arttırdığı kamu harcamaları vergi artışı yerine Merkez Bankası kanalıyla sağlanan para arzı artışı yanında, sermaye hareketlerinin serbestleşmesinin etkisiyle ihraç edilen tahvillerin daha kolay dış kaynak sağlayan bankalar tarafından satın alınması ve ucuzlayan dövizin sağladığı ithalat avantajı ile neoliberal modele uyum sağlanır (Boratav, 2012: 179).

ANAP iktidarının son iki yılında, kamu açıklarının finansmanında ağırlığın Merkez Bankası üzerinden iç borçlanmaya çevrilmesi, iç borçlanmayı gerçekleştirebilmek için hazine bonolarının faiz oranının yüksek tutulmasını gerektirirken; 1993 yılına gelindiğinde kamu açıklarındaki artışa karşın Hazine’nin iç borçlanma faizlerini düşürme ısrarı sonucu devlet iç borçlanma ihalelerinin birkaç kez ertelenmesi; Hazine’nin Merkez Bankası kaynaklarına yönelmesine neden olur ki bu durum Merkez Bankası’nın net dış varlıklarında 1993’ten itibaren hızla bir azalma, iç varlıklarında ise hızlı bir artışla sonuçlandığından, Türkiye böyle bir ortamda döviz kurunun istikrarını sürdürmekte zorlanır ve 5 Nisan 1994’te TL’nin değerinin önemli ölçüde düştüğü bir devalüasyon yaşanır (Parasız ve Eroğlu, 2017: 287-288).

I. Çiller Hükümeti döneminde uygulanmaya başlayan 5 Nisan Kararları ile Türkiye esasında IMF ile uyumlu bir programı kendiliğinden uygulamaya başlar ve kısa bir süre sonra bir stand-by anlaşması yapılır (Parasız ve Eroğlu, 2017: 289).

1994 yılından sonra da “finansal istikrarsızlık, istikrarsız büyüme, kronik bütçe açıkları, yüksek enflasyon, hızla artan borç stoku, yapısal reformlarda gecikme” gibi sorunlar devam eder (Parasız ve Eroğlu, 2017: 289).

Bu yönüyle, 5 Nisan Kararları, kamuoyu nezdinde güvenilirliğini yitirmiş bir siyasal iktidar tarafından yapısal düzenlemelere gidilmeksizin hatta mevcutlar da bozularak uygulamaya sokulan ve başarısız sonuçlar alınan bir ekonomik istikrar programı örneği olarak tarihe geçer (Eğilmez ve Kumcu, 2008: 382).

Çin 1995 yılında parasını devalüe eder ve rekabet gücünü artırır, 1997 yılında Güneydoğu Asya ülkeleri paralarını ortalama yüzde 25-30 oranında devalüe eder, aynı dönemde Türkiye’de petrol ürünlerine yapılan zamlar sonucu enflasyon oranının hızla artmasına karşılık TL devalüe edilmez (Parasız ve Eroğlu, 2017: 300). Bu ülkelerden, ucuz ham madde ve yarı mamul ithaline dayalı üretim yapan endüstriler başlangıçta ihracat artışı sağlıyor görünse de haksız rekabete maruz kalan birçok sektör üretimlerini kısmak, eksik kapasiteyle çalışmak ve hatta piyasadan çekilmek zorunda kalır (Parasız ve Eroğlu, 2017: 300). Bu dönemde ekonomi politikası, reel sektördeki birçok endüstrinin aleyhine olsa da bankaların açık pozisyonları kaynaklı riskleri göz önüne alınarak finans sektörünün korumayı tercih edecek şekilde kararlar alır (Parasız ve Eroğlu, 2017: 300). Bu bilinçli seçimin de etkisiyle rekabet gücü yüksek olan bu ülkeler aslında kolaylıkla kendi “işsizliğini ülkemize ihraç ederler” (Parasız ve Eroğlu, 2017: 300).

Güneydoğu Asya krizine 1998 yılının üçüncü çeyreğinde IMF’in kaynak yetersizliği nedeniyle ülkeye desteğini askıya aldığını açıklamasının ardından Rusya krizinin de eklenmesiyle ortaya çıkan olumsuz ekonomik ortam, bu dönemde “kriz virüsünü almış olan” Türkiye’den önemli miktarda sermaye çıkışına neden olur, faizler genel düzeyi önemli oranda yükselir (Eğilmez ve Kumcu, 2008: 383-384; Parasız ve Eroğlu, 2017: 314).

1990’ların sonundan itibaren Türkiye, IMF’in programları uygulamaya başlarken; yapısal reform olarak nitelendirilen düzenlemelerin çoğu da Dünya Bankası’na aittir (Boratav, 2012: 197).

Bu programlar, IMF ve Dünya Bankası tarafından uzun vadeli yapısal uyum ve istikrar programının içindeki dörder aylık “gözden geçirme” süreçleri vasıtasıyla Türkiye’nin yakın bir denetimini içerir (Ekzen, 2009: 135).

Bu dönemde, başlatılan yapısal reformların ana hedefi ise bölüşüm ilişkilerinde işçi lehine olan yasal, kurumsal, ekonomik düzenlemelerin “popülist” addedilerek ortadan kaldırılması, yani ücretlerin belirlenmesinde tamamen piyasa koşullarının belirleyici olması, işgücü piyasasında esnek istihdam modellerinin hâkim olması, sosyal devlet uygulamalarından vazgeçilmesi ya da yoğunluklarının önemli ölçüde azaltılması, kamu hizmetlerinde kullanan öder ilkesine geçilmesi olarak sıralanabilir (Boratav, 2012: 200-202).

Bu gelişmelerin ardından 1999 yılında yeniden IMF ile sürdürülen 2000-2002 yıllarında izlenecek makroekonomik politikaların ana çerçevesinin oluşturulduğu yakın izleme sürecinin ardından, Türkiye yılın sonunda niyet mektubunu IMF’e iletir ve ülke ekonomisinin “2000’li yıllarının başındaki birikim ve büyüme (bölüşüm) stratejisini ortaya koyan” bir istikrar programının daha alt yapısı böylece hazırlanır (Parasız ve Eroğlu, 2017: 314; Yeldan, 2006: 160).

Niyet mektubu ile somutlaşan 2000-2002 yıllarını kapsayan Enflasyonu Düşürme Programı ana felsefesi açısından sadece “enflasyonu düşürme” odaklı teknik bir belge değildir; bunun çok daha ötesinde, bir yeniden yapılanma içine girerek, ulusal ekonomide kalıcı dönüşümleri amaçlar ve bir anlamda devletin toplumsal sınıflar ile olan tarihsel taahhütlerini yeniden gözden geçirmeyi de hedefler (Yeldan, 2006: 160). Ekonomide yeni bir birikim modeli ve bu modele uyumlu yeni bir toplumsal bölüşüm biçimi oluşturmayı hedefleyen bu istikrar programında devalüasyonlar önceden ilan edilerek, düşük enflasyon hedefine bağlı olarak faizlerin düşüşü öngörülür ancak program hem enflasyon hedefinden hem de cari açık hedefinden önemli oranda sapar (Parasız ve Eroğlu, 2017: 315; Yeldan, 2006: 162). Bu sapma faizlerin düşeceği öngörüsünde bulunan ve bu nedenle yoğun bir biçimde devlet iç borçlanma senetlerine yönelen bazı finansal kuruluşların iflasına sebep olur (Parasız ve Eroğlu, 2017: 316). Cari açıktaki sapma ise temel olarak tüketim kaynaklı ithalatın durdurulamamasından kaynaklanır (Parasız ve Eroğlu, 2017: 316). Türk ekonomisi 2000 yılının Kasım ayının sonuna doğru; bankacılık sektöründeki düzenlemelerin hızla ve kısa sürede yapılacağına ve bu nedenle bazı küçük bankaların TMSF’ye devredilmesi olasılığı olduğuna inanan sektörün bu bankaların kredi hatlarını kapatması ya da kısıtlaması, özelleştirmelerde gecikmelerden kaynaklı olarak istikrar programının hedeflerine

ulaşamayacağı öngörüsünde bulunan bazı yabancı finans kurumlarının ortaya çıkardığı güven bunalımı, IMF’in özelleştirmelerin hedefin altında olması gerekçesiyle taahhüt ettiği kredi dilimlerini ödemek de gecikmesi sonucunda ciddi bir likidite kriziyle karşı karşıya kalır (Eğilmez ve Kumcu, 2008: 387; Parasız ve Eroğlu, 2017: 316).

Bu krizin ardından içi boşaltılan ve fon yönetimine alınan bir holding bankasının 10 milyar doları aşan bir borç yükünün hazine tarafından üstlenilmesi krizi daha da derinleştirir (Parasız ve Eroğlu, 2017: 316).

Bu dönemde likidite krizinin çıkışına neden olan temel konu bankalarla ilgili düzenlemelerin çok kısa sürede yapılacağına ilişkin beklentidir (Eğilmez ve Kumcu, 2008: 391). Kriz, ekonomi yönetiminde (IMF’nin etkisiyle ya da herhangi bir etki olmaksızın) yanlış teşhis edilir ve yanlış tedaviye tabi tutulur (Eğilmez ve Kumcu, 2008).

19 Ocak 2001’de Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ile Başbakan Bülent Ecevit arasında MGK toplantısında yaşanan tartışmanın ortaya çıkardığı istikrarsızlığı izleyen günlerde, ekonomi yönetimi kamu bankalarının finansman kriziyle uğraşırken, birçok büyük şirketin faaliyet dışı gelirleri toplam gelirlerinin içinde yüzde 80’lere ulaşır; kredi vererek üretimi desteklemek yerine hazine kâğıtları üzerinden yüksek gelir sağlamaya yönelen çok sayıda verimsiz küçük bankanın da varlığıyla genel görünüm tam bir rant ekonomisine dönüşür ve Türkiye zorluklarla atlattığı 2000 yılı Kasım ayı krizinden yalnızca üç ay sonra şubat 2001 ekonomik krizini yaşar (Parasız ve Eroğlu, 2017: 317-318). Finansal araçlardan kısa vadeli gelir elde etmeyi amaçlayan yabancı kaynaklı para akışlarına bağımlı kılınan bir ekonomik sistemde daima krizi tetikleyecek bir sebep bulunur: 1994 krizinde bu sebep, iller hükümetinin i borç ihale faizlerini yapay olarak aşağı çekme çabası iken; 2001 krizinde Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasındaki bir çatışmanın kamuoyuna aktarılması olur (Boratav, 2012: 182).

Türkiye’de yıllarca süren yüksek enflasyon, düşük üretkenlikte emek yoğun birçok işletmenin kurulmasını sağlar, yani aslında “yüksek enflasyon marjinal endüstrilerin oksijeni olur”; dolayısıyla TL’nin aşırı değerlenmesi bu endüstrilerin yok olmasına,

işsizliğin artmasına ve gelir dağılımının daha da bozulmasına neden olur (Parasız ve Eroğlu, 2017: 318-319).

1980’li yılların sonunda şekillenen Washington Uzlaşısı’nın Türkiye yorumu olarak değerlendirilebilecek nitelikte hazırlanan yeni bir istikrar programı 14 Nisan ve 15 Mayıs 2001 tarihlerinde iki aşamada açıklanarak yürürlüğe konulur (Parasız ve Eroğlu, 2017: 325). Program ile mali sektörün yeniden yapılandırılması devlette şeffaflığın artırılması ve kamu finansmanının güçlendirilmesi ekonomide rekabetin ve etkinliğin artırılması, sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi şeklinde dört ana başlıkta yapısal reformlar kurgulanır (Parasız ve Eroğlu, 2017: 328).



Şekil 4.5. Washington Uzlaşısı Temel İlkeleri

Kaynak: (Eğilmez, 2020) kaynağından derlenerek oluşturulmuştur.

Bugünün küresel ekonomik düzenini belirleyen neoliberal ekonomi politikaları, 1970’lerde ortaya çıkmaya başlar ancak 1980’lerden itibaren yaygınlık kazanır (Eğilmez, 2020). Sovyetler Birliği’nin dağılmaya başlamasıyla birlikte bu politika demeti, ekonomist John Williamson tarafından Washington Uzlaşısı adı verilerek 1989 yılında 10 temel ilke haline getirilir (Eğilmez, 2020). Bu ilkelerin temel misyonu, ekonomik bağımsızlıkları zayıflayan ülkelerde, neoliberal ekonomi politikalarının egemen kılınması sağlayacak bir çerçeve sağlamasıdır; bu bakımdan IMF ve Dünya Bankası tarafından program kredisi ilişkisi kurulduğu andan itibaren uygulanması istenir (Eğilmez, 2020).

Güçlü ekonomiye geçiş adı verilen programı çerçevesinde kamu destekli sermaye birikim modelinden, piyasa koşullarının ölçü ve ölçek alındığı sermaye birikim modeline geçilir (Parasız ve Eroğlu, 2017: 331).

V. Ecevit Hükümeti tarafından bölüşüm ilişkilerini, sosyal güvenlik mekanizmalarını, finansal sistemi, ekonomik altyapı ile kamu yönetimini yeni baştan biçimlendiren, bir dizi yasa hızla TBMM'den geçirilir (Boratav, 2012: 182-183).

Washington Uzlaşısı'nın Türkiye versiyonu gibi görünen güçlü ekonomiye geçiş programının en önemli ayağı ise faiz dışı fazla verilmesidir (Parasız ve Eroğlu, 2017: 331). Vergi ve bankacılık reformu diğer önemli başlıklar olarak sıralanır (Parasız ve Eroğlu, 2017: 332).

Bu dönemde uygulanan istikrar programlarına rağmen siyasi istikrarsızlıklar ve ekonomik istikrarsızlıklar birbirini besler. Siyasi istikrarsızlıkların sebebi genellikle koalisyon hükümetlerinin uzlaşma kültürünü yansıtmayan politikalarıdır. Ekonomik tarafta ise uluslararası krizlerin Türkiye'ye yansımaları ile başlar. Ancak, enflasyon ve cari açık hedeflemelerine istikrar programlarına rağmen ulaşamaması, reel ekonominin ikinci plana atılarak, rant ekonomisiyle gelir elde edilmesi, bankacılık sistemindeki önemli yapısal sorunlar Türkiye'yi krizlere karşı daha da kırılgan hale getirir. Birçok vatandaşımızın hayatını kaybettiği 1999 depreminin ulusal ekonomi üzerinde oluşturduğu tahribat da burada anılmalıdır. Ancak bu dönemde özellikle bankacılık sektöründen çıkarılan derslerin ve gerçekleştirilen yapısal reformların, Türkiye'ye sonraki yıllarda karşılaştığı ekonomik krizlerde önemli bir avantaj sağlar.

4.1.5.2.4. AK Parti dönemi

Türkiye ekonomisi 2001 krizinden sonra ana hatları Dünya Bankası ve IMF tarafından belirlenen büyük bir neoliberal dönüşüm yaşar ve yapısal reformlar adı altında uygulanan bu dönüşümün esasını “devletin ekonomi üzerindeki rolünü kısıtlamayı ve özerk kurumların etkisini artırmayı hedefleyen politikalar” oluşturur (Cömert, Çelik ve Şengül, 2022: 2).

AK Parti, iktidara geldiğinde uygulanmakta olan IMF destekli istikrar programını 2008 yılı ortasına kadar sürdürür; bu programla enflasyonu kısa sürede yüzde 10'un

altına düşürür; 2008 küresel ekonomik krizinin Türkiye’ye yansıdığı 2009 yılına kadar ekonominin büyüme performansı da oldukça başarılı görünür (Eğilmez, 2023).

Kapitalizmin krizlerinin temel başlangıç noktası para arzındaki artış ile genişleyen kredi talebinin uyardığı yatırım çılgınlığının ortaya çıkarttığı bir nevi balona benzetilen yüksek oranlı ekonomik büyümelerin hızla geri çekilmesi, yani balonun patlamasıdır (Topçu, 2020: 372). Orijini ABD olan 2008 küresel ekonomik krizinde de bu kural işler, konut ve konut kredileri sektöründeki aşırılıklar krize neden olur (Topçu, 2020: 372).

2008 yılında yaşanan küresel krizde, Türkiye, 1999 yılından başlayarak uyguladığı yapısal reformlar neticesinde finans kesiminde herhangi bir çöküş yaşamaz ancak reel sektör için bu kriz yaklaşık dokuz yıldır IMF eksenli yürütülen istikrar politikalarından kaynaklanan sorunları daha da derinleştirir.

1999 sonundan başlayarak uygulanan üç istikrar programı ile 2008 yılına gelindiğinde IMF programı ile dayatılan yüksek reel faiz ve düşük kur politikası ile reel sektör tahribat yaşarken; reel faizin yüksekliği gelir bölüşümünü “faiz ve kar sağlayan kesim lehine” döndürür (Kazgan, 2010: 22). Bu süreç, bozulan iç ve dış fiyat yapısından, özelleştirme ve tasfiye şartlarına uzanan bir çizgide, başta girdi ithalatı olmak üzere ithalatı sürekli teşvik eden bir sürece dönüşür (Kazgan, 2010: 25). Türkiye giderek büyüyen dış açıkları ve büyüyen dış borç stoku, buna karşılık ciddi tahribata uğrayan bir reel sektör ile 2008’in ikinci yarısından itibaren küresel krizin yansıyan etkileri karşısında kırılganlık oranı, riskleri çok yüksek bir ekonomi durumundadır; 2008’in son çeyreğindeki şiddetli çöküş işte bu kırılganlıkların bir sonucu olarak görülür (Kazgan, 2010: 25).

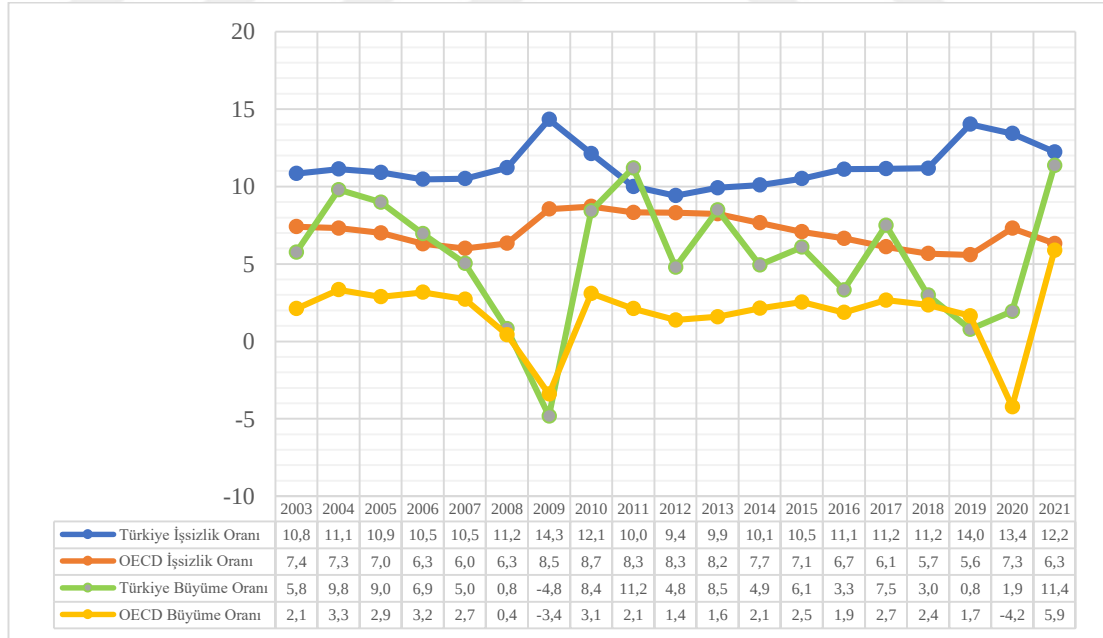
2002 – 2007 yılları arasında yaklaşık yüzde 7 oranında ekonomik büyüme gerçekleşir; küresel ekonomik krizin etkisiyle bir daralma görülürse de 2009 yılının sonundan itibaren büyüme yeniden ivme kazanır ve 2013 yılında Türkiye OECD ülkeleri içinde ikinci, G20 ülkeleri içinde dördüncü en hızlı büyüyen ekonomi olur (Karagöl ve Ortakaya, 2014: 8).

Ekonomik büyümedeki başarılı görünen göstergeye rağmen bu dönem için AK Parti, “bir önceki koalisyon tarafından yürürlüğe konulan neoliberal programı derinleştirmiş” olmakla da eleştirilir (Cömert vd., 2022: 2).

2013 yılında FED olarak bilinen Amerikan Merkez Bankası'nın sıkılaştırma politikası uygulayacağını açıklaması küresel ekonomide belirsizlikleri artırınca, dış finansmana bağlı olan ülkemizden yabancı fonların çıkışı artar; bu küresel soruna eklenen içsel sebeplerin de etkisiyle TL'de değer kaybı kaçınılmaz olur (Karagöl ve Ortakaya, 2014: 10-11).

Yapılan bir çalışmaya göre seçilmiş 26 ülke ile yapılan bir kıyaslamamanın sonucu olarak: 2002-2020 yılları arasında seçilmiş ülkelere göre daha iyi bir büyüme performansı gösteren Türkiye için, son dönemde yaşanan yapısal çalkantıların asıl sebebi olarak da görünen temel sorun, "istihdam yaratmayan ve kırılganlıkları besleyen bir büyüme modeline" sahip olmasıdır (Cömert vd., 2022: 22-23).

Bu dönemde işsizlik oranının da büyüme oranının da OECD ortalaması üzerinde seyrini devam ettirdiği görülür. 2008 küresel ekonomik krizinin yansımalarının görüldüğü 2009 yılında ekonomik büyüme ve işsizliğe etkileri oldukça olumsuzdur. Krizin etkisiyle işsizlik oranında yüzde 14,3 düzeyi görülür. 2010 yılı ile başlayan düşüş eğilimi 2012 yılında yüzde 9,4 düzeyine kadar sürer. Sonrasında ise yeniden yükselişe geçer.



Şekil 4.6. Türkiye-OECD İşsizlik ve Büyüme Oranları (2003-2021)

Kaynak: (OECD, 2023a, 2023b)

Açıklama: İşsizlik verileri çalışma çağı nüfusu olarak sınıflandırılan 15-64 yaş grubuna ilişkindir. Büyüme verilerinde (gayri safi yurt içi hasılanın yüzde olarak yıllık büyüme oranları) harcama yöntemi esas alınmıştır.

Ancak, Covid-19 pandemisinde Türkiye'nin sağlık alanında ve çalışma hayatında aldığı başarılı tedbirlerin işsizlik ve büyüme oranlarında OECD ortalamasına göre daha iyi bir performansının gösterilmesine katkı sağladığı görülür. Genel olarak bir değerlendirme yapıldığında, OECD ülkelerinde ılımlı büyüme performanslarına rağmen işsizliğin başlangıç yılı olarak kabul ettiğimiz 2003 yılından daha düşük bir orana gerilemesinde başarılı olunduğu; aynı dönemde Türkiye'nin yüksek büyüme performansına rağmen işsizlik oranının halen başlangıç yılının üzerinde seyrettiği görülür. Bu yönüyle veriler, Türkiye'de büyümenin istihdama katkısının sınırlı olduğu iddiasını doğrular niteliktedir.

4.1.5.3. Çalışma ilişkileri

12 Eylül'e giden süreçte Türk demokrasisi zor ve bunalımlı günlerden geçer. Yasama organında Cumhurbaşkanlığı seçiminin tamamlanamaması nedeniyle yaşanan siyasal tıkanıklık; yürütme organında koalisyonların taraftarlarına alan kapma yarışından yıpranmış ve işlemez hale gelmiş bir bürokrasi ile kendini gösterir. Yargı mercileri ise siyasal ve ekonomik istikrarsızlıkların birbirini beslediği bir ortamda özellikle gençlerden oluşan siyasal açıdan keskin bir şekilde gruplaşmasının sonucu olarak doğan bir toplumsal şiddetin sonuçları ile uğraşmaktadır.

12 Eylül 1980 askeri darbesinin hemen ardından işçi-işveren ilişkilerinin müzakereye dayalı doğasının ve temel kurumlarının işleyişlerine büyük oranda müdahale edilmesi hatta ani bir şekilde durdurulmasının sebebi, her iki kesimin artık müzakere yoluyla uzlaşamaz hale gelmelerinden olsa gerektir.

1980'li yılların sonlarına doğru askeri yönetimin görece etkinliğinin azalması, iktidarda olan ANAP ve onu takip eden hükümetlerin seçimlerde desteğini kazanmak istedikleri işçi kesiminin taleplerini yeniden gündeme almalarını sağlar. Nitekim sendikal temsil yeniden normalleşir, toplu pazarlığın yeniden etkinleştirilmesi sağlanır, kamu işçilerinin uzun bir süre bastırılan ücret ile mali ve sosyal hakları yeniden geliştirilir.

Bu dönem içinde özellikle koalisyon döneminde ekonomik gerçeklikten uzaklaşan siyasilerin vaatleri birçok durumda gerçekleşemediği gibi yaşanan ekonomik krizlerin neticesinde kamu kesiminde özelleştirme dalgası da yükselir.

Ekonomik krizlerin IMF uyumlu ya da IMF güdümlü olan istikrar programları ile aşılmaya çalışılması tüm ücretli kesimin ücret ile mali ve sosyal haklarında reel gerilemelere neden olur.

Bununla birlikte 1999 yılında İşsizlik Sigortası Kanunu ile işsizlik sigortasının hayata geçirildiği ve İŞKUR'un yeniden yapılandırıldığı görülür. Bu düzenlemenin yürürlük tarihi olan 8 Eylül 1999, Türkiye'de emeklilik koşullarına kademeli yaş koşulunun getirilmesi bakımından çalışma ilişkilerinde önemli bir uyuşmazlık alanını ortaya çıkarır. Tek kanun ve tek kurum ilkesiyle yürütülen sosyal güvenlik reformu da gecikmeler yaşansa da en sonunda 2008 yılında uygulamaya geçirilir. Sosyal sigortalar alanını düzenleyen tek kanun haline gelen 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na tabi olarak ilk kez çalışma hayatına başlayan kadınlarda emeklilik yaşı 58, erkeklerde ise 60 yaş olarak belirlenir. Ancak 2035 yılı sonunda emeklilik şartlarını sağlayamayacak olanlar bakımından ikinci bir kademelendirme yapılır. Buna göre, 2048 yılında kadın ve erkeklerde emeklilik yaşı 65'e yükseltilir.

Bu dönemde, bireysel iş ilişkilerini düzenleyen ve 1971 yılında yürürlüğe giren 1475 sayılı İş Kanunu kıdem tazminatına ilişkin bir maddesi dışında yürürlükten kaldırılır. 2003 yılında Avrupa Birliği ve ILO normları dikkate alınarak hazırlanan 4857 sayılı İş Kanunu yürürlüğe girer.

Toplu iş ilişkilerini düzenleyen ancak 12 Eylül rejiminin ruhunu yansıtmakla eleştirilen 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu ise 2012 yılında yürürlükten kaldırılır. Bunların yerine de 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu yürürlüğe girer.

1970'li yıllardan devralınan ve 80'lerin başında süren toplumsal huzursuzluk, çalışma ilişkilerini saran kaotik ortam; demokratik kurum ve kurallar güçlendikçe etkisini kaybeder. Ancak bu normalleşmenin getirilerini olumlu anlamada dikkatli olunması gerekir. Zira bu dönemde uygulanan neoliberal politikalar Keynesyen politikaların oluşturduğu ya da güçlendirdiği sosyal refah uygulamalarını önemli oranda aşındırır. Bu bakımdan, 24 Ocak Kararları'nı uygulamaya başlayan 12 Eylül rejiminin yönetimi

sivil iktidara devretmeden, kıdem tazminatını bir tavan tespitiyle sınırlandırması bir tesadüf değildir. Kıdem tazminatının çalışma ilişkilerinde halen önemli bir uyumsuzluk alanı olarak görülmesinin bu bakış açısıyla okunması önemlidir.

4.1.5.3.1. Milli Güvenlik Konseyi dönemi

12 Eylül'ün öncesinde sosyal, ekonomik ve siyasal alanlardaki olumsuz koşullar yanında hukuki çerçeveden doğan önemli aksaklıklar, yasama organından, yasaları uygulamakla yükümlü yürütme organına ve yargı mercilerine kadar uzanır ve işçi-işveren ilişkilerinin normal koşullar içinde işlemesine imkân kalmaz (Kutal, 1982: 152).

Bu dönemde işçi-işveren kesiminin bulunduğu durumun görünümü şöyledir:

Türk demokrasisi ile birlikte Türk endüstri ilişkileri düzeninin içine girdiği bunalımdan işçi ve işverenlerin karşılıklı sağduyuları ile çıkamamalarında, bir kısım sendikanın ideolojik ve politik saplantıları ön plana geçirmeleri, sendika içi demokrasinin ciddi tehlikelerle karşılaşması, grev ve lokavtların birçok işkolunda hiçbir uzlaşma ümidi olmadan uzaması gibi nedenlerin rol oynadığı söylenebilir (Kutal, 1982: 152).

12 Eylül 1980 tarihinde Türk Silahlı Kuvvetleri'nin bütünüyle ülke yönetimine el koymasından sonra çalışma ilişkilerindeki bu kaotik ortamı da işçilerin hak arama süreçlerini dondurmak, işçi kesiminin temsilcisi olan sendikaları ise işlevsiz kılmak suretiyle dağıtır. Kuşkusuz bu sermayeyi korumayı önceleyen işveren kesime lehine yapılmış bir tercihtir. Askeri rejimin bu tercihinin çalışma hayatında grevlerden kaynaklanan kargaşayı önlemeye ve kamu düzenini tesis etmeye yönelik olduğu iddia edilebilir. Ancak, işverenin de lokavt silahını kullandığının görmezden gelindiği aşikâr olan bu tercihin sonuç olarak, neoliberal politikaların itirazsız uygulanabilmesi için uygun bir zaman ve zemin yaratma da oldukça işlevsel olduğu görülür.

Askeri darbe ile aynı gün yayımlanan bir karar ile “kamu düzeni ve genel asayiş gereği olarak” DİSK, Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu ve bunlara bağlı sendikaların faaliyetlerinin durdurulduğu açıklanır (Kutal, 1982: 151). 14 Eylül 1980 tarihinde yayımlanan Millî Güvenlik Konseyi'nin kararı ile tüm grev ve lokavtlar ikinci bir karara kadar ertelenir ki bu durumda faaliyetleri sonlandırılmayan diğer

sendikaların da en önemli faaliyetleri olan toplu pazarlıkları fiilen durdurulur (Kutal, 1982: 151).

Bu dönemde işçi kesiminin genel yaklaşımı “darbeyi sessizlikle kabullenme” yönünde olur (Koç, 2010: 56).

12 Eylül askeri darbesinden hemen sonra siyasi ve sosyal hayat yanında sendikal faaliyetlerin durdurulması, toplu pazarlığın askıya alınması, bazı sendika yöneticilerinin yargılanması, ücretlerin belirlenmesinde Yüksek Hakem Kurulu’nun otorite haline getirilmesine rağmen mal, sermaye ve döviz piyasalarında uyum programı doğrultusunda fiyatlar serbest bırakılır; böylece, işçilerin ücretleri denetim altına alınması bir nevi “işgücü piyasasının da askeri denetim altına alındığını” gösterir (Boratav, 2012: 148-150; Ekzen, 2009: 114).

Faaliyetlerinin durdurulması bir aydan fazla sürmüş olan sendika, federasyon ve konfederasyonların mallarının idaresi, menfaatlerinin korunması, sözleşme ve kanundan doğan mali yükümlülüklerinin yerine getirilmesi bakımından kayyım atanması düzenlenir (Kutal, 1982: 163).

Darbenin yapıldığı günden itibaren sendikal örgütlenmeye, işçilerin ücret ve hak mücadelesine karşı takınılan katı ve ödünsüz tavır; Milli Güvenlik Konseyi’nin etkinliğinin sürdüğü bu dönemin “sermayenin karşı saldırıya geçtiği yıllar” olarak yorumlanmasına neden olur (Boratav, 2012: 154).

Bu dönemde kıdem tazminatına iki kez iki farklı baz kullanılarak tavan getirilir. Bunlardan ilki işçinin her bir yıl için alacağı kıdem tazminatının 30 günlük asgari ücretin 7,5 katını geçemeyeceğidir. 2320 sayılı Kanun ile 1980 yılında yapılan bu düzenleme asgari ücret artışının tahmin edilenin üzerinde gerçekleşmesi neticesinde işlevsiz kalır. Bu nedenle tavan düzenlemesi yeniden değiştirilir ve bu kez en yüksek devlet memurunun bir hizmet yılı için alacağı emekli ikramiyesi olarak belirlenir. 1982 yılında 2762 sayılı Kanunla yapılan bu değişiklik günümüzde halen geçerliliğini korur. Bu kısıtlamalara karşın 1983 yılında, 2869 sayılı Kanun ile kadın işçinin evlilik nedeniyle kıdem tazminatı almasına imkân tanındığı görülür.

Askeri rejim sivil iktidara yönetimi devretmekte kararlı olsa da çalışma ilişkilerinde tüm koşulları dönemin şartlarına göre hazırlama konusunda son bir adım daha atar. Bu adım sendikal hak ve özgürlüklerin kullanılmasında 1961 Anayasası'nın özgürlükçü ruhunu yansıtan iki kanunun yürürlükten kaldırılması, yerlerine ise dönemin neoliberal ruhuna uygun daha sınırlayıcı iki kanunun ikame edilmesidir. Önceki dönemde sendikal örgütlenmeye önemli alan açtığı, siyasal partiler ile sendikaları yakınlaştırdığı değerlendirilen 15.07.1963 tarihli ve 274 sayılı Sendikalar Kanunu yürürlükten kaldırılır. Aynı tarihli ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu da yürürlükten kaldırılır. 275 sayılı Kanun'un toplu iş sözleşmelerinin özellikle kamu kesiminde işçi kesimine reel artış sağlamasında, toplu iş uyuşmazlıklarında ise işçilerin grev silahını kullanmasında kolaylık sağladığı düşünülür. Bu Kanunların yerine sırasıyla 05.05.1983 tarihli ve 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, aynı tarihli ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu kabul edilir. 12 Eylül rejiminin bakış açısını yansıtmaması nedeniyle askeri darbe döneminin ürünü olarak eleştirilen bu iki kanun, toplu iş ilişkileri alanında 2012 yılında 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu yürürlüğe girinceye kadar uygulanır.

4.1.5.3.2. ANAP dönemi

Bu dönemde yeni sağ politikaların etkisiyle kamu iktisadi işletmelerinin ekonomideki varlığının tartışma konusu olması, işçileri ve sendikalarını yakından ilgilendirir. Çünkü kamu işverenin, bazen kamu işyerlerinde örgütlenen sendikalar ile iktidarda olan siyasi partinin kurduğu ilişkilerinin derecesine bazen yaklaşan seçim sürecine göre toplu pazarlık sürecinde mali anlamda daha rahat hareket etmesi, kamu işçilerinin özel sektördeki işçilere nazaran daha iyi şartlara sahip toplu iş sözleşmesinden yararlanmasına imkân sağlar. Yine kamu işvereni grevle karşılaştığı durumda dahi lokavt imkânını kolaylıkla kullanmaz. Bu kapsamda bu dönemde ortaya atılan özelleştirme uygulamaları sendikalar için önemli bir endişe kaynağı olur.

Çalışma ilişkilerini etkileyen bir diğer husus ise 24 Ocak Kararları ile alt yapısı hazırlanan neoliberal modelin sonucu olarak Türkiye'nin ekonomide tamamen dışa açık bir ülke olmaya yönelmesidir.

İşverenlerin dış rekabetten korunduğu ve ekseriyetinin dış pazarlara açılma ihtiyacı duymadığı 1960'lı yılların ithal ikameci sanayileşme modelinde, işçilik maliyetindeki artışlar nihai ürünün fiyatına fazlasıyla eklenebildiğinden, işçilerin sendikal örgütlenmesi nispeten kolaydır (Koç, 2010: 47; Makal, 2004: 137-138).

Dışa açık bir ekonomide ise uluslararası rekabet ön plana çıktığından klasik çalışma modeli olarak adlandırabileceğimiz bir işyerinde tam zamanlı çalışan işçiler olabildiğince kısmi zamanlı, düşük ücret ve sosyal haklara sahip esnek çalışanlar ile ikame edilir. Küreselleşmenin etkisiyle çok uluslu şirketler, işgücü maliyetinin yatırım kararlarını belirlemesini öne sürerek, üretimini orijin ülke yerine düşük işgücü maliyeti olan ülkelere taşır. Çok uluslu şirketlerin yatırım geçişkenliğinin yüksek olması özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler bakımından düalist bir nitelik taşır: yani hem bir fırsat hem de bir tehdittir. Ulus devletler, OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşların raporlarında ya da endekslerinde skorlarını yatırım yapılabilir seviyeye yükseltmek için refah devletinin işçilere bahşettiği birçok kazanımından feragat etmek zorunda bırakılır.

Bu dönemde, reel ücretler 1988 yılına kadar düşme eğiliminde dalgalı bir seyir izledikten sonra, dış pazarlarda tıkanma ve iç pazara yöneliş yanında işçi eylemlerinin de etkisiyle; “iki referandum yenilgisi ile bir seçim hezimetinin üst üste binmesi, ANAP'ı popülizme gönülsüzce de olsa dönmeye zorlar” (Boratav, 2012: 175-176; Makal, 2004: 138-139). ANAP döneminde 1989 yılında başlayan bu “yeni popülizm” dalgası, sanayi sektörlerinde hızlı bir ücret artışını da beraberinde getirir (Yeldan, 2006: 75).

1989 yılından itibaren vaat siyaseti ile yapılan ücret artışları, 12 Eylül rejiminin ardından işçilerin kazandığı bir zafer değildir. Nitekim Türkiye’de ekonomi politikalarında yaşanan dönüşüm tüm alanlara yayılır. İşgücü piyasasında tam zamanlı ve güvenceli istihdam modeli tartışılırken, bu modelin cömert bir işveren tarafından kolaylıkla uygulandığı kamu işyerlerinde bu değişim derinden hissedilmektedir. Bu esnek istihdam temalı dönüşümün bir sonucu olarak kamu işyerlerinde, ilki kadar cömert olmayan, sendikal örgütlenmeye ve toplu pazarlığa yanaşmayan, alt işveren ya da taşeron olarak adlandırılan ikinci bir işveren ortaya çıkar.

1988 yılında yürürlüğe giren 318 sayılı KHK ile kamu kurum ve kuruluşlarında yardımcı hizmetler sınıfı eliyle gördürülen daha çok bedensel/rutin işlerin ihale yoluyla üçüncü kişilere, yani alt işverenlere gördürülmesine yani hizmet alımına imkân sağlanır (Ersöz, 2014: 47). Bu yasal dayanağın ardından sürekli genişleyen hizmet alımı ile personel çalıştırılmasına dayalı esnek istihdam modeli yıllar içerisinde yüzbinlerce işçinin kamu kurum ve kuruluşlarında kamunun asıl işçilerinin çok altında ücret, mali ve sosyal haklar verildiği güvencesiz bir çalışma biçimine dönüşür.

Bu yıllarda KİT'ler, yapılan toplu iş sözleşmelerinde bir istek patlamasıyla karşılaşır ve kıdem tazminatı, çıplak ücretler, yan haklar gibi KİT'lerin kendi büyümeleri ile üstlenemeyecekleri mali yüklerin altına girer; bu çeşit taleplere karşı bürokrasinin direnci ise çok zayıftır, çünkü KİT'lerde “siyasi sebeplerle sevilmeyen bir kişi olmaktansa her isteğe evet deme eğilimi” hâkimdir (Tuna ve Yalçıntaş, 2011: 104).

Bu dönemde oy kazanma kaygısıyla ya da bilinçsizce uygulanan bazı hatalı politikalar neticesinde KİT'ler cari borç ve personel giderlerini dahi ödeyemez hale geldiğinden, ekonomik olarak hayati fonksiyonlarını kaybettikleri kabulüyle, kamu açıklarının telafisi için özelleştirme programına alınırlar (Boratav, 2012: 176-177).

Özelleştirme, yeni sağ düşüncenin; bireycilik, özgürlük, kendiliğinden düzen ve serbest piyasa ekonomisi ile sınırlandırılmış devlet ilkelerine uyumlu hareket edilmesinin bir sonucudur (Özer, 2015: 301).

Bu yönüyle ANAP hükümetinin politikalarının, devletin küçültülmesini, özelleştirmeyi ve serbestleştirmeyi savunan yeni sağ düşünceyle uyumlu olduğu söylenebilir. Özelleştirmelerle devletin ekonomik alandaki etkinliğinin azaltılmasının başlangıcı bu dönemdir. Her ne kadar eleştiriler ve yanlış anlaşılmalara anılsa da “işini bilen memur” bu dönemin kavramıdır ve geleneksel bürokrasiyi ülkenin “çağ atlamasının” önünde engel gören Özal'ın; kamu yönetimini “pratik kararlar veren ve uygulayan” bir yapıya dönüştürmeye çalıştığını ifade eder. Devletin dolayısıyla kamu yönetiminin sınırları, ekonomik ve sosyal hayatın özelleştirilemeyen, serbest piyasa kuralları ile yönetilemeyecek alanları olarak konumlanır. Bunun yanında serbest piyasa ekonomisine olan inançla, ihracata dayalı sanayileşme modelinin geçerliliğinin ispatı için muazzam bir teşvik mekanizmasını kullanılır. Ancak oluşturulan bu yapının

nimetlerinin “sermayeye”, külfetlerinin ise “ücretli kesime” ait olduğu; gelir dağılımının özellikle Özal’ın tabiriyle “orta direk” aleyhine bozulduğu söylenebilir.

4.1.5.3.3. Koalisyon hükümetleri dönemi

1990’lı yıllarda gücünü yitiren ANAP iktidarının yerine geçme yarışı 1991 genel seçimlerinde merkez sağda tüm toplum kesimlerine yönelik vaat siyasetinin zirve yaptığı bir siyasal atmosfere neden olur. DYP lideri Süleyman Demirel’in “kim ne verirse beş fazlası”, daha sonraları halefi Tansu Çiller tarafından da 1995 genel seçimlerinde kullanılan “herkese iki anahtar” vaatleri belki de en akılda kalanlarıdır.

I. Çiller Hükümeti döneminde, 1994 yılında döviz kurunun kontrolden çıkması, hızlı fiyat artışlarına rağmen birçok işletmenin iflası ya da üretimi durdurması, yüksek işsizlik gibi birçok sosyal ve ekonomik sorun yaşanır.

Bu bakımdan çalışma ilişkileri açısından milat sayılacak tarih 5 Nisan 1994’tür. IMF güdümlü olmasa da IMF uyumlu olarak nitelenen bu istikrar programının uygulanmaya başlaması işçi kesiminin 1989 yılından bu yana elde ettiği tüm kazanımları işlevsiz kılar.

1980 sonrasında ücretlerin gelişimi emek üretkenliğindeki gelişmelerden kopartılmış olduğundan, işçilerin reel ücretlerindeki 1980-1988 arasındaki daralmayı, 1990-1993 arasındaki genişleme izlese de 1994 krizinin aşılmasında yaşanan reel ücret çöküntüsü sonrasında ücretler genel bir durgunluğa girer ve 1997 itibarıyla reel ücretlerin trend değeri, ancak 1980 düzeyini koruyabilir (Yeldan, 2006: 72).

Bu dönemde kıdem tazminatı reformuna ilişkin taraflar ile uzlaşma sağlanmasa da 25.11.1992 tarihli ve 3846 sayılı "Hizmet İlişkisine İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkında 158 Sayılı Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna İlişkin Kanun" TBMM’de kabul edilir ("TBMM Genel Kurulu 31. Birleşim Tutanağı," 1992: 30).

3846 sayılı Kanun ile 158 Sayılı Sözleşme’ye taraf olunması iş güvencesi hükümlerinin ve kıdem tazminatının uluslararası sözleşme niteliğini haiz bir hukuki dayanağa sahip olması anlamında oldukça önemli bir gelişme olarak görülür.

Ancak, 11.12.1992 tarihinde Cumhurbaşkanı Turgut Özal tarafından bu Kanun bir defa daha görüşölmek üzere TBMM'ye geri gönderilir.

Geri gönderme tezkeresi TBMM Genel Kurulu'nda 13.12.1992 tarihinde okunur. Söz konusu tezkerede Cumhurbaşkanlığı'nın gerekçeleri şöyle sıralanır: 158 sayılı Sözleşme yalnızca üç Avrupa ülkesi (Fransa, İspanya, İsveç) tarafından onaylanmıştır. Diğer onaylayan ölkeler ise Nijerya, Uganda, Zaire, Zambiya, Kamerun, Gabon, Malavi, Etiyopya, Yemen gibi "geri kalmış Afrika ölkeleridir" ("TBMM Genel Kurulu 41. Birleşim Tutanağı," 1992: 298). Bu sözleşmenin gereğı olarak çıkarılacak iş güvencesi kanunu, yerli ve yabancı yatırımcıyı tereddüde sevk edecek, bu durum da işsizliğı artıracak, "henüz Avrupa ölkelerinde dahi itibar görmemiş" böyle bir sözleşmenin onaylanması, ölkemizi gereksiz şekilde taahhüt altına sokacaktır ("TBMM Genel Kurulu 41. Birleşim Tutanağı," 1992: 365).

158 sayılı Sözleşme'nin uygun bulunmasına yönelik hazırlanan bu kanun, 5 Nisan Kararları gölgesinde, yeniden görüşölmek üzere TBMM'ye gönderilmesinden yaklaşık bir buçuk yıl sonra, 9 Haziran 1994 günü TBMM'de görüşölerek kabul edilir ("TBMM Genel Kurulu 114. Birleşim Tutanağı," 1994: 331). 158 Sayılı Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğına İlişkin 3999 Sayılı Kanun Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel tarafından onaylanır ve 18 Haziran 1994 tarihli ve 21964 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girer.

158 sayılı Sözleşme kıdem tazminatına ilişkin hükümler içerse de esas iş güvencesine ilişkindir. Bu bakımdan Sözleşme'nin onaylanmasının ardından iş güvencesi ile ilgili bir yasanın yürürlüğe girmesi beklenir

Ancak 1990'lı yıllar da 1970'li yıllarda olduğu gibi ekonomik istikrarsızlıkların, koalisyon hükümetleri kaynaklı siyasal istikrarsızlıklarla buluştuğı bir dönemdir.

Bu dönemde, 1994 yılında ILO'nun Hizmet İlişkisine Son Verilmesi Hakkında 158 Sayılı Sözleşmesi'nin onaylanması çalışma ilişkileri açısından önemlidir. 158 sayılı Sözleşme, iş güvencesi ve kıdem tazminatına yönelik koruyucu hükümler içermesi nedeniyle dönemin esnek istihdam taleplerinin dengelenmesi için önemli bir fırsat sunar. Ancak, koalisyon hükümetleri iş güvencesi ve kıdem tazminatı reformuna öncelik vermediğinden 2002 yılına kadar bu yönde bir düzenleme yapmaktan kaçınılır.

1995 yılında önce bir genelge ile kurulan sonrasında yasal hüviyete kavuşan Ekonomik ve Sosyal Konsey de Türk çalışma ilişkilerinin sosyal diyalog eksikliğini gidermeye yönelik bir diğer önemli adım olarak görülebilir (Makal, 2004: 145). Ancak, Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulduğundan bu yana işlevini tam olarak yerine getirememekle eleştirilir.

Bu dönem içinde 1999 yılı önemli bir dönüm noktası olarak görülür. 1999 yılı temmuz ayında sermaye çıkışında yaşanan artış (1998 yılı temmuz ayından itibaren 7,6 milyar ABD doları net sermaye çıkışı ile bir önceki on iki ayda olan 12 milyar ABD doları yabancı sermaye girişi dikkate alındığında 20 milyar dolarlık tersine dönüş), 17 Ağustos depreminin üretim, tüketim ve yatırım üzerindeki yıkıcı etkisi, depremin hemen ardından eylül ayında kabul edilen İşsizlik Sigortası Kanunu bakımından ayrı bir önem arz eder (Boratav, 2012: 202-210).

İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 1999 yılında kabulü ve bir yıl sonra yürürlüğe girmesi çalışma ilişkileri açısından önemli bir diğer adımdır. Ancak, işsizlik sigortası fonunun yararlanma ölçütlerinin dar tutulması, fonun işsizler yerine kamu projelerinde kaynak olarak kullanılması, işverenlerin prim ödemelerinde teşvik unsuru olması eleştirilir (Boratav, 2012: 202). Eleştirilebilir yönleri olsa da sosyal sigortalar alanında önemli bir eksiklik olan işsizlik sigortası bileşeninin yasal olarak düzenlenmesi ve bir yıl sonra yürürlüğe girmesi çalışma ilişkileri açısından önemli bir adımdır. 1999 yılında İşsizlik Sigortası Kanunu ile VII. Demirel Hükümeti döneminde, 1992 yılında kaldırılan emeklilikte yaş koşulunun da kademeli bir geçişi içerecek şekilde yeniden düzenlenmesi de çalışma ilişkilerinde önemli bir tartışma alanı olur. Anayasa Mahkemesi tarafından bu düzenleme iptal edilir. Anayasa Mahkemesi iptal kararında sosyal güvenlik sisteminde yapılan yasal değişikliklerini taşıması gerek niteliği aşağıdaki şekilde açıklar:

Önceki sistemde kadınlar 38, erkekler ise 43 yaşında emekli olabilme olanağına sahipken, yeni düzenleme ile getirilen kademeli emeklilik sonucunda kadınlara 52, erkekler ise 56 yaşına kadar oldukça geniş bir aralık içinde emekli olabilme olanağı getirilmiştir. Bentte yapılan kademeli emeklilikte, sigortalılık süresinin esas alınması sonucunda, süreleri aynı, diğer koşulları değişik olan kişiler aynı yaş haddine tabi olmakta, ya da tüm koşulları aynı, sadece sigortalılık süresi farklı olan kişiler farklı yaş haddine bağlı tutulmaktadır. Yaşlılık, gerçekleşmesi yönünden diğer sosyal risklerden ayrı özelliğe sahiptir. Yasalarda

emeklilik yaşının kesin olması nedeniyle, sigortalı yarınını bu güvenlik içinde planlamaktadır. Sosyal devlet, sosyal adaletin, refahın ve güvenliğin gerçekleşmesini sağlayan devlettir. Sosyal güvenlik kuruluşları, çalışanların geleceğine ilişkin güvenliğini sağlamak durumundadır. Bu sağlanamadığı takdirde sosyal güvenlik kavramından da bahsedilemez. Bu nedenle, sosyal güvenlik sisteminde yapılan değişikliklerin hukuk devletinde olması gereken hukuk güvenliğini zedelemeyecek biçimde adil, makul ve ölçülü olması zorunludur. Sigortalı olarak çalışanların yaşlılık aylığından yararlanabilmeleri için, sigortalılık süresi, yaş ve ödenmesi gereken prim konusunda ... yapılan kademeli geçişe ilişkin düzenleme, makul, adil ve ölçülü olmadığından Anayasa'nın 2., 5. ve 60. maddelerine aykırıdır ("Anayasa Mahkemesi Kararı E. 1999/42, K. 2001/41 T. 23.02.2001," 2001).

23.05.2022 tarihli ve 4759 sayılı Kanun ile 2002 yılında yeniden kademelendirme yapılarak uygulamaya geçer. Bu kademelendirmenin alt katmanında bulunan erkekler bakımından 25 yıl sigortalılık süresi, 5975 prim günü ve 58 yaşını doldurmuş olmak; kadınlar bakımından 20 yıl sigortalılık süresi, 5975 prim günü ve 56 yaşını doldurmuş olmak şartları aranır. 4759 sayılı Kanunun kademelendirme düzenlemesi Anayasa Mahkemesi tarafından bu defa uygun bulunur. Yüksek Mahkeme, daha önceki iptal kararının gerekçelerinin 4759 sayılı Kanun'da dikkate alındığını vurgulayarak; bu düzenlemeyle sağlanan geçişin makul, adil ve ölçülü olduğuna karar verir ("Anayasa Mahkemesi Kararı E. 2003/18, K. 2004/88, T. 24.6.2004," 2007).

8 Eylül 1999 sonrası ilk defa hizmet akdiyle çalışmaya başlayanlar bakımından ise emeklilik yaşı kadınlarda 58, erkeklerde 60 yaş olarak belirlenir.

Süleyman Demirel'in sosyal politika anlayışı veya deneyimli bir siyasetçi olarak oy kazandırma potansiyeli yüksek olan toplumsal beklentilere yönelik üstün farkındalığı veya bunların bir birleşimiyle önce Adalet Partisi sonrasında DYP hükümetleri döneminde sosyal güvenlik sisteminin aktüeryal dengelerini gözetmeden emeklilikte yaş şartını sigortalılar lehine kaldırmaya yönelik bir politika yönelimi oluşturur. 1969 ve 1992 yıllarında Demirel'in yaş şartını kaldırması, 38 yaşında emekli olmaya hak kazanan kadın çalışanların, 43 yaşında emekli olmaya hak kazanan erkek çalışanların ortaya çıkmasını ve bu kişilere sosyal güvenlik sisteminden yaşlılık aylığı bağlanmasını sağlar. Demirel'in ardından gelen hükümetler bu politikayı finansal açıdan sürdürülebilir bulmaz ve yaş şartını geri getirir.

Bu süreçler, çalışma ilişkilerinde sosyal güvenlik sisteminin öngörülebilir ve şeffaf olma niteliğini olumsuz etkilediği gibi, prim günü ve sigortalılık süresi şartlarını sağlayan ancak yaş şartını bekleyen işçilerin kayıt dışı istihdama yönelmesine de neden olur. Bu kapsamda, V. Ecevit Hükümeti döneminde yaş şartının yeniden getirilmesi aktüeryal gerekçelere ve diğer ülke uygulamalarına dayandırılrsa da işçi kesimince inandırıcı bulunmaz. Türk çalışma ilişkilerinde, “emeklilikte yaşa takılanlar (EYT’liler)” olarak adlandırılan bir kesim ortaya çıkar.

İşsizlik sigortasının hayata geçirilmesiyle işsizlik ödeneğinin Türkiye’de uygulanmaya başlanması çalışma hayatında bir diğer tartışmayı hızlandırır.

Kıdem tazminatı bir nevi işsizlik ödeneği işlevine de sahiptir. Dolayısıyla kıdem tazminatının bir fona dönüştürülmesine yönelik işveren kesiminin beklentileri sıklıkla dile getirilmeye başlanır. İşveren kesimi bu taleplerini dile getirirken, mevcut maliyetlerini göz önüne alarak önemli bir maliyet düşüşü beklentisi içindedir.

Bu kapsamda kıdem tazminatının işsizlik sigortası işlevi 1999 yılından yasal olarak işsizlik ödeneğine dönüştürülse de işçilere iş güvencesini sağlayan tek enstrüman halen kıdem tazminatıdır. Bu kapsamda kıdem tazminatının mevcut yapısının değiştirilmesinin iş güvencesinin de ortadan kaldırılması anlamına geldiği düşünülerek; 158 sayılı Sözleşme’nin gerekliliklerini karşılayacak, işçileri işyerinde keyfi fesihlere karşı iş güvencesi sağlayarak koruyacak bir yasal değişiklik için bir başka çalışma daha yapılır.

2002 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile işçi ve işveren kesimi temsilcilerinin yer aldığı bilim komisyonu tarafından kıdem tazminatının fona dönüştürülmesine yönelik bir taslak hazırlanır. Aynı zamanda, 2002 yılında 9.8.2002 tarihli ve 4772 sayılı Kanunla 10 ve üzeri işçi çalıştırılan işyerlerinde işten çıkarmanın geçerli sebebe dayandırılması gerekliliği de düzenlenir.

Böylece kıdem tazminatının dolaylı iş güvencesi işlevinin, İş Kanunu tarafından doğrudan karşılanması amaçlanır.

2002 yılında yapılan kıdem tazminatının fona dönüştürülmesine ilişkin bu çalışma taraflarca makul bulunmaz. Taslak ile ulaşılmaya çalışan tüm çabalar böylece akim kalır.

4772 sayılı Kanun da benzer bir sürecin muhatabı olur. İşveren kesimi hazırlık aşamasından itibaren muhalif oldukları güçlendirilmiş iş güvencesi hükümlerinin uygulanmaması için tüm imkânlarını seferber eder. Sonucunda da bu Kanun hükümleri uygulanamadan 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanunu yürürlüğe girer ve iş güvencesi kapsamı 30 ve üzeri işçi çalıştırılan işyerleri olarak yeniden belirlenir. Bu tercih, işyerlerinin önemli bir oranı 30 ve altı işçi çalıştıran işyerlerinden oluşan Türkiye’de iş güvencesinin uygulama alanını büyük ölçüde daraltır.

Boratav'a göre, ilk 25 yılı dışarıda tutulur ise popülist bir parlamenter rejim olarak görülebilecek Cumhuriyet Türkiye'sinde, işçi kesimi, somut ve örgütlü bir mücadele sonucunda haklarını elde etmezler; işçiler, siyasi iktidarın “ödünler bahşedilen aktörleridir” (2012: 237). Bu nedenledir ki çizilen sınırların ötesinde haklar kazanılmaya başlandığında popülizm son bulur, genellikle ekonomik krizler bahane edilerek, kazanımlar sermayenin talep ve beklentilerine uygun olarak geriye götürülür ve bu durum Türkiye'ye özgü olmayıp, az gelişmiş olarak nitelendirilebilecek diğer ülkeler için de geçerlidir (Boratav, 2012: 238).

Bu dönemde 1994 ve 2001 ekonomik krizleri yaşanır. Ekonomik krizler sermayenin “rövanş” aldığı dönemler olduğundan, krizlerden sakınma esnekliğinden tamamen yoksun olan işçiler bakımından bu dönemlerde bölüşüm göstergeleri aleyhlerine gelişir (Boratav, 2012: 216-222).

Bu dönem, çalışma ilişkileri bakımından işçi kesimi tarafından genellikle “güvencesizlikle” eş görülen bir başka dönüşüme tanıklık eder. Bir işçinin tam zamanlı olarak tek bir işyerinde belirsiz süreli/sürekli nitelikteki iş sözleşmesi ile işe başlayıp emekli olana kadar aynı işyerinde istihdamını sürdürmesine yönelik klasik istihdam yaklaşımı artık yerini atipik istihdam olarak adlandırılan kısmi süreli, geçici süreli, belirli süreli gibi çalışma modellerine bırakmaya başlar. İstihdam modellerinin bu dönüşümünde, yaşanan ekonomik krizler yanında Türkiye’ye 1999 Helsinki zirvesinde AB’ye aday ülke statüsü verilmesinin de önemli bir hızlandırıcı etkisi

olduğu söylenebilir. AK Parti döneminde yasalaşmış olsa da 4857 sayılı İş Kanunu büyük ölçüde bu esneklik yaklaşımı içinde 1990'ların koalisyon döneminin son hükümeti olan V. Ecevit Hükümeti döneminde hazırlanır. 1475 sayılı İş Kanunu'nun yerine alacak olan bu taslakta, esnek istihdam modelleri başta olmak üzere birçok konuda ILO sözleşmeleri yanında AB mevzuatındaki düzenlemeler önemli bir girdi olarak kabul edilir. Taslakta genel gerekçe yanında esnek istihdama ilişkin birçok maddenin gerekçesinde AB mevzuatına atıf yapılması bunu kanıtlar niteliktedir.

4.1.5.3.4. AK Parti dönemi

Bu dönemin başlangıcında 22.05.2003 tarihinde işçi ve işveren ilişkilerini düzenleyen 4857 sayılı İş Kanunu TBMM'de kabul edilir. TBMM'ye sunulan İş Kanunu Tasarısı'nın genel gerekçesinde, 1475 sayılı İş Kanunu yürürlüğe girdikten sonra geçen süreçte yaşanan değişimler yanında 1980 yılından itibaren yoğunlaşan yeni sağ politikalarla AK Parti dönemine kadar geçen 22 yılda değişen algının da izlenebileceği önemli tespitler yer alır.

Örneğin gerekçe metninde küresel rekabetin esnekleşme olgusunu zorunlu olarak gündeme getirdiği vurgulanır ("İş Kanunu Tasarısı," 2003: 44). Bu tespit yalnızca Türk ihraç ürünlerinin fiyat rekabetini ifade etmez. Aslında dönemsel olarak Türkiye gibi ekonomisi dış kaynak girdisine bağı olan ülkeler bakımından bir hususa daha işaret etmektedir.

Dünya Bankası, IMF, OECD gibi uluslararası kuruluşlar yayınladıkları raporlarda ülkeleri sıralarken incelenen ülkenin istihdam modellerini, işe alma ve işten çıkarma kurallarını, işten çıkarma kararlarının idari veya yargısal denetim mekanizmalarını, yasal asgari ücreti, işçiye ödenen ihbar ve kıdem tazminatlarının hak kazanma koşulları ve tazminat tutarlarını, sosyal güvenlik primini ve işçi ödemelerinde vergi kaynaklı maliyetleri bir bütün olarak değerlendirmektedir. Bu bağlamda daha esnek bir işgücü piyasası, küresel ölçekteki doğrudan yabancı yatırımların ulus devletler arasında oransal dağılımını etkileyen önemli bir değişken olarak ortaya çıkar. 1980'li yıllardan itibaren küreselleşme ile ulus devletlerin sınırlarının artan biçimde belirsizleşmesi, çok uluslu şirketlerin daha esnek işgücü düzenlemelerine ilişkin taleplerinin, ihracata dayalı büyüme modeline yönelen gelişmekte olan ülkeler bakımından, ihracatın ithalatı karşılama oranının da düşük olması halinde, küresel

rekabette geride kalma olgusu üzerinden adı konulmamış bir yükümlülük gibi görülmeye başlanır. Anılan gerekçenin bu bakış açısının bir yansıması olduğu söylenebilir.

Gerekçede yer alan bir diğer tespit ise, gelişen yeni teknolojilerin, kısmi süreli, çağrı üzerine çalışma, ödünç iş ilişkileri, iş paylaşımı modelleri, belirli süreli iş sözleşmeleri, alt işverenlik uygulaması gibi yeni çalışma modellerini yaygınlaştırdığıdır ("İş Kanunu Tasarısı," 2003: 44). Çalışma modellerindeki değişimlerin tek nedeninin salt teknoloji kaynaklı olmadığı açıktır. Esasında bu dönemde gerçekleşen, refah devletinin bir işverene bağlı olarak bir işyerinde uzun süreli hatta bazen emekliliğe kadar çalışma olgusunun, neoliberal dönemin koşullarına uyumlu olarak işyeri sınırları dışına taşan, birden fazla işvereni aynı anda kapsayan, kısmi ve geçici olabilen, işverenin yükümlülüklerini görece olarak azaltan atipik istihdam biçimlerine evrilmesidir. Teknoloji ise bu dönüşümün neoliberal arka planını gizleyen sanal bir örtü olarak kullanılmaktadır. Teknolojide geri kalmak bu yönüyle rekabet dezavantajı oluşturan ülkenin kalkınmasını engelleyen bir durum olarak imgelenir ki Özal Dönemi'nden itibaren "çağ atlama" hedefinin arkasında bu bakış yer alır. Bu bakımdan atipik istihdam modellerine karşı çıkmak bir nevi teknolojiye yani ülkenin kalkınmasına karşı çıkmak olarak kavramlaştırılır.

Nitekim gerekçenin devamında, Türkiye'nin değişim fırsatını kaçırdığından bahisle, "ekonomik kriz dönemlerinde işçi ve işverenlerin esnek kurallardan yararlanmalarına iş kanununun katı hükümleri olanak vermemiş, bu yüzden mevcut yasa hükümlerine aykırı uygulamaların yaygınlaştığı gözlenmiştir" denilmektedir ("İş Kanunu Tasarısı," 2003: 44). Kanuna aykırılıkların denetimi ve yaptırımlarının kamu idaresinin sorumluluğunda olduğu hususu bir kenara bırakılsa dahi 1475 sayılı Kanun'da çok sayıda değişikliğin gerçekleştiği bilinmektedir. Bununla birlikte, yapılan birçok değişikliğe rağmen, 1475 sayılı İş Kanunu özünde 1961 Anayasası'nın 41'inci maddesinde ifadesinin bulan ekonomik ve sosyal hayat düzenine sahip bir devlet algısının ürünüdür. Ancak 1982 Anayasası'nın 65'inci maddesi uyarınca ekonomik ve sosyal hayatta devletin rolü değişirken, çalışma ilişkilerini düzenleyen temel mevzuat bakımından bu değişime uyum sağlanamadığı anlaşılabılır. Özel sektörün ise bu

değişime yürürlükte bulunan yasal hükümlere rağmen uyum sağladığı ifade edilmektedir.

AB adaylık sürecinin gerekliliklerini yerine getirme bağlamında ise AB normlarının eksik olanlarının Türk İş Hukuku'na kazandırmak; aykırı hükümleri ise “yavaş yavaş Türk mevzuatından ayıklamak en isabetli yöntem” olarak belirlenir (“İş Kanunu Tasarısı,” 2003: 45).

Bununla birlikte, İş Kanunu'nun bir sosyal uzlaşmayı yansıtmadığı, ekonomik bakış açısı ile sosyal bakış açısı arasında bir denge kuramadığı, “çalışma koşullarını sosyal koruma hilafına esnekletiren düzenlemelerin kabulüyle”, Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana ilerleyici nitelik taşıyan sosyal korumanın, 4857 sayılı İş Kanunu ile bu niteliğini kaybettiği, bu durumun da Türk çalışma ilişkileri sistemi açısından bir şanssızlık olduğu da iddia edilir (Makal, 2004: 146).

Tasarının genel gerekçesinde, ülkemiz iş kanunlarının gelişim sürecinin, işçi haklarının olması gerekenden fazla genişlemesine yol açan bir yöntem izlediği, kıdem tazminatı örneği üzerinden eleştirel ifadelerle aşağıdaki şekilde açıklanır:

Türk yasa koyucusu iş yasalarında gerekli düzenlemeleri yaparken çağdaş gelişmeler ve normlardan yararlanma yerine mevcut hükümleri geliştirmeyi tercih etmiştir. Böylece yeni kanunlara gereksinim kalmayacağı sanılmıştır. Bunun en tipik örneği kıdem tazminatıdır. Politik düşüncelerin de etkisiyle kıdem tazminatı İş Kanununun en uzun maddesi haline dönüştürülürken bu hakkın kapsamı olağanüstü genişletilmiştir. Böylece işsizlik sigortasının işlevini de ülkemizde kıdem tazminatının üstleneceği düşünülmüştür. Hatta kıdem tazminatının ağırlaştırılmasının iş güvencesi alanında bile etkili olacağı ileri sürülmüştür. Bu düşüncelere katılma olanağı yoktur. Zira kıdem tazminatı, iş güvencesi ve işsizlik sigortası nitelikleri bakımından birbirlerinden farklı kurumlardır. Bunların ayrı ayrı, ancak birbirleri ile uyum içinde düzenlenmesi gerekmektedir. Nitekim ülkemizde kıdem tazminatının iş yasaları ile geliştirilmesi sonuçta işsizlik sigortasının en az yarım yüzyıl, iş güvencesinin ise çeyrek yüzyıl, Türk mevzuatına girmesini geciktiren nedenler arasında bulunmaktadır. Son yıllarda işsizlik sigortasının Türk sosyal güvenlik sistemi içinde yer alması, iş güvencesi alanındaki girişimler kıdem tazminatı ile ilgili hükümlerin yeni esaslara göre düzenlenmesini zorunlu kılmıştır. Kuşkusuz bu düzenleme aşamasında kazanılmış hakların saklı tutulması ve ülkemize özgü koşulların gözden kaçırılmaması önem taşımaktadır (“İş Kanunu Tasarısı,” 2003: 45).

Belirtildiği üzere büyük ölçüde önceki dönemde hazırlanan bu tasarıda kıdem tazminatının yeniden düzenlenmesi bir “zorunluluk” olarak belirtilse de AK Parti

döneminde genel kanı “sosyal tarafların uzlaşısı” halinde kıdem tazminatı reformunun yapılması şekline dönüşür. İşçi kesiminin de işveren kesiminin de kıdem tazminatının uygulanması bakımından sorunlar yaşadığı bilinmektedir. Bununla birlikte, uzlaşının sağlanamamasının temel nedeni, işçi kesiminde daha yoğun olsa da tarafların mevcut duruma göre hak veya yükümlülük bağlamında konumlarının kötüleşeceği endişesidir. Burada işçi ve işveren kesiminin tepkisi Lindbeck ve Snower’ın İçeridekiler-Dışarıdakiler Teorisi ile uyumludur. İşçi kesiminin temsilcisi olan sendikalar örgütlü bulundukları işyerlerinde, “içeridekilerin” maliyeti üzerinden kendi güvenli alanını oluşturur. İşveren kesimi ise “dışarıdakilere” uygun nitelikler kazandırmaya dönük maliyetleri göze almaktan kaçınır. İşveren kesiminin temel motivasyonu, “içeridekilerin” maliyetlerini azaltmaya yönelik diğer alternatiflere yönelmektir. Esnek çalışma modelleri de bu noktada “dışarıdakilerin” atipik çalışma biçimiyle, işyerinde ardıl “içeridekiler” grupları oluşturma imkânı sağlar. Esnek istihdamın tercih edildiği bu ardıl işçi gruplarının genellikle homojen nitelikte olması tercih edilmez. Kısmi süreli çalışan, çağrı üzerine çalışan, belirli süreli çalışan, uzaktan çalışan gibi aynı işyerinin işçisi olanlar arasında farklılaştırma yapılabildiği gibi; alt işveren (taşeron) aracılığıyla çalışan, özel istihdam bürosu aracılığıyla geçici çalışan gibi farklı işverenin işçilerinin işyerinde çalıştırılması suretiyle bu ardıl işçi grupları oluşturulur. Tam zamanlı çalışan işçinin yerine istihdam edilen bu ardıl işçi grupları homojen olmayan yapıları yanında işe alma ve işten çıkarma maliyetleri bakımından eskisine oranla daha düşük bir “içeridekiler” maliyetine neden olur.

Bununla birlikte, AK Parti döneminde kıdem tazminatı reformunun kendisi olduğu gibi işçilerin kıdem tazminatı haklarını doğrudan etkileyen, iş güvencesine ilişkin olan düzenlemelerde de sosyal diyaloga özel bir önem verildiği, işçi ve işveren kesimi arasında bir denge siyaseti izlendiği söylenebilir. Bu yönüyle işveren kesimince talep edilse dahi esnek çalışma modellerinin güvencesiz sayılabilecek biçimleri yasalaşmaz. Yasal olarak düzenlenen esnek istihdam modellerine ise klasik istihdamın tam ikamesi olmasını kısıtlayan bazı kurallar konur.

2003 yılında İş Kanunu Tasarısı’nın görüşmeleri esnasında bu durum AK Parti adına konuşan Ağâh Kafkas tarafından şöyle açıklanır:

Esnek çalışmaya ilişkin olayı, ben de bundan sonraki süreçte kaygıyla izleyeceğim; çünkü, ... bu müesseseleri kullanırken, tam olarak kullanmak yerine, onların içini boşaltmak gibi bir hastalığımız var. İnşallah ... bu hastalıktan kurtulur ve bu müesseseleri doğru kullanırız. Bu müesseselerin istismar edildiği yerde, herkes bilsin ki, ... düzeltmeleri yapacak güçtedir AK Parti.... Onun için, çalışma yaşamını düzenleyen bu yasalar dinamiktir. Bu dinamik olan yasalara "ben yaptım, oldu" mantığı içerisinde bakıyor olamayız. Burada -şu gelenekten kurtulmak durumundayız- İşverenimiz, Afrika gibi üretip, Avrupa gibi satma geleneğinden kurtulacak; işçimiz de işinin, iş güvencesinin sağlandığı sağlıklı bir ortamda çalışma imkânını elde edecektir ("TBMM Genel Kurulu 83. Birleşim Tutanağı," 2003: 47).

İşçi kesiminin yoğun itirazları neticesinde işletilen sosyal diyaloga örnek olarak, bir dış kaynak kullanımı yöntemi olan alt işverenlik verilebilir. İş Kanunu Taslağı'nı hazırlayan Bilim Komisyonu'nun önerdiği metinde alt işverenliğin işyerlerinde kullanımı neredeyse tamamen serbest bırakılır. TBMM'de önce bu haliyle kabul edilen madde işçi kesiminin itirazları sonrasında yeniden görüşülür. Yeniden görüşülme sırasında verilen bir önerge ile alt işverenlik yalnızca o işyerindeki yardımcı işlerde (genellikle temizlik, güvenlik, yemek gibi işler) veya asıl işin teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren bir bölümünde kullanılabilecek şekilde sınırlandırılır ve bu niteliği haiz olmayan işlerin alt işverene verilmesi, işveren kesiminin tüm ısrarına rağmen yasaklanır.

Bir diğer örnek ise AB mevzuatına uyum kapsamında özel istihdam bürolarının faaliyete geçmesine ve geçici iş ilişkisi faaliyetinde bulunmasına ilişkin yapılan düzenlemenin 2009 yılında 11'inci Cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından veto edildikten tam yedi yıl sonra faaliyet alanı oldukça sınırlandırılmış bir biçimde yasalaşabilmesidir.

2020 yılından bir başka örnek ise belirli süreli iş sözleşmesinin 25 yaş altı ve 50 yaş üzeri işçiler bakımından iki yıl süreyle sınırsız kullanımına imkân sağlayan kanun teklifinin, Plan ve Bütçe Komisyonu'nda kabulüne rağmen, işçi kesiminden gelen tepkiler üzerine Genel Kurul aşamasında kanun teklifinden çıkarılmasıdır.

Lindbeck ve Snower'in İçeridekiler-Dışarıdakiler Teorisi'nde, "içeridekilerin" kıdem tazminatını azaltmaya ya da diğer iş güvencesi hükümlerinde esneklik sağlamaya yönelik politikalara karşı olacağı belirtilir (Lindbeck ve Snower, 2001: 184).

Yukarıda örneklenen alt işverenlik, geçici iş ilişkisi, belirli süreli iş sözleşmesi gibi esnek çalışma modellerinin tamamının önemli bir ihtiyaçtan doğduğu ve gerekli olduğu kuşkusuzdur. Bu modellerin riski ise işyerindeki istihdamı birden fazla işverenin işçisinin bulunduğu parçalı bir yapıya dönüştürmek suretiyle, işvereni kıdem tazminatı ve iş güvencesi hükümlerinden kaçınmaya yöneltme ihtimalidir. İşçi sendikaları tarafından bu düzenlemelere karşı çıkılmasının temel nedeni de bu düzenlemelerin “içeridekilerin” yaptırım güçlerini açıkça zayıflatmalarından kaynaklanır.

AK Parti Dönemi’nde Sağlıkta Dönüşüm Programı ile yürütülen sağlık reformu ile sosyal sigortalar doğrudan sağlık kurumları aracılığıyla hizmet sunumundan çıkar. 2006 yılında 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile sosyal güvenlik reformunun yasal alt yapısı hazırlanır. Çeşitli iptal kararları neticesinde 2008 yılında 5510 sayılı Kanunun tam olarak yürürlüğe girmesiyle sosyal güvenlik alanında SGK tek otorite haline gelirken, 5510 sayılı Kanun ile hizmet akdiyle çalışanlar, bağımsız çalışanlar ve kamu görevlileri ile özel sandıklar gibi farklı sosyal güvenlik bileşenleri; primsiz ödemelerin de dâhil olduğu en kapsamlı haliyle tek çatı altında birleştirilir. 2012 yılında sosyal güvencesi olsun olmasın tüm Türk vatandaşlarının, Türkiye’de ikamet etmek kaydıyla, genel sağlık sigortası kapsamına alınması, işsizlerin ve aile bireylerinin korunması bakımından önemli bir gelişmedir.

AK Parti döneminde 2012 yılında çalışma hayatında önemli bir ihtiyaç olarak görülen iki yasal düzenleme hayata geçirilir. Bunlardan ilki 20.06.2012 tarihli ve 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’dur. İşyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğinin geliştirilmesini amaçlayan, kamu ve özel tüm işyerleri için geçerli olan bu kanunla iş kazalarını önlemeye yönelik birçok tedbir hayata geçirilir. Bununla birlikte, yasanın yürürlüğe girmesinden sonra da özellikle yer altı maden ocaklarında birçok iş kazası gerçekleşir. İkinci önemli düzenleme ise 18.10.2012 tarihli ve 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’dur. 12 Eylül rejiminin izlerini taşıyan 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu 6356 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılır. “Türk endüstri ilişkileri sisteminin işleyişini denetim altına alan” 2821 ve 2822 sayılı yasal düzenlemeler yürürlük süresi boyunca,

ILO-Türkiye ilişkilerini de olumsuz etkiler (Sayın ve Tümer, 2014: 1). 2001 yılında işçi ve işveren sendikaları konfederasyonları ile 2821 ve 2822 sayılı kanunlarda gerekli düzenlemeleri yapılması konusunda bir protokol yapılır ve on yılı aşan bir hazırlık sürecinde birçok taslak çalışmasının ardından işçi ve işveren kesimi temsilcilerinin de katkısıyla hazırlanan 6356 sayılı Kanun 2012 yılında TBMM’de kabul edilerek yürürlüğe girer (Sayın ve Tümer, 2014: 2).

AK Parti döneminin çalışma hayatına ilişkin önemli düzenlemelerinden bir diğeri ise 24 Aralık 2017 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye eklenen Geçici 23’üncü ve Geçici 24’üncü maddeler¹⁸ kapsamında: Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarında çalıştırılan alt işveren işçilerinin çalıştırıldıkları kurum ve kuruluşların sürekli işçi kadrolarına; mahalli idarelerde ise bunların şirketlerindeki sürekli işçi pozisyonlarına geçirilmesidir. Düzenlemenin kapsamında olan kamu kurum ve kuruluşlarında, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının birkaç istisnaî durum dışında yasaklanması önemli bir gelişme olarak görülür.

AK Parti döneminde tüm ülkelerde ekonomik ve sosyal hayatı neredeyse durduran Covid-19 salgını yaşanır. Bu salgından Türkiye’de ciddi biçimde etkilenir. 2020 yılının mart ayında başlayan bu zorlu süreçte çalışma hayatında işçileri ve işletmeleri koruyucu önemli tedbirlerin alındığı görülür. Alınan bu tedbirler hızlı bir biçimde yasalastırılarak, küresel sağlık krizinin çalışma hayatına olan etkileri en aza indirilmeye çalışılır.

Çalışma hayatına ilişkin işçileri ve işletmeleri korumayı amaçlayan bu tedbirlerden bazıları aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- Telafi çalışması süresinin 2 aydan 4 aya çıkarılmasına ve Cumhurbaşkanına bu süreyi 2 katına kadar artırma yetkisi verilmesine yönelik 4857 sayılı İş Kanunu’nda yapılan düzenleme.

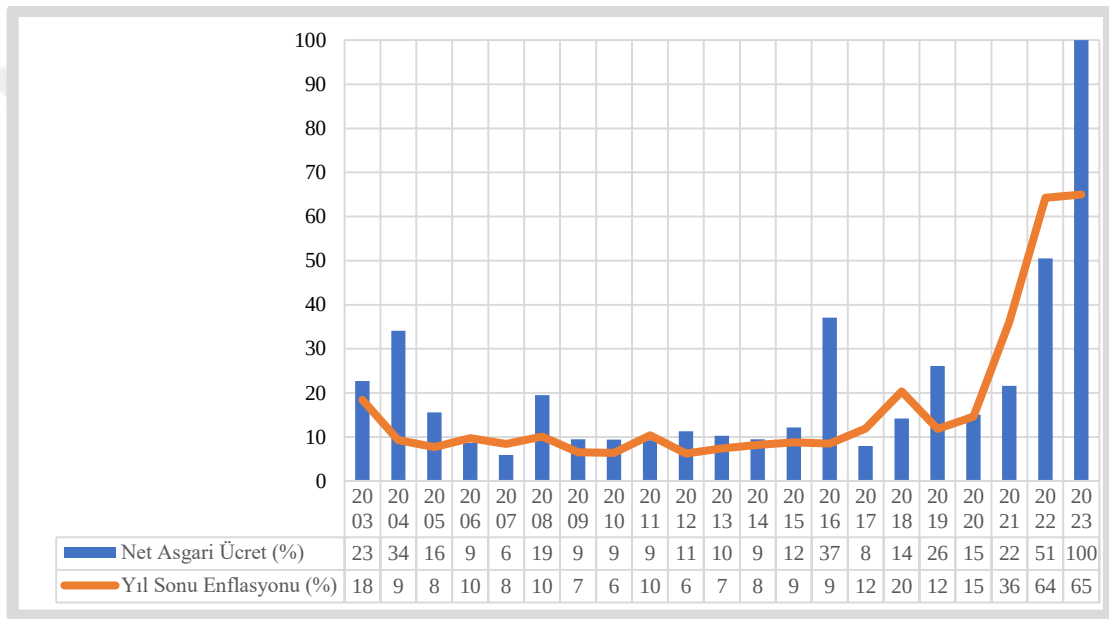
¹⁸ 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan bu düzenleme, 08.03.2018 tarihli ve 30354 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 01.02.2018 tarihli ve 7079 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanunun 118’inci maddesiyle aynen kabul edilmiştir.

- Tüm işçilerin iş sözleşmelerinin işveren tarafından feshinin bazı istisnalar dışında sınırlandırılmasına ve işçilerin işveren tarafından ücretsiz izne çıkarılabilmesine yönelik 4857 sayılı İş Kanunu'nda yapılan düzenleme.
- Kısa çalışma ödeneğine hak kazanma koşullarının kolaylaştırılmasına ve başvurularının daha hızlı ve daha esnek bir yöntemle sonuçlandırılmasına yönelik 4447 sayılı Kanunda yapılan düzenleme.
- İşsizlik ödeneği alamayan işsizler ile fesih yasağı nedeniyle ücretsiz izne çıkarılan işçilere nakdi ücret desteği verilmesine yönelik 4447 sayılı Kanunda yapılan düzenleme.
- 01.01.2019-17.04.2020 tarihleri arasındaki dönemde kayıtlı veya kayıt dışı çalıştırılıp işten çıkarılanların istihdama geri dönüşü veya bu tarihler arasında kayıt dışı istihdam edilenlerin kayıtlı istihdama geçişi için prim veya nakdi ücret desteği sağlanmasına yönelik 4447 sayılı Kanunda yapılan düzenleme.
- İlave istihdam desteği veya yeni istihdam desteği (17/4/2020 tarihinden sonra ilk defa 5510 Sayılı Kanun kapsamına alınan ya da daha önce tescil edildiği hâlde 2019/Ocak ila 2020/Nisan aylarında/dönemlerinde sigortalı çalıştırılmayanlara) verilmesine yönelik 4447 Sayılı Kanun'da yapılan düzenleme.
- Covid-19 döneminden olumsuz etkilenen yiyecek – içecek faaliyeti gösteren işyerleri başta olmak üzere hizmet sektöründeki bazı işyerlerine destek sağlanmasına yönelik 4447 Sayılı Kanun'da yapılan düzenleme.
- 50 ve altında işçi çalıştıran işyerlerine yeni istihdam ve ilave istihdam sağlamaları veya 20 gün ve üzeri nakdi ücret desteğinden yararlanan işçilerini çalıştırmaları halinde kredi faiz veya kâr payı desteği sağlanmasına yönelik 4447 Sayılı Kanun'da yapılan düzenleme.

Pandemi tedbirlerinin mali kaynağının İşsizlik Sigortası Fonu kaynaklarından karşılanması, 1999 yılında oluşturulan işsizlik sigortasının önemini bir kez daha gözler önüne serer.

Bu dönemde asgari ücretin de önemli bir sosyal politika aracı olarak kullanıldığı görülmektedir. AK Parti iktidarında belirlenen ilk asgari ücret 2003 yılı başında yürürlüğe girmiştir. Net tutarı 225,99 TL düzeyinde olan bu asgari ücret 01.01.2023

tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 8.506 TL düzeyine yükselmiştir. AK Parti döneminde, 2003 yılından itibaren, Asgari Ücret Tespit Komisyonu tarafından asgari ücretin belirlenmesinde enflasyonun önemli bir değişken olarak göz önüne alındığı görülür. Bu dönemde, asgari ücret artış oranının ekseriyetle gerçekleşen enflasyonun üzerinde seyrettiği söylenebilir. 2003 yılının ocak ayında 225,99 TL olan değer 2023 yılının ocak ayında Tüketici Fiyat Endeksi'ne göre 3.012,75 TL olmaktadır. Buna göre, AK Parti döneminde asgari ücret enflasyon karşısında yalnızca değerini korumakla kalmaz, 2023 yılının ocak ayı itibarıyla 2003 yılı ocak ayına göre reel olarak da 1,82 kat artış gösterir.



Şekil 4.7. Net Asgari Ücret Değişim Oranı-Enflasyon Oranı (2003-2023)

Kaynak: (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, t.y.; Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, t.y.)

Açıklamalar: Net asgari ücret verisi ilgili yılın ocak ayının ilk günü geçerli olan, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı internet sitesinde açıklanan tutardır. Enflasyon verisi, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası internet sitesinde yer alan ilgili yılın Tüketici Fiyat Endeksi'nin 12 aylık değişimiyle hesaplanan yılsonu enflasyon oranlarıdır. Küsurlu oranlar yuvarlanarak tam sayı olarak verilmektedir. 2023 yılı için yılsonu enflasyonu Orta Vadeli Program tahminidir.

AK Parti dönemi çalışma ilişkilerine ilişkin çalışmanın bu kısmında son değinilecek konu ise kamuoyunda emeklilikte yaşa takılanlar (EYT'liler) olarak bilinen bir kesime ilişkindir. Emeklilik/yaşlılık aylığına hak kazanmada prim ve sigortalılık süresine ek olarak 4447 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 8 Eylül 1999'da yaş şartı getirilmesi kamuoyunda 1999 yılından bu yana önemli tepkilerle karşılaşır. Çalışma hayatında

önemli bir sorun alanı haline gelen bu yaş düzenlemesi, anılan tarihten önce sigortalı olanlar bakımından, 01.03.2023 tarihli ve 7438 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılır. Bu yasal düzenlemeden yararlanmak suretiyle yaşlılık aylığı almak için işyerinden kendi isteğiyle ayrılan iş kanunlarına tabi işçiler, bir yıldan uzun süredir aynı işyerinde çalışıyor olmak kaydıyla kıdem tazminatına da hak kazanır. İşverenlerin kıdem tazminatı ödemelerine destek sağlamak için Kredi Garanti Fonu üzerinden EYT Destek Paketi açıklanır. Toplumsal açıdan EYT'liler olarak adlandırılan kesimi memnun eden bu yasal düzenleme hemen akabinde 8 Eylül 1999 sonrası ilk defa sigortalı olanların yapılan düzenlemeye yönelik eleştirileri ile karşılaşır.

Eleştirinin esası, sosyal güvenlik mevzuatında emeklilik için yeniden yaş şartı getirilmesine ve kademeli geçişe ilişkin düzenlemenin Anayasa Mahkemesi tarafından “beklenen hak” kavramı üzerinden değerlendirilerek sosyal güvenlik alanında tüm koşullar gerçekleşmeden “kazanılmış hak” doğmadığı bu yönüyle hak ihlali de oluşmadığı, bu bakımdan düzenlemenin Anayasa’ya uygun bulunduğu kararı verilmesine rağmen 8 Eylül 1999’dan önce sigortalı olanlar bakımından hak kazanmada bu tarihten önceki şartlara dönülmesidir.

2023 genel seçimlerinden kısa bir süre önce yapılan bu düzenlemede, 8 Eylül 1999 tarihinden sonra sigortalı olanlar bakımından ise herhangi bir değişikliğe gidilmez. Örnek vermek gerekirse, 7 Eylül 1999’da 18 yaşında olan ve bir işyerinde hizmet akdiyle uzun vadeli sigorta kollarına tabi zorunlu sigortalı olarak çalışmaya başlayan ve hiç ara vermeden çalışan bir kadın işçi 38 yaşında; erkek işçi ise 43 yaşında emekli olmaya hak kazanır. Aynı şartlarda ancak 9 Eylül 1999’da çalışmaya başlayan kadın işçi 58 yaşında, erkek işçi ise 60 yaşında emekli olabilecektir. Yani emeklilik yaşı açısından milat olarak kabul edilen 8 Eylül 1999 tarihinden bir gün önce ve bir gün sonra çalışmaya başlayan kadın işçiler arasında 20 yıl, erkek işçiler arasında ise 17 yıl fark bulunmaktadır. Eleştirinin temelini, sigortalılık başlangıcındaki bir günlük farkın dahi çok uzun yıllar beklemeyi gerektirmesi oluşturur.

Emeklilikte dağıtım sistemini esas alan yani tanımlanmış fayda üzerine kurulu bir emeklilik sistemine sahip olan Türk sosyal güvenlik sistemi açısından, 8 Eylül 1999 öncesi ve sonrası sigortalı olanlar bakımından oluşturulan bu farkın makul, adil ve ölçülü olduğunu söylemek gerçekten zordur.

Oluşan bu farkın önümüzdeki dönemde kamuoyunda oldukça tartışılacağı ve bir sonraki seçim döneminde birçok siyasi parti tarafından bu çelişkinin giderilmesine yönelik vaatlerin gündeme getirileceği aşîkârdır.

Bu noktada ortaya çıkan bu çelişkiyi çözmeye yönelik yaş şartının gözden geçirileceği herhangi bir alternatifte, sisteme yapılan katkı ile yararlanmayı objektif bir ölçüye bağlanması bakımından hakkaniyetli, sigortalı aktif/pasif karşılama oranı gibi ülkemizin emeklilik sistemi açısından da sürdürülebilir prim gün sayısına odaklanan çözümlerin, sosyal güvenlik sistemi açısından faydalı olacağı düşünülmektedir.

AK Parti dönemi çalışma ilişkileri bağlamında değerlendirildiğinde işçi ve işveren kesimi bakımından önem arz eden birçok yasal düzenlemenin hayata geçirildiği, sosyal güvenlik alanında önemli reformların gerçekleştirildiği görölmektedir. Ancak basın çalışanları ve gemi çalışanlarının çalışma ilişkilerini düzenleyen sırasıyla 5953 sayılı Kanunun ve 854 sayılı Kanunun güncelliğini önemli ölçüde yitirdiği görölr. Bunlardan ilki 1952 yılına, ikincisi ise 1967 yılına ait kanunlardır. Basın çalışanları ve gemi çalışanları bakımından güncel ihtiyaçlara yönelik kapsamlı bir değişikliğin bu dönemde yapılamadığı söylenebilir.

AK Parti döneminde, kıdem tazminatına ilişkin bakışın 1980’li yıllara göre önemli ölçüde değiştiği de görölmektedir. Bu dönemde iktidar, kıdem tazminatı reformunun gerçekleştirilmesini bir zorunluluk olarak görmez. Daha çok, sosyal tarafların uzlaşısını önceleyen ihtiyari bir yöne kayar. Bu yaklaşım kalkınma planları, ulusal istihdam stratejisi gibi birçok ulusal belgede de kendine bu haliyle yer bulur. Aranılan uzlaşının sağlanamaması da fon kurulmasına ilişkin yasal düzenlemenin üzerinden yarım yüzyıla yakın bir süre geçmesine karşın kıdem tazminatının 1475 sayılı Kanun’un 14’üncü maddesindeki haliyle yürürlükte kalması anlamına gelir.

İş Kanunu’nun yirmi yılı aşkın bir süredir yürürlükte bulunduğu, basın çalışanlarının ve gemi çalışanlarının çalışma ilişkilerini düzenleyen kanunların ise güncelliğini önemli ölçüde yitirdiği göröldüğünden; iş kanunları için bir kodifikasyona ihtiyaç duyulacağı düşünülmektedir. Önümüzdeki süreçte iş kanunlarının tüm yönleriyle yeniden ele alınmasına imkân verecek böyle kapsamlı bir çalışmanın, sosyal tarafların da katkı sunması halinde, kıdem tazminatı reformu için yeni bir fırsat daha oluşturacağı değerlendirilmektedir.

4.2. Kıdem Tazminatına İlişkin Yasal Düzenlemeler

Kıdem tazminatının, ortaya çıkışının ve gelişiminin izlenebileceği bir diğer kaynak mevzuat düzenlemeleridir. Yasal düzenlemeler ortaya çıktığı dönemin ruhuyla, düzenlediği konuya ilişkin yasama organının dolayısıyla toplumun bakış açısını önemli ölçüde yansıtır. Bu bakımdan aşağıda kıdem tazminatına ilişkin düzenlemeler üzerinden bu bakış açıları görülmeye çalışılmaktadır.

KANUN NO	YÜRÜRLÜK YILI	SÜRE ŞARTI	TAZMİNAT TUTARI	TAVAN
3008	1936	5 senelik kıdem	15 günlük ücret	-
5518	1950	3 senelik kıdem	15 günlük ücret	-
931	1967	3 senelik kıdem	15 günlük ücret	-
1475	1971	3 senelik kıdem	15 günlük ücret	-
1927	1975	1 senelik kıdem	30 günlük ücret	30 günlük asgari ücretin 7,5 katı
2320	1980	1 senelik kıdem	30 günlük ücret	30 günlük asgari ücretin 7,5 katı
2762	1982	1 senelik kıdem	30 günlük ücret	En yüksek devlet memuruna bir hizmet yılı için ödenecek azami emeklilik ikramiyesi

Tablo 4.1. Türkiye’de Kıdem Tazminatına İlişkin Yasal Düzenlemeler

Kaynak: Tabloda belirtilen kanun metinlerinden derlenerek oluşturulmuştur.

Ülkemizde kıdem tazminatı ilk kez 3008 sayılı İş Kanunu ile 1936 yılında düzenlenir. İş kanunlarına tabi çalışanları ve bunların ailelerini ilgilendiren, doğrudan ve dolaylı olarak etkilediği kişi sayısı bakımından oldukça yüksek bir sosyal öneme sahip olan kıdem tazminatında 1950 yılında, işçilerin tazminatına hak kazanmada süre şartı düşürülür. 1975 yılında yapılan bir değişiklik ile ise miktarın iyileştirilmesi sağlanır, ancak kıdem tazminatı için bir fon kurulması da öngörülür.

Bu kapsamda, 3008 sayılı İş Kanunu'nun yürürlükten kaldırılmasını takip eden ve halen kıdem tazminatına ilişkin hükümleri yürürlükte bulunan 1475 sayılı İş Kanunu, kıdem tazminatının bir asra yaklaşan geçmişinin son yasal düzenlemesidir. Kıdem tazminatı düzenlemeleri ait oldukları dönemin siyasal ve ekonomik koşullarının izlerini taşır. Bu bakımdan, siyasal ve ekonomik alanda etkilediği kitlenin niceliği itibariyle önemli bir düzenleme olan kıdem tazminatı, devletin çalışma hayatına müdahalesi için bir araç olarak; doğduğu, geliştiği ve değiştiği dönemlerin koşullarını anlamamıza imkân sağlar.

Kıdem tazminatının doğuşu sosyal devlet uygulamalarının ortaya çıktığı dönem ile uyum arz eder. Gerek kapsamı gerekse sağladığı faydaya ilişkin olumlu değişimler 1970'li yıllarda zirveye ulaşır. 1980'li yıllardan itibaren ise yeni sağ politikaların etkisinin artması ile uyumlu olarak kazanımlarda geriye gidişler görülür.

Bu bakımdan, Türkiye'de kıdem tazminatı uygulamasının, sosyal devletin yükseldiği yıllarda çalışma hayatının kapitalist sisteme uyumunda önemli bir araç olarak görüldüğü; yeniden dağıtımdaki "koruyucu ve cömert" karakteri ile işçileri ve işçi sendikalarını sınıf bilincinden dolayısıyla tarihin akışında başarılı uygulama örnekleri göstermekte pek de mahir olmayan sosyalist ekonomik sistemden uzaklaştırmakta etkin olarak kullanıldığı, kapitalist sistem ile bütünleşmeyi sürdürmeye dönük işlevselliğini bu dönem boyunca etkin olarak sürdürdükten sonra da ekonomik sistemin neoliberal politikalar ekseninde dönüşümü sürecinde yeniden dağıtımdaki bu rolünün sınırlandırıldığı görülür.

Bu dönüşümde, kıdem tazminatının fayda düzeyini sınırlandırmanın ilk başvuru yöntemi, kıdem tazminatı için bir fon kurulmasına yönelik reformdur. Koruyucu karakteri ise tam da bu reform önerisinin içeriğinde daha az görünür bir biçimde sunulur. Fon kurulması ile kıdem tazminatının iş güvencesi fonksiyonu kendiliğinden zayıflar. Çünkü işverenin, iş sözleşmesini sonlandırması artık fon ile işçi arasında bir neden-sonuç ilişkisi haline gelir. Yani, geçerli ya da geçersiz bir sebeple işten çıkarma, işverenin sorumluluğunu doğrudan etkileyen ve çoğu durumda mali bir külfeti de olan bir uygulama olmaktan çıkarılır.

12 Eylül 1980 askeri darbesinin ardından kıdem tazminatına önce 2320 sayılı Kanunla, sonrasında ise 2762 sayılı Kanunla hakkın kullanımını kısıtlayıcı nitelikte tavan

getirilir. Özellikle 2762 sayılı Kanunla getirilen ve halen hüküm olarak geçerliliğini koruyan kıdem tazminatı tavanının işçilerin aleyhine bir düzenleme olduğu açıktır.

12 Eylül 1980'den yönetimin ANAP Hükümeti'ne bırakıldığı Aralık 1983'e kadar Cumhuriyet tarihinin en yoğun yasa yapma sürecinin izlendiği, toplam 669 yasanın çıkarıldığı, askeri rejimin “adeta devleti militarist düzlemde yeniden restore” ettiği söylenebilir (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2012b: 74). Bu şartlarda kıdem tazminatının sınırlandırılmış haliyle yürürlükte bırakılmasının dahi işçiler için önemli bir kazanım olduğu söylenebilir.

Askeri rejim açısından kıdem tazminatının yürürlükte bırakılması, dondurulan toplu pazarlık sürecine rağmen kamu işçilerine görece yüksek zamlar verilmesi, işçi çıkarmanın daha önce benzeri görülmeyen bir biçimde sıkıyönetim komutanlıklarının iznine bağlanması gibi uygulamalar; toplumsal şiddetin ve terör olaylarının bitmesinin sağladığı toplumsal meşruiyeti güçlendirmeye, askeri rejimin demokrasiyi kesintiye uğratmasının meşruiyet tabanını genişletmeye, sivil yönetime geçişte askeri rejim tarafından işaret edilen siyasi partiye bir şekilde avantaj da sağlamaya yönelik tercihler olarak görülebilir.

Bu dönemi belki de en iyi özetleyen cümle, 12 Eylül Darbesi'nin ardından, işveren kesimince, örgütlü işçi kesiminin kastedilerek söylendiği iddia edilen; “Yirmi yıldır biz ağladık, onlar güldü” sözüdür (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2012a: 7). Refah devleti uygulamalarından duyulan “derin rahatsızlığı” çok veciz şekilde belirten bu cümle, işçi kesimi bakımından yeni bir dönemin başladığının da işaretini verir.

Uzun yıllar işveren kuruluşlarında üst düzey yöneticilik yapmış Halit Narin, bu cümlelerin yazılı basında yer aldığı haliyle kendisi tarafından söylenmediğini ifade etse de yaptığı açıklamaların içeriği, basında yer alan haberleri tekzip etme ihtiyacı hissetmemesi, işveren kesiminin hislerine tercüman olmak maksadıyla bu cümleyi söylemiş olma ihtimalini artırır niteliktedir. Bu konuya ilişkin TBMM 12 Eylül Darbesi'ni Araştırma Alt Komisyonu'nda şu açıklamaları yapar:

Evet, doğru söylemişim ama ben o lafı söylemedim. ... O yazılmışsa gazetelere, kafalara da yazılmışsa 'O, ben değilim.' desem hiç fark etmez. Şimdi, o işin aslı şudur: Anayasa'mıza baktığımız zaman, 'Anayasa, sosyal dengelere ağırlık veren, çalışan ve çalıştıran taraflar arasında kanunlarda eşitliği, dengeyi bozmayacak olan bir nizam içinde çalışır.' maddesi vardır. Hâlbuki 1980

senesine kadar iktidarlar daima işçi lehine olan kanunlara ağırlık vermiş, işveren lehine bir tek kanun maddesi çıkmamıştır. Onun özü, bundan sonra işçi-işveren ilişkilerinde dengeler kurulacak mantığında yapılan bir konuşmadır. Onu bir arkadaşımız, basındaki becerikli bir arkadaşımız, buna çevirmiş. ... Ama gerçeği, ... 1980 senesine kadar olan kısmında hükûmetlerin çıkarmış olduğu yasalarda işvereni ikinci plana iten, işçiyi hep ön planda tutan kanunlardan kaynaklanan bir yaklaşımdır. Aldım, kabul ettim ve itirazım yok (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2012a: 7).

12 Eylül askeri darbesinin 24 Ocak Kararları'nın uygulanmasındaki kararlığı, bu tarihten sonra işverenlerin en çok yakındığı konuların başında gelen kıdem tazminatına ilişkin birçok düzenleme önerisi getirilmesiyle sonuçlanır.

Çalışmanın bu alt bölümünde kronolojik olarak kıdem tazminatına ilişkin mevzuatın ortaya çıkışı ve değişimi izlenmektedir.

4.2.1. 3008 sayılı İş Kanunu

3008 sayılı Kanuna kadar olan dönemde hayata geçirilen düzenlemelerin, işçinin korunması bakımından yetersiz olduğu görülür. Bu eksikliği gidermeyi amaçlayan 3008 sayılı Kanunun, yürürlüğe girme sürecindeki gecikme kadar yürürlüğe girmesinden sonraki süreçte de beklentileri karşılamaktan uzak kaldığı söylenebilir. Bu duruma bir örnek olarak, kapsam sorunu gösterilebilir. Kanun yalnızca, mahiyeti itibariyle yolunda işleyebilmesi için günde en az on işçi çalıştırmanın gerektiği işyerlerini kapsama almaktadır. Bu ölçüt, dönemin işyeri bazında çalışan sayısı düşünülürse, pek çok işçinin daha başlangıçta kapsam dışı kalması ile sonuçlanır. Yine Kanun ile grev ve lokavtın yasaklanması, uyuşmazlıkların çözümünde kamusal bir mekanizma tercih edilmesi, dönemin ruhunu yansıtan bir başka sınırlayıcı örnektir.

Bununla birlikte, Kanunda İşçi Sigorta İdaresi'nin kurulmasının düzenlenmesi, zorunlu sigortalılığın vazgeçilemeyen bir temel hak olarak ele alınması, altı ay içinde kısa vadeli sigorta kollarının¹⁹ düzenlenmesinin öngörülmesi önemlidir. Kanunun hazırlanma ve yürürlüğe girme dönemindeki gecikmeler, içerdiği düzenlemelerin

¹⁹ Kısa vadeli sigorta kolları; sigortalı işe veya çalışmaya başladığı anda oluşabilecek risklere karşı, sigortalıya veya yakınlarına koruma sağlar. Kısa vadeli sigorta kollarını nitelikleri bakımından, “mesleki risk” ve “sosyal risk” sigorta kolları olmak üzere iki ana grup altında toplanır. Mesleki riskler, iş kazaları ile meslek hastalıkları; sosyal riskler: hastalık ve analık halleridir (Sosyal Güvenlik Kurumu).

yerine getirilmesi sürecinde de devam eder. İşçi Sigorta İdaresi'nin kuruluşu için de dokuz yıl daha beklemek gerekir ve ancak 1945 yılında gerçekleşir.

3008 sayılı İş Kanunu'nu ortaya çıkaran ekonomik ve siyasi ortama bakıldığında işçi ve işveren arasındaki ilişkilere bir düzen getirilmek istendiği, "işçiyi koruyucu" hükümler ilave etmek suretiyle de görünürde de olsa bir denge sağlanmasının hedeflendiği söylenebilir. Görünürde bir koruma olmasının temel nedeni denetimsizlik ile birleşen kolektif hak arayışına getirilen katı sınırlardır.

Ülkemizin ilk İş Kanunu olan 3008 sayılı Kanun'un kıdem tazminatına ilişkin düzenlemesi şu şekildedir:

"Bilûmum işçiler hakkındaki fesihlerde, beş seneden fazla olan her bir tam iş senesi için ayrıca on beş günlük ücret tutarında tazminat dahi verilir" ("İş Kanunu," 1936).

4.2.2. 5518 sayılı Kanun

Günaltay Hükümeti döneminde, 25.01.1950 tarihli ve 5518 sayılı Kanun ile 3008 sayılı Kanunun kıdem tazminatını düzenleyen 13'üncü maddesinde değişiklik yapılır. Bu düzenlemenin en önemli yönü, 3008 sayılı Kanun'un yalnızca "tazminat" olarak adlandırdığı uygulamanın tam adının yani "kıdem tazminatı" kavramını mevzuatımıza kazandırılmasıdır.

Bir diğer önemli husus ise, işçilerin, kıdem tazminatına hak kazanabilmesi için işyerinde geçirmesi gereken hizmet süresinin beş yıldan üç yıla düşürülmesidir. Ayrıca, ilk kez bu yasa ile kıdem tazminatının hak kazanma koşulları da düzenlenir. Bu düzenlemenin neticesinde kıdem tazminatı iş sözleşmesinin sona erdiği her durumda ödenen bir tazminat olmaktan çıkar. Aşağıda yer alan bu düzenleme ile kıdem tazminatı hak kazanma koşullarını daha detaylı belirlemeye yönelik birçoğu 1475 sayılı İş Kanunu'na da aktarılan, böylece günümüze kadar geçerliliğini sürdüren bazı önemli değişiklikler de yapılır.

Madde 13- İş akdinin işveren tarafından bu madde veya 16 ncı maddenin I ve III numaralı fıkralarına göre ve işçi tarafından ise 15 nci maddenin I ve II numaralı fıkralarına dayanılarak veya askerlik hizmeti dolayısıyla feshedilmesi halinde üç yıldan fazla çalışmış olmak şartıyla işe başladığından itibaren her bir tam iş yılı için işçiye 15 günlük ücret tutarında bir tazminat verilir. İşçilerin kıdemleri iş akdinin devam etmiş veya fasıllarla yeniden akdedilmiş olmasına

bakılmaksızın aynı işverenin bir veya müteaddit iş yerlerinde çalıştıkları süreler nazara alınarak hesaplanır. İş yerinin devir veya intikali yahut diğer bir suretle bir işverenden başka bir işverene geçmesi halinde işçinin kıdemî iş yerindeki hizmetleri toplamı üzerinden hesaplanır. Kıdem tazminatı ise; bu intikal devresindeki işverene aittir. İş yeri intikal ile beraber devam ettiği takdirde (hilâfına hüküm olmadıkça) kıdem tazminatı yeni işverene ait olur. Aynı kıdem süresi için bir defadan fazla tazminat ödenmez.

4.2.3. 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun

Bunların yanında genel nitelikte olmayan ancak çalışanların işverenleri ile ilişkilerini, iş ilişkisindeki karşılıklı hak ve yükümlülükleri düzenleyen özgülenmiş çalışma kanunları da bulunmaktadır. Örneğin, Türkiye'de yayınlanan gazete, internet haber siteleri ve süreli yayınlarla, haber ve fotoğraf ajanslarında her türlü fikir ve sanat işlerinde çalışan ve İş Kanunundaki işçi tanımı kapsamında olmayan çalışanları kapsamına alan 13.06.1952 tarihli ve 5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun bu niteliktedir.

Özellikle, 5953 sayılı Kanun kapsamındaki basın çalışanlarının kıdem tazminatı, işçilere göre önemli farklılıklar taşır iken Anayasa Mahkemesi tarafından bazı hükümlerin iptal edilmesi neticesinde her iki düzenleme birbirine oldukça yakınsamış durumda bulunmaktadır²⁰. Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı sonrasında basın çalışanları bakımından kıdem tazminatının tabi olduğu bir tavan tutarının bulunmaması dışında önemli bir farklılık kalmadığı söylenebilir.

4.2.4. 854 sayılı Deniz İş Kanunu

Yine, 20/4/1967 tarihli ve 854 sayılı Deniz İş Kanunu adından da anlaşıldığı üzere gemiadamları ve bunların işverenleri hakkında uygulanır. 854 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce 10.03.1954 tarihli ve 6379 sayılı Deniz İş Kanunu yürürlükteydi.

²⁰ 5953 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinde yer alan; "Meslekte en az 5 yıl çalışmış olan gazetecilere kıdem hakkı tanınır", "Ancak yıllık hizmetin altı aydan az kısmı nazara alınmaz." hükümleri, Anayasa Mahkemesi tarafından 04.05.2023 tarihli (E.2021/62; K:2023/89) karar uyarınca, işçilere nazaran gazeteciler aleyhine olan bu düzenlenmenin, nesnel ve makul bir temele dayanmadığını belirterek iptal edilmiştir.

854 sayılı Deniz İş Kanunu'ndan önceki 6379 sayılı Kanundaki düzenlemede kıdem tazminatı aşağıda görüleceği üzere tutar ve koşullar²¹ açısından daha sınırlı bir biçimde düzenlenir.

İş akdinin (9) ncu maddenin (II) ve (III) numaralı bentlerinde yazılı sebeplere müsteniden feshedilmesi hallerinde, aynı işverenin hizmetinde veya aynı gemide hizmet süresi üç seneden az sürmüş bulunan gemi adamları hakkında (30) günlük ve hizmet süresi üç seneden fazla sürmüş bulunan gemi adamları hakkında ise (60) günlük ücretleri tutarında tazminat verilir.

Yürürlükte bulunan 854 sayılı Deniz İş Kanunu'na tabi gemi adamları bakımından çalışılan işyerinin gemi olmasından kaynaklı bazı farklı düzenlemeler olmakla birlikte kıdem tazminatının esası bakımından gemi adamlarının ve işçilerin farklı kanunlarda düzenlenen ancak oldukça benzer içerikte kurallara tabi oldukları söylenebilir.

Bu nedenlerle, çalışmanın odağı olan İş Kanunu'na tabi işçilerin kıdem tazminatı ile basın çalışanları ve gemi adamları bakımından kıdem tazminatının farklı hükümlerine ilişkin ayrı bir değerlendirme yapılmamaktadır.

İşçilere ilişkin, 2003 yılından bu yana 1475 sayılı İş Kanunu'nun kıdem tazminatına ilişkin 14'üncü maddesi dışındaki tüm maddeleri yürürlükten kaldırılmış durumda olduğundan işçi-işveren ilişkilerinin düzenlendiği temel düzenlemenin 4857 sayılı İş Kanunu olduğu söylenebilir. Kıdem tazminatı düzenlemesi ise 1475 sayılı Kanunun yürürlüğünü sürdüren tek maddesidir.

4.2.5. 931 sayılı İş Kanunu

Kıdem tazminatına hak kazanmak için işyerinde çalışılması gereken süre 1950 yılında yapılan değişiklikle uyumlu şekilde üç yıl olarak korunmaktadır. Çalışılan her yıl için 15 günlük ücrete hak kazanılmasına ilişkin hükümde de değişikliğe gidilmediği görülür. Kıdem tazminatının hesaplanmasında tam yılın altındaki sürelerin dikkate

²¹ 6379 sayılı Kanunda sayılan sınırlayıcı koşullar gemi adamı ve işverene özgülenmiş olarak sayılır. Gemi adamı tarafından: a) ücretinin kanun hükümleri veya iş sözleşmesi şartlarına uygun olarak ödenmemesi, b) İşveren veya işveren vekilinin yahut da kaptanın gemi adamına karşı kanun veya iç yönetmelik hükümlerine aykırı hareket etmesi, c) İşveren veya işveren vekilinin yahut da kaptanın gemi adamına karşı denizcilik usul ve teamüllerini ağır bir surette ihlâl etmesi veya ahlâk ve adaba aykırı ağır bir fiil ika etmesi, ç) İşveren veya işveren vekilinin yahut da kaptanın iş sözleşmesi hükümlerine aykırı hareket etmesi. İşveren veya işveren vekili yahut da kaptanla gemi adamı tarafından: a) Geminin zıya uğraması veya harp ganimeti ilân edilmesi veyahut Türk Bayrağından ayrılması, b) Geminin herhangi bir sebeple (30) günden fazla bir müddet için seferden kalması.

alınması kuralı altı ay şeklinde esnetilir, böylece işçilere ilave bir kazanım sağlanır. Ayrıca, işçinin ölümü halinde bu tazminatın mirasçılara ödeneceği de düzenlenerek bir belirsizlik daha ortadan kaldırılır.

Madde 14 — Hizmet akdinin 17 nci maddesinin II numaralı bendinde gösterilen sebepler dışında işveren tarafından veya 16 ncı maddenin I ve II numaralı bentlerinde gösterilen sebeplerle işçi tarafından veyahut da muvazzaf askerlik hizmeti dolayısıyla fesih halinde üç yıldan fazla çalışmış olmak şartıyla işe başladığından itibaren her bir tam yıl için işçiye 15 günlük ücreti tutarında bir tazminat verilir.

Altı aydan fazla süreler yıla tamamlanır.

İhtiyarlık aylığı bakımından bağlı bulundukları kurum veya sandıklardan aylık veya toptan ödeme almak amacıyla hizmet akdini fesheden işçiler de yukardaki fıkra yazılı bulunan tazminata hak kazanır. Ancak aylık veya toptan ödeme almak için akdi fesheden işçiye verilecek tazminatın hesabında işçinin yalnız 1 Nisan 1950 tarihinden evvelki hizmet süreleri nazara alınır.

İşçinin bu fıkra hükmünden faydalanabilmesi için aylık veya toptan ödemeye hak kazanmış bulunduğunu ve kendisine aylık bağlanması veya toptan ödeme yapılması için ihtiyarlık sigortası bakımından bağlı bulunduğu kurum ve sandığa müracaat etmiş olduğunu alacağı bir belge ile belgelemek zorundadır. İşçilerin kıdemleri, hizmet akdinin devam etmiş veya fasılalarla yeniden akdedilmiş olmasına bakılmaksızın aynı işverenin bir veya değişik iş yerlerinde çalıştıkları süreler göz önüne alınarak hesaplanır. İşyerlerinin devir veya intikali yahut diğer bir suretle işverenden başka bir işverene geçmesi veya başka bir yere nakli halinde işçinin kıdemi işyerindeki hizmetlerin toplamı üzerinden hesaplanır. Kıdem tazminatı ise, bu intikal devresindeki işverene aittir. İşyeri intikali ile beraber devam ettiği takdirde kıdem tazminatı, hilâfına hüküm olmadıkça yeni işverene aittir.

Aynı kıdem süresi için bir defadan fazla kıdem tazminatı ödenmez. İşçinin ölümü halinde bu tazminat tutarı kanunî vârislerine ödenir.

4.2.6. 1475 sayılı İş Kanunu

1475 sayılı Kanunun 14'üncü maddesinin ilk halinde kıdem tazminatına hak kazanmak için işyerinde çalışılması gereken süre, 931 sayılı Kanunla dolayısıyla 1950 yılında yapılan değişiklikle uyumlu şekilde üç yıl olarak korunmaktadır. Çalışılan her yıl için 15 günlük ücrete hak kazanılmasına ilişkin hükümde de değişikliğe gidilmediği görülür. 1475 sayılı Kanuna şekil yönünden iptal edilen 931 sayılı Kanunun birçok hükmünün aynen aktarıldığı görülür. Kıdem tazminatı bakımından da durum benzerdir. 1475 sayılı Kanunun ilk halinde kıdem tazminatı şöyle düzenlenmiştir ("İş Kanunu," 1971):

Hizmet akdinin 17 nci maddenin II numaralı bendin de gösterilen sebepler dışında işveren tarafından veya 16 ncı maddenin I ve II numaralı bentlerinde gösterilen sebeplerle işçi tarafından veyahut da muvazzaif askerlik hizmeti dolayısıyla feshi halinde üç yıldan fazla çalışmış olmak şartıyla işe başladığından itibaren her tam yıl için işçiye 15 günlük ücreti tutarında tazminat verilir.

Altı aydan fazla süreler yıla tamamlanır.

İhtiyarlık aylığı bakımından bağlı bulundukları kurum veya sandıklardan aylık veya toptan ödeme almak amacıyla hizmet akdini fesheden işçiler de yukardaki fıkra da yazılı bulunan tazminata hak kazanır. İşçinin bu fıkra hükmünden faydalanabilmesi için aylık veya toptan ödemeye hak kazanmış bulunduğunu ve kendisine aylık bağlanması veya toptan ödeme yapılması için ihtiyarlık sigortası bakımından bağlı bulunduğu kuruma veya sandığa müracaat etmiş olduğunu belgelemesi şarttır.

İşçilerin kıdemleri, hizmet akdinin devam etmiş veya fasılalarla yeniden akdedilmiş olmasına bakılmaksızın aynı işverenin bir veya değişik işyerlerinde çalıştıkları süreler göz önüne alınarak hesaplanır. İşyerlerinin devir veya intikali yahut diğer bir surette işverenden başka bir işverene geçmesi veya başka bir yere nakli halinde işçinin kıdemi işyerindeki hizmetlerinin toplamı üzerinden hesaplanır. Kıdem tazminatı ise, bu intikal devresindeki işverene aittir. İşyeri intikali ile beraber devam ettiği takdirde kıdem tazminatı, hilâfına hüküm olmadıkça yeni işverene aittir.

Aynı kıdem süresi için bir defadan fazla kıdem tazminatı ödenmez.

İşçinin ölümü halinde bu tazminat tutarı kanunî varislerine ödenir.

Bu süre hizmet akitleri ve toplu iş sözleşmeleriyle artırılabilir.

Buradaki neredeyse tek farklılık kıdem tazminatının, bireysel veya toplu iş sözleşmeleri ile işçi lehine artırılabilceğini düzenleyen son fıkradır.

4.2.7. 1927 sayılı Kanun

4/7/1975 tarihli ve 1927 sayılı Kanunla²² 1475 sayılı Kanunun 14'üncü maddesinde oldukça kapsamlı bir değişikliğe gidilir. Oldukça önemli hususları içeren bu değişiklikler aşağıda maddenin ilgili kısımlarını içerecek şekilde her bir unsur üzerinden ayrıca incelenmektedir.

Bu Kanuna tabi işçilerin hizmet akitlerinin: 1. — İşveren tarafından bu Kanunun 17 nci maddesinin II numaralı bendinde gösterilen sebepler dışında, 2. — İşçi tarafından bu Kanunun 16 ncı maddesi uyarınca, 3. — Muvazzaif askerlik hizmeti dolayısıyla, 4. — Bağlı bulundukları, Kanunla kurulu kurum veya sandıklardan yaşlılık, emeklilik veya malullük aylığı yahut toptan ödeme almak amacıyla; Feshedilmesi veya işçinin ölümü sebebiyle son bulması hallerinde işçinin işe başladığı tarihten itibaren hizmet akdinin devamı

²² 1927 sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesinin 14.4.1979 tarihli kararıyla iptal edilmiştir.

süresince her geçen tam yıl için işverence işçiye 30 günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödenir. Bir yıldan artan süreler için de aynı oran üzerinden ödeme yapılır.

Bu değişikliğin ilk kısmı, kıdem tazminatına hak kazanılmasında aranan işyerinde geçen hizmet süresi koşuluna ve hak kazanılması durumunda ödemenin hesaplandığı gün sayısına ilişkindir.

Her iki koşulda da işçi lehine düzenlemeler yapıldığı görülür. Üç yıl olan hizmet süresi şartı bir yıla düşürülürken, her yıl için on beş günlük ücret üzerinden hesaplanan tazminat tutarı ise otuz güne çıkarılır. Bu düzenleme kıdem tazminatının kapsamını işçiler lehine genişletirken, ödeme yapılacak tutarı da artıran bir niteliğe sahiptir.

İşçilerin kıdemleri, hizmet akdinin devam etmiş veya fasilalarla yeniden akdedilmiş olmasına bakılmaksızın aynı işverenin bir veya değişik işyerlerinde çalıştıkları süreler göz önüne alınarak hesaplanır. İşyerlerinin devir veya intikali yahut herhangi bir suretle bir işverenden başka bir işverene geçmesi veya başka bir yere nakli halinde işçinin kıdemi, işyeri veya işyerlerindeki hizmet akitleri sürelerinin toplamı üzerinden hesaplanır. Bu kanunun neşri tarihinden itibaren işyerinin devri veya herhangi bir suretle el değiştirmesi halinde işlemiş kıdem tazminatlarından her iki işveren sorumludur. Ancak, işyerini devreden işverenlerin bu sorumlulukları işçiyi çalıştırdıkları sürelerle ve devir esnasındaki işçinin aldığı ücret seviyesiyle sınırlıdır. Bu kanunun neşrinden evvel işyeri devrolmuş veya herhangi bir suretle el değiştirmişse devir mukavelesinde aksine bir hüküm yoksa işlenmiş kıdem tazminatlarından yeni işveren sorumludur.

Burada yapılan düzenleme ile işyerinin devrinde her iki işverenin kıdem tazminatından sorumlu olacağı ilk kez düzenlenerek, muvazaalı işlemlere karşı, kıdem tazminatının güvence altına alınması amaçlanır.

İşçinin birinci bendin 4 üncü fıkrası hükmünden faydalanabilmesi için aylık veya toptan ödemeye hak kazanmış bulunduğunu ve kendisine aylık bağlanması veya toptan ödeme yapılması için yaşlılık sigortası bakımından bağlı bulunduğu kuruma veya sandığa müracaat etmiş olduğunu belgelemesi şarttır. İşçinin ölümü halinde bu şart aranmaz. T. C. Emekli Sandığı Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanununa veya yalnız Sosyal Sigortalar Kanununa tabi olarak sadece aynı ya da değişik kamu kuruluşlarında geçen hizmet sürelerinin birleştirilmesi suretiyle Sosyal Sigortalar Kanununa göre yaşlılık veya malullük aylığına ya da toptan ödemeye hak kazanan işçiye, bu kamu kuruluşlarında geçirdiği hizmet sürelerinin toplamı üzerinden son kamu kuruluşu işverenince kıdem tazminatı ödenir. Yukarıda belirtilen kamu kuruluşlarında işçinin hizmet akdinin evvelce bu maddeye göre kıdem tazminatı ödenmesini gerektirmeyecek şekilde sona ermesi suretiyle geçen hizmet süreleri kıdem tazminatının hesabında dikkate alınmaz. Ancak, bu tazminatın T. C. Emekli Sandığına tabi olarak geçen hizmeti süresine ait kısmı için ödenecek miktar, yaşlılık veya

*malullük aylığının başlangıç tarihinde T. C. Emekli Sandığı Kanununun yürürlükteki hükümlerine göre **emeklilik ikramiyesi için öngörülen miktardan fazla olamaz.** Bu maddede geçen kamu kuruluşları deyimi, Genel, Katma ve Özel Bütçeli İdareler ile 468 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinde sayılan kurumları kapsar. Aynı kıdem süresi için bir defadan fazla kıdem tazminatı veya ikramiye ödenmez.*

İlk kez getirilen bir başka kural da kamu kurum ve kuruluşlarının tek bir işveren gibi sayılarak, kıdem tazminatı ödeme yükümlülüğünü işçiyi son çalıştıran kamu kurumuna ait olduğunun düzenlenmesidir. Emekli Sandığı'na tabi olarak geçen süreler için tazminat tutarına emekli ikramiyesini baz alan istisnai bir tavan tutarı eklenir.

Kıdem tazminatının hesaplanması, son ücret üzerinden yapılır. Parça başına, akort, götürü veya yüzde usulü gibi ücretin sabit olmadığı hallerde son bir yıllık süre içinde ödenen ücretin o süre içinde çalışılan günlere bölünmesi suretiyle bulunacak ortalama ücret bu tazminatın hesabına esas tutulur. Ancak, son bir yıl içinde işçi ücretine zam yapıldığı takdirde, tazminata esas ücret, işçinin işten ayrılma tarihi ile zammın yapıldığı tarih arasında alınan ücretin aynı süre içinde çalışılan günlere bölünmesi suretiyle hesaplanır. 13 ncü maddenin (c) bendinde sözü geçen tazminat ile bu maddede yer alan kıdem tazminatına esas olacak ücretin hesabında 26 nci maddenin 1 nci fıkrasında yazılı ücrete ilâveten işçiye sağlanmış olan para ve para ile ölçülmesi mümkün akdi ve kanundan doğan menfaatler de göz önünde tutulur.

İşçiler bakımından oldukça önemli ekonomik sonuçları olan, kıdem tazminatının “cömert” karakterine önemli katkı sunan bir kural daha ilk kez çalışma hayatına bu düzenleme ile kazandırılır. Buna göre, kıdem tazminatının hesaplanacağı ücret, giydirilmiş ücret olmalı ve son yapılan ödeme esas alınarak, ücret rejimine ve yapılan zam varsa buna göre ortalama ücret hesaplanmalıdır.

*Kıdem tazminatına esas olacak 30 günlük ücret tutarının beher yıl için nazara alınacak miktarı 1475 sayılı İş Kanununa göre tespit edilmiş olan **günlük asgarî ücretin 30 günlük tutarının yedi buçuk katından fazla olamaz.***

Burada ise ilk kez kıdem tazminatına genel nitelikte bir tavan tutarı getirildiği görülür. Ancak, bu tavanın belirlediği ücret seviyesinin hayli yüksek olması işçilerin ücret ortalaması düşünüldüğünde, gerçek anlamda bu düzenlemeden işçilerin olumsuz etkilenmesini önemli ölçüde önler. Yani aslında kural sınırlayıcı olmakla birlikte pratikteki uygulama alanının daralması, işçilerin lehinedir.

*İşçinin ölümü halinde yukarıdaki hükümlere göre doğan tazminat tutarı, kanunî mirasçılara ödenir. Bu maddede belirtilen kıdem tazminatı ile ilgili 30 günlük süre hizmet akitleri veya toplu iş sözleşmeleri ile işçi lehine değiştirilebilir. **Kıdem tazminatından doğan sorumluluğu işveren özel şahıslara veya sigorta***

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

Düzenlemenin en önemli ve reform niteliğinde olan kısmı ise kıdem tazminatını sigortacılık sistemine konu olmaktan çıkaran ancak sınırlı hallerde ödeme yapılabilecek bir fon kurulmasının düzenlenmesidir. 1927 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerin içinde işçi lehine birçok düzenleme olsa da fon düzenlemesinin işsizlik sigortası ve işsizlik ödeneğinin dahi yürürlüğe girmediği bir dönemde yasalaşması önemlidir. Reform önerisinin, işsiz kalmaya karşı iş güvencesi, işsiz kalan dönemde gelir güvencesi, işverene ve işyerine bağlılığın karşılığı olarak görülen kıdem tazminatını, iş hayatından tamamen ayrılmak anlamına gelen sebepler ile sınırlaması refah devleti uygulamalarında bir paradigma değişikliğinin ilk ipucu olarak görülebilir.

4.2.8. 2320 sayılı Kanun

14 Nisan 1979 tarihinde AYM tarafından 1927 sayılı Kanun ile kıdem tazminatına getirilen tavan tutarı iptal edilir ve bu karar bir yıl sonra yürürlüğe girer (Kutal, 1982: 166).

12 Eylül 1980'den önce de kıdem tazminatına yeniden bir tavan tutarı getirilmesine yönelik bazı yasa tasarılarının hazırlandığı basına açıklanır ancak, bu konuda somut bir sonuca ulaşılamaz (Kutal, 1982: 166).

Nitekim 12 Eylül Darbesi'nden yalnızca 35 gün sonra, aşağıda aktarılan 17.10.1980 tarihli ve 2320 sayılı Kanun hükmü ile kıdem tazminatına asgari ücretin katı üzerinden belirlenen yeni bir tavan tutarı getirilir.

Bu maddede belirtilen kıdem tazminatı ile ilgili 30 günlük süre hizmet akitleri veya toplu iş sözleşmeleri ile işçi lehine değiştirilebilir. Ancak, toplu sözleşmelerle ve hizmet akitleri ile belirtilen sürelerle hesap edilen kıdem tazminatının yıllık miktarı, 1475 sayılı İş Kanununa göre tespit edilmiş bulunan günlük asgari ücretin 30 günlük tutarının 7,5 katından fazla olamaz ("2320 Sayılı Kanun," 1980).

Bu düzenleme, toplu iş sözleşmesi düzeni ile tavanın aşılmasına karşı önemli bir önlem mekanizmasını hayata geçirir.

2320 sayılı Kanun'un aşağıda alıntılanan 3'üncü maddesi ile kıdem tazminatının bu tavanı aşacak şekilde ödenmesi hali de hapis cezası ve para cezası olmak üzere ciddi yaptırımlara bağlanır.

14 ncü madde hükümlerine aykırı harekette bulunarak kıdem tazminatının öngörülen esaslar dışında veya saptanan miktar veya tavan aşılarak ödenmesi için emir veya talimat veren veya bu yolda hareket eden özel veya kamu kurumu veya kuruluşların yönetim kurulu üyeleri, genel müdür, müessese müdürü, muhasebe müdürü gibi yetkili sorumluları hakkında, fiil daha ağır cezayı gerektiren bir suç teşkil etmediği takdirde altı aydan iki seneye kadar hapis ve yirmi bin liradan elli bin liraya kadar ağır para cezası hükmolunur. Kanuna aykırı olarak fazla ödenen miktarın da ayrıca Hazine lehine re'sen tahsiline karar verilir ("2320 Sayılı Kanun," 1980).

Kıdem tazminatı tavanına ilişkin düzenlemenin, iş hukukunun temel ilkeleri ve Anayasa'ya uygun olup olmadığı konusunda ciddi şüpheler bulunduğu belirtilerek, buna aykırılığın oldukça ağır bir yaptırıma bağlanması sakıncalı görülür (Kutal, 1982: 167). Nitekim 2003 yılında yürürlüğe giren 4857 sayılı Kanun'da bu yaptırıma yer verilmediğinden, kıdem tazminatının “mutlak emredici olmaktan ziyade nispi emredici” hale dönüştüğü belirtilir (Limon, 2015: 153).

2320 sayılı Kanun ile İş Kanunu'na tabi işçiler bakımından yapılan düzenlemeler, aynı nitelikte olmak üzere, gemi adamları bakımından 17.10.1980 tarihli ve 2319 Sayılı Kanun ile yapılmıştır. Bu bakımdan 2320 sayılı Kanun ile 2319 sayılı Kanun düzenlemenin öznesi olan çalışan kesimi bakımından farklılaşsa da düzenlemenin kıdem tazminatını kısıtlayıcı içeriği bakımından birbiriyle aynıdır.

4.2.9. 2762 sayılı Kanun

Kıdem tazminatı tavan tutarının bağlandığı asgari ücretin, artış oranının yüksek olması karşısında ilave bir yasal önlemin de 10.12.1982 tarihli ve 2762 sayılı Kanunla alındığı görülür.

1475 sayılı İş Kanunu'nun 17.10.1980 tarihli ve 2320 sayılı Kanunla değiştirilen 14 üncü maddesinin on üçüncü fıkrası yeniden ancak bu sefer asgari ücret ile bağ koparılarak aşağıdaki şekilde değiştirilir.

Ancak, toplu sözleşmelerle ve hizmet akitleriyle belirlenen kıdem tazminatlarının yıllık miktarı, Devlet Memurları Kanununa tabi en yüksek Devlet memuruna

5434 sayılı T. C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine göre bir hizmet yılı için ödenecek azami emeklilik ikramiyesini geçemez ("2762 Sayılı Kanun," 1982).

Milli Güvenlik Konseyince 1980 yılında kabul edilen 2320 sayılı Kanun ardından 1982 yılında kabul edilen 2762 sayılı Kanun ile iki yıl içinde işçi kesimi aleyhine önemli değişiklikler yapılarak kıdem tazminatı için yapılan ödemelerde hakkın kullanımını kısıtlayan bir tavan uygulanmaya başlanmıştır.

2762 sayılı Kanunun yasalaşmadan önce Danışma Meclisi gündemine gelen 241 Sıra Sayılı Kanun Tasarısı'nın gerekçesi incelendiğinde işçinin tazminat tutarına getirilen sınırlamanın boyutu daha açık olarak görülür. Gerekçeye göre; "30 yıl hizmet gören bir işçiye, ... 2.250.000 liraya kadar kıdem tazminatı ödenebilirken, aynı süre görev yapan bir müsteşara ise ancak ... 1.305.000 lira ödenebilmektedir" (241 Sıra Sayılı Kanun Tasarısı, 1982: 3).

Tam da bu nedenle, 2762 Sayılı Kanun'la, 1475 sayılı Kanuna ve 854 sayılı Deniz İş Kanunu'na bir ek geçici madde eklenmek suretiyle, en yüksek devlet memuruna bir hizmet yılı için ödenecek azami emeklilik ikramiyesi ile kıdem tazminatı tavan tutarı eşitlenene kadar sınırlı artış getiren aşağıdaki düzenleme de uygulanmaya başlanır.

Kıdem tazminatının yıllık tavan miktarı ile Devlet Memurları Kanununa tabi en yüksek Devlet memuruna 5434 sayılı T. C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine göre bir hizmet yılı için ödenecek azami emekli ikramiye miktarı eşitleninceye kadar, beher yıl için ödenecek kıdem tazminatı tavam 2 500 göstergenin bütçe kanunları ile belirlenen memur aylık katsayısı ile çarpılması suretiyle bulunacak tutar ile (75 000) yetmiş beş bin lira arasındaki farkın dörtte birinin (75 000) yetmiş beş bin liraya eklenmesi suretiyle tespit edilir ("2762 Sayılı Kanun," 1982).

Kanun Tasarısı'nın görüşülmesi esnasında, Dönemin Çalışma Bakanı Turhan Esener, en yüksek devlet memuruna bir hizmet yılı için ödenecek emekli ikramiyesi esas alınarak tavan getirilmesine ilişkin kanun tasarısının görüşüldüğü Danışma Meclisi'nde kıdem tazminatına ilişkin aşağıdaki hususları vurgular:

Bir sosyal politika vardır, bir ekonomi politikası vardır. Bunlar birbirine o kadar bağlıdır ki, sosyal politika ne kadar çırpınırsa çırpınsın, eğer ekonomik imkânlar elvermiyor ise, sosyal politikanın yapabileceği fazla bir şey yoktur ("Danışma Meclisi 28. Birleşim Tutanağı," 1982: 650). Kıdem tazminatı Türkiye'mizde, diğer ülkelerin tam tersine, iki rol oynamaktadır. Biri, işçinin işini kaybetmiş olmasından dolayı bir tazminattır, ikincisi ise emekli olduğu zaman verilen bir emeklilik ikramiyesidir. Sosyal politika, daima bunun en yüksek ölçüde o işçinin işine en yarayacak ölçüde olmasına amirdir; fakat bunun yanında tabii

işverenin durumu, memleketin sosyal ve ekonomik durumu ve nihayet Maliyenin durumu ile karşı karşıya kalırız ("Danışma Meclisi 28. Birleşim Tutanağı," 1982: 651). Tavan lazım mıdır? Malî sıkıntılar zamanı içerisinde tavanın lazım olduğu kanaatine varıyor. Çünkü, fon tasarısı ki, bir müddet sonra çıkacaktır ... ücretler yükseleceği için yine böyle bir sınırın konmasında fayda vardır, aksi takdirde fon iflas eder. Şimdi fon iflas ederse ne olur? Felaket olur. Çünkü bugün hiç olmazsa kıdem tazminatını alamayan işçinin karşısında işveren vardır, özel işveren vardır, fabrikasını sattırır en nihayet alır o parayı; ama fon iflas ederse işverenler olduğu gibi çekilecektir, kıdem tazminatını alamayan işçinin karşısında devlet kalacaktır. İşçilerin devlet karşısında kalmalarından ve paralarını alamamalarından son derece endişe ediyorum. Bundan dolayıdır ki fon kanununu çıkartmak kolay değil ("Danışma Meclisi 28. Birleşim Tutanağı," 1982: 653).

4.2.10. 2869 sayılı Kanun

Bu Kanun ile kıdem tazminatına ilişkin iki değişiklik yapılır. Bunlardan ilki kadın işçiye evlenmesi halinde kıdem tazminatı alma hakkının tanınmasıdır. İkincisi ise işçiye zamanında ödenmeyen kıdem tazminatlarının, en yüksek mevduat faizi ile değerlendirilmesi kuralı ile işveren bakımından mali bir yaptırıma bağlanmasıdır.

Bu Kanuna tabi işçilerin hizmet akitlerinin: ... kadının evlendiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde kendi arzusu ile sona erdirmesi ... hallerinde işçinin işe başladığı tarihten itibaren hizmet aktinin devamı süresince her geçen tam yıl için işverence işçiye 30 günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödenir. Kıdem tazminatının zamanında ödenmemesi sebebiyle açılacak davanın sonunda hâkim gecikme süresi için ödenmeyen süreye göre mevduata uygulanan en yüksek faizin ödenmesine hükmeder, işçinin mevzuattan doğan diğer hakları saklıdır ("2869 Sayılı Kanun," 1983).

4.2.11. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu

Bu Kanun çalışma hayatına ilişkin birçok alanı doğrudan düzenleyen, Türkiye’de 1950’li yıllardan bu yana tartışılan işsizlik sigortasının yasal hale geldiği düzenlemedir.

Ülkemiz kamuoyunda uzun yıllar boyunca yoğun şekilde tartışma konusu olan yaşlılık aylığı bağlanmasında kademeli yaş şartı getirilmesi de bu Kanunla düzenlenir. Bu bakımdan “emeklilikte yaşa takılanlar (EYT’liler)” olarak adlandırılan kesim bakımından milat olarak kabul edilen 8 Eylül 1999 tarihi, 4447 sayılı Kanunun Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girdiği tarihtir.

Bu Kanunun doğrudan kıdem tazminatına yönelik tek düzenlemesi, yaşlılık aylığına hak kazanılmasında, prim gün sayısı ve sigortalılık süresi yanında aranan üçüncü koşul olan “yaş şartının” kıdem tazminatına hak kazanma bakımından aranmamasıdır.

Buna göre, yaşlılık aylığı bağlanması bakımından sigortalılık süresi ve prim ödeme gün sayısı koşullarını sağlayanların, iş sözleşmelerini sonlandırmaları halinde kıdem tazminatı bakımından hak sahibi olmalarına imkân sağlanır.

Bu yönüyle, 1475 sayılı İş Kanunu’nun Kıdem Tazminatı başlıklı 14’üncü maddesinin birinci fıkrasına eklenen aşağıdaki 5 numaralı bent, kıdem tazminatı hak kazanma koşullarına işçiler lehine önemli bir istisna getirir.

506 Sayılı Kanunun 60 ıncı maddesinin birinci fıkrasının (A) bendinin (a) ve (b) alt bentlerinde öngörülen yaşlar dışında kalan diğer şartları veya aynı Kanunun Geçici 81 inci maddesine göre yaşlılık aylığı bağlanması için öngörülen sigortalılık süresini ve prim ödeme gün sayısını tamamlayarak kendi istekleri ile işten ayrılmaları nedeniyle, ("İşsizlik Sigortası Kanunu," 1999)

Bu düzenlemeden 23 yıl sonra 03.03.2023 tarihli ve 32121 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 7438 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yaşlılık aylığı bağlanmasında yaş şartı kaldırılır. Ancak, 1999 yılında sağlanan ve kazanılmış hakların korunması bakımından oldukça yerinde olan bu istisna sayesinde, işçilerin kıdem tazminatı hak kazanma koşullarından biri olan emeklilik şartının (işçi yaş şartını karşılayamadığı için yaşlılık aylığına hak kazanamasa dahi) korunduğu görülür. Bu ara dönemde, işçiler durumlarını resmi olarak belgeleyerek, kıdem tazminatını alma imkânını korurlar.

4.3. Kıdem Tazminatında Sorunlar ve Tartışmalar

Talas tarafından, Türkiye’de 1980 yılına kadar olan sürecin, işçilerin hak ve özgürlükleri bakımından kazanım yılları, sonraki yılların ise gerileme yılları olduğu, siyasal rejimin demokratik kurum ve kurallarından uzaklaşmasına bağlı olarak işçilerin hak ve özgürlüklerinin gerilediği ara dönemlerin var olduğu belirtilir (1992: 43-44).

Bu tespit, işçilerin bütün hak ve özgürlükleri için yerinde olmasa da kıdem tazminatı bakımından geçerlidir.

Kıdem tazminatına bir sosyal politika aracı olarak çok sayıda fonksiyon yüklenmesi, gelişim süreci boyunca da diğer işçilik hakları ile karşılaştırıldığında görece cömert bir ödeme haline getirilmesi, çalışma hayatında bu uygulamanın önemini ve önceliğini artırır.

Bununla birlikte bu önemli ve öncelikli olma durumu, özünde işçi – işveren arasında çıkar uyumsuzluğunu da içerdiğinden, kıdem tazminatını çalışma hayatının en tartışmalı konularından biri haline getirir.

Kıdem tazminatı, işçiler bakımından kazanım ve gerileme dönemlerinde yaşanan sorunlara, çözüm önerileri arayışlarına sahne olur. Bu nedenle kıdem tazminatı tartışmaları, akademik çalışmaların yanında tartışmanın temel aktörü olan işçi ve işveren temsilcilerinin katıldığı çalışma hayatına özgü sosyal diyalog platformlarında da ele alınır.

Sosyal diyalog sürecinde, tartışmanın temel aktörleri olması öngörülen işçi ve işveren kesimi temsilcilerinin, her dönemde değişen koşulları göz önüne alarak, kendi kavramsallaştırmaları üzerinden kıdem tazminatına ilişkin sorun alanlarını ve çözüm önerilerini sunması beklenir.

Kıdem tazminatına yönelik temel aktörler olan işçi ve işveren kesiminin temsilcilerinin reformun ilk gündeme geldiği günden bu yana kıdem tazminatı tartışmalarındaki argümanlarını neredeyse değiştirmeksizin sürdürmeleri; kıdem tazminatında işçi ve işveren bakımından sorun olmadığını göstermez. Bu anlayış, temel aktörleri temsil kabiliyetini haiz kuruluşların, reform sürecinin doğurabileceği risklerden kaçınma eğiliminde olduklarını yani aslında çözümsüzlükte uzlaştıklarını gösterir.

Bu durumun önemli göstergelerinden biri, reforma ilişkin önerilerin ve sürecin sürdürülmesine yönelik çabanın ekseriyetle kıdem tazminatında yaşanan sorunların tarafı olanlardan değil, hukuki bağlamda değerlendirildiğinde bu özel hukuk ilişkisinin tarafı olmayan bir aktör olan devletten gelmesidir.

Bu bağlamda, tarihsel süreç içerisinde Türkiye'nin kıdem tazminatı ile ilgili temel iki sorundan ilki, sosyal güvenlik başta olmak üzere sosyal politikalar bakımından, kıdem tazminatının varlık sebebi olan koşulların işveren kesimi temsilcileri tarafından

anlaşılmaktan kaçınılmasıdır. İkincisi ise yükselen yeni sağ ve neoliberal politikaların sonucu olarak Keynesyen refah devletinden kopuşun işçi kesimi temsilcileri tarafından görmezden gelinmesidir. Bu sorunun derinleşmesinde en önemli faktör ise siyasi aktörlerin, özellikle siyasi istikrarın olmadığı koalisyon hükümetleri dönemlerinde, seçim vaatleriyle, kıdem tazminatını rasyonel temellerinden, çalışma ilişkilerinde bir insan kaynakları aracı ve bir denge unsuru olmaktan uzaklaştırmalarıdır.

Kıdem tazminatına yönelik tartışmalar, sorunlar ve çözüm önerileri; hükümetin, işçi ve işveren kesimi temsilcilerinin, akademisyenlerin katılım sağladığı çalışma hayatının en önemli sosyal diyalog platformu olan Çalışma Meclisi görüşmeleri ve kararlarını içeren resmi tutanaklar ve yayınlar üzerinden takip edilebilir.

Önemli bir sosyal diyalog platformu olan Çalışma Meclisi, 1946 yılında 4841 sayılı Kanunla düzenlenmiştir.

Düzenlemeye göre:

Çalışma Bakanının veya Müsteşarın Başkanlığı altında, Bakanlıklardan gönderilecek tam yetkili birer temsilci ile 4792 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinde gösterilen işçi ve işveren temsilcilerinden toplu bir Çalışma Meclisi kurulur. Çalışma Meclisi Bakanlıkça belli edilen zamanda toplanır ve çalışma hayatıyla ilgili olmak üzere Bakanlıkça verilecek konular hakkında inceleme ve görüşmelerde bulunarak düşüncelerini bildirir ("Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun," 1946).

Kuruluş Kanunu sonrasındaki çalışma mevzuatı düzenlemelerinde de kendine yer bulan Çalışma Meclisi, hâlihazırda 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde düzenlenmiştir. İşçi ve işveren kesimi temsilcileri yanında "üniversitelerin iş hukuku, sosyal ekonomi, çalışma ekonomisi, sosyal siyaset, iş fizyolojisi, iş sağlığı ve güvenliği ve gündemindeki konularla ilgili dallardan Yükseköğretim Kurulunca seçilecek beş öğretim üyesi" de Çalışma Meclisi'ne katılım sağlamaktadır. ("Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi," 2018).

Çalışma Meclisi kıdem tazminatına ilişkin temel aktörlerin yanında akademisyenleri de bünyesinde toplaması, bazı toplantıların gündeminin doğrudan kıdem tazminatı olması, kıdem tazminatına ilişkin tartışmaların, sorunların ve çözüm önerilerinin takip edilmesinde eşsiz bir kaynak olmasını sağlar.

Çalışma Meclisi’ni oluşturan unsurların kökeni ve niteliği, aldığı kararlar ve vardığı sonuçlar, demokratik bir ülkenin kamuoyunu etkileyecek güçtedir. Hatta kamuoyunun bizzat kendisidir de denilebilir (Baydere, 1966: 213).

Çalışma Meclisi 1947 yılında yapılan ilk toplantısından bu yana 12 kez toplanmıştır.

Toplantı	Tarih	Gündem
1. Çalışma Meclisi	25-30.04.1947	İş Kanunu'nun değişikliğine ait tasarının esasları, asgarî ücretlerin tespiti, iş mahkemelerinin kurulması, ücretli yıllık izin hakkının tanınması, işçilere konut yaptırılması, İhtiyarlık Sigortası Kanunu Tasarısı'nın esasları.
2. Çalışma Meclisi	14-19.02.1954	İş akdinin feshi, kolektif mukaveleler, asgarî ücretler, İş Kanunu'nun kapsamı, Tarım İş Kanunu'nun ana hatları üzerinde hazırlık çalışmaları, Sendikalar Kanunu'nun ortaya koyduğu meseleler, çalışma süreleri, yıllık ücretli izin konusunda yapılmış olan hazırlıkların ana hatları.
3. Çalışma Meclisi	22-29.01.1962	İş Kanunu'nun kapsamı, işçi ücretlerinin ödenmesinin garanti altına alınmasına yönelik tedbirler, sendika hak ve hürriyetleri, grev ve lokavtın istisnaları, grev ilânı için ilgili işyerindeki işçilerin, görüşüne başvurulması, 5953 ve 212 sayılı Kanunların uygulanması, işyerlerinde sağlık ve güvenlik tedbirlerinin alınmasında işçi ve işverenlerin işbirliği, işyerlerinde birer iş emniyet komitesi kurulması, hastalık sigortasının eş ve çocukları kapsama alması, işçi konutları, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun finansmanı, engelli çalıştırılması zorunluluğu, verimliliğin artırılması bakımından alınacak tedbirler, işsizlik sigortası.
4. Çalışma Meclisi	25-27.01.1965	274 sayılı Sendikalar, 275 sayılı Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunlarının uygulanmasında ortaya çıkan sorunlar
5. Çalışma Meclisi	24-26.11.1971	İstihdam sorunları
6. Çalışma Meclisi	1977	Ücret Politikası
7. Çalışma Meclisi	16-26.07.1984	Kıdem Tazminatı Fonu
8. Çalışma Meclisi	27-28.04.1992	İşsizlik Sigortası
9. Çalışma Meclisi	15-16.09.2004	Kayıt Dışı İstihdamın Önlenmesi ve Kıdem Tazminatı Fonu
10. Çalışma Meclisi	26-27.09.2013	Kıdem Tazminatı, Alt İşverenlik, Özel İstihdam Büroları Aracılığı ile Geçici İş İlişkisi
11. Çalışma Meclisi	23.12.2015	İstihdam Politikaları
12. Çalışma Meclisi	23.05.2019	Daha Parlak Bir Gelecek İçin Çalışmak

Tablo 4.2. Çalışma Meclisi Toplantıları (1947-2018)

Kaynak: (Baydere, 1966: 214-215; Bedir, Uyanık, Demirci ve Karaman, 2018: 19-20)

Kıdem tazminatı ile ilgili hususlar, toplantı gündeminde doğrudan yer almasa da çalışma ilişkilerine olan etkisi ve sosyal güvenlik uygulamaları başta olmak üzere sosyal politika tedbirlerini ikame etme yeteneği bakımından olsa gerek, Çalışma

Meclisi'nin kararlarında veya önerilerinde ekseriyetle kıdem tazminatına yer verildiği görülür.

Örneğin, 1'inci Çalışma Meclisi'nin Komisyon Raporu'nda kıdem tazminatının hesaplanmasındaki esasların işçi lehine genişletilmesi ve kıdemin işçinin işe başladığı, tarihten itibaren dikkate alınması önerilir (Baydere, 1966: 218-219; Çelik, 2015: 33). 2'nci Çalışma Meclisi'nde, kıdem tazminatının belirlenmesinde esas alınan üç yıllık sürenin bir yıla indirilmesi, iş sözleşmesinin herhangi bir sebeple sonlanması veya sona erdirilmesi halinde işçiye kıdem tazminatının ödenmesi kararlaştırılır. Kıdem tazminatının ölen işçinin hak sahiplerine ödenmesi hususu 1'inci ve 3'üncü Çalışma Meclisi'nde öneri olarak, 2'nci Çalışma Meclisi'nde ise karar halinde ileri sürülür (Baydere, 1966: 218-219; Çelik, 2015: 33).

Ayrıca, 2'nci Çalışma Meclisi'nde, kıdem tazminatı hakkına karşılık olarak ayrılan tutarların işyerlerinde ayrı bir fon halinde veya karşılıkların genel bir fonda toplanmasına ilişkin imkânların Çalışma Bakanlığınca araştırılması kararlaştırılırken; 3'üncü Çalışma Meclisinde ise, kıdem tazminatı uygulamasının işverenlerce prim ödenmek suretiyle İşçi Sigortaları Kurumu görevleri arasına alınması önerilir (Baydere, 1966: 219; Çelik, 2015: 33).

İlk iki Çalışma Meclisi arasındaki dönemde kıdem tazminatına yaşlılık sigortası işlevi yüklenmeye çalışıldığı görülür. Bu sonucu, 1949 yılında yürürlüğe giren 5417 sayılı İhtiyarlık Sigortası Kanunu'nun 40'inci maddesinde yer verilen, "ihtiyarlık aylığından faydalanabilecek durumda iken işinden ayrılan veya çıkarılan sigortalılar hakkında İş Kanunu'nun 13 üncü maddesinin kıdemle mütenasip tazminata müteallik hükmü uygulanmaz" şeklindeki düzenlemeden çıkarmak mümkündür. Ancak, kıdem tazminatına yaşlılık sigortası işlevi yüklemeye çalışan bu Kanun, 3008 Sayılı Kanun'un, genç işçilere dahi kıdem tazminatına hak kazanma olanağı veren düzenlemesiyle ters düşer. Nitekim kıdem tazminatına yaşlılık sigortası işlevi yükleyen bu hüküm, kısa bir süre sonra, 1951 yılında 5752 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılır.

Kıdem tazminatına ilişkin, uygulamanın prim karşılığında bir başka kuruma devri ya da fon kurulması dışında kalan, Çalışma Meclisi gündeminde alınan kararlar ve öneriler ilerleyen yıllarda yasal olarak düzenlenir.

Bu düzenlemeler, kıdem tazminatı uygulamasının yasal zeminini ve bir sosyal politika aracı olarak etki alanını genişletir.

274 sayılı Sendikalar, 275 sayılı Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunlarının uygulanmasında ortaya çıkan sorunlara odaklanan 4'üncü Çalışma Meclisi'ne, TÜRK-İŞ işçi kesimini temsilen katılır ancak toplantılar sonuçlanmadan çekildiğini bildirir.

5'inci Çalışma Meclisi ise tamamen istihdam sorunlarına odaklanır ve kıdem tazminatı gündem konuları arasında yer almaz.

Bu bakımdan her iki Çalışma Meclisi'nde kıdem tazminatına yönelik tartışmalar, sorunlar ya da çözüm önerileri yer almaz.

Şüphesiz 1963 yılında toplu pazarlık serbestisinin başlaması ve kıdem tazminatının toplu iş sözleşmeleri ile işçi lehine geliştirilmesine rağmen, özellikle işsizliğin oluşturduğu sorunlara değinilen 1971 yılında düzenlenen 5'inci Çalışma Meclisi'nde kıdem tazminatının hiç gündeme gelmemesi ilginçtir.

5'inci Çalışma Meclisi'nde, yüzde 6 düzeyinde olan işsizliğin önemli bir sorun alanı olarak görüldüğü, ulusal kalkınma hamlesine engel olmasından çekinildiği anlaşılır (Sav, 1972: 30).

5'inci Çalışma Meclisi'ne işçi kesimini temsilen katılan TÜRK-İŞ'in, geçen son on yıla bakışının ise karamsar olduğu söylenebilir.

İhtiyaçlar büyümekte, malî imkânlar dış yardımlara nazaran cılız kalmaktadır. Enflasyon, ihtiyaçların basıncı ve malî yetersizlik arasındaki dengesizliğin kesin sonucudur. Ayağı yorgana göre uzatmak ise güç ve ıstıraplıdır; zira yorgan küçüktür. Bu durumda yapılacak iş yorganı büyütmektir. Yorganı büyütmek de köklü reformları gerektirmektedir (Erel, 1972: 93-94). Yurdumuzun acı realitesi, milli gelirin çok düşük, işsizliğin çok yüksek bir seviyede bulunmasıdır. Ekonomimiz yıllardır, enflasyon ile durgunluk arasında bocalamaktadır (Erel, 1972: 96).

6'ncı Çalışma Meclisi, 1977 yılında toplanmıştır. Özellikle sosyoekonomik sorunların giderek derinleştiği bu dönemde Çalışma Meclisi'nin gündemini ücret politikaları oluşturur (Bedir vd., 2018: 19).

6'ncı Çalışma Meclisi'ne dönemin Çalışma Bakanı Şevket Kazan tarafından, TÜRK-İŞ yanında başka işçi kuruluşları da (DİSK, Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu, HAK-İŞ) davet edilir. TÜRK-İŞ bu nedenle 6'ncı Çalışma

Meclisi'ne katılmaz. Ayrıca, işverenlerle yapılan son toplantıda ücretlerin baskılanma eğiliminde olunması ve toplantının seminer niteliğinde olması da diğer gerekçeler olarak kamuoyuna açıklanır ("Türk-İş, Çalışma Meclisi'ne katılmayacak," 1977). Çalışma Bakanı Şevket Kazan ise kamuoyuna yaptığı açıklamada: "İşçi temsilcileri dendiği zaman muhatabımız işçi camiasını temsil eden bütün kuruluştur. Kanunun hükmü açıktır. Bunun aksini ispat etmek bize düşmez. Hükme rağmen, (sadece benim hakkım diyen kuruluşların) demokratik özgürlükten bahsetme hakkı yoktur" der ("TÜRK-İŞ Çalışma Meclisi Toplantısı'na katılmıyor," 1977). TÜRK-İŞ ve Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu'nun katılmadığı 6'ncı Çalışma Meclisi'nde, dönemin Çalışma Bakanı Şevket Kazan, ücretlere ilişkin Hükümetin konumunu, "insan haysiyetiyle bağdaşacak yaşayış için asgari ücretin temini nasıl devletin anayasal görevi ise, ücretlerde milli ekonomimizi alt üst edecek astronomik gelişmelere, sorumsuz taleplere dur denmesi ve ücrette adaletin sağlanması da öylesine anayasal bir görevdir" şeklinde belirtir ("Çalışma Meclisi Toplantısı'na TÜRK-İŞ ve MİSK katılmadı," 1977).

6'ncı Çalışma Meclisi, TÜRK-İŞ'in katılımının da olmaması dikkate alındığında sosyal diyalog açısından sönük geçer. Kıdem tazminatına ilişkin de herhangi bir karar çıkmaz. Oysa 1975 yılında 1927 sayılı Kanun ile 1475 sayılı İş Kanunu'na kıdem tazminatı uygulamasına ilişkin Cumhuriyet tarihinin en kapsamlı hükümleri eklenir.

1927 sayılı Kanun ile yapılan değişikliğe ilişkin genellikle kıdem tazminatını hak kazanmada aynı işverenin işyerlerinde çalışılmasında esas alınan sürenin üç yıldan bir yıla düşürülmesi ve yıllık tazminat tutarının 15 günden 30 güne çıkarılması ön plana çıkarılır. Oysa 1927 sayılı Kanun işçi kesimi lehine getirdiği düzenlemeler bakımından önceki düzenlemelerin çok ilerisindedir.

1927 sayılı Kanunla yapılan düzenlemeye göre 1975 yılı itibarıyla kıdem tazminatı; tüm işçiler bakımından hem mevcut işvereni hem de işyeri devri kurallarına göre devralan işvereni kapsayacak genişlikte iş güvencesi aracıdır. Kendi kusuru dışında işsiz kalan işçiler bakımından işsizlik sigortası ve işsizlik ödeneğidir. Sağlık sebebiyle iş sözleşmesinin sonlandıran işçiye ödenmesi bakımından geçici iş göremezlik ödeneği niteliğindedir. Yaşlılık, emeklilik veya malullük hallerinde ödenmesi bakımından yaşlılık/malullük aylığı, emeklilik ikramiyesidir. Muvazzaf askerlik şartıyla ödenen

bir nevi kamu hizmeti ödeneğidir. Vefat halinde hak sahiplerine ödenmesi bakımından ölüm aylığı/cenaze ödeneğidir. Bu sayılan nitelik ve işlevlerin hepsini bünyesinde toplayan karmaşık ve kapsamlı bir araçtır.

Dönemin sosyoekonomik yapısı ve siyasal aktörlerin kıdem tazminatını seçim vaadi haline getirmesinin sonucu olan bu durum kıdem tazminatında bir işlev karmaşasını da artık iyice görünür kılmaktadır.

Bu bakımdan kıdem tazminatının işveren sorumluluğu altında Devlet veya kanunla kurulu kurumlarda veya yarısından fazlası Devlete ait bir bankada veya bir kurumda işveren tarafından kıdem tazminatı ile ilgili bir fon tesis edilmesinin önerilmesi bir tesadüf değildir.

Görülmektedir ki dönemin siyasal iktidarı, işçi kesimine karşı verilen seçim vaatlerini yerine getirirken, işveren kesiminden gelen itirazları bu kesimce uzun yıllardır talep edilen kıdem tazminatı fonu kurulmasını yasal zemine aktarmak suretiyle bastırma yolunu seçer.

Aslında bu düzenlemede, işveren kesimine sağlanan tavizin, kıdem tazminatını sadece yaşlılık, emeklilik, malullük, ölüm ve toptan ödeme hallerine mahsus olmak kaydıyla sınırlandırılması olduğu açıktır. Kıdem tazminatı işsizlik sigortası ve iş güvencesi işlevleri başta olmak üzere refah devleti döneminde eklemlenen işlevlerinin neredeyse tamamından arındırılır. Bu bakımdan esasında kıdem tazminatı fonunun, yükümlülüğü tamamen işverenin üzerinde bırakır görünür. Ancak yasa koyucunun, dolayısıyla dönemin siyasal iktidarının, sorumlu olunan alanı oldukça daraltmak suretiyle işveren kesiminin beklentilerini de büyük oranda karşıladığı söylenebilir. Bu noktada işveren kesiminin itirazlarını azaltmasında, düzenlemenin yasalaşmış olmasının büyük payı vardır. Buradan hareketle kıdem tazminatı fonunun kısa zamanda faaliyet göstermeye başlamasını bekleyen işverenler, mevcut kıdem tazminatı maliyetine kıyasla fona aktarılabilecek düşük bir prim karşılığında, kıdem tazminatı yükümlülüğünden tamamen kurtulmayı bekler. Ancak, kanun hükmünün yürürlüğe girmesinden sonra başlayan teknik süreçten anlaşılır ki, kıdem tazminatı fonundan işverenlerin beklentisine uyumlu görünen hükümler, Türk çalışma hayatında işverenlerin gördüğü belki de en büyük yanılsamadır.

Bu yasal düzenlemenin hemen akabinde kıdem tazminatı fonu kanun taslağı oluşturulması için Çalışma Bakanlığı koordinasyonunda teknik çalışmalara başlanır. 7'nci Çalışma Meclisi'ne kadar geçen süreçte kıdem tazminatına ilişkin bazı yasa tasarıları da hazırlanır.

Ancak bu süreçte, ödeme tutarı artarken, konu bakımından kapsamı da sürekli genişleyen kıdem tazminatı aynı zamanda çalışma hayatının en sorunlu alanlarından biri haline gelir (Kaya, 2005: 180; Ünal, 2005: 3).

Özellikle işsizlik sigortasının henüz mevcut olmadığı, iş güvencesinin bulunmadığı yıllarda kıdem tazminatı yanlış bir politika tercihi olarak çok yönlü amaçla kullanılır (Kutal, 2004: 66). Yani, Türkiye'nin işsizlik sigortasına ihtiyacı, kıdem tazminatı artırılarak, Türkiye'nin iş güvencesine ihtiyacı kıdem tazminatını ağırlaştırarak giderilmeye çalışılır (Kutal, 2004: 66). Böylece Türkiye'nin kıdem tazminatı, Avrupa ülkelerinin mevzuatında yer almayacak kadar geniş bir hak olarak Türk iş mevzuatında yer edinir (Kutal, 2004: 66) .

Özellikle siyasal iktidarın işsizlik sigortası ve iş güvencesi düzenlemelerini yapmaksızın, “kıdem tazminatını sürekli ikame ederek temel sorunların vahametinden kaçınmasının” kıdem tazminatını daha da sorunlu hale getirdiği iddia edilir (Kaya, 2005: 180).

Bu dönemde, bir işsizlik sigortasının kurulamamasının temelinde, işsizlik sigortası, iş güvencesi ve kıdem tazminatı gibi birbiri ile doğrudan bağlantılı ve uyumlu olarak tasarlanması gereken uygulamalara ilişkin, işçi ve işveren kesimi temsilcileri ile devlet arasında üçlü bir mutabakata varılamaması yatar (Başterzi, 1995: 314). Bu mutabakatın oluşmadığı süre boyunca, kıdem tazminatına sürekli genişletilir ve diğer ikisinin işlevi de gördürülmeye çalışılır (Başterzi, 1995: 314).

İşsizlik sigortası ve iş güvencesi düzenlemelerindeki bilinçli gecikmenin yanında, ortalama ücretin düşüklüğü ve sosyal hizmet alanlarındaki yetersizlikler de Türkiye'de kıdem tazminatının gelişmesine neden olan diğer önemli iki faktör olarak sıralanabilir (Kutal, 2004: 67).

1975 sonrası süreçte, işveren kesimi temsilcileri, iş ve yatırım ortamını iyileştirmek bağlamında kıdem tazminatını çalışma hayatının temel bir sorun alanı olarak ön plana çıkarır.

Kıdem tazminatının, siyasal aktörlerin de sürece dâhil olması neticesinde işçi yararına genişletildiği 1975 yılından sonra her yasal düzenlemenin akabinde işveren kesiminin bir fon kurulması yaklaşımının güçlendiği görülür.

İşveren kesimi kıdem tazminatının bir tavanla sınırlandırılması, aynı zamanda sigortalanması veya bir fondan karşılanması gerektiğini savunurken, işçi kesimi temsilcileri ise iş güvencesi işlevi bakımından bu tazminatın bir fona aktarılmasına karşı çıkar (Ünal, 2005: 4). İşverenlerin talebine uygun şekilde kıdem tazminatına tavan konulması sağlansa da fon konusunda ilerleme sağlanamaz.

Esasında işçi kesiminin iş güvencesi dışında da fona yönelik çekincelerini anlamak çok da zor değildir. İşçiler, fonun finansal sürdürülebilirliği, fon gelirlerinin siyasi amaçlarla kullanılacağı, fon primlerin toplanmasında sorunlar yaşanacağı gibi endişelere sahiptir (Kutal, 2004: 68).

4.4. Reform Girişimleri

Türkiye'nin kıdem tazminatı reform girişimleri ilk kez 1976 yılında somutlaşır. 2020 yılına kadar toplam sekiz başarısız reform girişiminde bulunulur. Reformlarda içerik olarak, mevcut kıdem tazminatının dağıtım sistemi olarak da adlandırılan tanımlanmış fayda esasına dayanan bir sisteme ya da bireysel hesaba dayalı tanımlanmış katkı esasına dayalı bir sisteme ya da bir nevi tamamlayıcı emeklilik sistemine dönüştürülmesi gibi farklı modeller önerilse de girişimler hep başarısızlıkla sonuçlanır.

4.4.1. 1976 Yılı Reform Girişimi

İşsizlik sigortası ve iş güvencesinin oluşturacağı ek maliyetlerden kaçınmak için kıdem tazminatının genişlemesine bir süre muhalefette bulunmayan işverenler, kıdem tazminatının gelişiminden endişe duyduğu her dönemde fon kurulması fikrine sarılırlar.

Örneğin 1961 yılında Basın İş Kanunu'nda değişiklik yapılarak gazetecilerin kıdem tazminatı 15 güne çıkarıldığında, gazete işverenleri, 1962 yılı başlarında toplanan 3'üncü Çalışma Meclisi'nde kıdem tazminatı fonunun kurulmasını ister (Kutal, 2004: 66).

Bunun gibi, 1975 yılında, kıdem tazminatı 30 güne çıkarılınca, İş Kanunu'na kıdem tazminatıyla ilgili bir fon kurulması ve fon kurulmasıyla ilgili hususlar kanunla düzenlenir diye bir fıkra yine işverenlerin önerisi üzerine eklenir (Kutal, 2004: 66).

Nitekim basın çalışanlarının kıdem tazminatının düzenlenmesinin 1960'larda oluşturduğu ilk etki ile başlayan ve 1975 yılında 1927 sayılı Kanun ile yapılan kapsamlı düzenlemelerin ardından işveren kesimi bakımından zirveye ulaşan kıdem tazminatı kapsamının yeniden genişletilmesinin işveren maliyetlerine, üretime ve bir bütün olarak ekonomiye olumsuz etkisine yönelik argümanlar, bu defa fon kurulmasına yönelik ilk tasarı taslağının hazırlanması bakımından başarıya ulaşır.

Türkiye'nin kıdem tazminatı reformu girişiminin ilk kanun tasarısı taslağı, 15 Temmuz 1976 tarihinde tamamlanır. 34 madde ve 4 geçici maddeden oluşur (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 1976: 1-11). Taslak, aynı ay içinde görüşlerini bildirmeleri için ilgili bakanlıklara gönderilir.

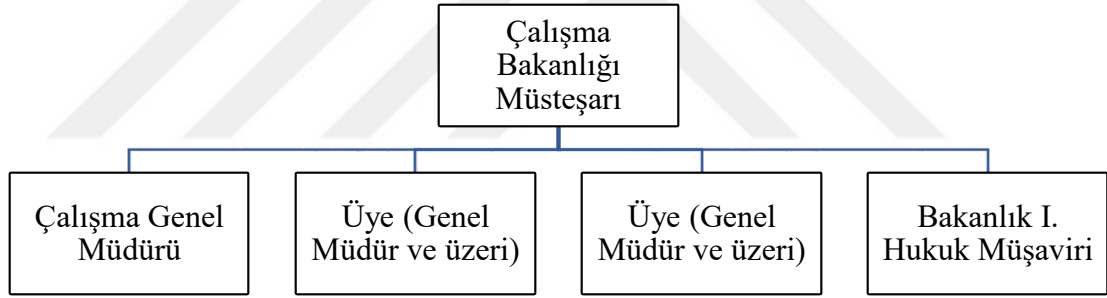
1976 Taslağı ile bağlı bulundukları kurum veya sandıklardan yaşlılık, emeklilik, malullük aylığı bağlanmasına veya toptan ödeme yapılmasına hak kazanan işçilere (5953 sayılı Kanuna tâbi basın çalışanları ve 854 sayılı Kanuna tâbi gemi çalışanları dâhil), kıdem tazminatı verilmesi için işverenlerin mali sorumluluğu altında ancak Çalışma Bakanlığı bünyesinde İşçi Kıdem Tazminatı Fonu tesis edilmesi öngörülür (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 1976: 1).

1976 Taslağı ile fonun prim oranı işçinin ücreti ve diğer parasal menfaatleri toplamının yüzde 10'u olarak belirlenir. Kıdem tazminatının işçi adına fona prim yatırılan son ücret üzerinden hesaplanacağı, son ücretin prim yatırılan son üç takvim yılının ortalamasından yüksek olması durumunda ise tazminat farkından işverenin sorumlu olduğu ancak bu farkın yüzde 10'u aşmaması halinde yine fondan karşılanacağı düzenlenir (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 1976: 3).

Taslakta primlerin ödenmemesine ilişkin önlemler önemle sıralanır. Ödenmeyen primlere gecikme cezası uygulanması, ayrıca hak sahiplerinin ödenmeyen primler için dava açabilmesi, Çalışma Bakanlığınca ödenmeyen fon primi borcunu gösteren belgelerin icra ve iflas hukuku uyarınca kamu alacağı niteliğine sahip olduğu görülür (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 1976: 5-6).

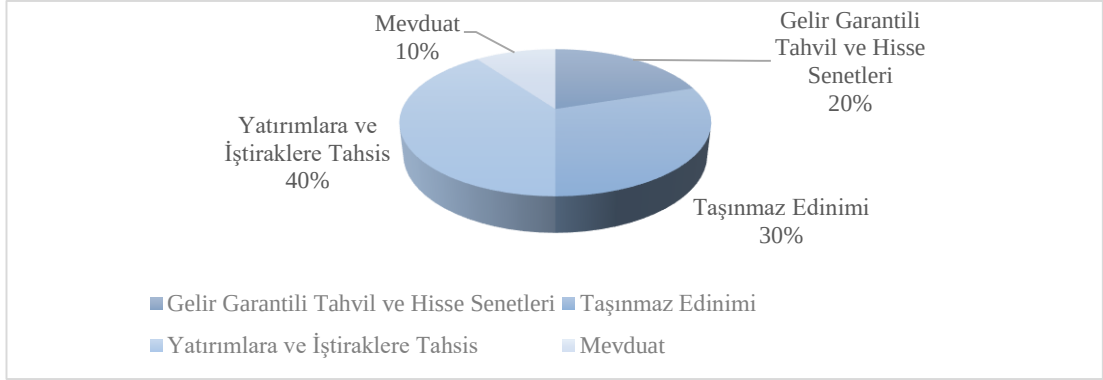
Fonun yönetiminde yetki tamamen Çalışma Bakanlığı'na aittir. Unvan olarak sayılan, Başkan olarak Bakanlık Müsteşarı, üye olarak Çalışma Genel Müdürü ve Bakanlık I. Hukuk Müşaviri yanında Çalışma Bakanı tarafından yine bakanlık içinden en az genel müdür düzeyinde iki üyenin daha fon yönetimine atanması düzenlenir.

Fonun yürütümüne ilişkin tüm yetki ise Çalışma Genel Müdürlüğü'ne verilir (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 1976: 6). Fonun denetiminin ise Bakanlık müfettişlerince yapılması düzenlenir (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 1976: 7).



Şekil 4.8. İşçi Kıdem Tazminatı Fonu Yönetim Kurulu

Taslakta yer verilen, fon karşılıklarının yatırıma aktarılmasında; devlet tahvili veya devletin gelir garantisi verdiği tahviller veya hisse senetleri, taşınmaz edinimi, devlet bankasında mevduat ve uzun vadeli kalkınma planı ve yıllık programların hedeflerine uygun yatırımlar ve iştirakler dağılımının esas alındığı görülür (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 1976: 9).



Şekil 4.9. İşçi Kıdem Tazminatı Fonu Yatırımlarının Oransal Dağılımı (1976)

1976 Taslağı'nda, yürürlük tarihinden önceki dönemlere ilişkin kıdem tazminatının işveren yükümlülüğü olarak sürmesi, yürürlük tarihinde sonra ise tüm işyerlerinin kapsama alınması öngörülür (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 1976: 11).

1976 yılı Taslağı, 1978 yılında hazırlanan iş güvencesi yasa tasarısı ile ilişkilendirilmek istenir (Kaya, 2005: 181).

İşçi ve işveren kesiminin eleştirdiği Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı, Meclis'e sevk edilmek üzere gönderildiği Başbakanlık'tan yeniden değerlendirilmek üzere 1977 yılında Çalışma Bakanlığı'na geri alınır ("Bakanlık, kıdem tazminatı fonu kanun tasarısını geri aldı," 1977: 1).

İşçi kesimi temsilcilerinin kazanılmış hakları geriye götürmek ve iş güvencesini zayıflatmakla eleştirirken, işveren kesimi kıdem tazminatında sorumluluklarının sürmesini ve Fon'un beklentilerinin oldukça üzerinde olan maliyetini eleştirir.

1976 Taslağı Türkiye'nin kıdem tazminatı reformu serüvenin fon kurulmasına yönelik ilk ve önemli adımlarından biridir. Taslağın günümüzden bakıldığında eleştirilebilir niteliği hayli fazladır. Örneğin, Fon'un yatırım stratejisine yasal olarak yer verilmek istenir ancak, aktüeryal dengesi üzerine çalışılmaz. Nitekim ayrılan karşılıkların yüzde 40'ının uzun vadeli kalkınma planı ve yıllık programların hedeflerine uygun yatırımlara ve iştiraklere aktarılmasının, yüzde 30'unun taşınmaz edinimine ayrılmasının öngörülmesi, yani likit olmayan varlıklara yüzde 70 oranında bir yatırım kararı, finansal sürdürülebilirliğin dikkate alınmadığına ilişkin önemli bir göstergedir. Bu şartlarda kurulacak fonun kamu kaynaklarından transfer harcaması yapılmaz ise

kısa dönemde iflas edeceği aşikârdır. Ancak, 1976 Taslağını hazırlayanların, içinde bulunulan dönemin koşullarında kamu yararını önceliğine aldığı, dönemine göre dikkate değer bir kapsayıcılığa sahip bir fon oluşturma gayretinde olduğu gerçeği de yadsınamaz.

Bu yıllarda kıdem tazminatı için fon kurulmasına en çok üyeye sahip işçi kuruluştur olan TÜRK-İŞ'in, ilkesel olarak karşı çıktığı düzenlenen toplantılara da katılım sağlamadığı bilinmektedir (Oral, 1977: 9). İşçi kesimi basına yaptığı açıklamalarda, fonun yönetiminde işçilerin de olması gerektiğini, fon primini belirlendiği tutarın az olduğunu, fonun işsizlik sigortası ile birlikte çıkarılması gerektiğini, işçi çıkarmada işverene kolaylık sağlamayacak önlemlerin alınması gerektiğini, fona temelde karşı olduklarını ancak yasa gereği fonun kurulması zorunlu olduğu için tasarı üzerinde görüşlerini açıkladıklarını bildirirler (Oral, 1977: 9).

İşveren kesimi ise kıdem tazminatının özellikle 1927 sayılı Kanun ile hak kazanmada kapsayıcılığı ödemedede cömertliği artan niteliğini iç ve dış kaynaklı yatırımları, ülkenin döviz ihtiyacını öne çıkararak ihracatı olumsuz etkilemekle, işsizliğin sebebi olmakla suçlar. Kıdem tazminatı genel olarak ekonomide kötü performansın tek olmasa da en önemli sebebi olarak gösterilir. Ancak Hükümetin çözüm için getirdiği 1976 Taslağı da uygun bulunmaz. İşveren kesimi basın açıklamaları ile 1976 yılı Taslağı'nı açıktan ve sert bir biçimde eleştirir.

İşverenlere göre: İşten çıkma ve çıkarılma hallerini kapsamayan Taslak, işvereni ani ve büyük ödemelerden kurtarma amacını karşılamaz; fon her hâli kapsamına almadığı için eksik, yüzde 10 olarak belirlenen prim oranı da çok yüksektir; fon primi her hali kapsayacak olduğu durumda dahi en fazla yüzde 2 dolayında olmalıdır (Oral, 1977: 9).

Kamu kesiminde de durum pek farklı değildir. Kıdem tazminatı 1970'li yıllarda artık kamu kurumlarının bütçeleri içinde önemli bir gider kalemidir. Nitekim kamu iktisadi teşebbüsleri başta olmak üzere, yasal olarak her yıl için 30 gün olan tazminat tutarı toplu iş sözleşmesi hükümleri ile 75 güne ya da 90 güne ulaşır. Kamu sektöründe ya da özel sektörde uzlaşamayan toplu iş görüşmeleri kaynaklı grev uygulamaları giderek yaygınlaşmaktadır.

Muhalefette olan siyasi partiler ise hükümeti bir yandan işsizlik bir yandan kıdem tazminatı hakkını ortadan kaldırmakla eleştirir. Koalisyon dönemlerinin ve siyasal istikrarsızlıkların yaşandığı 1970’li yıllarda, bu yılların normali haline gelen koalisyon hükümetleri, kıdem tazminatı reformuna katkı sunamaz.

1973 ve 1977 yıllarında uygulanan seçim sistemi (barajsız nispi temsil/d’Hont sistemi) nedeni ile seçime katılan neredeyse tüm partiler meclise girmeyi başarır ancak hiçbir parti tek başına iktidar olacak çoğunluğu elde edemez; bu nedenle bir “koalisyonlar dönemi” yaşanır ve bu dönemde, temsilde adalet sağlanırken, yönetimde istikrarın olmadığı yıllardır (Erkmen, 2018: 1353-1236).

Bu bakımdan, 1980 sonrası seçim sistemlerinin bu dönemde yaşanan siyasi istikrarsızlıklara ve bunun sebebi olarak görülen koalisyon hükümetlerine tepki olarak nispi temsil sistemine baraj getirilerek uygulandığı; 1980 sonrası dönemde yönetimde istikrarın, temsilde adalete tercih edildiği görülür (Erkmen, 2018: 1245).

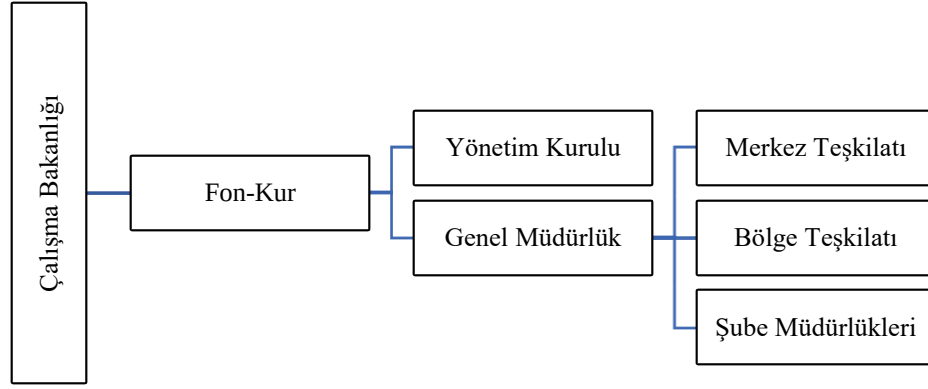
Yönetimde istikrarsızlığın da etkisiyle, 1976 reform girişimi başarısızlıkla sonuçlansa da kendinden sonraki reform girişimlerine önemli bir başlangıç noktası sağlar. 1980 yılında Çalışma Bakanlığı koordinasyonunda bir çalışma daha tamamlanır.

4.4.2. 1980 Yılı Reform Girişimi

1980 yılı Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı’na, 1976 Taslağı’nın birçok hükmü doğrudan aktarılır. 25 Haziran 1980’de tamamlandığı görülen bu Taslak, 37 maddeden oluşan, ayrıca geçişi düzenlemek üzere üç geçici maddesi bulunan bir düzenlemedir.

1980 Taslağı’na göre, Çalışma Bakanlığı’na bağlı olarak kurulan Kıdem Tazminatı Fonu, bu kez devletin mali sorumluluğu altındadır ve tüm işçileri ve işverenleri kapsamına alır (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 1980: 1).

1980 Taslağı’nda, Fonun, Çalışma Bakanlığı’na bağlı, mali ve idari bakımdan özerk bir kamu tüzel kişisi olan Kıdem Tazminatı Fonu Kurumu kısa adıyla “Fon-Kur” tarafından yönetilmesi öngörülür (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 1980: 6).



Şekil 4.10. Fon-Kur Teşkilâtı

1980 Taslağı ile değişken prim oranlı bir sistem önerilir. Buna göre ilk yıl için işverenler tarafından ödenecek prim oranı yüzde 10'dur. Bu oran fon giderleri dikkate alınarak her yıl için yeniden belirlenir (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 1980: 1). İşveren, işçinin kıdem tazminatı primini en geç ertesi ayın sonuna kadar Fon'a ödemelidir (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 1980: 2).

1980 Taslağı'nda, işçinin birikmiş tüm kıdem tazminatından Fon sorumlu tutulur. Fon'un sorumluluğu da her tam yıl için işçinin kıdem tazminatına esas olan ücretinin 30 günlük tutarı olarak belirlenir (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 1980: 2). Bu kapsayıcı düzenleme ara dönemde gelen eleştiriler üzerine yapılır. Ancak, 1980 Taslağı'nda yapılan bir geçici düzenleme ile birikmiş kıdem tazminatı borçlarının, ilginç bir yöntemle işverene rücu edilebilmesi de düzenlenir. Buna göre kanunun yürürlüğe girdikten sonraki iki yılın sonunda, toplanan primler, işverenlerin Fon kurulmadan önce sorumlu oldukları kıdem tazminatını karşılamaya yeterli ise uygulama sürdürülür ve işveren borçlandırılmaz. Ancak, yapılan hesaplamada tespit edilen prim oranının ve uygulamanın kıdem tazminatlarını karşılamadığının anlaşılması halinde eski kıdem tazminatı borçları işverenden borçlandırılmak suretiyle tahsil edilir (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 1980: 12).

Öncelikle, işverenin geçmiş döneme ilişkin işçiye olan borcunu, borcun hiçbir şekilde tarafı olmayan Fon cari dönemde yüklenmekte, ödenip ödenemeyeceği iki yıl boyunca izlenmekte, aktüeryal olarak ödenememesi halinde ise üstlenilen borç yeniden işverene aktarılmaktadır.

Bu uygulamanın 1980 Taslağı ile mevzuatta yer alan kıdem tazminatı hükümlerinin tamamen yürürlükten kaldırılması neticesinde ortaya çıkan kıdem tazminatı maliyetinin tam olarak öngörülememesinden kaynaklanan bir mali önlem olduğu söylenebilir. Ancak Fon tarafından üstlenilen bu borcun bir şekilde geriye dönük olarak yeniden işverene aktarılmasının, hukuki, teknik, pratik her yönüyle mümkün olmadığı açıktır.

Bu bakımdan, Fon'un geçmiş ve gelecek mali sorumluluğunun tam olarak belirlenebilmesi olağanüstü önem kazanır. Bu durum, 1980 Taslağı'nı hazırlayanları bazı aşırı tedbirler almaya da yöneltmiş görünmektedir.

Örneğin, İş Kanunları kapsamında olan işyerleri ve işçilerin bir ay içerisinde Fon'a bildirilmemesi, ilk seferinde ağır para cezası yaptırımına bağlanır. Bildirim yükümlülüğünün tekrar ihlali ise işveren veya işveren vekilinin bir aydan az olmamak üzere hapis ile cezalandırılmasını gerektirir (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 1980: 12).

Doğal olarak, bildirim yükümlülüğü ihlali gibi görece basit bir aykırılığın, hapis cezası gibi orantısız bir yaptırımla cezalandırılması, işveren kesiminin 1980 Taslağı'nda en ciddi eleştirdiği husus olur.

Taslağın tartışmaya açılmasının ardından 12 Eylül 1980 askeri darbesi ile oluşan, sosyal ve siyasal açılardan oluşan kaotik ortam işçi ve işveren ilişkilerini de derinden etkiler. Kıdem tazminatı fonu kurulmasına yönelik teknik çalışmalar ve sosyal diyalog da 6 Kasım 1983 genel seçimlerine kadar kesintiye uğrar.

1983 seçimleriyle tek başına iktidara gelen ANAP döneminde, kıdem tazminatı fonu kurulması bağlamında reform girişimleri yeniden ve daha güçlü bir şekilde ele alınmaya başlanır.

4.4.3. 1984 Yılı Reform Girişimi

1975 yılında fon kurulması düzenlenmiş olsa da dönemin siyasal ve ekonomik gelişmeleri uygulamanın başlatılmasına imkân vermez. Bu dönemde, işverenler kıdem tazminatı için bir fon kurulmasını kendilerine göre dengesinden uzaklaşan kıdem tazminatının kendilerine getirdiği maliyetleri azaltmak için bir fırsat olarak görür.

1984 yılında kıdem tazminatı fonu kurulması için yeniden bir tasarı hazırlanır. Ancak bu kez önceki reform girişimlerinden daha kapsamlı bir sosyal diyalog yürütülmesine karar verilir. Bu nedenle 1984 yılında hazırlanan Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı, işçi ve işveren kuruluşları ile paylaşılır. Reforma esas teşkil edecek taslağa ilişkin tüm taraflardan görüşlerini bildirmeleri istenir.

İşçi ve işveren kuruluşu temsilcilerinin katıldığı teknik çalışmaları takiben de çalışma hayatının en kapsamlı sosyal diyalog platformu olan Çalışma Meclisi toplanır. Teknik çalışmaların ardından toplanan 7'nci Çalışma Meclisi'nin gündemi tamamen kıdem tazminatı fonu kurulmasına ilişkin hazırlanan tasarının değerlendirilmesine ve tartışılmasına ayrılır.

Çalışma Meclisi gündemi kıdem tazminatı fonu olarak belirlenmesine karşın TÜRK-İŞ de toplantılara katılım sağlar. Ancak, TÜRK-İŞ yetkileri gerek öncesinde basına yaptığı açıklamalarda gerekse Çalışma Meclisi'nde yapılan konuşmalarda, işçi kesiminin kıdem tazminatı reformuna ilişkin duruşunu net bir biçimde ifade eder.

Ancak ilk kez TÜRK-İŞ, kıdem tazminatı fonuna ilkesel olarak karşı olmadığını, kendi şartlarının sağlanması halinde, kıdem tazminatına devlet güvencesi sağlanmasının işçinin yararına olacağını, kıdem tazminatı fonunun kurulmasını bu açıdan desteklediğini de açık bir şekilde kamuoyuna ilan eder. İşçi kesiminin çözüme dönük bu yaklaşımı, Türkiye'nin kıdem tazminatı reformunun hayata geçirilmesinde önemli bir fırsat penceresi açar.

TÜRK-İŞ Genel Sekreteri Sadık Şide tarafından yapılan basın açıklamasında, işçi kesiminin temel beklentisi şöyle açıklanır:

İşçi emeklisi SSK'dan emekli karnesini aldığı gün, kıdem tazminatının tümünü içeren çeki de beraberinde alacaktır. Kıdem tazminatından ayrıca, işveren işçiyi işten çıkarması halinde işçiye işten çıkarma tazminatı ödeyecek. Bu tazminat 5 yıllık hizmet süresine kadar 15 günlük, 10 yıla kadarki süre için 18 günlük, 15 yıla kadar yirmi günlük, 15 yıldan fazla süreler için 22 günlük ücret tutarı, her yıl için tazminat olarak hesap edilecek ("Şide: İşçi emekli karnesiyle birlikte çekini de alacak," 1984).

TÜRK-İŞ Genel Başkanı Şevket Yılmaz'ın, 7'nci Çalışma Meclisi'nde bir gün önce 15 Temmuz 1984 günü basına yansıyan açıklamalarında olumlu yaklaşımını ve fona olan desteği sürdürür: "Biz fonu önererek bu kıdem tazminatlarını daha sağlıklı bir

güvenceye kavuşturmaya çalışıyoruz. Bugün birçok işyeri kapatılıyor ve iflasa gidiyor. İşçi alacaklarının, çoğunu alamıyor” (Oral, 1984: 7).

Dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Mustafa Kalemli de: “Taslağın olumsuz ekonomik gelişmeler ya da iflaslara karşı işçi alacağını garantiye almak, bu konuda ihtilaflara meydan vermemek amacını sağlayacak bir içeriğe sahip bulunduğunu” açıklar (Oral, 1984: 7).

TİSK Genel Başkanı Halit Narin, kıdem tazminatının yaklaşık elli yıllık süreçteki gelişiminin işverenler üzerinde bıraktığı etkiyi ifade ederken, siyasal vaatlerle kıdem tazminatının sürekli işçi lehine gelişmesinin üretim ve yatırıma olumsuz sonuçları olduğunu belirtir ve 7’nci Çalışma Meclisi’nin ikinci oturumunda kıdem tazminatının, siyaset alanına yaptıkları haklı uyarılara rağmen, vaatler neticesinde geldiği aşamayı, işveren kesiminin hisleri üzerinden veciz bir şekilde anlatır:

İtalyanların alnı niye dümdüz diye sormuşlar birisine, hakikaten İtalyanların alnı düzdür. Cevap gayet basit yaptıkları her işten sonra alınlarına vurup tüh ben bunu niye yaptım dermiş adam onun için de hepsinin alnı düz olurmuş. Bizim kıdem tazminatı da hep böyle olmuş kurulduğu günden beri her sefer yapılmış, her yapıldıktan sonra da herkes alnına vurmuş... Giydirilmiş dediğimiz ücretleri giydirmeye başladığımız geçmiş senelerden itibaren şimdi giydire giydire ... dışarı mı içi, içerisi mi dışı belli olmayan bir ücret yapısına sahip olduk... Kıdem tazminatı sosyal barışı bozacak nitelikte konuşmalara artık yönelmiştir. Ücretinden daha fazla yan ödeme yapmış olan bir ekonomik düzeni paylaşmak mümkün değildir (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 1984: 14-20).

Bu kapsamda Hükümet, işçiler ve işverenler bakımından fon tasarısında menfaat uyuşmazlığı görülen alanları, tasarının gerekçesinde sıralar. Buna göre işçilerin tek sorun alanı kazanılmış hakların kaybedilmesi değildir; fondan sağlanacak kıdem tazminatı ödemesine ek olarak, işten çıkarma halinde işçiye ayrıca bu dönemde yasal olarak henüz düzenlenmemiş olan, iş güvencesi tazminatı ödenmesini de talep ederler (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı Gerekçesi*, 1984: 2). Gerekçede işverenlerin beklentisinin ise, işten çıkarma tazminatından sorumlu tutulmamak, işçilerin geçmiş hizmet sürelerinden kaynaklı tazminatlardan da fonun sorumlu olması, fona ödenecek primin çıplak ücret üzerinden hesaplanması olduğu belirtilir (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı Gerekçesi*, 1984: 2).

Gerekçede ayrıca, “çakışan menfaatlerin en uygun bir şekilde dengelenmesi, çalışma barışının zedelenmemesi, üretimin artırılması ve sosyal güvenlik kuruluşlarının tek çatı altında toplanmasına ilk adım olmak üzere memurların ve diğer isteklilerin de faydalanabilmeleri” için bu taslağın hazırlandığı belirtilir (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı Gerekçesi*, 1984: 2).

1984 reform denemesi kapsamı açısından ilginçtir. Çünkü dönemin koşullarına göre salt işçilere özgülenmiş bir hak olan kıdem tazminatı, memurlara da teşmil edilmek istenir. Bu denemenin getirdiği önerilerden ilki, kıdem tazminatını bir emeklilik ikramiyesine dönüştürmek ve işçileri de memurları da kıdem tazminatının kapsamına almaktır. Bu yönüyle farklı bir öneri olduğu, söylenebilir.

28 madde ve 2 geçici maddeden oluşan 1984 yılı Taslağı’na göre “Kıdem Tazminatı Fonu” bu kez Sosyal Sigortalar Kurumu bünyesinde kurulur. İşçiler yanında memurlar da kapsama alınırken, tazminatın ödenme koşulları yine yaşlılık, emeklilik, malullük aylığı bağlanma veya toptan ödeme alma halleri ile ölüm halinde hak sahiplerine ödeme olarak belirlenir (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 1984: 1).

Memurların yanında isteğe bağlı olarak Fon’a prim ödeyenlerin de kapsama alınması sosyal güvenlik kuruluşlarının tek çatı altında toplanmasına yönelik yaklaşımın ilk adımı olarak görülür (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı Gerekçesi*, 1984: 2).

İşçiler adına Fon’a ödenecek primin hesabında ücret yanında işçiye sağlanmış olan para ve para ile ölçülmesi mümkün sözleşme veya kanundan doğan ve devamlılık arz eden haklar da dâhil edilir. Memurlar adına fona ödenecek primin hesabında ise emeklilik keseneğine esas aylıklar, iş güçlüğü ve teminindeki güçlük zammı ve tazminatlar toplanır (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 1984: 2). Bu kapsamda prim tutarı yıllık prime esas kazancın bir aylık tutarıdır ve işveren tarafından ocak ve haziran aylarında olmak üzere iki seferde ödenir (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 1984: 3).

Fon’un ödeme sorumluluğu 15 yıl ile sınırlanır, 15 yılın üzerindeki sürelerle ilişkin kıdem tazminatı ve ikramiyeden işverenin sorumluluğu devam eder (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 1984: 7).

1984 yılı Taslağı sosyal taraflar ile Çalışma Meclisi'nin ilk oturumunda yani 16 Temmuz 1984 günü paylaşılır. Taslağın paylaşılmasının ardından TÜRK-İŞ görüşlerini bildirmek için süre ister. Bunun üzerine Çalışma Meclisi 10 gün sonra 26 Temmuz 1984 günü yeniden toplanır. Bu toplantıda, TÜRK-İŞ ve TİSK Hükümetin taslağını kabul edilemez bulduklarını açıklarlar.

1984 yılı Taslağı, işçi veya işveren kesiminin kıdem tazminatında yaşadıkları sorunları teğet geçer. Fonun yönetimi ve kaynakların değerlendirilmesine ilişkin hiçbir hükme yer verilmez veya ikincil mevzuata atıf yapılır.

Taslak, kıdem tazminatında yaşanan sorunların hiçbirini çözme iddiasında olmadığı gibi tamamen sorunsuz bir alan olan memurların emekli ikramiyelerini Fon'a dâhil eder. Fon'dan yapılacak ödeme ile işçinin ya da memurun yürürlükte bırakılan mevzuata göre alması gereken kıdem tazminatı/emekli ikramiyesi arasında fark olursa bu tutarı ödemek işverenin/Emekli Sandığı'nın sorumluluğu olarak da devam eder.

TÜRK-İŞ Genel Başkanı Şevket Yılmaz 7'nci Çalışma Meclisi'nin ikinci oturumunda yaptığı konuşmasında taslağa itirazlarını şöyle sıralar:

16 Temmuz günü ilk toplantıda dağıtılan taslağı 19 Temmuz 1984 günü elimize geçen gerekçeyi okuyuncaya kadar ... Türk işçilerinin 48 yıllık olan kıdem tazminatı müessesesini güçlendirip teminat altına alınacağı ümidinde idik. Ancak taslağı ve gerekçeyi okuduğumuz zaman ümitlerimizin boşuna olduğunu gördük. Bu metinlerle işçi haklarının korunması ve geliştirilmesinin düşünülmediğini ... işverene ucuz kredi bulma fikrinin ... asıl amaçlar yerine ikame edildiğini fark ettik. Taslağın bu haliyle değil yasalaşması tartışılması bile erkendir (TÜRK-İŞ Genel Başkanı Şevket Yılmaz'ın Konuşması, 1984: 11-12).

Türkiye'nin kıdem tazminatı reformu girişimi, 1984 yılında TÜRK-İŞ'in sürece katkı sağlamaya dönük olumlu yaklaşımlarına ve haklı tespitlerine rağmen, Hükümet'in hazırladığı taslağın, işçi kesiminin çalışma hayatında kıdem tazminatını konumlandığı noktayı anlamaktan oldukça uzakta olduğu görülür. 1984 Taslağı'nın özellikle gerekçe metni, işçi kesiminin beklentilerinin ve taleplerinin neredeyse hiç dikkate alınmadığını ispat eden bir içeriğe sahiptir.

Örneğin, 1984 Taslağı'nın gerekçesi incelendiğinde işveren kesimine ait bir yayının okunduğu izlenimini veren aşağıdaki ifadelerin yer aldığı görülür:

Kıdem tazminatının mevzuatımızda sistemsiz gelişme göstermesi ve teşebbüs gücünü olumsuz yönde etkileyici bir ortam yaratması yanında; ülkemizde çok yaygın olan küçük orta büyüklükteki işyerleri için büyük sıkıntı kaynağı olması, küçük iş yerlerinde çalışan ve teşkilatlanamamış işçilerin kıdem tazminatından faydalanamamaları, işyerleri için finans darboğazına sebep olması, biriken kıdem tazminatı borcunun ödenememesi ve bunun sonucunda da üretimin azalması ve istihdamın daralması gibi mahzurları görülmüştür. ... 2319 ve 2320 sayılı Kanunlarla, tavan sınırı ve ödeme şartları bakımından bazı düzenlemelerin yapılmış olmasına rağmen, kıdem tazminatı müessesesinin çalışma hayatımız ve ekonomimiz üzerindeki olumsuz etkileri giderilememiştir (Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı Gerekçesi, 1984: 1).

Nitekim 7'nci Çalışma Meclisi'nde TÜRK-İŞ tarafından bu husus, tasarının daha olumlu diline karşın, gerekçesinin işçileri rahatsız edecek ifadelerle dolu olduğu şeklinde belirtilir (*TÜRK-İŞ Genel Sekreteri Sadık Şide'nin Konuşması*, 1984: 38-39).

1984 yılında TÜRK-İŞ önceki yılların aksine gündemi kıdem tazminatı fonu olan 7'nci Çalışma Meclisi'ne katılım sağlar. Başlangıçta TÜRK-İŞ yöneticileri fonu destekler nitelikteki görüşlerini de bildirir. Bir işçi kuruluşu olarak birçok işçinin tazminat hakkını kaybetme tedirginliği ile emeklilik işlemlerini başlattığı bir ortamda TÜRK-İŞ'in bu tutumu çözüme katkı sağlamaya yönelik önemli bir iradedir.

Ancak 1984 Taslağı'nın taraflara dağıtılmasının ardından gerekçe bölümünün işveren eksenli tespitlerden oluştuğu görülür. Gerekçe metni, işçilerin oldukça hassas olduğu bilinen bu konuda işçi kesiminin tepkisini çeker. Dahası ilk kez müzakereye açık olan işçi kesimini masadan uzaklaştırır. İşveren kesimi ise gerekçe metnini doğru bulurken kanun taslağı metnini kabul edilebilir bulmaz.

Türkiye'nin kıdem tazminatı reformunda tarihi bir fırsatın da böylece kaçırıldığı söylenebilir.

4.4.4. 1992 Yılı Reform Girişimi

1990'ların başında işsizlik sigortasına ve iş güvencesine ilişkin yasal düzenlemeler yeniden gündeme gelir. Bu yönde çalışmalar da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından sosyal taraflar ile paylaşılmaya başlanır.

Nitekim 27 Nisan 1992 tarihinde toplanan 8'inci Çalışma Meclisi'nde, gündemin işsizlik sigortası olarak belirlenmesi, işçi – işveren kesimlerinin üst düzey temsilcileri arasında kıdem tazminatı tartışmalarını yeniden başlatır.

8'inci Çalışma Meclisi'nde işveren kesiminin yaklaşımı işsizlik sigortasının kurulması halinde kıdem tazminatının işlevlerinden birinin ortadan kalkacağı, işletmeler açısından mükerrer ödemeye yol açılmaması için kıdem tazminatının yeniden ele alınması şeklinde olur (*TİSK Yönetim Kurulu Başkanı Refik Baydur'un Konuşması*, 1992: 3).

Ancak, işçi kesiminin 1984 yılındaki reform girişimine sağladığı şartlı desteğinin, 1992 yılında şiddetli bir muhalefete döndüğü görülür. 1984 Taslağı ve gerekçesinin işçi kesimi üzerindeki olumsuz tesiri yanında, Kasım 1983'te başlayan ANAP iktidarının Yeni Sağ eksenli politikalarının, gelir bölüşümünün ücretli kesim aleyhine dönmesine müsaade etmesinin, artan enflasyona karşı özellikle özel sektörde işçilerin alım gücünün korunamamasının, özelleştirmelerin kamu işyerlerindeki sendikal örgütlenme için önemli bir tehdit olarak algılanmasının bu muhalefetin artmasına etkisi olur.

Gelir bölüşümünde işçilerin payının gerilemesi, işçiler bakımından, giydirilmiş brüt ücret üzerinden hesaplanan fayda düzeyini haiz geleneksel kıdem tazminatını, daha da önemli kılar. Çift haneli yüksek enflasyonun yaşandığı zorlu ekonomik koşullar altında, gelir dağılımı adaletinin işçiler aleyhine bozulduğuna inanılan bir ekonomik yapıda, kıdem tazminatı artık, işçi kesimi için mevcut işlevlerinin de ötesine geçer. Kıdem tazminatı özellikle örgütlü işçi kesimi için bir sembol haline gelir.

Esasında, işçi kesiminin, kıdem tazminatını savunma refleksini hep diri tutan ve onu bir sembol haline getiren “orta direği” yani ücretli kesimi diğer kesimlere nazaran daha fazla olumsuz etkileyen ekonomik istikrarsızlıktır.

Bu bakımdan, ülkemiz çalışma hayatı, uzun yıllar boyunca, “hiçbir ülkede rastlanmayacak derecede gelişmiş bir kıdem tazminatına” sahip iken “iş güvencesi en ilkel durumda” kalır (Kutal, 1982: 153).

İş güvencesinin mevzuatta geliştirilmesi yerine işçi kesimince, kıdem tazminatının iş güvencesi işlevi ön plana çıkarılır.

İşsizlik sigortası ülkemizce 1971 yılında onaylanan 102 sayılı ILO Sözleşmesi'nin temel gerekliliklerinden biri olsa da kıdem tazminatında kazanılmış hakların kaybına sebep olacağı endişesiyle işçi kesimi tarafından uzun yıllar boyunca öne çıkarılamaz.

Nitekim 8'inci Çalışma Meclisi'nde, kıdem tazminatının simgesel anlamını da vurgulayacak biçimde bu endişe, işçi kesimi tarafından açıklıkla dile getirilir:

Bazı çevreler işsizlik sigortası getirilecek ise, kıdem tazminatı kaldırılmalı veya kısıtlanmalı gibi kazanılmış hakkı hiçe sayan bir öneriyle karşımıza çıkmaktadırlar. Kıdem tazminatı işçinin ileriye bırakılmış bir ücret bölümü olup, o işçinin yıllar süren emeğinin yegâne meyvesini teşkil etmektedir. Kıdem tazminatı ile bundan 15 yıl evvel olduğu gibi, bir ev satın almak artık hayal olmakla beraber, hiç olmazsa kıdem tazminatını alan işçi, önünden geçemediği bakkalın, manavın borcunu kapatmakta ve ömrünün son yıllarında 1-2 parça yeni eşya almak şansına sahip olmaktadır. İşçinin elinden bu hakkını ve bu son şansını almayı kimse düşünmesin. İşçinin kıdem tazminatı ile başka bir hakkın takas edilmesi asla mümkün değildir. Buradan açıklıkla ve kesin olarak bir kez daha ifade etmek istiyorum ki işçinin kıdem tazminatı üzerinde alışveriş yapmayız ve yaptırmayız (TÜRK-İŞ Genel Başkanı Şevket Yılmaz'ın Konuşması, 1992: 7-8).

8'inci Çalışma Meclisi'nde, kıdem tazminatının korunması gerektiğine yönelik TÜRK-İŞ'in bu yaklaşımı, HAK-İŞ ve DİSK tarafından da desteklenir. (DİSK Genel Başkanı Kemal Nebioğlu'nun Çalışma Meclisi'nde Yaptığı Konuşma, 1992: 3; HAK-İŞ Genel Başkanı Necati Çelik'in Konuşması, 1992: 2).

8'inci Çalışma Meclisi neticesinde de kıdem tazminatı reformuna ilişkin herhangi bir ilerleme kaydedilemez. Hatta dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Mehmet Moğultay tarafından, yakın dönemlerde gündeme getirilen iş güvencesi hükümleri ile işsizlik sigortası üzerinde müzakere sürecini devam ettirmek bakımından, kıdem tazminatı ile işsizlik sigortasının farklı amaçları olan uygulamalar olduğu da açıklanır.

1992 yılı reform girişimi de işçi ve işveren kesiminin uzlaşısı olmaması neticesinde sonuçsuz kalır.

Uyuşmazlığın bir kez daha tescil edilmesiyle teknik çalışmaların odağı, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yeniden yapılandırılmasına, işsizlik sigortasının işler hale getirilmesine, sosyal güvenliğin tek çatı altında toplanmasına yönelik reformlara kayar.

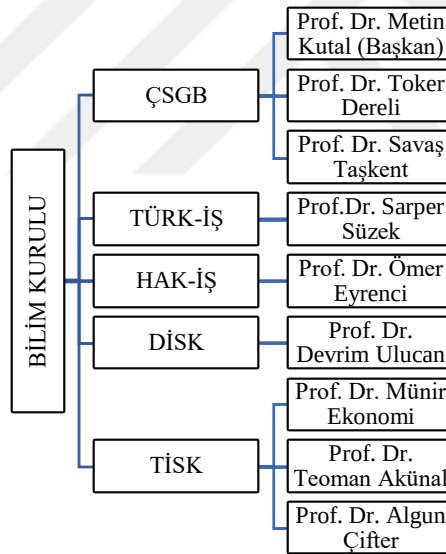
4.4.5. 2002 Yılı Reform Girişimi

2000'li yılların başında yürürlüğe giren işsizlik sigortasının ardından iş güvencesi düzenlemesi yeniden gündemde öncelik kazanır.

Bu süreçte 1975 yılında 1927 sayılı yasa ile Türk İş Hukuku'na giren kıdem tazminatı fonu, 30 yıllık bir tartışma döneminden sonra yeni bir ivme kazanır (Kaya, 2005: 189).

26 Haziran 2001 tarihinde TİSK, TÜRK-İŞ, HAK-İŞ ve DİSK'in katılımıyla çalışma mevzuatının AB ve ILO normlarıyla uyumlulaştırılması, çalışma hayatının gelişen ihtiyaçlarına uygun şekilde güncellenmesi ile ilgili çalışmaların bir bilim kurulu tarafından yürütülmesi kararlaştırılır (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 2005: 5).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile işçi ve işveren kuruluşlarını temsilen üçer akademisyenin katılımıyla toplam dokuz üyeden oluşan Bilim Kurulu, oluşum şekli, temsil kabiliyeti ve katılımcılarının yetkinliği ile mükemmel bir sosyal diyalog örneğidir. Bilim Kurulu çalışmalarını 26 Haziran 2002 tarihinde tamamlar ve Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı'nı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na sunar (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 2005: 5).



Şekil 4.11. Bilim Kurulu Üyeleri

Kaynak: (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 2005: 5) yayınından derlenen bilgilerden oluşturulmuştur.

Bilim Kurulu tarafından hazırlanan 2002 Taslağı, kıdem tazminatı fonu kapsamına, İş Kanunu yanında Deniz ve Basın İş Kanunlarına tabi olan gemi çalışanı ve basın çalışanlarını da alır (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 2005: 7).

Kapsama giren işçiler fonun yürürlük tarihinden itibaren, yeni işe alınanlar ise işe başladıkları tarihten itibaren kendiliğinden fona tabi olacaktır. Fonun yürürlük tarihinden önceki döneme ilişkin kıdem tazminatının alacaklarının sorumluluğu ise önceden tabi olunan mevzuata göre işverene ait olacaktır (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 2005: 7). Bu reformun yumuşak iniş yapmasını sağlamak için tercih edilen bir çözümdür (Kutal, 2004: 68).

Genel bütçenin dışında olacak ve gelirlerinden hiçbir kesinti yapılamayacak, damga vergisi dışında her türlü vergi, resim ve harç muafiyeti olan, devlet güvencesindeki fonun, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı, özel hukuk hükümlerine tabi, mali ve idari yönden özerk, özel bütçeli ve tüzel kişiliğe sahip olduğu düzenlenir (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 2005: 7).

Fonun yönetim kurulu tarafından yönetileceği, yönetim kurulunun ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından seçilen temsilcinin başkanlığında, en fazla işçiyi temsil eden işçi konfederasyonu tarafından seçilen bir üye, en fazla işvereni temsil eden işveren konfederasyonu tarafından seçilen iki üyeden oluşacağı, bu üyelerin görev süresinin dört yıl olduğu düzenlenir (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 2005: 8).

Personel rejiminin özel hukuka tabi kılındığı ve işçi istihdam edileceği anlaşılmaktadır (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 2005: 8)

2002 Taslağı'na göre, fonun denetimi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu'na yapılacak olmakla birlikte, bağımsız denetçi niteliğini haiz yeminli mali müşavirlerce periyodik denetimlerin yapılması ve bu denetim sonuçlarının Resmî Gazete'de yayımlanması da öngörülür (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 2005: 7).

2002 Taslağı'na göre fonun özerk bir yapıya sahip olması, yönetimde sosyal tarafların temsilcilerinin bulunması yani yönetim yerine yönetişimin seçilmesi, bağımsız denetime dayalı şeffaflık ve mali hesap verilebilirlik yaklaşımları, tasarlanan fonun klasik kamu yönetimi anlayışından uzakta konumlandırıldığını gösterir.

2002 Taslağına göre, kıdem tazminatına hak kazanma nedenleri: Yaşlılık, emeklilik, malullük aylığı bağlanması yahut toptan ödeme amacıyla iş sözleşmesinin feshedilmesi; işverence iş sözleşmesinin sonlandırılması durumunda işçinin hak

kazandığı yaşlılık, emeklilik, malullük aylığı veya toptan ödeme almak amacıyla ilgili kuruma veya sandığa başvurması hali; en az 10 yıl fona adına prim ödenen işçinin kendi isteğiyle ayrılması hali; işçinin ölümü olarak sıralanır (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 2005: 9).

Kıdem tazminatının miktarı fona prim ödenmiş olan her tam yıl için prim hesabına esas olan ücretinin 30 günlük tutarı olarak belirlenir (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 2005: 9). Kıdem tazminatına esas alınacak ücretin, son takvim yılının ortalaması olarak belirlendiği, bu tutarın azami yüzde üçü oranında işverenin prim ödemesinin öngörüldüğü, ücretin alt sınırını asgari ücretin, tavanını ise en yüksek devlet memuruna ödenecek azami emeklilik ikramiyesinin oluşturduğu görülür (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 2005: 9-10).

2002 Taslağı'nın gerekçesinde Bilim Kurulu'nun, önceki yıllarda başlatılan reform girişimlerinin başarısız olmasının sebeplerine yönelik tespiti ile hazırlanan bu Taslağın başarılı olacağına dair yaklaşımları şöyledir:

*Kıdem tazminatında bir değişiklik yapmadan bir fon kurma, üstelik eski hizmet sürelerinin ait borçlanma mekanizmalarına yer verme çabaları hazırlanan tasarıların başarı şansını azaltmış hatta aktüerya hesaplarının yapılmasını güçleştirmiştir. Bu tasarıda ise kanunun yürürlük tarihinden önceki hizmet sürelerine ilişkin kıdem tazminatından, eski kanun hükümlerine göre işverenlerin kişisel sorumluluğunun devam edeceği öngörülmüş, böylece işçilerin kazanılmış hakları korunmuştur. Kanunun yürürlüğünden sonraki hizmet süreleri ya da ilk kez işe girenlerin bu sürelerine ilişkin kıdem tazminatı ise yeni esaslara göre hesaplanmak ve ödenmek üzere fonun sorumluluğuna bırakılmıştır. Fon çerçevesinde bir tür emeklilik ikramiyesine dönüştürülen bu tazminat, işçinin değişik işverenlere ait iş yerlerindeki kıdem tazminatı primi ödenen tüm hizmet sürelerini kapsayacak, iş ilişkisi hangi nedenle sona ermiş olursa olsun işçi hizmet birleştirilmesinden yararlanacak, kıdem tazminatının ödenmemesi ihtimali ortadan kalkacaktır (*Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı*, 2005: 13).*

2002 Taslağı 9'uncu Çalışma Meclisi'nin gündemine alınarak sosyal tarafların görüş ve önerileri alınmak istenir. Ancak işçi kesimi kıdem tazminatı fonunun gündemde olmasından rahatsızlıklarını bu toplantıda da dile getirirler. Örneğin, DİSK aşağıdaki açıklamayı yaparak toplantıyı terk eder:

Gündemin Kıdem Tazminatı Fonuna oturtturulan kısmını içimize sindirmemiz mümkün değil. Daha önce Sayın Bakana, böylesi bir gündem olması hâlinde biz Kıdem Tazminatı Fonunun tartışıldığı bir oturumda yer almayacağımızı çok açıklıkla ifade ettik. Çünkü, kazanılmış haklarımıza yönelik ciddi saldırılar var.

.... Kıdem tazminatı gibi tüm çalışanları ilgilendiren bir konunun gündeme bu Mecliste alınmasını da doğru bulmuyoruz. Bu toplantıya icabet etmeyeceğimizi buradan ilan ediyorum (DİSK Genel Başkanı Süleyman Çelebi'nin Konuşması, 2004: 31).

TÜRK-İŞ de benzer içerikte bir konuşma ile “kazanılmış hakların korunması konusunda” taviz verilmeyeceğini, Fon’un, “hiçbir zaman için işçiye, işyerine, toplumsal barışa fayda getirmeyeceğini” ifade eder (TÜRK-İŞ Genel Başkanı Salih Kılıç'ın Konuşması, 2004: 99).

İşveren kesimi de 2002 Taslağı’nı desteklemediğini ve kıdem tazminatının hemen yasalaştırmaktan kaçınılmasını şu sözlerle ifade eder: “Kıdem Tazminatı Fonu meselesini burada bugünle yarınlı halletmemiz mümkün değil. Kıdem tazminatını, ... aceleyle Meclise götürüp, işverene de işçiye de zararlı olacak şekilde çıkarmaya gayret etmeyelim (TİSK Yönetim Kurulu Başkanı Refik Baydur'un Konuşması, 2004: 87).”

Bu görüşler neticesinde 9’uncu Çalışma Meclisi’nin Sonuç Bildirgesi’nde şu ifadeler yer alır:

Kıdem Tazminatı Fonunun; işçilerimizin müstesna haklarını ve işletmelerimizin rekabet gücünü koruyacak şekilde, sürdürülebilir bir aktüeryal denge içerisinde oluşturulabilmesi için sosyal ortaklarca kapsamlı bir şekilde tartışılıp değerlendirilerek kamuoyunun gündemine getirilmesinin uygun olacağı yönünde görüş birliğine varılmıştır (Sonuç Bildirgesi, 2004: 164).

2002 Taslağı ile gerçekleştirilmeye çalışılan reform girişimi, 9’uncu Çalışma Meclisi’nin sosyal diyalog ortamında, işçi ve işveren kesimi temsilcileri tarafından uygun bulunmaz.

Reform üzerinde işçi-işveren kesiminin tartışması ve Fon’un aktüeryal dengesinin dikkate alınması için çalışmalara devam edilmesi yönünde karar alınır. Böylece, tüm tarafların temsilcilerinin hazırladığı 2002 Taslağı ile başlatılmak üstenen bu reform girişimi de ilerleme sağlanamadığından başarısızlığa mahkûm olur.

Her ne kadar tarafların 2002 Taslağı üzerinde çalışması yönünde karar verilmişse de 9’uncu Çalışma Meclisi’nin ardından kıdem tazminatı fonu yaklaşık dokuz yıl boyunca reform gündeminden düşer ve tartışılmaz.

4.4.6. 2013 Yılı Reform Girişimi

22.05.2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu'nun kabul edilmesi ve 1475 sayılı İş Kanunu'nun birçok hükmünü yürürlükten kaldırılması çalışma mevzuatının temel kurumlarıyla ilgili yeni bir durum ortaya çıkarır (Kaya, 2005: 189).

4857 sayılı yasanın gerek genel gerekçesinde gerekse geçici 6'ncı maddesinin gerekçesinde kıdem tazminatının değişime ihtiyacı olduğu kıdem tazminatının nitelikleri itibariyle, iş güvencesi ve işsizlik sigortasından farklı bir uygulama olduğu, iş güvencesiyle getirilen yeni değişikliklerin kıdem tazminatının yeniden düzenlenmesini zorunlu hale getirdiği vurgulanır (Kaya, 2005: 189).

2013 yılında toplanan 10'uncu Çalışma Meclisi'nde kıdem tazminatı yeniden gündeme alınır. Çalışma Meclisi'nde dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik, kıdem tazminatının kapsamı ile ilgili ciddi bir sorun olduğunu, işçilerin yalnızca yüzde 10'luk bir kesiminin kıdem tazminatı hakkından yararlanabildiğini belirtir (*Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik'in Açılış Konuşması*, 2013: 14). Ayrıca kıdem tazminatı maliyetinin de OECD ülkelerine nazaran yüksekliğinin işveren açısından bir sorun olarak görüldüğünü söyler (*Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik'in Açılış Konuşması*, 2013: 14).

Bu dönemde bireysel kıdem hesabı oluşturularak, kıdem tazminatının bireysel emeklilik sistemi katkısı gibi işçinin hesabına aktarılmasına yönelik bir taslak basın aracılığıyla kamuoyuna duyurulur. Buna göre, işsizlik sigortası primi oranının yüzde 2'den binde 5'e düşürülmesi, işverenin, işçinin prime esas aylık brüt kazancının yüzde 4'ünü kıdem primi olarak, işçi adına açılan yatırım hesabına yatırması, bu tutarların işverenin seçeceği BES şirketi tarafından işçinin seçeceği yatırım araçlarına yönlendirilmesi öngörülür (Kızılot, 2012).

İlk seferinde 15 yıl sigortalılık süresini dolduran ve 3600 gün prim ödenmesi; sonrakilerde ise son çekimden sonra 1800 gün prim ödenmesi kıdem tazminatı hesabında biriken tutarın “yarısını çekme” imkânı sağlar (Kızılot, 2012). Konut edinimi de işçiye hesabında biriken kıdem tazminatının yarısını alma hakkı verir (Kızılot, 2012).

2012 Taslağı, emeklilik ve malullük aylığı bağlananların, beş yıl boyunca hesabı pasif olanların, işçinin ölümü halinde hak sahiplerinin, hesapta biriken tutarın tamamını çekmelerine imkân tanınır (Kızılot, 2012).

Çekme hakkının kullanılması halinde, belirlenecek bir oranda “stopaja” yani vergi kesintisine tabi tutulacağı, tavanın ise, her yıl, TÜFE oranında artırılacağı belirtilir (Kızılot, 2012).

Basına yansıyan bu Taslağa ilişkin dönemin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik verdiği demeçte: “Fon taslağı 30 yıldır var. Bakanlık olarak Üçlü Danışma Kurulu'nda sosyal taraflarla uzlaşmadığımız hiçbir konu gündemimizde yok. Dolayısıyla şu an için kıdem tazminatı gündemimizde değil” der (“Kıdem tazminatı gündemimizde yok,” 2012).

Kıdem tazminatının bireysel hesaba yatırılması hakkında yürütülen tartışmalar sürse de TÜRK-İŞ ve DİSK’in kıdem tazminatı reformuna karşı pozisyonunun geçen yıllar boyunca değişmediği, ilkesel olarak fon modelini içeren bir reforma karşı çıkmayı sürdürdüğü 10’uncu Çalışma Meclisi’nde anlaşılır. Dönemin DİSK Genel Başkanı, kıdem tazminatının işverenin işgücü maliyetlerini hafifletmek için gündeme geldiğini belirterek tutumunu: “O hâlde bin kere kesinlikle biz buna hayır diyeceğiz” şeklinde ortaya koyar (*DİSK Genel Başkanı Kani Beko'nun Açılış Konuşması*, 2013: 29). TÜRK-İŞ Genel Başkanı ise “fon dedin mi işçi toplumu tedirgin oluyor, fon dedin mi işçi toplumu sıkıntıya düşüyor, çünkü fonların akıbetini gördük” diyerek, kıdem tazminatı fonu kurulmasına karşı olduklarını, mevcut yasal düzenlemenin genişletilmesi suretiyle kıdem tazminatı alamayanların sorununun çözülebileceğini belirtir (*TÜRK-İŞ Genel Başkanı Ergün Atalay'ın Açılış Konuşması*, 2013: 40-41).

10’uncu Çalışma Meclisi’nde HAK-İŞ Genel Başkanı ise kıdem tazminatına ilişkin verilerin kıdem tazminatının “sadece ağırlıklı olarak kamuda ve çok az sayıda özel sektörde işlevsel olduğunu” gösterdiğini belirtir ve mevcut mevzuatının sürdürülebilir olmadığını, “işçilerin tamamının kıdem tazminatı alabileceği bir mekanizma” kurulmasını istediklerini, sorunun “kıdem tazminatı fonuyla” çözülebileceği kanaatinde olduklarını, bu bakımdan müzakere etmek için masada olmaya hazır olduklarını açıklar (*HAK-İŞ Genel Başkanı Mahmut Arslan'ın Açılış Konuşması*, 2013: 35-36).

10'uncu Çalışma Meclisi'nde işveren kesiminin argümanı ise Türkiye'nin rekabet gücü üzerine kuruludur. Bu nedenle, OECD ortalamasında maliyeti olan bir modelle, kıdem tazminatı reformuna ihtiyaç duyulduğu şu şekilde ifade edilir:

Ülkemiz dünya rekabetine girecekse, şayet dünya rekabetinde bir şeyler yapacaksak; bizim ayağımızda pranga, Avrupa'nın, Amerika'nın, Japonya'nın ayağında Nike, lastik ayakkabıyla aynı koşuya gidemeyiz. Kıdem tazminatını o yüzden istedik ki mevcut hakkı olan, hakkı dolmuş işçilerimizin müktesep haklarına hürmet etmek kayıt ve şartıyla, asla bir günlük haklarını suistimal etmeksizin bütün işçilerin kıdem tazminatına hürmet ederek, bundan sonra işe girecek işçilerde kıdem tazminatı düzenlemesinin OECD ortalamasına çekilmesini istiyorum (TİSK Yönetim Kurulu Başkanı Tuğrul Kudatgobilik'in Açılış Konuşması, 2014: 48).

10'uncu Çalışma Meclisi'nin kıdem tazminatı reform girişimleri bakımından önemli bir aşama olduğu söylenebilir. Çalışma Meclisi'nin ardından, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan Ulusal İstihdam Stratejisi (UİS) ve Eylem Planları, 30 Mayıs 2014 tarihli ve 29015 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanır.

2014-2023 yıllarını kapsayan Ulusal İstihdam Stratejisi'nde kıdem tazminatına ilişkin şu tespitlere yer verilir:

Kıdem tazminatının yüksekliği, işletmeler açısından önemli bir maliyet kaleminin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. İşletmeler bu yükten kurtulmak için kayıt dışı istihdama yönelebilmekte ya da çalışanların kıdem tazminatına hak kazanmasını önlemek için kanuna karşı hile yoluna başvurabilmektedir. Bunun sonucunda, işletmelerde önemli oranda verimlilik kayıpları yaşanmaktadır. İşçiler açısından değerlendirildiğinde, kıdem tazminatına erişme düzeyinin son derece yetersiz olduğu bilinmektedir. Kıdem tazminatı alacağının işyerleri arasında transfer edilememesi, işgücünün hareketliliğini sınırlandırmaktadır. Uygulamada sıklıkla işini değiştirmek isteyen çalışanların söz konusu tazminatı kaybetmemek için işinden ayrılmadığı yahut iş değiştirmek üzere iş sözleşmesini feshederek birikmiş kıdem tazminatı hakkını kaybettiği gözlenmektedir (Ulusal İstihdam Stratejisi 2014-2023, 2015: 32).

Bu tespitlere dayanarak da kıdem tazminatı reformuna bir eylem maddesi olarak yer verilir. Buna göre: “İstihdam üzerindeki mali yükleri azaltacak, işletmelerdeki finansal öngörülebilirliği artıracak ve işgücü hareketliliğini hızlandıracak bireysel hesaba dayalı bir kıdem tazminatı fonu kurularak, tüm işçilerin erişebileceği mali açıdan sürdürülebilir bir sistem bütçe kısıtları dikkate alınarak oluşturulacaktır” (Ulusal İstihdam Stratejisi 2014-2023, 2015: 86).

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından ayrıntıları paylaşılmasa da 2012 yılından itibaren kıdem tazminatının bireysel hesaba dayalı bir fon sistemine dönüştürülmesine ilişkin teknik çalışmalar yapıldığı basın aracılığıyla kamuoyuna yansımaya da devam eder. Bu bakımdan UİS'in kıdem tazminatını konumlandığı hedef, yani bireysel kıdem hesabına dayalı bir model, basında çıkan haberleri teyit eder niteliktedir.

Ancak, bu veya bundan sonra yapılan teknik çalışmalar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından kamuoyu ile resmi olarak paylaşılmaz. Basına yansıyan veya bazı akademik çalışmalara konu olan reform bileşenlerinin de varsayımdan ya da duyumdan öteye gitmediği görülür.

Çünkü bu dönemden sonra Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanları tarafından basına yapılan açıklamalarda, kıdem tazminatı için bir fon sisteminin kurulmak istendiği, sosyal taraflarla konunun görüşüleceği, uzlaşının aranacağı, kıdem tazminatının işçinin hesabına yatırılacağı, kazanılmış haklarda kayıp olmayacağı gibi genel hususlar belirtilir. Kurulacak fonun teşkilatı, yönetimi, denetimi, fon primi oranı, birikimlerin değerlendirilmesi, yatırım araçları, hak kazanma koşulları gibi temel reform parametreleri ise hiçbir zaman kamuoyuna açıklanmaz.

4.4.7. 2017 Yılı Reform Girişimi

2017 yılında işçi ve işveren kesimi temsilcileri kıdem tazminatı konusundan uzlaşma sağlanmasını temin için Üçlü Danışma Kurulu'na davet edilir. O dönemde basında, bireysel hesaba dayalı yeni bir kıdem tazminatı modelinin getirileceği, çeşitli modellerin Hükümete sunulduğu, geçişin tercihli olacağı gibi haberler sıklıkla yer alır ("Kıdem' 2017'de tamam," 2017; "Kıdemde kader günü," 2017). Ancak, 04.07.2017 tarihinde yapılan Üçlü Danışma Kurulu'nda, Bakanlık tarafından reforma ilişkin hiçbir detay açıklanmaz. Reform için sosyal tarafların mutabakatının gerektiği vurgulanarak, kıdem tazminatının fona dönüştürülmesine yönelik görüş ve önerilerini yazılı bir biçimde Bakanlığa sunmaları istenir.

TÜRK-İŞ, kıdem tazminatının mevcut hali ile korunmasını sadece kıdem tazminatını alamayanlarla ilgili yasal düzenlemelerin yapılması gerektiğini, HAK-İŞ ise herkesin kıdem tazminatını alabileceği devlet güvencesinde olan, kapsamlı bir düzenlemenin

yapılmasını, DİSK ise kıdem tazminatının tartışmaya dahi açılmaması gerektiğini, fon sisteminin, hak kayıpları anlamına geldiğini savunur ("Çalışma hayatının değişmeyen gündemi: Kıdem tazminatı," 2019).

TİSK, bir yıl olan kıdeme hak kazanma süresinin yeniden üç yıla çıkartılması, ödeme tutarının ise 15 güne indirilmesi yönünde görüşünü açıklar. Buna göre, yeni sistem, iş gücü hareketliliğini artırmayacak biçimde olmalı, iş ve iş yerine aidiyeti korumalıdır ("Çalışma hayatının değişmeyen gündemi: Kıdem tazminatı," 2019). TOBB ise mevcut kıdem sisteminin tamamen değişmesi ve işletmelerin üzerindeki kıdem maliyetinin düşürülmesini talep eder ("Çalışma hayatının değişmeyen gündemi: Kıdem tazminatı," 2019).

Anlaşıldığı kadarıyla, işçi kesiminin reforma ilke olarak olumsuz yaklaşımı, işveren kesiminin de kıdem primlerinin oluşturacağı ek maliyet endişesi, bu iki kesimi mevcut sistemin devamı noktasında buluşturur.

4.4.8. 2020 Yılı Reform Girişimi

"Yeni Ekonomi Programı Yapısal Dönüşüm Adımları 2019" kapsamında fon sistemiyle kıdem tazminatı yeniden kamuoyunun gündemine gelir ("Çalışma hayatının değişmeyen gündemi: Kıdem tazminatı," 2019).

Tamamlayıcı Emeklilik Sistemi (TES) olarak adlandırılan yeni modelin, kamuoyuna yapılan açıklamalar ekseninde bu kez Hazine ve Maliye Bakanlığı güdümünde yürütüldüğü anlaşılır (Ateş, 2020).

Basında yer alan bilgilere göre, Fon gelirlerinin işletilmesi, devletin sağladığı destek ile işverenin emeklilik finansmanına dâhil edilmesi, tamamlayıcı emeklilik, çalışanların korunması olmak üzere dört temel üzerinde oluşturulan TES ile: işyerinden bir yıldan önce ahlak ve iyi niyet kurallarına aykırılık nedeniyle işten çıkartılan işçinin işveren katkı payı ile devlet katkısı toplamının yarısının, TES Sigorta Hesabı'na aktarılması, diğer yarısının ise çalışanın hesabında kazanılmış hak olarak saklanması öngörülür (Ateş, 2020).

Mevcut çalışanlar için tercihli, yürürlük tarihinden sonra işe başlayanlar için zorunlu olması öngörülen TES modeline göre, kıdem tazminatının yüzde 5,33'ü mevcut

sistemdeki gibi işveren sorumluluğunda devam ederken, yüzde 3'ü ise fona aktarılır (Ateş, 2020). Böylece işçinin, kıdem tazminatının fona aktarılan kısmının, yatırım araçlarıyla değerlendirileceği varsayımıyla, 30 günün karşılığı olan yüzde 8,33'ün üzerinde bir oranda tazminata sahip olacağı iddia edilir (Ateş, 2020).

Hesapta biriken tutarı işçi, 60 yaşından önce yalnızca evlilik, ilk konut edinimi, ağır hastalık veya işsizlik (bir kez kullanılmak kaydıyla) gibi gerekçelerle her bir durumda başvuru tarihi itibarıyla bireysel TES hesabında bulunan birikim tutarının en fazla yüzde 10'unu geçmemek üzere çekebilir (Ateş, 2020).

Görüldüğü üzere, 2002 yılından sonra yürütülen reform girişimleri hukuki anlamda kanun teklifine dönüştürülemeyen teknik çalışmalar olarak nitelendirilebilir. Bu teknik çalışmaların kamuoyuna açıklanan herhangi bir taslak metne sahip olmaması, bu reform girişimlerinin tam manasıyla değerlendirilmesini de imkânsız kılar.

4.4.9. Reform Girişimlerinin Genel Değerlendirilmesi

Geride kalan 20 yılı aşkın sürede ilgili kurumlar tarafından yürütülen başka çalışmalar olduğu basına yansımakta olsa da kıdem tazminatı reformunun temel aktörleri olan kamuoyu ile paylaşılan resmi bir yasal düzenleme taslağı bulunmamaktadır.

Kamuoyunda kıdem tazminatı reformuna ilişkin gündeme getirilen hususların birçoğunun ilgili kamu kurumlarınca yürütüldüğü tahmin edilen bazı teknik çalışmalara dayalı varsayımlar olduğu görülmektedir.

Bununla birlikte, 1975 yılından bu yana geçen yarım asra yakın bir sürenin ardından, Türkiye'nin kıdem tazminatı reformunu gerçekleştirmeye yönelik tespit edilebilen toplam sekiz girişimindeki başarısızlığının temel sebebi, mevcut kıdem tazminatı uygulamasındaki sorunların bilinmesine karşın, sorunları çözmeye dönük bir reformun getireceği değişimin olası risklerinden kaçınmaktır. Bu kaçınma davranışı öylesine güçlüdür ki sosyal taraflar 2002 yılı reform girişimi sürecinde kendi önerdikleri akademisyenlerden oluşan bilim kurulunun oluşturduğu öneriyi de reddederler. Bu durum, işçi ve işveren kuruluşlarının temsilcileri yanında bürokrasiyi de karşılıklı ilişkilerinin özünde çıkar uyumsuzluğu olan bu kesimlerin bir gün uzlaşacağına inanmaya yöneltir. Bu bakımdan Türkiye'nin kıdem tazminatı reformuna yönelik

girişimler, “belirsizliğe karşın çözümsüzlüğün tercih edildiğı” uzunca bir sürenin sonunda başarı şansı bulamaz.



5. KIDEM TAZMİNATINDA REFORM

İşçi ve işverenler arasında işyeri düzeyinde ortaya çıkan kıdem tazminatı, refah devletinin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesinin genişlemesi neticesinde yaygınlaşır. Yeni sağın yükselişi ve neoliberal ekonomik politikaların baskın hale gelmesi, kıdem tazminatının işgücü piyasasının işleyişini bozduğuna yönelik eleştirileri artırır. İşveren kesimi tarafından sıklıkla dile getirilen ve esasında çözüm olarak kıdem tazminatının yürürlükten kaldırılması beklentisini ortaya koyan bu argümanın karşısında ise işçi kesimi tarafından geleneksel kıdem tazminatının kapsam sorunu, nakit sıkışıklığı ya da iflas gibi durumlarda ödenememesi gibi sorunların çözülmesi beklentisi ortaya konur. Bu eleştiriler reform önerilerini gündeme getirir. Reformun temel yönelimi ise geleneksel kıdem tazminatının mevcut yapısının korunarak cömertliğinin azaltılması veya kıdem tazminatının fonlu sistemlere dönüştürülmesidir.

5.1. Geleneksel Modele Yönelik Eleştiriler

Çalışma hayatının en yaygın güvence planı olarak görülen geleneksel, zorunlu ve kıdem süresine bağlı tanımlanmış fayda esasına dayalı kıdem tazminatı düzenlemeleri işten çıkarma maliyetlerini artırarak ek bir iş güvencesi sunarken işçiye fayda sağlar ancak bu faydayı işgücünün yeniden tahsisini potansiyel olarak etkileme pahasına sağladığı genel olarak kabul görür. (Berstein vd., 2012: 259). Ek olarak, kapsam genellikle belirli firma türleri veya sözleşmeli düzenlemeler ve belirli ayrılma nedenleriyle sınırlıdır (Berstein vd., 2012: 259).

Bu bakımdan, geleneksel, zorunlu, hizmet uzunluğuna bağlı ve tanımlanmış faydayı esas alan kıdem tazminatı sistemine ilk ve en önemli eleştiri: Finansal açıdan zımni işten çıkarma maliyetine dönüşmesinin, işverenlerin işe alma ve işten çıkarma kararlarını; işçilerin ise iş değiştirme (mobilité) kararlarını etkileyerek işgücü piyasası sonuçlarını bozduğu yönündedir (Holzmann ve Vodopivec, 2012: 9). Kıdem tazminatı, özellikle işsizliğe doğru ve işsizlikten gelen işgücü piyasası akışlarını

azaltan, işgücü piyasası “sklerozunun”²³ kaynağı olarak görülür (Holzmann ve Vodopivec, 2012: 3).

Tipik varsayım, işgücü hareketliliğinin azaldığı ve işgücü piyasası tahsisinin verimliliği üzerinde olumsuz bir etkisi olduğu yönündedir (Holzmann ve Vodopivec, 2012: 9). Hizmet süresi ile bağlantılı bir hak kazanma süresinin ve doğrusal olmayan fayda programının, işverenlerin ve çalışanların uzun vadeli çıkarlarıyla uyumlu olmayan zamana özgü işten çıkarma ve hareketlilik kararlarını tetiklediğine inanılmaktadır (Holzmann ve Vodopivec, 2012: 9).

İkinci eleştiri olarak, çoğu ülkede kıdem tazminatı ödemesinin dâhili nakit akışı ile finansmanının, eş zamanlı olarak birden fazla ödeme durumunda, küçük işletmeler için likidite sorunlarına sebep olmasıdır (Holzmann ve Vodopivec, 2012: 9). Çoğu ülkede, işverenler kıdem tazminatlarını cari işletme gideri olarak muhasebeleştirmekte olsa da firmaların kıdem tazminatı yükümlülüklerini yerine getirebilmelerini için karşılık ayırma, firma içi fon tahsisi gibi kurumsal düzenlemelere görece olarak az başvurdukları görülür (Holzmann vd., 2012: 64). Bu bakımdan kıdem tazminatına eleştirel yaklaşımlar, birçok durumda kıdem tazminatlarının firmalar iflas ettiği için ödenemediğini, ancak tazminatını almak için uzun yargı süreçlerine dayanma kabiliyeti daha yüksek olan işçiler tarafından alınmasının olası olduğunu yani tüm bu nedenlerle “kıdem tazminatının, işsizlikle ilişkili gelir riskini azaltmak için sorunlu bir mekanizma olduğunu” iddia ederler (Acevedo, Eskenazi ve Pagés, 2006: 6).

Son olarak da geleneksel kıdem tazminatı, mevcut ödeme biçimi nedeniyle işyerinin nakit akışı sorunları ve daha da kötüsü işverenin iflası durumunda, işsizlik döneminde gelir sürekliliğini sağlamak ve harcamalarını finanse etmek için düzenli gelire ihtiyaç duyan faydalanıcıları bu desteklerden yoksun bırakmaktadır (Holzmann ve Vodopivec, 2012: 9). Ancak, zayıf yasal çerçeveye ve yaptırıma sahip ülkelerdeki işçiler, sadece işveren tarafından uyum eksikliği nedeniyle veya vaat edilen işe alım karşılığında haklarından vazgeçmeyi veya tam tersini kabul ederek kıdem tazminatı haklarını kaybetme riskiyle karşı karşıyadır (Holzmann ve Vodopivec, 2012: 9).

²³ Skleroz, tıbbi bir terim olarak bir vücut dokusunun olağandışı katılaşması anlamına gelmekle birlikte, mecazi olarak da “değişime karşı aşırı direnç” anlamında kullanılmaktadır. Bkz: <https://www.lexico.com/definition/sclerosis>

Geleneksel kıdem tazminatına ilişkin eleştirilerin neoliberal bir bakışı yansıttığı, kıdem tazminatının ortaya çıktığı dönemin koşulları yanında günümüzde özellikle az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerdeki sosyal sigortaların veya diğer gelir koruma sistemlerinin etkinliğini ve cömertliğini dikkate almadığı söylenebilir. Kıdem tazminatı ile alınabilen toplu ödeme halen düşük işsizlik yardımları alınabilen ülkelerde, işçilerin işsiz kaldığı dönemlerde, gelir sürekliliğine imkân sağlayan önemli bir sosyal politika aracıdır.

Bununla birlikte, işletmelerin kıdem tazminatı yükümlülükleri için kıdem tazminatı karşılığı ayırma oranının düşük olması, geleneksel kıdem tazminatı uygulanan ülkelerde; ekonomik konjonktürdeki dalgalanmalara bağlı olarak önemli bir ödeme sorunu doğurur. Genellikle kıdem tazminatının işletmelerin ekonomik bakımdan zor durumda olduğu, üretimin ve işçi sayısının azaltılması suretiyle esneklik arandığı dönemlerde işçiye hemen ve nakden ödenmesi gerekir.

Bu yönüyle, geleneksel kıdem tazminatı için nakit karşılık ayrılmayan işletmeler bakımından ciddi bir ikileme neden olur. İşten çıkarma kararı verilmesi finansal açıdan ödenemeyen kıdem tazminatı yükümlülüğü anlamına gelir. Üretimin durdurulması ya da azaltılmasına rağmen istihdamın sürdürülmesi ise işletmenin cari giderlerini artırır ve ekonomik konjonktürdeki bozulmadan işletme düzeyinde etkilenmeyi daha da derinleştirir. Bununla birlikte, bu eleştiriler yerinde bulunsada kıdem tazminatının yürürlükten kaldırılmasını gerektirmez aksine sorunları ortadan kaldıracak şekilde yeniden düzenlenmesi ihtiyacını doğurur.

Kıdem tazminatı reformunun çıkış noktası da geleneksel kıdem tazminatı uygulamasından kaynaklanan bu sorunları ortadan kaldırmak veya olabildiğince azaltmaktır.

5.2. Reform Yönelimleri

İşten çıkarılmanın, özellikle uzun süredir aynı işyerinde çalışmakta olan işçiler bakımından ek bazı olumsuz sonuçları olur ve birçok devlet işçiler bakımından bu durumu daha az rahatsız edici kılmak için, esasen basit bir hesaplama mantığına dayanan işyerinde geçirilen süreye bağlı kıdem tazminatı düzenlemelerini idari açıdan zorunlu kılar (Parsons, 2012a: 159).

İşsizlik sigortası ve yaşlılık/emeklilik planı gelişmiş olan yüksek gelirli ülkelerde kıdem tazminatının, verimlilik ve işyerine bağlılığı artıran bir unsur olarak kurumsal veya bireysel düzeyde sözleşmelerin konusu olması önerilebilir (Holzmann ve Vodopivec, 2012: 11).

Düşük ve orta gelirli ülkeler için iki temel seçenek mümkündür. Birincisi, kayıtlı sektör çalışanları için işsizlik ödeneğini ve yaşlılık aylığını yüksek kıdem tazminatı ödenmesini gerektirmeyecek şekilde tasarlamak; bu imkânın bulunmadığı ülkeler bakımından ise ikinci seçenek, mevcut kıdem tazminatının içerik ve düzeyini “daha az çarpık ve daha gerçekçi hale” getirerek, uygulama ve erişimde işlevsel kılmaktır (Holzmann ve Vodopivec, 2012: 11).

Reformlarının temel yöneliminin de bu noktada zorunlu kıdem tazminatının, kıdem tazminatı için yapılan kesintilerden oluşan tasarruf planlarına dönüştürmek olduğu görülür.

Kıdem tazminatı planlarının belirleyici unsuru, işçiye ödeme yapılma koşullarıdır. Bir nevi güvence niteliğinde olan geleneksel tazminat planları ve tahakkuk eden faydaların biriktirilmesi esasına dayanan tasarruf planları olmak üzere iki temel uygulamadan bahsedilebilir (Parsons, 2012b: 124). Tazminat planları, işçinin isteği ve kusuru olmaksızın işten ayrılması durumunda, ödeme yapılmasını içerirken; tasarruf planları tahakkuk eden faydaların nihayetinde işçiye dağıtılmasını, ancak ödemenin zamanlamasının emeklilik de dâhil olmak üzere bir tür işten ayrılma ile sınırlanmasını gerektirir (Parsons, 2012b: 124). Belirlenmiş fayda esasına dayanan geleneksel kıdem planı ile belirlenmiş katkı esasına dayanan kıdem tazminatı tasarruf planı teorik olarak, değişen derecelerde güvence ve işten çıkarma maliyeti olan bir yapı üzerindeki zıt kutuplardır; uygulamada işten çıkarılan bir işçinin tüketim gereksinimlerinin geleneksel kıdem tazminatı ile tasarruf planına dayalı ödemeler göz önüne alındığında hangisi tarafından daha iyi karşılandığı ve istihdam kararlarında geleneksel kıdem tazminatı yapısının işverenlerin istihdam kararlarına etkisinin bilinmesi önemlidir (Parsons, 2012a: 159-160).

Geleneksel kıdem tazminatı uygulamaları, birçok ülkede halen geçerliliğini korumaktadır. Kıdem tazminatının fonlu sistemlere dönüştürülmesine yönelik küresel bir eğilim bulunduğunu söylemek güçtür. Bu durum bazı ülkelerde kıdem tazminatının

yasal zorunlu olmaması veya toplu iş sözleşmelerinde işçi ve işverenin inisiyatifine bırakılması ya da yasal olarak işveren yükümlü kılınsa da özellikle yüksek gelir düzeyine sahip olan ülkelerde olduğu gibi kıdem tazminatının işsizlik yardımları veya diğer sosyal yardımlarla kıyaslandığında daha sınırlı bir fayda düzeyine sahip olmasından dolayı etki düzeyinin önemsiz görülmesinden kaynaklanır.

Bununla birlikte, geleneksel kıdem tazminatının dönüştürülmesi kararı verildiği durumlarda reform yöneliminin, geleneksel sistemin, tam veya kısmi finansmanla bireysel ya da kurumsal bir tasarruf planıyla fon modeli oluşturularak; işletmenin nakit akışına bağlı iç finansmandan, yetkilendirilmiş finans kurumları üzerinden dış finansmana geçişinin sağlanması yönünde olduğu söylenebilir.

5.3. Ülke Uygulamaları

Dünya çapında çoğu ülkede mevcut olan, genellikle işten çıkarılan bir işçiye resmi gelir desteği sağlayan zorunlu kıdem tazminatının kökeni iş kanunlarının oluşturulması, 19'uncu yüzyılın sonunda başlayan büyük ölçekli endüstriyel yeniden yapılanma, iki savaş arası dönemdeki yüksek işsizlik baskıları ve İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra refah devletinin genişlemesi olarak sıralanabilecek üç ana olaya kadar izlenebilir (Holzmann vd., 2012: 64). İki dünya savaşı arası dönemde, İtalya, Avusturya ve Almanya gibi yasal düzeyde kıdem tazminatının öncüsü olan ülkeler, mevcut devlet aygıtını meşrulaştırmak ve radikal işçi hareketlerini zayıflatıp ortadan kaldırmak için bir araç olarak kıdem tazminatı planlarını uygulamaya koydular (Ozkan, 2019: 366). Bu yaklaşım, tarihsel süreç içerisinde İkinci Dünya Savaşı'nın ardından da birçok ülke tarafından işçi hareketlerinin mevcut kapitalist ekonomik düzeni tehdit eden bir unsur olarak algılanmasıyla sürdürülür. Burada kapitalist devletin işçilere verdiği paternalist mesaj, “çıkarlarını koruyanın sendikalar değil, devlet olduğudur” (Ozkan, 2019: 356).

Günümüzde dünya çapında zorunlu ve geleneksel kıdem tazminatı halen yaygındır. Yüksek gelirli ülkeler daha az cömert programlar sunma eğiliminde ve bu tür sistemleri zorunlu kılma olasılıkları daha düşükken, birçok düşük ve orta gelirli ülke en cömert sistemleri sunmakta ve yasal olarak zorunlu hale getirmektedir (Holzmann vd., 2012: 64).

Kıdem tazminatı (genellikle iş mevzuatı uyarınca) zorunlu olabileceği gibi, endüstri düzeyinde veya ulusal düzeyde yapılan toplu iş sözleşmelerine dayalı veya firmaların kendi tercihlerine bağlı olarak gönüllü de olabilmektedir (Holzmann vd., 2012: 23; Ozkan, 2014: 48). Nitekim mevzuatlarında düzenleme yer almayan Danimarka, Finlandiya, İsveç, Norveç gibi güçlü sendikal örgütlenmenin olduğu İskandinav ülkelerinde kıdem tazminatı ödemeleri toplu iş sözleşmelerinin konusu olabilmektedir.

Kıdem tazminatını düzenleme tercihinin toplu pazarlık ya da mevzuat yoluyla olması ülkenin sendikal örgütlenme düzeyiyle yakından ilgilidir; sendikalaşma oranı yüksek olduğunda, işçi sendikaları kıdem tazminatının toplu pazarlık sürecinin konusu olması yaklaşımını benimser, çünkü üye düzeyinin korunması hatta artırılması ve kıdem tazminatının tasarımı üzerinde sendikaların kontrol sahibi olması amaçlanır; aksine sendikal örgütlenme düzeyinin düşük olduğu durumlarda işçi sendikaları kıdem tazminatının sadece toplu sözleşmeler yerine iş mevzuatı yoluyla düzenlenmesini tercih eder (Ozkan, 2019: 367).

Ülkeler arasında yapılacak karşılaştırmalar genellikle yasal düzeyde zorunluluk getirilen uygulamalar bağlamında yapılır (Holzmann vd., 2012: 23). Kıdem tazminatına ya da kıdem tazminatının kavram olarak kapsadığı işletmesel nedenlerle işten çıkarılma tazminatına ilişkin düzenlemelere ülkelerin genellikle iş mevzuatlarında yer verdiği görülmektedir.

5.3.1. Kıdem Tazminatı Hak Kazanma Koşulları

Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan dünyada yaygın olarak kullanılan kıdem tazminatı, iş kaybı durumunda gelir tazminatı sunan en yaygın programdır (Vodopivec vd., 2009: 333). Bazı ülkelerde, her türlü işten ayrılmada zorunlu kıdem tazminatına hak kazanılırken; diğerlerinde, bazı ayrılık türleri işçilerin kıdem tazminatına hak kazanamamasına neden olur (Holzmann vd., 2012: 23). Örneğin, uygunsuz davranışlar ya da görevi kötüye kullanma (kendi hataları ile ayrılmış) sonucu işten çıkarılmış işçilerin ve gönüllü olarak işten ayrılanların tipik olarak kıdem tazminatına hak kazanmadığı kabul edilir (Holzmann vd., 2012: 23).

Bazı ülkeler, yalnızca ekonomik, teknolojik, yapısal veya benzeri değişiklikler nedeniyle işverenin tasfiyesi, iflası veya personel sayısının azaltılması gibi

nedenlerle²⁴ işten çıkarılma halini kıdem tazminatına hak kazanma koşulu olarak sayarken; başka geçerli nedenlerle işten çıkarılma halini hak kazanma koşulları arasında saymaz; yine kıdem tazminatını yalnızca toplu işten çıkarmalara veya belirli işçi gruplarına özgülemiş ülkeler de bulunmaktadır (Holzmann vd., 2012: 23; Vodopivec vd., 2009: 337). Çek Cumhuriyeti, Gürcistan, Macaristan, Makedonya, Sırbistan, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya ve Vietnam kıdem tazminatını ekonomik nedenlere özgülemiş ülkeler olarak örnek verilebilir (Vodopivec vd., 2009: 337).

Hak kazanma koşullarının listesi uygunluğu sağlayan altı ana olasılık arasında değişkenlik gösterir: işletmesel nedenlerle işten çıkarma, diğer nedenlerle işten çıkarma, iflas, maluliyet, emeklilik ve hizmetin sona ermesi (Holzmann vd., 2012: 23). İlk dördü istemsiz ayrılıklardır; son ikisi gönüllü veya istemsiz olabilir (Holzmann vd., 2012: 23). Kıdem tazminatı tasarruf hesaplarına dayalı kıdem tazminatı uygulamalarında ise, ayrılan tüm çalışanların - ayrılma nedenine bakılmaksızın - tipik olarak hesaplarında biriken tutarın bir miktarını çekebildiği görülür (Holzmann vd., 2012: 23).

Kıdem tazminatında ülkeler arasında değişiklik gösteren bir diğer kriter, kıdem tazminatına hak kazanmak için çalışılması gereken asgari çalışma süresidir (Vodopivec vd., 2009: 338). Bu asgari sürenin medyan değeri, düşük gelirli ülkelerde 10 ay iken, yüksek gelirli ülkelerde 33 aya kadar, gelir düzeyiyle birlikte keskin bir artış gösterir (Holzmann vd., 2012: 29).

Türkiye’de uygulanan kıdem tazminatı hak kazanma koşullarında, işletmesel nedenlerle işten çıkarılma ile diğer nedenlerle işten çıkarılma arasında bir ayrım yapılmaz. Ancak asgari çalışma süresi kuralı işçinin aynı işverenin bir ya da değişik işyerlerinde çalıştığı her tam yıl için ödenmesi şeklindedir. Bu bakımdan ülkemizde on iki ayın altındaki süreler ilk tam yıl şartı tamamlandıktan sonra kıdem tazminatına hak kazandırmaz. Tamamlandıktan sonra ise bu süreler orantılı olarak hesaplamaya dahil edilir.

²⁴ Ekonomik nedenler, muğlak bir kavram olmakla birlikte, işverenin işçinin ücretini ödeyemeyecek durumda olması veya işyerinde artık işçinin hizmetine ihtiyaç kalmaması şeklinde somutlaştırılabilir.

5.3.2. Kıdem Tazminatı Plan Türleri

Geleneksel plan olan tanımlanmış fayda yerine tanımlanmış katkı planlarının önem kazanması, 1970’li yıllarda yaşanan küresel ekonomik bunalım sonrasında kapitalist devletlerin yükselen yeni sağ akım ile yönünü neoliberal ekonomi politikaları ekseninde, refah devletinin aktüeryal açıdan sorunlu görülen sosyal güvenlik kurumlarını ve emeklilik rejimlerini yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile dönüştürmeye yönelmesinin bir sonucudur.

Kamu emeklilik sisteminin maliyet etkin olması, tanımlanmış fayda planlarının sınırlandırılması, emeklilik sisteminin ülkeden ülkeye değişmekle birlikte kısmen veya tamamen özel finans kurumlarına aktarılabilir olduğuna olan inancın etkisiyle ikinci sütun olarak adlandırılan mesleki emekliliğin ve üçüncü sütun olarak adlandırılan bireysel emekliliğin öne çıkarılması, 1970’lerin küresel ekonomik krizine kapitalist sistemin birikim rejimini ve düzenleme biçimini değiştirerek yanıt vermesinin önemli bir sonucu olarak görülebilir.

Bu kapsamda, kıdem tazminatı geleneksel olarak tanımlanmış fayda türünde olsa da giderek artan bir şekilde, tanımlanmış katkıya dayalı planlar da görülmektedir (Holzmann vd., 2012: 24). Tanımlanmış fayda planları yalnızca kıdem tazminatına has bir tasarım değildir. Kamusal işsizlik sigortası ödemeleri, emeklilik ikramiyeleri ve emekli maaşları da hak kazanma koşullarını taşımak kaydıyla önceden belirli olan faydanın ödenmesini sağlar. Tanımlanmış fayda planları özellikle dağıtım sistemini esas alan kamu emeklilik sisteminde uygulanır ve nispeten cömert bir karşılama oranına (ilk emeklilik maaşının son maaşa oranı) sahip olduğu görülür (Cesaratto, 2011: 71). Bu durumda, devletin aynı zamanda sosyal güvenlik sistemini de doğrudan sübvans etmesiyle yakından ilişkilidir (Fletcher ve Schipke, 2007: 25).

Tanımlanmış fayda, adından da anlaşılacağı gibi, katılımcı için bir çıktıyı belirtir, geleneksel olarak bu tür planlar, belirli çalışanlara yönelik faydaları, çalışanların ilgili maaş geçmişlerine ve çalışma sürelerine göre tanımlar; dolayısıyla, örneğin, prototip bir tanımlanmış fayda formülü, bir katılımcının emeklilikte ortalama maaşının, çalıştığı yıl sayısının çarpımına eşit bir yıllık gelir alma hakkına sahip olduğunu belirtir (Zelinsky, 2004: 455).

Bu noktada tanımlanmış fayda esasına dayalı kamu emeklilik sistemleri, uluslararası kuruluşların dikkatini çeken önemli bir alan haline gelirler. Örneğin IMF'in yayımladığı, kamu emeklilik sistemlerinde, tanımlanmış fayda planlarının sorunlarını aktaran bir çalışmaya göre:

Kamu emeklilik sistemleri dünya çapında giderek artan mali baskı altına giriyor. Nüfus yaşlandıkça, birçok ülkede emeklilerin sayısı çalışan sayısına göre artıyor; bu da sosyal yardımlara yapılan harcamaların katkı gelirlerine göre artması nedeniyle emeklilik sistemi açıklarının artmasına neden oluyor. ... Bu durum ele alınmazsa, artan emeklilik sistemi açıkları özel sektör faaliyetlerini engelleyecek ve makroekonomik istikrarı tehdit edebilecektir (Fletcher ve Schipke, 2007: 23).

Tanımlanmış fayda planı ile belirli bir çalışma süresi, prim ödemesi, yaş gibi her ülkenin kendine özgü olarak belirlediği şartları sağlaması kaydıyla işçiye, kendi birikimi ya da devlet katkısı olmayan bir ödeme yapılarak fayda sağlanır.

Tanımlanmış fayda planında, kamu emeklilik sistemlerinde olduğu gibi kıdem tazminatında da yapılan ödemelerde genellikle hizmet yılına ve son ücrete bağlı kalınır ve genellikle uygunluk için ay veya yıl olarak belirlenen asgari bir çalışma süresi aranır; tazminatın hizmet yılı veya yaş kademelerine göre ayarlandığı daha karmaşık hesaplamalar mevcut olsa da tipik olarak, her hizmet yılı için işçiye ücreti ile orantılı bir karşılık sağlanır; yaşlı işçiler veya uzun hizmet süresine sahip olanlar (yani kıdemli işçiler) genellikle daha cömert kıdem tazminatı alma hakkına sahiptir (Holzmann vd., 2012: 24).

Tanımlanmış katkı planında, fayda seviyesi katkı oranına, katkı tabanına (ücret) ve kazanılan getiri oranına bağlıdır (Holzmann vd., 2012: 24). Tanımlanmış bir katkı bağlamında, katılımcının nihai ekonomik hakkı, kendisi için tanımlanmış katkıların, kazançlarıyla artan veya kayıplarıyla azalan miktarıdır (Zelinsky, 2004: 452). Uygunluk, tipik olarak işten ayrılma nedenine bağlı değildir, ancak bu faktör, mevcut birikim anında erişimi veya erişilebilecek tutarın büyüklüğünü etkileyebilir (Holzmann vd., 2012: 24). Kural olarak, tanımlanmış katkı uygulamasında kıdem tazminatı toplu olarak ödenir, ancak aynı zamanda emekli maaşına ek olarak düzenli aylık ödemeler halinde de ödenebilir (Holzmann vd., 2012: 24). İşverenlerin bireysel işsizlik hesaplarına katkıda bulunduğu ülkelerde, ödemeler emekli olana kadar

ertelenebilir ve yıllık gelir planlarına²⁵ dönüştürülmesi de muhtemeldir (Holzmann vd., 2012: 24).

IMF, OECD, Dünya Bankası gibi öncü uluslararası kuruluşlar, ikinci ve üçüncü basamak emeklilik sistemlerinin yaygınlaşmasında, refah devletiyle cömert hale gelen tanımlanmış fayda esasına dayanan kamu emeklilik sistemi reformuyla aynı esasa dayanan kıdem tazminatının bağını kurmaya çalışır. Bu iki sistemin reformuyla tanımlanmış katkıya yönelimin, sosyal güvenlik giderlerini azaltmak ve sürdürülebilir kılmak, sağlanan fon akışıyla finansal piyasalara derinlik kazandırmak, iç borçlanma maliyetlerini düşürmek, özel sektörü destekleyerek ekonomik aktiviteyi canlandırmak gibi olumlu yönleri olduğu düşünülür.

5.3.3. Kıdem Tazminatı Fayda Düzeyi

Kıdem tazminatının cömertliği, ülkeler arasında büyük farklılıklar gösterir ve neredeyse evrensel olarak, “düşük gelirli ülkeler en yüksek faydayı, yüksek gelirli ülkeler ise en düşük faydayı” sunarken, medyan gelirli ülkeler için cömertlik ve ortalama fayda seviyeleri tek düze bir şekilde azalır; 1 yıllık kıdem süresi için ölçülen medyan fayda, yüksek gelirli ülkeler için 15 gün düzeyinde iken düşük gelirli ülkeler için 30 gündür (Holzmann vd., 2012: 29).

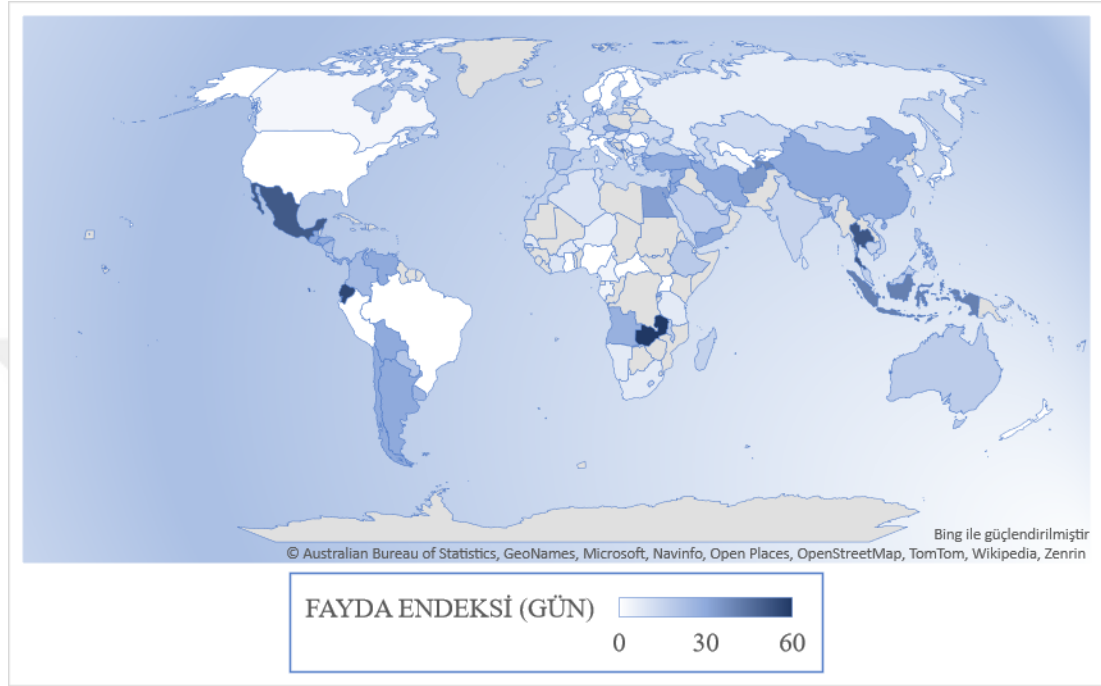
Fayda düzeyi en yüksek olan 5 ülke: Zambiya (60 gün), Ekvador (56 gün), Tayland (52 gün), Meksika (51 gün) ve Endonezya (41 gün) olarak sıralanır. Endeksi hesaplanan 109 ülke içinde ABD dâhil 23 ülkede ise fayda düzeyi sıfırdır. Yani bu ülkelerde yasal olarak zorunlu bir kıdem tazminatı yoktur.

Aynı kapitalist sistem içinde kıdem tazminatında dünyanın geri kalanına nazaran oldukça yüksek faydalara sahip olan bu ülkelerde tazminatın gerçek anlamıyla ne derecede uygulandığı bilinmemektedir.

Hukuki temelleri zayıf olan ülkelerde, ödeme gücü olsa dahi işverenlerin uyumsuzluğu sıradan olduğundan, kavramsal olarak yüksek sayılabilecek bir faydayı büyük ölçüde anlamsız hale getirme riski bulunur (Holzmann vd., 2012: 25).

²⁵ Yıllık gelir planları genellikle “annuity” olarak adlandırılır.

Zambiya, Ekvador ve Endonezya’da bir yıllık bir istihdamın ardından işsizlik sigortası koruması sağlanmadığı bilinmektedir. Bununla birlikte, herhangi bir gelir koruma mekanizması fayda düzeyinin etkin belirlenmemesi halinde, işsizlik ödeneğinin karşılama oranının yüksekliği ile ilgili taşıdığı ahlaki tehlikeye benzer bir riski taşır.



Şekil 5.1. Ülkelerin Kıdem Tazminatı Faydalarının Kıyaslanması

Kaynak: (ILO EPLex Database, 2019c); (Government Digital Service, 2022); (OECD, 2019a)

Açıklamalar: EPLex veri tabanında yer alan veriler üzerinden 1, 5 ve 10 yıl için hak kazanılan kıdem tazminatının ortalaması kullanılarak kıdem tazminatı fayda endeksi hesaplanmıştır. Grafikte verisi yer almayan ülkeler dünya haritası üzerinde gri renk ile gösterilmiştir. Kıdem tazminatı fayda düzeyine göre ülkeler grafikte kıdem tazminatı bulunmayan ülkeler en açık renkte olmak üzere fayda düzeyine göre açık maviden koyu maviye doğru bir geçişkenlik ile gösterilmektedir. En düşük değer olan 0 (sıfır) gün ilgili ülkede kıdem tazminatı olmadığını ifade etmekte iken verisi hesaplamaya dâhil edilen 109 ülke bakımından en yüksek değer ise 60 gün olarak bulunur. İşyerinin yeniden yapılandırılması, işgücü azaltımına gidilmesi gibi durumlarda bireysel olarak işten çıkarılan işçilere kıdem tazminatı adında bir tazminat ödenmemekle birlikte işten çıkarılma tazminatı (redundancy pay) ödenmesi hali de hesaplamada dikkate alınmıştır. Fayda endeksi verileri tablosuna çalışmanın sonunda Ek-6’da yer verilmektedir.

Buna göre, işsizlik düşük olduğu sürece, işçiler işsizlik sigortasını düzenleyen kurallar konusunda büyük ölçüde bilgisiz olabilir veya işsiz olmanın getirdiği bir kötü imaj söz konusu olabilir ancak yüksek işsizlik döneminin ardından bunun ortadan kalkmasıyla; işsizliğe ilişkin tutumların değişmesi muhtemeldir ve bu nedenle, daha cömert bir

refah sistemine sahip ülkeler, şoklar ortadan kalksa bile daha yüksek işsizlik oranlarıyla karşı karşıya kalabilir (Blanchard ve Wolfers, 2000: 18). Benzer şekilde, fayda düzeyi artan ödenek ve tazminatların işgücü hareketliliğini de azalttığı da bilinmektedir (Gómez-Salvador, Messina ve Vallanti, 2004: 470). Bu yönüyle, kıdem tazminatının fayda düzeyinin diğer ülkelere nazaran oldukça yüksek olmasının, işgücü piyasası üzerinde işsizlik ve işgücü hareketliliği ile ilgili bazı olumsuz etkilere sebep olma ihtimali dikkate alınmalıdır (Addison, Teixeira ve Grosso, 2000: 113). Buna göre, bazı ülkelerde kıdem tazminatı, işsizlikte zaman içinde meydana gelen değişiklikleri açıklamada uzun bir yol kat edebilir; kıdem tazminatında en büyük değişiklikleri yaşayanlar en iyi adaylardır (Lazear, 1990: 720).

Bu yönüyle kıdem tazminatının fayda tasarımı yaparken; dünyada en yüksek kıdem tazminatı faydasına sahip olmanın işçiler bakımından her zaman en iyi sonucu vermeme ihtimali dikkate alınmalıdır. Kıdem tazminat fayda tasarımı, ülkenin kayıt dışı istihdam düzeyi, işyeri denetimi kapasitesi, işsizlik olguları ile birlikte değerlendirilmelidir.

Kıdem tazminatlarının fayda düzeyi, işten ayrılmaya/çıkarılmaya, işçinin niteliğine (sürekli/geçici işçiler); toplu iş sözleşmesi kapsamında olup olmamasına göre de değişebilir. Örneğin, kendiliğinden sona eren belirli süreli iş sözleşmelerinin kıdem tazminatı ödenmemesi sonucu doğurduğu ülkelere biri Türkiye'dir.

Bir başka örnek yasal olarak işten çıkarılmanın kıdem tazminatı ile bağının kurulmadığı Almanya'dan verilebilir. Almanya'da acil operasyonel ihtiyaçlar nedeniyle işten çıkarılan bir işçi, fesih bildirimini takip eden üç hafta içinde işten çıkarmaya itiraz etmezse, çalıştığı her yıl için yarım aylık ücrete eşit miktarda işten çıkarma tazminatı alma hakkına sahiptir (Eurofound ERM Database, 2015; ILO EPLex Database, 2017).

Bazı Latin Amerika ülkelerinde (Brezilya, Kolombiya, Ekvador, Panama ve Peru), işçinin hatası ve kusuru olmaksızın işten çıkarıldığı durumlarda, bir nevi işvereni cezalandırma güdüsüyle, kıdem primi olarak adlandırılan ödemeler de oldukça yaygındır ve bu tür ek tazminat, aslında kıdem tazminatının iş güvencesi işlevi ile yakından ilişkilidir (Holzmann vd., 2012: 36).

1990'ların sonundan bu yana Latin Amerika ülkelerini etkileyen ekonomik krizler, çalışanlar bakımından mevcut durumun korunması ile esnek işgücü piyasalarına duyulan ihtiyaç hakkında uzun süredir devam eden tartışmaları gündemde tutar (Ferrer ve Riddell, 2012: 211).

Özellikle kriz dönemlerinde, kapsamlı işgücü düzenlemelerinin yapılması ya da yürürlükte olması, firmalar bakımından ekonomik değişikliklere yönelik maliyetli bir uyum, rekabet gücünün kaybı ve daha yavaş ekonomik toparlanma anlamına gelir (Ferrer ve Riddell, 2012: 211).

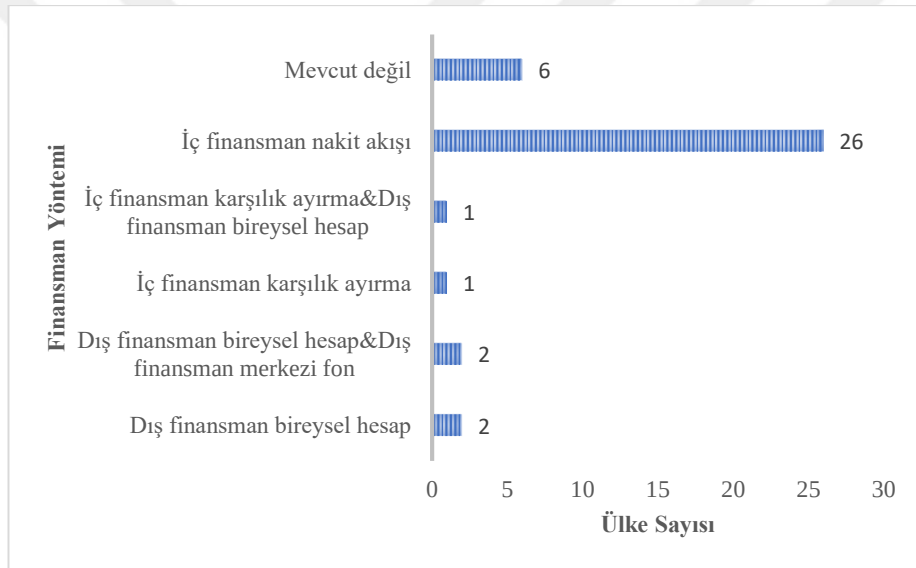
Ancak, yeterli gelir desteği mekanizmaları olmadan, esnek işgücü piyasaları işçileri ekonomik gerilemelerle korumasız bir şekilde karşı karşıya bırakır; buna ek olarak, iş güvencesinin ve sürekliliğinin zayıflamasının beşerî sermaye birikimi ve işgücü verimliliği üzerinde istenmeyen etkileri olabilir (Ferrer ve Riddell, 2012: 211).

Birçok Latin Amerika ülkesi, işgücü piyasası esnekliğini ekonomik performansı iyileştirmenin bir yolu olarak görmektedir. Bu koşullarda, etkilenen işçilere yeterli gelir desteği sağlamak çok önemlidir. Geleneksel olarak, çoğu Latin Amerika ülkesi işsizleri yüksek kıdem tazminatları ve düşük işsizlik sigortası veya sübvansiyonların bir kombinasyonu yoluyla korur (Ferrer ve Riddell, 2012: 211). Hem teorik hem de ampirik birçok araştırmada ise, bu sistemlerin düşük kapsam sağladığını, işçilere yalnızca kayıtlı sektörden fayda sağladığı, işgücü hareketliliğini ve firmaların teknolojik uyumunu engellediği ve kayıt dışı iş ilişkilerinin yaratılması için teşvikler sağladığı gösterilir (Ferrer ve Riddell, 2012: 211).

Türkiye geleneksel kıdem tazminatı modeli işçiye sağladığı fayda açısından kıyaslanırsa, çalışma kapsamında oluşturulan fayda endeksine göre, tam orta noktadır. Çalışmanın ekinde de yer verilen fayda kıyaslamasına göre yıl bazında işçiye sağladığı fayda değeri 30 gündür. İncelenen 109 ülkede Türkiye'den daha yüksek fayda düzeyine sahip olan ülke sayısı yalnızca 9'dur. Çoğu Asya ve Latin Amerika ülkesi olan 16 ülke ile birlikte Türkiye, kıdem tazminatı fayda endeksinde geride kalan 84 ülkeden daha yüksek değere sahiptir.

5.3.4. Kıdem Tazminatı Finansman Yöntemleri

Genel olarak kıdem tazminatı işverenler tarafından finanse edilir. Kıdem tazminatı için bireysel hesapların olduğu ülkelerde, işçiler de katkıda bulunabilir (Holzmann vd., 2012: 24). Dört finansman türünden bahsedilebilir: İşten ayrılma esnasında işletmenin nakit akışından cari ödeme şeklinde sağlanan iç finansman; ayrılan karşılığın, teminat olarak satın alınan varlıklara bağlı olduğu, kısmen veya tamamen vergi muafiyeti sağlanan iç finansman; bir finans kurumu (sigorta şirketi, ticari banka veya uzmanlaşmış kurum) tarafından tutulan bireysel hesaplar aracılığıyla sağlanan dış finansman; merkezi, tipik olarak devlet kurumları aracılığıyla sağlanan dış finansman (Çelik, 2015: 29; Holzmann vd., 2012: 24-25).



Şekil 5.2. OECD Ülkelerinde Finansman Yöntemleri

Kaynak: (Holzmann vd., 2012: 75-110); (OECD, 2019a); (ILO EPLex Database, 2019c)

Açıklamalar: Ek-7’de OECD ülkeleri bazında tercih edilen finansman yöntemlerine yer verilmektedir.

Finansman yönteminin seçimi kıdem tazminatının tam ve zamanında ödenmesi bakımından önemlidir. OECD ülkeleri incelendiğinde geleneksel kıdem tazminatında yükümlülüğün işveren üzerinde devam ettiği, genel finansman yönteminin de nakit akışıyla cari finansman olarak sürdüğü söylenebilir.

5.3.4.1. İç finansman

İç finansman yöntemiyle kıdem tazminatını saklı tutmak bir miktar sınırlı koruma sağlaması yanında, aynı zamanda özellikle az gelişmiş mali piyasalara sahip ülkelerde hem firma (ek öz finansmana erişim) hem de işçi için (finans piyasasında elde edebileceklerinden daha yüksek bir getiri oranını ücret artışı ile sağlama gibi) ek faydalar sağlayabilir (Holzmann vd., 2012: 25). Çoğu ülkede firmaların, kıdem tazminatını finanse etmek için kendi cari nakit akışına güvendiği, düşük gelirli ülkelerde kıdem tazminatının tamamen nakit akışı finansmanı karşılandığı, ancak ülkelerin gelir düzeyi artıkça bu oranın azaldığı görülür (Holzmann vd., 2012: 36).

Şekil 5.2’de yer verildiği üzere iç finansman OECD üyesi 28 ülke tarafından hâlihazırda kıdem tazminatı finansman yöntemi olarak uygulanmaktadır.

Ülkemizde sermaye piyasalarında işlem gören şirketlerin kıdem tazminatı için karşılık ayırdıkları bilinmektedir. Karşılık ayırma işletmelerin ödeme zamanında nakit akışlarını yönetmeleri için önemli bir fırsat sağlar.

Bununla birlikte ödeme sorunlarının yoğun olduğu küçük ölçekli işletmelerin böyle bir zorunluluğu olmadığı gibi, finansal açıdan bazı zorlukları da bulunmaktadır. Krediye erişim koşullarının sınırlı olduğu belirli dönemlerde işletmelerin karşılık ayırmanın gerektirdiği mali açıdan öz disipline gönüllü olarak uymalarını beklemek gerçekçi değildir. Yine ülkemizde işletmenin muhasebe kayıtlarında tutulan kıdem tazminatı karşılıklarının ait olduğu mali dönem içinde kullanılmayan kısmı vergiye tabi olmaktadır. Bu yönüyle ayrılan karşılıkların, diğer gelirler gibi dönem sonunda vergilendirilmesinin işletmeler bakımından bu uygulamanın tercih edilmemesinde önemli bir etken olduğu söylenebilir.

5.3.4.2. Dış finansman

Dış finansman katkı payının işçinin bireysel hesabına ya da merkezi fona ödenmesi halinde firmaya bağlı riskleri büyük ölçüde azaltır. Dış finansman giderek artan biçimde bireysel tasarruf hesapları ya da merkezi fonlar aracılığıyla sağlanır.

5.3.4.2.1. Bireysel tasarruf hesapları ile dış finansman

Finans kurumları ile dış finansman, firma için uyum, likidite ve ödeme gücü risklerini azaltır, ancak çalışanı özellikle, finans kuruluşunun ödeme gücü ve düşük getiri oranları dâhil olmak üzere finansal piyasa riskleri gibi diğer risklere maruz bırakır (Holzmann vd., 2012: 25).

Bireysel tasarruf hesapları ile dış finansmanda, firmalar (ve bazen işçilerin kendileri) kanunen kıdem tazminatı katkılarını bireysel tasarruf hesaplarına yatırır; katkıları daha sonra getiri elde eder ve devam eden uygunluğa tabi olarak ya toplu ödeme şeklinde ya da yıllık gelir planı olarak geri ödenir (Holzmann vd., 2012: 36).

Bireysel tasarruf hesabı ile finansman yönteminin başarılı bir uygulaması olan ve bu çalışmada detaylı olarak incelenen Avusturya'da uygulama 2003 yılında başlar. İşverenler işçi adına açılan tasarruf hesabına ücretinin yüzde 1,53'ünü yatırmaktadır.

Brezilya'nın Hizmet Süresi Garanti Fonu (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, FGTS) bireysel tasarruf hesabı ile kıdem tazminatı finansmanı sağlanmasının bir diğer uygulama örneği olarak belirtilebilir. Bu fon, zorunlu tasarruf hesaplarını haksız işten çıkarma durumunda işten çıkarma cezasıyla birleştirir (Hijzen, 2011: 7). 1967 yılında kurulan FGTS, haklı sebep olmaksızın işten çıkarılma da dâhil olmak üzere bir evin satın alınması ve emeklilik gibi özel durumlar için kullanılabilecek bir fonu temsil etmektedir (Hijzen ve Salvatori, 2021: 15). Belirli süreli bir sözleşmenin sona ermesi; işletmenin kapatılması; mücbir sebepler nedeniyle fesih; karşılıklı anlaşma ile fesih; hesabın genel kural olarak üç yıl boyunca aktif olmaması ve kanser ya da HIV pozitif gibi ciddi hastalıklar da işçinin birikimlerini geri çekmesine olanak tanır (Barbosa, Foguel ve Bilo, 2017: 6; ILO EPLex Database, 2019a). Resmi bir iş sözleşmesi olan her Brezilyalı işçinin yararlanma hakkına sahip olduğu FGTS'de, işveren, işçinin aylık kazancının yüzde 8'ini (belirli süreli çalışanlar için yüzde 2) işçi adına bir tasarruf hesabına yatırır (Hijzen ve Salvatori, 2021: 15). Ayrıca, üç aydan fazla çalışma süresi olan işten çıkarılan işçiler, işverenin FGTS'ye yatırdığı toplam tutarın yüzde 40'ı oranında ek tazminat alma hakkına sahipken, 2001 yılında hükümete ödenecek yüzde 10 oranında işten çıkarma cezası getirilir (Hijzen ve Salvatori, 2021: 15). Bu tazminat ya da işten çıkarma cezası, başlangıçta yatırılan miktarın yüzde 10'u olarak belirlenir, ancak 1988'de yüzde 40'a çıkarılır; 2001'de işten çıkarma cezası yüzde 50'ye

çıkarılırken, işçiye verilen tazminatta değişiklik yapılmaz; ilave yüzde 10'luk kısmın işçi yerine devlete ödenmesi gerekir (Hijzen, 2011: 8; ILO EPLex Database, 2019a). 2019 yılı sonunda, genç nüfus arasında istihdam yaratmayı artırmayı amaçlayan Brezilya Hükümeti, diğer hükümlerin yanı sıra, yalnızca 18 ila 29 yaşları arasında ve hiç kayıtlı istihdamı olmayan işçiler için geçerli olan yeni iş sözleşmeleri için farklı kurallar sağlayan "Yeşil ve Sarı İş Sözleşmesi" adlı Geçici Önlemi yürürlüğe koyar (ILO EPLex Database, 2019a). Bu yeni kurallar uyarınca, en fazla iki yıl iş sözleşmesinin feshi ile ilgili olarak, haksız işten çıkarma durumunda ödenecek tazminat miktarını azaltılır; aylık olarak ödenecek miktar, ücretin yüzde 8'inden yüzde 2'sine düşürülür, işverenlere FGTS'nin toplam tutarı üzerinden yüzde 50 oranında uygulanan para cezasının yüzde 50'den yüzde 20'ye indirilmesi imkânı tanınır (ILO EPLex Database, 2019a).

Finansman modelinin ödeme risklerini cari dönemde katkı payının ödenmemesi düzeyine indirmesi işçi bakımından önemli bir güvencedir. Bununla birlikte, bireysel hesabın yatırım araçları ile değerlendirilmesinin, özellikle enflasyonist ortamda getiri bakımından bazı sorunlara sebep olacağı, ekonomik krizlerin finansal piyasalara olan etkisinin fonlar üzerinde hissedileceği bilinmelidir.

5.3.4.2.2. Merkezi fonlar ile dış finansman

Merkezi fonlar ile dış finansman, likidite ve ödeme gücü risklerine karşı daha iyi koruma sağlayabilir, ancak genel olarak kamu emeklilik fonlarına ilişkin geçmiş tecrübe devlet fonlarının, finansal performans konusunda kötü bir geçmişe sahip olduğunu gösterir (Holzmann vd., 2012: 25; Iglesias ve Palacios, 2001: 213-215).

Devletin emeklilik fonlarının değerlendirilmesi ile uyumlu sayılmayacak ekonomik ve sosyal hedeflerinin olması, bu alanlarda yeni yatırımlara yol açmakta ve bu fonlar devletin bu yatırımlar dolayısıyla oluşan açıklarını finanse etmek için zorunlu krediler haline gelmektedir (Iglesias ve Palacios, 2001: 243). Bu yatırımların, genellikle banka mevduat oranlarının altında ve neredeyse her zaman gelir artışının altında olan bir getiri sağlaması (ki kötü yönetim geçmişine sahip ülkelerdeki kamu yönetimi, en kötü getiriyi sağlar) genellikle gelir artışını aşan özel olarak yönetilen emeklilik fonu getirilerinin gerisinde kalır (Iglesias ve Palacios, 2001: 243).

Bazı ülkelerde işverenlerin kıdem tazminatı ödeme yükümlülüğü sürer ancak Şili'deki dayanışma fonu örneğinde olduğu gibi merkezi bir fona da katkı payı ödemeleri gerekir (Holzmann vd., 2012: 38).

Merkezi fon ile tanımlanmış fayda esasına dayalı kıdem tazminatının finansmanı aktüeryal açıdan önemli riskleri barındırır. Bu bakımdan genellikle kısmi finansman modellerinde, yani kıdem tazminatı yükümlülüğünün belirli bir kısmının işverende sürdüğü durumlarda, merkezi fonların kullanılması finansal açıdan daha rasyoneldir. Merkezi fonların yatırım tercihlerinin ve getirilerinin kamuoyu tarafından genellikle eleştirilmesi de bu yöntemin bir başka sorunlu yanıdır.

5.4. Seçilmiş Ülkelerde Reform

Genel olarak dünyada kıdem tazminatı uygulamalarının temel esaslarına değinildikten sonra, ülkemizin kıdem tazminatı reformu gündeminde en çok öne çıkan ülkeler daha detaylı olarak aşağıda incelenmektedir. Başarılı bir reform süreci geçiren bu üç ülke esasında kıdem tazminatındaki dönüşümü dolayısıyla reform yönelimlerinin tamamını kapsar.

Kıdem tazminatı reformlarının, refah devletinin genişlettiği fayda düzeyinin daraltılmasını, geleneksel hak kazanma koşullarının ise dönüştürülmesini amaçladığı söylenebilir. Dönüşüm finans piyasası enstrümanlarına yatırıma yönlendirilmesi öngörülen tanımlanmış katkı esaslı fonlu bir sistemin uygulanmasını önerir.

Tanımlanmış katkı esasına dayanan fon tercihi kıdem tazminatını geleneksel uygulamasını değiştirip ikinci veya üçüncü sütun emeklilik gelirine dönüştürmekte oldukça işlevsel görülür.

Kayıt dışı çalışmanın oldukça düşük düzeyde olduğu ülkelerde işsizlik sigortası başta olmak üzere gelir koruma sistemlerinin gelişmişliği ve cömertliği, kıdem tazminatının işçinin çalışma hayatının aktif döneminde iş güvencesi işlevini, işsizlik durumunda ise gelir güvencesi işlevini tartışılır hale getirir.

Geleneksel kıdem tazminatının, çalışma süresi, sözleşme türü gibi değişkenler başta olmak üzere tüm çalışanları kapsamayan fayda yapısı, reform yönelimlerini hep canlı tutan, dönüşümü güçlendiren bir başka tartışmayı beraberinde getirir.

Kıdem tazminatının toplu ödeme şeklinde yapılması işçinin optimal tüketim kararları almasındaki güçlükler bağlamından gelir sürekliliği tartışmalarını gündemde tutar.

Kayıt dışı çalışmanın yaygın olduğu ülkelerde geleneksel kıdem tazminatının işgücü hareketliliğini kısıtladığı, kayıtlı çalışan işletmeler bakımından haksız rekabet düzeyini artırdığı, ekonomik istikrarsızlık dönemlerinde işten çıkarma kararlarını istikrar dönemlerinde işe alım kararlarını etkilediği argümanları sıklıkla dile getirilir.

Tüm bu eleştiriler doğrultusunda reform yönelimi kıdem tazminatı sürecinin işçi ve işveren arasında doğrudan bir hukuki ilişki olmaktan çıkarıp, işçiyi finans piyasası regülasyonlarına göre kurulan ve yönetilen bir fonun katılımcısına dönüştürür. Böylece, kıdem tazminatı işletmenin nakit akışı ile hak kazanma koşulu gerçekleştiğinde doğrudan işçiye ödenen bir gider olmaktan çıkarılır, yani kıdem tazminatının iç finansman ile bağı kısmen ya da tamamen koparılır; dış finansmana bağlanmak suretiyle kıdem tazminatının ekonomik etkisi de primli bir sistem sayesinde firma aktüeryal dengesi bakımından düzeltilir.

Bu kapsamda çalışmada, tam finansmanı esas alan bireysel tasarruf hesabı; kısmi finansmana dayalı işsizlik sigortası tasarruf hesabı ve bu hesabın sürdürülebilirliğini sağlayan tamamlayıcı nitelikte merkezi bir fon modeli; ikinci sütun emeklilik olarak da adlandırılan tamamlayıcı emeklilik sistemi kıdem tazminatı reformlarında üç temel yönelim olarak belirlenir.

Bu modellerin başarılı uygulamaları sırasıyla Avusturya, Şili ve Güney Kore’de gerçekleştirilir. Bu kapsamda, anılan üç ülke örnek ülkeler olarak çalışmaya dâhil edilir.

Kıdem tazminatı yasal olarak zorunlu olduğu birçok ülkede, Türkiye uygulamasında olduğu gibi, iç finansmana dayalı yani geleneksel olarak doğrudan işverenin sorumluluğunda olan niteliğini sürdürmektedir.

Geride bıraktığımız çeyrek yüzyılda kıdem tazminatında hukuki ve finansal açıdan dönüşüme yönelik önemli bir beklenti de görülmez. Özellikle gelişmiş ülkelerde kıdem tazminatının cömertliğinin görece olarak sınırlı olması, gelişmekte olan ülkelerde ise daha cömert ödemeler ile kayıtlı istihdamda olan işçiler ve işçi sendikaları açısından büyük bir önem atfedilmesi kıdem tazminatı reformlarının sınırlı

kalmasının nedeni olarak görülür. Bu durum, kıdem tazminatı alanında yalnızca üç farklı modelin ortaya çıkması sonucunu doğurur. Bu bölümün, Avusturya, Şili ve Güney Kore modelleri ile sınırlı tutulmasının temel nedeni budur.

Kıdem tazminatında, Türkiye gibi iç finansmana dayalı tanımlanmış faydayı esas alan geleneksel modeli uygulayan diğer ülkelerin uygulamalarında hak kazanma koşulları, fayda düzeyi, sözleşme türü, işletme ölçeği başta olmak üzere çok geniş bir yelpazede birçok farklılık olduğu kuşkusuzdur. Ancak, uygulama esasları birbirinden farklı olsa da bu ülkelerin sistemi de Türkiye’de olduğu gibi geleneksel kıdem tazminatıdır. Geleneksel kıdem tazminatına ilişkin yukarıda yer verilen eleştirilere de bu sistemi uygulayan tüm ülkeler değişen oranlarda olsa da muhataptırlar. Bu bakımdan, çalışmada kıdem tazminatında geleneksel sistemi sürdüren ülkelere yer verilmez.

Bu bölümde yer verilen seçilmiş ülke uygulamaları, önceki yıllarda Türkiye’nin reform girişimlerinde ilgili kamu kurumlarınca üzerinde çalışıldığı bilinen ya da gelecek yıllardaki reform girişimlerinde gündeme getirilmesi öngörülen modellerden oluşur. Örneğin, Avusturya’da tam finansmanı esas alan aslında çalışan sigorta sandığı niteliğinde olan bireysel tasarruf hesabına dayalı bir sistem kurulur. Bu şekilde Avusturya’nın kıdem tazminatını geleneksel bağlarından tamamen koparmasından yaklaşık on yıl sonra bu kez bu modelin Türkiye’nin 2013 ve 2017 yıllarındaki reform girişimlerinde esas alındığı yazılı ve görsel basın aracılığıyla tespit edilebilir.

2002 reform girişiminde ülkemiz için de önerilen ancak kabul görmeyen devlet güvencesinde merkezi bir kıdem tazminatı fonu, özellikle bazı işçi kuruluşlarınca kabul edilebilir bir model olarak dile getirilmektedir. Bununla birlikte, dünyada tanımlanmış katkı esasına dayalı merkezi bir kıdem tazminatı fonu örneği bulunamadığından, kısmi finansmana dayanan karma bir model olarak Şili modeline yer verilmektedir. Kamuoyuna yapılan açıklamalar dikkate alındığında, ülkemizin kıdem tazminatı reformunda son yöneliminin tamamlayıcı emeklilik sistemi olduğu anlaşılmaktadır. Türkiye’nin 2020 yılı reform girişiminde tamamlayıcı emeklilik sisteminin, kıdem tazminatı reformunda önemli bir model olarak öne çıkarıldığı anlaşılmaktadır. 2020 yılında ilerleme sağlanamayan bir girişim olsa da tamamlayıcı emeklilik sistemine ilişkin yönelimin sürdüğü düşünülmektedir. Bu nedenle, Güney

Kore'nin tamamlayıcı emeklilik olarak da adlandırılan mesleki emeklilik modeline de çalışmada yer verilmektedir.

5.4.1. Avusturya Modeli: Bireysel Fon

Avusturya geleneksel kıdem tazminatı sistemini, bireysel hesaba dayalı bir nevi çalışan sigorta sandığına dönüştürerek 2002 yılında önemli bir reformu gerçekleştirir. Tanımlanmış faydaya dayalı geleneksel sistem, dış finansmanı esas alan bireysel hesabı ile tanımlanmış katkıya dayalı bir sisteme dönüştürülür. Avusturya gerçekleştirdiği bu reformla tam finansmana dayalı kıdem tazminatı reformlarında politika transferi bakımından kaynak ülke olarak konumlandırılır.

5.4.1.1. Reform öncesi

2002 yılına kadar Avusturya iş mevzuatı, özel sektör çalışanlarına, iş sözleşmesinin (işveren tarafından veya karşılıklı anlaşma ile) feshedilmesi durumunda, çalışanın işveren için en az üç yıl bir süre çalışmış olması koşuluyla kıdem tazminatı ödenmesini şart koşmaktaydı (Hofer, Schuh ve Walch, 2012: 178). Üç yıl sonra iki aylık ücretle başlayan ödemeler, 25 yıl sonra en fazla bir yıllık ücret tutarına ulaşmaktaydı ve işletmeler vadesine göre kıdem tazminatı haklarının en az yarısı için muhasebe hesaplarında karşılık ayırmak zorundaydı (Hofer vd., 2012: 178).

Yeni reform öncesinde Avusturya'da kıdem tazminatı iç finansmana dayalı, işletmenin zorunlu karşılık ayrılma gerekliliği olan, tanımlanmış fayda esaslı bir ödemedir.

Avusturya'da kıdem tazminatı, reformdan önceki geleneksel haliyle, iki başlıkta yoğun şekilde eleştirilirdi: Bunlardan ilki işgücü hareketliliğini olumsuz etkilemesi, ikincisi ise kapsamının sınırlı olmasıdır.

Avusturya'nın eski sisteminde işçi, işten çıkarılırsa veya emekli olursa kıdem tazminatına hak kazanırken, kendi isteğiyle işten ayrılması halinde kıdem tazminatına hak kazanamazdı. Kendi isteğiyle işten ayrılmanın bu şekilde cezalandırılması, kıdemli işçilerin mevcut işyerlerini değiştirmelerini engelleyen bariz bir caydırıcı unsur olarak görülür (Parsons, 2012a: 170). Bu sistemde işçiler için iş değiştirme teşvikleri azalır çünkü işçi, iş sözleşmesini feshederse kıdem tazminatı hakkını kaybeder (Hofer vd., 2012: 178; Klec, 2007: 3).

Geleneksel sistem ile ilgili ikinci büyük sorun, kıdem tazminatının kapsamına ilişkindir. Eski sistem, işgücünün yaklaşık üçte birinin kıdem tazminatı alma hakkına sahip olduğu elitist bir düzenlemedir (Klec, 2007: 3). İşgücünün geri kalanı, özellikle de kısa süreli sözleşmeli çalışanlar ve mevsimlik işçiler bu tür yardımlardan hariç tutulur çünkü kıdem tazminatına hak kazanabilmenin ön koşulu, aynı işverenin işyerinde en az üç yıllık sürekli istihdamdır (Klec, 2007: 3).

Avusturya Sendikalar Federasyonu başta olmak üzere işçi kesimi, kıdem tazminatı hakkının sadece işten çıkarmaları değil, gönüllü istifaları ve mevsimlik istihdamı da kapsayacak şekilde genişletilmesini talep eder (Hofer vd., 2012: 178; Klec, 2007: 4). Genel görüş, geleneksel kıdem tazminatının işgücü hareketliliğine zarar verdiği yönünde olsa da sendikaların talebi ile hükümetin kıdem tazminatını çok sütunlu bir emeklilik planının ikinci ayağı olacak bir mesleki emeklilik planına dönüştürme hedefi arasında, kıdem tazminatının ülkenin gündeminde ihtilaflı bir tartışma konusu olarak yer aldığı görülür (Holzmann vd., 2012: 40).

2000 yılında iktidarda olan koalisyon ortağı olan iki parti arasında reformun nasıl yapılandırılması gerektiğine ilişkin ayrıntılar konusunda yaşanan iç anlaşmazlıklar, daha sonra sosyal ortakların reformu ele almaları yönünde bir davet yapılmasına yol açar ve pek çok gözlemciyi şaşırtacak şekilde, sosyal ortaklar (katkı düzeyi hariç her konuda) bir uzlaşmaya varırlar ve bu uzlaşma daha sonra her iki siyasi partinin de desteğini alır (Klec, 2007: 4).

İşverenlerin ücret dışı işgücü maliyetlerini düşürmek ve iş ilişkisinde esnekliği artırmak olarak özetlenebilecek iki beklentisine karşın, işçi sendikaları tüm işçilere kıdem tazminatı verilmesini, kendi isteğiyle işten ayrılma durumunda kazanılmış kıdem tazminatı haklarının korunmasını, yeni sistemin yalnızca “yeni” iş sözleşmelerine uygulanmasını, “eski” iş sözleşmeleri için yeni sisteme geçişin, yalnızca çalışan açısından herhangi bir kayıp olmaması ve işçinin onayına bağlı olmasını talep ettiler; her iki taraf da kıdem tazminatı kaynaklı davaların ortadan kalkması konusunda hemfikir idiler (Klec, 2007: 4-5).

Avusturya örneğinde, geleneksel sistem uygulanırken ilginç olan işçi kesiminin kapsamı genişletmeye ilişkin gösterdiği çabadır. Özellikle mevsimlik işçilerin kapsama alınmasına ilişkin çaba takdire şayandır. Bu işçilerin önemli oranda tarım

işlerinde çalışmak için gelen göçmenlerden oluştuğu gerçeği karşısında dahi işçi kuruluşunun bu kapsayıcı yaklaşımı, 2002 reform sürecinde İçeridekiler-Dışarıdakiler Teorisi'nin geçerliliğinin Avusturya örneği bakımından yanlışlandığı gösterir. Teoriyi yanlışlayan bu tasarım başarılı bir reform ile sonuçlanır.

5.4.1.2. Reform sonrası

2003 yılında, Avusturya hükümeti kıdem tazminatı sisteminde kapsamlı bir reform gerçekleştirir ve bu reform uluslararası ilgi görür.

Reform, sistemin kapsamını önemli ölçüde genişleterek her çalışanın çalışma süresinden bağımsız olarak kıdem tazminatına hak kazanmasını sağlayarak, Avusturya işgücü piyasasındaki iş hareketliliğinin önündeki potansiyel engelleri ortadan kaldırdığı için önemli bir gelişme olarak görülür (Hofer vd., 2012: 178; Schivardi ve Torrini, 2008: 191).

Reformdan sonra Avusturya'da yeni kıdem tazminatı sistemine işçilerin yanında çıraklar, kendi nam ve hesabına çalışanlar da dâhil edilir; bağımsız çalışanlar (freelancer) ve çiftçilerin de sisteme katılmalarına imkân sağlanarak kapsam genişletilirken, kamu görevlileri sistemin dışında tutulur (Hofer vd., 2012: 180).

Reform sonucunda, kıdem tazminatına hak kazanma artık istihdamın ilk gününden itibaren başlar ve sözleşmenin feshedilme şekline bağlı değildir (Hofer vd., 2012: 178). Geleneksel sistem kapsamındaki kıdem tazminatı hakları ise değişmeden kalırken, 01.01.2003 tarihi itibarıyla işverenler, bir işçinin ücretinin yüzde 1,53'ünü, ilk günden itibaren işveren ve işçi konseyi arasındaki bir anlaşma ile belirlenen; idare ve varlık yönetimi bir finansal piyasa otoritesi tarafından lisanslanan bir fona yatırmaya başlar (Hofer vd., 2012: 178; Holzmann vd., 2012: 40).

Üç yılı aşan kıdem süresinden sonra bir işçi işten çıkarılırsa, birikmiş miktarın toplu olarak ödenmesini talep edebilir veya gelecekteki bir emekli maaşı için birikime devam edilmesi arasında seçim yapabilir (Holzmann vd., 2012: 40). Çalışan işten kendi isteğiyle ayrılırsa veya görev süresi üç yıldan kısaysa toplu ödeme yapılmaz; ancak, çalışanın birikimi üzerindeki hakkı saklı tutulur ve böylece, yeni bir işe girdiğinde o işyerinde oluşturulacak hesaba birikimini devredebilir (Hofer vd., 2012: 179; Holzmann vd., 2012: 40-41).

Ayrılma türüne (işten çıkarma veya işten ayrılma) ve görev süresine göre bu farklı muamelenin bir sosyal fayda amacı vardır: Uzun süreli çalışanlar için potansiyel gelir desteği sağlar, ancak gönüllü olarak ayrılanlar ve kısa süreli çalışanlar için gelecekteki emeklilik için parasal birikimi içeride tutar (Holzmann vd., 2012: 41).

Yeni kıdem tazminatı sistemi hem işverenler hem de çalışanlar için avantajlar sunmaktadır. İşverenler açısından eş zamanlı kıdem tazminatı ödemeleri ve işe alım anında kıdem tazminatı maliyetlerine ilişkin belirsizlik nedeniyle oluşan likidite sorunlarını önlerken, işçiler için işyeri değiştirmenin yani işgücü hareketliliğinin maliyetlerini azaltır, çünkü işten kendi isteğiyle ayrılma nedeniyle artık cezalandırılmaz yani kıdem tazminatı haklarını kaybetmezler (Hofer vd., 2012: 179; Klec, 2007: 8).

Tanımlanmış fayda esasına dayanan eski kıdem tazminatı sisteminin, yerini katkı payı tanımlı, tamamen finanse edilen bir sistem alır. Tasarrufların yıllık gelir planı olarak kullanılması için vergi teşvikleri sağlanır (Hofer vd., 2012: 179).

Avusturya’da kıdem tazminatı reformundan önce işveren tarafından işçinin işten çıkarılması halinde hak kazanılan geleneksel kıdem tazminatı planı yürürlükte idi. Kıdem tazminatı ödemesi işten çıkarmanın ya da ayrılmanın kıdem tazminatı ödenmesine hak kazanma şartlarını taşıması halinde yapılmaktaydı.

Kıdem tazminatı reformundan sonra ise tam anlamıyla bireysel hesaba geçilerek, belirli bir tutarın işçinin hesabına yatırılması ve herhalde bu tutarın işçinin tasarrufunda olması sağlanır. İşten çıkarılma veya işten ayrılma ile kıdem tazminatının bağı ortadan kaldırılır. Bu yönüyle Avusturya sisteminde, işletmeler bakımından işten çıkarma durumuna bağlı kıdem tazminatı maliyeti de doğmamaktadır. Reform öncesi döneme göre, işçinin kendi isteğiyle işten ayrılması halinde bireysel tasarruf hesabına erişebilmesi olumlu bir teşvik olarak nitelenebilse de işten çıkarma maliyetinin işletme için olmamasının işçinin istihdam sürekliliğine etkisi tartışmalıdır.

2003 yılından önce Avusturya’da yalnızca işten çıkarılma halinde kıdem tazminatı elde edilebilir ve bu durumun da işgücü hareketliliğini engellediği öngörülür iken bireysel emeklilik hesabına geçiş yapılmasıyla, düzenli işveren katkısı alan ancak işverenden bağımsız olan hesaplar, geçiş yapılan işler arasında da transfer edilebilir hale getirilir (Kettemann vd., 2016: 4; OECD, 2019c: 313). Bu bakımdan bireysel

hesaplara geçilen yeni kıdem tazminatı sisteminde hem işten çıkarılanlara hem de işten ayrılanlara emeklilik hesabını yeni işverenine aktarma hakkı verilmekte, kıdem tazminatı vade sınırında süresiz bir ödemeden, aylık olarak işçinin hesabında gördüğü aylık işveren katkısına dönüştürülür (Kettemann vd., 2016: 6).

Avusturya'da reform iki önemli değişiklik getirir. İlk değişiklik, işten ayrılma ve işten çıkarma da hak kazanma kuralları ile ilgilidir: Eski kıdem tazminatı sistemi kapsamında, sadece işten çıkarılanlar kıdem tazminatına hak kazanırken, (kendi isteğiyle) işten ayrılanlar bu tazminatı alamamaktaydı; reform kapsamında, hem (gönüllü) işten ayrılanlar, hem de (isteği dışında) işten çıkarılan işçiler birikmiş ayrılık ödemelerini bireysel hesabında tutabilmekte ve yeni bir işe sahip olduklarında yeni işverene transfer edebilmektedir (Kettemann vd., 2016: 6). İkinci büyük değişiklik, kesintili bir programdan sürekli bir programa geçişi içerir: Eski kıdem tazminatı sisteminde, 3 yıldan az hizmet süresi olanlar kıdem tazminatı almaya uygun değildir ve işçinin en az 3 (5, 10, 15, 20, 25) yıllık hizmet süresine sahip olması durumunda, sırasıyla 2 (3, 4, 6, 9, 12) aylık ücret tutarı kıdem tazminatı olarak belirlenir ancak reform sonrasında, işçinin ücretinin % 1,53'ü aylık işveren katkısı şeklinde sürekli işçinin bireysel tasarruf hesabına yatırılır, yeni bir işe başlanıldığında ise hesabın yeni bir işverene aktarılmasıyla sürekliliği korunur (Kettemann vd., 2016: 2).

Avusturya'nın geleneksel kıdem tazminatı sisteminin etkisine ilişkin çoğu çalışma, teorik argümanlara veya anekdot niteliğindeki kanıtlara dayanırken; düşük vasıflı işler için, sistem, işverenlerin üretkenlik kazanımlarıyla eşleşmeyen birikmiş kıdem tazminatı taleplerini önlemek için istihdamı erken sonlandırmaları için teşvikler yaratırdı (Schivardi ve Torrini, 2008: 179).

Yeni sistemde ise bir çalışanın bireysel katkı paylarını sistemden çekip çekmeyeceğine ilişkin karar, fonların getiri oranına bağlıdır (Schivardi ve Torrini, 2008: 181). Getiri oranlarının düşük kalması çalışanların üç yıllık süreyi doldurduğunda sistemden çıkmasına neden olsa da kamu emeklilik sistemindeki ikame oranlarındaki potansiyel düşüş göz önüne alındığında, çalışanların yeni sistem yoluyla yaşlılık geliri için tasarruf oranlarını artırmaları gerekebilir (Schivardi ve Torrini, 2008: 182).

Çalışan açısından, kıdem tazminatı fonlarının düşük performans göstermesinin birbirine bağlı iki nedeni vardır. İlk olarak, bu fonlar, katkı paylarına karşılık gelen

sermayenin değerini garanti etmekle yükümlüdür; bu, potansiyel getiri oranını azaltan fonların maliyetli bir şekilde sigortalanmasını gerektirir (Schivardi ve Torrini, 2008: 182). İkincisi, katılımcılar tasarruf hesaplarındaki tutarı üç yıl sonra çekebilmeleri, çalışan fayda fonlarının olası alacakları ödemek için yeterli likiditeye sahip olmasını gerektirmesi, böylece portföylerinin büyük bir kısmının kısa vadeli varlıklara yatırılmak zorunda kalınmasıdır ki bu da potansiyel getiri oranını düşürür (Schivardi ve Torrini, 2008: 182). Bu iki yükümlülük getiri oranını düşürdüğünden, daha fazla çalışan birikimlerini sistemden çekmeye motive olur ve bu da fonların performansını daha da olumsuz etkiler (Schivardi ve Torrini, 2008: 182).

Avusturya kıdem tazminatı reformunun temel çıkış noktalarından biri ülkedeki az gelişmiş olan ikinci sütun emekliliğin (tamamlayıcı veya mesleki emekliliğin) geliştirilmesidir (Hofer vd., 2012: 181). Avusturya’da tanımlanmış fayda, son ücret üzerinden ödeme esasına dayanan geleneksel kıdem tazminatı planının, tanımlanmış katkıyı esas alan, tam finansmanı öngören bir sisteme dönüştürülmesi, ikinci sütun emekliliği yaygınlaştırma yönünde ilk adım sayılır (Hofer vd., 2012: 181).

Avusturya hâlihazırda oldukça cömert bir kamu emeklilik sistemine sahip olsa da gerçekleştirilen emeklilik reformları, kamu emeklilik sistemindeki ikame oranlarında önümüzdeki dönemde yüzde 25 oranında önemli bir kademeli düşüş beklentisi oluşturur ancak bireysel tasarruf hesabından sağlanan tasarruflar, emeklilik reformlarının bıraktığı bu boşluğu doldurabilir (Hofer vd., 2012: 181).

Avusturya örneğinde, tasarruf hesabındaki birikimlerin çekilmesini önlemek ve ikinci sütun emekliliği teşvik etmek için vergi teşvikleri sağlanmış olmasına rağmen, katılımcılar sisteme katkıda bulunduktan 36 ay sonra birikimlerini geri çekmeye yönelebilmektedir.

Tasarrufların sistemde kalması için Avusturya’da birikimin, aylık taksitler halinde ödenmesi durumunda (emeklilik sırasında alınan yıllık ödemeler dâhil), vergi alınmaz; ancak toplu ödeme alınmasının tercih edilmesi halinde, yüzde 6’lık gelir vergisi oranı uygulanır (Hofer vd., 2012: 181; Holzmann vd., 2012: 41; Klec, 2007: 7).

Yeni sistemin uygulamaya konmasından bu yana, kapsam sürekli olarak genişlese ve sistemde katkı payları önemli ölçüde artsa da sistemden fonlarını çekmeye hak kazananlar önemli oranda birikimlerini çekmeleri, reformun yaşlılık aylığını

desteklemeye yönelik emeklilikte ikinci sütun olma bileşenini işlevsiz kılma riski taşır (Schivardi ve Torrini, 2008: 191).

Çalışanların yeni sisteme bağlılık göstermemesinin ana nedeni, birikimlerin değerlendirildiği fonların; sermayeyi yasal olarak garanti altına alma zorunlulukları ve işten ayrılma sonrasında fonların çekilebilme olasılıkları nedeniyle kısa vadede iyi bir getiri performansı sağlayamamasıdır (Schivardi ve Torrini, 2008: 192). Genel olarak, yeni sistemin performansının ortalamanın üzerine çıkamamasının: çekme kuralları, sermaye garantisi ve düşük katkı oranı gibi tasarım sorunlarından kaynaklandığı söylenebilir (Holzmann vd., 2012: 41).

Reformun işgücü hareketliliğine olumlu etkisinin sınırlı olduğu görülür. Araştırmalar, reform sonrası dönemde kıdem tazminatının, işgücü hareketliliği üzerinde çok az etkisi olduğunu veya farklı bir şekilde ifade edilirse geleneksel kıdem tazminatının işgücü hareketliliğine çok az zararlı etkisi olduğunu gösterir (Holzmann vd., 2012: 41).

Fon yönetimleri getiri oranlarını artırmak için, çalışanların sermaye garantisinden vazgeçmesi ve asgari katkı süresinin beş yıla çıkarılması gibi alternatifler sunmaktadır (Schivardi ve Torrini, 2008: 182). Birikimlerin getiri oranlarını artırmaya yönelik bir başka alternatif ise, temel amaca bağlı kalmak ve emeklilik zamanına kadar para çekme işlemlerini kısıtlamak şeklinde önerilmektedir (Schivardi ve Torrini, 2008: 182).

Avusturya dış kaynak ile tam finansmanı öngören bireysel tasarruf hesaplarına dayalı kıdem tazminatı programı ile bu dönemde tüm dikkatleri üzerine çekmeyi başarır. Avusturya'nın reform deneyiminin en ilham verici yönü sosyal taraflar arasında uzlaşının sağlanabilmesindeki başarısıdır. Avusturya örneğinden başarılı bir reformun etkin bir sosyal diyalog ve uzlaşma kültüründen geçtiği öğrenilmiştir. Avusturya'nın kıdem tazminatı oldukça düşük katkı oranı ile geleneksel sistem kadar cömert olamayacak görünmektedir. Bununla birlikte kıdem tazminatının kamu görevlileri dışında tüm çalışan kesimlere yaygınlaşması önemli bir politik tercih olarak görülür. Geleneksel sisteme göre fayda düzeyi azalan kıdem tazminatının kapsamı ise oldukça fazla genişler. Bu yönüyle yapılan reform ile kapsamın genişletilmesiyle toplumsal faydayı artırma amacının başarıldığı, uzun dönemde ikinci sütun emeklilik için de önemli bir adım atıldığı söylenebilir.

5.4.2. Şili Modeli: İSTH

Şili geleneksel kıdem tazminatını işsizlik sigortası ile birleştiren İSTH ve sistemin sürdürülebilirliğini garanti altına alan merkezi bir dayanışma fonunu içeren bir reform gerçekleştirir. Ülkede geleneksel kıdem tazminatı işverenin yükümlülüğünde sürdürülmekle birlikte, İSTH kıdem tazminatının önden kısmi finansmanını sağlar. Şili'nin bir diğer özelliği, 1981 yılında, askeri darbe döneminde kamu emeklilik sistemini özel fon yönetimi şirketlerine devretmesi nedeniyle dikkatleri üzerine çekmesidir. Şili, uluslararası kuruluşların kapsamlı reformlarının ilk denemelerine ev sahipliği yapan bir ülke olarak öne çıkar. Bu bakımdan, Latin Amerika ülkeleri arasında neoliberal politikalara dayalı reform uygulamalarında ayrı bir öneme sahiptir. Diğer ülkelerden farklı olarak kıdem tazminatı fonu reformu öncesi durumu tam olarak aktarabilmek için öncelikle Şili'nin emeklilik sistemi reformuna aşağıda değinilmektedir.

5.4.2.1. Reform öncesi

1981'de Şili, önce ödeyip sonra kullanma esasına dayanan dağıtım sistemi olarak da adlandırılan kamusal emeklilik sistemini, özel bir fon yönetim şirketi tarafından değerlendirilme esasına dayanan katkı payı tanımlı yeni bir bireysel hesap sistemini uygulamaya koyarak tercihi hale getirir (Kritzer, 2008: 68; OECD, 2021: 1). Yıllar içinde Şili, yatırım kurallarının serbestleştirilmesi ve bir emeklilik fonu yönetim şirketinin hesap sahiplerine sunması gereken emeklilik fonlarının türünü ve sayısını artırmak için sisteminde bazı büyük değişiklikler yapar (Kritzer, 2008: 68). Kamusal niteliği haiz emeklilik sisteminin, yararlanıcı sayısı azaldıkça aşamalı olarak kaldırılması ve 2050 yılına kadar sonlanması beklenmektedir (Kritzer, 2008: 68). Şili emeklilik sisteminde çalışanlar herhangi bir fon yönetim şirketini seçmekte özgürdür ve herhangi bir zamanda bir diğerine geçebilirler (Kritzer, 2008: 68). Bu sistemde fon yönetim şirketi emeklilik fonlarını yönetmek ve belirli emeklilik yardımlarını sağlamak ve yönetmekle sınırlı işlevi olan özel bir şirkettir (Kritzer, 2008: 69). Bunlar, çalışanların katkı paylarını toplar, bunları bireysel hesaplarına aktarır ve bu paraları devlet tarafından belirlenen düzenlemelere göre yatırıma yönlendirir (Kritzer, 2008: 69). Normal emeklilik yaşı erkekler için 65 ve kadınlar için 60'tır ve emekli maaşı almak için çalışmanın bırakılması gerekmez (Barr ve Diamond, 2016: 4; OECD, 2021:

1). Emekli olduktan sonra emekli dört ödeme seçeneğinden birini seçebilir: Ömür boyu fayda sağlamak için hemen bir yıllık gelir planı almak; beklenen ömür boyunca gelir sağlamak için programlanmış para çekme işlemleri ayarlamak; ertelenmiş bir yıllık gelir planı satın almak, yani bir yıllık gelir planı edinmek için ileri bir tarih belirlemek ve o tarihe kadar bireysel hesaptan programlanmış para çekme işlemleri yapmak; bireysel hesaptaki fonların bir kısmı ile anında bir yıllık gelir planı satın almak, fonların geri kalanıyla programlı para çekme işlemleri yapmak (Kritzer, 2008: 70; OECD, 2021: 1).

Yıllık gelir planları, ek bir idari ücret karşılığında bir sigorta şirketinden satın alınır ve çoğu fon yönetim şirketi, programlanmış para çekme işlemleri için aylık bir ücret alır (Kritzer, 2008: 70).

Şili’de tanımlı katkı sisteminde, hesapta biriken sermayenin belirli eşiklerin üzerinde bir emekli maaşını finanse etmeye yeterli olması koşuluyla, her yaşta erken emekliliğe izin verilmektedir (OECD, 2021: 2; Ruiz-Tagle ve Castro, 2001: 122).

Kamuya ait dağıtım esasına dayalı emeklilik sisteminden bireysel hesap sistemine geçen hesap sahipleri, emekliliklerinde eski kamu sistemi kapsamında tahakkuk eden haklarının değerini temsil eden bir tanınma tahvili²⁶ alırlar (Kritzer, 2008: 70; Ruiz-Tagle ve Castro, 2001: 120). Tahvilin değeri, tüketici fiyat endeksindeki değişikliklere göre yıllık olarak ayarlanır ve işçinin yeni sisteme kaydolduğu tarihten itibaren yıllık yüzde dört faiz sağlar (Kritzer, 2008: 70).

Tahvil, ancak işçi emekli olduğunda, işgücü piyasasından sürekli olarak çıktığında (örneğin, engellilik vb. bir sebeple) veya öldüğünde itfa edilir ve zorunlu bireysel hesaba eklenir (Kritzer, 2008: 70). Ayrıca, yıllık gelir planı kapsamında emekli maaşını sağlayacak sigorta şirketi iflas ederse, devlet emeklilere belirli bir tutarı aşmamak kaydıyla emekli maaşı garantisi verir (Kritzer, 2008: 70).

Sistemde, devlet garantili iki tür yardım bulunur: garantili asgari emeklilik ve gelir testi yardımları (Kritzer, 2008: 70).

²⁶ Tanınma tahvili (recognition bond) katılımcının aktarılan birikiminin değerinin muhasebeleştirilmesini sağlayan bir mali araçtır.

Garantili asgari emeklilik, 20 yıl boyunca bireysel bir hesaba katkı sağlayan ve toplam geliri (bireysel hesaptan emekli maaşı ve diğer gelir kaynakları) devlet tarafından belirlenen asgari düzeyin altında olan 65 yaşın üzerindeki erkeklere ve 60 yaşın üzerindeki kadınlara ödenir (Kritzer, 2008: 70; OECD, 2021: 2; Ruiz-Tagle ve Castro, 2001: 122). Fonlarını tüketenler, programlı para çekme seçeneğini tercih eden ve aktüeryal yaşam beklentilerini aşarak fonlarını kalmayan emekliler, sisteme 10 yıllık katkıları olan engelli çalışanlar, garantili asgari emekliliğe hak kazanabilir ve emeklinin geliri ile birleştiğinde minimum seviyeye ulaşan bu tamamlayıcı destekten yararlanabilir (Kritzer, 2008: 70).

Gelir testi yardımları, engelli veya 65 yaşını doldurmuş ve başka herhangi bir emekli maaşı almaya hak kazanmamış düşük gelirli kişilere ödenir (Kritzer, 2008: 70).

Kapsamı genişletmek ve nüfusun daha büyük bir oranına temel bir fayda sağlamak için mevcut zorunlu bireysel hesap sistemine yeni bir sütun²⁷ eklenir (Kritzer, 2008: 75). 1 Temmuz 2008 itibarıyla, gelir testi emekli maaşı, Temel Dayanışma Emekliliği²⁸ adı verilen prime dayanmayan bir yapı ile değiştirilir (Kritzer, 2008: 75). Ayrıca, reform, bireysel hesap sistemindeki zorunlu kapsamı kademeli olarak serbest meslek sahiplerini de kapsayacak şekilde genişletir (Kritzer, 2008: 75).

Dayanışma emeklilik sistemi faydası	Uygunluk şartları
Temel dayanışma aylığı (PBS)	Yaşlılık aylığı: Başka bir emekli maaşı almaya uygun olmayan, 65 yaş ve üzeri, yardım başvurusunda bulunmadan hemen önceki 5 yılın 4'ü dâhil en az 20 yıl Şili'de yaşamış. Maluliyet aylığı: Sağlık Komisyonu tarafından özürlü olarak değerlendirilen, başka bir emekli maaşı almaya uygun olmayan, 65 yaş ve üzeri, yardım başvurusunda bulunmadan hemen önce 6 yılın en az 5'inde Şili'de yaşamış.
Sosyal güvenlik dayanışma katkısı (APS)	Yaşlılık ve malullük aylığı: Bireysel bir hesaba katkıda bulunmuş ve kendi kendini finanse eden bir emekli maaşına sahip olmalıdır.

Tablo 5.1. Dayanışma Emeklilik Sistemi

Kaynak: (Kritzer, 2008: 76; OECD, 2021: 1)

Temel dayanışma emekliliği (PBS), başka emekli maaşı olmayan kişilere yönelik bir haktır (Barr ve Diamond, 2016: 5; OECD, 2021: 1). PBS, 65 yaşından sonra nüfusun

²⁷ Sistema de Pensiones Solidarias – Dayanışma Emeklilik Sistemi olarak adlandırılır.

²⁸ Pensión Básica Solidaria

en yoksul yüzde 60'ına kadar ödenebilir; yardımın alınması, en az 20 yıllık ikamet sahibi olunması ve talepten önceki beş yılın en az dördünde ülkede ikamet edilmesi şartına bağlıdır (OECD, 2021: 1). Ayrıca, düşük emekli maaşı olan bireylere yönelik Dayanışma Emeklilik Ödemesi (APS) adı verilen ek bir sosyal emeklilik maaşı da bulunmaktadır (Barr ve Diamond, 2016: 5; OECD, 2021).

Şili'de fon yönetim şirketlerinin iki tür idari ücret almasına izin verilmiştir: kazanç yüzdesi ve sabit ücret (Kritzer, 2008: 77). Yine, fon yönetim şirketleri arasında çok az rekabet olması, pek çok işçinin bu şirketler arasındaki idari ücretleri karşılayamaması, yapılan yasal düzenlemelerin yeni şirketlerin piyasaya girişini zorlaştırması, idari ücretlerin düşürülmesini teşvik etmez (Kritzer, 2008: 78-79). Şili'de emekli maaş tutarlarındaki azalma kaygıları olsa da emeklilik fonu sektörü kârlarının, diğer ilgili sektörlerin iki katına yakın (1991 ve 2004 yılları arasında kar oranı, finansal hizmetler sektöründe ortalama % 15.7 iken, emeklilik fonu yönetim şirketlerinde ortalama % 27) bir kazanç elde ettiği görülür (Kritzer, 2008: 78). 2008 yılında gerçekleştirilen reformlara rağmen yüksek idari ücretler halen önemli bir sorun olarak görülmektedir (Barr ve Diamond, 2016: 6).

Şili'deki düzenlemeler Latin Amerika ve diğer yerlerde oldukça etkili olur ancak gerçek, Şili'de veya başka bir yerde öngörüldüğü kadar iyi sonuçlanmaz: Latin Amerika'daki kayıt dışı faaliyetlerin ölçeği göz önüne alındığında, eksik kapsam kalıcı bir sorun olmaya devam etmektedir; geçişin finansal maliyetleri bazı ülkelerde ciddi bir sorundur; idari maliyetler de bir sorun olmuştur ve olmaya da devam etmektedir (Barr ve Diamond, 2016: 4). Finansmana yönelik bir hamlenin önemli geçiş maliyetleri vardır: İşçilerin katkı payları bireysel hesaplara aktarılırsa, bunlar mevcut emekli aylıklarını finanse etmek için kullanılamaz, dolayısıyla geçmiş vaatlerin hükümet bütçesinin başka yerlerinden karşılanması gerekir ki bu nedenle 1990'lı yılların ortalarından sonraki yıllarda bireysel hesapları uygulamaya koyan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, 2008 ekonomik krizinden sonra bu sorunla ciddi bir şekilde karşılaşır ve bunun sonucunda birçok ülke reformdan geri adım atar (Barr ve Diamond, 2016: 4).

Kamu emeklilik sisteminin yeterli fayda düzeyini sağlamadığından bahisle özelleştirilmesi halen dünyanın birçok ülkesinde tartışılmaktadır. Genel iddia

tamamen özelleştirilemese de tanımlanmış faydaya göre dağıtım esasına dayanan kamu emeklilik sistemlerinin zayıflatılarak, tanımlanmış katkıya dayanan özel emeklilik fonlarına kaynak aktarımıyla mesleki/tamamlayıcı ve/veya bireysel emeklilik aracılığıyla özel sektörün bu faydayı tüm toplumsal kesimler için kamu sektöründen daha iyi sağlayacağı yönündedir. Politika yapıcılarının bu kararları verirken ülkenin demografik değişimini, istihdama katılım düzeyini, kayıt dışı istihdam oranını ve kayıt dışı ekonominin etkilerini dikkate alması elzemdir. İkinci ve üçüncü sütun emekliliğin teoride ve pratikte yüksek geliri ve buna orantılı katkı payı düzeyi ve sürekliliği olan katılımcılar açısından emeklilik döneminde, kamusal emeklilik sisteminin sağladığı fayda düzeyini önemsizleştirecek kadar önemli bir gelir sağlama potansiyeline sahip olduğu açıktır. Ancak, kayıt dışılığın sorun olduğu bir ekonomide, gelir düzeyi ulusal ortalamasının altında kalanlar ve istihdam sürekliliği olmayanlar bakımından da benzer bir faydanın sağlanacağına inanmak sigortacılık realitesi açısından naif bir yaklaşım olur.

Kamu emeklilik sisteminin özel sektöre devri, Şili modelinin özgünlüğünü oluşturan kıdem tazminatının ve işsizlik sigortasının birleştirilmesi bakımından da önemli bir faktör olur.

Emeklilik sistemini tamamen özelleştiren bir ülkede kıdem tazminatında geleneksel yapının korunması yani tazminat yükümlülüğünün tamamen işverende sürdürülmesi beklenemez. Dolayısıyla, kısmi finansmanının işçiler adına açılan bireysel hesaplarda sağlanması; bu hesapların merkezi-kamusal bir dayanışma fonu ile desteklenmesi bu alandaki reform olarak ortaya çıkar.

Şili'nin kıdem tazminatı geleneksel yapı ile fonlu sistemi aynı anda içeren kendine has bir tasarıma sahiptir. Şili'de kıdem tazminatı fon sistemi, dış finansmana dayalı İSTH olarak adlandırılan işçinin bireysel hesabı ile bir nevi sistemin güvencesi olan yine dış finansmana dayalı dayanışma fonu adında merkezi bir fonu birleştirir.

Geleneksel olarak, Şili'deki işsizlik koruması, herhangi bir sigorta sistemine 12 aylık katkı payı bulunan ve haksız bir nedenle işten çıkarılan işçileri kapsayan düşük fayda düzeyine ve kapsamına sahip (maksimum 12 aylık bir süre boyunca asgari ücretin yüzde 12-25'i; potansiyel yararlanıcıların yüzde 30'u) ve ekonomik nedenlerle işten çıkarılma durumunda işçileri kapsayan kıdem tazminatını içermektedir (Ferrer ve

Riddell, 2012: 220). Esasında Şili’de ilk işsizlik yardımı, 1936’da başlatılır, tüm uygun işçiler yeni İşsizlik Sigortası Planı kapsamında olduğunda sona ermesi düzenlenir (Acevedo vd., 2006: 6). En fazla 12 ay boyunca düşük mutlak parasal faydalar ödeyen, katkısız bir sistem olan işsizlik yardımları, yerel istihdam bürosuna kayıtlı olan ve son 24 ay içinde en az 12 ay çalışmış olan kendi isteği dışında işsiz kalan işçilere sağlanırdı (Acevedo vd., 2006: 6).

Kıdem tazminatı bakımından ise faydalar, altı yıl sonra müzakere edilebilecek alternatif bir kıdem tazminatı ile hizmet süresi başına bir aylık ücretti ancak ekonomik nedenler dışında işten çıkarılmayı kapsamamaktaydı (Ferrer ve Riddell, 2012: 220).

Zorunlu kıdem tazminatı, toplu iş sözleşmesi ile artırılabilen, azami çalışma yılı başına bir aylık ücrettir. Bu maksimum düzey, 1990’ların başında beş aydan on bir aya çıkarılır (Acevedo vd., 2006: 4). Şili’de beklenen kıdem tazminatı ödemeleri, diğer Latin Amerika ülkelerinde zorunlu olan düzeyin altında olsa da OECD ülkeleri ortalamasının hala oldukça üzerindedir (Acevedo vd., 2006: 4).

5.4.2.2. Reform sonrası

Şili’de, sebepsiz işten çıkarılma durumunda, işçiler, daha elverişli koşullarla bireysel veya toplu sözleşme yapılmadıkça çalışılan her hizmet yılı ve altı aydan fazla kesri için son aylık ücretin 30 gününe tekabül eden tutarda yasal kıdem tazminatına hak kazanırlar (ILO EPLex Database, 2019b). Bir yıl veya daha uzun süreli sözleşmesi olan işçiler için üst sınır 330 gündür (ILO EPLex Database, 2019b). Sözleşmenin kararlaştırılan süresinin sona ermesi veya sözleşmenin yapıldığı hizmetin tamamlanması, mücbir sebep veya öngörülemez bir durum nedeniyle fesih, istifa, karşılıklı anlaşma veya işçinin ölümü gibi durumlarda kıdem tazminatı ödenmez (ILO EPLex Database, 2019b).

Ev işçileri, işten çıkarılma sebebine bakılmaksızın, işverenin sigortalı emeklilik fonuna yaptığı katkılardan aylık ücretin yüzde 4,11’ine denk gelen bir tazminata hak kazanır (ILO EPLex Database, 2019b). İşverenin katkı payları, bu katkı payını ödeme yükümlülüğünden (1 Ocak 1991’den itibaren veya işe başlama tarihi arasında hangisi daha sonra ise) başlamak üzere 11 yıllık bir süre için ödenir (Acevedo vd., 2006: 7; Ferrer ve Riddell, 2012: 221; ILO EPLex Database, 2019b).

Kıdem süresi ($\geq$)	Kıdem tazminatı tutarı (günlük ücret)
6 ay	0 gün
9 ay	0 gün
1 yıl	30 gün
4 yıl	120 gün
5 yıl	150 gün
10 yıl	300 gün
20 yıl	330 gün

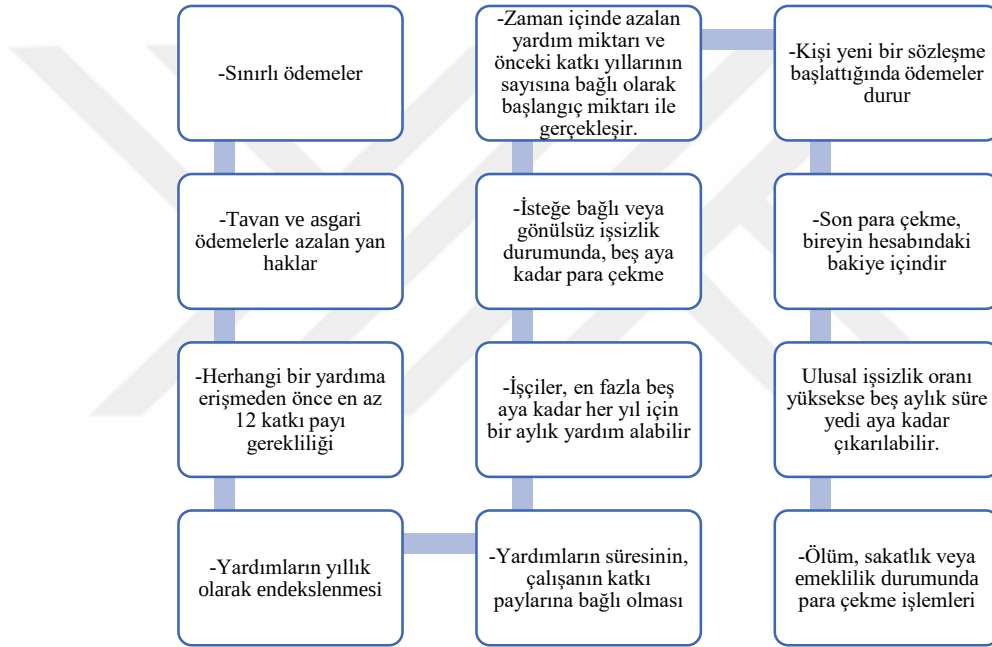
Tablo 5.2. Şili'de Kıdem Tazminatı
Kaynak: (ILO EPLex Database, 2019b)

İlk yapısal reformlardan (yaşlılığa kadar öde emeklilik sisteminin, 1981'de bireysel sermayeli emeklilik sistemine dönüşümünden) neredeyse otuz yıl sonra 2002 yılında Şili'de yeni bir işsizlik koruma sistemi yürürlüğe girer (Acevedo vd., 2006: 2-4). Zorunlu kıdem tazminatı ve diğer istihdam koruma mekanizmaları, kayıtlı çalışanları işsizlik riskine karşı korumak için geleneksel araçlardır (Acevedo vd., 2006: 4).

2002'de Şili, risk havuzunun etkinliğini bireysel hesapların teşvik edici tarafsızlığı ile birleştiren yenilikçi bir planı uygulamaya koyar ve bu kapsamda, bağımlı çalışanlar iki fona katkıda bulunur: İSTH ve dayanışma fonu (Berstein vd., 2012: 260). Hem işçiler hem de işverenler tarafından ödenen işsizlik katkı payları, bireysel düzeydeki İSTH ve merkezi nitelikte bir dayanışma fonu arasında paylaştırılır; ikincisi devlet tarafından ortak finanse edilir (Hartley, van Ours ve Vodopivec, 2011: 799). İşsizlik durumunda, işçiler kendi hesaplarındaki birikimlerine erişebilirler ve bazı koşullar altında, önceki maaşlarının bir yüzdesi olarak tanımlanan beş aylık ödemeyi finanse etmek için dayanışma fonu tarafından sağlanan kaynaklarla bunları tamamlayabilirler (Berstein vd., 2012: 260). Bu bağlamda, kişinin kendi fonlarının ilk kullanımı, dayanışma fonuna erişim için bir muafiyet olarak görülebilir ve böylece bir kendi kendini denetleme mekanizması sağlar (Berstein vd., 2012: 260; Holzmann vd., 2012: 39).

Şili, işveren ve devlet katkılarıyla yürütülen bir işsizlik fonu olan dayanışma fonunu²⁹ finanse eden bir sistem uygular. Hesaplarında yetersiz bakiye bulunan işçiler bu fondan borç alabilirler (Ferrer ve Riddell, 2012: 214).

Yeni sistem, bireysel ve kamu fonlarının bir karışımına dayanır ve işveren, çalışan ve devletin katkılarıyla finanse edilir (Ferrer ve Riddell, 2012: 221). 2 Ekim 2002'den önce sözleşmesi olan işçiler, yeni bir iş ilişkisine başladıklarında ya da gönüllü katılım yoluyla kademeli olarak sisteme dâhil edilirken yasanın yürürlüğe girmesinden sonra başlayan iş sözleşmelerinin tüm tarafları programa kaydolmak zorundadır (Acevedo vd., 2006: 2; Benven, Gana, Ojeda, Poblete ve Valenzuela, 2010: 12).



Şekil 5.3. Şili İşsizlik Sigortası Tasarruf Hesabının Temel Özellikleri

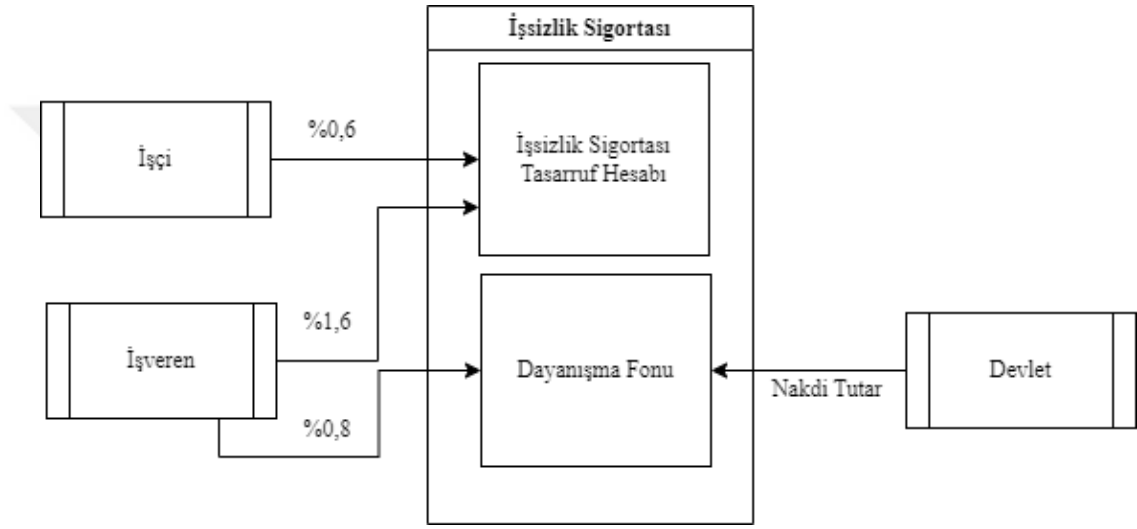
Kaynak: (Berstein vd., 2012: 266; Ferrer ve Riddell, 2012: 221-222)

İşsizlik sigortası programının hedef grubu, çıraklar, ev hizmetlerinde çalışanlar ve emekliler hariç, sözleşmeleri İş Kanunu'na tabi olan 18 yaşından büyük çalışanlardır; kendi hesabına çalışanlar ve kamuda çalışanlar program kapsamı dışındadır; kayıt dışı sektördeki işçiler, işsizlik sigortasına kayıtlı olmadıkları için sistem tarafından ne hedef alınır ne de kapsanır (Benven vd., 2010: 12; Berstein vd., 2012: 261; Ferrer ve Riddell, 2012: 221).

²⁹ Fondo Solidario

İşsizlik durumunda, işçi bireysel hesabından işsizlik sigortası alırken, ekonomik nedenlerle işten çıkarılma, emeklilik, maluliyet veya kendi isteğiyle işten ayrılma da dâhil olmak üzere her türlü işsizlik nedeni geçerlidir ve işçi ayrıca kıdem tazminatına da hak kazanabilir (Ferrer ve Riddell, 2012: 221).

İşsizlik sigortasının finansmanı, çalışanlardan (son 12 aydaki ortalama aylık ücretin yüzde 0,6'sı, parasal bir tavan tutarına kadar) ve işverenlerden (son 12 aydaki ortalama aylık ücretin yüzde 2,4'ü, parasal bir tavan tutarına kadar) gelen katkılardan oluşur (Berstein vd., 2012: 261; Ferrer ve Riddell, 2012: 221).



Şekil 5.4. Şili İşsizlik Sigortası

Çalışan katkı payları her çalışma döneminde 132 ay ile sınırlıdır ve haksız veya ekonomik nedenlerle işten çıkarma tazminatından işveren katkı payları düşülebilir (Ferrer ve Riddell, 2012: 221). Uygulamada bu, işverenin, sözleşmenin feshedilmesi durumunda işçiye ödemek zorunda kalacağı tazminatın yaklaşık yüzde 20'sini bireysel işsizlik hesabına yıllık olarak ön ödeme yaptığı anlamına gelir (Berstein vd., 2012: 261).

Süresiz sözleşmesi olan işçiler için, İSTH prim ödemeleri çalışan ve işveren tarafından, çalışanın vergilendirilebilir ücretinin sırasıyla yüzde 0,6 ve yüzde 1,6 oranlarında yapılmaktadır (Benvin vd., 2010: 12; Ferrer ve Riddell, 2012: 221). Ek olarak, işverenler çalışanların teminat altına alınan kazançlarının yüzde 0,8'i kadar bir primi dayanışma fonuna yatırmaktadır (Benvin vd., 2010: 12; Ferrer ve Riddell, 2012: 221). Belirli süreli sözleşmeli işçiler söz konusu olduğunda, katkı payı işveren

tarafından vergiye tabi gelirin yüzde 3'ü oranındadır ve bu primin yüzde 0,2'lik bölümü dayanışma fonuna gitmektedir (Benvin vd., 2010: 12; Berstein vd., 2012: 262). İşçi, işsizlik durumunda fesih sebebi ne olursa olsun bu fonlara erişebilir ve finansman durumunda olduğu gibi, programdan sağlanan parasal faydalar, sözleşmenin türüne bağlıdır (Berstein vd., 2012: 262).

Devlet, dayanışma fonuna yıllık oransal olarak belirlenmese de tutar olarak sabit bir katkı sağlamaktadır (Benvin vd., 2010: 13; Ferrer ve Riddell, 2012: 221). Bu nedenle toplam katkı oranı, kapsanan ücretlerin yüzde 3'ü kadardır (Berstein vd., 2012: 261).

Gereksinimleri (asgari katkı payları ve gönülsüz işsizlik) sağlayan ve kendi hesabında yeterli bakiye olmayan işsizler dayanışma fonundan ödeme alabilir (Ferrer ve Riddell, 2012: 222).

İşsizlik sigortası hesabına katkıda bulunma yükümlülüğü, 11 yıllık bir istihdam ilişkisinden sonra hem işçi hem de işveren için sona erer (Benvin vd., 2010: 13; Berstein vd., 2012: 262). İşverenin dayanışma fonuna katkıda bulunma yükümlülüğü, iş ilişkisinin sona ermesine kadar devam eder (Benvin vd., 2010: 13; Berstein vd., 2012: 262).

Belirsiz süreli sözleşmeleri olan işçiler, işsizlik sigortası hesabı tarafından finanse edilen yardımları tercih edebilir ve gereklilikleri karşılamaları halinde dayanışma fonu kaynaklarına da erişebilirler (Benvin vd., 2010: 14; Berstein vd., 2012: 261). İstihdam ilişkisinin sona ermesi halinde işçi, sürekli veya kesintisiz olarak en az 12 aylık katkı payı yatırmış olmak kaydıyla kendi tasarruf hesabında biriken fonlara erişebilir (Benvin vd., 2010: 14; Berstein vd., 2012: 262). İş ilişkisinin sona erme sebebi ne olursa olsun bireysel işsizlik hesabına erişim sağlanması gerektiğini, bu bakımdan her durumda sağlanacak bir fayda olduğunu belirtmek gerekir (Benvin vd., 2010: 15; Berstein vd., 2012: 262). Aylık ödemelerin sayısı, işçinin en fazla beş ödeme olmak üzere altı ay boyunca katkıda bulunduğu yıl sayısı ve bundan artan kısmın oranına göre belirlenir (Berstein vd., 2012: 262). İşçi 12 ila 18 ay arasında katkıda bulunduyorsa, yardım, hesapta biriken bakiyeye eşdeğer tek bir para çekme işleminde teslim edilir (Berstein vd., 2012: 262). 18 ayı aşan her 12 ayda ödeme sayısı bir artar (örneğin, 19-30 aylık katkı payları için iki ödeme vb.) (Berstein vd., 2012: 262).

Bireysel hesaplarından işsizlik sigortası yardımı almaya hak kazanan işçiler tarafından alınan mevduat/aylık ödeme sayısı, bu hesaplarda biriken kaynakların kaç ay boyunca finansman sağlayabileceğine göre belirlenir; burada işsizlik ödenekleri düşen aylık bağlama oranlarına göre hesaplanır (%50, %45, %40, %35, %30, %25 ve %20) ve Dayanışma fonu için belirlenen asgari miktarlardan az olamaz³⁰ (Benvin vd., 2010: 15). Bu tür ödeme, ödenek talebinde bulunan işçinin sözleşmesinin türü ne olursa olsun sağlanmaktadır (Benvin vd., 2010: 15).

Belirli süreli sözleşmeleri olan işçiler için, programa kayıttan veya son kullanımdan bu yana en az altı aylık katkı payının (sürekli veya kesintili) hesapta bulunuyor olması koşuluyla, tasarruf hesabında biriken tüm fonların bir defaya mahsus olarak çekilmesi şeklinde ödenir; bu ödeme, fesih nedeninden bağımsızdır, ancak başvuruda bulunabilmesi için kişinin işsiz olması gerekir (Berstein vd., 2012: 263).

Dayanışma fonundan finansal fayda alabilmek için, sahip oldukları sözleşme türü ne olursa olsun tüm işçilerin şu koşulları karşılamaları gerekmektedir: Son üç ayı aralıksız ve aynı işverenle olmak üzere son 24 ay içerisinde işsizlik dayanışma fonuna 12 ay için aralıksız veya aralıklı olarak prim ödemiş olduğunu göstermek; iş ilişkisinin İş Kanunu'nda belirtilen sebeplerden dolayı sona erdirilmemiş olması (işçinin istifa etmesi, işçinin kusurundan dolayı iş ilişkisinin sonlandırılması veya tarafların karşılıklı anlaşması yoluyla sonlandırılması); bireysel işsizlik hesabında biriken kaynakların dayanışma fonu için kanunla belirlenen tutarlarda, bağlama oranlarında ve sürelerde ödenek finansmanı için yetersiz olması; talep tarihi itibarıyla işsiz olmak ve faydalardan yararlanılan süre boyunca bu durumun devam etmesi (Benvin vd., 2010: 16; Berstein vd., 2012: 263-264). Çalışan, dayanışma fonuna erişimi istemeyebilir, bu durumda, yardımı münhasıran İSTH finanse eder (Benvin vd., 2010: 16; Berstein vd., 2012: 264). Bir çalışanın işsizlik dayanışma fonu faydalarından yararlanmayı tercih etmesi halinde, aylık ödenek tutarı işçinin son 12 aydaki ortalama

³⁰ Ödeneklerin hesaplanmasında kullanılan formülü daha iyi anlayabilmek için, bir işçinin 300.000 Şili Pesosu vergiye tabi geliri olduğunu, 4 yıllık bir süre boyunca prim ödediğini ve bireysel işsizlik hesabında 316.000 Şili Pesosu biriktiğini varsayalım; sadece bireysel işsizlik hesabından finanse edilecek ödenek şu kadar olacaktır: İlk ödenek ayında 150.000 Şili Pesosu (ödenek bağlama oranı %50), ikinci ödenek ayında 135.000 Şili Pesosu (ödenek bağlama oranı %45), üçüncü ödenek ayında 31.800 Şili Pesosu, son ödenek ayında da bireysel işsizlik hesabının kalan bakiyesi kadar (Benvin vd., 2010: 15).

aylık ücretinin esas alındığı, tutarının asgari ve azami sınırları kanunla tespit edilen, bir ödenek bağlama oranı ile belirlenir; fırsatçı davranışları önlemek ve faydaların rasyonel bir şekilde kullanılmasını özendirmek için fondan yararlanma her beş yılda iki kez ile sınırlıdır (Benvin vd., 2010: 16; Berstein vd., 2012: 266; Ferrer ve Riddell, 2012: 222). Gelecekte daha uzun sürebilecek bir işsizlik halinde yararlanma hakkını kaybedebileceğinden dolayı işçinin kısa sürede iş bulmayı umduğu durumlarda dayanışma fonundan yararlanmayı tercih etmesi çok rasyonel olmayabilir (Benvin vd., 2010: 16). Bir işsizlik sigortası sisteminin, yeni bir iş bulmanın daha zor olduğu daha uzun bir işsizlik dönemi için sosyal koruma sağlaması gerektiğinden, reform, ulusal işsizlik oranı dört yıllık hareketli ortalamanın en az yüzde 1 puan üzerinde ise, dayanışma fonu yardımlarını iki aya kadar artırma esnekliğini sunar (Benvin vd., 2010: 18; Berstein vd., 2012: 275).

İşçi, aktif olarak iş aramıyorsa, ulusal eğitim ve istihdam servisi³¹ tarafından sunulan ve finanse edilen bir eğitim hibesini reddederse veya yerel iş ve işçi bulma kurumu³² aracılığıyla alınan ve aldığı son ücretin yüzde 50'sine eşit veya daha yüksek bir ücret sağlayacak bir iş teklifini haksız yere reddederse, ödeme askıya alınabilir (Benvin vd., 2010: 17; Berstein vd., 2012: 264).

Bu gereklilikleri tasdik etmek için, yararlanıcılar her ay seçtikleri yerel iş ve işçi bulma kurumuna rapor vermelidir (Benvin vd., 2010: 18; Berstein vd., 2012: 264). Öte yandan, işsizlik fonu yönetim şirketi, yardım ödemelerini yaparken, bu yardım herhangi bir ücretli faaliyetle bağdaşmadığı için, alıcıların hala işsiz olduğunu belgelemelidir (Benvin vd., 2010: 18; Berstein vd., 2012: 264).

Şili sistemi, kişinin bir iş veya eğitim teklifini uygunsuz bir şekilde reddetmesi durumunda yaptırımların yanı sıra izlemeyi de içerir (Berstein vd., 2012: 266). İzleme, yukarıda belirtildiği üzere yerel iş ve işçi bulma kurumu tarafından gerçekleştirilir ve nispeten düşük bir idari maliyet gerektirir (Berstein vd., 2012: 266).

Mevcut yasa, istisnai durumlarda dayanışma fonu yardımlarının ayarlanması için bir mekanizma oluşturmaktadır: Belirli bir ayda dayanışma fonu tarafından ödenecek

³¹ Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE

³² Oficinas Municipales de Inserción Laboral, OMIL

yardımların toplam değeri, fonda biriken bakiyenin yüzde 20'sini aşarsa, yardımlar toplam ödemelerin bu yüzdeyi geçmeyeceği şekilde ayarlanır (Berstein vd., 2012: 264).

İşsizlik sigortası sisteminin sağladığı faydaların yanı sıra, Şili İş Kanunu, aynı işverenle 12 ay veya daha uzun süredir çalışan ve işten çıkarılma nedeni “işletmenin ihtiyaçları” olan belirsiz süreli sözleşmeli işçiler için kıdem tazminatını zorunlu kılmaktadır (Berstein vd., 2012: 264).

Şili'de kıdem tazminatı, en fazla 11 yıl olmak üzere işverenle çalışılan her yıl için bir aylık maaşa eşittir (Berstein vd., 2012: 264). Kıdem tazminatı ile işsizlik sigortası sistemi arasındaki temel bağlantı, işverenin bireysel hesaba yaptığı katkının kıdem tazminatına ön ödeme yapılmasının bir yolu olarak görülmesidir (Berstein vd., 2012: 264).

Bir işsizlik sigortası sistemi uygulamaya karar verirken dikkate alınması gereken önemli bir unsur, kıdem tazminatının varlığıdır. Şili'de sistem, kıdem tazminatının kısmen işsizlik sigortasıyla ikame edilmesine izin verir: işverenin işçinin bireysel hesabına yaptığı katkı, kıdem tazminatı olarak ödenecek miktardan düşülebilir (Berstein vd., 2012: 281). İşverenin işçinin bireysel hesabına ödediği prim ile bu hesabın getirisinin toplamından, uygulanan tüm harçlar çıkarıldığında bulunan tutar, süresiz sözleşmesi bulunan işçilerin iş sözleşmesinin İş Kanunu hükümlerine uygun olarak (işletmesel sebepler gerekçesiyle) feshedilmesi durumunda hizmet süresine ilişkin kıdem tazminatı olarak ödenecek tutardan düşülebilmektedir (Benvin vd., 2010: 13).

Bu unsur, ülkenin işgücü piyasası bağlamında dikkatli bir şekilde analiz edilmeli ve ikamenin farklı büyüklük ve kayıtlılık düzeylerine sahip firmalar üzerindeki etkilerine özel dikkat gösterilmelidir (Berstein vd., 2012: 281).

Şili'nin reform deneyiminden öğrenilen, kıdem tazminatının işsizlik sigortası ile birleştirilmesi halinde işsizlikle mücadelede etkin bir araç olarak kullanılmasının mümkün olduğudur.

Toplu ödeme olarak yapılan kıdem tazminatının ve kamusal merkezi bir fondan aylık ödemeler şekline yapılan işsizlik sigortası yardımlarının işsizlik süresini uzatma, fiilen

kayıt dışı çalışmaya yöneltme, sanal işsizlik anlaşmaları ile fon kaynaklarını kullanma gibi ahlaki tehlikeleri, İSTH'nın öncelikli kullanımı ile ortadan kaldırılabilir. Bu yönüyle ilham vericidir. Modelin, kıdem tazminatı ile kurulan bağı gerçekten oldukça etkileyici olarak kendi birikimini kullanmak istemeyen bireylerin daha hızlı iş bulmaya teşvik edebilir. Ancak bu noktada daha hızlı iş bulmanın daha doğru iş eşleştirmesi anlamına gelmediği dikkate alınmalıdır. Uzayan iş arama süresinin fon kaybına sebep olma ihtimali kısıtlı süre içinde verimsiz iş ilişkilerine de neden olabilir.

Ayrıca Şili deneyiminden çıkarılan bir diğer önemli ders, tamamen özelleştirilen bir emeklilik sisteminin daha etkin bir kaynak dağılımını sağlamasının teoride mümkün olmakla birlikte gerçekte sadece bir yanılsamadan ibaret olduğunu göstermesidir.

Emeklilik sistemi için geçerli olan bu durumun, kıdem tazminatı bakımından da geçerli olacağı düşünülmektedir. Bu bakımdan kıdem tazminatının özel fon şirketlerine transferinin daha yüksek bir fayda düzeyi sağlamayacağı ancak kıdem tazminatının daha kapsayıcı olmasının sağlanabileceği düşünülmektedir.

5.4.3. Güney Kore Modeli: TES

Güney Kore gerçekleştirdiği reformlar ile geleneksel kıdem tazminatı planını, emeklilik sistemlerinin ikinci sütunu olarak bilinen tamamlayıcı emeklilik sistemi (TES) olarak da adlandırılan istihdam ilişkisine bağlı mesleki emeklilik planına dönüştürür. Reform kıdem tazminatını iş ilişkisi sona erdiğinde işçiye ödenen toplu ödeme olmaktan çıkararak, tanımlanmış katkıya dayalı finansman ile emeklilikten sonra hak kazanılan, ödemenin yıllık gelir ödemeleri şeklinde yapıldığı bir gelir desteğine dönüştürür. Güney Kore'de TES'in tercihli olduğu, reformun geleneksel kıdem tazminatı sistemini hem geçmişe hem geleceğe dönük şekilde koruduğu, ancak TES'i teşvik ettiği görülmektedir.

5.4.3.1. Reform öncesi

Kıdem tazminatının başlangıcı olarak görülebilen gönüllü emeklilik ödeneği olarak adlandırılan emeklilik yardım planı, ilk olarak 1953 tarihli Çalışma Standartları Yasası'nın 28'inci maddesinde, emekliler ve işsizler için de bir gelir koruması sağlama amacıyla yürürlüğe konur (OECD, 2022b: 14; Yun ve Hur, 2012: 195).

1961 yılında geleneksel kıdem tazminatı yapısına dönüştürülerek en az 30 çalışanı olan firmalar için zorunlu hale getirilir, işsizlik ödeneği veya emeklilik sistemi olmadığından, işsizlere ve emeklilere gelir desteği sağlamayı amaçlar (Holzmann vd., 2012: 42; OECD, 2022b: 14). Kapsam, ilk başta en az 30 çalışanı olan firmalar ile sınırlı iken; 1989 yılından sonra 5 ve üzeri çalışanı olanlara, Aralık 2010'dan bu yana büyüklüklerine bakılmaksızın tüm firmalara yaygınlaştırılır (OECD, 2022b: 14; Yun ve Hur, 2012: 195).

Kıdem tazminatı tamamen işverenler tarafından karşılanır ve ayrılma nedenine bakılmaksızın en az bir yıl çalışmış olanlar hak sahibi olur; kıdem tazminatının düzeyi, her bir yıl hizmet için, ayrılmadan önceki üç aylık ücretin ortalaması olarak hesaplanan bir aylık maaştır (OECD, 2022b: 30; Yun ve Hur, 2012: 195). Kıdem tazminatı beşten az çalışanı olan küçük işletmelerdeki işçileri de kapsamamaktadır (OECD, 2022b: 30).

Güney Kore'nin Ulusal Emeklilik Yasası 1973 yılında özel sektör çalışanlarını kapsayacak şekilde yasalaşmış olmasına rağmen, ilk petrol şokunun tetiklediği küresel ekonomik koşulların etkisi nedeniyle ancak, 1988 yılında zorunlu bir tanımlanmış fayda emeklilik planı olarak uygulanmaya başlanır; istihdam sigortası sistemi ise 1995'te yürürlüğe girer (Holzmann vd., 2012: 42; OECD, 2022b: 14).

Güney Kore'de, 1 Temmuz 1995'te bir istihdam sigortası sistemi uygulanmaya başlanır. Bu sistem üç bileşenden oluşur: işsizlik sigortası, iş eğitimi ve istihdamı koruma ve özendirme teşvikleri (Yun ve Hur, 2012: 195). Sınırlı idari kapasite nedeniyle, başlangıçta yalnızca 30 veya daha fazla çalışanı olan firmalardaki işçiler kapsama alınır (Yun ve Hur, 2012: 195). 1998 mali krizinden sonra işsizlik arttıkça ve küçük firmalardaki düşük ücretli işçiler daha savunmasız hale geldikçe, işsizlik sigortasının kapsamının genişletilmesi, işini kaybetmiş birçok işçiye yeterli sosyal koruma sağlamak için kritik görülür ve işsizlik sigortasının kapsamı en az bir çalışanı olan tüm firmaları kapsayacak şekilde yaygınlaşır (Holzmann vd., 2012: 42; Yun ve Hur, 2012: 195).

İşsizlik ödeneğine hak kazanabilmek için, bir işçinin önceki 12 ayın 180 gününden fazla sigorta primi ödedikten sonra kendi isteği dışında işten çıkarılması gerekir (Yun ve Hur, 2012: 195). Karşılama oranı asgari ücretliler için yüzde 90 ve genel olarak yüzde 50'dir; ödeme süresi, alacaklının yaşı ve sigortalı çalışma süresine bağlı olarak

minimum 90 günden maksimum 240 güne kadar değişir, ortalama yardım süresi yaklaşık dört aydır (Yun ve Hur, 2012: 195).

Ülkede, kıdem tazminatı veya emeklilik sisteminin iki rol oynaması beklenmektedir: işsizlere gelir desteği, emekliler için gelir güvencesi sağlamak. Bu, özellikle işçilerin hayatlarının nispeten erken bir döneminde işlerinden ayrılma eğiliminde oldukları ve emekliliğe hak kazanmadan önce uzun süre işsiz kalınabilmesi bakımından önemlidir (Yun ve Hur, 2012: 195-196).

Güney Kore’de mesleki emeklilik planlarına geçişin sosyal tarafların uzlaşısının sonucu olmaması, eski sistemin yürürlükten kaldırılamaması, reformun kapsamını sınırlayan unsurlar olarak öne çıkar.

5.4.3.2. Reform sonrası

1980'lerden itibaren, kıdem tazminatında kazanılmış sosyal hakların, işlevi, cömertliği ve kapsamı üzerinden sorgulandığı ve yeni birikim rejimine uygun dönüşümüne yönelik yoğun bir saldırı olduğu iddia edilir (Ozkan, 2019: 367).

Ulusal ve küresel neoliberal politika yapıcılarının emeklilik sistemlerine bu kadar yoğun bir şekilde odaklanmalarının iki ana nedeni: bunların gelişmiş dünyada açık ara en büyük kamu refah programları olması, düşük risk ve yüksek getirilerinin yanı sıra potansiyel kamu sübvansiyonlarını birleştiren yapısıyla önemli bir pazar fırsatı olarak kabul edilmesidir (Jung ve Walker, 2009: 426). Özel sektörün çok zayıf bir sicile sahip olduğu işsizlik ve iş göremezlik yardımlarının aksine, neoliberal piyasayı maksimuma çıkarma ve devleti minimuma indirme hedefine yönelik modelleri temsil eden köklü özel emeklilik planları vardır (Jung ve Walker, 2009: 426).

1990'ların sonundaki Asya ekonomik krizi sırasında, Kore hükümeti, yapısal uyum kredisi bağlamında Dünya Bankası ve IMF’e verdiği taahhüdün bir parçası olarak, kıdem tazminatının yeniden yapılandırılmasını, emeklilik reformu gündeminin bir parçası haline getirir (Ozkan, 2016: 137). Bu yönüyle, Güney Kore'deki reformun, kıdem tazminatını zayıflatmayı ve yerine işletme tarafından finanse edilen istihdama bağlı bir mesleki emeklilik programı (yani yıllık gelir) getirmeyi amaçladığı iddia edilir (Ozkan, 2019: 367).

2005 yılında, Kore hükümeti, yoğun müzakerelerin ardından mevcut kıdem tazminatı sistemine alternatif olarak mesleki emeklilik planına geçişi düzenler ve İşçi Emeklilik Yardımları Garanti Yasası'nı kabul eder (OECD, 2022b: 14; Yun ve Hur, 2012: 195). Yeni sistem, iş değiştiren işçiler için taşınabilir bir bireysel emeklilik hesabını da uygulamaya koyar (OECD, 2022b: 14).

Güney Kore'deki kıdem tazminatı reformuyla, kıdem tazminatının TES'e dönüştürülmesinin istenmesi, dolayısıyla işten ayrılma esnasında, işçilerin mevcut ihtiyaçları için artık bu gelir korumasından yararlanamaması, kapitalist bir sistemde devletin işçilerin tasarruflarını yönetmeleri (veya tüketmeleri) için sahip olmaları gereken özgürlüklere karşı sınırının nasıl olması gerektiğine ilişkin önemli bir sorunsal kamuoyu gündemine taşır (Parsons, 2012a: 169). Bu aşamada kıdem tazminatı reformunu gerçekleştirmek için Çalışma Bakanlığı, Kore Çalışma Enstitüsü tarafından yürütülen çalışmadan yararlanır (Ozkan, 2016: 132). İşçi kesiminin muhalefetine farkında olan Bakanlık, sunulan üç seçenek arasından; işletmeler tarafından sağlanan gönüllü bir kurumsal emeklilik planının uygulamaya konulduğu ancak geleneksel kıdem tazminatı planının korunduğu kıdem tazminatı dönüşüm modeli seçeneğini tercih eder (Ozkan, 2016: 132). Buna göre, işverenler ve işçiler, karşılıklı mutabakata vararak, kıdem tazminatı veya işletme tarafından sağlanan TES üzerinde anlaşabilirler (Ozkan, 2016: 132).

Bu süreçte reforma yönelik eleştirel kamuoyu baskısının azaltılmasında geleneksel kıdem tazminatı sisteminin TES'e dönüştürülmesini zorunluluk olarak değil, gönüllü geçişi içeren bir imkân olarak sunulmasının etkisi olduğu görülür.

Geleneksel sistem ile TES arasındaki fark, ilkinin finanse edilmemesi (işverenlerin cari gelirlerinden finanse edilmesi gerekmesine rağmen) ve ayrılan işçilere toptan ödeme içermesi; ikincisinin ise işverenler tarafından finanse edilmesi ve işçilere emeklilikte yıllık gelir ödemeleri sağlamasıdır (Yun ve Hur, 2012: 195).

2005 reformu ile işverenler, çalışanların rızasıyla mevcut kıdem tazminatı planını korumayı veya onu vergi avantajlı tanımlanmış fayda veya tanımlanmış katkı planına dönüştürmeyi seçebilir (Holzmann vd., 2012: 42; OECD, 2022b: 14). Tanımlanmış katkı emeklilik planlarına asgari işveren katkısı, işçinin maaşının 1/12'sidir (OECD, 2022a: 129). İşverenlerin tanımlanmış katkı esaslı TES'e yaptığı katkılar, emekliliği

sağlayan finans kuruluşunun sorumluluğunda olan değerlendirme sonuçlarına göre değişmekle birlikte katkıların emeklilikteki bir katılımcıya sürekli hizmet verdiği her yıl için 30 gün boyunca kazanılan ortalama ücrete eşit oranlı bir miktar sağlamaya yeterli olması gerekir (OECD, 2022a: 129). TES kapsamında, çalışanlar, konut veya uzun süreli bakım satın alma dışında (kıdem tazminatı planlarında izin verildiği şekilde) ayrılmadan önce birikimlerini geri çekme seçeneğinden vazgeçmektedir (Holzmann vd., 2012: 42; Yun ve Hur, 2012: 197). Ayrıca, getiri oranı, emeklilik planının oluşturulduğu finansal kurumların (örneğin, varlık yönetim şirketleri, sigorta şirketleri veya bankalar) performansına bağlıdır; geleneksel kıdem tazminatı planı kapsamında ise, örtülü getiri oranı, işçinin bireysel ücret artışıdır (Holzmann vd., 2012: 42).

	Geleneksel Kıdem Tazminatı	TES
Temel özellikleri	- Zorunlu - Firma iflası durumunda, Ödeme Garanti Fonu sadece üç yıllık kıdem tazminatı ödemesini garanti eder	- Bireysel hesap bazında yönetilen kurumsal emekli maaşına dönüşüm gönüllüdür
Kapsam ve uygunluk	- Beş veya daha fazla çalışanı olan firmalar - Ayrılma nedenlerine bakılmaksızın en az bir yıl hizmet süresi olan işçiler	- Tüm firmalar - En az bir yıl hizmet süresi olan işçiler
Ayrılmadan önce çekim hakkı	- İzin verilir	- Yeni bir ev veya uzun süreli bakım satın almakla sınırlı
Kredilere Bağlantılar	- Yasal olarak teminat olarak kullanılmaktan veya diğer kişilere aktarılmaktan korunur	- Yasal olarak teminat olarak kullanılmaktan veya diğer kişilere aktarılmaktan korunur
Fon Yönetimi ve İdaresi	- Fonlanmaz ancak muhasebeleştirilen karşılıklar için vergi teşvikleri sağlanır	- Varlık yönetimi şirketleri, anonim şirketler, sigorta şirketleri ve bankaların sorumluluğunda
İade Tahakkuk	- Son üç aylık ortalama ücrete göre her bir yıl hizmet için bir aylık ücret	- Aylık katkı oranı yıllık ücretin yüzde 8,33'ü; geri ödemeler fon performansına bağlıdır
Ödeme	- Toptan	- Toptan ödeme veya yıllık gelir
Taşınabilirlik	- Taşınabilir değil	- Taşınabilir
Yasal temel	- Çalışma Standartları Yasası	- İşçilerin Emeklilik Faydaları Garanti Yasası

Tablo 5.3. Geleneksel Kıdem Tazminatı ile TES Karşılaştırılması

Kaynak: (Yun ve Hur, 2012: 198)

Zorunlu olan kıdem tazminatı sisteminin aksine, TES geçişi isteğe bağlıdır. Yeni sistem, kıdem tazminatını hem mevcut hem de işgücüne yeni katılan işçilerin kazanılmış hakkı olarak görür, yani işgücü piyasasına yeni girenler için bile TES'i zorunlu kılmaz (Yun ve Hur, 2012: 197). Sık sık iş değiştiren işçiler ve 10 veya daha az çalışanı olan şirketlerdeki işçiler için bireysel emeklilik hesapları getirilir; böylece

bu taşınabilir hesaplar, yaşlılık aylığına gelir güvencesi olarak katkıda bulunabilir (Yun ve Hur, 2012: 197). 2011 yılında taşınabilir bireysel hesaplar bir reforma daha tabi tutularak yerini çalışanların (yalnızca tam zamanlı çalışanlar) gönüllü olarak kendi hesaplarını oluşturmalarına olanak tanıyan, tahakkuk eden emeklilik faydalarının emeklilikte veya iş değişikliği sırasında zorunlu olarak bireysel emeklilik planı hesaplarına (varsa) aktarıldığı bireysel emeklilik planlarına bırakır (OECD, 2022b: 14). 2017 yılında bu bireysel emeklilik planlarının kapsamı serbest çalışanları, yarı zamanlı çalışanları, kamu görevlilerini, askeri personeli ve özel okul öğretmenlerini kapsayacak şekilde genişletilir (OECD, 2022b: 14). Ayrıca, 10 veya daha az çalışanı olan bir işverenin TES içinde bir bireysel emeklilik planı oluşturması halinde, işverenin çalışanları için mesleki emeklilik planı kurma yükümlülüğünü yerine getirdiği kabul edilir. Bu durumda bu plan, işletme tipi veya kurumsal tipte bireysel emeklilik planı olarak adlandırılır (OECD, 2022b: 124).

Bir işverenin en azından her çalışana bir kıdem tazminatı planı sunması gerekir; ancak şirket bunun yerine asgari olarak yüzde 8,3 katkı oranının olduğu bir TES planı oluşturabilir (OECD, 2022b: 123). Ardışık hizmet süresi bir yıldan az olan işçiler ile dört haftalık bir süre boyunca haftalık ortalama çalışma saatleri 15 saatten az olan işçilerin kıdem tazminatı veya emeklilik ödemesi kapsamında olmaları zorunlu değildir (OECD, 2022b: 125). TES planı oluşturmak için işverenin, çalışanların çoğunluğunun katıldığı bir sendika varsa onun, yoksa çalışanların çoğunluğunun rızasını alması gerekir (OECD, 2022b: 123).

Çalışanlarına kıdem tazminatı sağlayan işverenler, kıdem tazminatı karşılığı ayırabilir ve varlıkları şirket içinde yönetebilir (OECD, 2022b: 123). Kıdem tazminatı planlarının çoğu (kıdem tazminatı yükümlülüklerinin yaklaşık %75'i) fonlanmamış kıdem tazminatı karşılıklarına dayanmaya devam etmektedir (OECD, 2022b: 124). Kıdem tazminatı genellikle toplu para olarak ödenmektedir, ancak yıllık ödeme yapılması da mümkündür (OECD, 2022b: 124).

İşverenler ve çalışanlar bir TES planı uygulamaya karar verirlerse, sosyal yardımlar 55 yaşından itibaren ödenir (Yun ve Hur, 2012: 197). İşverenleri 10 yıldan fazla prim ödemiş olan işçiler için de 55 yaşından itibaren yıllık ödemeler sağlanır (Yun ve Hur,

2012: 197). Her çalışan, görev süresi bir yılı aştığı sürece kıdem tazminatı veya TES hakkına sahip olur (Yun ve Hur, 2012: 197).

Bir gelir koruma programı olarak mevcut sistemin güvensizliğinin reform için bir gerekçe olarak sık sık belirtilmesine rağmen, TES'in eski sisteme göre daha ileride olması beklenir, ancak hem işverenler hem de çalışanlar (veya sendikalar) eski sistemi tercih etmektedir (Yun ve Hur, 2012: 196). İşverenler açısından bakıldığında, yeni sistem onları mevcut çalışanları adına sisteme her dönemde bir miktar fon sağlamaya zorlar (Yun ve Hur, 2012: 196). Çalışanlar, yeni sistemin sosyal faydaları daha fazla olmasına rağmen, cari dönemde kişisel çıkarları yeni sisteminkinden daha fazla olduğu için eski sistemi tercih eder (Yun ve Hur, 2012: 196).

Kore'de reform ile getirilen sisteme geçiş için devlet tarafından bazı müdahaleler yapılsa da hem işverenlerin hem de çalışanların yeni sisteme karşı çıkması geçişi zorlaştıran bir etken olarak görülür (Yun ve Hur, 2012: 206). Eski kıdem tazminatı sistemiyle ilgili faydalar daha fazla olduğu için, sosyal açıdan verimli olmasına rağmen işçiler TES'e ilgi duymamaktadır (OECD, 2022a: 126; Yun ve Hur, 2012: 206). İşverenlerin de aynı derecede isteksiz olduğu görülmektedir. Çünkü yeni sistemde likidite kısıtlılığı olan işverenlerin her dönemde işçileri için belirli bir miktar katkı payı yatırması gerekir; geleneksel kıdem tazminatı sisteminde, bu düzenli katkıların yapılması zorunlu olmaz (OECD, 2022a: 126; Yun ve Hur, 2012: 206). Reforma karşı gelişen bu muhalefetle, hükümetin eski sistemi bir anda yeni sisteme dönüştürmesi siyasi olarak mümkün olmayacağından, Kore hükümeti, firmaların yönetim-sendika istişareleri yoluyla eski ve yeni sistemler arasında seçim yapmasına izin verme yolunu seçer (Yun ve Hur, 2012: 206). Sorunsuz bir geçiş umuduyla hükümet, yeni sistemi seçenlere bazı vergi teşvikleri de sağlar (Yun ve Hur, 2012: 206). Ancak, vergi teşvikleri toplu kıdem tazminatına kıyasla küçük veya dezavantajlı olduğundan, geçiş yavaş olmaktadır (Yun ve Hur, 2012: 206). Mesleki emekliliğe geçiş teşviklerini artıracak gelir vergisi reformu ve toplu kıdem tazminatı vergilerinin artırılması geçişi daha da kolaylaştıracak politika araçları olarak önerilir (Yun ve Hur, 2012: 206).

Güney Kore örneği üzerinden klasik kıdem tazminatının TES planlarına dönüştürülmesinde üzerinde durulması gereken birkaç hususa değinilebilir. Bunlardan

ilki TES planlarının vergisel avantajlarının görece düşük olmasının eski sistemde kalmaya neden olmasıdır (OECD, 2022a: 126; Yun ve Hur, 2012: 204). Bir diğer durum ise kıdem tazminatına, işverenleriyle anlaşmaya varmaları halinde, geçici uzlaşmanın bir parçası olarak, çalışma süreleri sona ermeden bile erişebilen işçiler bakımından, TES planlarında belirli bir yaştan sonra ödemeye izin verilmesi yeni sistemin cazibesini azaltır (OECD, 2022a: 126; Yun ve Hur, 2012: 204). Son olarak da TES planlarına geçişin, kıdem tazminatının işsizlik dönemindeki tüketime katkısını ortadan kaldıracağından, işsizlik sigortası ödemelerinde bir artışa da yol açması da muhtemeldir (Yun ve Hur, 2012: 204). TES'in refahı artırıcı iki önemli özelliği vardır. İlk olarak, yeni sistemin getirilmesi, devletin mevcut etkin olmayan gelir desteğini azaltabilir. Şöyle ki, kıdem tazminatı sisteminde, bir firma iflas ederse, Ödeme Garanti Fonu, işçinin çalışma süresine bakılmaksızın yalnızca üç yıllık kıdem tazminatını garanti eder. Bu durum da işsizler için etkin olmayan bir gelir desteğine yol açar (Yun ve Hur, 2012: 205).

Güney Kore'nin uyguladığı TES'in yaygınlaştırılmasına yönelik reformun, kıdem tazminatını emeklilik gelirin'e dönüştürmekte kısmen etkili olduğu söylenebilir. Bu reformun hem işçiler hem de işverenler bakımından benimsenmediği görülür. Güney Kore'nin reform deneyiminden politika transferi açısından çıkarılacak en önemli ders, yeni sistemin istihdama yeni katılanlar bakımından tek alternatif olarak sürdürülmesidir. Ülkede mesleki emeklilik planının yarı zorunlu, geleneksel kıdem tazminatı sisteminin ise zorunlu bir yapı olarak birlikte sürdürülmesi işgücü piyasasında ikili bir yapı oluşturmaktadır. Ayrıca, kıdem tazminatının işçilerin emekliliğe hak kazanıncaya kadar kullanmayacakları bir plana dönüştürülmesi, finans kurumları ve finans piyasaları bakımından istenen bir durum olsa da işçi açısından kıdem tazminatının ortadan kaldırılması ile eş anlamlıdır. Reform ile getirilen bir sistemin benimsenmesi için işçinin birikimini şeffaf bir şekilde izlemesine ve yönetmesine (isterse de tüketmesine) izin verilmesi önemlidir.

5.5. Türkiye İçin Model Önerisi

Türkiye'nin 1927 sayılı Kanun ile 1975 yılında başlayan kıdem tazminatı reformu serüveninin üzerinden yarım yüzyıla yakın bir süre geçtiği görülür. Geçen bu uzun sürede kıdem tazminatı reformunu hayata geçirmek için ilgili bakanlıklar tarafından

çok sayıda teknik çalışma gerçekleştirildiği bilinmektedir. Bu uzun süreçte 2002 reformunda olduğu gibi bazıları tüm detaylarıyla kamuoyuna açıklanan, bazıları ise yalnızca işçi ve işveren kesimi temsilcileri ile paylaşıldığı ve yasa düzeyinde çalışıldığı anlaşılan toplam sekiz farklı reform girişimi tespit edilebilmektedir.

Çalışmanın dördüncü bölümünde incelenen kıdem tazminatının tarihçesine bakıldığında, refah devletinin gelişimi ile uyumlu biçimde hak ve tutar açısından genişleme dönemlerinin, neoliberal etki ile getirilen sınırlamalar ile daraltıldığı ancak kıdem tazminatının özünün büyük oranda korunduğu görülür. Ancak, Türkiye’de tanımlanan faydaya dayalı geleneksel kıdem tazminatı, OECD ülkeleri ortalamasına göre oransal olarak yüksektir. Kıdem tazminatının düzeyi, istihdamı koruma mevzuatında katı işgücü piyasası düzenlemelerinin ölçülmesinde kullanılan OECD tarafından kullanılan göstergelerden biridir. Uluslararası finans kuruluşlarının raporlarında, işgücü piyasası katılığı istihdam ve yatırım kararlarını olumsuz etkileyen bir unsur olarak gösterilir. Türk işgücü piyasası reformlarına ilişkin öneri setlerinde ise yatırım ve istihdam ortamını iyileştirmek için işgücü piyasasını esnekleştirme gerekliliği öne sürülür. İşgücü piyasasının esnekleştirilmesine yönelik çalışmalarda ise kıdem tazminatının ilk sırada yer aldığı bilinmektedir.

Bu kapsamda çalışmada, sıklıkla ülkemizin reform gündemine alınan ancak çalışmaların sonuçsuz kaldığı görülen geleneksel kıdem tazminatı için nitel bir araştırmanın bulgularından metodolojik olarak temellendirilen bir model önerisinin oluşturulması amaçlanır.

5.5.1. Model Önerisi Araştırmasının Yöntemi ve Sınırlılıkları

Yasal olarak 1975 yılında düzenlendiği halde uygulamaya geçirilemeyen kıdem tazminatı reformu için model önerisi oluşturulmasında, içerik analizinden yararlanılmıştır.

Nitel araştırma kapsamında kıdem tazminatında yaşanan sorunlara, tartışmalara ve çözüm önerilerine ilişkin literatürden yararlanılır. Literatürün sağladığı bakış açısıyla Türkiye’nin kıdem tazminatı reformu girişimlerinin tartışıldığı Çalışma Meclisi’nde işçi ve işveren kesimi temsilcileri tarafından yapılan konuşmalar analiz edilir.

Araştırma esas olarak nitel analize dayansa da konuşma metnlerinin içerik analizinde karma bir yöntem kullanılır. Nitel analizin yapılmasını sağlayacak kavram setinin manuel olarak belirlenmesi yerine daha nesnel bir analiz için nicel bir yöntem olan frekans analizi ile belirlenir. Metodolojik temellendirmeye dayandırılan bir yöntemle, işçi ve işveren temsilcilerinin, geleneksel kıdem tazminatına ve reform girişimlerine ilişkin görüşlerini ifade ederken kullandıkları kelimeler ve kelime grupları analiz edilir. İçerik analizi için gerekli veri, sorunun ve çözümün taraflarının birlikte temsil edilmesine imkân sağlayan önemli bir sosyal diyalog platformu olan Çalışma Meclisi'nin tutanaklarından sağlanır. Bu resmi tutanakların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na tutulması aynı zamanda kamuoyuna da açık olması tarafların görüşlerinin araştırmaya yansıtılmasını sağlayarak güvenilirliğine katkı sağlamaktadır. Kıdem tazminatı reformuna ilişkin yasal değişiklikten sonra kıdem tazminatı gündemi ile 1984 yılında gerçekleştirilen toplantıdan itibaren yaklaşık bin sayfadan oluşan tutanaklar araştırmaya dâhil edilir. Bu tutanaklar içinde işçi ve işveren kesimini temsilcilerinin salt kıdem tazminatına ilişkin görüşlerinden oluşan yaklaşık 23 bin kelimelik konuşma kesitleri analizin odağına alınır.

İçerik analizinde NVivo yazılımı kullanılır. Öncelikle işçi ve işveren kesimi için ayrı ayrı olmak üzere hazırlanan metin dosyaları (biçimsiz, düz metin formatında, tüm harfleri küçük ve noktalama işaretleri olmaksızın) NVivo yazılımına aktarılır. Analiz bakımından anlam ifade etmeyecek kelimeler (zamir, bağlaç ve edatlar başta olmak üzere belirleyici niteliği olmayan kelimeler) yazılımın kelime durağı fonksiyonu ile analiz dışı bırakılır. Her bir metin dosyası yazılım üzerinde sıklık (frekans) analizine tabi tutulur ve bu analizin sonucuna göre sıklık sayısı 10 ve üzeri olan kelimeler işçi kesimi temsilcilerinin konuşma metinleri bakımından Ek-1'de, işveren kesimi temsilcilerinin konuşma metinleri bakımından Ek-2'de yer aldığı şekliyle sıralanır. Sık kullanılan kelimeler metin içerisinde tamamlayıcısı olduğu kelime gruplarının içerdiği anlam bakımından ikinci bir analize tabi tutulur. Bu analizle kelime/kelime grupları üzerinden işçi ve işveren kesiminin hem mevcut kıdem tazminatı uygulamasına hem de reform sürecinde önerilen modellere ilişkin görüşleri iki kategoride, üç değişken ile tarafsız, olumlu ve olumsuz olarak sınıflandırılır. Bu metodoloji ile oluşturulan içerik analizi matrisi bu çalışmadaki reform önerisinin herkes tarafından aynı sonuçlara

ulaşılabilmesine imkân sağlayan nesnel ve tarafsız bir içeriğe, kişisel ve kurumsal önyargılardan arı bilimsel bir temele sahip olmasına katkı sağlar.

Bu analizin temel sınırlılıklarından biri işçi ve işveren kesimi temsilcilerinin temsil oranına ilişkindir. Bu sınırlılığı oluşturan temel faktör sendikalara üye işçilerin toplam işçiler içindeki oranının görece düşük olmasıdır. Bir diğer husus sendika üyesi olan işçiler bakımından da işçinin üye olduğu sendikanın, konuşması içerik analizine tabi tutulan işçi konfederasyonuna bağlı bir sendikaya üye olmama ihtimalidir. İşveren kesimi bakımından da benzer sınırlılığın bulunması analiz bakımından dengeleyici bir faktör olarak dikkate alınır. Bir diğer sınırlılık analize ancak on ve üzeri sıklığa sahip kelimelerin eklenmesidir. Bu sınırlılığın temel sebebi analize dâhil edilen kelimelerin sıklık sayılarının toplamının analize dâhil edilen metnin toplam kelime sayısına oranının anlamlı bir sonuç elde etmeye imkân verecek yoğunluğa ulaşmasıdır. İşçi kesimi temsilcileri bakımından sıklık sayısı toplamının, toplam kelime sayısına oranı yüzde 14 düzeyindedir. İşveren kesimi metinleri bakımından ise bu oran yüzde 11 düzeyindedir.

5.5.2. Model Önerisine Yönelik Araştırma Soruları

Model önerisinin oluşturulması iki temel araştırma sorusu üzerinden somutlaştırılmaktadır. Bunlardan ilki Türkiye'nin kıdem tazminatı reform girişimleri neden başarısız olmuştur? İkinci soru ise sosyal tarafların azami mutabakatının sağlanabileceği bir model nasıl olmalıdır? Bu iki temel soru üzerinden yürütölen analiz ile elde edilen bulgular oluşturulan model önerisine katkı sağlamaktadır.

5.5.3. Model Önerisinin Temel Varsayımları

Kıdem tazminatının gelişimi ve değişiminde, önceki reform girişimlerinin başarısızlıkla sonuçlanmasında siyaset mekanizmasının ve siyasi aktörlerin, ekonomik istikrarsızlıkla özdeşleşen koalisyon hükümetlerinin önemli bir değişken olarak ortaya çıktığı göröldüğünden model önerisi geliştirilirken gözden kaçırılmaması gereken bir husus olarak siyasi aktörlerin tutumu ve ekonomik konjonktürün etkisi de bu nitel analizde dikkate alınır. Bu kapsamda modelin uygulanma zamanının belirlenmesinde

seçim süreçleri ve genel ekonomik göstergeler dikkate alınması gereken değişkenler olarak öne çıkar.

Literatürde, kıdem tazminatı reformunda önemli bir faktörün politik ekonomi olduğu, kayıtlı sektör çalışanları için iş güvencesinin azaltılmasının, en hafif tabirle politik olarak zor olduğu ve reformun işten çıkarma veya işten çıkarma olasılığını artırdığı için genellikle sert bir direnişle karşılaştığı vurgulanır (Holzmann vd., 2012: 43). Kıdem tazminatı sisteminin azaltılması veya ortadan kaldırılması, bunu uzun bir mücadele döneminden sonra kazanılmış bir işçi hakkı olarak gören mevcut işçilerin güçlü bir muhalefetiyle karşılaşabildiği belirtilir (Berstein vd., 2012: 279). Bu hususlar, önerilen modelin mevcut istihdam koruma düzeyi açısından da mevzuattaki iş güvencesi hükümleri ile değerlendirilmesini gerektirir.

Literatürde ülkede işsizlik sigortası sisteminin yürürlüğe girmesinin, kıdem tazminatını yeniden müzakere etmek için ideal bir an olduğu kabul edilir (Berstein vd., 2012: 279). Ancak Türkiye’de 1999 yılında yürürlüğe giren işsizlik sigortası ile eş anlı bir kıdem tazminatı reformu yürürlüğe girmez. Kıdem tazminatının işsizlik durumundaki gelir koruma işlevinin işsizlik sigortasının uygulanmaya başladığı süreden bu yana işsizlik yardımına hak kazanan işçiler bakımından sürmediği kabul edilebilir. Bununla birlikte, işsizlik sigortasında işsizlik ödeneğine hak kazanma şartları ile ödeneğin süresi ve fayda düzeyi de bir başka geliştirilmeye ihtiyaç duyulan alan olarak grlmektedir. Bu kapsamda kıdem tazminatına ilişkin önerilecek bir modelin işsizlik sigortası ile de bağının kurulması gereklidir.

5.5.4. Model nerisinin Kuramsal Dayanakları

Türkiye’de mevcut kıdem tazminatı uygulaması, Assar Lindbeck ve Dennis J. Snower tarafından ortaya konulan İçeridekiler-Dışarıdakiler Teorisi’nin varsayımlarını tam olarak doğrulayan bir görünüm sergilemektedir.

Türkiye’de kayıtlı işyerlerinde belirsiz süreli iş sözleşmesi ile 30 ve üzeri işçi çalıştıran işyerlerinde çalışan ve en az altı ay kıdemi bulunan işçiler (“içeridekiler”) iş mevzuatında yer alan iş güvencesi hükümleri ile korunduğundan ayrıcalıklı bir konuma kavuşmaktadır. Bu durumdaki işçilerin işveren tarafından geçerli bir sebep

gösterilmeksizin istihdamının sonlandırılması yasal olarak yaptırıma bağlanmış durumdadır.

İç finansmana dayalı olarak firmanın nakit akışından karşılanan yasal açıdan zorunlu geleneksel kıdem tazminatının, iş sözleşmesinin işveren tarafından sonlandırılması durumunda işçinin giydirilmiş brüt ücretinin kıdem süresine göre hesaplanması suretiyle oluşturduğu ek maliyet “içeridekilerin” imtiyazlı konumunu; işsizlere, kayıt dışı işlerde çalışan işçilere, geçici veya belirli süreli işlerde çalışan işçilere (“dışarıdakiler”) karşı daha da güçlendirmektedir.

Geleneksel kıdem tazminatı uygulaması açısından, Lindbeck ve Snower tarafından ortaya atılan İçeridekiler-Dışarıdakiler Teorisi’nin Türk işgücü piyasası için geçerli olduğunu doğrulayan mevcut durumun reform sonrasında değişmesi beklenir.

Bu değişikliği sağlayacak reformun temel amacı ise kıdem tazminatında “Pareto etkinliğine” yaklaşmak olmalıdır. Adını 1848-1923 yılları arasında yaşamış olan İtalyan iktisatçı Vilfredo Pareto’dan alan, geçen yüzyılın başında ekonomik denge ve refah teorilerinden kaynaklanan Pareto etkinliği ya da optimalitesi kavramı; bir toplumda, başka birinin durumunu kötüleştirmeden hiç kimsenin durumunun iyileştirilemeyeceği, toplumun maksimum ekonomik fayda düzeyinden³³ yararlanmakta olduğu durumu ifade etmektedir (Luc, 2008: 481-482).

Ülkemiz kıdem tazminatı uygulamasının işçiler bakımından düşük kapsamı dolayısıyla fayda oranı, kayıtlı işgücü istihdam eden kurumsal işyerleri bakımından ise haksız rekabet eleştirileri, geleneksel kıdem tazminatı uygulamasının dönüşümünde Pareto iyileştirmesi bakımından, yani herhangi bir işçinin veya işverenin durumunu kötüleştirmeksizin iyileştirme yapılması için önemli bir alan olduğunu göstermektedir.

5.5.5. İçerik Analizi

İçerik analizi işçi ve işveren kesimi temsilcileri için ayrı konuşma metinleri üzerinden gerçekleştirilir.

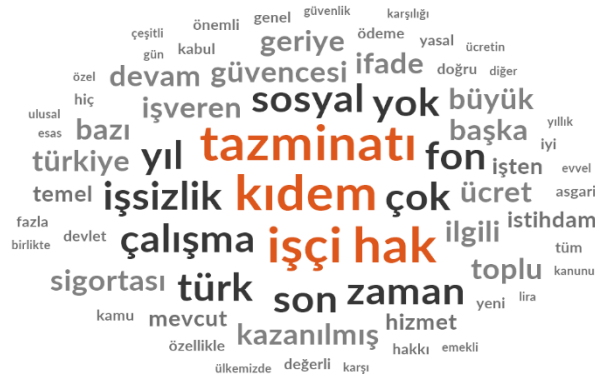
³³ Çalışmada literatürde yaygın olan fayda kavramını tercih edilse de Vilfredo Pareto tarafından ophelimity kavramı kullanılır.

İçerik analizi, metinlerden (veya diğer anlamlı konulardan), bunların kullanıldığı bağlamlara kadar yapılan çıkarımları tekrarlanabilir ve geçerli hale getirmeye yönelik bir araştırma tekniğidir (Krippendorff, 2004: 18). Bilimsel bir araç olan içerik analizi öğrenilebilen ve araştırmacının kişisel otoritesinden ayrılabilen bir araştırma tekniği olarak, yeni anlayışlar sağlar, araştırmacının belirli olgulara ilişkin anlayışını artırır veya pratik eylemlere ilişkin bilgi verir (Krippendorff, 2004: 18).

Bu kapsamda öncelikle işçi kesimi temsilcilerinin konuşma içeriklerinin analizlerine ardından işveren kesimi temsilcilerinin konuşmalarının içerik analizine yer verilmektedir.

5.5.5.1. İşçi kesimi

İşçi kesimi temsilcilerine ilişkin 12 bin 613 kelimeden oluşan konuşma metinleri analiz edilir.

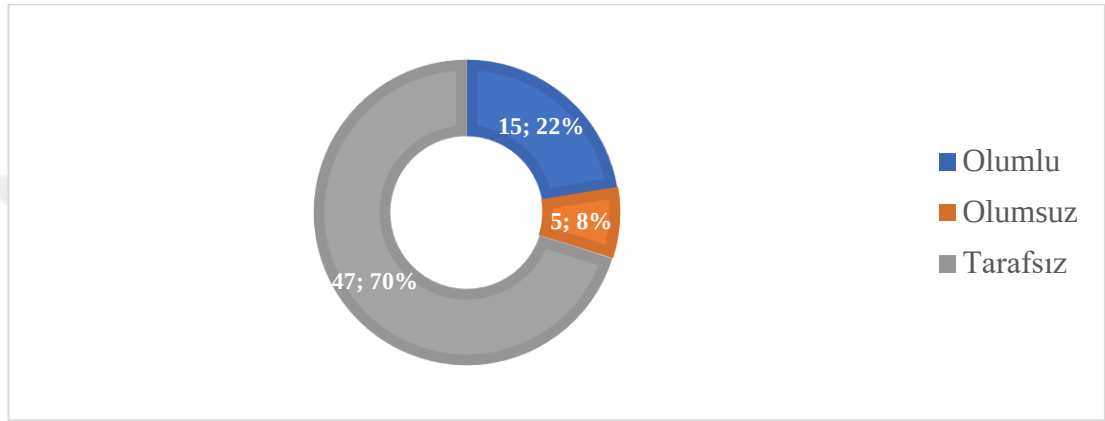


Şekil 5.5. İşçi Kesimi Sıklık Analizi Kelime Bulutu

Sıklık analizi işçi kesimi temsilcilerinin kıdem tazminatına yönelik reform önerilerine ilişkin görüşlerini açıkladıkları bu konuşmalarda model önerisinden çok mevcut kıdem tazminatı uygulamasından bahsetme eğiliminde olduklarını gösterir. Analiz neticesinde, 10 ve üzeri sıklık sayısına sahip (sıklık sayıları toplamı 1791 olan ve toplam metnin yüzde 14'üne karşılık gelen) 67 kelimeye ulaşılır.

Bu kelimeler arasında olan “fon” kelimesinin sıklık sayısı yalnızca 33 iken, “kıdem” kelimesinin sıklık sayısı 342, “tazminat” kelimesinin sıklık sayısı ise 188’dir. Buna göre işçi kesimi temsilcilerinin konuşmalarında kıdem tazminatı uygulamasına daha fazla yer verdiği, fon önerisine ise daha az değinildiği görülür.

Sıklık analizinin sağladığı kelimeler, liste içerisinde yer alan diğer kelimeler ile kıdem tazminatı ve fon kavramları eşleştirilerek oluşturulan kelime grupları oluşturulur. Bunlar ise taşıdığı anlam bakımından temalara dönüştürülür ve ikinci bir analize tabi tutulur. Bu analizde, oluşturulan kelime gruplarının içinde bulunduğu cümlede taşıdığı anlam bağlamında mevcut kıdem tazminatı uygulamasına ve/veya önerilen reform önerisine ilişkin taşıdıkları anlam bakımından analizi yapılarak tema olumlu, olumsuz veya tarafsız olmak üzere sınıflandırılır.



Şekil 5.6. İşçi Kesimi Sentiment Analizi

İçerik analizi bağlamında değerlendirilmek üzere mevcut kıdem tazminatına olumlu olarak bağlanan üç temaya ulaşılır.

Bunlardan ilki kıdem tazminatının işçiler bakımından kazanılmış hak olduğudur. Konuşmalarda kıdem tazminatının önceki nesillerden devralınan bir hak olarak görüldüğü, korunması, geliştirilmesi ve gelecek nesillere aktarılması vurgulanır. Bu bakımdan konuşma metninde kazanılmış hak teması üzerinden devralınan bir miras olarak konumlandırılan kıdem tazminatını koruma ve sonraki nesillere aktarma görevi verilmesi duygu analizi bağlamında işçi kesiminin kıdem tazminatı uygulamasına güçlü bir olumlu duyguyla bağlılığını yansıtır.

İkinci tespit edilen tema ise kıdem tazminatının işçilere sağladığı korumadır. Bu bakımdan konuşma metinlerinde kıdem tazminatı içeridekileri dışarıdan gelecek tehlikelere karşı koruyan bir kaleye benzetilir. İş güvencesi işlevinin öne çıkarıldığı bu tema da kıdem tazminatına olumlu bir duygu atfeder.

Bir diğer olumlu duygu içeren tema ise geriye bırakılmış ücret parçası olarak kıdem tazminatının işçinin geçmiş emeğinin, o işyerindeki yıpranmasının karşılığı olarak bir

nevi ahde vefanın ödülü olarak gösterilmesindedir. Analize dâhil edilen konuşma metinlerinde kıdem tazminatı, işsizlik sigortası veya emekli ikramiyesi değil, işçinin işverene emanet ettiği on üçüncü aylık ücreti, ödenmesi sonraya bırakılmış ücret parçası, yıpranmasının karşılığı, geriye bırakılmış ücreti, işçinin yıllarca birikmiş emeğinin karşılığı, geçmiş mesaisinin karşılığı, üretimde emek unsurunun karşılığı olarak gösterilir.

Kıdem tazminatının bu niteliklerini ortadan kaldıran tüm fon modellerine ise karşı olduğu ifade edilerek aslında fon modellerini içeren reform önerilerine olumsuz bir anlam yüklenir.

İşçi kesimi temsilcilerinin analize dâhil edilen konuşma metinlerine göre duygu analizi bağlamında fon modeli ise yukarıda olumlu olarak sıralanan tüm temaların tersini amaçlar.

Ancak burada duyguların daha sert ifade edildiği daha yoğun bir olumsuzluğun yansıtıldığı söylenebilir. Buna göre analiz edilen konuşma metnlerinin fon modeline ilişkin kısımlarında tespit edilebilen, duygu analizi bağlamında olumsuzluk yansıtan temalar ise aşağıda şekilde sıralanabilir:

Tema	Olumsuz Duyguları Yansıtan İfadeler
Fayda	Fon işçiye, işyerine fayda getirmez. Hak kazanma süresi uzun, yaşarken işçiye faydası yok, malullük ve ölüm dışında faydalanılamaz.
Katkı	Fon sosyal barışa katkı sağlamaz.
Güvence	İş güvencesini zayıflatır. Güvencesiz ve esnek çalışmayı yaygınlaştırmayı amaçlar.
Hak	Hakları geriye götürür. Gayesi işçilerin hak kaybıdır.

Tablo 5.4. Kıdem Tazminatı Fon Modeline Yönelik İşçi Kesimin Yaklaşımı

Fon modeline ilişkin işçi kesiminin iki durumda olumlu yaklaşıma sahip olduğu tespit edilir. Bunlardan ilki fonun devlet güvencesinde olması ve yönetimde işçi kesiminin de yer almasıdır. İkincisi ise kıdem tazminatının sınırlı kapsamına karşın fonun tüm işçileri kapsama potansiyelidir. Bu iki durumda işçi kesimi temsilcilerince fonun müzakere edilebileceği vurgulanır. Bu olumlama, aslında mevcut kıdem tazminatına yönelik iki olumsuzluğun (yararlanan işçi sayısının azlığı, çeşitli sebeplerle – istifa ya da işyerinin iflası vb.- işçinin kıdem tazminatını alamadığı durumlar) reform tartışmalarında fon modelinin olumlu algılanmasına katkı sağlamasının sonucudur.

İşçi kesiminin konuşmalarına ilişkin sıklık listesinde kıdem tazminatının diğer ülkelerde nasıl uygulandığına ilişkin kelimelerin sıralamaya giremediği görülür. Bununla birlikte, sıklık analizinde “Türk”, “Türkiye”, “ülkümüzde”, “ulusal” kelimelerine vurgu yapıldığı görülür. Bu kelimelerin tekrar sayıları sırasıyla: Türk [n_t]= 30, Türkiye [n_{tr}]= 21, ülkemizde [n_ü]=11, ulusal [n_u]= 10 şeklindedir. [n] bu dört kelimenin sıklık sayısı toplamını ifade eder. “Kıdem” ve “tazminatı” ifadelerini dışarıda bıraktığımızda diğer kelimelerin toplam sıklık sayısı ifade eden $\sum_{(TK-KT)}=1261$ olarak bulunur. Bu verilere dayanarak ortalama (μ) hesaplaması şu formülle yapılabilir:

$$\mu = \frac{\sum_{(TK-KT)}}{n}$$

$$\mu = \frac{1261}{72}$$

$$\mu = 17,5138$$

Veri kümesinin ortalama değerini gösteren sonuç yaklaşık olarak 17,51 olacaktır.

Bu veri, işçi kesiminin konuşmalarında kullandıkları kelimelerin içinde “Türk”, “Türkiye”, “ülkümüzde”, “ulusal” kelimelerinin önemli bir yer tuttuğunu gösterir. Diğer ülkelerdeki uygulamalara ya da uluslararası kuruluşlara atıf yapan herhangi bir kelime ise işçi kesiminin kullandığı kelimelerin sıklık listesinde yer almamaktadır. İçerik analizinde ulaşılan bu bulgu, işçi kesimi temsilcilerinin Türkiye’nin geleneksel kıdem tazminatı uygulamasının, uluslararası uygulamalar ile kıyaslanmasının hâlihazırda kazanılmış hakları geriye götürme riski taşıdığını gördükleri ve haklı olarak da bundan kaçındıkları şeklinde yorumlanabilir.

5.5.5.2. İşveren kesimi

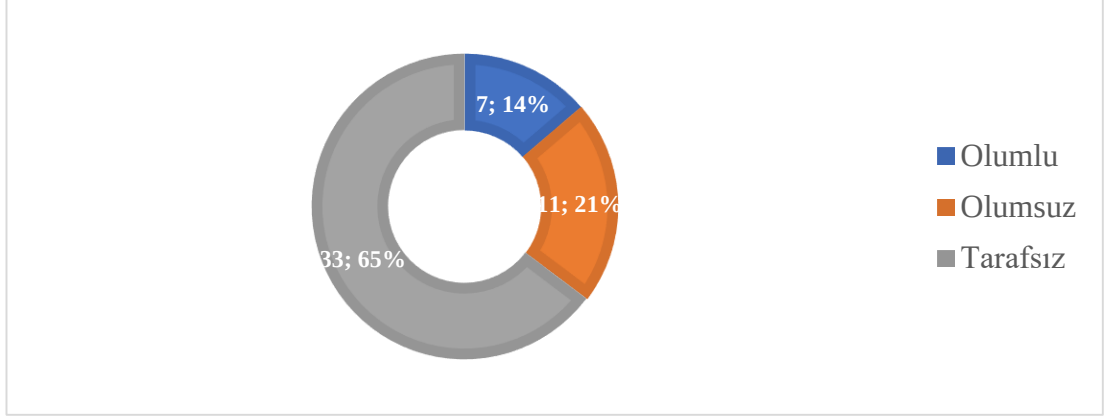
İşveren kesimi temsilcilerine ilişkin 10 bin 153 kelimedenden oluşan konuşma metinlerinde 10 ve üzeri sıklık sayısına sahip (sıklık sayıları toplamı 1.170 olan ve toplam metnin yüzde 11,5'ine karşılık gelen) 51 kelimenin sıklık analizi işveren kesimi temsilcilerinin de kıdem tazminatına yönelik reform önerilerine ilişkin görüşlerini açıkladıkları bu konuşmalarda model önerisinden çok mevcut kıdem tazminatı uygulamasından bahsetme eğiliminde oldukları gösterir. İşveren kesimi temsilcilerinin konuşmalarında fon kelimesinin sıklık sayısı yalnızca 16 iken, kıdem kelimesinin sıklık sayısı 225, tazminat kelimesinin sıklık sayısı ise 143'tür. Buna göre işveren kesimi temsilcilerinin konuşmalarında kıdem tazminatı uygulamasına daha fazla yer verdiği fon önerisine ilişkin ise daha az değinildiği görülür.



Şekil 5.7. İşveren Kesimi Sıklık Analizi Kelime Bulutu

Konuşmaların içerik analizi ile ulaşılan kelime listesi üzerinden belirlenen temalar ve bu temalar ile bağlantılı cümlelerin değerlendirilmesiyle, kıdem tazminatı fonu önerilerinin işveren kesimi temsilcileri tarafından hem olumlu hem de olumsuz bir şekilde değerlendirdiği görülmektedir.

Örneğin, “gerçekten yerinde”, “güzel hazırlanmış”, “uzun yıllar tartışmalardan sonra bu noktaya gelmiş”, “işverenler hafifleyecekler” gibi fon kurulmasını olumlayan kelime grupları tespit edildiği gibi, “ek bir yük”, “kayıt dışılığı artırır”, “aktüeryal açıdan sürdürülemez” gibi olumsuz yaklaşıma sahip kelime grupları da tespit edilir.



Şekil 5.8. İşveren Kesimi Sentiment Analizi

Kıdem Tazminatı Fonu'nun oluşturulması ve yönetilmesi konularında işverenlerin ve işçilerin görüşlerinin dengeli bir şekilde dikkate alınması, sosyal uzlaş sağlanarak, tarafların fon sistemine ilişkin aktüeryal hususlar başta olmak üzere endişelerin giderilmesi gibi beklentiler olumlu bir yaklaşımla ifade edilmektedir. Metnin geneli değerlendirildiğinde fonun işverenlere ve işçilere fayda sağlayabileceğine inanıldığı söylenebilir.

Bununla birlikte belirlenen temalar üzerinden işveren kesimi temsilcilerinin konuşmalarındaki duygularını yansıtan ifadeler bağlamında incelendiğinde kıdem tazminatı uygulamasına ilişkin olumsuz ifadelerin daha yoğun olduğu görülebilir. Örneğin, işveren kesimi tarafından geleneksel kıdem tazminatı nitelerken “sosyal barışı bozucu” kelime grubunun kullanılması; işçi kesiminin reform önerilerini yani kıdem tazminatı fonunun olumsuzluklarına vurgu yaparken kullandığı “sosyal barışa katkı sağlamayacağı” tespitinin tam karşı kutbunda yer alır.

İşveren kesimi konuşmalarında kıdem tazminatı ile en sık ilişkilendirildiği tespit edilen tema işsizlik sigortasıdır.

İşveren kesimi temsilcileri tarafından işsizlik sigortası ile kıdem tazminatının ayrı işlevleri olduğu kabul edilse de ülkemizde işsizlik sigortası yürürlüğe girmesine rağmen mevcut kıdem tazminatının aynı şekilde uygulanmasını olumsuz bulmaktadır. İşsizlik sigortasının yokluğunda genişleyen kıdem tazminatı uygulamasının, işsizlik sigortası yürürlüğe girdikten sonra değiştirme taahhüdünün siyasi iktidar tarafından yerine getirilmemesi eleştirilir.

Tema	Olumsuz Duyguları Yansıtan İfadeler
Dünya	Dünyadaki en ağır yük. Ayağımızda pranga.
Rekabet	Ödeyen ve ödemeyen arasında haksız rekabet. Kayıt dışı sektöre kaçma.
Yük	Ciddi bir yük. Çok pahalı bir sistem. Kanayan bir yara.
Sosyal	Sosyal barışı bozucu
Devlet	Oy deposu

Tablo 5.5. Kıdem Tazminatına İlişkin İşverenlerin Yaklaşımları

Duygu analizi kapsamından mevcut kıdem tazminatı sistemine ilişkin olumsuz tespitlerin yoğunlaştığı görülmektedir. İşveren kesimi temsilcilerinin kıdem tazminatı uygulamasına ilişkin yoğun olumsuzluk içeren ifadeleri aşağıda açıklamalarıyla belirtilmiştir.

Dünyadaki en ağır yük ifadesi Türkiye'nin kıdem tazminatının uluslararası rekabette finansal bir yük olarak diğer ülkelere nazaran dezavantaj oluşturduğunu belirtir.

Ayağımızda pranga ifadesi kıdem tazminatının işverenlerin esnekliklerini kısıtladığına vurgu yapar.

Çok pahalı bir sistem ya da ciddi bir yük ifadesi ise karşılaştırmalı olarak kıdem tazminatının Türkiye'de işletme maliyetlerini önemli ölçüde artırdığını belirtir. Kıdem tazminatı uygulamasının işletmelerinin karlılığını azalttığı ve bu nedenle işverenlerin büyüme ve yatırım yapma yeteneklerini kısıtladığı vurgulanır.

Ödeyen ve ödemeyen arasında haksız rekabet uluslararası olabileceği gibi ulusal hatta bölgeler veya sektörler arasında dahi yaşanabilir. Bazı işverenler, kıdem tazminatı ödemeleri nedeniyle işletmelerinin, rakiplerine göre daha yüksek maliyetlerle karşı karşıya kalırlar ve bu durum onların rekabet güçlerini azaltabilir.

İşverenlere göre, kıdem tazminatı uygulamaları iş ilişkisinin tarafları olan işçi ve işveren arasındaki ilişkileri zorlaştırır hatta işveren ile işçi sendikaları arasında ciddi uyuşmazlıklara yol açabilir. Sosyal taraflar arasında uyumu bozma ve çatışmayı artırma anlamında sosyal barışı bozucu bir niteliği haiz olduğu belirtilir.

Olağanüstü genişletilmiş ifadesi ile kıdem tazminatı ödemelerinin işçinin hizmet süresine bağlı olarak çok uzun süreler boyunca devam etmesi yanında ödeme bazının yan hakları içeren giydirilmiş ücrete bağlanması da ifade edilir. Nitekim kıdem tazminatı tavanı yüksek ücretli işçiler bakımından bir sınırlılık sağlasa da düşük ücretli işçiler bakımından kıdem tazminatının işçinin eline geçen ücretle bağının daha yüzeysel olduğu söylenebilir.

İşverenler kıdem tazminatı işletmelerin sürekliliğini tehdit eden sürekli bir finansal gider olarak kanayan bir yara gibi algılar ve bu duygu ifadesi ile işletmeleri olumsuz etkilediğini vurgular.

Kayıt dışı sektöre kaçma ise bazı işverenlerin, yüksek kıdem tazminatı maliyetlerinden kaçınmak amacıyla işlerini kayıt dışı sektörlere kaydırması riskini ifade eder.

Bu görüşler, işverenlerin kıdem tazminatı konusundaki endişelerini ve eleştirilerini yansıtmaktadır. Kanımızca olumsuz duyguların yoğun olarak hissedildiği bu ifadeler ülkemiz uygulamasını tam olarak yansıtmamakta, işverenlerin tüm işçileri için ücret ve yan hakları içeren sınırsız tutarda bir kıdem tazminatı ödemesi yaptıkları gibi abartılı bir izlenim oluşturmaktadır. Ülkemizin tanımlanmış fayda esasına dayalı kıdem tazminatı hak kazanma koşulları bakımından işçi ve işveren ilişkisini iki yönlü ele almak suretiyle işçiyi kıdem tazminatına hak kazanma bakımından edilgen bir aktöre dönüştürür. İşçinin kıdem tazminatına hak kazanma koşullarının sayma yoluyla sınırlandırılması ve bu koşullar arasında işçinin sayılan koşullardan biri olmaksızın kendi isteğiyle işinden ayrılmasının yani istifa etmesinin kıdem tazminatı alınamaması ile sonuçlandığı bilinmektedir. İşçinin kendi isteği ile işten ayrılması halinde kıdem tazminatına her koşulda hak kazanamaması ile geçerli bir neden olmaksızın işten çıkarılması durumunda kıdem tazminatı ve iş güvencesi hükümleri ile korunması arasında makul bir denge arayışı olduğu söylenebilir.

Kıdem tazminatının işçiler için güvence sağlayan bu yönü, işçi ve işverenler arasında denge sağlamaya dönük kamu politikalarının bir parçası olarak, işverenlerin ve

işçilerin ihtiyaçları ve kaygıları dikkate alınarak adil ve sürdürülebilir bir çözüm arayışını içeren reform önerilerini gündemde tutar.

İşveren kesiminin konuşmalarına ilişkin sıklık listesinde ülkemizin geleneksel kıdem tazminatı uygulamasını diğer ülkeler ve uluslararası kuruluşların yaklaşımları ile kıyaslamaya yönelik yaklaşımı ifade eden kelimelerin sıralamaya girdiği, sıklık analizinde “ülkeler”, “dünya”, “OECD” kelimelerine vurgu yapıldığı görülür. Bu kelimelerin tekrar sayıları sırasıyla: ülkeler [n_u]= 15, dünya [n_d]= 13, OECD [n_o]=13 şeklindedir. [n] bu üç kelimenin sıklık sayısı toplamını ifade eder. “Kıdem” ve “tazminatı” ifadelerini dışarıda bıraktığımızda diğer kelimelerin toplam sıklık sayısı ise: $\sum_{(TK-KT)} = 822$ olarak bulunur. Bu verilere dayanarak ortalama (μ) hesaplaması yapılabilir:

$$\mu = \frac{\sum_{(TK-KT)}}{n}$$

$$\mu = \frac{822}{41}$$

$$\mu = 20,0487$$

Veri kümesinin ortalama değerini gösteren sonuç yaklaşık olarak 20,05 olacaktır.

Buna göre işveren kesimi Türkiye’nin kıdem tazminatına ulusal değil uluslararası açıdan yaklaşmakta, uluslararası kuruluşlar özelinde tartışmaya açmaktadır. İşveren kesimi tarafından kullanılan kelimelerin sıklık listesinde “ülkeler”, “dünya”, “OECD” kelimeleri yüksek oranda yer alırken; işçi kesiminin sıklık analizinde bu kelimeler yer almaz. İşveren kesiminin listesinde ise “ülkemizde” ve “ulusal” kelimelerinin yer almaması Türk ve Türkiye kelimelerinin ise (sırasıyla, $n=11$; $n=10$) listenin sonlarında yer alması aslında tarafların geleneksel kıdem tazminatı uygulamasına yönelik mevcut yaklaşımları yanında reformdan beklentilerine ilişkin de önemli bir ipucu sağlamaktadır.

Bu kelimelerin ortalama değerinin yüzde 20 düzeyinde olması işveren kesiminin Türkiye’nin geleneksel kıdem tazminatı uygulamasını ve sunulan reform önerilerini tartışırken uluslararası bakış açısını işçi kesimine göre oldukça etkin olarak kullandığını gösterir.

5.5.5.3. İçerik analizinin değerlendirilmesi

İçerik analizine göre işçi kesiminin genel yaklaşımı “hak”, “güvence” ve “ücret” kelimeleri üzerinden yükselmekte geleneksel kıdem tazminatı sisteminin zaman içinde “kazanılmış” unsurlar içerdiği, mevcut haklardan geriye gidişin ise kabul edilemez olduğu noktasında toplanmaktadır.

Analizden, kıdem tazminatına yönelik işveren kesiminin olumsuz tespitlerine rağmen kıdem tazminatının gerekliliğine vurgu yapan olumlu yaklaşımlara sahip olduğu da anlaşılmaktadır. Bu noktada işveren kesiminin reform önerilerine ilişkin konuşmalarının analizine göre temel beklenti kıdem tazminatının işçi ve işveren arasındaki bağlılık unsurunu içermesi ancak işverene maliyetinin uluslararası rekabet edilebilirliği sağlayacak biçimde OECD ülkeleri düzeyinde olmasıdır. İşveren kesiminin kullandığı anlamda “rekabet” kelimesine yaptığı vurgu kıdem tazminatı maliyetinin mevcut duruma göre düşük tutulması isteğini ifade etmektedir.

Buna göre, kazanılmış hakların korunduğu, işverenlere mevcut duruma göre maliyet avantajı sağlayan bir fon modeli önerisinin sunulması halinde işçi ve işveren kesiminin mutabakatının sağlanması mümkündür.

5.5.6. Önerilen Modelin Uygulama Esasları

Türkiye’de ilki 1976 yılında olmak üzere bu çalışmada tespit edilebilen sekiz fon modeli önerisi sunulur. Bu modellerin bazılarının içerikleri kamuoyu ile paylaşılır bazılarının ise detayları bilinmeden ana fikri üzerinden tartışmaya açılır. Sosyal taraflarla yapılan görüşmeler veya kamuoyundan alınan geri bildirimler neticesinde asıl model önerisinde küçük değişiklikler yapılarak bir önerinin yeniden tartışmaya açıldığı da olur. Tüm detaylar dikkate alınırsa sekizden çok sayıda model önerisinden de bahsedilebilir. Bu bakımdan Türkiye’nin kıdem tazminatı reformu serüveninde sorunun alternatif modeller oluşturulmasında değil, kabul edilebilir bir model oluşturulmasında olduğu görülür.

Geride kalan yaklaşık yarım asırlık sürede dünyada uygulanan fonlu sistemlere ilişkin birçok alternatif sunulmasına rağmen Türkiye’nin reform süreci başarılı olarak sonuçlandırılmaz.

Bu bakımdan, kıdem tazminatı reform girişimlerinde işçi ve işveren kesiminin temel gereksinimleri belirlenmeli ve bu ihtiyaçlar üzerine model inşa edilmelidir.

İşçi ve işveren kesiminin beklentileri dikkate alındığında, model önerisinde yalnızca kıdem tazminatının kendisini değil işlevini taşıdığı diğer uygulamaların da tartışmaya dâhil edilmesi gerekliliği ortaya çıkar. Bunun yapılmaması her iki kesim tarafından modelin detayları tartışılmadan itirazlara neden olmaktadır.

İşçi kesimi bakımından beklentilerden ilk ve en önemlisi içerik analizinde de karşılaşılan “güvence” kelimesinin ifadesi olan iş güvencesidir. Kıdem tazminatı işçi kuruluşları tarafından “kale” olarak tasvir edilmektedir. Bunun en önemli nedeni aynı işyerinde bir yılını doldurmuş bir işçi için o andan itibaren her yıl için bir aylık giydirilmiş brüt ücreti tutarında ek bir işten çıkarma maliyeti oluşmasının işten çıkarmayı zorlaştıran doğasıdır. Ülkemizde 30 işçinin altında işçi çalıştırılan işyerlerinde iş güvencesi hükümleri uygulanmaz. Ülkemizde işyerleri küçük ve parçalı yapıda olduğundan bu işçi sayısı sınırı sayısal olarak tüm işçilerin yarısından fazlasını (2023 yılının ilk çeyreği bakımından yüzde 55’ini) iş güvencesi kapsamı dışında bırakacak düzeydedir. Kıdem tazminatının sağladığı iş güvencesi ise bir yılını doldurmuş iş kanunlarına tabi çalışan her işçiyi başkaca şart olmaksızın kapsamaktadır. Bu yönüyle işçi kesimi haklı olarak kıdem tazminatı reformuyla, işçiyi keyfi işten atılmalara karşı koruduğunu düşündüğü bu kalenin surlarında önemli bir gedik açılacağı veya kalenin tamamen kaybedilmesine neden olunacağı endişesini taşır. İşçi kesiminin güvencesiz istihdam olarak kavramlaştırılan bu endişesinin giderilmediği herhangi bir reform önerisinin işçi kesimi ile mutabakata ulaşma imkânı bulunmadığı söylenebilir. Böyle bir reform gerçekleştirilse de demokratik rejimlerin doğası gereği vaat siyasetinin önemli bir nesnesi olarak siyasi aktörlerce bir sonraki seçimlerde dikkate alınmasının gerekeceği göz ardı edilmemelidir.

Bir diğer önemli nokta ise kazanılmış haklardır. İçerik analizinde “kazanılmış” ve “hak” kelimelerinde ifadesini bulan kıdem tazminatının işçinin son giydirilmiş ücreti üzerinden 30 gün esasına dayalı olarak hesaplanan tutarı ve kıdem tazminatına hak kazanma koşullarının (kendi kusuru olmaksızın her türlü sebeple işten çıkarılma, haklı sebebe dayalı olarak işten ayrılma, kadın işçinin evlilik, erkek işçinin ise askerlik sebebiyle, yaşlılık veya malullük aylığına hak kazanma gibi) tamamında kıdem

tazminatı alabilmesi, işçi kesimi tarafından kazanılmış hak olarak görülmekte ve bu haklardan geriye gidiş kabul edilmemektedir.

İşveren kesimi bakımından içerik analizinde vurgulanan en önemli kelimeler yukarıda belirtildiği üzere “rekabet, dünya, ülkeler, OECD” olarak öne çıkar. Buna göre işveren kesiminin reformdan temel beklentisi; işten çıkarma maliyetlerinin uluslararası rekabet açısından dezavantajlı olmayacak şekilde yeniden kurgulanmasıdır. Burada ihbar süresi (öneli) ve kıdem tazminatı ortaya çıkmaktadır. İhbar süresi genel olarak iş sözleşmesi sonlandırılmadan belirli bir süre önce, sona erdirmek isteyen tarafın karşı tarafa bu durumu bildirmesi gereken süredir. Bu süreye uyulmaksızın yapılan fesihlerde karşı tarafa tazminat ödenmesi gerekmektedir. Ülkemizde iş kanununa göre bu süre işçinin kıdemine göre iki ilâ sekiz hafta arasında değişen bir süredir. Bu bakımdan işveren kesimi dünya uygulamalarını, diğer ülkelerdeki işverenlerin kıdem tazminatı kaynaklı yüklerinin ortaya koyulmasını, özellikle OECD ortalamasının esas alınmasını talep eder durumdadır.

OECD üyesi olup kıdem tazminatı ödeme verisi bulunan 25 ülkede ve bulunmayan 12 ülkede dört yıllık kıdemi olan bir işçinin kıdem tazminatı ödemelerinin ortalaması ise aşağıda yer almaktadır:

$$\bar{X} = \Sigma_{(kt)} / n_{\bar{u}}$$

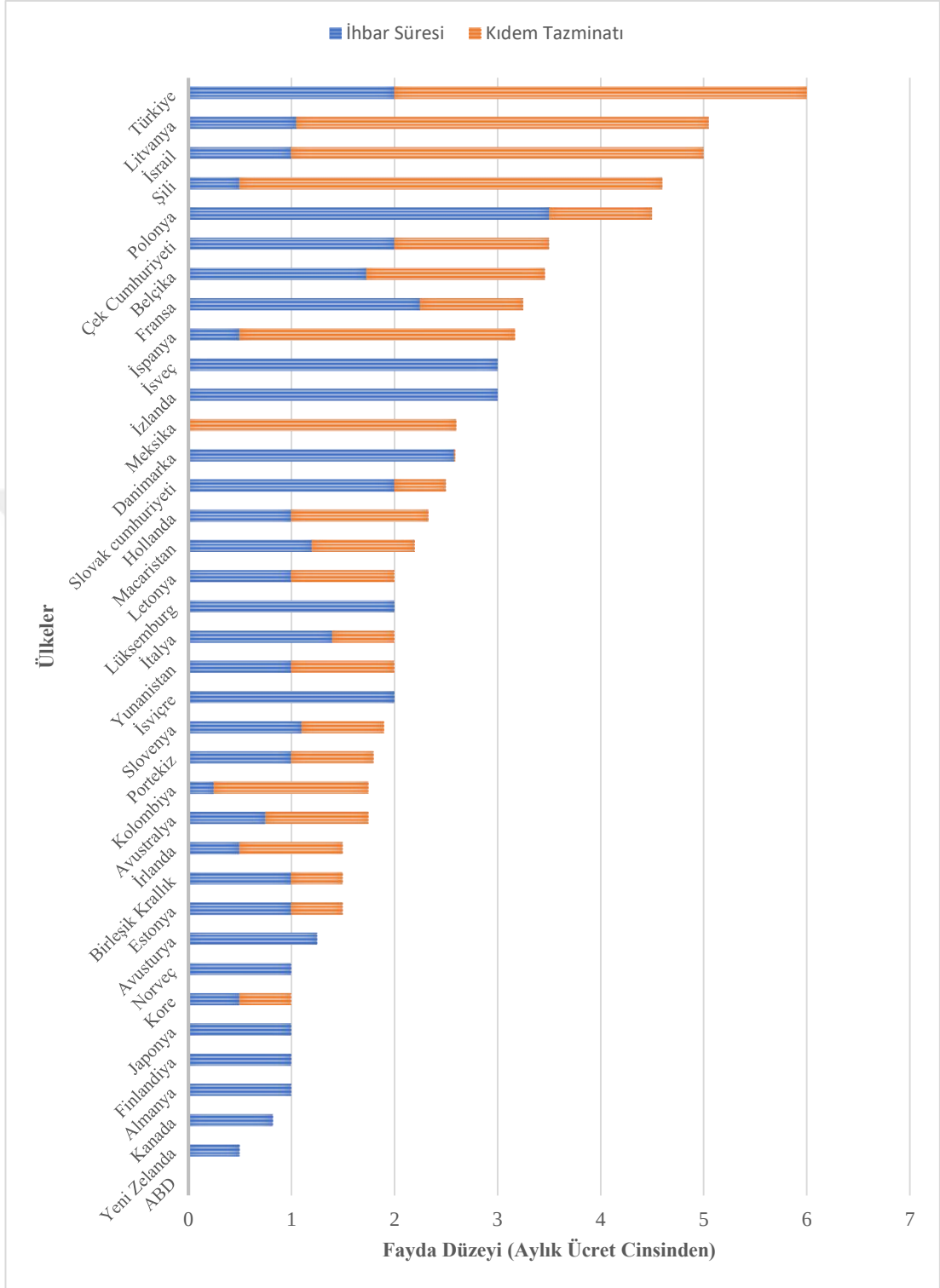
Formülde yer alan:

- $\bar{X}$: Ağırlıklandırılmış ortalama
- $\Sigma_{(kt)}$: Veri kümesindeki tüm kıdem tazminatlarının toplamını gösterir.
- $n_{\bar{u}}$: Veri değerindeki ülke sayısı.

$$\bar{X} = 38,64 / 37$$

$$\bar{X} \approx 1,04$$

Bu verinin bir yıl kıdemi olan işçi bakımından gün olarak yıllık karşılığı 7,8 gündür.



Şekil 5.9. OECD Ülkelerinde İhbar Süresi ve Kıdem Tazminatı

Kaynak: (OECD, 2020: 180)

Açıklamalar: 4 yıllık kıdem süresine sahip, bireysel olarak işten çıkarılan bir sürekli işçinin, ihbar bildiriminden sonraki aylık ücreti cinsinden yapılan hesaplamadır.

Şekil 5.9’da görüldüğü üzere, OECD ülkelerinde ihbar süresi ve kıdem tazminatı maliyeti bakımından yapılan sıralamada Türkiye ilk sırada yer alırken, ihbar süresi değerlendirmeden çıkarıldığında Şili’nin ardından İsrail ve Litvanya ile ikinci sırayı paylaşır.

Türkiye’nin de içinde yer aldığı bu veri kümesindeki OECD ülkelerinin dört yıllık kıdem süresine sahip bir işçi bakımından yıllık kıdem tazminatlarının ortalaması yaklaşık 1,04 aylık ücret olarak bulunur. Kıdem tazminatı bakımından cömert ödeme düzeyine sahip olan Türkiye’de ise bu oranın 4 aylık ücret düzeyinde yani yaklaşık dört katı olduğu görülmektedir.

Bu kapsamda Çalışma Meclisi konuşmalarında kıdem tazminatı bakımından OECD ortalamasına yapılan atıflar uyarınca işverenin kabul edebileceğini beyan ettiği oranın, mevcut durumun ve daha önceki reform önerilerinde yer verilen oranların oldukça altında olduğu söylenebilir.

Bununla birlikte kıdem tazminatının cömertliğinin OECD ortalamasına yaklaştırılması yanında model önerisine dâhil edilmesi talep edilen diğer husus da işgücünün aynı işyerinde devamlılığının korunmasıdır. Kıdem tazminatının firma düzeyinde ortaya çıkışı esasında tam da bu ihtiyaç üzerinedir. İşverenler işyerinde çalışarak deneyim kazanan veya eğitim yoluyla mesleki bilgi ve becerisi geliştirilen işçilerini kaybetmek istememektedir. Mevcut kıdem tazminatı da hak kazanma şartları olmaksızın işçinin kendi isteğiyle işten ayrılması durumunda işçiyi cezalandırmakta ve işten ayrılmayı işçi için maliyetli hale getirmektedir. Bu talep kıdem tazminatının işgücü hareketliliğini engellediği dolayısıyla nitelikli işçinin daha iyi ücret fırsatlarını kaçırmaya, bir bütün olarak düşünüldüğünde işletmeler bakımından ise nitelikli işgücü ihtiyacının dinamik olarak karşılanma imkânından uzaklaşılmasına neden olduğu için eleştirilmektedir. Bu bakımdan verimsiz iş ilişkilerini sürdürülmesine neden olduğu iddiasının muhatabıdır.

Kıdem tazminatının fon modeline dönüştürülmesi neticesinde kıdem tazminatının işçi tarafından her durumda alınabilmesi işçinin işyeriyle olan bağına zayıflatacağı, işyeri disiplinini dolayısıyla çalışma barışını bozacağı endişesi ile işveren kesimince uygun bulunmamaktadır.

5.5.6.1. Kapsam

Bir model tasarımının ilk adımı kapsamda hangi çalışan kesimlerinin yer alacağına karar verilmesinden geçmektedir. Kıdem tazminatı ülkemizde öncelikle iş kanununa tabi çalışanları kapsayacak şekilde ortaya çıkar. Basın çalışanları ve gemi çalışanları için özel kanunların yürürlüğe girmesiyle bu çalışanlar bakımından da bir hak olarak düzenlendiği görülür.

1984 yılı reform girişiminde kamu görevlilerinin de kıdem tazminatının kapsamına dâhil edilmesine, kıdem tazminatının tüm çalışanları kapsayacak bir emeklilik ikramiyesine dönüştürülmesine yönelik bazı tartışmalar yapılsa da o dönemde olduğu gibi günümüzde de böyle bir önerinin makul bulunmadığı söylenebilir.

Yine örneğin Avusturya’da kendi nam ve hesabına çalışanların da kıdem tazminatı yerine kurulan fon sistemine dâhil olmalarına imkân verilmektedir.

Türkiye için iş kanunları kapsamı dışında kalanlardan sisteme dâhil edilmesi önerilebilecek en önemli kesim Türk Borçlar Kanunu’na tabi olarak çalışan (örneğin, ev hizmetlerinde çalışanlar) işçilerdir. Çalışma hayatının çeşitli gerekliliklerinden kaynaklanan nedenlerle iş kanunlarının kapsamı dışında bırakılan bu işçilerin başlangıçta olmasa da küçük adımlarla ilerleyen bir politika izlenerek sistem kurulduktan sonra belirlenen aşamalarda fona dâhil edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, ülkemiz bakımından iş kanunlarına tabi çalışanların hâlihazırda kanunlarında kıdem tazminatı düzenlemeleri de bulunduğundan başlangıç aşamasında kapsamda yer almalarının yeterli olacağı değerlendirilmektedir.

5.5.6.2. Katılım

Bir diğer önemli husus sistemin ilerleyen aşamalarda hukuki uyumsuzluklara muhatap olmamasıdır. Bu kapsamda, devam eden istihdam ilişkileri bakımından işçinin mevcut kıdem tazminatı sisteminde geçirdiği çalışma süresine ilişkin hakların ve işverenin bu dönemden kaynaklanan olası yükümlülüklerinin aynı şekilde korunması, hukuki açıdan sorunsuz bir geçişi sağlar.

İlk kez çalışmaya başlayanlar doğrudan fon sistemine tabi olmalı, mevcut sistemde olanlar bakımından sistemin geçerliliği mevcut iş sözleşmelerinin sona ermesinden sonra bir başka işverenle yeni bir iş ilişkisi kurmaları halinde zorunlu olmalıdır.

Tamamen gönüllü olarak işçi ve işverenin anlaşması halinde geleneksel kıdem tazminatı sisteminde geçirilen süreye ilişkin kıdem tazminatı karşılığının fona aktarılmasına imkân sağlanmalıdır.

5.5.6.3. Finansman

Herhangi bir fon sisteminin en temel unsuru aktüeryal dengesinin sürdürülebilir olmasıdır. Bu bakımdan fonun gelir kaynaklarının sürekliliğini sağlayacak finansman yönteminin doğru seçilmesi sistemin başarısı açısından hayatidir. Fonun mali kaynaklarının bu yaklaşımla oluşturulması gereklidir. OECD ülkelerinde Türkiye’de olduğu gibi fon sistemine geçiş yapmayan ülkelerde genel eğilim iç finansmanın sürdürülmesi yönündedir. Bununla birlikte iç finansmana dayalı bir fon modeli bulunmadığından, bu çalışmada tamamen ya da karma bir yöntemle dış finansmanı kullanan ülkeler incelenmiştir.

Örneğin, Avusturya’da işveren yalnızca belirlenen primi öder ve kıdem tazminatı tamamen dış finansmana dayalıdır. Kore’de dış finansman ile tercihli bir model olarak karşılık ayırma uygulaması da sürdürülmektedir. Şili’de dış finansman kısmi olarak kullanılmakta, işverenlerin geleneksel tanımlanmış fayda esasına dayalı olarak belirlenen kıdem tazminatı ödeme yükümlülüğünden fona yaptıkları ödeme düşülmektedir. Bu kapsamda Türkiye bakımından da önerilen modelin dış finansmana dayalı olarak tasarlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

5.5.6.3.1. Tanımlanmış katkı

Finansmanda tanımlanmış katkı (defined contribution) sisteminde işçilerin sistemde kaldığı sürece ödeyecekleri katkı miktarı prim olarak ve genellikle işçinin kazancının belirli bir yüzdesi olarak belirlenmiştir. Bu katkılar sistem tarafından işçi adına yatırıma yönlendirilir. Biriken katkının tutarı, düzenli ödemelerin kümülatif birikiminin yanında yatırım tercihine bağlı olarak değişir. Yatırım tercihlerinden dolayı oluşabilecek mali kayıpların riski yatırım tercihlerini belirleyen işçiye ait

olmaktadır. Bununla birlikte, finansal piyasalardaki dalgalanmalarda yatırımların korunmasına yönelik düşük riskli yatırım araçlarını tercih etme imkânı bulunmaktadır.

5.5.6.3.2. Tanımlanmış fayda

Tanımlanmış fayda (defined benefit) sisteminde, kıdem tazminatına hak kazanma koşullarına sahip olan işçiye yapılacak ödemenin hesaplanmasında esas alınacak oranın önceden belirlenmesi esastır. Bu sistemde genellikle işveren ödeme yükümlüsü olarak kalır. Bu durumda işverenin iç finansmanı nakit akışı ya da karşılık ayırma yöntemi ile yükümlülüğünü yerine getirmesi beklenir. Türkiye 1936 yılından bu yana kıdem tazminatının finansmanından tanımlanmış fayda sistemini esas almaktadır.

Bununla birlikte tanımlanmış faydayı esas alan bir sistemde, işçinin ücreti üzerinden veya sabit bir tutar olarak prim toplanması yani kıdem tazminatı için katkı payı alınması da mümkündür. Bununla birlikte tanımlanmış fayda esasına dayalı sistemlerde genellikle işverenin kıdem tazminatı yükümlülüğünü önden ve kısmi olarak finanse edebilecek aktüeryal yeterliliği haiz olur. Bu bakımdan tanımlanmış faydayı esas alan Şili örneğinde olduğu gibi periyodik olarak ödenen katkı payları finansal araçlarla değerlendirilir ve hak kazanma koşulu doğduğunda belirlenen kurallara göre fonda biriken tutar işçiye ödenir. Ancak asıl yükümlülük işverende olduğu için fonda biriken tutar tanımlanmış fayda esasına göre hesaplanan tutardan az ise bu tutar düşülür ve kıdem tazminatının bakiyesi işverence işçiye ödenir.

Bu sistemde genellikle işçi ücretinin bir oranı olarak katkı payları belirlenip ödendikten sonra tanımlanmış fayda esasıyla belirlenen oran veya tutardaki kıdem tazminatının hak kazanma koşulları olduğundan işçiye ödenmesi gerekir. Yani bu sistemde katkı payının yatırıma yönlendirilmesi ile ilgili süreçte risk işçiye ait değildir. Katkı payının ödenmesi kaydıyla, kıdem tazminatı ödemesine hak kazanılır. Vaat edilen faydayı sağlama sorumluluğu sistemin tasarımına göre işverene veya fona bırakılmış olabilir. Bununla birlikte, tanımlanmış fayda esasına dayalı ve tam finansmanı esas alan bir fonun aktüeryal olarak sürdürülebilirliği sorunlu görülür. Bu bakımdan tanımlanmış faydayı esas alan fon tasarımlarının kısmi finansmanı esas alması beklenir.

5.5.6.3.3. Tam finansman

Kıdem tazminatında tam finansman, ödeme yükümlülüğünün ifa zamanı gelmeden önce tutarın tamamının finanse edilmesidir. Tam finansmanda kıdem tazminatı işçi işe başladığı andan itibaren yapılan kesintilerle işletmenin dışında dış finansmanı esas alan bir fonda ya da işletme içinde muhasebe kayıtlarında gider olarak karşılık ayırmak suretiyle biriktirmeye başlandığı için yükümlülük doğduğu zaman kaynak arayışına girilmeden hemen ödemenin yapılmasına imkân sağlanır. Tam finansmanda prim oranı prensip olarak kıdem tazminatına esas ücretin tam karşılığının bir oranı olarak belirlenir ve genellikle aylık olarak bu oran üzerinden katkı payları oluşturulur.

Tam finansmanda işçi açısından kıdem tazminatının ödenmesi teorik olarak garanti altına alınmış olur. Avusturya modelinde görülen işletme dışında oluşturulan bir fona işveren tarafından katkı payı ödemesi yapılmasına dayalı tam finansman modelinde kıdem tazminatının tamamının finansmanı önden yapıldığı için kıdem tazminatı bakımından işten çıkarma maliyeti cari dönemde sıfır olur. Bu bakımdan tam finansman modeli işletme dışı finansmanı içerecek şekilde tasarlandığında kıdem tazminatının ödenmeme riskini ortadan kaldırır. İşletmeyi etkileyen ekonomik kriz dönemlerinde veya likidite sorunlarında kıdem tazminatı ödemelerinin işletmenin gelir ve gider dengesine etkisini tamamen ortadan kaldırır. Ancak ülkemizde bu tasarım işçi kesiminin bakışıyla kıdem tazminatının iş güvencesi işlevini yitirmesi ve keyfî işten çıkarmaların özendirilmesi, işveren kesiminin bakışıyla ise işçinin işyerine bağlılığının azaltılması ile eleştirilir.

5.5.6.3.4. Kısmi finansman

Kıdem tazminatı yükümlülüğünün belirli bir kısmının, tespit edilecek prim oranına göre önceden ödenen katkı payları ile işçi adına açılan bireysel ya da merkezi bir fonda biriktirilmesine dayanan bir sistemdir. Bu sistemde prim oranının prensip olarak tam finansman prim oranından küçük olması beklenir. Kısmi finansmanlı modellerde kıdem tazminatının önden finanse edilmeyen kısmı kıdem tazminatı ödeme yükümlülüğü doğduğu zaman işveren tarafından karşılanır. Tam finansmana göre kıdem tazminatı kaynaklı işten çıkarma maliyetini tamamen ortadan kaldırmaz. Bu yönüyle, tam finansman modeline ilişkin işçi kesiminin iş güvencesine, işveren kesiminin işçinin işyerine bağlılığına ilişkin endişelerini bir oranda giderir. Kısmi

finansman işçi açısından kıdem tazminatının toplam faydasında bir azaltmaya gitmeden, kıdem tazminatı alma hakkı doğduğunda, kıdem tazminatının bir kısmının tahsil edilmesini garanti altına alan bir sistemdir.

Bununla birlikte kısmi finansmana dayanan fon modelinde, işçinin bireysel hesabında biriken tutar, mevcut kıdem tazminatı tutarından önemli oranda düşük olması gerekir. Örneğin Şili modelinde belirsiz süreli iş sözleşmesi olan işçiler için, işsizlik sigortası tasarruf hesabı olarak oluşturulur ve işverenlerin bu hesaba ödedikleri tutarlar işçiye ödeyecekleri kıdem tazminatı tutarından düşülebilir. Bu kapsamda kıdem tazminatının önden kısmi finansmanına yönelik işveren tarafından işçinin vergilendirilebilir ücretinin yüzde 1,6'sı oranında bir katkı payı ödemesi yapılmaktadır. Oysa Şili'de kıdem tazminatının oransal karşılığı Türkiye'de olduğu gibi yüzde 8,33'tür. Bu yönüyle işçi için önden yapılan kısmi finansmanın kıdem tazminatı alacağına oranı yalnızca yüzde 19,2 düzeyindedir.

Bu kapsamda kısmi finansman ile Türkiye uygulamasında yer alan son ücret ile kıdem yılının çarpımı esaslı kıdem tazminatı tutarının karşılanması aktüeryal açıdan sürdürülebilirliği garanti altına alınmış merkezi bir fon ile ancak teoride mümkün olabilir. Ücretlerin artış hızı, ücretten alınan katkı paylarının yatırım araçları ile değerlendirilmesi ile geleceğe dönük sağlanan getiri karşılaştırıldığında, fonun tüm birikimini yüksek riskli yatırım araçlarına yönlendirmesinin mümkün olmayacağı ve portföyünde düşük riskli dolayısıyla düşük getirili kamu borçlanma araçlarını bulunduracağı düşünüldüğünde başa başnoktasına erişilmesi dahi oldukça güçtür. Nitekim 2002 yılı reform girişiminde önerilen taslakta kıdem tazminatı fonunun devlet güvencesi altında ve merkezi bir fon olarak kurulması düzenlenir. Fonun katkı payları işçinin aylık kazancının yüzde 3'ü olarak belirlenir. Oysa merkezi fonun ödeme yükümlülüğü prim yatırılan her yıl için, işçinin prim yatırılan son takvim yılındaki prime esas kazancının ortalaması üzerinden hesaplanacak 30 günlük ücreti olarak belirlenir. Yani fonun yüzde 3 katkı payı ile oluşacak kümülatif tutarın ve bunun getirisinin, işçinin ücret artış hızını ve bu artışa göre ortaya çıkan son yıl ücret ortalaması üzerinden hesaplanacak prime esas kazancının yüzde 8,33'lük bir kısmını karşılaması beklenir. Makul bir prim kesintisi içeren 2002 reform girişiminin temel

sorunu, gelir ve gider dengesizliği bakımından fonun aktüeryal olarak sürdürülebilir olmamasıdır.

Bu nedenle kısmi finansmanı içeren merkezi fon modeli ancak işveren tarafından hak kazanma anında ek ödeme yapılmasını gerektiren karma bir model olarak kullanılabilir.

5.5.6.4. Yapı ve İşleyişı

Kıdem tazminatı sisteminin değıştirilmesine yönelik yasal düzenleme dayanağını 1475 sayılı İş Kanunu’nun yürürlükte bırakılan 14’üncü maddesinden alır. Söz konusu maddede, kıdem tazminatı ile ilgili bir fon tesis edileceği ve fon tesisi ile ilgili hususların kanunla düzenleneceği belirtilir.

Bu kapsamda çalışmada, incelenen literatürden, Türkiye’nin önceki reform girişimlerinden ve incelenen ülkelerin reform deneyimlerinden, işçi ve işveren kesimi temsilcilerinin çalışma hayatının en kapsamlı sosyal diyalog platformu olan Çalışma Meclisi’nde dile getirdikleri görüşlerinin içerik analizine tabi tutulması ile anlamlandırılan beklenti, eleştiri ve önerilerinden faydalanılarak bir model önerisi geliştirilmiştir.

Türkiye’de kıdem tazminatının mevcut uygulamasının yasal kapsamının sınırları geniş ancak faydalanıcılarının oldukça kısıtlı olduğu görölmektedir. Kamuoyunda işçi kuruluşları, bu durumu farklı şekillerde ama aynı veya yakın oranlarla sıklıkla dile getirmektedir. TÜRK-İŞ’in kurumsal internet sitesinde yayınlanan bir açıklama şöyledir: “Kıdem tazminatıyla ilgili bizim tespitimize göre çalışanların yüzde 20’si alıyor, yüzde 80’i almıyor. Bunu herkes biliyor. Almayanların tamamına yakını özel sektörde. Özellikle sayıları 100’ün altında işçi çalıştıran işyerlerimiz. Merdiven altı tabir ettiğimiz işyerlerinin büyük bölümü. Zaten bunlar kayıt dışı” (TÜRK-İŞ, 2015). HAK-İŞ tarafından da yazılı basına benzer açıklamalar yapılır: “Kıdem tazminatı mevzuatında özel sektördeki işçilerin büyük bir bölümü, en iyimser rakamlarla yüzde 80-85’i, maalesef kıdem tazminatına erişemiyor, kıdem tazminatını alamıyor” (Yozoğlu, 2016). DİSK tarafından yayınlanan bir araştırma raporunda, Sosyal Güvenlik Kurumu kayıtlarının incelendiği ve işçilerin yüzde 80’inin kıdem

tazminatına hak kazanamayacak şekilde işten çıkarıldığının tespit edildiği belirtilir (DİSK-AR, 2022: 2).

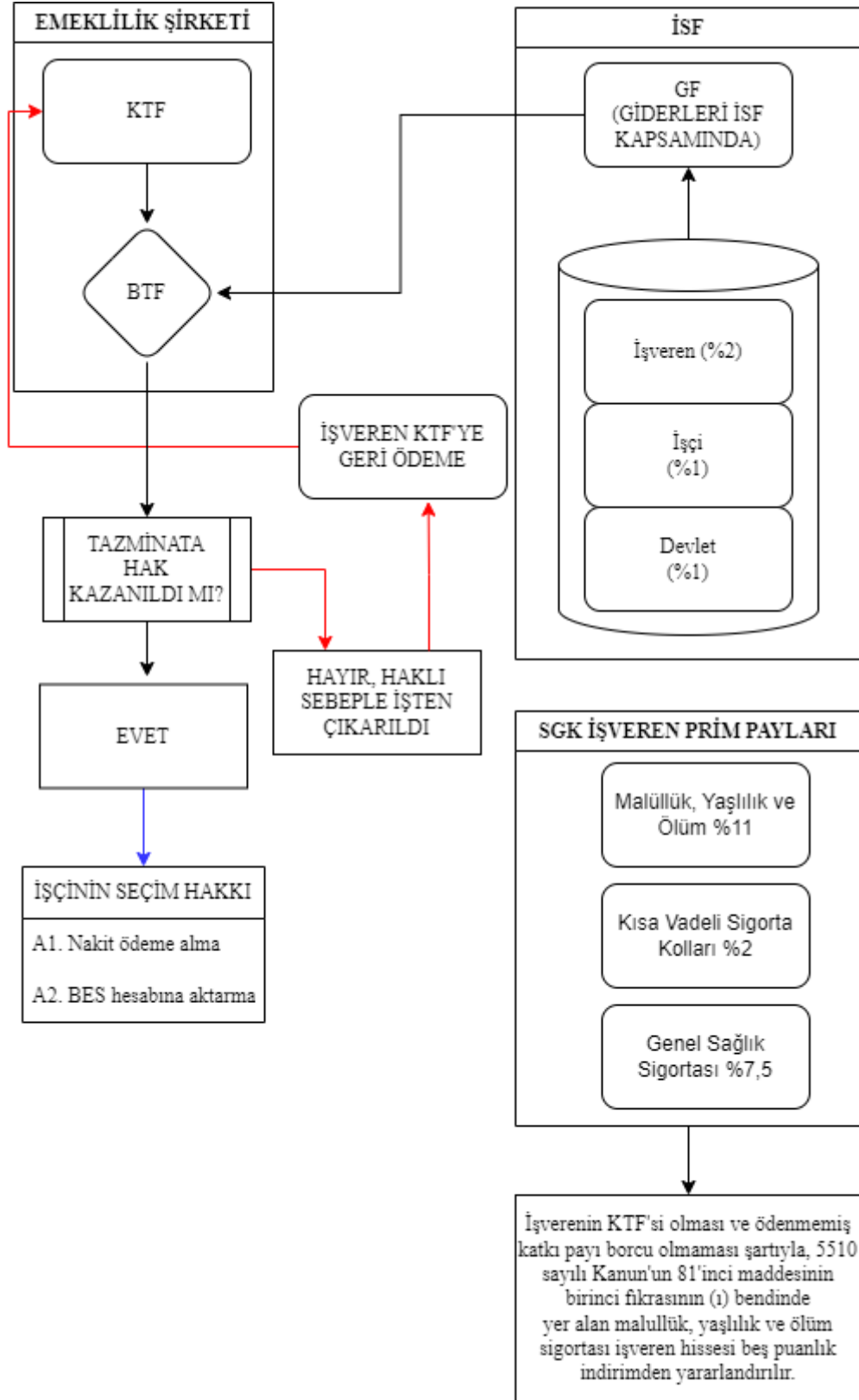
Bu kapsamda modelin mevcut duruma göre faydalanan işçi oranı bakımından daha kapsayıcı olması gerektiği değerlendirilmektedir. Önerilen modelde bu kapsayıcılığın arka planında kıdem tazminatının işçinin ücretinin ödenmesi sonraya bırakılan bir parçası olduğu yaklaşımı yatmaktadır. Bu bakımdan hak kazanma koşullarının sınırlı ve kısıtlayıcı doğası mevcut durumda işçilerin fayda sağlamasını önemli ölçüde sınırlandırdığı dikkate alındığında, bu koşulların Pareto iyileştirmeye imkân verecek şekilde yeniden ele alınmasının gerektiği söylenebilir. Bu durumda hâlihazırda yararlananların haklarında bir geriye gidiş olmayacağından işçiler bakımından genel olarak fayda düzeyi artar.

Finansman alt başlığında belirtilen açıklamalar doğrultusunda, dış finansman çerçevesinde Türkiye’de faaliyet izni olan bir emeklilik şirketi bünyesinde işletme tarafından açılacak kurumsal kıdem tazminatı fonu (KTF) altında her bir işçinin tanımlanmış katkı esaslı bireysel kıdem tazminatı fonu (BTF) hesabına, işveren tarafından periyodik katkı payı ödenmesine dayalı, tam finansmanı esas alan katmanlı bir fon modeli önerilmektedir.

Modelde işverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, iflası veya iflasın ertelenmesi nedenleri ile ödeme güçlüğüne düşmesinden önceki ödenmeyen en fazla üç aylık döneme ilişkin katkı payının BTF’ye ödenmesini güvence altına almak için merkezi bir fonun kurulması da öngörülmektedir.

Bu kapsamda merkezi fonun, İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında oluşturulmuş olan ve aynı sebeplerle işçiye ödenmeyen en fazla üç aylık temel ücrete ilişkin alacakları ödeme fonksiyonunu üstlenen Ücret Garanti Fonu’nun, kıdem tazminatı katkı payı ödemelerini garanti altına alacak şekilde genişletilerek Güvence Fonu’na (GF) dönüştürülmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Ücret Garanti Fonu’nun hâlihazırda Türkiye İş Kurumu Yönetim Kurulunu tarafından yönetilmekte olması yeni bir yönetim yapısı kurmayı dolayısıyla da ek idari maliyetleri gerektirmeyeceği gibi, ödenecek katkı paylarının Ücret Garanti Fonu tarafından işçiye yapılan ödemelerin belirli bir yüzdesi olarak ödenmesi sebebiyle, ilave işlem maliyeti de doğmayacaktır.



Şekil 5.10. Fon Sisteminin Tasarımı

GF ücretleri işçiye aktarırken, bu ücret üzerinden hesaplanan kıdem tazminatı primi tutarını da işçinin BTF hesabının bulunduğu emeklilik şirketine aktaracaktır. Mevcut durumda Ücret Garanti Fonu, işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin işveren payının yıllık toplamının yüzde biri ile bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazançlar ile faaliyet göstermektedir. GF'ye dönüşmesi halinde mevcut giderleri yalnızca ödenen ücretler üzerinden hesaplanan kıdem primi tutarı kadar artıracığından aktüeryal açıdan İşsizlik Sigortası Fonu'na herhangi bir olumsuz etki beklenmemektedir.

Bu model önerisine göre: Kanunlarında kıdem tazminatı olan ve iş kanunları kapsamında iş sözleşmesi ile çalışan işçi, basın çalışanları, gemi insanları yeni düzenleme kapsamındadır. İşveren tarafından emeklilik şirketine ödenen kıdem tazminatı katkı payları, bireysel emeklilik sistemi içerisinde değerlendirilir.

BTF'ye aktarılan katkı payları için devlet katkısından bireysel emeklilik sistemindeki aynı kurallarla yararlanılır. İşçi, ilk üç yıldan sonra ve sonraki her üç yıllık periyotlarda hesabında biriken tutarı işten çıkarılma/ayrılma şartı dahi olmadan çekebilecektir.

BTF, işçinin ağır kusuru/işletmeye zarar vermesi gibi nedenler dışında “her şart altında” ödeme prensibine sahip olacaktır.

İşveren tarafından ödenmeyen katkı payları, İşsizlik Sigortası Fonu bünyesinde kurulacak GF tarafından üç aylık süre için ödenecektir.

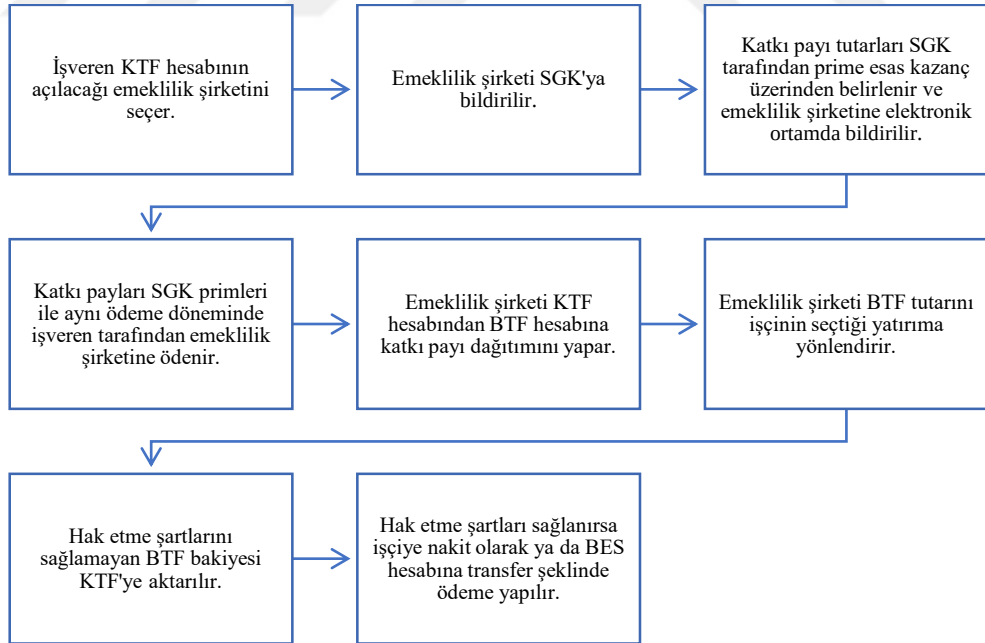
5.5.6.4.1. Kurumsal kıdem tazminatı fonu

KTF işverenin seçeceği emeklilik şirketi bünyesinde işletme adına açılacak çatı fon hesabıdır. KTF'nin iş kanunlarına tabi işçi/basın çalışanı/gemi çalışanı çalıştıran tüm işverenler tarafından çalıştırdığı işçi sayısına bakılmaksızın açılması zorunludur. İşveren, KTF'nin açıldığı emeklilik şirketini derhal SGK'ya bildirir. Seçim yapılmaması durumunda, Emeklilik Gözetim Merkezi ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenecek esaslara göre emeklilik şirketi SGK tarafından resen belirlenir ve kayıt altına alınır.

SGK tarafından iş kanunlarına tabi çalışanların prime esas kazançları üzerinden belirlenecek katkı payı tutarları işverenin bildirdiği emeklilik şirketi ile paylaşılır.

İşveren katkı payı toplamını, işçileri adına açılan hesaplara yönlendirilmek üzere KTF'ye aktarmakla yükümlüdür. KTF açan işveren ile emeklilik şirketi arasında işçi lehine BTF sözleşmesi akdedilecektir. Modele göre, katkı payı ödemelerinin mücbir bir sebep olmaksızın emeklilik şirketine aktarılmaması veya eksik aktarılması halinde işveren tarafından ödenmeyen kıdem tazminatı katkı payına bankalar tarafından ticari kredilere uygulanan en yüksek faiz günlük olarak işletilir. Ayrıca, SGK tarafından işverenin yararlanmakta olduğu işveren teşvikleri de ödeme gerçekleşinceye kadar durdurulur.

İşçilerin iş sözleşmelerinin 4857 sayılı Kanunun, 25 inci maddesinin birinci fıkrasının (II) numaralı bendinde ve diğer kanunların ilgili hükümlerinde yer alan ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller ve benzeri sebeplerle feshedilmesi ve feshin bu sebeple yapıldığının hukuki olarak kesinleştiği durumlarda BTF'de biriken tutar işverenin cari katkı payı ödemelerinden düşülmek üzere KTF'ye aktarılır. Bu yönüyle KTF'ye geri aktarım mekanizması işyeri disiplinini sağlamaya ve işyerinde çalışma barışını korumaya destek olur.



Şekil 5.11. Fon Sisteminin İşleyişi

İşçinin feshin bildirimine itiraz süresi olan otuz gün içerisinde arabulucuya başvurması ve anlaşmaya varılamaması halinde iş mahkemesinde dava açması ve dava açtığına

ilişkin bildirimi de fesih tarihinden itibaren en geç altmış gün içinde şirkete bildirmesi durumunda geri aktarım süreci mahkeme kararı kesinleşene kadar durdurulur. Dava işçi lehine sonuçlanması halinde mahkeme ilamının emeklilik şirketine bildirilmesi üzerine BTF tutarı işçiye ödenir. İşveren lehine sonuçlanması halinde geri aktarım mekanizması çalıştırılır.

5.5.6.4.2. Bireysel kıdem tazminatı fonu

BTF, işverenin işçinin prime esas kazancının yüzde 5,5'i düzeyinde ödeyeceği kıdem tazminatı katkı paylarından ve bunların yatırım araçlarıyla sağlanan getirilerinden oluşur. Bireysel fonda birikecek tutar aşağıdaki formüle göre hesaplanmaktadır.

$$Y_f = \sum_{t=0}^n W_0(1 + \beta_0)^t \beta_1(1 + \beta_2)^{n-t} (1 + \pi)^n + K$$

Formülde yer alan sembollerin karşılıkları aşağıda yer almaktadır.

Y_f : Bireysel fonda biriken tutar

β_0 : reel ücret artış hızı

W : Nominal ücreti

β_1 : Kıdem tazminatı prim oranı (kesinti oranı)

β_2 : Reel faiz (getiri) oranı

π : Enflasyon

n : Kıdem süresi (kıdem tazminatının alınacağı varsayılan - yıl)

K : Kıdem tazminatına devletin yaptığı katkı miktarını göstermektedir. Kıdem basamaklarına göre farklılaşan oranlarda devlet katkısı ödeneceği öngörülmektedir. Devlet katkısına ilişkin hususlar Tablo 5.6'da yer almaktadır.

$$Y_k = nWn$$

Yukarıda yer alan formül ise hâlihazırda kıdem tazminatının nasıl hesaplandığını göstermektedir.

Modelde enflasyon, reel ücret artış hızı, kıdem tazminatı fonu prim oranı ve reel faiz oranı sabit varsayılarak hesaplamalar gerçekleştirilir. Böylece farklı reel ücret artış hızı

düzeyleri ve farklı fon getiri oranı düzeyleri üzerinden kıdem tazminatı için bireysel fon sistemi hiç kurulmamış olsa işçinin alacağı tazminat tutarının ne kadarına söz konusu fon ile erişilebildiği hesaplanır. Her ne kadar formül yıl üzerinden sunulsa da hesaplamalar aylık nemalanma üzerinden gerçekleştirilir.

Alt Sınır (Yıl)	Üst Sınır (Yıl)	Devlet Katkısı
0	3	% 0
3	6	% 15
6	10	% 35
10	Emekliliğe kadar	% 60

Tablo 5.6. Karşılama Oranı Hesaplamasında Esas Alınan Değişkenler

Ek-8’de yer alan matris, karşılama oranlarını ortaya konmaktadır. Yani yüzde olarak Yf/Yk oranını ifade etmektedir. Bu noktada enflasyon çok az fark yarattığından tabloya farklı enflasyon düzeyleri için ilave senaryolar eklenmesine ihtiyaç görülmez. Matris içerisinde yer alan değerler 100’den çıkarıldığında ise işçinin fon sisteminden doğan kaybına ulaşılır. Örneğin yüzde 3 reel ücret artışı ve yüzde 3 reel getiri oranı ile 25 yıllık fon birikiminin karşılama oranı yüzde 80 olarak tespit edilir. Burada yüzde 100 ise kıdem tazminatı fonu kurulmaması halinde işçinin 25 yıllık emeği karşılığında alacağı tazminat tutarını ifade etmektedir. Dolayısıyla bu senaryoda yüzde 20’lik bir kaybın mevcudiyetinden söz etmek mümkündür. Matriste bireysel kıdem tazminatı fonu karşılama oranının, reel ücret artış oranıyla ters, reel getiri oranıyla doğru orantılı olduğu görülmektedir.

Bu hesapta biriken tutarı yatırıma yönlendirme hakkı işçilerin kendi inisiyatifindedir. Yatırım tercihi yapmayan işçi için Emeklilik Gözetim Merkezi tarafından belirlenen yatırım araçları fon hesabına otomatik olarak tanımlanır.

BTF’ye aktarılan katkı payları için, devlet katkısı kuralları tanımlanır. Devlet katkısından yararlanmayı tercih eden işçi adına katkı payı yatırılan işyerinde çalıştığı ilk üç yıllık süre boyunca BTF’de biriken tutarı çekmeyeceğini, sonrasında da çekim

hakkını en az üçer yıllık periyotlarla kullanmayı kabul ve taahhüt eder. İşçinin bu süreç içinde kendi istek ve kusuru olmaksızın işten çıkarılması, kendi isteğiyle işten ayrılması veya iş değiştirmesi durumunda BTF tutarı işçiye ek faydalar olmaksızın nakit olarak ya da ek faydalar dâhil bireysel emeklilik hesabına aktarım yönünde tercih hakkı sunularak ödenir. Ödemenin bireysel emeklilik hesabına aktarılmasını tercih eden işçi bireysel emeklilik sistemindeki devlet katkısı dâhil faydalardan yararlanmaya da devam eder.

İşçiler BTF’de adlarına tahakkuk eden ve tahsil edilen kıdem tazminatı katkı paylarını ve bunların yatırım araçları bazında sağladığı getirilerini, emeklilik şirketinin sağlayacağı platformlar vasıtasıyla internet üzerinden her an inceleyebilir.

İşçinin aynı anda farklı işverenler yanında çalışması halinde işçi adına her bir işletmenin kendi KTF’si altında BTF hesabı açılır. Ödenen kıdem tazminatı katkı payları ve bunlara ilişkin getiriler her işletme için ayrı BTF hesaplarında takip edilir.

KTF’nin açılacağı emeklilik şirketinin seçimini işveren yaparken, bu çatı fon altında açılacak BTF’lerde biriken katkı payları ve getirilerinin yatırıma yönlendirilmesinde seçilecek yatırım araçlarını tercih hakkı işçiye aittir.

Adına herhangi bir nedenle beş yıl katkı payı yatırılmayan işçinin BTF’si emeklilik şirketi tarafından resen kapatılır. İşçinin tercihinə göre fon tutarı nakden ödenir veya varsa bireysel emeklilik hesabına aktarılır. İşçiye yapılan tebligata rağmen talepte veya tercihte bulunulmaması halinde emeklilik şirketi tarafından emanet hesaplarda izlenir.

İşçinin çalıştığı işletmenin herhangi bir nedenle faaliyetine son vermesi halinde işçinin varsa ödenmeyen ücretlerine bağlı katkı payları GF’den aktarıldıktan sonra işçinin BTF hesabı kapatılır.

BTF’ler ile bunların getirileri, haczedilemez, rehnedilemez, iflas masasına dâhil edilemez.

İşçinin ölümü halinde kanuni mirasçıları BTF’de biriken tutarın tamamını çekmeye hak kazanır.

5.5.6.4.3. Güvence fonu

Modelde önerilen GF özü itibarıyla bir alacak sigortasıdır, belirli bir süre (üç ay) işveren tarafından ödenmeyen ücretleri ve kıdem tazminatı katkı payını ödeme şartını içermektedir. Katkı payının ödenmeme riski hâlihazırda yürürlükte olan Ücret Garanti Fonu da dâhil edilerek GF’de birleştirilir. Fonun işletimi ve yönetimi, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Yönetim Kurulu tarafından yapılır. GF, İşsizlik Sigortası Fonu altında kurulması nedeniyle işverenler tarafından yapılmayan katkı payı ödemeleri devlet garantisi altına alınmış olur. İşverenin; konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, iflası, iflasın ertelenmesi nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde, ödenmeyen en fazla üç aylık temel ücrete ilişkin alacakları GF tarafından işçiye ödenirken, işçiye ödenen toplam tutarı üzerinden belirlenen kıdem tazminatı katkı payı tutarı da BTF’ye aktarılır.

5.5.7. Sosyal Diyalog ve Yönetişim

Türkiye’nin önceki kıdem tazminatı reformu girişimlerinde sosyal tarafların uyumsuzluğu neticesinde ilerleme sağlanamaz.

Önceki reform girişimlerine ilişkin işçi ve işveren kesimi genellikle reformun içeriğini tam olarak bilmediklerini, hazırlanan taslakların paylaşılmadığını veya toplantıdan kısa bir süre önce paylaşıldığını, kamuoyundan edindikleri duyumlar üzerine konuştuklarını sıklıkla belirtirler. Aslında bu durum günümüzde artık geçerli olmayan bir yönetim anlayışını yansıtır.

“Önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek öznesi, merkezi, hiyerarşik bir iş bölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plana alarak, yapan, üreten, bunun için kaynakları ve yetkileri kendilerinde toplayan” yönetim anlayışı 1990’lı yıllardan itibaren değişmeye başlar (Özer, 2015: 207-208). Günümüzde, “önceden belirlenen bir yöne doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirecek, çok aktörlü, yerel, ağsal ilişkiler içinde iletişimsel bir rasyonellik anlayışı içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetişim anlayışına geçilmektedir” (Özer, 2015: 208).

Yönetişim, toplumdaki aktörlere ortaklar olarak bakar ve toplumdaki ekonomik, siyasal ve toplumsal aktörlerin etkileşiminden doğan bir yönlendirme ve denetleme kalıbı olarak görülür (Özer, 2015: 208).

Herhangi bir kamu politikasına ya da reform önerisine ilişkin yönetim sürecinin sonucunda başarıya ulaşılacağı garanti edilemez. Ancak hâlihazırda uyuşmazlığın egemen olduğu bir konuda çözüm için gerekli olan sorunlara ve çözümlere ilişkin anlayışımızın gelişmesine katkı sağlayacak şekilde olabildiğince çok sayıda paydaşın görüşlerini alarak bilgi birikimimizi derinleştirmek ve bunlarda kapsamlı bir analiz yapmak olanaklıdır.

Kıdem tazminatı reformu etkisi bakımından işçiler ve işsizlerin toplamında oluşan yaklaşık 20 milyon kişiyi doğrudan ilgilendirmektedir. Kuşkusuz sosyal diyalog platformlarında işçi ve işveren kesimi temsilcileri yer almaktadır. Ancak önceki başarısız reform deneyimlerinden edinilen tecrübe reformun tartışılacağı tarafların genişletilmesinin faydalı olabileceği yönündedir.

Önceki reform girişimlerinin tamamı tüm işçileri kayıtlı sektörde kurumsal işyerlerini temsil eden, mevzuattaki diğer kurallara olduğu gibi geleneksel kıdem tazminatı sistemine de uyum düzeyi en yüksek olan işveren kuruluşları ile üyelerinin ücret, mali ve sosyal haklarını en üst düzeyde koruyan ve geliştiren, bağladıkları toplu iş sözleşmeleri ile neredeyse üyelerinin tamamı kıdem tazminatlarını azami düzeyde alan Türkiye'nin en güçlü işçi kuruluşları (sendikaları/konfederasyonları) tarafından müzakere edilir.

Önceki reform girişimlerinde kıdem tazminatında sorunlar tespit edilirken de çözümler üretilirken de kurumsal olmayan işyerlerinde kayıt dışı çalıştırılanların, güvencesiz veya geçici olarak çalışanların, sendikal örgütlenmenin olmadığı işyerlerinde çalışanların, işsiz olup iş arayanların reforma bakışı değerlendirilmez. Oysa kıdem tazminatı reformuna ilişkin sorunların çok büyük bir kısmı bu işçileri/işsizleri ilgilendirmektedir.

Çalışmada “dışarıdakiler” olarak adlandırdığımız bu kesimin reforma ilişkin bakış açısının öğrenilmesinin geleneksel sosyal diyalog platformlarında işçi ve işveren kesimi temsilcileri ile uzlaşmaya varılmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Böylesine kapsamlı bir sosyal diyalog ortamı oluşturmakta, “politika oluşturma ve hizmet sunumunda vatandaşların sesini artırmak için bir dizi fırsat sunan” dijitalleşmenin imkânlarından yararlanılabilir (OECD, 2022a: 189).

Bu kapsamda reforma ilişkin temsil edilmeleri noktasında tereddüt duyulan “dışarıdakilerin” de tercihini öğrenmenin reformun sosyal diyalog kısmının önemli bir bileşeni olması gerektiği düşünülmektedir.

Çalışmada çözümün temeline yerleştirdiğimiz “kapsayıcılık” ilkesinin anlam kazanması için reformdan etkilenecek tüm işçilerin hatta işsizlerin de kıdem tazminatı reformuna ve önerilen modele ilişkin bireysel tercihlerinin bilinmesi önemlidir.

Kamusal karar alma süreçlerine işçilerin ve işsizlerin katılımı anlamında dijital katılım, reformun oldukça zorlu bu gerekliliğinin yerine getirilmesine imkân sağlayabilir. Ülkemizde devlet ile vatandaş arasında e-Devlet Kapısı aracılığıyla güçlü ve kapsayıcı bir dijital iletişim alt yapısının bulunması, dijital katılımı mümkün kılan önemli bir avantajdır.

2023 yılı itibariyle e-Devlet Kapısı sisteminde kayıtlı kullanıcı sayısı yaklaşık 30 milyonu kadın, 33 milyonu erkek olmak üzere toplam 63 milyonu aşmıştır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi Başkanlığı, 2023). Hanehalkı Bilişim Teknolojileri Kullanım Araştırması sonuçlarına göre de ülkemizde: 2023 yılında evden internete erişim imkânı olan hanelerin oranı yüzde 95,5; internet kullanım oranı, 16-74 yaş grubundaki bireylerde yüzde 87,1; e-Devlet hizmetlerini kullanan bireylerin oranı ise yüzde 73,9 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, 2023).

Ülkemizin Dijital Türkiye vizyonu ile uyumlu olarak sürekli gelişen e-Devlet Kapısı’na kayıtlı kullanıcı istatistiklerine ve TÜİK tarafından gerçekleştirilen hanehalkı bilişim teknolojileri kullanım araştırması sonuçlarına bakıldığında dijital katılımın erişim ve güvenilirlik gibi temel sorunlarının ülkemiz açısından büyük oranda aşıldığı görülmektedir.

Dijital katılım yoluyla işçilerin ve işsizlerin karar sürecine doğrudan erişimi: çalışan/işsiz, sendika üyesi olan/sendika üyesi olmayan, yaş ve eğitim durumu, çalışma süresi, ücreti gibi temel değişkenler üzerinden beklentilerin ve tercihlerin öğrenilmesine ve analiz edilmesine, elde edilen sonuçlara göre modelin yeniden

gözden geçirilmesine, böylece reformun kamuoyunun tercihlerine göre başarılı bir biçimde sonuçlandırılmasına imkân sağlayabilir.

Dijital katılımın e-Devlet üzerinden gerçekleştirilmesi veri toplama ve analiz sürecinde dijital verilerin güvenilirliği ve anonimliğinin korunması için güvenli bir ortam sağlamaktadır. Bununla birlikte, dijital katılım nitelikli kişisel verilerin toplanmasını gerektiren bir uygulamadır. Bu kapsamda, anonim veri için her katılımcıya gerçek kimliği ile eşleştirilemeyecek şekilde benzersiz bir katılımcı kimliği atanmalı; sistemde toplanan gerçek kişilerin tercih ve beklentilerine ilişkin veriler katmanlı erişim yetkisi çerçevesinde şifrelenerek saklanmalıdır.

Bu yönüyle dijital katılımın Türkiye'nin kıdem tazminatı reformunun karar sürecine "içeridekilerin ve dışarıdakilerin" doğrudan katılımına imkânı sağlaması, reformun kamuoyunun tercihlerine uygun olarak sürdürülmesinde önemli bir politika aracı işlevi görecektir.

5.5.8. Modele İlişkin Değerlendirme

Kıdem tazminatı fonu tartışmalarında en çok üzerinde durulan konular işçiler bakımından 30 günlük giydirilmiş ücret başta olmak üzere kazanılmış haklar, işverenler bakımından ise kıdem tazminatının maliyeti olarak öne çıkar.

Bununla birlikte, sistemin temel sorununun kapsayıcı olmamasından kaynaklandığı görülmektedir. İşçi kesimi tarafından Türkiye'de kıdem tazminatının işsizlik sigortası, iş güvencesi, emekli ikramiyesi işlevlerinin ötesinde işçinin ücretinin saklı kısmı olduğu savunulsa ve çalışmada da bu görüş doğrultusunda model önerisinde bulunulsa da faydalanıcı kapsamının yüzde 20 düzeyinde olduğu belirtilmesine rağmen kıdem tazminatının kapsayıcılığının iyileştirilmesine yönelik öneriler üzerinde işçi kesimi uzlaşa sağlamaktan uzak görünmektedir. İşveren kesimi tarafından kıdem tazminatı işletmelere getirdiği mali yükün göreceli olarak fazla olduğu, 30 günlük kıdem tazminatının uluslararası rekabeti güçleştirdiği kayıtlı sektörü kayıt dışılığa yönelttiği belirtilse de yararlanıcı sayısı düşünüldüğünde işletmeler üzerinde gerçek kıdem tazminatı maliyetinin % 8,33'ün oldukça altında gerçekleştiğinin kabulü gerekir.

Özellikle işten çıkış bildirgeleri SGK'ya kayıtlı işyerlerini gösterdiğine göre, kıdem tazminatını hak edecek şekilde yapılan bildirgelerin oranının yüzde 20 düzeylerinde

kalması gerçek kıdem tazminatı yükünü göstermese de en azından işverenin iddiasının çok altında bir düzeyde gerçekleştiği hakkında bir fikir verebilir. Kıdem tazminatına hak kazanacak şekilde işten çıkarılan işçilerin ne kadarının kıdem tazminatı alabildiği, alanların da tamamını alıp alamadığı bu tartışmadaki ayrı soru işaretleridir.

Bu çalışmada incelenen ülkelerde başlatılan reformlarda geleneksel kıdem tazminatının kapsayıcı olmaması üzerinde yürütülen tartışmaların reforma yönelime katkı sağladığı anlaşılmaktadır.

Hatta Avusturya örneğinde birçoğu Avusturya vatandaşı olmayan diğer ülkelerden geçici süreli olarak mevsimlik işlerde çalışmaya gelen geçici işçilerin geleneksel kıdem tazminatından yararlanamaması sistemin kusuru olarak görülür ve reform önceki sisteme göre çok daha az cömert olan fayda tasarımıyla, yani yalnızca kurumsal işyerlerinde belirsiz süreli iş sözleşmesi ile toplu iş sözleşmesinden faydalanarak çalışan “içeridekilerin” değil geçici işlerde çalışanların, mevsimlik işçilerin hatta iş arayanların yani “dışarıdakilerin” de lehine olacak şekilde, sosyal tarafların mutabakatıyla kapsayıcılık üzerine inşa edilir.

Çalışmada önerilen modelin temel amacı da işçi ve işveren kesimi temsilcilerinin beklenti ve endişelerini tamamen olmasa da kısmen giderirken sistemi kapsayıcılık üzerine inşa etmektir. Bu yönüyle Türkiye’nin reform girişimlerindeki başarısızlığın nedeni kıdem tazminatında kapsayıcılığın artırılması gerekliliğine ilişkin sosyal tarafların mutabakatına ulaşamamasıdır.

Ülkemizin geçmiş reform deneyimlerinde, bireysel hak ve yükümlülük değişimlerinin olabileceği ancak tüm işçiler ve işverenler bakımından toplam faydayı artırmanın mümkün olduğunu ispat etmek, kamuoyuna reformu tüm şeffaflığı ile anlatarak tercihlerini öğrenmek denenmemiştir.

Reform sürecini başarıyla tamamlayan ülkelere bakıldığında kıdem tazminatının kapsayıcılığının artması, yani faydanın yalnızca işgücü piyasasında görece iyi konumda olan işçi kesimine; maliyetin de kurumsal işletmelere dağılması yerine faydanın ve maliyetin yeniden tahsisi yolunun seçildiği görülür.

Böylece bazı işçilerin geleneksel kıdem tazminatına göre azalan faydasını, daha önceden bu faydadan hiç yararlanmadığı halde yararlanmaya başlayan işçiler tazmin ederler.

Bu kapsamda işçiler tek tek farklı konumlanmalarına rağmen bir bütün olarak ele alındığında önceki duruma göre bir üst farksızlık eğrisinde konumlanmaya başlar.

İncelenen ülkelerde geleneksel kıdem tazminatının, Avusturya’da bireysel tasarruf hesaplarına dönüştürülmesinin, Şili’de İSTH ile entegre edilmesinin, Güney Kore’de TES planları ile ikame edilmesinin arka planında işçiler ve işverenler açısından fayda ve maliyet açısından farklılıkları azaltma yönündeki çaba görülebilir.

Bu çabanın sağladığı işgücü hareketliliği ile istihdamın artıracacağı, işsizlikle mücadeleye katkı sağlayacağı, işgücü verimliliğini olumlu etkileceği ve bir bütün olarak ekonomik etkinliği artıracığına inanılır.

Fon sisteminin Ek-8’de yer alan karşılama matrisinde de gösterildiği üzere işçinin son ücreti ile kıdem yılı üzerinden hesaplanan geleneksel kıdem tazminatı kadar cömert ödemeler sunması beklenmez.

Faydanın hakkaniyete uygun olarak tüm işçilere yayılması amaçlanır. Fon sisteminin ülkemiz bakımından amacı kamu kesiminin uzun vadeli kaynak ihtiyacını gidermek ya da oluşacak mali kaynak ile ulusal finansal piyasalara derinlik kazandırmak da değildir; en azından olmamalıdır. Bu sayılanlar fon sisteminin asli amacı olarak görülmemeli, sağladığı dışsallıklar olarak kabul edilmelidir.

Bu bakımdan hak kazanma anında tasarruf ve tüketim arasında karar tamamen işçinin tercihi olmalıdır. Ülkemizde iş güvencesi hükümlerinin işçilerin yarısını kapsamadığı, işsizlik sigortasına hak kazanma şartları bir tarafa, işsizlik ödeneğinin ise hak kazananlar bakımından da süre ve tutar bakımından yetersiz olduğu söylenebilir. Bu bakımdan kıdem tazminatı fonunun işçinin bu yönde bir tercihi olmaksızın emeklilik ikramiyesine dönüştürülmesi uygun bulunmamaktadır.

Türkiye’nin önceki bazı reform girişimlerinde kıdem tazminatının işçi tarafından emekliliğe kadar kullanılmasının sınırlandırılması suretiyle emeklilik ikramiyesine dönüştürülmesinin önerildiği görülür.

Arkasında ulusal tasarrufların artırılması gibi önemli bir kamu politikası tercihi bulunduğu ve ulusal ekonomimiz açısından bu tercihin önemli ve anlamlı olduğu söylenebilir. Bununla birlikte tasarruf kavramının işçinin kıdem tazminatını hak ettiği halde kullanamaması sonucunu doğurmaması gerekir.

Sayma yoluyla da işçilerin tüketim konularını (ilk ev edinimi, sağlık gideri, evlilik, eğitim vb.) belirleyip istisnalar getirmek de bu sakıncayı giderme açısından etkin bir çözüm olarak görülmemektedir.

Hakkaniyete uymayan bu reform bileşenine önerdiğimiz modelde doğrudan yer verilmez. Ancak işçi ve işverenin tercihleri doğrultusunda önerilen modelin KTF bileşeni üzerinden TES planına veya BTF bileşeni üzerinden bireysel emeklilik sistemine evrilmesi ya da bu sistemlere biriken fonların aktarılması mümkündür.

Modelde tasarruf kararının tamamen işçinin tercihi olması, uzun vadeli tasarruf tercihinin zorunlu olmaması ancak yapılması halinde devlet katkısı ile teşvik edilmesi önerilmektedir. Tasarrufun zorunlu olması modelin toplumsal olarak benimsenme olasılığını azaltıcı bir etki gösterir.

Bunun yanında işçinin ücretinin saklı kısmı olarak kabul edilen yani aslından işçinin o işyerinde geçmiş emeğinin karşılığı olarak görülen bu nedenle işçiler arasında “yıpranma” tazminatı olarak adlandırılan kıdem tazminatının varlık amacından da uzaklaşılır.

Türkiye için önerilen bu modelin ilk faydası kıdem tazminatı hakkına sahip olan tüm işçilerin erişebildiği, şeffaf olarak edinilen faydayı takip edebildiği bir sistem kurmasıdır.

İkinci faydası kıdem tazminatının asli amacına uygun olarak etkin bir insan kaynakları aracı olarak işlev görmesidir. Fon modeli, verimli iş ilişkilerini ödüllendirirken, verimsiz iş ilişkilerinde işten çıkarma ya da işten ayrılma maliyetinin ağırlığını en aza indirmekte, işçinin ve işverenin etkin karar verme sürecini desteklemektedir.

Modelin üçüncü faydası, kıdem tazminatı kaynaklı hukuki uyuşmazlıkları azaltmasıdır. Kıdem tazminatının işçi ve işveren arasında ihtilaf konusu olmaktan çıkarılması modelin çalışma hayatına önemli bir katkısıdır.

Dördüncü faydası ekonomik istikrarsızlık dönemlerinde geleneksel kıdem tazminatı ödemelerinin işletmeler üzerinde oluşturduğu mali baskıyı uzun vadeye yayarak hafifletmektedir.

Beşinci faydası, işyerine bağlılığa uymayan ve iş disiplini bozan davranışları engelleyerek çalışma barışını korumasıdır. Model önerisinin her durumda ödeme tercihine böyle bir istisna getirilmesi

Modelde işverenler bakımından olası gider olarak görülen toptan ödeme şeklindeki geleneksel kıdem tazminatını, aylık katkı paylarına dönüştürerek sürekli ve cari bir gider kalemine dönüştürülmesi eleştirilebilir.

Bununla birlikte, mevcut sistemin hem uluslararası alanda haksız rekabete neden olduğu, hem de işletmeler arasında yüksek kıdem tazminatı ödemelerinin hukuki uyuşmazlıkları artırdığı ve kayıt dışılığı teşvik ettiği Çalışma Meclisi konuşmalarında işveren kesimi temsilcilerinin sıklıkla dile getirdiği hususlardır.

Sonuç olarak işveren kesiminde geleneksel kıdem tazminatında değişim isteği olduğu açıktır. Bu değişimin geleneksel kıdem tazminatının yürürlükten kaldırılması veya refah devletinin kazanımlarının yok sayılarak geriye götürülmesine yönelik olmasının mümkün olmadığı da kolaylıkla tahmin edilebilir.

Kıdem tazminatı hitap ettiği kitle bakımından ülkemizde uzun yıllar vaat siyasetinin nesnesi olan bir konudur. Hatta kıdem tazminatının 1950'li yıllarda başlayan gelişiminin refah devleti döneminde siyasi partilerin programlarında da yer almak suretiyle, sürekli genişlemesini sürdürdüğü, hatta neoliberal etkinin hissedildiği 1980'li yıllarda birçok refah devleti uygulaması terk edilirken, evlilik halinde kadın işçiye kıdem tazminatı ödenme hakkının getirildiği bilinmektedir.

Kıdem tazminatında, 1975 yılında tavan uygulaması getirilir, son olarak da 1982 yılında tavan uygulamasının sınırlılığı artırılır. Görüldüğü üzere, 1980'li yıllardan günümüze kıdem tazminatı uygulaması refah devleti döneminde şekillendiği haliyle varlığını sürdürmektedir.

Bununla birlikte, işçiler için olduğu kadar işverenler içinde Pareto etkin noktadan uzakta olduğu kabul edilmelidir. Kurumsal işyerleri bakımından haksız rekabet

oluşturduğu iddiasını doğrular nitelikte kıdem tazminatı iřđi-işveren uyuşmazlıklarında ilk sıralarda yer alır.

Bu nedenle reformun iřđiler için olduğu kadar işverenler bakımından da fayda üretme potansiyeli olduğu, reformun temel motivasyonunun ise kapsayıcılık olması gerektiği söylenebilir.

Diğer ölkelerde reformu başarıya ulaştıran ve uzlaşıyı temin eden anahtar kavramın kazanılmış haklara saygı ve geleneksel kıdem tazminatından farklı olarak reform ile önerilen modelin faydayı tüm iřđilere yeniden tahsis yoluyla dağıtması yani kapsayıcılığı ön plana çıkarmasıdır.

Ölkemizin reform girişimini de başarıya ulaştıracak kapsayıcı bir modele sahip olunması ve kazanılmış hakları korunması olduğu düşünölmektedir. Bu bakımdan önerilen modelde iş kanunlarına tabi tüm iřđiler sözleşme türüne bakılmaksızın sisteme dâhil edilmekte, geleneksel kıdem tazminatı ile çalışanların iş sözleşmelerinin devamı süresince isterlerse o sistemde kalma tercihlerine saygı duyulmaktadır.



6. SONUÇ

Çalışmada, ülkemiz kıdem tazminatını reformunun, reform gündeminde yer almasına rağmen hayata geçirilememesinin nedenleri reform sürecini gerçekleştiren seçilmiş diğer ülkeler ile karşılaştırmalı olarak araştırılmaktadır. Ayrıca çalışma, ülkemiz reform gündeminde yeniden öncelik kazanması halinde olası bir kıdem tazminatı reformu için ulaşılan bulgular doğrultusunda bir öneri seti de sunmaktır.

Ülkemizde belirlenmiş fayda esasına dayalı olarak tasarlanan kıdem tazminatının reform gündeminde yer alması esasında birçok sosyal diyalog platformunda tartışılması bakımından 1950’li yıllara kadar tarihlenebilirse de reform önerisinin resmi olarak ilk kez yasal hale geldiği 1975 yılı bu çalışmada milat olarak kabul edilir.

Bu yönüyle Türkiye’nin kıdem tazminatı reformu, TBMM tarafından yasama süreci tamamlanan, Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren, ancak aradan yarım asra yakın bir süre geçmesine rağmen uygulamaya safhasına bir türlü geçemeyen ilginç bir reform denemesidir.

Kıdem tazminatı reformu bağlamında, hiçbir ülkede, reformun temel parametrelerinin yani sistemin üzerine kurulacağı esasların yasal olarak belirlenmesinin üzerinden yarım asra yakın bir süre geçmesine rağmen, uygulamaya dönük bir ilerleme sağlanamayan bir örneğe rastlanmaz.

Bu yönüyle, ülkemizin kıdem tazminatı reformunun, kendine özgü yasal ancak uygulanamaz niteliği ile dünyada tek örnek olduğu söylenebilir.

Çalışmada bu bakımdan tarihsel bir bakış açısıyla, dönemsellik kurgusunu kullanarak, ülkemizin içinden geçtiği önemli siyasal, ekonomik ve toplumsal süreçleri içerecek şekilde kıdem tazminatının doğuşu, gelişimi ve değişimi incelenir. Yasal metinlerin incelenmesi ise yalnızca değişimleri görmek, çalışmanın araştırma sorusuna yanıt verme imkânı sağlayan çıktılarını anlamlandırmak için kullanılır. Bu yönüyle kıdem tazminatına ilişkin yasal metinlerin ya da yargı kararlarının, salt hukuki bir değerlendirmesinin yapılmasından, hâlihazırda literatürde birçok örneği bulunduğu da dikkate alınarak, özellikle kaçınılır.

Kıdem tazminatı tarihsel koşullar içinde on dokuzuncu yüzyılın sonlarında, yani yasal olarak herhangi bir zorunlu düzenlemeye konu olmadığı bir dönemde, birçok firmada işyerlerinde verimliliği artırmanın, işçilerin işyerine bağlılığını sağlamanın bir aracı olarak ortaya çıkar. Bu durum, kıdem tazminatının asıl mucidinin işverenler olduğunu açıkça gösterir. Çünkü anılan dönem itibarıyla çalışma hayatında, sendikal hareketin daha doğmadığı, örgütlü bir işçi kesiminin olmadığı, devletin işçileri koruyucu rolünü henüz üstlenmediği açıktır.

Bu basit tespit kıdem tazminatına ilişkin reform tartışmalarında genellikle göz ardı edilir. Görmezden gelinen bu gerçekliğin reform sürecine katkı sunması mümkün iken kıdem tazminatının başlangıcını bu tarihsel arka plandan koparmak, ilk yasal düzenlemeden önce hiç uygulanmadığını varsaymak, reform alternatiflerini daha oluşum aşamasında sınırlılığa mahkûm etmek anlamına gelir.

Bu yönüyle, kıdem tazminatı, devletin çalışma hayatına etkin bir “düzenleyici” rolüyle girdiği yirminci yüzyılın ikinci ve üçüncü çeyreğinden çok daha önceki dönemde, işletme düzeyinde kurumsal olarak uygulanmaktadır. Genel kabulün aksine kıdem tazminatı, düzenleyici devletin, “işverenlere rağmen” işçilere sunduğu bir kazanım değildir.

Aslında ilk olarak, mal ve hizmet üretiminde işgücü ile rekabet avantajı sağlamayı, işçileri ile uzun dönemli ve istikrarlı bir istihdam ilişkisi kurmayı hedefleyen işverenlerin kullandığı mali yönü olan bir araçtır. Bu aracın esas amacı işçinin refahını artırarak, işçi üretkenliğini daha fazla artırmak ve üretimde sürdürülebilirliği garanti altına almaktır. Bu bakımdan, uzun dönemli istihdam ilişkisini sürdürmenin maliyet etkin bir yolu olarak görülür. Çünkü işçinin işyerinde istihdam sürekliliğini sağlarken, bağlılığın bedelini gerçek üretkenliğinin üzerinde artırmak rasyonel değildir.

Bu bakımdan, kıdem tazminatı işveren tarafından işçinin işyerine bağlılığını ertelenmiş bir yükümlülük olarak ancak cari fiyatlarla elde etme imkânı sağlayan, işçinin tek taraflı olarak bu bağlılığı ihlal etmesi halinde, işverenin ertelenmiş yükümlülüğünün ilk günden itibaren geçersiz kılındığı, varlığı rekabet ve sürdürülebilirliğe ilişkin işverenin ticari kaygılarına dayanan, kapitalist sistem ile çelişmeyen aslından bu ekonomik sistem ile tam uyumlu, her toplumun ekonomik, sosyal ve siyasal normlarına göre şekil alan kadim bir uygulamadır.

Bu çalışmada ulaşılan ilk sonuç, ülkemizde gerçekleştirilemeyen reform denemeleri incelendiğinde, kıdem tazminatına yukarıda belirtilen açıklamaların çok uzağında anlamlar yüklendiğidir. Reform denemelerinde düşülen temel yanlış, kıdem tazminatına işçinin ihtiyacı olduğuna yönelik düşüncenin sorgulanamaz, tartışılmaz bir gerçek olarak kabul edilmesidir. Aksine, kıdem tazminatına işverenin ihtiyaç duyduğu ise ekseriyetle gözden kaçırılır.

İşçi kesimi temsilcileri kıdem tazminatını savunulması gereken bir “kale” olarak konumlandırmaktadır. Mecazi anlamda bu güvenli alan içinde geçirdiği sürede, “kazanılmış hak” olmayan ancak “beklenen hak” niteliği ile işçinin hareketliliğini kısıtlayan kıdem tazminatı, süre uzadıkça işçinin daha iyi bir işe erişimini ya da daha yüksek bir ücret düzeyine geçişini kısıtlar. Bu işçi bakımından önemli bir fırsat maliyeti olduğu anlamına gelirken, işveren bakımından işyerinde “sonlandırıl(a)mayan” verimsiz iş ilişkilerinin ortaya çıkması sonucunu doğurur.

İşçiler, asimetrik bilgi sorununun da etkisiyle, daha yüksek bir ücret düzeyine erişebilecek iken güvenli alandan kendi isteğiyle çıkmanın, kıdem tazminatından vazgeçme anlamında cari bir bedeli olduğunu düşünür, tazminat halen olasılık olsa da bunu kaybetmekten kaçınır. Bu durumda, kıdem tazminatı, işverenlere ücret düzeyini baskılama imkânı sağlayan eşsiz bir araca dönüşür. Bu kapsamda, çalışmada ulaşılan ikinci sonuç, kıdem tazminatı tanımlanırken düşülen yanlış neticesinde, kıdem tazminatı uygulamasının, işçi ve işveren davranışlarını rasyonel olmaktan uzaklaştırdığı, optimal seviyede fayda sağlanacak ekonomik kararlar yerine; davranışsal ekonominin temel varsayımlarına göre karar alma sürecinin oluştuğudur. Buna göre, karar alınırken, kayıplardan kaçınmak için riskleri en aza indirme ön plana çıkar, sezgisel hareket etme yaygınlaşır, sosyal normlar ve sosyal çevrenin etkisi önemli bir unsur haline gelir, uzun vadeli hedefler göz ardı edilirken, elde edilen “ihtimali” kazanıma aşırı değer atfetme gibi bilişsel önyargılar devreye girer. Sonuçta işçi ve işveren için kıdem tazminatı, varlık sebebinin aksine, istihdam piyasasında oluşturduğu katılık neticesinde piyasa başarısızlığının unsurlarından biri olarak, başta işçiler olmak üzere toplumun refahını da etkiler.

Tanımlanmış fayda esasına dayanan kıdem tazminatı uygulaması katı işgücü piyasası düzenlemelerinin başında sayılır. Bu bakımdan, tanımlanmış fayda esasına dayalı

sistemler genellikle, hak kazanma koşulu olarak işçinin kendi isteğine bağlı olmayan işten çıkarmaları esas alır. Çalışma hayatını düzenleyen kuralların, ekonomik konjonktürdeki değişmelere dinamik şekilde uyum sağlama ihtiyacına rağmen, sınırlı hak kazanma koşulları ile kurgulanan tanımlanmış fayda esasına dayalı kıdem tazminatı sistemi, işe alma ve işten çıkarma kararlarını durağanlaştırır. Bu durağanlık, belirsiz süreli iş sözleşmesi ile çalışan, sendikal örgütlenmenin olduğu, toplu iş sözleşmesi düzeni olan kurumsal işyerlerinde bulunan işçiler bakımından avantaj sağlar. Tam bu noktadan hareketle, ulaşılan üçüncü sonuç, ülkemiz kıdem tazminatı sisteminin “İçeridekiler-Dışarıdakiler Kuramı” ile tam uyumlu bir tasarıma sahip olduğudur.

Ülkemiz işgücü piyasasında, belirsiz süreli iş sözleşmesi ile sendikal örgütlenmenin olduğu, toplu iş sözleşmesi düzeni olan işyerlerinde çalışan işçiler yani “içeridekiler” ile işsizler, iş arayanlar ya da sürekli iş bulamayanlar, kurumsal olmayan işyerlerinde kayıt dışı çalışanlar yani “dışarıdakiler” keskin bir biçimde ayrılmaktadır. İçeridekiler istemsiz olarak da olsa “dışarıdakilerin” istihdam edilebilirliğini olumsuz etkiler. Bu bakımdan, ülkemizde “içeridekiler” ve “dışarıdakiler” arasındaki “eşitsizlik” üzerinde yükselen düalist yapıda bir işgücü piyasası görülür. Kıdem tazminatı bu yapının tek sebebi olmasa da yapılacak bir reform ile faydayı “dışarıdakilere” yaymanın en önemli aracı olmaya adaydır.

Günümüzde teknolojik dönüşümlerle üretim süreçleri önemli oranda dijitalleşmekte, nesnelerin interneti ile sürekli iletişim halinde olan yapay zekâ ve makine öğrenimi destekli otomasyonlar sürekli olarak gelişmektedir. İşleri akıcı hale getirmeyi, çalışanların veya müşterilerin üzerindeki yönetsel yükü azaltmayı, özellikle rutin işlerde çalışanların sayısını azaltmayı ve bazen de iş yükünü müşterilere aktararak para tasarrufu sağlamayı amaçlayan bilgisayar tabanlı otomatikleştirilmiş sistemleri ifade eden robotik bürokrasi tüm dünyada yaygınlaşmaktadır (Özer, 2023: 352). Robotik bürokrasiler otomasyon süreçlerindeki gelişmelerin de etkisiyle mevcut ve gelecek yüzyılın hâkim yönetim paradigmasının en önemli aracı olma yolunda hızla ilerlemektedir (Özer, 2023: 354). Otonom bir robotun yapay zekâ ile bilişsel açıdan akıllı bir robota evrilmesi, kesinlikle yapay zekânın en heyecan verici ve zorlu hedeflerinden biridir (Özer, 2023: 364). Yapay zekâ uygulamalarındaki gelişmeler

dikkate alındığında, bu hedefin gerçekleşmesinin görece kısa bir zamanda gerçekleşmesinin muhtemel olduğu söylenebilir. “Doğal olarak akıllı teknolojideki hızlı dönüşümler, akıllı yasal düzenlemeleri gerektirmektedir” (Özer, 2023: 367). J.J. Rousseau, iyi yasaların, daha iyilerinin yapılmasına imkân sağlayacağını belirtir. Yapay zekânın yarattığı fırsatları ve tehditleri ele alan iyi bir yasal düzenlemenin yapılmaması halinde, küresel ölçekte birçok sektörde konumları işgücü devir maliyetleri ile korunan “içeridekilerin”, yapay zekâ ile hareket eden makinelere karşı imtiyazlı konumlarını kaybedeceği; “dışarıdakilerin” ise çalışma ve yaşam koşullarının göreceli olarak kötüleşeceği söylenebilir.

Bu minvalde, bu çalışmadan elde edilen bulgulardan yola çıkıldığında sunulabilecek ilk çözüm önerisi; bir reformun ancak gerekli sosyal diyalog ortamının ve uzlaşî kültürünün hâkimiyetinde gerçekleştirilebileceğine yönelik farkındalığa tüm tarafların sahip olmasının sağlanmasıdır. Böyle bir ortam ve uzlaşının sağlanması reform sürecinin yeniden akamete uğramasını engelleyebilir. Ancak geleneksel sosyal diyalog platformları yanında Dijital Türkiye vizyonu ile uyumlu olarak e-Devlet Kapısı üzerinden işçilerin ve işsizlerin görüşlerinin daha yüksek bir oranda yansıtılmasının başarılı bir reform süreci için önemli olduğu düşünülmektedir.

Ülkemizdeki kıdem tazminatı reformunun temel hedefi, tüm tarafları Pareto etkin bir noktaya yaklaştırmak olmalıdır. Böyle bir hedefe sahip olan bir reformun temel parametrelerinin tartışılması ancak uzlaşının ve sosyal diyalogun egemen olduğu bir ortamda mümkündür.

Bununla birlikte, çalışmada incelenen seçilmiş ülke örnekleri üzerinden, ülkemizin kıdem tazminatı reformunun, tam finansmanı esas alarak dış finansmana dayanan iş kanunlarına tabi tüm çalışanları kapsayan bir model tercih edilerek gerçekleştirilebilir olduğu değerlendirilmektedir. Modelin aşağıda açıklanan temel ilkeler üzerinden tasarlanması önerilir.

Çalışma bakımından ilk ve en önemli olan ilke kapsayıcılıktır. Reformun temel yaklaşımı, “içerideki ve dışarıdaki” tüm işçilerin yararlanmasına imkân sağlamak olmalıdır. Başarılı reform örnekleri, geleneksel kıdem tazminatına kıyasla daha kapsayıcı kurgulanan modellere sahiptirler.

Seçim serbestisi, ikinci ilkedir. Bu ilke, reform yürürlüğe girmeden önce çalışan işçilerin reform sonrasında oluşturulacak yeni sisteme geçişlerinin kendi seçimlerine bırakılmasını ifade eder. İşçi isterse “ihtimali” kıdem tazminatı hakkını mevcut sistemde koruyup, yeni sisteme geçebilmelidir. Seçimine bağlı olarak yürürlükte bulunan iş sözleşmesi kıdem tazminatına hak kazanacak ya da hak kazanmayacak şekilde sona erene kadar yeni sisteme geçme zorunluluğu olmamalıdır. Ancak, çalışma hayatına yeni katılan yani ilk kez sigortalı olan işçilerin ve daha önceden çalışma hayatına katılmakla birlikte reformun yürürlük tarihinden sonra, iş değiştiren işçilerin de yeni sisteme otomatik katılımı esas olmalıdır. Bu ilke, reformun kapsayıcılığını geciktirmekle birlikte, çalışmada incelenen ülkelerde reformun toplumsal kabulüne önemli oranda katkı sağladığı görülür.

Sonraki ilke, kazanım ilkesidir. Yeni sisteme dâhil olan işçiler çalıştıkları tek bir gün için dahi başkaca bir şart olmaksızın tazminata hak kazanabilmelidir. Tazminata hak kazanılmasında çalıştığı gün için işçi adına çalıştığı günün katkı payının yatırılmış olması yeterli sayılmalıdır. Seçilmiş ülke örneklerinde tahakkuk aşamasında bu ilkeye uyulduğu, tahsil aşamasında ise uyulmadığı görülür.

Reformun dördüncü ilkesi, kesinliktir. Kıdem tazminatı katkı payının tahakkuk ve tahsili periyodik olarak işverenden yapılmalıdır. Reform sonrasında fona katılanlar bakımından kıdem tazminatı işverenin muhasebe kayıtlarında karşılık ayrılan iç finansmana bağlı ödeme süresi belirsiz ihtimali bir gider kalemi olmaktan çıkarılmalıdır.

Finansal kararlara saygı sosyal ve kültürel normlara uyumlu bir sistemin vazgeçilmez bir ilkesidir. Bu ilke uyarınca, hesap türü (yatırım/mevduat), yatırımın yönlendirileceği finansal enstrümanlar ve likidite tercihi tamamen işçinin kararına bırakılmalıdır.

Altıncı ilke, önceliktir. Kıdem primlerinin, vergi ve diğer prim alacakları dâhil diğer tüm alacaklara göre öncelikli olacağı açık olarak ilgili mevzuatta düzenlenmelidir.

Son ilke sürdürülebilirliktir. Kurulan sistemin sürdürülebilirliği Emeklilik Gözetim Merkezi bünyesinde oluşturulacak sosyal tarafları temsilen finans alanında uzman akademisyenlerin yer alacağı teknik bir kurul aracılığıyla sürekli izlenmelidir. Bu kapsamda, tasarımıdan itibaren, sürdürülebilirliğine yönelik tüm aktüeryal

hesaplamalar ve ileriye dönük projeksiyonlar bilimsel yöntemlere göre yapılmalıdır. Sürdürülebilirliği tehdit eden tüm unsurlar, ahlaki tehlikeler tespit edilmeli ve sistem dışına çıkarılabilmelidir. Bu ilkenin, siyasal etkilerden arındırılarak uygulanamaması halinde, ülkemizin başarısız bir reform sürecini deneyimlemesi yanında, ciddi hak kayıpları oluşması ve hâlihazırda kıdem tazminatına taraf olmayan devletin, politika başarısızlığı kaynaklı önemli tutarda ek bir maliyetle karşılaşma riski olduğu dikkate alınmalıdır.

Bu ilkeler doğrultusunda yapılan bir reform girişimi ile kıdem tazminatını, tüm işçileri koşulsuz kapsamına alan, üretkenlik ve verimlilik artışını destekleyen, işsizlikle ve kayıt dışı istihdamla etkin olarak mücadele eden modern bir insan kaynakları aracına dönüştürmek olasıdır.

Bu yönüyle önerilen modelin, ulusal ekonomimizin rekabet gücünü ve çalışanların refahını arttırma, geleneksel kıdem tazminatı uygulamasının çok ötesinde bir kapsayıcılıkla tanımlanmış katkı esası ile hukuki uyumsuzlukları ortadan kaldırarak işyerlerinde çalışma barışına katkı sağlama potansiyeline sahip olduğu değerlendirilmektedir.



KAYNAKLAR

- 241 Sıra Sayılı Kanun Tasarısı. (1982).
(https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c007/mgk_01007123ss0505.pdf, Erişim Tarihi: 16.01.2020).
- 1186 Sayılı Kanun. (1969, 03.11.1969). *T.C. Resmî Gazete*.
(<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/13341.pdf>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- 2320 Sayılı Kanun. (1980, 23 Ekim 1980). *T.C. Resmî Gazete*.
(<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17140.pdf>, Erişim Tarihi: 12.08.2022).
- 2762 Sayılı Kanun. (1982, 11 Aralık 1982). *T.C. Resmî Gazete*.
(<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17895.pdf>, Erişim Tarihi: 11.08.2022).
- 2869 Sayılı Kanun. (1983, 30.07.1983). *T.C. Resmî Gazete*.
(<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18120.pdf>, Erişim Tarihi: 11.08.2022).
- 3246 Sayılı Kanun. (1986, 10.01.1986). *T.C. Resmî Gazete*.
(<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18984.pdf>, Erişim Tarihi: 30.05.2023).
- 5518 Sayılı Kanun. (1950, 31.01.1950). *T.C. Resmî Gazete*.
(<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7420.pdf>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- 5868 Sayılı Kanun. (1952, 13.02.1952). *T.C. Resmî Gazete*.
(<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/8033.pdf>, Erişim Tarihi: 13.08.2022).
- 7438 Sayılı Kanun. (2023, 03.03.2023). *T.C. Resmi Gazete*.
(<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/03/20230303-8.htm>, Erişim Tarihi: 02.05.2023).
- Acemoglu, D. ve Angrist, J. D. (2001). Consequences of employment protection? The case of the Americans with Disabilities Act. *Journal of Political Economy*, 109(5), 915-957. doi:10.1086/322836
- Acevedo, G., Eskenazi, P. ve Pagés, C. (2006). Unemployment Insurance in Chile: A New Model of Income Support for Unemployed Workers. *World Bank Social Protection Discussion Paper*.
(<http://documents.worldbank.org/curated/en/262071468329399756/Unemployment-insurance-in-Chile-A-new-model-of-income-support-for-unemployed-workers>, Erişim Tarihi: 02.07.2022).
- Addison, J. T. ve Teixeira, P. (2005). What Have We Learned about the Employment Effects of Severance Pay? Further Iterations of Lazear Et al. *Empirica: Journal of Applied Economics and Economic Policy - Sponsored by the Austrian Economic Association and the Austrian Institute of Economic Research*, 32(3-4), 345. doi:10.1007/s10663-005-4934-6
- Addison, J. T., Teixeira, P. ve Grosso, J.-L. (2000). The Effect of Dismissals Protection on Employment: More on a Vexed Theme. *Southern Economic Journal*, 67(1), 105-122. doi:10.2307/1061615
- Ahmad, F. (2008). From Empire to Republic : Essays on the Late Ottoman Empire and Modern Turkey. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Ahmad, F. (2017). Cumhuriyet Türkiye'sinde Sınıf Bilincinin Oluşması, 1923-1945. D. Quataert ve E. J. Zürcher (Ed.), *Osmanlı'dan Cumhuriyet Türkiye'sine İşçiler, 1839-1950 içinde* (ss. 123-154). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2023). Sosyal Yardım Programlarımız. (<https://www.aile.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz/>, Erişim Tarihi: 01.06.2023)

- Aktan, C. C. (1995). Klasik liberalizm, neo-liberalizm ve libertarianizm. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(1), 3-32.
- Akyiğit, E. (2022). *İş Hukuku* (14. bs.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Alper, Y. (2012). Sosyal Güvenlik. A. Tokol ve Y. Alper (Ed.), *Sosyal Politika* içinde (ss. 160-193). Bursa: Dora Yayınları.
- Anayasa. (1945, 15.01.1945). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/5905.pdf>, Erişim Tarihi: 06.08.2022).
- Anayasa Mahkemesi Kararı E.1967/40, K.1970/26 T.14/05/1970. (1971, 11.05.1971). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/13833.pdf>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- Anayasa Mahkemesi Kararı E. 1999/42, K. 2001/41 T. 23.02.2001. (2001, 23.11.2001). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/11/20011123.htm>, Erişim Tarihi: 02.05.2022).
- Anayasa Mahkemesi Kararı E. 2003/18, K. 2004/88, T. 24.6.2004. (2007, 20.02.2007). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/02/20070220-8.htm>, Erişim Tarihi: 02.03.2022).
- Arıcı, K. (2022). *Türk Sosyal Güvenlik Hukuku* (2. bs.). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aslan, O. E. (2012). *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Ateş, H. (2020, 16.06.2020). İstifa edene tazminat. *Sabah*. (<https://www.sabah.com.tr/ekonomi/2020/06/16/istifa-edene-tazminat>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- Avşar, Z. ve Kaya, A. E. E. (2017). Arapça Ezan Yasağı ve Kaldırılması. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 33(95), 94-123. (<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/675111>, Erişim Tarihi: 06.04.2023).
- Bakanlık, kıdem tazminatı fonu kanun tasarısını geri aldı. (1977, 14.03.1977). *Milliyet*, s. 1. (<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018, 05.04.2023). *T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi*. (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.4.pdf>, Erişim Tarihi: 30.05.2023).
- Barbosa, A. L. N. d. H., Foguel, M. N. ve Bilo, C. (2017). The Brazilian Government Severance Indemnity Fund for Employees (FGTS) and unemployment insurance savings accounts in other countries: a comparative analysis of their effects on the labour market. *International Policy Centre for Inclusive Growth Working Papers*, No.164. (https://www.ipcig.org/publication/28437?language_content_entity=en, Erişim Tarihi: 01.06.2023).
- Barr, N. ve Diamond, P. (2016). Reforming pensions in Chile. *Polityka Społeczna*, 12(1), 4-9. (<https://polityka-spoleczna.ipiss.com.pl/resources/html/article/details?id=201919&language=en>, Erişim Tarihi: 01.06.2023).
- Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki İlişkilerin Tanzimi Hakkında Kanun (1952, 20.06.1952). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/8140.pdf>, Erişim Tarihi: 11.11.2021).

- Bassanini, A., Garnero, A., Marianna, P. ve Martin, S. (2010). Institutional Determinants of Worker Flows. doi:<https://doi.org/10.1787/5kmbqvstc09x-en>
- Başterzi, S. (1995). Kıdem Tazminatı - İşsizlik Sigortası İlişkisi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 44(1), 313-334. (<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/629558>, Erişim Tarihi: 12.01.2023).
- Baydere, F. (1966). İş Mevzuatına Tesirleri Bakımından Çalışma Meclisleri. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*(17), 212-222. (<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/9409>, Erişim Tarihi: 11.03.2023).
- Bedir, E., Uyanık, Y., Demirci, S. ve Karaman, N. (2018). *Türkiye’de Sosyal Diyalog Mekanizmalarının Değerlendirilmesi ve Analizi*. Ankara: Çalışma Genel Müdürlüğü - ILO Türkiye Ofisi.
- Belot, M., Boone, J. ve Van Ours, J. (2007). Welfare-improving employment protection. *Economica*, 74(295), 381-396. doi:10.1111/j.1468-0335.2006.00576.x
- Benvin, E., Gana, P., Ojeda, S., Poblete, I. ve Valenzuela, D. (2010). *Unemployment Insurance in Chile* (S. B. Jauregui Ed.). Santiago: Superintendence of Pensions.
- Berstein, S., Fajnzylber, E. ve Gana, P. (2012). The New Chilean Unemployment Insurance System: Combining Individual Accounts and Redistribution in an Emerging Economy. R. Holzmann ve M. Vodopivec (Ed.), *Reforming Severance Pay* içinde (ss. 259-284). Washington, D.C.: The World Bank.
- Bilgin, O. (2020). Türkiye’de Ekonomik Krizler ve Seçim Sonuçları. S. Boğa (Ed.), *Siyasal, Sosyal ve Kurumsal Yönleriyle İktisadi Krizler* içinde (ss. 35-58). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Blanchard, O. ve Wolfers, J. (2000). The Role of Shocks and Institutions in The Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence. *Economic Journal*, 110(462), C1-C33. doi:10.1111/1468-0297.00518
- Bora, T. (2005). Turgut Özal. M. Yılmaz (Ed.), *Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce* içinde (Vol. 7, ss. 589-601). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Boratav, K. (2005). 1980’li Yıllarda Türkiye’de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm (2. bs.). Ankara: İmge Kitabevi.
- Boratav, K. (2012). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Boy, A. ve Durmuş, G. (2020). Fali Rıfkı Atay’ın Ulus Gazetesindeki Yazıları (1935-1937). *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(18), 148-168. doi:10.18026/cbayarsos.542759
- Buğra, A. (2008). Kapitalizm Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika. İstanbul: İletişim Yayınları.
- C. Bayar Samsun’da Bir Nutuk Söyledi. (1950, 03.05.1950). *Milliyet*. (<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- Calmfors, L. ve Holmlund, B. (2000). Unemployment and economic growth: a partial survey. *Swedish Economic Policy Review*, 7(1), 107-154. (http://perseus.iies.su.se/~calmf/Calmfors_HolmlundSEPR2000.pdf, Erişim Tarihi: 23.05.2023).
- Cesaratto, S. (2011). The macroeconomics of pension reform: The case of severance pay reform in Italy. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 8(1), 69-89. doi:10.4337/ejeep.2011.01.06
- Ceylan, Ö. (2019). 3008 Sayılı İş Kanunu’ndan 931 Sayılı İş Kanunu’na: Türkiye’de Bireysel İş Hukukunun Kurumsallaşması *Emek Araştırma Dergisi*, 10(15), 85-

102. (<http://www.emekarastirma.org/uploads/dergi/2961.pdf>, Erişim Tarihi: 02.03.2023).
- Cingano, F., Leonardi, M., Messina, J. ve Pica, G. (2010). The effects of employment protection legislation and financial market imperfections on investment: Evidence from a firm-level panel of EU countries. *Economic Policy*, 25(61), 117-163. doi:10.1111/j.1468-0327.2009.00235.x
- Cizre-Sakallıoğlu, Ü. (1992). Labour and State in Turkey: 1960-80. *Middle Eastern Studies*, 28(4), 712-728. (<http://proxy.hacibayram.edu.tr:2103/stable/4283526>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- Cömert, H., Çelik, D. ve Şengül, Z. O. (2022). AKP dönemi Türkiye ekonomisinin performansı: Karşılaştırmalı bir analiz. *METU Studies in Development*, 49(1), 1-58. doi:<http://dx.doi.org/10.60165/metusd.v49i1.1253>
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018, 10.07.2018). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun. (1946, 30 Ocak 1946). *T.C. Resmî Gazete*. Erişim Tarihi: 03.01.2022).
- Çalışma hayatının değişmeyen gündemi: Kıdem tazminatı. (2019, 17.04.2019). *Anadolu Ajansı*. (<https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/calisma-hayatinin-degismeyen-gundemi-kidem-tazminat/1454581>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- Çalışma Meclisi Toplantısı'na TÜRK-İŞ ve MİSK katılmadı. (1977, 08.03.1977). *Milliyet*, s. 7. (<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr>, Erişim Tarihi: 05.05.2023).
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik'in Açılış Konuşması. (2013, 26.09.2013). 10'uncu Çalışma Meclisi, Ankara.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (1984). 7. *Çalışma Meclisi Tutanakları*, Ankara.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (t.y.). Asgari Ücret. (<https://www.csgeb.gov.tr/media/91722/yillar-itibariyle-net-brut-asgari-ucretler.pdf>, Erişim Tarihi: 30.05.2023)
- Çeçen, A. (2020). *Ulus Devlet Türkiye Cumhuriyeti* (3. bs.). Ankara: Astana Yayınları.
- Çelik, A. (2015). Dünyada ve Türkiye'de Kıdem Tazminatı Uygulamaları. *İktisat Dergisi*(530), 27-39.
- Çenberci, M. (1978). *İş Kanunu Şerhi*. Ankara: Olgaç Matbaası.
- Danışma Meclisi 28. Birleşim Tutanağı. (1982). *Danışma Meclisi Tutanak Dergisi*, 28. (https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c012/dm__02_012028.pdf, Erişim Tarihi: 11.12.2022).
- De Brunhoff, S. (1992). *Devlet ve sermaye* (K. Lordoğlu, Çev.): İmge Kitabevi.
- Demirci, A. (2005). Ali Fuat Başgil. M. Yılmaz (Ed.), *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce* içinde (Vol. 7, ss. 282-306). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Deniz İş Kanunu. (1954, 20.03.1954). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/8663.pdf>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- Dilik, S. (1985). Atatürk Döneminde Sosyal Politika. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 40 (01), 93-102. doi:10.1501/SBFder_0000001454
- DİSK-AR. (2022). *İş Güvencesi ve Kıdem Tazminatı Kağıt Üstünde*. (<https://arastirma.disk.org.tr/wp-content/uploads/2022/10/Kidem-tazminat-Hakki-Kagit-Uzerinde-DISK-AR-RAPOR.pdf>, Erişim Tarihi: 11.04.2023).

- DİSK Genel Başkanı Kani Beko'nun Açılış Konuşması.* (2013, 26.09.2013). 10'uncu Çalışma Meclisi, Ankara.
- DİSK Genel Başkanı Kemal Nebioğlu'nun Çalışma Meclisi'nde Yaptığı Konuşma. (1992, 27.04.1992). 8'inci Çalışma Meclisi, Ankara.
- DİSK Genel Başkanı Süleyman Çelebi'nin Konuşması.* (2004, 15.09.2004). 9'uncu Çalışma Meclisi, Ankara.
- Dolado, J. J., García-Serrano, C. ve Jimeno, J. F. (2002). Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain. *The Economic Journal*, 112(480), F270-F295. (<http://www.jstor.org/stable/798375>, Erişim Tarihi: 2022/05/04/).
- Dolowitz, D. P. ve Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13(1), 5. doi:10.1111/0952-1895.00121
- E.1948/11 - K.1948/7. (1948, 03.11.1948). *Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu*. (<https://proxy.hacibayram.edu.tr:2089/belge/y-ibgk-e-1948-11-k-1948-7-t-03-11-1948-kidem-tazminat/1406070/>, Erişim Tarihi: 5.5.2023).
- E.2012/1372 - K.2013/500. (2013, 10.04.2013). (<https://karararama.yargitay.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 11.11.2022).
- Eğilmez, M. (2020, 08.05.2020). Washington Uzlaşısının 30 Yılı. (<https://www.mahfiegilmez.com/2020/05/washington-uzlassnn-30-yl.html>, Erişim Tarihi: 03.05.2022)
- Eğilmez, M. (2023, 16.03.2023). AKP Ekonomisinin 20 Yılı. (<https://www.mahfiegilmez.com/2023/03/akp-ekonomisinin-20-yl.html>, Erişim Tarihi: 05.05.2023)
- Eğilmez, M. ve Kumcu, E. (2008). *Ekonomi Politikası* (12. bs.). İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Ekzen, N. (2009). Türkiye kısa iktisat tarihi: 7 Eylül 1946'dan 15 Mayıs 2008'e: iliştirilmiş ekonomi IMF-Dünya Bankası düzeninde 62 yıl. Ankara: ODTÜ Yayıncılık.
- Engels, F. (1997). *İngiltere'de Emekçi Sınıfın Durumu*. Ankara: Eriş Yayınları.
- Erel, G. N. (1972). Türk İşçi Hareketi: Plânlı Dönemde Sosyoekonomik Fonksiyonları ve İstihdam ile İlgisi. *Çalışma Dergisi*, 1(1), 87-98.
- Erkmen, A. (2018). Türkiye'de 1950 ile 2002 Yılları Arasında Uygulanan Genel Seçim Sistemlerinin Halk İradesine Etkisi. *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(3), 1225-1247. doi:<https://doi.org/10.21547/jss.395575>
- Ersöz, D. (2014). *Alt İşverenlik El Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu. (1971, 14.09.1971). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/13956.pdf>, Erişim Tarihi: 30.05.2023).
- Eurofound ERM Database. (2015). Germany: Severance pay/redundancy compensation. (<https://apps.eurofound.europa.eu/legislationdb/severance-payredundancy-compensation/germany>, Erişim Tarihi: 01.06.2023)
- Feldstein, M. ve Altman, D. (2007). Unemployment insurance savings accounts. *Tax Policy and the Economy*, 21, 35-63. doi:10.1086/tpe.21.20061914
- Ferrer, A. M. ve Riddell, W. C. (2012). Unemployment Insurance Savings Accounts in Latin America: Overview and Assessment. R. Holzmann ve M. Vodopivec (Ed.), *Reforming Severance Pay* içinde (ss. 211-237). Washington, D.C.: The World Bank.

- Fletcher, K. ve Schipke, A. (2007). III Pension Reform. A. Schipke, D. Desruelle ve A. Schipke (Ed.), *Economic Growth and Integration in Central America* içinde (ss. 23-42). Washington, DC: International Monetary Fund.
- Friedman, M. (1988). *Kapitalizm ve özgürlük* (D. E. N. Himmetoğlu, Çev.). İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi.
- Fülberth, G. (2008). *Kapitalizmin Kısa Tarihi* (S. Usta, Çev.). İstanbul: Yordam Kitap.
- Garson ve Benzeri İşçilerin Hizmet Karşılıkları Hakkında Kanun. (1953, 03.02.1953). *T.C. Resmî Gazete*. Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- Gomez-Salvador, R., Messina, J. ve Vallanti, G. (2004). Gross job flows and institutions in Europe. *Labour Economics*, 11(4), 469-485. doi:10.1016/j.labeco.2004.02.006
- Gómez-Salvador, R., Messina, J. ve Vallanti, G. (2004). Gross job flows and institutions in Europe. *Labour Economics*, 11(4), 469-485. doi:https://doi.org/10.1016/j.labeco.2004.02.006
- Government Digital Service. (2022). Redundancy: your rights. (<https://www.gov.uk/redundancy-your-rights/redundancy-pay>, Erişim Tarihi: 01.06.2023)
- Güzel, M. Ş. (2017). İkinci Dünya Savaşı Boyunca Sermaye ve Emek. D. Quataert ve E. J. Zürcher (Ed.), *Osmanlı'dan Cumhuriyet Türkiye'sine İşçiler 1839-1950* içinde (ss. 197-224). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Hacker, K. L. ve van Dijk, J. (2000). *Digital Democracy: Issues of Theory and Practice*: SAGE Publications.
- HAK-İŞ Genel Başkanı Mahmut Arslan'ın Açılış Konuşması. (2013, 26.09.2013). 10'uncu Çalışma Meclisi, Ankara.
- HAK-İŞ Genel Başkanı Necati Çelik'in Konuşması. (1992, 27.04.1992). 8'inci Çalışma Meclisi, Ankara.
- Haltiwanger, J., Scarpetta, S. ve Schweiger, H. (2014). Cross country differences in job reallocation: The role of industry, firm size and regulations. *Labour Economics*, 26, 11-25. doi:https://doi.org/10.1016/j.labeco.2013.10.001
- Hartley, G. R., van Ours, J. C. ve Vodopivec, M. (2011). Incentive effects of unemployment insurance savings accounts: Evidence from Chile. *Labour Economics*, 18(6), 798-809. doi:https://doi.org/10.1016/j.labeco.2011.06.011
- Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu. (1950, 10.01.1950). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7402.pdf>, Erişim Tarihi: 30.05.2023).
- Heilbroner, R. L. (1993). *Twenty-first century capitalism*. Canada: House of Anansi Press Limited.
- Heper, M. (2011). *Türkiye'nin Siyasal Hayatı*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Herz, E. (1954). The Protection of Employees on the Termination of Contracts of Employment. *International Labour Review*, 69(4), 295-320. (<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/intlr69&div=34&id=&page=>, Erişim Tarihi: 01.06.2023).
- Hijzen, A. (2011). The Labour Market Effects of Unemployment Compensation in Brazil. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*(No. 119). doi:https://doi.org/10.1787/5kg0prkh67d0-en
- Hijzen, A. ve Salvatori, A. (2021). Introducing individual savings accounts for severance pay in Spain. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*(No. 259). doi:https://doi.org/10.1787/8128a96d-en

- Hofer, H., Schuh, U. ve Walch, D. (2012). Effects of the Austrian Severance Pay Reform. R. Holzmann ve M. Vodopivec (Ed.), *Reforming Severance Pay* içinde (ss. 177-195). Washington, D.C.: The World Bank.
- Holzmann, R., Pouget, Y., Vodopivec, M. ve Weber, M. (2012). Severance Pay Programs around the World: History, Rationale, Status, and Reforms. R. Holzmann ve M. Vodopivec (Ed.), *Reforming severance pay : an international perspective* içinde (ss. 17-120). Washington, D.C.: The World Bank.
- Holzmann, R. ve Vodopivec, M. (2012). Severance Pay under Review: Key Issues, Policy Conclusions, and Research Agenda. M. Vodopivec ve R. Holzmann (Ed.), *Reforming Severance Pay : An International Perspective* içinde (ss. 1-16). Washington, D.C.: The World Bank.
- Iglesias, A. ve Palacios, R. J. (2001). Managing Public Pension Reserves: Evidence from the International Experience. R. Holzmann ve J. E. Stiglitz (Ed.), *New Ideas about Old-Age Security* içinde (ss. 213-253). Washington, DC: The World Bank.
- İhtiyarlık Sigortası Kanunu. (1949, 08.06.1949). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7227.pdf>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- ILO. (2011). Manual for drafting ILO instruments. (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@jur/documents/publication/wcms_426015.pdf, Erişim Tarihi: 03.07.2022).
- ILO. (2014). Guide To Labour Standards International. (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_246944.pdf, Erişim Tarihi: 12.06.2022).
- ILO. (2015, 18.06.2015). 158 No'lu Hizmet İlişisine Son Verilmesi Sözleşmesi. (https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377301/lang--tr/index.htm, Erişim Tarihi: 03.01.2020)
- ILO. (2018). The ILO Multi-Pillar pension model: Building equitable and sustainable pension systems. (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_645751.pdf, Erişim Tarihi: 01.06.2023)
- ILO EPLex Database. (2017). Germany. (<https://eplex.ilo.org/country-detail/?code=DEU&yr=2017>, Erişim Tarihi: 01.06.2023)
- ILO EPLex Database. (2019a). Brazil. (<https://eplex.ilo.org/country-detail/?code=BRA&yr=2019>, Erişim Tarihi: 01.06.2023)
- ILO EPLex Database. (2019b). Chile. (<https://eplex.ilo.org/country-detail/?code=CHL&yr=2019>, Erişim Tarihi: 01.06.2023)
- ILO EPLex Database. (2019c). Redundancy and Severance Pay. (<https://eplex.ilo.org/redundancy-and-severance-pay/>, Erişim Tarihi: 01.06.2023)
- İş Kanunu. (1936, 15.06.1936). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3330.pdf>, Erişim Tarihi: 12.08.2020).
- İş Kanunu. (1971, 01.09.1971). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/13943.pdf>, Erişim Tarihi: 30.05.2023).
- İş Kanunu. (2003, 10.06.2003). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/06/20030610.htm>, Erişim Tarihi: 01.01.2022).

- İş Kanunu Tasarısı. (2003). *TBMM Kanun ve Karar Bilgi Sistemi*. (<https://www.tbmm.gov.tr/Yasama/KanunTeklifi/f72877bd-9f9a-037b-e050-007f01005610>, Erişim Tarihi: 01.01.2022).
- İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortaları Kanunu (1945, 07.07.1945). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6051.pdf>, Erişim Tarihi: 03.08.2021).
- İşçi Sigortaları Kurumu Kanunu. (1945, 16.07.1945). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6058.pdf>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- İşsizlik Sigortası Kanunu. (1999, 08.09.1999). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23810.pdf>, Erişim Tarihi: 11.01.2023).
- İşsizlik Sigortasının Kurumsal Altyapısı ve İşçi ve İşçi Bulma Kurumunun Yeniden Yapılanması. (1992). Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
- Jessop, B. (1993). Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy. *Studies in Political Economy*, 40(1), 7-39. doi:10.1080/19187033.1993.11675409
- Jung, C. L. ve Walker, A. (2009). The Impact of Neo-liberalism on South Korea's Public Pension: A Political Economy of Pension Reform. *Social Policy & Administration*, 43(5), 425-444. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2009.00672.x>
- Karagöl, E. T. ve Dama, N. (2015). Partilerin Vaatleri Seçim Sonuçlarını Nasıl Etkiler? *SETA Perspektif*(101), 1-5. (<https://www.setav.org/partilerin-vaatleri-secim-sonuclarini-nasil-etkiler/>, Erişim Tarihi: 01.06.2023).
- Karagöl, E. T. ve Ortakaya, Ü. İ. (2014). 2013'te Ekonomi. *Analiz*(78), 1-23. (<https://www.setav.org/2013te-ekonomi/>, Erişim Tarihi: 03.01.2023).
- Karakışla, Y. S. (2017). Osmanlı Sanayi İşçisi Sınıfının Doğuşu 1839-1923. D. Quataert ve E. J. Zürcher (Ed.), *Osmanlı'dan Cumhuriyet Türkiye'sine İşçiler 1839-1950* içinde (ss. 27-54). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kaya, P. A. (2005). Türk İş Hukuku'nda Kıdem Tazminatı Fonu Tartışmaları. *"İş, Güç" Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 7(1), 179-193. (<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/235610>, Erişim Tarihi: 04.04.2022).
- Kaynar, M. K. ve Kalkan, N. (Ed.). (2022). *Cumhuriyet Dönemi Partiler, Seçimler, Beyannameler (1923-1980)*. Ankara: TBMM Basımevi.
- Kazgan, G. (2010). Türkiye'de 2008 Krizi ve Sonrası İçin Beklentiler. N. Coşar ve M. Bildirici (Ed.), *Tarihi Siyasi Sosyal Gelişmeler Işığında Türkiye Ekonomisi 1908-2008* içinde (ss. 21-40). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Kettemann, A., Kramarz, F. ve Zweimüller, J. (2016). Beyond Severance Pay: Labor market responses to the introduction of occupational pensions in Austria. (<https://www.econ.uzh.ch/dam/jcr:13c720d8-130e-4d2e-bc91-07e9881ddbbc/Kettemann.pdf>, Erişim Tarihi: 02.06.2022).
- Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı. (1976). Çalışma Bakanlığı.
- Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı. (1980). Çalışma Bakanlığı.
- Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı. (1984). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.
- Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı. (2005). Ankara: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.
- Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı Gerekçesi. (1984). Çalışma Bakanlığı.

- Kıdem tazminatı gündemimizde yok. (2012, 26.07.2012). *Sabah*. (<https://www.sabah.com.tr/ekonomi/2012/07/26/kidem-tazminat-gundemimizde-yok>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- 'Kıdem' 2017'de tamam. (2017, 15.11.2016). *Hürriyet*. (<https://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/noyan-dogan/kidem-2017de-tamam-40278874>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- Kıdemde kader günü. (2017, 28.05.2017). *Hürriyet*. (<https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/kidemde-kader-gunu-40472678>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- Kızılot, Ş. (2012, 09.07.2012). Ev alana kıdem tazminatının yarısı ödenecek. *Hürriyet*. (<https://www.hurriyet.com.tr/ev-alana-kidem-tazminatının-yarisi-odenecek-20942328>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- Klec, G. (2007). Flexicurity and the reform of the Austrian severance-pay system. *ETUI-REHS European Economic and Employment Policy Brief*(No:4). (<https://www.etui.org/sites/default/files/07%20EEEPB%2009%202007.pdf>, Erişim Tarihi: 01.06.2023).
- Koç, Y. (2010). 30. Yıldönümünde 12 Eylül Darbesi ve İşçi Sınıfı. *Mülkiye Dergisi*, 34(268), 43-74. (<https://dergipark.org.tr/tr/pub/mulkiye/issue/269/609>, Erişim Tarihi: 30.05.2023).
- Koçak, M. H. (2016). Paşabahçe Şişe-Cam'ın İlk Yılları: "Milli Fabrika Rejimi" A. Makal, A. Çelik ve M. H. Koçak (Ed.), *Sınıf Sendika Siyaset Türkiye Emek Tarihinden Kesitler* içinde (ss. 9-48). Ankara: İmge Kitabevi.
- Koraltürk, M. ve Çetin, C. (2005). Türkiye'de Liberal İktisadî Düşünce. M. Yılmaz (Ed.), *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce* içinde (Vol. 7, ss. 316-355). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Koray, M. (2008). *Sosyal Politika* (3 bs.). Ankara: İmge Kitabevi.
- Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology* (2 bs.). United States of America: Sage Publications.
- Kritzer, B. E. (2008). Chile's next generation pension reform. *Social Security Bulletin*, 68(2), 69-84. (<https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v68n2/v68n2p69.pdf>, Erişim Tarihi: 01.04.2022).
- Kugler, A. (2005). Wage-shifting effects of severance payments savings accounts in Colombia. *Journal of Public Economics*, 89(2), 487-500. doi:<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.04.006>
- Kugler, A. ve Pica, G. (2008). Effects of employment protection on worker and job flows: Evidence from the 1990 Italian reform. *Labour Economics*, 15(1), 78-95. doi:<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2006.11.002>
- Kutal, M. (1982). 12 Eylül 1980'den Sonra Sosyal Siyaset Alanında Meydana Gelen Bazı Gelişmeler (Avans Ödemesi, Kayyım Atanması ve Kıdem Tazminatına Üst Sınır Konulması). *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 0(31), 151-170. (<https://dergipark.org.tr/en/pub/iusskd/issue/922/10427>, Erişim Tarihi: 12.01.2023).
- Kutal, M. (2004, 15.09.2004). *Kıdem Tazminatı Fonu Sunumu*. 9'uncu Çalışma Meclisi, Ankara.
- Kutal, M. (2013, 26.09.2013). *1. Panel: Kıdem Tazminatı*. 10'uncu Çalışma Meclisi, Ankara.
- Lazear, E. P. (1990). Job security provisions and employment. *Quarterly Journal of Economics*, 105(3), 699-726. doi:10.2307/2937895

- Leschke, J. (2008). Unemployment Insurance and Non-Standard Employment: Four European Countries in Comparison. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Limon, R. (2015). Türkiye’de Kıdem Tazminatının Tarihi Gelişimi ve Kıdem Tazminatının Fonu. *İş ve Hayat*, 1(1), 147-170. (<https://dergipark.org.tr/en/pub/isvehayat/issue/29030/310441>, Erişim Tarihi: 05.05.2022).
- Lindbeck, A. ve Snower, D. (2002). The Insider-Outsider Theory: A Survey. *IZA Discussion Paper Series*(No:534). (<https://docs.iza.org/dp534.pdf>, Erişim Tarihi: 03.06.2023).
- Lindbeck, A. ve Snower, D. J. (2001). Insiders versus Outsiders. *The Journal of Economic Perspectives*, 15(1), 165-188. (<http://www.jstor.org/stable/2696546>, Erişim Tarihi: 2023/06/18/).
- Loayza, N. V. (1996). The economics of the informal sector: A simple model and some empirical evidence from Latin America. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol. 45, December 1996, 45, 129-162. doi:Doi 10.1016/S0167-2231(96)00021-8
- Luc, D. T. (2008). Pareto Optimality. A. Chinchuluun, P. M. Pardalos, A. Migdalas ve L. Pitsoulis (Ed.), *Pareto optimality, game theory and equilibria* içinde (ss. 481-515). New York: Springer.
- Makal, A. (1999). Türkiye’de tek partili dönemde çalışma ilişkileri, 1920-1946. Ankara: İmge Kitabevi.
- Makal, A. (2003). Demokrat Parti Döneminde Bireysel Çalışma İlişkilerine Yönelik Hukuksal Düzenleme ve Uygulamalar. *Mülkiye Dergisi*, 27 (239), 279-318. (<https://dergipark.org.tr/tr/pub/mulkiye/issue/239/854>, Erişim Tarihi: 12.06.2022).
- Makal, A. (2004). Cumhuriyetin 80. Yılında Türkiye’de Çalışma İlişkileri. *Journal of Social Policy Conferences* 0(47), 123-172. (<https://dergipark.org.tr/tr/pub/iusskd/issue/920/10391>, Erişim Tarihi: 12.06.2022).
- Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu. (1957, 13.02.1957). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/9534.pdf>, Erişim Tarihi: 30.05.2023).
- Marx, K. (2011). *Kapital: Ekonomi Politikin Eleştirisi Cilt:1* (M. Selik ve N. Satlıgan, Çev.). İstanbul: Yordam Kitap.
- Micco, A. ve Pagés, C. (2007). The Economic Effects of Employment Protection: Evidence from International Industry-Level Data. *Inter-American Development Bank Research Network Working Papers*(No: 592). (<https://publications.iadb.org/publications/english/document/The-Economic-Effects-of-Employment-Protection-Evidence-from-International-Industry-Level-Data.pdf>, Erişim Tarihi: 15.12.2022).
- Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı 69. Birleşim Tutanağı. (1961). *Kurucu Meclis (Milli Birlik Komitesi - Temsilciler Meclisi)Tutanak Dergisi*, 5(69), 244-255. (https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS_/t01/c004/cs__01004069.pdf, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- Milli Korunma Kanunu. (1940, 26/1/1940). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/4417.pdf>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- Miş, N. ve Duran, H. (2018). 24 Haziran Seçim Sonuçları Analizi. *Analiz*(250), 1-28. (<https://www.setav.org/analiz-24-haziran-secim-sonuclari/>, Erişim Tarihi: 11.05.2022).

- Montenegro, C. E. ve Pagés, C. (2004). Who Benefits from Labor Market Regulations? Chile, 1960–1998 J. J. Heckman ve C. Pages (Eds.), *Law and Employment : Lessons from Latin America and the Caribbean* içinde (ss. 401-434). (<http://ebookcentral.proquest.com/lib/gazi-ebooks/detail.action?docID=408352>, Erişim Tarihi: 02.01.2023).
- Morgan, J. F. (2019). Determining Whether a Worker Is an Employee or Independent Contractor: As Easy as "ABC"? *Employee Relations Law Journal*, 44(4), 67-78. (<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=s3h&AN=134108605&lang=tr&site=eds-live&authtype=ip,uid>, Erişim Tarihi: 03.08.2022).
- Muhalefetin Palavracı Hatipleri. (1950, 08.04.1950). *Ulus Gazetesi*. (<https://dijital-kutuphane.mkutup.gov.tr/tr/Periodicals/Catalog/Issue/?IssueId=127067>, Erişim Tarihi: 01.06.2023).
- Murray, C. A. (2006). *In Our Hands : A Plan to Replace the Welfare State*. Washington D.C.: AEI Press.
- Nickell, S. ve Layard, R. (1999). Labor Market Institutions and Economic Performance *Handbook of Labor Economics* içinde (C. 3, ss. 3029-3084). doi:[https://doi.org/10.1016/S1573-4463\(99\)30037-7](https://doi.org/10.1016/S1573-4463(99)30037-7)
- OECD. (1999). *OECD Employment Outlook 1999*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019a). Employment Protection Legislation Database. (<https://www.oecd.org/els/emp/OECD2019-EPL.pdf>, Erişim Tarihi: 01.06.2023)
- OECD. (2019b). Notice period and severance pay for individual dismissals of regular workers. (<https://stat.link/brk4sa>, Erişim Tarihi: 01.06.2023)
- OECD. (2019c). *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2020). *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2021). *Pensions at a Glance 2021: Country Profiles - Chile*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2022a). *Building Trust and Reinforcing Democracy: Preparing the Ground for Government Action*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2022b). *OECD Reviews of Pension Systems: Korea*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2023a). Gross domestic product (GDP): GDP, volume – annual growth rates in percentage. (<https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60703#>, Erişim Tarihi: 01.06.2023)
- OECD. (2023b). Labour force statistics indicators. (<https://data-viewer.oecd.org?chartId=177>, Erişim Tarihi: 01.06.2023)
- Oral, Ö. (1977, 31.03.1977). Kıdem tazminatı için tarafların görüşü istendi. *Milliyet*, s. 9. (<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- Oral, Ö. (1984). 1 trilyonluk pazarlık. *Milliyet*, 7. (<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr>, Erişim Tarihi: 03.01.2023).
- Ozkan, U. R. (2014). Comparing Formal Unemployment Compensation Systems in 15 OECD Countries. *Social Policy & Administration*, 48(1), 44-66. doi:10.1111/spol.12010
- Ozkan, U. R. (2016). Welfare regime change - or lack of change - in unemployment compensation. *International Journal of Social Welfare*(2), 126. doi:10.1111/ijsw.12171

- Ozkan, U. R. (2019). The origins of severance pay in unemployment compensation: a comparative analysis. *Labor History*, 60(4), 351-371. doi:10.1080/0023656X.2019.1537033
- Öğle Dinlenmesi Kanunu. (1954, 08.03.1954). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/8652.pdf>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- Örfî İdare Kanunu. (1940, 25.05.1940). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/4518.pdf>, Erişim Tarihi: 05.02.2022).
- Özdemir, S. (2022). Refah Devleti M. A. Y. Saraç (Ed.), *Sosyal Bilimler Ansiklopedisi* içinde (ss. 319-320). (https://ansiklopedi.tubitak.gov.tr/ansiklopedi/refah_devleti, Erişim Tarihi: 01.05.2023).
- Özer, M. A. (2015). *Yeni Kamu Yönetimi* (3. bs.). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A. (2023). Adalet Yönetiminde Etkinlik Arayışları: Robotik Bürokrasi ve Yapay Zekâ Yönetişimi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*(55), 337-374. doi:<https://doi.org/10.54049/taad.1328456>
- Özer, M. A., Sökmen, A., Akçakaya, M. ve Özaydın, M. M. (2017). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özüdoğru, B. A. (2023). 2023 Yılında Gerçekleşen Kahramanmaraş Merkezli Depreminin Etkileri ve Politika Önerileri. 1-35. (https://www.tepav.org.tr/upload/mce/2023/notlar/2023_yilinda_gerceklesen_kahramanmaras_merkezli_depreminin_etkileri_ve_politika_onerileri.pdf, Erişim Tarihi: 05.05.2023).
- Parasız, İ. ve Bildirici, M. (2002). *Modern Emek Ekonomisi*. Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Parasız, İ. ve Eroğlu, İ. (2017). Tarihsel Süreçte Türkiye Ekonomisi Yapısal Dönüşüm ve Politika Uygulamaları (E. Arda Ed.). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Parsons, D. O. (2012a). The Firing Cost Implications of Alternative Severance Pay Designs. R. Holzmann ve M. Vodopivec (Ed.), *Reforming Severance Pay* içinde (ss. 159-176). Washington, D.C.: The World Bank.
- Parsons, D. O. (2012b). Mandated Severance Pay and Firing Cost Distortions: A Critical Review of the Evidence. R. Holzmann ve M. Vodopivec (Ed.), *Reforming Severance Pay An International Perspective* içinde (ss. 121-159). Washington, D.C.: The World Bank.
- Pissarides, C. A. (2001). Employment protection. *Labour Economics*, 8(2), 131-159. doi:[https://doi.org/10.1016/S0927-5371\(01\)00032-X](https://doi.org/10.1016/S0927-5371(01)00032-X)
- Quataert, D. (2017). Giriş (C. Ekiz, Çev.). D. Quataert ve E. J. Zürcher (Ed.), *Osmanlı'dan Cumhuriyet Türkiye'sine İşçiler, 1839-1950* içinde (4.bs., ss. 13-26). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Reyes, G., van Ours, J. C. ve Vodopivec, M. (2012). Reemployment Incentives under the Chilean Hybrid Unemployment Benefit Program. R. Holzmann ve M. Vodopivec (Ed.), *Reforming Severance Pay* içinde (ss. 285-294). Washington, D.C.: The World Bank.
- Ruiz-Tagle, J. V. ve Castro, F. (2001). The Chilean Pension System. *OECD Journal on Budgeting*, 1/1. doi:<https://doi.org/10.1787/budget-v1-art7-en>
- Saraoğlu, R. (2010). Cumhuriyet Dönemi Çalışma İlişkileri Tarihi ve Emek Hareketinin Ana Çizgileri. N. Coşar ve M. Bildirici (Ed.), *Tarihi Siyasal Sosyal Gelişmeler Işığında Türkiye Ekonomisi 1908-2008* içinde (ss. 683-714). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Sav, A. (1972). Çalışma Bakanı Atılâ Sav'ın 5'inci Çalışma Meclisi Açılış Konuşması. *Çalışma Dergisi*, 1(1), 29-31.

- Sayın, A. K. ve Tümer, E. Ö. (2014). *Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu*. Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.
- Schivardi, F. ve Torrini, R. (2008). Identifying the effects of firing restrictions through size-contingent differences in regulation. *Labour Economics*, 15(3), 482-511. doi:<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2007.03.003>
- Schumpeter, J. A. (1983). *The Theory of Economic Development : An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- Schumpeter, J. A. (2012). *Kapitalizm Sosyalizm ve Demokrasi* (H. İlhan, Çev.). Ankara: Alter Yayınları.
- Senyen-Kaplan, E. T. (2017). *Bireysel İş Hukuku* (17. bs.). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Sims, E. (2002). Employment Security J. C. Javillier ve A. Otero (Eds.), *International Labour Standards: A Global Approach* içinde (ss. 224-231). (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087692.pdf, Erişim Tarihi: 16.08.2022).
- Smith, A. (2007). *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations*. Hampshire: Harriman House.
- Somel, C. (2014). *Makroiktisada Giriş*. İstanbul: Yordam Kitap.
- Sonuç Bildirgesi*. (2004, 16.09.2004). 9'uncu Çalışma Meclisi, Ankara.
- Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Hakkında Sözleşme. (1974, 15 Ekim 1974). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/15037.pdf>, Erişim Tarihi: 01.03.2023).
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2015). *Sosyal Güvenlik Kurumu 2015-2019 Stratejik Planı*. Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu.
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2019). *Sosyal Güvenlik Kurumu ve Sosyal Güvenlik Sistemi*. Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Sosyal Güvenlik Kurumu. (2022). *Kısa Vadeli Sigorta Kolları*. (<https://www.sgk.gov.tr/Content/Post/61f34ef2-3a8f-4820-8a36-9951d9c2774c/Kisa-Vadeli-Sigorta-Kollari-2022-07-21-09-24-24>, Erişim Tarihi: 12.11.2022)
- Sosyal Sigortalar Kanunu. (1964a, 30.07.1964). *Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11767.pdf>, Erişim Tarihi: 30.05.2022).
- Sosyal Sigortalar Kanunu. (1964b, 29.07.1964). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11766.pdf>, Erişim Tarihi: 30.05.2022).
- Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu. (2006, 16.06.2006). *T.C. Resmî Gazete*. (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5510.pdf>, Erişim Tarihi: 30.05.2023).
- Stiglitz, J. E. ve Yun, J. (2005). Integration of unemployment insurance with retirement insurance. *Journal of Public Economics*, 89(11), 2037-2067. doi:<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.12.007>
- Sümer, H. H. (1991). *İş Hukuku*. Konya: Mimoza.
- Sümer, H. H. (2022). *Sosyal Güvenlik Hukuku* (3. Baskı bs.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Şahin, E. ve Tunç, B. (2015). Demokrat Parti'nin Kuruluş Süreci ve DP – CHP Siyasî Mücadelesi (1945-1947). *Sosyal ve Kültürel Araştırmalar Dergisi*, 1(2), 31-69. (<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/197552>, Erişim Tarihi: 16.02.2023).
- Şakar, M. (2009). *Meslek Yüksek Okulları İçin İş Hukuku Ve Sosyal Güvenlik Hukuku*. Ankara: Beta.

- Şanlı, B. (1998). Türkiye'de Uygulanan Kur Politikaları. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 0(49), 183-200. (<https://dergipark.org.tr/tr/pub/iiuifm/issue/814/8878>, Erişim Tarihi: 09.05.2022).
- Şen, M. (2000). Cumhuriyet Öncesi Türk Hukukunda Hizmet Akdine Genel Bakış. *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 523-546. (https://hukukdergi.ebyu.edu.tr/wp-content/uploads/2015/10/2000_1_24.pdf, Erişim Tarihi: 07.01.2023).
- Şide: İşçi emekli karnesiyle birlikte çekini de alacak. (1984, 07.06.1984). *Milliyet*, s. 3. (<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr>, Erişim Tarihi: 12.05.2023).
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi Başkanlığı. (2023). e-Devlet Kapısı Kullanıcı İstatistikleri. (<https://www.turkiye.gov.tr/e devlet-istatistikleri?kullanici=Istatistikleri>, Erişim Tarihi: 01.06.2023)
- Talas, C. (1992). Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- TBMM Genel Kurulu 31. Birleşim Tutanağı. (1992). *TBMM Tutanak Dergisi*, 21, 337-365. (http://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc076/kanuntbmmc076/kanuntbmmc07603846.pdf, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- TBMM Genel Kurulu 41. Birleşim Tutanağı. (1992). *TBMM Tutanak Dergisi*, 24(41), 296-298. (<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c024/tbmm19024041.pdf>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- TBMM Genel Kurulu 83. Birleşim Tutanağı. (2003). *TBMM Tutanak Dergisi*, 15(83). (<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c015/tbmm2015083.pdf>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- TBMM Genel Kurulu 114. Birleşim Tutanağı. (1994). *TBMM Tutanak Dergisi*, 62(114), 322-331. (<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c062/tbmm19062114.pdf>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- Teşkilâtı Esasiye Kanunu. (1924). (<https://www.tbmm.gov.tr/files/anayasa/docs/1924/1924-ilkhali/1924-ilkhali.pdf>, Erişim Tarihi: 08.07.2020)
- The World Bank. (1980). *Turkey Policies and Prospects for Growth*. Washington, D.C.: The World Bank.
- TİSK Yönetim Kurulu Başkanı Refik Baydur'un Konuşması. (1992, 27.04.1992). TİSK Haber Bülteni, Ankara.
- TİSK Yönetim Kurulu Başkanı Refik Baydur'un Konuşması. (2004, 16.09.2004). 9'uncu Çalışma Meclisi, Ankara.
- TİSK Yönetim Kurulu Başkanı Tuğrul Kudatgobilik'in Açılış Konuşması. (2014, 26.09.2013). 10'uncu Çalışma Meclisi, Ankara.
- Tokol, A. (2012). Türkiye'de Sosyal Politika. A. Tokol ve Y. Alper (Ed.), *Sosyal Politika* içinde (ss. 26-36). Bursa: Dora Yayınları.
- Topçu, M. (2020). 2008 Küresel Finans Krizi Sonrası Para ve Maliye Politalarında Değişmeler. S. Boğa (Ed.), *Siyasal, Sosyal ve Kurumsal Yönleriyle İktisadi Krizler* içinde (ss. 371-421). Ankara: Gazi Kitabevi.

- Topses, M. D. (2019). Erken Cumhuriyet Dönemi Türk Modernleşmesinin Kuramsal Temellerinden Birisi Olarak Korporatizm. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 12(63), 708-712. doi:http://dx.doi.org/10.17719/jisr.2019.3268
- Tuna, O. ve Yalçıntaş, N. (2011). *Sosyal Siyaset*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Tuncay, A. C. (2000). Bireysel Emeklilik Rejimi Üzerine. *Çimento İşveren Dergisi*, 14(2), 3-15.
- Tunçomağ, K. (1971). Türk İş Hukukunda Son Gelişmeler. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 37(1-4), 243-261.
- TÜİK. (2023). Hanehalkı Bilişim Teknolojileri (BT) Kullanım Araştırması, 2023.
- TÜRK-İŞ. (1968). 7. Genel Kurul Çalışma Raporları. Ankara: TÜRK-İŞ.
- TÜRK-İŞ. (2015, 12.02.2015). Atalay " Ben Bunun Hesabını Burada Da, Ahirette De Veremem". *TÜRK-İŞ Kurumsal İnternet Sitesi*. (<https://www.turkis.org.tr/atalay-ben-bunun-hesabini-burada-da-ahirette-de-veremem/>, Erişim Tarihi: 01.06.2023).
- TÜRK-İŞ Çalışma Meclisi Toplantısı'na katılmıyor. (1977, 07.03.1977). *Milliyet*, s. 10. (<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr>, Erişim Tarihi: 03.04.2023).
- TÜRK-İŞ Genel Başkanı Ergün Atalay'ın Açılış Konuşması. (2013). Paper presented at the 10'uncu Çalışma Meclisi, Ankara.
- TÜRK-İŞ Genel Başkanı Salih Kılıç'ın Konuşması. (2004, 16.09.2004). 9'uncu Çalışma Meclisi, Ankara.
- TÜRK-İŞ Genel Başkanı Şevket Yılmaz'ın Konuşması. (1984, 26.07.1984). 7'nci Çalışma Meclisi, Ankara.
- TÜRK-İŞ Genel Başkanı Şevket Yılmaz'ın Konuşması. (1992, 27.04.1992). 8'inci Çalışma Meclisi, Ankara.
- TÜRK-İŞ Genel Sekreteri Sadık Şide'nin Konuşması. (1984, 26.06.1984). 7'nci Çalışma Meclisi, Ankara.
- Türk-İş, Çalışma Meclisi'ne katılmayacak. (1977, 04.03.1977). *Milliyet*, s. 10. (<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr>, Erişim Tarihi).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1952). İstanbul Milletvekili Ahmet Topcu'nun, İş Kanununun 5518 sayılı Kanunla değiştirilen 13 ncü maddesinin Ç bendinin 4 ncü fıkrasının değiştirilmesi hakkında kanun teklifi ve Çalışma Komisyonu raporu (2/301). (<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d09/c012/tbmm09012033ss0040.pdf>, Erişim Tarihi: 01.06.2023).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2012a). 12 Eylül 1980 Askeri Darbelerini Araştırma Alt Komisyonu'nun 17.10.2012 Tarihli Üçüncü Oturum Tutanağı. (https://www.tbmm.gov.tr/Files/MecelisArastirmasiKomisyonlari/DarbeMuhtirra/tutanak_son/12_eylul_alt_komisyonu/12_eylul_alt_komisyonu/17.10.2012/Halit%20Narin%20-17.10.2012.pdf, Erişim Tarihi: 10.10.2021).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2012b). Ülkemizde Demokrasiye Müdahale Eden Tüm Darbe ve Muhtıralar ile Demokrasiyi İşlevsiz Kılan Diğer Bütün Girişim ve Süreçlerin Tüm Boyutları ile Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu. (<https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D24/Y2/T10/DosyaKomisyonRaporunuVerdi/5dfb3058-b367-4223-b814-825686e829ff.pdf>, Erişim Tarihi: 12.10.2021).
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1961, 20.07.1961). *T.C. Resmi Gazete*. (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10859.pdf>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).

- Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası. (t.y.). Enflasyon Hedefleri. (<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Temel+Faaliyetler/Para+Politikasi/Fiyat+Istikrari+ve+Enflasyon/Enflasyonun+Hedefleri>, Erişim Tarihi: 30.05.2023)
- Türkiye İş Kurumu. (2019). *Türkiye İş Kurumu 2019-2023 Dönemi Stratejik Planı*. Ankara: Türkiye İş Kurumu.
- Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun. (1935, 01.06.1935). (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3017.pdf>, Erişim Tarihi: 01.03.2022).
- Ulusal İstihdam Stratejisi 2014-2023*. (2015). Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü.
- Uşan, M. F. (2009). *Türk Sosyal Güvenlik Hukukunun Temel Esasları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Uşan, M. F. ve Erdoğan, C. (2022). *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku* (3 bs.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ülgen, G. (2014). *Mikro İktisat*. İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- Ünal, A. (2005). Yeni iş kanunu ve kıdem tazminatı fonu tartışmaları. *Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(8), 1-9. (<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/214656>, Erişim Tarihi: 03.06.2022).
- Ünay, S. ve Dilek, Ş. (2017). Birinci Yılında 15 Temmuz: Bir Ekonomi Politik Analizi. *Analiz*(212), 1-28. (https://15temmuz.setav.org/birinci-yilinda-15-temmuz-bir-ekonomi-politik-analizi_28, Erişim Tarihi: 25.01.2023).
- Vinel, J.-C. (2013). *The Employee : A Political History*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Vodopivec, M., Madjar, L. ve Dolenc, P. (2009). Empirical Analysis of the Severance Pay Non-Performance in Slovenia. *Managing Global Transitions: International Research Journal*, 7(4), 333-348. (<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=51005115&lang=tr&site=eds-live&authtype=ip,uid>, Erişim Tarihi: 08.02.2022).
- Wallerstein, I. M. (1983). *Historical Capitalism*. London: Verso.
- Weber, M. (2012). *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu* (E. Aktan, Çev.). Ankara: Alter Yayıncılık.
- Yavuz, E. (2017). Sanayideki İşgücünün Durumu, 1923-1940. D. Quataert ve E. J. Zürcher (Ed.), *Osmanlı'dan Cumhuriyet Türkiye'sine İşçiler 1839-1950* içinde (ss. 155-196). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yeldan, E. (2006). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi* (12. bs.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yermo, J. (2002). *OECD - Revised Taxonomy for Pension Plans, Pension Funds and Pension Entities*. (<https://www.oecd.org/pensions/private-pensions/2488707.pdf>, Erişim Tarihi: 01.06.2022).
- Yetkin, M. (1978). *Açıklamalı İctihatlı Kıdem Tazminatı*. İstanbul: Bilimsel Kitaplar Yayınevi.
- Yıldırım, S. (2004). 1950 Seçimleri ve Propaganda. *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, 3(6), 131-157. (<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/9909>, Erişim Tarihi: 03.03.2023).
- Yılmaz, B. E. (2014). *Sosyal Güvenlik Ekonomisi*. İstanbul: Der Kitabevi.
- Yozoğlu, İ. (2016, 28.04.2016). Hak-İş: İşçilerin yüzde 80-85'i kıdem tazminatını alamıyor. *Anadolu Ajansı*. (<https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/hak-is-iscilerin->

yuzde-80-85i-kidem-tazminatini-alamiyor/562933, Erişim Tarihi: 03.06.2023).

- Yun, J. ve Hur, J.-J. (2012). Severance Pay Reform in the Republic of Korea. R. Holzmann ve M. Vodopivec (Ed.), *Reforming Severance Pay* içinde (ss. 195-210). Washington, D.C.: The World Bank.
- Zelinsky, E. A. (2004). The Defined Contribution Paradigm. *The Yale Law Journal*, 114(3), 451-534. doi:10.2307/4135691
- Zimmermann, B. (2001). Work and Labor: History of the Concept. N. J. Smelser ve P. B. Baltes (Ed.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* içinde (ss. 16561-16565). Oxford: Pergamon.
- Zürcher, E. J. (2000). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi* (Y. S. Gönen, Çev. 7 bs.). İstanbul: İletişim Yayınları.





EKLER

EK-1. İşçi Kesimi Frekans Analizi Kelime Listesi

Kelimeler	Sıklık	Ağırlıklı Ortalama (%)
Kıdem	342	3,31
Tazminatı	188	1,82
İşçi	73	0,71
Hak	46	0,44
Çok	41	0,40
Çalışma	37	0,36
İşsizlik	36	0,35
Sosyal	34	0,33
Fon	33	0,32
Yıl	33	0,32
Son	32	0,31
Türk	30	0,29
Zaman	30	0,29

Kelimeler	Sıklık	Ağırlıklı Ortalama (%)
Yok	29	0,28
İşveren	28	0,27
İlgili	27	0,26
Güvencesi	24	0,23
Ücret	22	0,21
Başka	21	0,20
İfade	21	0,20
Kazanılmış	21	0,20
Türkiye	21	0,20
Büyük	20	0,19
Geriye	20	0,19
Bazı	19	0,18
Devam	19	0,18
Sigortası	19	0,18

Kelimeler	Sıklık	Ağırlıklı Ortalama (%)
Toplu	19	0,18
İşten	18	0,17
Mevcut	17	0,16
Hizmet	16	0,15
İstihdam	16	0,15
Temel	16	0,15
Devlet	15	0,15
Doğru	15	0,15
İyi	15	0,15
Kabul	15	0,15
Yeni	15	0,15
Ödeme	15	0,15
Özellikle	15	0,15
Asgari	14	0,14

Kelimeler	Sıklık	Ağırlıklı Ortalama (%)
Değerli	14	0,14
Hakkı	14	0,14
Yasal	14	0,14
Fazla	13	0,13
Genel	13	0,13
Hiç	13	0,13
Kamu	13	0,13
Tüm	13	0,13
Önemli	13	0,13
Esas	12	0,12
Gün	12	0,12
Güvenlik	12	0,12
Ülkemizde	12	0,12
Diğer	11	0,11

Kelimeler	Sıklık	Ağırlıklı Ortalama (%)
Evvel	11	0,11
Karşı	11	0,11
Lira	11	0,11
Yıllık	11	0,11
Ücretin	11	0,11
Birlikte	10	0,10
Emekli	10	0,10
Kanunu	10	0,10
Karşılığı	10	0,10
Ulusal	10	0,10
Çeşitli	10	0,10
Özel	10	0,10

EK-2. İşçi Kesimi Frekans Analizi Kelime Listesi

Kelimeler	Sıklık	Ağırlıklı Ortalama (%)
Kıdem	211	2,62
Tazminatı	137	1,70
Çok	64	0,79
İşsizlik	43	0,53
İşçi	31	0,38
Sigortası	28	0,35
İşveren	26	0,32
Sosyal	25	0,31
Yıl	24	0,30
Zaman	24	0,30
Yeni	22	0,27
Çalışma	22	0,27
Fazla	18	0,22

Kelimeler	Sıklık	Ağırlıklı Ortalama (%)
Kanun	18	0,22
Fon	17	0,21
Rekabet	17	0,21
Son	17	0,21
Yok	17	0,21
Devam	16	0,20
Güvencesi	16	0,20
İşten	16	0,20
Karşı	16	0,20
Toplu	16	0,20
Konu	15	0,19
Ülkeler	15	0,19
Emeklilik	14	0,17
Hak	14	0,17

Kelimeler	Sıklık	Ağırlıklı Ortalama (%)
Dünya	13	0,16
Emekli	13	0,16
OECD	13	0,16
Rakam	13	0,16
Yüksek	13	0,16
Önemli	13	0,16
Kamu	12	0,15
Konuda	12	0,15
Ücret	12	0,15
Devlet	11	0,14
Gün	11	0,14
Hiç	11	0,14
Ortaya	11	0,14
Taslak	11	0,14

Kelimeler	Sıklık	Ağırlıklı Ortalama (%)
Türkiye	11	0,14
Zaten	11	0,14
Diğer	10	0,12
İyi	10	0,12
Müessese	10	0,12
Sonuç	10	0,12
Tabi	10	0,12
Tamamen	10	0,12
Türk	10	0,12
Ödeme	10	0,12

EK-3. İçerik Analizi Durak Kelimeleri Listesi (İşveren)

Açısından	Fona	Olarak
Ama	Fonu	Olduğu
Ancak	Fonun	Olduğunu
Artık	Gerçekten	Olması
Aynı	Gerekıyor	Olmayan
Bakımından	Gibi	Onun
Baktığımızda	Göre	Ödenmesi
Ben	Hakkını	Önce
Beri	Hatta	Peki
Bin	Hem	Sadece
Bir	Hemen	Sayılı
Biraz	Her	Sayın
Biz	Herhangi	Sonra
Bize	Hiçbir	Söyleyeyim

Bizim	Hocam	Şekilde
Böyle	İçerisinde	Şey
Bugün	İçin	Şimdi
Bugüne	İçinde	Şöyle
Buna	İki	Tane
Bundan	İle	Tarafından
Bunlar	İlişkin	Tazminat
Bunları	İse	Tazminatına
Bunu	İstiyorum	Tazminatından
Bunun	İşçiler	Tazminatını
Burada	İşçilerin	Tazminatının
Bütün	İşçinin	Tazminatıyla
Çalışan	İşçiye	Tek
Çalışanlar	İşçiyi	Üzerinde
Çalışanların	İşverenin	Var

Çünkü	İşverenler	Vardır
Daha	İşverenlerin	Veya
Değil	İtibariyle	Yani
Değildir	Kadar	Yapılan
Demek	Karşıya	Yerine
Dışında	Lazım	Yılında
Diye	Milyar	Yine
Diyor	Milyon	Yüzde
Dolayısıyla	Mümkün	
Eğer	Nasıl	
Etmek	Olan	

EK-4. Latin Amerika Ülkelerinde İSTH Uygulamaları

Ülke/(Yıl)	Kapsama Alanı	Katkılar	Uygunluk Şartları	İşsizlik Yardımları	Diğer Faydalar	Sosyal Sigorta	Fon Yönetimi
Şili (2002)	Bağımlı işçiler	Çalışanlar: 1 aylık ücretlerin % 0,6'sı İşverenler: % 2,4 1 aylık ücretler Hükümet katkıları	Minimum 12 Katkı	1 aylık ücret/ yıl (5 aya kadar) Minimum ve maksimum ile azalan faydalar	N.A.	Dayanışma Fonu ile garanti edilen asgari fayda (her 2 geri çekilme 5 yıl)	Tanınmış Finansal Kurumlar (Özel Adanmışlık)
Arjantin (1975)	İnşaat işçileri	İşverenler: 1 aylık ücretlerin % 12'si bir yıl, sonra % 8	İşten çıkarılma kanıtı	Ayrılık Dengesi	N.A.	HAYIR	Bankacılık Kurumları
Brezilya (1989)	Bağımlı işçiler başka yerlerde kapsanmamış	İşverenler: % 8 1 aylık ücretler	Ayrılma türüne bağlı	Ayrılık Dengesi	Konut veya sağlık masrafları için izin verilen kısmi geri çekilme	Hayır/Diğer Programlar	Devlet
Ekvador (Karışık 2001)	Bağımlı işçiler	İşveren: Bireysel hesaplara 1 aylık ücret/yıl (aylık katkı)	İstemsiz işsizlik Minimum 48 mevduat + 1 yıllık görev süresi	Bir önceki yıl ortalama aylık ücretin 3 katına kadar aylık dengesi	N.A.	Hayır/Diğer Programlar	Tanınmış Finansal Kurumlar (Özel Adanmışlık)
Kolombiya (1990)	Bağımlı işçiler	İşverenler: % 9,3'ü 1 aylık ücretler	İşten çıkarılma kanıtı	Ayrılık Dengesi	Kısmi geri çekilmeye izin verildi; Fonlar bazı ev kredilerini garanti etmek için kullanılabilir	Hayır/Diğer Programlar	Tanınmış Finansal Kurumlar (Özel Adanmışlık)
Panama (1972)	Bağımlı işçiler	İşveren: 1 Hafta ücret/yıl +% 5 tazminat Çalışan: Gönüllü	Ek tazminat koşullu Ayrılık türünde	Ayrılık Dengesi	Konut, eğitim veya sağlık masraflarına izin verilen kısmi geri çekilme	Firmalar içinde hayır/risk havuzu	Onaylanmış Finans Kurumu ile Kolektif Güven Fonu
Peru (1991)	Başka yerlerde kapsanmayan özel işçiler	İşveren: 1 aylık ücretlerin 1/2'si depozito	İşten çıkarılma kanıtı	Ayrılık Dengesi	% 50 geri çekilmeye izin verildi; ek çekim ara sıra yetkilendirilmiş	HAYIR	Bankacılık Kurumları
Venezuela (1997)	Bağımlı işçiler	İşveren: 5 günlük ücret/ay Görev süresi ile artar Maksimum 30 günlük ücret/yıl	3 aylık görev süresi	Ayrılık Dengesi	N.A.	Hayır/Diğer Programlar	Tanınan finans kurumları/ işveren

Kaynak: (Ferrer ve Riddell, 2012: 216-217)

EK-5. OECD Ülkelerinde Kıdem ve İhbar Süresi

Ülkeler	Kısaltma	İhbar Süresi	Kıdem Tazminatı
Amerika Birleşik Devletleri	USA	0,00	0,00
Yeni Zelanda	NZL	0,50	0,00
Kanada	CAN	0,82	0,00
Almanya	DEU	1,00	0,00
Finlandiya	FIN	1,00	0,00
Japonya	JPN	1,00	0,00
Kore	KOR	0,50	0,50
Norveç	NOR	1,00	0,00
Avusturya	AUT	1,25	0,00
Estonya	EST	1,00	0,50
Birleşik Krallık	GBR	1,00	0,50
İrlanda	IRL	0,50	1,00
Avustralya	AUS	0,75	1,00

Kolombiya	COL	0,25	1,50
Portekiz	PRT	1,00	0,80
Slovenya	SVN	1,10	0,80
İsviçre	CHE	2,00	0,00
Yunanistan	GRC	1,00	1,00
İtalya	ITA	1,40	0,60
Lüksemburg	LUX	2,00	0,00
Letonya	LVA	1,00	1,00
Macaristan	HUN	1,20	1,00
Hollanda	NLD	1,00	1,33
Slovak Cumhuriyeti	SVK	2,00	0,50
Danimarka	DNK	2,58	0,01
Meksika	MEX	0,00	2,60
İzlanda	ISL	3,00	0,00
İsveç	SWE	3,00	0,00

İspanya	ESP	0,50	2,67
Fransa	FRA	2,25	1,00
Belçika	BEL	1,73	1,73
Çek Cumhuriyeti	CZE	2,00	1,50
Polonya	POL	3,50	1,00
Şili	CHL	0,50	4,10
İsrail	ISR	1,00	4,00
Litvanya	LTU	1,05	4,00
Türkiye	TUR	2,00	4,00

Kaynak: (OECD, 2019b)

Açıklamalar: Tabloda yer alan veriler, dört yıllık kıdem süresine sahip, bireysel olarak işten çıkarılan bir sürekli işçinin, ihbar bildiriminden sonraki aylık ücreti cinsinden yapılan hesaplamadır.

EK-6. Ülkelerin Kıdem Tazminatı Faydalarının Kıyaslanması

No	Ülke	Kıdem Tazminatı Fayda Endeksi (Ay)	İşten Çıkarma Tazminatı Fayda Endeksi (Ay)	Karma Fayda Endeksi (Ay)	Fayda Endeksi (Gün)	İhbar Tazminatı Fayda Endeksi (Gün)	1 Yıldan Son İşsizlik Koruması Var Mı?
1	Afganistan	0,00	1,13	1,13	34	30	Hayır
2	Almanya	0,00	0,50	0,50	15	70	Evet
3	ABD	0,00	0,00	0,00	0	37	Evet
4	Angola	0,00	0,92	0,92	28	30	Hayır
5	Antigua ve Barbuda	0,00	0,40	0,40	12	24	Hayır
6	Arjantin	1,00	0,50	1,00	30	50	Evet
7	Avustralya	0,00	0,60	0,60	18	23	Evet
8	Avusturya	0,33	0,33	0,33	10	14	Evet
9	Azerbaycan	0,00	0,49	0,49	15	44	Hayır
10	Bangladeş	1,00	1,00	1,00	30	30	Evet
11	Belçika	0,00	0,00	0,00	0	138	Hayır

No	Ülke	Kıdem Tazminatı Fayda Endeksi (Ay)	İşten Çıkarma Tazminatı Fayda Endeksi (Ay)	Karma Fayda Endeksi (Ay)	Fayda Endeksi (Gün)	İhbar Tazminatı Fayda Endeksi (Gün)	1 Yılda Son İşsizlik Koruması Var mı?
12	Birleşik Arap Emirlikleri	0,75	0,75	0,75	23	30	Hayır
13	Birleşik Krallık	0,00	0,16	0,16	5	37	Evet
14	Bolivya	1,00	0,50	1,00	30	.	Hayır
15	Brezilya	0,00	0,00	0,00	0	25	Hayır
16	Bulgaristan	0,00	0,43	0,43	13	30	Evet
17	Burkina Faso	0,26	0,26	0,26	8	30	Hayır
18	Cezayir	0,33	1,30	0,33	10	30	Hayır
19	Côte d'Ivoire	0,31	0,31	0,31	9	41	Hayır
20	Çekya	0,00	0,97	0,97	29	61	Evet
21	Çin	1,00	1,00	1,00	30	30	Evet
22	Danimarka	0,00	0,00	0,00	0	132	Evet

No	Ülke	Kıdem Tazminatı Fayda Endeksi (Ay)	İşten Çıkarma Tazminatı Fayda Endeksi (Ay)	Karma Fayda Endeksi (Ay)	Fayda Endeksi (Gün)	İhbar Tazminatı Fayda Endeksi (Gün)	1 Yılda Son İşsizlik Koruması Var Mı?
23	Ekvador	1,87	1,87	1,87	56	0	Hayır
24	El Salvador	1,00	0,00	1,00	30	0	Hayır
25	Endonezya	1,37	2,73	1,37	41	30	Hayır
26	Ermenistan	0,22	0,43	0,22	7	61	Hayır
27	Estonya	0,00	0,43	0,43	13	60	Evet
28	Etiyopya	0,62	1,49	0,62	19	61	Hayır
29	Fas	0,54	0,54	0,54	16	50	Hayır
30	Filipinler	0,67	1,00	0,67	20	30	Hayır
31	Finlandiya	0,00	0,00	0,00	0	71	Evet
32	Fransa	0,25	0,25	0,25	8	50	Evet
33	Gabon	0,13	0,20	0,13	4	101	Hayır

No	Ülke	Kıdem Tazminatı Fayda Endeksi (Ay)	İşten Çıkarma Tazminatı Fayda Endeksi (Ay)	Karma Fayda Endeksi (Ay)	Fayda Endeksi (Gün)	İhbar Tazminatı Fayda Endeksi (Gün)	1 Yılda Son İşsizlik Koruması Var Mı?
34	Gana	0,00	0,00	0,00	0	25	Hayır
35	Guatemala	1,00	0,73	1,00	30	0	Hayır
36	Güney Afrika	0,00	0,25	0,25	8	28	Evet
37	Güney Kore	0,00	0,00	0,00	0	40	Evet
38	Gürcistan	0,43	0,43	0,43	13	30	Hayır
39	Hindistan	0,00	0,50	0,50	15	91	Evet
40	Hollanda	0,22	0,22	0,22	7	61	Evet
41	Honduras	1,00	0,00	1,00	30	50	Hayır
42	İran	1,00	2,00	1,00	30	0	Evet
43	İspanya	0,67	0,67	0,67	20	15	Evet
44	İsveç	0,00	0,00	0,00	0	101	Evet

No	Ülke	Kıdem Tazminatı Fayda Endeksi (Ay)	İşten Çıkarma Tazminatı Fayda Endeksi (Ay)	Karma Fayda Endeksi (Ay)	Fayda Endeksi (Gün)	İhbar Tazminatı Fayda Endeksi (Gün)	1 Yılda Son İşsizlik Koruması Var mı?
45	İsviçre	0,00	0,00	0,00	0	71	Evet
46	İtalya	0,00	0,00	0,00	0	32	Evet
47	Japonya	0,00	0,00	0,00	0	28	Hayır
48	Kamboçya	0,50	0,50	0,50	15	55	Hayır
49	Kamerun	0,14	0,14	0,14	4	81	Hayır
50	Kanada	0,10	0,10	0,10	3	35	Evet
51	Karadağ	1,31	0,31	1,31	39	30	Evet
52	Kazakistan	0,43	0,43	0,43	13	30	Evet
53	Kırgızistan	0,00	0,00	0,00	0	30	Evet
54	Kolombiya	0,81	0,81	0,81	24	0	Evet
55	Komoros	0,00	0,00	0,00	0	61	Hayır

No	Ülke	Kıdem Tazminatı Fayda Endeksi (Ay)	İşten Çıkarma Tazminatı Fayda Endeksi (Ay)	Karma Fayda Endeksi (Ay)	Fayda Endeksi (Gün)	İhbar Tazminatı Fayda Endeksi (Gün)	1 Yılda Son İşsizlik Koruması Var mı?
56	Kongo Demokratik Cumhuriyet	0,00	0,00	0,00	0	72	Hayır
57	Kosta Rika	0,69	..	0,69	21	30	Evet
58	Kuzey Kıbrıs Rum Kesimi	0,31	0,37	0,31	9	30	Hayır
59	Kuzey Makedonya	0,00	0,57	0,57	17	30	Evet
60	Lesoto	0,50	0,50	0,50	15	30	Hayır
61	Lüksemburg	0,13	0,13	0,13	4	121	Evet
62	Macaristan	0,23	0,23	0,23	7	43	Evet
63	Madagaskar	0,00	0,53	0,53	16	41	Hayır
64	Malawi	0,00	0,54	0,54	16	30	Hayır
65	Malezya	0,55	0,55	0,55	17	47	Evet
66	Meksika	0,00	1,70	1,70	51	30	Evet

No	Ülke	Kıdem Tazminatı Fayda Endeksi (Ay)	İşten Çıkarma Tazminatı Fayda Endeksi (Ay)	Karma Fayda Endeksi (Ay)	Fayda Endeksi (Gün)	İhbar Tazminatı Fayda Endeksi (Gün)	1 Yılda Son İşsizlik Koruması Var mı?
67	Mısır	0,00	1,08	1,08	33	0	Hayır
68	Moğolistan	0,43	0,43	0,43	13	30	Hayır
69	Moldova	0,22	0,67	0,22	7	61	Evet
70	Namibya	0,25	0,25	0,25	8	30	Hayır
71	Nijer	0,22	0,65	0,22	7	30	Hayır
72	Nijerya	0,00	0,00	0,00	0	30	Hayır
73	Nikaragua	0,78	..	0,78	23	0	Hayır
74	Norveç	0,00	0,00	0,00	0	61	Evet
75	Orta Afrika Cumhuriyeti	0,00	0,00	0,00	0	30	Hayır
76	Özbekistan	0,00	0,00	0,00	0	61	Evet
77	Panama	0,00	1,01	1,01	30	0	Hayır

No	Ülke	Kıdem Tazminatı Fayda Endeksi (Ay)	İşten Çıkarma Tazminatı Fayda Endeksi (Ay)	Karma Fayda Endeksi (Ay)	Fayda Endeksi (Gün)	İhbar Tazminatı Fayda Endeksi (Gün)	1 Yılda Son İşsizlik Koruması Var Mı?
78	Paraguay	0,67	0,47	0,67	20	76	Hayır
79	Peru	0,00	0,00	0,00	0	0	Hayır
80	Portekiz	0,40	0,40	0,40	12	55	Evet
81	Romanya	0,00	0,00	0,00	0	28	Evet
82	Ruanda	1,00	1,00	1,00	30	30	Hayır
83	Rusya Federasyonu	0,22	0,43	0,22	7	28	Evet
84	Saint Lucia	0,00	0,28	0,28	9	30	Hayır
85	Senegal	0,26	0,69	0,26	8	30	Hayır
86	Sırbistan	0,00	0,33	0,33	10	0	Evet
87	Singapur	0,00	0,00	0,00	0	21	Hayır
88	Slovakya	0,00	0,97	0,97	29	81	Hayır

No	Ülke	Kıdem Tazminatı Fayda Endeksi (Ay)	İşten Çıkarma Tazminatı Fayda Endeksi (Ay)	Karma Fayda Endeksi (Ay)	Fayda Endeksi (Gün)	İhbar Tazminatı Fayda Endeksi (Gün)	1 Yılda Son İşsizlik Koruması Var Mı?
89	Slovenya	0,22	0,22	0,22	7	37	Evet
90	Sri Lanka	0,33	0,33	0,33	10	30	Hayır
91	Suriye	1,00	0,87	1,00	30	61	Hayır
92	Suudi Arabistan	0,58	0,58	0,58	18	60	Evet
93	Şili	1,00	1,00	1,00	30	30	Evet
94	Tacikistan	1,30	0,43	1,30	39	61	Hayır
95	Tanzanya	0,25	0,25	0,25	8	28	Hayır
96	Tayland	1,73	1,90	1,73	52	30	Evet
97	Tunus	0,37	0,37	0,37	11	30	Hayır
98	Türkiye	1,00	1,00	1,00	30	47	Evet
99	Türkmenistan	0,22	0,87	0,22	7	47	Evet

No	Ülke	Kıdem Tazminatı Fayda Endeksi (Ay)	İşten Çıkarma Tazminatı Fayda Endeksi (Ay)	Karma Fayda Endeksi (Ay)	Fayda Endeksi (Gün)	İhbar Tazminatı Fayda Endeksi (Gün)	1 Yılda Son İşsizlik Koruması Var mı?
100	Uganda	0,00	0,00	0,00	0	61	Hayır
101	Ukrayna	0,43	0,43	0,43	13	61	Evet
102	Uruguay	0,87	0,87	0,87	26	0	Evet
103	Ürdün	1,00	1,00	1,00	30	30	Hayır
104	Venezuela	1,00	..	1,00	30	65	Hayır
105	Vietnam	0,50	1,33	0,50	15	0	Evet
106	Yemen	1,00	1,00	1,00	30	30	Hayır
107	Yeni Zelanda	0,00	0,00	0,00	0	0	Evet
108	Yunanistan	0,18	0,18	0,18	6	0	Evet
109	Zambiya	2,00	2,00	2,00	60	30	Hayır

Kaynak: (ILO EPLex Database, 2019c); (Government Digital Service, 2022); (OECD, 2019a).

EK-7. OECD Ülkelerinde Kıdem Tazminatı Finansman Yöntemleri

Ülke	Finansman Yöntemi
Almanya	İç finansman nakit akışı
ABD	Mevcut değil
Avustralya	İç finansman nakit akışı
Avusturya	Dış finansman bireysel hesap
Belçika	Mevcut değil
Birleşik Krallık	İç finansman nakit akışı
Çek Cumhuriyeti	İç finansman nakit akışı
Danimarka	İç finansman nakit akışı
Estonya	İç finansman nakit akışı
Finlandiya	İç finansman nakit akışı
Fransa	İç finansman nakit akışı
Hollanda	Mevcut değil
İrlanda	İç finansman nakit akışı

Ülke	Finansman Yöntemi
İspanya	İç finansman nakit akışı
İsrail	İç finansman nakit akışı
İsveç	Mevcut değil
İsviçre	İç finansman nakit akışı
İtalya	Dış finansman bireysel hesap & Dış finansman merkezi fon
İzlanda	Mevcut değil
Japonya	İç finansman karşılık ayırma
Kanada	İç finansman nakit akışı
Kolombiya	Dış finansman bireysel hesap
Kore	İç finansman karşılık ayırma & Dış finansman bireysel hesap
Kosta Rika	İç finansman nakit akışı
Letonya	İç finansman nakit akışı
Litvanya	İç finansman nakit akışı
Lüksemburg	İç finansman nakit akışı

Ülke	Finansman Yöntemi
Macaristan	İç finansman nakit akışı
Meksika	İç finansman nakit akışı
Norveç	İç finansman nakit akışı
Polonya	Mevcut değil
Portekiz	İç finansman nakit akışı
Slovakya	İç finansman nakit akışı
Slovenya	İç finansman nakit akışı
Şili	Dış finansman bireysel hesap & Dış finansman merkezi fon
Türkiye	İç finansman nakit akışı
Yeni Zelanda	İç finansman nakit akışı
Yunanistan	İç finansman nakit akışı

Kaynak: (Holzmann vd., 2012: 75-110); (ILO EPLex Database, 2019c); (OECD, 2019a)

EK-8. Bireysel Kıdem Tazminatı Fonu Karşılama Oranı Matrisi

	Reel Ücret Artışı (%)					
10 Yıl						
Reel Getiri Oranı (%)		0	0,5	1	2	3
	0	78,92	77,20	75,53	72,38	69,44
	1	83,05	81,20	79,42	76,04	72,90
	2	87,43	85,45	83,54	79,92	76,55
	3	92,06	89,94	87,89	84,02	80,41
	Reel Ücret Artışı (%)					
15 Yıl						
Reel Getiri Oranı (%)		0	0,5	1	2	3
	0	78,70	76,04	73,51	68,83	64,61
	1	84,95	82,00	79,20	74,02	69,35
	2	91,80	88,52	85,42	79,69	74,53
	3	99,30	95,67	92,23	85,89	80,19
	Reel Ücret Artışı (%)					
20 Yıl						
Reel Getiri Oranı (%)		0	0,5	1	2	3
	0	78,59	75,00	71,65	65,60	60,30
	1	87,03	82,92	79,08	72,17	66,13
	2	96,60	91,88	87,49	79,58	72,68
	3	107,45	102,04	97,00	87,95	80,07
	Reel Ücret Artışı (%)					
25 Yıl						
Reel Getiri Oranı (%)		0	0,5	1	2	3
	0	78,52	74,03	69,90	62,61	56,42
	1	89,23	83,90	79,02	70,42	63,14
	2	101,79	95,46	89,68	79,51	70,93
	3	116,54	109,03	102,16	90,12	80,00
	Reel Ücret Artışı (%)					
30 Yıl						
Reel Getiri Oranı (%)		0	0,5	1	2	3
	0	77,94	72,57	67,72	59,35	52,45
	1	90,86	84,29	78,36	68,18	59,82
	2	106,54	98,47	91,22	78,79	68,64
	3	125,61	115,69	106,78	91,57	79,21

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, Adı : Ersöz, Deniz

Uyruğu : T.C.

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Doktora	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi	2023
Yüksek Lisans	Balıkesir Üniversitesi	2010
Lisans	Uludağ Üniversitesi	2003

Yabancı Dil

İngilizce

Yayınlar

ERSÖZ, Deniz, Alt İşverenlik El Kitabı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2014.



