

Bahçeşehir Üniversitesi
Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi

BETAM



Kıdem Tazminatı Reformu Sorunlar ve Çözümler

BETAM RESEARCH REPORT SERIES #05

JULY 2012



Kıdem Tazminatı Reformu: Sorunlar ve Çözümler
Prof. Dr. Seyfettin Gürsel ve Dr. Zümrüt İmamoğlu

İstanbul, Temmuz 2012

© 2012 Betam, Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi
Tüm hakları saklıdır. Bu araştırma raporunun tamamı ya da bir bölümü hak sahibinden izin alınmadıkça herhangi bir biçimde çoğaltılamaz ve dağıtılamaz. Normal ölçüyü aşan alıntılar yapılamaz. Normal ölçütler dahilinde ve kanuni alıntılarda kaynak gösterilmesi zorunludur.

Önsöz

2008 yılında kurulan Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi (Betam), Türkiye'nin ekonomik ve toplumsal sorunlarını analiz eden ve politika önerileri geliştiren bir araştırma kurumudur. Kuruluşundan itibaren Türkiye İşgücü Piyasası Betam'ın öncelikli araştırma alanı olmuştur. İşgücü, istihdam ve işsizlikteki gelişmeleri düzenli araştırma notları ile yakından takip eden Betam, bunlara ilaveten Türkiye işgücü piyasasının yapısal özelliklerini ve sorunlarını irdeleyen kapsamlı çalışmalar da yapmakta ve bunların sonuçlarını Araştırma Notları, Çalışma Tebliği ve Araştırma Raporları türünden yayınlar aracılığıyla kamuoyu ile paylaşmaktadır.

Türkiye İşgücü Piyasası etkin bir piyasa olmaktan uzaktır. Bir yönüyle nispeten katıken (OECD ülkelerine kıyasla) bir yönüyle de denetimden oldukça yoksundur. Aynı zamanda bölgeler arasında işgücü piyasasının işleyişi ve özellikleri itibariyle büyük farklar söz konusudur. Ücretli çalışanların yaklaşık yüzde 20'si Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) bildiri dışında kayıtsız, dolayısıyla her türlü güvenceden yoksun olarak çalışırken, kayıtlı ücretliler ve çalıştıkları firmalar farklı yoğunlukta katılıklara maruzdurlar. Bu katılıkların bir sonucu olarak küçük ve orta ölçekli firmalarda sosyal sigorta ve kıdem tazminatı maliyetlerini en aza indirmek için eksik ücret bildiri, yıl dolmadan işten çıkarıp yeniden işe alma gibi uygulamalar oldukça yaygındır. Dolayısıyla kıdem tazminatı ve işsizlik sigortasından yararlanma gibi haklara erişebilen çalışan sayısı oldukça kısıtlı kalmaktadır. Buna karşılık belirli bir ölçekten itibaren hem işten çıkarma zorlaşırken hem de sosyal sigorta ve kıdem tazminatı gibi işgücü üzerindeki yüklerin fiilen artması söz konusudur.

Türkiye işgücü piyasasının daha etkin işlemesi ve ülke ekonomisinin rekabet gücüne katkı yapabilmesi için reforma tabi tutulması gereği OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar tarafından yayınlanan araştırmalarda ve raporlarda uzun süredir savunulmaktadır. Betam da işgücü piyasası reformlarını destekleyen ve bu reformların tasarımlarına olanakları ölçüsünde katkı yapan bir kuruluştur. Bu çerçevede Betam, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yürüttüğü Ulusal İstihdam Stratejisi çalışmalarına aktif olarak katılmış, yerli ve yabancı araştırma kuruluşlarına orta öğretimde PISA test sonuçlarının işaret ettiği eğitim kalitesinin düşüklüğünün nedenleri (Eğitim Reformu Girişimi), ilköğretimden orta öğretime geçişin (ya da geçmeyişin) belirleyicileri (Milli Eğitim Bakanlığı, UNICEF, Eğitim Reformu Girişimi), sektörel istihdam (AB projesi, WIIW-Avusturya & Applica-Belçika), 2008 İstihdam Paketi'nin etki analizi (TÜSİAD) konularında raporlar hazırlamıştır.

Mevcut kıdem tazminatı düzeni fiilen az sayıda ücretlinin yararlanabildiği, özellikle genç işgücünde kayıt dışılığı ve işsizliği artıran, vasıflı işgücü açısından da bir bakıma pranga işlevi görme özelliklerine sahip bir düzendir. Bu nedenlerle işgücü piyasası reformları içinde öncelikli ve ağırlıklı bir yere sahiptir. Betam “Kıdem Tazminatı Reformu: Sorunlar ve Çözümler” başlıklı bu raporun çalışmalarına 2011 yılında başlamış, 2012 baharında çalışmaları tamamlamıştır. Kamuoyunda bu önemli reforma gösterilen ilginin artmakta olduğu günümüzde Betam’ın değerlendirmelerinin ve önerilerinin kıdem tazminatı reformu tartışmasına olumlu katkı yapacağını umuyoruz.

Betam’ın kıdem tazminatı raporu Betam direktörü Prof. Dr. Seyfettin Gürsel ile Dr. Zümrüt İmamoğlu’nun ortak çalışmasıdır ve bu iki yazarın görüşlerini yansıtmaktadır. Rapor çalışmasına Betam araştırma asistanı Barış Soybilgen önemli katkı yapmıştır. Kendisine teşekkür borçluyuz. Raporun ilk versiyonu 21 Kasım 2011’de Bahçeşehir Üniversitesi’nde yapılan bir çalıştayda tartışılmıştır. Çalıştaya üniversite, araştırma kuruluşları, özel sektör ve kamudan katılan uzmanların eleştiri ve önerileri dikkate alınarak rapor geliştirilmiştir. Tüm katılımcılara teşekkür ediyoruz. Ayrıca Bahçeşehir Üniversitesi ve Emeklilik Gözetim Merkezi’ne de destekleri için teşekkür ederiz.

Prof. Dr. Seyfettin Gürsel

Betam Direktörü

Dr. Zümrüt İmamoğlu

Betam Uzman Araştırmacı

İçindekiler

Önsöz	3
1. Giriş: Gecikmiş bir reform	7
2. Kıdem tazminatı: Sorunlu bir sistem.....	12
2.1. Kıdem tazminatında mevcut düzen.....	12
2.2. İşgücü iktisadı yazınında kıdem tazminatı	14
2.2.1. İşten çıkarma - işe alma maliyeti	14
2.2.2. İstihdamın kısıtlanması ve ayırimcılık etkisi	14
2.2.3. Kayıt dışılığa teşvik	16
2.2.4. Gelir düzeyi ve kıdem tazminatının işlevi	18
2.3. Türkiye’de kıdem tazminatının muhtemel etkileri.....	19
2.3.1. Oldukça katı bir işgücü piyasası	19
2.3.2. Türkiye’de istihdam ve korumacılık	20
2.3.3. Türkiye’de kıdem tazminatının firmalar üzerindeki yükü	24
2.3.4. Türkiye’de kıdem ve işten çıkarma	27
2.3.5. Türkiye’de kayıt dışılık ve genç işsizlik	29
2.4. Çalışan açısından uygunsuzluk (mismatch): Bir pranga olarak kıdem tazminatı	35
2.5. Firma açısından uygunsuzluk (mismatch) ve işyeri barışı etkileri.....	37
3. Reformun hedefleri ve beklenen kazançlar	38
4. Ülke deneyimleri ve alternatif tasarımlar	41
4.1. Kıdem tazminatı fonları	41
4.2. Mevcut fonlama sisteminin sakıncaları	41
4.3. Mevcut sistem, havuz ve bireysel hesap sistemlerinin karşılaştırılması	43
4.3.1. Bireysel hesap sistemleri	43
4.3.2. Reform yapma kolaylığı	44
4.3.3. Demografik değişimlerden etkilenmemesi.....	44
4.3.4. İşgücü piyasası teşviklerinin daha iyi olması	45
4.3.5. Birikimleri artırması (tasarrufları artırıcı etki)	45
4.3.6. Özel sektör tarafından yönetiminin mümkün olması.....	45
4.4. Uluslararası kıdem tazminatı fonu uygulamaları.....	47
4.4.1. Bireysel hesap sistemlerine geçen ülkelerde kıdem tazminatı uygulamaları	47
5. Makroekonomik perspektif: Kıdem tazminatı reformunun tasarruflar üzerindeki etkileri	52
5.1. Tasarruflar ve yansıma etkisi	53
5.2. Finansal piyasa etkisi	56
6. Sonuç ve politika önerileri.....	59
6.1. Politika önerileri.....	60
6.2. Eski sistemden yeni sisteme geçiş	62
Kaynaklar.....	67

Tablolar

Tablo 1. IMKB’de işlem gören şirketler için kıdem tazminatı yükü (yıllara göre).....	26
Tablo 2. IMKB’de işlem gören şirketler arasında kıdem tazminatı yükü belli bir oranın üzerinde olan firma oranı (yıllara göre)	26
Tablo 3. İstihdam edilenlerin kıdem dağılımı (tarım dışı, ücretli yevmiyeli).....	28
Tablo 4. Büyük firmalarda (500+) istihdam edilenlerin kıdem dağılımı (tarım dışı, ücretli yevmiyeli) ...	29
Tablo 5. 2008 yılında eksik ücret bildirim tahmini (bin kişi)	30
Tablo 6. Genç işsizlik (15-24 yaş), ümidi kırılanlar ve kayıt dışılık oranları (2010)	32
Tablo 7. Ücretli-yevmiyeli, kentli kadınlarda (20-24 yaş) işsizlik ve kayıt dışılık (2005-07)	33
Tablo 8. Ücretli-yevmiyeli, kentli erkeklerde (20-24 yaş) işsizlik ve kayıt dışılık (2005-07)	33
Tablo 9. Hanehalkları için tasarruf oranlarının medyan değeri, gelir dilimlerine göre	55

Şekiller

Şekil 1. OECD ülkeleri için istihdam üzerindeki vergi yükü (ücrete oran)	19
Şekil 2. İstihdam güvenliği endeksi, 90’lı yıllar sonu, Heckman ve Pagés-Serra.....	20
Şekil 3. OECD istihdam koruma endeksi (2010)	22
Şekil 4. OECD tam zamanlı çalışan bireylerin işten çıkarımına karşı koruma endeksi.....	22
Şekil 5. Gelişmekte olan ülkeler.....	19
Şekil 6. Doğu Avrupa ülkeleri.....	23
Şekil 7. Kıdem tazminatı büyüklükleri (haftalık ücret cinsinden)	23
Şekil 8. Çeşitli ülke grupları için tasarruf oranları, 2000 ve 2010	54
Şekil 9. Emeklilik fonlarının GSYH içerisindeki payı, seçilmiş ülkeler	56

1. Giriş: Gecikmiş bir reform

Türkiye’de kıdem tazminatı ilk olarak 1936 tarihli İş Kanunu ile çalışma hayatına girmiştir. Özel kesime özgü olan kıdem tazminatı birden fazla işlevi olan bir düzenlemedir. Tazminatın amacı ücretlilerin çalışma yaşamları süresince uğrayabilecekleri geçici (işten çıkarılma sonucu işsiz kalma) ya da kalıcı (maluliyet, vefat, emeklilik) gelir kayıplarını bir ölçüde telafi etmektir. İlk yönüyle işsiz kalma riskine karşı sigorta işlevini, ikinci yönüyle de emeklilik ikramiyesi işlevini görür. Özlü bir tanım yapacak olursak, kıdem tazminatının, çalışanı geçici ya da sürekli gelir kaybına karşı bir ölçüde koruyan ama korumanın maliyetinin çalışan tarafından değil işveren tarafından ödenen bir sigorta türü olduğunu söyleyebiliriz.

Kıdem tazminatı bugünkü şeklini büyük ölçüde 1971 yılında çıkarılan 1475 sayılı İş Kanunu ile almıştır. Tazminat tutarı 1975 yılında işsizlik sigortasının olmadığı gerekçesiyle 15 günlük ücretten 30 günlük ücrete çıkarılmıştır. Kıdem tazminatının tutarı, yararlanma koşulları, doğurduğu sakıncalar ve sorunlar aşağıda ele alınacaktır. Emeklilik ikramiyesi işlevinin ancak ömür boyu aynı iş yerinde çalışanlar için geçerli olduğu ve emekli ücretinin ayrı bir düzenlemeye tabi olduğu düşünülürse, kıdem tazminatının esas gerekçesinin, işsizlik sigortasının mevcut olmadığı bir düzende, kendi rızası dışında işinden olan kişiye yeni bir iş bulana kadar asgari geçim güvencesi sağlamak olduğunu söyleyebiliriz. Kıdem tazminatı uygulamasının dünyadaki tarihsel gelişimi de bu yönde olmuştur. İşsizlik sigortasının olmadığı ya da çok sınırlı olduğu iki dünya savaşı arasında uygulanmaya başlayan kıdem tazminatı, refah devletinin gelişmesiyle yaygınlaşan ve bonkörleşen işsizlik sigortasına paralel olarak önemini yitirmeye başlamıştır. Gelişmiş ülkelerde bonkör ve yaygın işsizlik sigortasına karşılık nispeten sınırlı ve esnek kıdem tazminatı uygulamasının, gelişmekte olan ülkelerde ise işsizlik sigortasının namevcut ya da dar kapsamlı ve cimri olmasının gözlemlenmesi şaşırtıcı değildir. Emeklilik ikramiyesi işlevinin de keza kişi başına gelirin ve refah toplumunun yükselmesiyle birlikte gelişen emeklilik sistemiyle giderek sönmesi söz konusudur.¹

Kıdem tazminatının zaman içinde belirginleşen bir diğer gerekçesinin de, iş güvencesinin zayıf olduğu koşullarda, işten çıkarmayı işveren açısından maliyetli kılarak bu zafiyeti bir ölçüde gidermek olduğu görülmektedir.² İşgücü iktisadının güncel diliyle ifade edecek olursak, kıdem tazminatının hem çalışanları (işsizlik sigortası) hem de işleri (iş güvencesi) korumaya yönelik çifte amaç güttüğü ileri sürülebilir. Bilindiği gibi, günümüzde işgücü

¹ Robert Holzmann, Yann Pouget, Milan Vodopivec & Michael Weber, 2011. "Severance pay programs around the world: history, rationale, status, and reforms," Social Protection Discussion Papers 62726, The World Bank.

² İşkur Dergisi, 2011. "İşsizlik Sorununa Kalıcı Çözüm Hedefliyoruz," sayı 3, s.12.

piyasaşının etkin işlemedi için öncelik ağırlığın işleri korumaktan çok insanları korumaya verilmesi şeklindedir.

Türkiye’de işsizlik sigortası oldukça geç olarak 2002 yılında çıkarılan 4447 sayılı yasa ile yürürlüğe girmiştir. Ancak işsizlik sigortasından yararlanma koşullarının son derece dar tutulması nedeniyle halen işsizlerin yaklaşık yüzde 15 kadarı işsizlik sigortasından yararlanabilmektedir. Ayrıca işsizlik sigortasının aylık ödeme tutarının gerek süresi gerek miktarı açısından AB normlarına göre nispeten sınırlı kaldığını belirtelim. Bu raporun kapsamı içinde olmamakla birlikte kıdem tazminatının esas gerekçesi işsizlik sigortasının yokluğu olduğundan, kıdem tazminatının yeniden düzenlenmesi tartışılırken işsizlik sigortasının da gözden geçirilmesi zorunludur. Bu zorunluluğa, raporun sonunda yer alan öneriler bölümünde döneceğiz. Öte yandan 2003 yılında çıkarılan 4857 sayılı İş Kanunu ile işten çıkarma zorlaştırılarak iş güvencesi takviye edilmiştir. Ancak bu takviyenin 30 ve daha fazla kişi çalıştıran işyerleri için geçerli olduğunu belirtelim. Kıdem tazminatı yeniden düzenlenirken bu sınırlamanın da gözden geçirilmesi gerekebilir. Ücretli çalışanların büyük bölümünün 30’den daha az kişi çalıştıran iş yerlerinde bulunduğunu hatırlatalım.³

Kıdem tazminatının birden fazla amaç güden özelliğinin kısıtları bir yandan, yararlanma koşullarının katıllıkları diğer yandan, bu sosyal politika aracına oldukça etkisiz bir nitelik kazandırmıştır. İşsizlik Sigorta Fonu’nun kurulması ve işverenin bu fona brüt ücretin yüzde 2’si kadar prim ödemeye başlaması, 30 ve daha fazla kişi çalıştıran firmalarda işten çıkarmanın zorlaştırılması, kıdem tazminatının işlevlerini kısmen de olsa yerine getirirken, kıdem tazminatının firmalar üzerinde oluşturduğu işgücü maliyetine ilave yük getirmiştir. Türkiye’nin büyüme perspektifi Orta Vadeli Programda yüzde 4-5 arasında öngörülürken, yüzde 10 gibi yüksek düzeyde seyreden işsizlikle etkili bir mücadele için büyümenin istihdam yaratma kapasitesinin geçmişe kıyasla artırılması şarttır. Diğer bir ifade ile önümüzdeki yıllarda artan işgücünü absorbe edebilmek için büyümenin daha fazla iş yaratması gerekmektedir. Bunun bir yolu da işletmeler üzerinde işgücü yükünün hafifletilmesi ile mümkün olacaktır. Kıdem tazminatı reformu bu amaca bir ölçüde hizmet edebilir.

Kıdem tazminatı salt istihdamı zorlaştıran yönüyle düşünülmemelidir. Kıdem tazminatının yüksek maliyeti nedeniyle özellikle küçük ve orta boy firmalar, çalışanlarına kıdem tazminatını ödememek ya da hak ettiklerinden daha azını ödemek için başta kayıt dışı çalıştırmak ya da eksik ücret bildiriimi olmak üzere çeşitli yasa dışı yollara başvurumaktadırlar. Bu zorlamalar,

³ 2010 yılında Hane Halkı İşgücü Anketine göre, 13 milyon 761 bin ücretli ve yevmiyeli çalışandan yaklaşık yüzde 47’si 25 kişiden daha az çalışana sahip işyerlerinde, yüzde 18,5’i de 25-49 kişi arasında çalışana sahip işyerlerinde çalışıyordu.

sosyal güvenlik açıkları üzerindeki olumsuz etkileri ile küçük firmaların finansmana erişimlerini zorlaştırmaları bir yana, çalışanların da az bir kısmının kıdem tazminatından yararlanmasına neden olmaktadır.⁴ Bu bakımdan kıdem tazminatı mevcut haliyle sınırlı etkinliğe sahip bir sosyal politika aracı niteliğindedir. Aynı zamanda yasa dışı davranışlar ve zorlamalar etik anlayış farkları nedeniyle her firmada aynı ölçüde uygulanmadığından firmalar arasında haksız rekabete de neden olmaktadır.

Kıdem tazminatı bugünkü haliyle çalışanlar için de bir çeşit prangaya dönüşebilmektedir. Kıdem tazminatı çalışanın kendi rızasıyla işten ayrılması durumunda geçerli değildir. Bu özellik yıllar geçtikçe çalışanı işyerine bağımlı hale getirmektedir. Daha iyi koşullarda iş teklifi alan ya da almayı uman bir çalışanın daha verimli olacağı, bu nedenle de daha yüksek ücret alacağı işlere geçebilmesi için çalıştığı iş yerinde birikmiş olan kıdem tazminatından vazgeçmesi gerekmektedir. Hak edilen kıdem tazminatı miktarı yükseldikçe firmaya zorunlu bağlılık artmaktadır. Öte yandan, her ne kadar kıdem tazminatına tavan uygulanıyor olsa da, çalışılan her yıl için bir aylık brüt ücret üzerinden hesaplanan tazminat tutarı biriktikçe firma için işten çıkarmayı caydıran bir unsur haline gelebilmektedir.⁵ Kriz dönemlerinde bu caydırıcılık işsizlik artışını frenleyerek sosyal politika işlevi görse de, firma açısından verimliliği olumsuz etkileyen bir etmene dönüşebilmektedir. Her iki türden pranga özelliği ile kıdem tazminatının ekonominin genelinde toplam faktör verimliliğini düşüren bir etkiye sahip olduğunu belirtelim.

Bu giriş bölümünde satır başlarıyla işaret ettiğimiz sakıncalar dikkate alındığında, kıdem tazminatının yeniden düzenlenmesinin gereği açıkça ortaya çıkmaktadır. Kıdem tazminatı reformu birden fazla amacı gütmek zorundadır. Tazminatın kapsamı mutlaka genişlemeli, nihai hedef tüm ücretlilerin yararlanacağı bir sistemin kurulması olmalıdır. Kıdem tazminatından tüm ücretlilerin yararlanabilir hale gelmesi demek aynı zamanda kayıt dışılığın sıfırlanması demektir. Açıktır ki, kıdem tazminatı yükü önemli ölçüde hafifletilmediği takdirde bu hedefe yaklaşmak mümkün olmayacaktır. Olabildiğince çok sayıda çalışanın, çalıştıkları işyerinden bağımsız olarak çalıştıkları süreyle artan ölçüde kıdem tazminatından yararlanabilmeleri için kıdem tazminatının işverenler tarafından düzenli ödenen primlerin

⁴ Yeni Şafak, 2011. "HAK-İŞ kıdem tazminatı için 'FON'a destek verdi," 15 Temmuz, <http://yenisafak.com.tr/Ekonomi/?i=330055>

Ömer Dinçer, 2011. "Kıdem tazminatı ile ilgili beklenen açıklama!," 26 Ocak, Vatan Gazetesi, <http://haber.gazetevatan.com/kidem-tazminatı-ile-ilgili-beklenen-acıklama/355297/2/Haber>.

⁵ Kıdem tazminatının gelişmiş ülkelerde, özellikle de büyük firmalarda yüksek vasıflı personeli işte tutabilmek için bizzat firmalar tarafından arzulandığı savunulmaktadır. Ancak bu 'etkin ücret' (*efficiency wage*) hipotezi orta gelirli ülkeler ve belirli büyüklüğün altındaki firmalar için doğrulanmamaktadır. (R. Holzman & Diğerleri, a.g.m)

yarattığı birikim niteliği kazanması gerekmektedir. Bu birikimlerin kişisel hesaplarda mı yoksa işsizlik sigorta fonunda olduğu gibi bir havuzda mı toplanacağı ayrı bir tartışma konusudur.

Düzenli prim ödemelerinin oluşturacağı maliyet ile bugünkü şekliyle düzensiz ve çoğunlukla yasanın öngördüğünden daha az miktarda yapılan toplu ödemelerin oluşturduğu maliyet arasındaki fark, işe alma maliyetlerinin ne ölçüde düşürülebildiğini belirleyecektir. Bu fark firmaların doğal olarak ne kadar kayıt içi ne kadar kayıt dışı çalışıklarına bağlı olarak değişecektir. Dolayısıyla firma sahiplerinin prim ödemesine bakışları aynı olmayacaktır. Öte yandan, kıdem tazminatı primlerinin ekonomik koşulların belirlediği işçi-işveren arasındaki pazarlık gücüne bağlı olarak belirli ölçüde net ücretlere yansıtacağı unutulmamalıdır. Sonuç olarak, kıdem tazminatında yeni düzen tasarlanırken prim düzeyinin son derece kritik bir parametre olacağı bilinmelidir.

Kıdem tazminatının yeni sistemde prime bağlı olmasının bir yan ürünü olarak tasarruf boyutu da tartışılmalıdır. Bilindiği gibi, Türkiye ekonomisinde tasarruf açığı (yatırımlarla iç tasarruflar arasındaki fark) son zamanlarda büyük ölçüde artmıştır. Tasarruf açığının tezahürü olarak cari işlemler açığının GSYH'ya oranı 2011 yılında yüzde 9'un üzerine çıkmış durumdadır.⁶ Tasarruf açığının azaltılması ekonomi yönetiminin öncelikli hedefleri arasına girmiştir. Kıdem tazminatının ücret üzerinden işveren tarafından ödenen aylık primler şeklinde biriktirilmesinin çeşitli kanallardan kamu ve özel tasarrufları artırıcı etki yapacağı yaygın bir kanıdır. Ancak kıdem tazminatı primlerinin net ücretlere yansıdığı ölçüde hane halkı tasarruflarını düşürmesi de muhtemel bir etkidir.

Kıdem tazminatı sistemi yüksek maliyetli ve kısıtlayıcı mevcut özellikleriyle büyük ölçüde kayıt içi çalışan firmalarda istihdamı kısıtlayıcı etki yaparken, kayıt dışılığı, eksik ücret bildirimini ve çeşitli zorlama ve yıldırmaları (mobbing) teşvik ederek az sayıda çalışanın bu haktan yararlanabilmesine neden olmaktadır. Ayrıca tam kayıtlı düzgün işlerde çalışan, çoğunlukla vasıflı ücretlilerin de işgücü piyasasında hareketliliklerine engel oluşturmaktadır. Kıdem tazminatının yeni bir düzene kavuşturulması işgücü piyasasında 'güvenceli esnekliği' hedefleyen Ulusal İstihdam Stratejisinin en önemli reformu, ama aynı zamanda da, farklı çıkarları asgari ölçüde bağdaştırma zorunluluğu nedeniyle gerek teknik (teşviklerin tasarımı) gerek siyasal açılardan en zor reformu olacaktır. Reformun toplumun çoğunluğu tarafından destek görmesi için, halen çalışmakta olan ve işten çıkarıldıklarında kıdem tazminatından yararlanmaya hak kazanacak olan kişilerin reform ertesinde isterlerse eski sistemde kalmaya haklarının olup olmayacağı önemle üzerinde durulması gereken bir konudur. Bu bağlamda,

⁶ Orta Vadeli Program 2012-2014, Kalkınma Bakanlığı.

reformun etkisinin artırılması için mevcut çalışanların yeni sistemi tercih etmeye teşvik edilmeleri de bir diğer önemli konudur.

Raporun amacı, bu gerekli ama zor reformun tasarımına konuyla ilgili geniş literatürün bulgularından ve yakın geçmişte kıdem tazminatı sistemlerinde reform yapan ülkelerin deneyimlerinden yararlanarak aydınlatıcı katkı yapmaktır. Rapor beş bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde mevcut sistem kısaca tanıtıldıktan sonra oluşturduğu sakıncalar ve yarattığı sorunlar tanımlanacaktır. İkinci bölümde bu sakıncaları ve sorunları azami ölçüde giderebilmek için kıdem tazminatı reformunun hedefleri ve beklenen kazançlar belirlenecektir. Üçüncü bölümde kıdem tazminatı sisteminde reform yapan ülkelerin deneyimleri aktarılacaktır. Dördüncü bölümde kıdem tazminatı reformunun Türkiye ekonomisinde makro düzeydeki, özellikle tasarruf davranışları üzerindeki etkileri tartışılacaktır. Son bölümde, amaçlanan hedeflere varabilmek ve Türkiye’de kıdem tazminatı reformunu mümkün kılabilmek için yeni sistemin nasıl tasarlanması gerektiği ve tamamlayıcı politikaların neler olması gerektiği farklı alternatiflerin ve yurt dışı deneyimlerin ışığında tartışılacaktır.

2. Kıdem tazminatı: Sorunlu bir sistem

2.1. Kıdem tazminatında mevcut düzen

Kıdem tazminatı en basit tabiriyle asgari çalışma süresini dolduran işçinin iş sözleşmesinin kanunda belirtilen belirli haller dahilinde sona ermesine bağlı olarak işveren tarafından işçiye ödenen bir para şeklinde tanımlanabilir.⁷ Kıdem tazminatı iş hukukumuzda 1936 yılında 3008 sayılı İş Kanunu ile girmiştir ve bu tarihten sonra genel olarak işçi yararına geliştirilmiştir.⁸ Mevcut haliyle kıdem tazminatı işveren ile işçi arasında bir akittir ve kamu üzerinde herhangi bir yükümlülük yoktur. Kıdem tazminatı ödemeleri tamamıyla işverenin yükümlülüğüdür.

1936 tarihli 3008 sayılı iş kanununda bir iş yerinde beş yılını doldurmuş işçinin, beş seneden sonraki her yıl için 15 günlük ücret tutarında kıdem tazminatı alması öngörülmekteydi. Bundan sonraki süreçte 1950 yılında çıkarılan 5518 no'lu Kanun ile beş senelik kıdem üç seneye indirilmiştir. 1967 tarihinde yürürlüğe giren 931 sayılı İş Kanunu'nda ise işsizlik sigortası hala mevcut olmadığından kıdem tazminatı genel olarak mevcut haliyle korunmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin 931 sayılı İş Kanunu'nu iptal etmesi üzerine 1971 yılında 1475 sayılı İş Kanunu yürürlüğe girmiştir. 1475 sayılı Kanun'da en önemli değişiklik 1975 tarihli 1927 sayılı Kanun ile yapılmıştır. Bu kanunla birlikte üç yıllık kıdem zorunluluğu bir yıla indirilmiş, 15 günlük ücret tutarında kıdem tazminatı ise 30 güne çıkarılmıştır. Daha sonra ise 1475 sayılı Kanun'da değişiklik yapan 2320, 2457, 2762 ve 2869 sayılı Kanunlar yürürlüğe konularak kıdem tazminatı günümüzdeki şeklini almıştır.⁹

Mevcut durumda bir işçinin kıdem tazminatını hak edebilmesi için işçinin aynı işyerinde veya aynı işverene bağlı birden fazla işyerinde en az bir yıl çalışmış olması gerekmektedir. Bunun yanında işçinin ayrıca İş Kanunu kapsamında olan bir işte çalışmış olması¹⁰ ve iş sözleşmesinin aşağıda sıralanan nedenlerden biriyle sona ermesi gerekmektedir.

1. İşçinin işinin işveren tarafından 4857 sayılı Kanun'un 25. maddesinin 2 numaralı bendinde belirtilen ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller hariç sağlık sebepleri veya zorunlu

⁷ Tuğrul Kudatgobilik, 2009. "Kıdemli Sorunumuz: Kıdem Tazminatı," İşveren Dergisi, Nisan.

⁸ F.Kerim Anadolu, "Kıdem Tazminatı Koşulları ve İşçinin Kıdeminin Hesaplanması", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Konya, s.247.

⁹ Şeyda Aktekin, 2009. *Bitmeyen Senfoni: Kıdem Tazminatı Sorunu*.

<http://www.iskanunu.com/icerik/acikacik/bitmeyen-senfoni-kidem-tazminatı-sorunu.html>

Engin Ünsal, 2008. "Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı Konusunda Bazı Düşünceler", TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt 21 Sayı 2-3, Kasım 2007/Şubat 2008, s. 31.

Nuri Çelik, 2006. İş Hukuku Dersleri. 19. Basım, Beta, İstanbul.

¹⁰ Engin Ünsal, a.g.m, s.31 (Nuri Çelik anılan makelesinde hangi çalışanların bu haktan yararlandığını ayrıntılı bir biçimde açıklıyor).

nedenlerden biri veya işçinin gözaltına alınması veya tutuklanması halinde 17. maddedeki bildirim süresini aşması sonucu son verilmiş olması,¹¹

2. İşçinin 4857 sayılı Kanununun 24. maddesi uyarınca belirtilen sağlık sebepleri, ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller ve benzerleri veya zorlayıcı sebeplerden herhangi biri nedeniyle iş sözleşmesini sona erdirmesi,¹¹

3. Erkek işçinin muvazzaf askerlik hizmet dolayısıyla ayrılmış olması,

4. Bağlı buldukları kanunla kurulu kurum veya sandıklardan yaşlılık, emeklilik veya malullük aylığı yahut toptan ödeme almak amacıyla iş sözleşmesinin sona ermesi,

5. 506 sayılı kanuna göre sigortalılık süresini ve prim ödeme gün sayısını tamamlayarak kendi istekleri ile işinden ayrılmış olması,

6. Kadın işçi çalışırken evlenmesi durumunda evlendiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde iş sözleşmesini sona erdirmesi,

7. İşçinin vefat etmiş olması (ödeme mirasçılara yapılır).

1475 nolu kanununun 14. maddesinde kıdem tazminatının hesaplanması şu şekilde belirtilmiştir: *“Eğer işçi kıdem tazminatını hak ederse, kıdem tazminatının hesaplanması son brüt ücret üzerinden yapılır. Bununla beraber parça başı, akort, götürü, veya yüzde usulü gibi ücretin sabit olmadığı hallerde işçinin son brüt ücreti hesaplanırken 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.”*

Kıdem tazminatı hesaplanırken ücret eklentileri de bazı koşullarda esas ücrete dahil edilmektedir. Bu ücret eklentileri eğer geçici değil ve süreklilik arz ediyor, sözleşme veya kanun gereğince ödeniyor ve para ile ölçülmesi mümkün ise kıdem tazminatı hesaplamasına katılmalıdır. Bu hesaplamalara göre işçiye (ölümü halinde mirasçılara) her geçen tam yıl için işverence 30 günlük brüt ücret tutarında kıdem tazminatı ödenir ve tam yıldan arta kalan süreler içinse kısmi ödeme yapılır.¹²

Bütün bu hesaplara ilaveten kıdem tazminatının bir de tavanı vardır. İşçinin bir yıllık çalışması karşılığı ödenecek kıdem tazminatı tavanı en yüksek devlet memurunun bir hizmet yılı için alacağı emeklilik ikramiyesi kadardır. Buna göre 01.07.2011-31.12.2011 arasındaki kıdem tazminatı tavanı Başbakanlık müsteşarının emeklilik ikramiyesi olan 2731,85TL'dir.

¹¹ Ramazan Çanakkaleli, 2011. “Kıdem Tazminatının Hakediş Koşulları,” Taraf Gazetesi, 5 Eylül,

<http://www.taraf.com.tr/ramazan-canakkaleli/makale-kidem-tazminatinin-hakedis-kosullari.htm>

¹² Ramazan Çanakkaleli, 2011. “Kıdem Tazminatının Nasıl Hesaplanır”, Taraf Gazetesi, 11 Eylül, s. 7.

2.2. İşgücü iktisadi yazınında kıdem tazminatı

2.2.1. İşten çıkarma - işe alma maliyeti

Ödeme nedeni ne olursa olsun kıdem tazminatı son tahlilde firma açısından 'işten çıkarma maliyeti' ('firing cost') olarak kabul edilmektedir. Firmalar, emeklilik ve vefat durumları hariç, bir çalışanı işten çıkarma kararını, ödeyecekleri kıdem tazminatı tutarını söz konusu çalışanı işte tuttukları takdirde katlanacakları maliyet ile karşılaştırarak verirler. Kıdem tazminatı tutarı işte tutmanın maliyetinden daha düşük hesaplanıyor ise işten çıkarma kararı, aksi takdirde işte tutma kararı verilecektir. Firmalar çeşitli nedenlerle çalışan sayısını azaltmak ya da mevcut bir çalışanı yenisi ile değiştirmek isteyebilirler. En önemli neden kuşkusuz talep yetersizliğinin üretimi düşürdüğü durumlarda ortaya çıkmaktadır. Durgunluk dönemlerinde istihdamı azaltmak firmaların çoğunluğu için ayakta kalabilmenin zorunlu koşulu haline gelmektedir. Ama durgunluğun olmadığı dönemlerde de kimi firmalar rekabetin baskısıyla ya da yeni teknoloji uygulamalarının zorlamasıyla çalışan sayısını (istihdamı) azaltmak isteyebilirler. Eğer istihdamı azaltmanın bir maliyeti ('firing cost') varsa, bu olasılığa bağlı olarak talebin yükseldiği büyüme döneminde firmalar istihdamı artırırken bu maliyeti bir ölçüde üstleniyorlar demektir. Dolayısıyla işten çıkarma maliyetinin istihdamı kısıtlayıcı etki yapması muhtemeldir. İşgücü iktisadında, 'firing cost is hiring cost' (işten çıkarma maliyetleri işe alma maliyetidir) özdeyişinin anlamı budur.

Kıdem tazminatının istihdamı kısıtlayarak istihdamı ve işsizliği olumsuz etkilediği, işgücü piyasasında emeğin hareketliliğini, diğer ifadeyle işsizlikten istihdama ve tersine geçişleri kısıtladığı, aynı zamanda da gençler ve işsizler gibi bazı dezavantajlı grupların işe alınmasını zorlaştırdığı, iş bulmaktan umudunu yitirerek işgücü dışına çıkan kişi sayısını (*discouraged worker*) artırdığı, yasal yaptırımların uygulanmasının sıklığına ve tazminat tutarına bağlı olarak da kayıt dışılığı artırdığı 1990'lardan itibaren işgücü iktisadının en çok tartışılan konularından biri olmuştur. Bu tartışmayı ya da konuyla ilgili yazını kapsamlı biçimde bu raporun sınırları içinde incelemek mümkün değildir. Bununla birlikte tartışmanın başlıca iddialarını ve vardığı noktayı önemli katkılardan yapılan bir seçime dayanarak özetlemeye çalışabiliriz.

2.2.2. İstihdamın kısıtlanması ve ayırimcılık etkisi

Kıdem tazminatı tartışmasının çıkış noktası olarak sayılan Lazear'ın 1990 tarihli makalesinde¹³ verilere dayanarak kıdem tazminatının arz edilen iş miktarını düşürdüğü,

¹³ Edward P. Lazear, 1990. "Job Security Provisions and Employment," The Quarterly Journal of Economics, MIT Press, vol. 105(3), pages 699-726, August.

istihdamı kısıtladığı ve işgücünü sınırladığı gösterilmiştir. İşsizlik tanımı itibariyle işgücü ile istihdam arasındaki fark olduğuna göre, işgücü maliyetinde artış işsizliği artırabildiği gibi azaltabilir de. Eğer istihdamın kısıtlanması, diğer ifadeyle iş bulmadaki güçlükler, iş bulma ümidini yitirenlerin (*discouraged workers*) sayısını artırıyorsa, işgücü azalacağından işsizlik de azalabilir. Ancak istihdam olumsuz etkileniyorsa, işgücüne ve istihdama katılım oranları düşecek, buna karşılık ortalama çalışma saatleri (fazla mesai) artacaktır. Son tahlilde kıdem tazminatının etkilerinin işsizliği artırma ihtimalinin, işsizliği düşürme ihtimalinden daha yüksek olduğu söylenebilir. Lazear'ın makalesinde söylenmese bile, işgücünün yeterince azalarak işsizliği düşürmesi durumunda ekonomik büyüme olumsuz etkilenecektir. Oysa Lazear'a göre firmalar kıdem tazminatının neden olduğu maliyeti, çalışanları ile yapacakları uygun sözleşmeler aracılığı ile telafi edebilirler. Firmaların kıdem tazminatı yükünden "kaçınmak" için bu tür "optimal" kontratları neden yap(a)madıkları (kurumsal engeller) ya da nasıl yaptıkları (örneğin kayıt dışı çalıştırma) ilerleyen yıllarda yazında geniş bir şekilde tartışılmıştır.

İşgücü iktisadının önde gelen isimlerinden Heckman, 2000 yılında Pagès-Serra ile birlikte yayınladığı makalede¹⁴, OECD ülkeleri ile Latin Amerika ülkelerinin bu alandaki deneyimleri incelendiğinde, kıdem tazminatının istihdam üzerinde sınırlı etkisi olduğuna dair iddiaların aksine, bulguların gerek istihdam düzeyi gerek istihdamın bileşimi-dağılımı üzerinde önemli etkileri olduğunu iddia etmiştir. Heckman ve Pagès-Serra'ya göre, iyi korunan işlerde çalışanların kıdem tazminatından elde ettikleri kazançlar iyi bilindiği halde, işlerin bu şekilde korunmasının neden olduğu zararlar yeterince dikkate alınmamaktadır. Kıdem tazminatının varlığı korunaklı çalışanların işten çıkış oranlarını düşürse de, toplamda istihdamı kısıtlayıcı etki yapmakta, dahası korumanın dışında kalan ve firma açısından vasıf düzeyleri kestirilemeyen 'dışarıdakilerin' (*outsiders*), genellikle gençlerin ve dezavantajlı grup mensuplarının işe girmelerini zorlaştırarak, bu gruplarda işsizliği artırmaktadır. Heckman ve Pagès-Serra'ya göre, firmalar ek istihdam yaratırken, olumsuz konjonktürde işten çıkarmak zorunda kalabileceklerini göz önüne alarak, kıdem tazminatının maliyeti ile işe alınacak kişinin muhtemel verimini karşılaştırmak durumundadırlar. Bu karşılaştırma doğal olarak kıdem tazminatı yüküne bağlı olarak istihdam talebini kısacaktır. Makalede Pagès ile Montenegro'nun geliştirdikleri modele¹⁵ atıf yapılarak, kıdeme bağlı işi korumaya yönelik sistemlerin (kıdem tazminatında olduğu gibi), istihdam dağılımını yaşlıların lehine, gençlerin aleyhine bozduğu da gösterilmektedir.

¹⁴ James Heckman & Carmen Pagès-Serra, 2000. "The Cost of Job Security Regulation: Comments Evidence from Latin American Labor Markets," *Economia*, Brooking Institution Press, vol. 1(1), pages 109-144, Fall.

¹⁵ Carmen Pagès & Claudio R. Montenegro, 1999. "Job Security and Age Composition of Employment: Evidence From Chile," IDB Working Paper No. 329, Washington: Inter-American Development Bank (IDB).

Kıdem tazminatının genç işsizliği nasıl yükselttiğine dair ikna edici bir analizi Kugler ile Saint-Paul'ün 2000 tarihli çalışmasında¹⁶ bulmak mümkündür. Çalışmada işleri koruma düzeyinin hayli yüksek olduğu İspanya ile çok düşük olduğu ABD işgücü piyasaları, ayrıca ABD'de zaman içinde işleri koruma düzeyini artıran Amerikan eyaletleri ile bunu yapmayan eyaletler karşılaştırılmaktadır. Kugler ve Saint-Paul'e göre işten çıkarma maliyeti (aynı zamanda işe alma maliyeti) ne kadar yüksek olursa, işsizlerin halen çalışmakta olanlara ('içerdekiler-*insiders*') kıyasla açık işlere girme olasılığı o kadar düşüktür. İşsizler olumsuz anlamda ayırımı tabi olmaktadır. Bu sonucun nedeni, bilgi eksikliği nedeniyle firmaların işsizlerin halen işi olanlara kıyasla daha düşük vasıflı-verimli olduklarını düşünmeleridir. Dolayısıyla işten çıkarma maliyeti (örneğin kıdem tazminatı) ne kadar yüksek olursa, işe aldıkları işsizden umdukları verimi alamamaları durumunda firmanın zararı da o kadar yüksek olur. Bu muhtemel zararı asgariye indirmek için firmalar garantiye gider ve halen çalışan birini 'ayartmayı' (bu raporun yazarlarının ifadesi) tercih ederler. Bu davranış, İspanya'da ve işlerin koruma düzeyini artıran Amerikan eyaletlerinde işsiz grubuyla istihdam arasındaki giriş-çıkış oranlarını diğer Amerikan eyaletlerine kıyasla çok düşük tutarken, bu fark işten işe geçişlerde görülmemektedir. Son tahlilde çalışmada, kıdem tazminatının yapısal işsizliği artırıcı etki yapmasının kaçınılmaz olduğu sonucuna varılıyor. Kugler ile Saint-Paul'ün geliştirdikleri modelin eksik bilgi ve yüksek işten çıkarma maliyeti koşullarında işsizlere yönelik ayırımcılığın yanı sıra ilk kez iş arayanların da, ki bunlar çoğunlukla gençler olacaktır, ayırımı tabi tutulacağını öngörmesi doğaldır. Aşağıda Türkiye'deki durumu tartışırken bu konuya değineceğiz ama yeri gelmişken, askerliğini yapmayan gençler kayıtlı bir işe girdiklerinde askere giderken kıdem tazminatlarının ödenmesi yasal zorunluluk olduğundan, Kugler-Saint-Paul modelinin öngördüğü türden bir ayırımcılığa uğramalarının, bunun sonucunda da bu grupta işsizlik oranının ya da kayıt dışı çalıştırılma olasılığının artacağını şimdiden not edelim.

2.2.3. Kayıt dışılığa teşvik

İlk kez Lazear'ın 1990 makalesinde işaret edilen kıdem tazminatı yükünden kaçınma opsiyonunun yasal yaptırımların kurumsal nedenlerle zayıf olduğu ekonomilerde firmalar tarafından büyük ölçüde kayıt dışılık ya da eksik ücret bildirimisi şeklinde kullanılması beklenmelidir. Kugler, Kolombiya deneyine dayanarak geliştirdiği modelde¹⁷, çalışan rotasyonunun yüksek olduğu (çalışanların sık sık değiştiği) firmaların kayıt dışı sektörde çalışmaya teşvik edildiğini ortaya koymakta. Kıdem tazminatı yükünden kaçınmanın yolunu

¹⁶ Adriana D. Kugler & Gilles Saint-Paul, 2000. "Hiring and Firing Costs, Adverse Selection and the Persistence of Unemployment", CEPR Discussion Paper No 2410, Center for Economic Policy Research.

¹⁷ Adriana D. Kugler, 2000. "The Incidence of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia: Evidence from the 1990 Reform," Research Network Working Paper: R-393. Washington: Inter American Development Bank.

bu şekilde bulan firmalar gözetimden ve yasal yaptırımlardan kaçınabilmek için zorunlu olarak ölçeklerini küçük tutmak zorunda kalmaktadırlar. Optimal ölçeğin altında çalışan firmaların ucuz finansman kaynaklarından ve teknolojik verim artışlarından yeterince yararlanamadıkları bilinen bir olgudur. Kugler'in bulgularına paralel olarak Ulyssea da kayıt dışı sektörün belirleyicilerini belirlemek için geliştirdiği ve çok geniş bir kayıt dışı sektöre (yüzde 50) sahip olan Brezilya'ya uyguladığı modelinde,¹⁸ işgücü maliyetlerini artıran düzenlemelerin kayıt dışı sektörü genişlettiğini (1990'larda Brezilya'da yaşandığı gibi), buna karşılık ücret üzerinden ödenen prim yükünün hafifletilmesinin kayıt dışılık üzerinde pek etkisi olmazken, kayıtlı sektöre geçiş maliyetlerinin azaltılmasının oldukça etkili olduğunu gösteriyor. Ulyssea'nın Brezilya için yaptığı simülasyonlarda, kayıtlı firma kurmanın vergi, bürokratik işlemler (genel olarak işlem maliyetleri) cinsinden maliyeti kayıt dışı firma kurmanın maliyetine eşitlendiği takdirde kayıt dışı istihdamın yüzde 31, işsizliğin ise yüzde 36 azaldığını bulmaktadır. Ulyssea ayrıca kayıtlılık maliyeti düşürülmeden kayıt dışılığın denetimi, dolayısıyla yasal yaptırımlar (cezalar) sıkı şekilde uygulandığında, kayıt dışılığın önemli ölçüde gerileyeceğini ama bu gerilemenin bedelinin işsizlikte hatırı sayılır artış olduğunu göstermektedir.

Ulyssea'nın modelinde kıdem tazminatı diğer etkenlerden ayrıştırılmadığı için, kıdem tazminatı maliyetinin prim maliyeti mi yoksa kayıtlılığa geçişin maliyeti olarak mı ele alınması gerektiğine karar vermek zordur. Konuyla ilgili önemli katkıları olan Parsons'ın itirazı da bu noktadadır. Parsons zorunlu kıdem tazminatıyla ilgili yazını değerlendirdiği makalesinde,¹⁹ kıdem tazminatının etkisinin işgücü üzerindeki diğer yüklerin etkilerinden ayrıştırılmasının güçlüğü üzerinde durmakta. Kıdem tazminatı yükünün diğer yüklerden ayrıştırılabildiği durumlarda ampirik çalışmalar olumsuz etkinin küçük kaldığını göstermekte. Ancak kıdem tazminatı diğer korumacı düzenlemelerle birleştiğinde ve kıdem tazminatı yükünden kaçınmanın sınırlı kaldığı durumlarda (örneğin yaygın toplu sözleşme durumu ya da kayıt dışılığın maliyetinin yüksek olması), istihdamı olumsuz etkilediği, aynı zamanda da başta gençler olmak üzere dezavantajlı gruplara yönelik ayırımcılığı körüklediği kabul edilmektedir.

¹⁸ Gabriel Ulyssea, 2010. "Regulation of entry, labor market institutions and the informal sector," *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 91(1), pages 87-99, January.

¹⁹ Donald O. Parsons, 2011. "Mandated Severance Pay and Firing Cost Distortions: A Critical Review of the Evidence," IZA Discussion Papers 5776, Institute for the Study of Labor (IZA).

2.2.4. Gelir düzeyi ve kıdem tazminatının işlevi

Parsons'ın aksine Holzman ve arkadaşlarının Mayıs 2011'de Dünya Bankası yayını olarak çıkan toplu gözden geçirmelerinde,²⁰ zorunlu kıdem tazminatının ilkel bir sosyal koruma yöntemi olduğu hatırlatıldıktan sonra, kıdem tazminatının hem efektif düzeyinin, hem de istihdam üzerindeki etkisinin kişi başına gelir düzeyine yakından bağlı olduğu gösterilmektedir. Bu bakımdan kıdem tazminatı etkilerinin gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasında farklı olması mümkündür. Gelir düzeyi arttıkça kıdem tazminatı yerini bonkör işsizlik tazminatlarına ve işleri koruyucu diğer mekanizmalara bırakmıştır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ayrımı bir ölçüde yapay bir ayrımdır. Gelişmekte olan ülkelerde yüksek ücretli beyaz yakalılar gelişmiş ülke çalışanı gibi düşünülmesi gerekir. Parsons'ın da işaret ettiği gibi, vasıflı beyaz yakalıları firmaya bağlamak amacıyla ('etkin ücret' hipotezi) ABD'li büyük firmaların gönüllü olarak kıdem tazminatı sözleşmeleri yapma yoluna gitmeleri, kıdem tazminatının etkilerinin ücret ve verimlilik düzeyine göre farklılaşmasının rasyonel bir sonuç olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda kıdem tazminatının oluşturduğu maliyetin daha çok düşük vasıflı - düşük verimli - düşük ücretli istihdamı olumsuz etkilediği söylenebilir.

Gelişmekte olan ülkelerde kıdem tazminatı zayıf kalan diğer sosyal koruma araçlarını bütünleyici bir işlev görürken, gelir arttıkça bütünleyici işlevin yerini ikame etkisi almaktadır. Diğer bir ifadeyle, başta işsizlik tazminatı olmak üzere diğer refah politikaları geliştikçe, kıdem tazminatı gerilemekte ve önemsizleşmektedir. Genel olarak kayıtlı işgücünün maliyetinin yüksekliğine bağlı olarak kayıt dışılık ne kadar geniş olursa, işsizlik tazminatından yararlanan işsiz sayısı da o kadar daralmaktadır. Dolayısıyla kıdem tazminatı yükü hafifletilecekse, kayıt dışılık da geriletılarak işsizlik sigortasının kapsama alanının genişlemesi gerekir. Holzman ve arkadaşlarının sonuç bölümünün son cümlesini burada aktararak bu genel değerlendirme bölümünü noktalayalım: *"Zorunlu kıdem tazminatının diğer istihdamı korumaya yönelik yasal düzenlemeleri daha az kısıtlayıcı hale getirdikten sonra ne derece bağlayıcı bir kısıt olacağı daha araştırılmadı. İşsizlik ödeneğinin istisna olduğu ve bunun yerine genel olarak kıdem tazminatının uygulandığı düşük ve orta gelirli ülkeler için, kıdem tazminatının işgücü piyasasına etkisi ve işsizlik destek programı olarak etkinliği detaylı bir incelemeyi ve araştırmayı bekliyor."*

²⁰ Robert Holzmann, Yann Pouget, Milan Vodopivec & Michael Weber, 2011. "Severance pay programs around the world : history, rationale, status, and reforms," Social Protection Discussion Papers 62726, The World Bank.

2.3. Türkiye’de kıdem tazminatının muhtemel etkileri

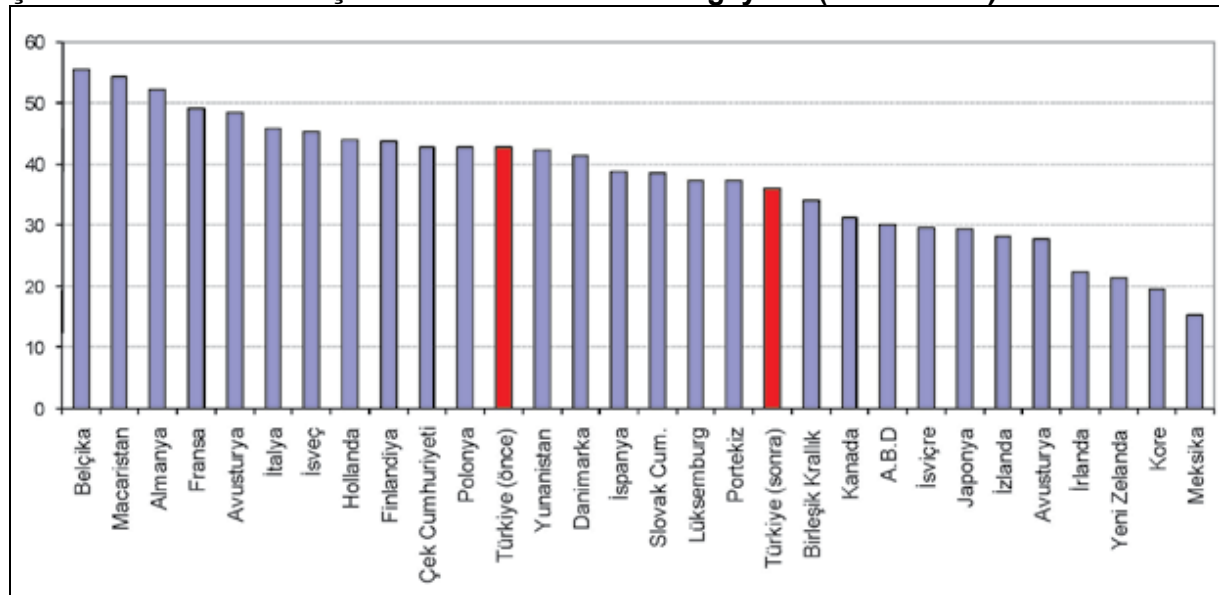
Türkiye işgücü piyasasında kıdem tazminatının işten çıkarma maliyeti olarak istihdamı, işsizliği ve kayıt dışılığı ne ölçüde etkilediğini yukarıda başlıca bulgularını aktardığımız uluslararası yazının ışığında tartışabilmek için önce ülkemizde genel olarak işlerin korunma düzeyini, özel olarak da kıdem tazminatı düzeyini karşılaştırmalı olarak belirlemek gerekir.

2.3.1. Oldukça katı bir işgücü piyasası

Uluslararası karşılaştırmalar, yasalar tam uygulandığı takdirde, bu duruma ‘tam kayıtlılık’ da diyebiliriz, istihdam üzerindeki vergi yükü ile kıdem tazminatını içeren işten çıkarma zorlukları itibariyle Türkiye’nin oldukça katı bir işgücü piyasasına sahip olduğunu göstermektedir.

Türkiye’de istihdam üzerindeki vergi yükü (SGK primi dahil) diğer OECD ülkelerine kıyasla oldukça yüksektir. Şekil 1 Dünya Bankası’nın OECD ülkeleri için hesaplamış olduğu istihdam üzerindeki vergi yükünü göstermektedir.²¹ Türkiye’nin vergi yükünün 2008 yılında yapılan reformlarla çalışan kişilerin gelir düzeyine göre yüzde 2,5 ila 6 puan azalması Türkiye’yi sıralamada bir miktar aşağıya çekse de, halen OECD ortalamasına yakın bir yerde konumlanması ve Güney Kore ile Meksika gibi ülkelere kıyasla hayli yüksek istihdam vergisi düzeyine sahip olması dikkat çekicidir.

Şekil 1. OECD ülkeleri için istihdam üzerindeki vergi yükü (ücrete oran)



Kaynak: Dünya Bankası

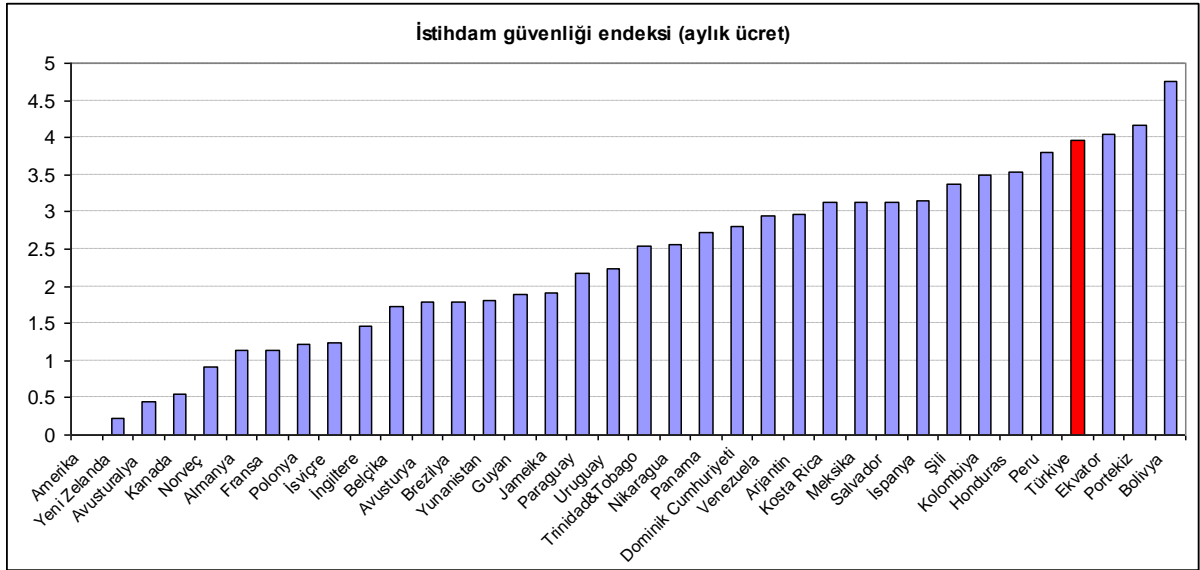
²¹ Dünya Bankası, 2011. “Türkiye Ülke Ekonomik Raporu, Kayıt Dışılık: Nedenler, Sonuçlar, Politikalar,” Rapor No. 48523-TR.

Kugler ve Kugler (2009)'ın gösterdiği gibi istihdamın firma üzerindeki yükü azaldıkça istihdam artmakta, işsizlik düşmektedir.²² Bu etkinin kuvveti vergi yüklerindeki değişimlerin ücretlere yansiyip yansımadığına bağlıdır. Ancak Türkiye gibi asgari ücretle çalışanların yüksek seviyelerde (kayıtlı istihdamın yaklaşık yüzde 16'sı. Tablo 5) olduğu ülkelerde ücret yansımaları nispeten kısıtlı olacağından, vergi yükündeki değişiklikler istihdamı kuvvetlice etkileyebilmektedir. Ayrıca vergi yükünün azalması kayıt dışılığı azaltmakta ve kayıtlı istihdamı artırıcı etki yapmaktadır. Kayıt dışılığın azalmasının vergi gelirlerini artırıcı bir etki yapacağı göz önüne alındığında kayıt dışılık oranı yüksek olan Türkiye gibi ülkelerde işgücü maliyetlerini azaltmak oldukça önem kazanmaktadır.

2.3.2. Türkiye'de istihdam ve korumacılık

Heckman ve Pagés-Serra'in (2000) Latin Amerika, Karayipler ve OECD ülkeleri için kıdem tazminatı düzenlemelerini dikkate alarak oluşturduğu istihdam güvenliği endeksine göre 90'lı yılların sonunda Türkiye, 36 ülke içerisinde en korumacı dördüncü ülke (sondan dördüncü) konumundadır (Şekil 2).²³

Şekil 2. İstihdam güvenliği endeksi, 90'lı yıllar sonu, Heckman ve Pagés-Serra



Kaynak: Heckman ve Pagés-Serra (2000)

OECD'nin 2010 yılı hesaplamalarına göre ise Türkiye, OECD ülkeleri arasında en korumacı istihdam koruma kurallarına sahiptir. Şekil 3'te OECD'nin hazırladığı istihdamı koruma endeksi değerleri, OECD ülkeleri ve seçilmiş gelişmekte olan ülkeler için gösterilmektedir. Bu

²² Adriana Kugler & Maurice Kugler, 2009. "Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia," Economic Development and Cultural Change, University of Chicago Press, vol. 57(2), pages 335-358, January.

²³ James Heckman & Carmen Pagés-Serra, 2000. "The Cost of Job Security Regulation: Comments Evidence from Latin American Labor Markets," Economia, Brooking Institution Press, vol. 1(1), pages 109-144, Fall.

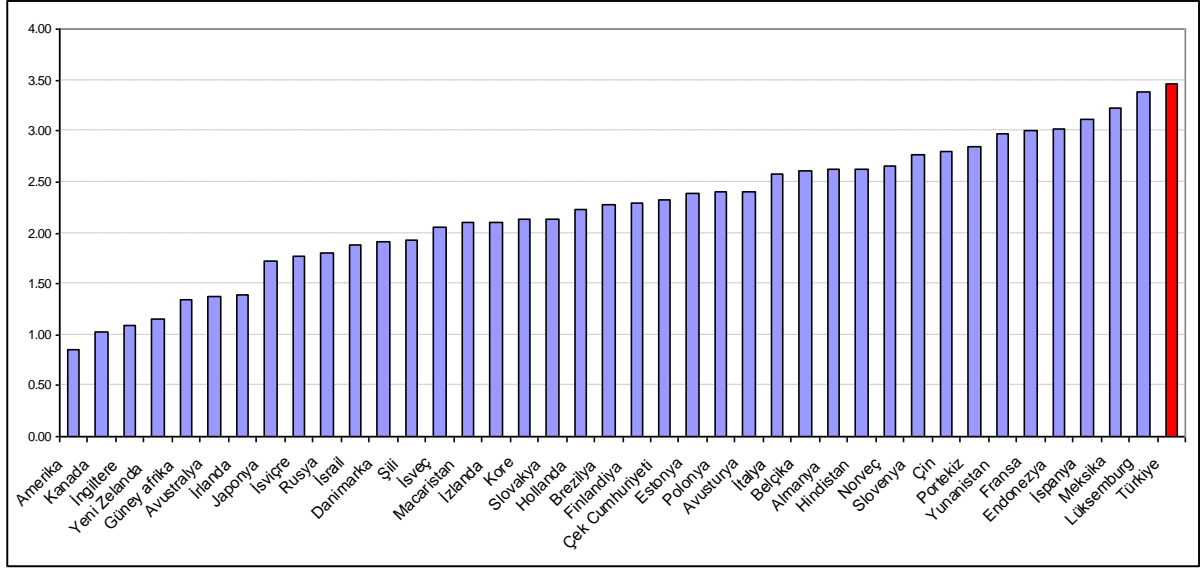
endeks tam zamanlı çalışan bireyler, geçici çalışan bireyler ve toplu sözleşmeye tabi gruplar için ayrı ayrı hesaplanıp bir araya getirilerek oluşturulmaktadır.²⁴ Türkiye 40 ülke arasında 3,46 puanla en son sırada (en korumacı ülke) yer almaktadır. Son sırada yer almasının birincil nedeni, geçici istihdamı zorlaştırıcı regülasyonlardır. Bu alanda Türkiye'nin endeksteği puanı 4,88'dir. Geçici işçi çalıştırma koşulları zor ve maliyetli olduğu için firmalar talep dalgalanmalarında üretimlerini artırmak için tam zamanlı çalışanları daha fazla saat çalıştırmak, üretimi azaltmak için ise çalışanlarına ücretli izin vermek zorunda kalmaktadırlar. Dolayısıyla geçici işçi çalıştırmayı zorlaştıran düzenlemeler tam zamanlı çalışan istihdamını koruyucu etki yapmakta ve Türkiye'nin endeks puanını yukarı çekerek OECD ülkeleri arasında son sırada yer almasına neden olmaktadır.

OECD'nin oluşturduğu bir diğer endeks de, "Tam zamanlı çalışan bireylerin işten çıkarımına karşı sağlanan koruma" endeksidir. Kıdem tazminatı ve kıdem tazminatına ilişkin düzenlemelere dayanarak oluşturulan bu endeks hesaplanırken i) kıdem tazminatının miktarı ii) hak etme koşulları ve iii) işten çıkarma ön bildirim şartları göz önüne alınmıştır. Şekil 4'te bu endekse göre tam zamanlı çalışan bireylere sağlanan koruma sıralaması gösterilmektedir. Burada Türkiye, ortalama koruma sağlayan ülkelere daha yakın bir konumda olmakla beraber, yine de ortalamanın üzerinde kalmaktadır. OECD ve seçilmiş gelişmekte olan ekonomilerden oluşan toplam 40 ülke arasında Türkiye 27. sıradadır.

Ülke grupları içerisinde karşılaştırma yapıldığında Türkiye'nin gelişmekte olan ülkeler ve Doğu Avrupa ülkelerine kıyasla ortalama düzeyde korumacılığa sahip olduğunu görüyoruz. Şekil 5'te OECD'nin "Tam zamanlı çalışan bireylerin işten çıkarımına karşı sağlanan koruma" endeksi gelişmekte olan ülkeler, Şekil 6'da ise Doğu Avrupa ülkeleri için gösterilmiştir. Doğu Avrupa'da ihracat pazarlarında ağırlıklı olarak rekabet ettiğimiz Macaristan ve Polonya'dan çok daha katı bir kıdem tazminatı uygulaması olduğu görülmektedir. Gelişmekte olan ülkeler arasında bize en çok benzeyen Brezilya'nın bizden daha esnek bir piyasaya sahip olduğu gözlemlenmektedir; Türkiye'nin koruma endeks değeri 2,5 puan iken Brezilya'nınki sadece 1,5 puandır.

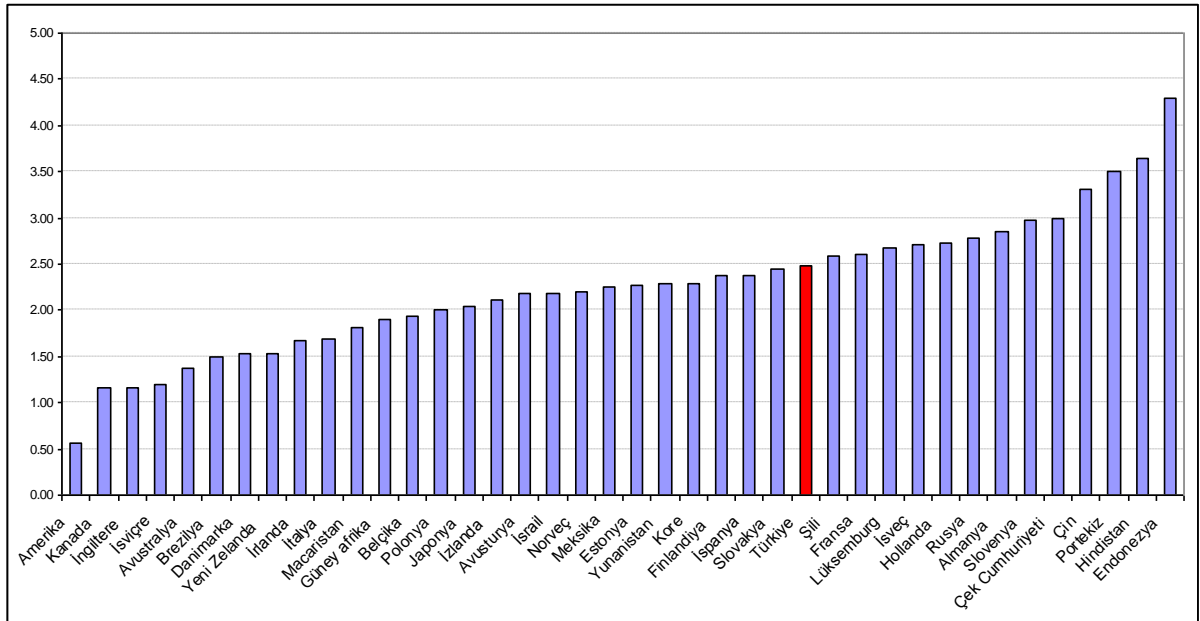
²⁴ Taşeron çalışanlara sağlanan korumada Türkiye oldukça kötü bir yere sahiptir ve bu Türkiye'nin genel endekste en sonlarda yer almasına neden olmaktadır.

Şekil 3. OECD istihdam koruma endeksi



Kaynak: OECD Employment protection index, 2010.

Şekil 4. OECD tam zamanlı çalışan bireylerin işten çıkarımına karşı koruma endeksi

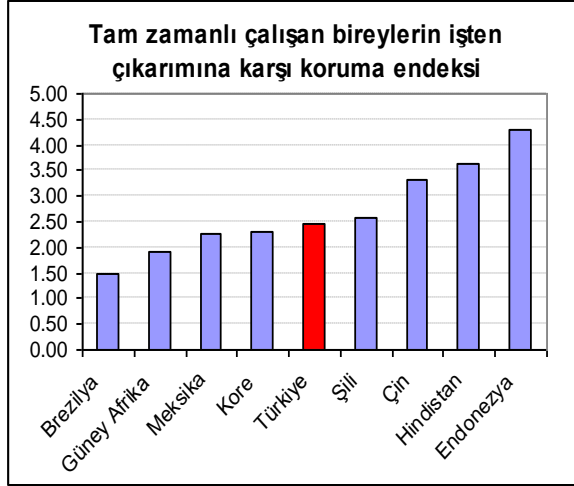


Kaynak: OECD Employment protection index, 2010.

Dünya Bankası'nın Türkiye için hazırladığı Ülke Ekonomik Raporu'nda²⁵ korumacı düzenlemelerin istihdam ve işsizlik üzerindeki etkilerinin kısıtlı ve işsizlik açısından genellikle istatistiksel önem taşımadığı belirtilmektedir. Fakat bu politikaların firmalara getirdiği yükün istihdamı önemli ölçüde kayıt dışılığa yönelttiği gösterilmiştir. Kayıt dışılığın ve eksik bildirimlerin azaltılması açısından korumacı uygulamalar büyük önem taşımaktadır.

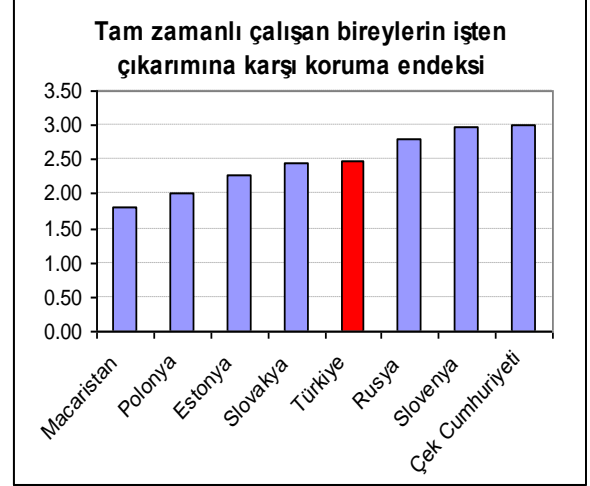
²⁵ Dünya Bankası, 2011. "Türkiye Ülke Ekonomik Raporu, Kayıt Dışı: Nedenler, Sonuçlar, Politikalar," Rapor No. 48523-TR.

Şekil 5. Gelişmekte olan ülkeler



Kaynak: OECD Employment protection index, 2010.

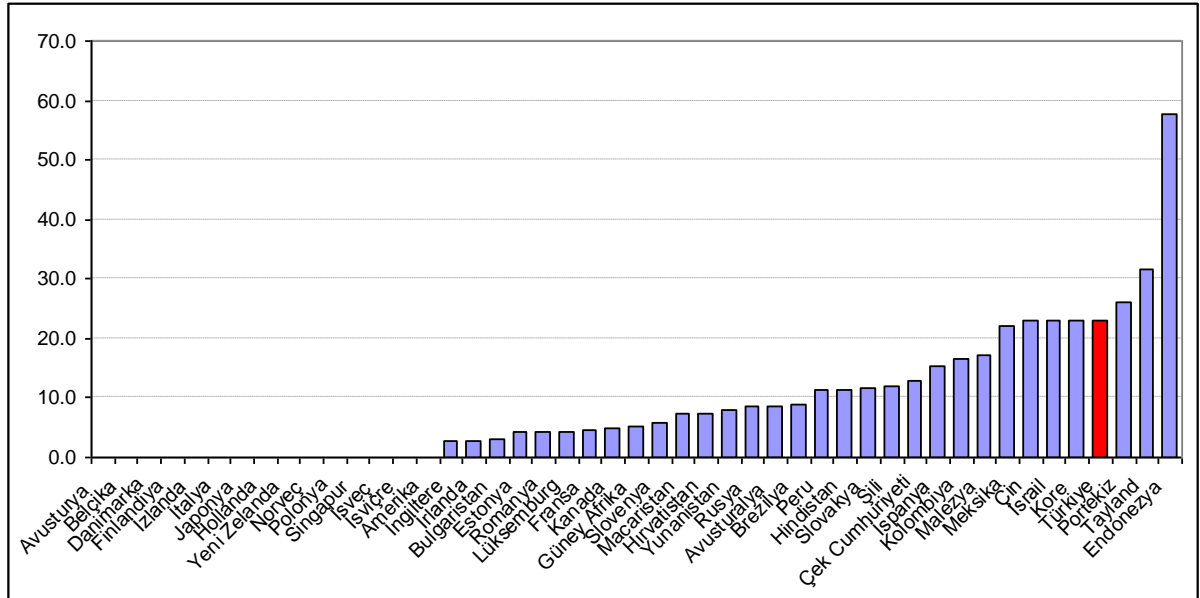
Şekil 6. Doğu Avrupa ülkeleri



Kaynak: OECD Employment protection index, 2010.

Ülkeler arasında yalnızca kıdem tazminatı büyüklüğü karşılaştırıldığında, Türkiye'deki tazminatların oldukça yüksek olduğu gözlenmektedir. Şekil 6'da OECD ülkeleri dahil 47 ülke için 1, 5 ve 10 yıldır çalışmakta olan çalışanların hak ettiği kıdem tazminatı ortalaması gösterilmektedir. Türkiye bu sıralamada sondan dördüncü sırada yer almaktadır. Türkiye ile aynı seviyede olan ülkeler Çin, İsrail ve Güney Kore'dir. OECD ülkeleri içerisinde Türkiye'den daha yüksek miktarda kıdem tazminatı ödeyen tek ülke Portekiz'dir.

Şekil 7. Kıdem tazminatı büyüklükleri (haftalık ücret cinsinden)



Kaynak: OECD, 1, 5 ve 10 yıldır çalışmakta olan çalışanlar için ortalama kıdem tazminatı karşılığı.

2.3.3. Türkiye’de kıdem tazminatının firmalar üzerindeki yükü

Türkiye’de kıdem tazminatı, hak edilme koşulları yerine getirildiği takdirde, çalışılan her yıl için bir aylık ücret olarak düzenlenmiştir. Oran olarak kıdem tazminatı çalışanın ücretinin 1/12’si, yani yüzde 8,33’ü kadardır. Bu düzeyde bir kıdem tazminatının firmalar üzerinde tam olarak ne kadar yük oluşturduğu bilinmemektedir. Çünkü çalışanlar işten ayrılırken ya da işten çıkarılırken kıdem tazminatı alıp almayacakları belirsizdir. Çalışanlar işten ayrılırken i) hak etme koşullarını sağlamadığı için ii) firma zoruyla çıkarıldığı halde kendi isteğiyle işten ayrılmış gösterildiği için (yıldırma/mobbing) iii) kayıt dışı çalıştığı için, kıdem tazminatlarını alamamaktadırlar. Bunun yanında kıdem tazminatında tavan uygulaması olduğundan, yüksek ücretle çalışan vasıflı işçiler için kıdem tazminatı oranı yüzde 8,33’ten daha düşüktür ve ödenen ücret ne kadar yüksekse, kıdem tazminatı ücrete oranla o kadar düşmektedir. Ayrıca kimi çalışanların ücretlerinin eksik bildirilmesi nedeniyle kıdem tazminatı bu kişiler için ödendiğinde firmaya yük fiilen yüzde 8,33’ün altına inmektedir. Bu nedenlerle ağırlıklı olarak vasıflı işçi çalıştıran firmalar üzerinde oluşan toplam kıdem tazminatı yükü bu firmaların çoğu için işgücü maliyetinin yüzde 8,33’ünden daha düşüktür.

Toplam kıdem tazminatı ödemelerinin işgücü maliyetinin ne kadarını oluşturduğu zaman içerisinde de değişmektedir. Ekonomide daralma yaşanan kriz dönemlerinde, firmalar üretimlerini azalttıkları ve dolayısıyla daha çok çalışanın işine son verdikleri için kıdem tazminatı ödemeleri artmaktadır. Bunun tersine ekonominin büyüdüğü, talebin arttığı dönemlerde çalışanlar işten çıkarılmaktan çok işe alındıkları için kıdem tazminatı ödemeleri daha azdır. Başka bir deyişle firmalar için kıdem tazminatı yükü zaman içerisinde dalgalı ve karşı çevrimsel yönlüdür (counter-cyclical).

Türkiye’de kıdem tazminatı yükü miktarını gerçekleştiren ödemelere dayalı olarak ölçen bir çalışma bugüne kadar yapılmamıştır. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK)’nin yapmış olduğu ‘potansiyel kıdem tazminatı’ tutarına ilişkin hesaplar, tüm çalışanlara kıdem tazminatı ödemesi yapılması durumunda firmaların ödemek zorunda olacakları toplam tutarı göstermektedir.²⁶ TİSK’in yaptığı anket verilerine göre 2009 yılında anket kapsamındaki 407 firmada çalışan yaklaşık 193 bin çalışanın kıdem yıllarına dayalı olarak hesaplanan ‘potansiyel kıdem tazminatı’ 4 milyar 22 milyon TL’dir. Elbette herhangi bir yılda gerçekleşen ödemeler tüm çalışanlara değil yalnızca emekli olan ya da işten çıkarılanlara yapıldığı için bu rakamdan daha düşük bir miktardır.

²⁶ TİSK, “2009 Çalışma İstatistikleri ve İşgücü Maliyeti” Yayın No: 309, Ocak 2011.

Türkiye’de gerçekleşen kıdem tazminatı yükünü bulabilmek için firmaların mali tablolarında yer alan kıdem tazminatı ödemelerini esas almak gerekir. Ancak Türkiye’deki tüm firmaların mali tablolarına ulaşmak mümkün değildir. İMKB’de işlem gören şirketlerin mali tablolarının halka açık ve denetime tabi olması, gerçekleşen kıdem tazminatı yükünü bu şirketler için hesaplamayı mümkün kılmaktadır. Mali tablolarda şirketlerin kıdem tazminatı ödemeleri ve kıdem yükümlülükleri gösterilmektedir. Kıdem tazminatı ödemeleri şirketlerin o yıl içinde emekli olan ya da işten çıkarttıkları kıdemli çalışanlarına yaptıkları ödeme miktarını göstermektedir. Kıdem yükümlülüğü ise şirkette çalışan tüm personel için emeklilik durumunda ödenmesi gereken kıdem tazminatı ödemeleri toplamının bugünkü değeridir.²⁷ İMKB’de işlem gören şirketler kıdem yükümlülüklerini bilançolarında, kıdem tazminatı ödemelerini ise nakit akım tablolarında göstermektedirler.²⁸ Mevcut mevzuatta şirketlerin kıdem tazminatı yükümlülüklerini fonlamaları beklenmemektedir. Dolayısıyla bu yükümlülükler şirketler için doğrudan bir maliyet oluşturmamaktadır.²⁹ Kıdem tazminatı ödemeleri ise gerçekleşmiş maliyettir. Bu nedenle kıdem tazminatı ödemelerini şirketlerin gerçekleşmiş kıdem tazminatı yükü olarak değerlendiriyoruz.

Tablo 1 ve 2’de İMKB’de hisseleri işlem gören 189 firmanın 2009 ve 2010 yıllarında yapmış olduğu kıdem tazminatı ödemelerine ilişkin özet istatistikler gösterilmektedir. İMKB’de işlem gören şirketler için kıdem tazminatı ödemelerinin personel giderlerine oranı 2009 yılında ortalama yüzde 7,4 iken, 2010 yılında yüzde 5’tir. Ekonomik daralma yaşanan 2009 yılında kıdem tazminatı ödemelerinin 2010’a kıyasla 2,4 yüzde puan daha yüksek olduğu görülmektedir. Bunun nedeni kriz zamanlarında işten çıkarmaların normal zamanlara göre artış göstermesidir. Kıdem tazminatı ödemelerinin personel giderlerine oranının medyan değeri 2009 yılında yüzde 3,5, 2010 yılında yüzde 2,9’dur. Diğer bir deyişle firmaların yarısının gerçekleşen kıdem tazminatı yükü 2009’da yüzde 3,5’in, 2010’da ise yüzde 2,9’un altındadır. Standart sapma rakamlarından da anlaşılacağı gibi şirketler arası kıdem tazminatı yükü farkları oldukça büyüktür. 2009’da şirketler arası kıdem yükü oynaklığı (standart sapma) 2010 yılının iki katı kadardır. Ekonomik daralma/durgunluk dönemlerinde kıdem tazminatı yükü belirgin bir şekilde artmakta, şirketler üzerine binen yükün şirketler arası dağılımı da olumsuz etkilenmektedir.

²⁷ Bugünkü değer hesabı tahmini enflasyon ve faiz oranı beklentisi ile yapılmaktadır.

²⁸ Küçük şirketler için kıdem tazminatı yükümlülüğünü bilançoda göstermek şu anki vergi mevzuatına göre zorunlu değildir. İMKB’de işlem gören şirketler için ise sermaye piyasası mevzuatının gerekleri kapsamında bu yükümlülük bilançoda gösterilmek durumundadır. Ancak, 2012 yılında yürürlüğe girecek olan yeni Türk Ticaret Kanunu kapsamında, KOBİ’ler için de 2013 yılından itibaren UMS19’a göre kıdem tazminatı yükü bildirme zorunluluğu gelecektir.

²⁹ Ancak, kıdem tazminatı karşılıkları kanunen kabul edilmeyen giderler kapsamında olmadığından, işverenler bunu vergi matrahından düşürememekte ve bu da dolaylı olarak maliyeti artırmaktadır. Buradan doğan maliyet halihazırda sermaye piyasası kurallarına tabi sınırlı sayıda firma için geçerlidir. Bu maliyetin asıl ödemelere nazaran küçük bir kalem olacağını tahmin etmekteyiz.

Tablo 1. IMKB’de işlem gören şirketler için kıdem tazminatı yükü (yıllara göre)

	Kıdem Tazminatı Ödemesi / Personel giderleri (%)	
	2009	2010
Ortalama	7.4	5.0
Medyan	3.5	2.9
Standart Sapma	15.5	7.2

Kaynak: IMKB, Betam hesaplamaları

Tablo 2. IMKB’de işlem gören şirketler arasında kıdem tazminatı yükü belli bir oranın üzerinde olan firma oranı (yıllara göre)

Kıdem tazminatı yükü	Firma sayısının toplam firma sayısına oranı	
	2009	2010
%8.33'ten fazla	%22	%13
%5'ten fazla	%36	%29
%3'ten fazla	%54	%49
%2'den fazla	%71	%65
Toplam firma sayısı	189	189

Kaynak: IMKB, Betam hesaplamaları

Tablo 2’de kıdem tazminatı yükünün dağılımı daha ayrıntılı olarak gösterilmektedir. Elimizde verisi bulunan 189 şirket içerisinde kıdem tazminatı yükü yüzde 8,33’ten daha fazla olan firmaların oranı 2009 yılında yüzde 22’dir. Krizin etkisinin geçmesiyle beraber bu oran 2010 yılında yüzde 13’e düşmüştür. Kıdem tazminatı fonu tartışmaları çerçevesinde sıkça dile getirilen yüzde 3 prim kesintisi oranının üzerinde kıdem tazminatı yükü olan firmaların toplam firma sayısına oranı 2010 yılında yüzde 49’dur. Bu miktardaki prim kesintisi firmaların yaklaşık yarısı için kıdem yükünü azaltacaktır. Prim kesintisi azaldıkça yükü azalan firma oranı artmakta, yüzde 2’lik bir kesinti, incelenen firmaların yüzde 65’i için daha faydalı olmaktadır. Kriz dönemlerindeyse kıdem tazminatı yükü firmalar için arttığından, sabit kesinti uygulamasına gidildiği durumda işgücü maliyeti daha da fazla oranda firma için azalmakta ve sağlanan fayda artmaktadır.

Burada söz konusu edilen firmalar büyük ve kayıtlı çalışan halka açık şirketlerdir. Türkiye geneli için bu firmaların kıdem tazminatı yükü eşdeğer kabul edilemez. Biliyoruz ki IMKB’de işlem gören şirketler denetimlere tabi oldukları için, bu şirketlerde kayıtsız çalışma ya da eksik ücret bildirim ihtimali Türkiye geneline göre daha düşüktür. Dolayısıyla bu şirketlerin kıdem tazminatı yükü Türkiye ortalamasının üzerindedir ve mevcut kıdem tazminatı düzenlemesinin şirketler üzerine getirdiği potansiyel yükü daha iyi yansıtmaktadır.

Özetle kıdem tazminatının firmalar üzerindeki yükü uluslararası karşılaştırmalarda diğer ülkelere göre oldukça yüksektir. Firma bazında veri incelendiğinde kıdem tazminatı yükünün hem yıldan yıla, hem de firmadan firmaya değiştiği gözlenmektedir. 2010 yılı için, örnek veride, firmalar üzerindeki ortalama kıdem tazminatı yükü (kıdem tazminatı ödemelerinin toplam personel giderlerine oranı) yüzde 5 civarındadır. Bu yükün yüzde 3'e düşürülmesi incelenen firmaların yarıdan fazlasının, yüzde 2'ye indirilmesi firmaların yüzde 65'inin yükünü hafifletmektedir. Burada kullanılan veri örneği kayıtsız ya da eksik bildirimle çalışan firmaları içermemektedir. Bu firmalar kıdem tazminatı yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmediikleri için kıdem tazminatı yükleri yukarıda belirtilen rakamlardan daha düşük olmalıdır. Bu firmaları kayıtlı çalışmaya özendirerek kıdem tazminatı primi, büyük ve kayıtlı çalışan şirketler için cazip olan oranların daha altında olmak durumundadır. Ancak kayıtlılığa geçişin faydaları ya da kayıt dışılığı caydırıcı denetimlerin yoğunlaştırılması bu tür firmalar için de makul bir düzenli prim ödemesini içeren kıdem tazminatı reformunu cazip kılabilir.³⁰

2.3.4. Türkiye'de kıdem ve işten çıkarma

Türkiye'de kıdem tazminatı bir yıldan fazla süredir aynı işyerinde çalışmakta olan çalışanların işten çıkarılması durumunda ödenmektedir. Bunun yanında çalışanlara her çalıştıkları yıl başına bir aylık ücret tazminat olarak verilmektedir. Dolayısıyla çalışanın kıdemi arttıkça tazminat tutarı artmaktadır. Bu düzenleme çerçevesinde firmaların istihdamı azaltma kararı alması durumunda çalışanları kıdeme göre azalan bir oranda işten çıkarması beklenebilir. Hatta bir yıldan daha az (kıdemsiz) çalışanların işten ilk çıkarılacaklar olarak düşünülmesi mümkündür. Çalışanların kıdem dağılımının kriz döneminde nasıl değiştiğini incelemek bize böyle bir etkinin varlığı hakkında ipuçları verebilir. İstihdamda azalmalar olduğu dönemlerde kıdemsiz çalışanların istihdamının daha fazla azalmış olup olmadığı bize kıdem tazminatının işten çıkarma kararında gerçekten etkili olup olmadığını gösterecektir.

Tüik'in yayınladığı Hane Halkı İşgücü Anketi verilerine göre Türkiye'de tarım dışında ücretli çalışanların yaklaşık üçte biri bir yıl ya da daha az süredir (kıdemsiz) aynı işyerinde çalışmaktadır. Kayıt dışı çalışanlarda kıdemsiz çalışanların oranı ise daha yüksek, yaklaşık olarak yüzde 56'dır. Tablo 3'te kayıtlı ve kayıtsız çalışanların kıdem dağılımı bir yıl ya da daha az (0-1) ve iki yıl ve üstü (2+) ayrımında 2007-2010 yılları için gösterilmiştir. Kayıtlı çalışan firmalardaki kıdem dağılımı kriz sırasında kıdemsiz çalışanların aleyhine bozulmaktadır. Bu etki büyük şirketlerde daha belirgin olarak görülmektedir. Tablo 4'de büyük (500'den fazla çalışanı olan) firmalarda 2008 ve 2009 yıllarında kıdemsiz çalışanların

³⁰ Yakın gelecekte Basel III kurallarının uygulamaya geçmesiyle birlikte, banka finansmanına erişimde şeffaflık ve iyi yönetim (governance) çok daha büyük önem kazanacaktır. Kayıtlılığa geçiş finansmana daha kolay ve ucuza erişmek açısından firmalar için daha cazip bir hale gelecektir.

istihdam edilme oranı düşmekte, yüksek büyüme ve istihdam artışı görülen 2010 yılında ise yeni işe alımlarla sayesinde kıdemsiz çalışanların istihdam edilme oranı tekrar artmaktadır.

Krizin kıdem dağılımı üzerindeki etkisi kayıt dışı çalışanlar için daha büyüktür. Ekonomik kriz dönemlerinde üretim ve talepte beklenmedik ve büyük ölçekli artış ve azalmalar görülmektedir. Firmalar bu dalgalı ve belirsiz ortamda işe alma ve işten çıkarma masraflarından kaçınmak için ağırlıklı olarak kayıtdışı çalışanları işten çıkarmakta ya da istihdam etmektedirler. 2008'in ikinci yarısında başlayan krizde kayıtlı çalışan ücretli ve yevmiyelilerin istihdamı 2008 yılında yüzde 7,9 oranında artarken, 2009 yılında neredeyse hiç değişmemiş, 2010 yılında yüzde 8,4 artmıştır. Kayıt dışı çalışanların istihdamı ise 2008 yılında yüzde 10,2 oranında azalırken, 2009 yılında yüzde 41 oranında artmıştır.

2008 yılında istihdamdaki azalış kayıt dışı çalışanların kıdem dağılımını çok az etkilemiş, tüm kıdem basamaklarında birbirine benzer azalışlar gözlemlenmiştir. Oysa ki kayıtlı çalışanların istihdamında artış olmayan 2009 yılında kıdemsiz çalışanların oranı düşmüş, kıdemli çalışan oranı artmıştır. Bu değişim çok büyük olmasa da kayıt dışında gözlemlenenin tam aksi yönündedir. Ayrıca yine 2009'da büyük firmaların istihdamı yüzde 5 oranında azalmış ve bu azalış kıdemsiz çalışanların istihdam oranını belirgin ölçüde düşürmüştür. 2007 yılında büyük firmalarda kıdemsiz çalışan oranı yüzde 17 iken, 2009 yılında yüzde 13'e gerilemiştir. Görüyoruz ki kayıt dışı çalışanlar arasında kriz sırasında kıdemden bağımsız olarak istihdam azalmaktadır ve kıdemler arasında belirgin bir istihdamda tutma/işten çıkarma farkı yoktur. Oysa ki kayıtlı firmalarda istihdam azalışları öncelikli olarak kıdemsiz çalışanların istihdam oranlarını düşürmektedir. Başka bir deyişle kayıt dışı çalışan firmalar çalışanın kıdemine göre değil ihtiyaca göre istihdam kararı almaktadır, kayıtlı çalışan firmalar için ise kıdem istihdam kararında önemli bir etkidir. Kayıtlı çalışanlar arasında kıdemliler korunurken, krizin yükünü kıdemsiz çalışanlar çekmek zorunda kalmaktadır. Bu durum çalışanlar arasında haksızlık ve eşitsizlik hissi yaratabileceği gibi firmaları da uzun süredir çalışmakta olan ama verim alamadığı bir çalışan yerine, işe yeni aldığı yetenekli bir çalışanı işten çıkarmak zorunda bırakabilmektedir.

Tablo 3. İstihdam edilenlerin kıdem dağılımı (tarım dışı, ücretli yevmiyeli)

Kıdem	2007		2008		2009		2010	
	Kayıtlı (%)	Kayıtdışı (%)	Kayıtlı (%)	Kayıtdışı (%)	Kayıtlı (%)	Kayıtdışı (%)	Kayıtlı (%)	Kayıtdışı (%)
0-1	25,4	56,0	25,9	56,9	24,8	65,6	27,5	67,3
2+	74,6	44,0	74,1	43,2	75,1	34,4	72,5	32,7
İstihdam Değişimi (%)	-	-	7,9	-10,2	0,2	41,1	8,4	4,5

Kaynak: TÜİK Hane halkı İşgücü Anketi, Betam

Tablo 4. Büyük firmalarda (500+) istihdam edilenlerin kıdem dağılımı (tarım dışı, ücretli yevmiyeli)

Kıdem	2007	2008	2009	2010
0-1	16,5	17,3	13,0	16,2
2+	83,5	82,7	87,0	83,8
İstihdam Değişimi (%)	-	0,2	-5,1	8,8

Kaynak: TÜİK Hane halkı İşgücü Anketi, Betam

2.3.5. Türkiye’de kayıt dışılık ve genç işsizlik

Uluslararası karşılaştırmalar Türkiye işgücü piyasasının kayıtlı kesiminin oldukça katı özelliklere sahip olduğunu göstermektedir. Ama aynı zamanda bizi ilgilendiren ücretli-yevmiyeli grupta kayıt dışılığın da yaygın olduğunu biliyoruz. TÜİK Hane Halkı İşgücü (HİA) istatistiklerine göre 2010 yılında yaklaşık 13 milyon 700 bin ücretli yevmiyeli çalışandan 3,5 milyonu, yani yaklaşık dörtte biri kayıt dışı çalıştırılmıştır. Kayıt dışı kesimde işten çıkarma maliyetinin hemen hemen sıfır olduğunu biliyoruz. Bu ‘tam’ kayıt dışılığa ‘eksik ücret bildirim’ olarak bilinen ve işten çıkarma maliyetini hafifletmenin daha yumuşak bir yolu olan ‘kısmi’ kayıt dışılığı eklemek gerekir. Bilindiği gibi kimi firmalar SGK’ya ödeyecekleri primler ile ileride ödemeleri muhtemel kıdem tazminatları tutarlarını asgariye indirebilmek için çalışanlarının bir kısmına fiilen ödedikleri ücretten daha düşük ücret bildirmekteler.

TÜİK bu tür kayıt dışılıkla ilgili istatistik yayınlamamaktadır. Yine de eksik bildirim yaygınlığı hakkında fikir edinebilmek için yaklaşık bir tahmin yapılabilir. Tablo 5’te 2008 yılında SGK kayıtlarında yer alan ücretli yevmiyeli (memurlar hariç) çalışanlar içinde işveren tarafından asgari ücrete tabi olduğu bildirilen çalışan sayısı ile, TÜİK Hane Halkı İşgücü Anketinde (HİA) asgari ücrete yakın ücret aldığını beyan edenlerin (ankette asgari ücrete tabi olup olmadığı sorulmuyor) sayısını karşılatılmakta. SGK’da asgari ücretle çalıştığı bildirilen çalışan oranı yüzde 42 çıkarken, bu oranı HİA’da yüzde 16 olarak tahmin ediyoruz.³¹

Oranlar arasındaki bu büyük fark eksik ücret bildiriminin nispeten yaygın olduğunun kanıtıdır. Bununla birlikte, eksik bildirim maruz kalan çalışan sayısını tahmin etmek konusunda metodolojik bir güçlüğü not edelim. SGK’ya kayıtlı ücretli yevmiyeli sayısı ile HİA’da kayıtlı bir işte çalıştığını söyleyen ücretli yevmiyeli sayısı arasında hatırı sayılır bir fark görülmektedir. 2008 yılında SGK’ya kayıtlı ücretli yevmiyeli sayısı 9 milyon 319 bin iken, aynı yıl HİA’da

³¹ 2008 ilk yarısı için asgari ücret 435 lira, ikinci çeyreği için de asgari ücret 457 liradır fakat asgari geçim indirimini de katınca bir asgari ücretlinin net kazancı 2008 yılının ilk yarısında en az 481 lira, ikinci yarısında ise en çok 539 lira kazanmaktadır. Ankete yanıtlayan asgari ücretlilerin kazanç tutarlarını yuvarlayarak bildirdiklerini düşünerek 480-540 TL aralığında ücret bildirenleri asgari ücretle çalıştıklarını kabul ediyoruz.

kayıtlı olarak çalıştığını açıklayan ücretli yevmiyeli sayısı 7 milyon 59 bindir. HİA'da ücretli yevmiyeli sayısı SGK'ya kıyasla yüzde 24,3 daha azdır. Aradaki farkın bir bölümü TÜİK'in anket yoluyla yaptığı ölçümde çalışan sayısını eksik tahmin etmesinden kaynaklanıyor olabilir. Ancak farkın büyük bölümünün işverenlerin bir kısmının çalışmadığı halde yakınlarından bir ya da bir kaç kişiyi sigortalı olarak göstermesinden kaynaklandığını tahmin ediyoruz. 2008 yılında SGK'ya kayıtlı asgari ücretle çalışan sayısını Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 3 milyon 926 bin olarak açıklamıştır.³² Bu sayıyı HİA ile olan toplam fark oranında (yüzde 24,3) eksiltiyoruz. Bu düzeltmenin sonucunda SGK'ya asgari ücretten çalıştırıldığı bildirilen gerçek kişi sayısını 2 milyon 974 bin olarak kabul edebiliriz. HİA anketinde asgari ücrete yakın bir ücretten çalıştığını beyan eden kişi sayısının 1 milyon 128 bin olduğu görülmekte. İki rakam arasındaki fark 1 milyon 846 bin kişi çıkıyor. Bu rakamın hata payı içerdiği açıktır. Ancak rakamın SGK'ya asgari ücretin üzerinde bir ücretten bildirilen, ama fiilen daha yüksek ücret alanları kapsamadığını da hatırlatalım. Sonuç olarak eksik bildirim maruz kalan çalışan sayısının 1,5 milyon ile 2 milyon arasında olduğunu kestirebiliriz.³³ 2008 yılında TÜİK'in 3 milyon 600 bin civarında tahmin ettiği kayıt dışı çalışan sayısına asgari 1,5 milyon eksik ücret bildirim vakası eklendiğinde, firmaların toplam ücretli istihdamının yaklaşık üçte birinden fazlasını istihdamı kısıtlayıcı maliyetlerden az ya da çok azade kılmayı 'başardığını' söyleyebiliriz.

Tablo 5. 2008 yılında eksik ücret bildirim tahmini (bin kişi)

	HİA	SGK	Düzeltilmiş SGK	Fark
1.Kayıtlı Ücretli	7.059	9.319	7.059	-
2.Asgari ücretli *	1.128	3.926	2.974	1.846
2 / 1 (%)	16	42	42	26

* HİA'da asgari ücret doğrudan sorulmadığından 480 TL ile 540 TL arasında ücret bildirenler asgari ücretli olarak kabul edildi.
Kaynak: HİA ve SGK verileri

Türkiye işgücü piyasasında işten çıkarma - işe alma maliyetlerinin etkilerini inceleyen araştırmaların bulgularını doğrulayan ikili bir yapının yaygınlığı aşıkardır. Bu koşullarda, işgücü yazınının öngörülerine uygun olarak, işten çıkarma maliyetlerinin istihdamı kısıtlayıcı, işsizliği de artırıcı etkisinin bir ölçüde telafi edilmesi normaldir. Diğer ifadeyle, kayıt dışılığın yaygınlığının, Türkiye işgücü piyasasının yüksek katılığının istihdamı sınırlayarak işsizlik yaratma etkisini sınırlandırdığı söylenebilir. Ancak bu sınırlamanın dozunu mevcut bilgiler

³² 2008 yılında SGK'ya kayıtlı asgari ücretli sayısı Bakan Ömer Çelik tarafından 3 milyon 916 bin olarak açıklanmıştır. Şafak Negüzel, 2010. "Kaç Kişi Asgari Ücretle Çalışıyor, Biliyor musunuz?," 6 Aralık, Doruk67, <http://www.doruk67.net/habergoster.asp?id=8441>.

³³ OECD 2008 *Employment Outlook* raporunda Dünya Bankası'nın Şirket anketlerine (*Enterprise Surveys*) dayanarak yaptığı tahmine göre Türkiye'de çalışanlarının ücretlerini eksik bildiren firma oranı yüzde 22 civarında bulunuyor. Raporun "Declaring work or staying underground: Informal Employment in seven OECD countries" başlıklı ekinde, şekil 2.A3.5.

işğında kestirmek olanaksızdır. Türkiye işgücünün ikili yapısı işten çıkarma maliyetinin etkilerine dair yazının bulguları ile birlikte dikkate alındığında şu saptamalar yapılabilir:

1. Türkiye’de işgücü piyasasının katılımının olumsuz etkileri tam ve kısmi kayıt dışılığın yaygınlığı ile bir arada düşünüldüğünde işsizliği artırıcı etkinin sınırlı kalması beklenir.
2. Söz konusu sınırlı etkinin iş bulma ümidini kaybedenlerin sayısını artırması çok muhtemeldir.
3. İşgücü piyasasında katılımın etkilerinin esas olarak vasıf düzeyleri tecrübe ile yeterince kanıtlanmamış gençlerin işsizlik ve kayıt dışılık oranlarında ortaya çıkması beklenir.

Bu beklenti ve öngörülerini doğrulamak için Türkiye’de genç işsizlik, ücretlilerde kayıt dışılık ve iş bulma ümidini kaybedenlerin işgücüne oranlarını, Türkiye’ye benzer işgücü piyasası katılımına sahip ülkeler ve Türkiye’den çok daha az katı (esnek) işgücü piyasalarına sahip ülkelerdeki oranlar ile karşılaştıran ekonometrik analizler yapılması gerekir. Böyle bir araştırma bu raporun kapsamını aşmaktadır. Yine de bir ilk yaklaşım olarak Türkiye verilerini Türkiye’den çok daha esnek işgücü piyasasına sahip ABD, Almanya ve Polonya’nın (Bkz. Heckman-Pagès endeksine göre katılım sıralaması, Şekil 2) verileri ile karşılaştırdık. Bu karşılaştırma Tablo 6’da gösterilmektedir. Bu ülkelerde 2010 yılı için Genç İşsizlik (15-24 yaş) / Genel İşsizlik oranları hesaplandığında, daha esnek işgücü piyasasına sahip ABD ve Polonya’nın Türkiye’den görece olarak daha yüksek genç işsizliğe sahip olduğu görülmektedir. Buna karşılık nispeten katı işgücü piyasasına sahip Almanya’da genç işsizliğin görece olarak bir hayli düşük olmasının nedeni, bu ülkede çıraklık sisteminin etkin biçimde işlemesidir. Açıktır ki genç işsizliği etkileyen başka etmenler (vasıf uyumsuzluğu, rezervasyon ücreti vs.) mevcuttur. Ama daha önemlisi genç işsizliği Türkiye’de görece olarak düşük tutan kayıt dışı istihdamın yaygınlığıdır.

İşgücü piyasası esnekliğinin genç işsizliği doğrudan olumsuz etkilediğini söylemek, işgücü iktisadı yazının da işaret ettiği gibi zordur. Buna karşılık, esneklik farklarının iş bulma ümidini kaybedenler ile kayıt dışı çalışanlar açısından fark yaratması beklenir. Türkiye ile esnek işgücü piyasasına sahip üç ülke karşılaştırıldığında beklenen farklar gözlemlenmektedir. Türkiye’de iş bulma ümidini kaybeden gençlerin (15-24 yaş) işgücüne oranı yüzde 3,8’dir. İş bulma ümidini kaybedenlerin genel oranı ise yüzde 2,8’dir. Bu oran Almanya, ABD ve Polonya’da sırasıyla yüzde 0,7, 0,8 ve 1,3’tür. Görüldüğü gibi ümidini kaybedenlerin oranları esnek işgücü piyasasına sahip bu üç ülkede Türkiye’ye kıyasla çok daha düşüktür.

İşgücü üzerindeki toplam yük farkları kayıtlılık düzeyleri arasındaki farkın tümünü açıklamaz. Farkın bir bölümünün yasaların uygulanma kabiliyetindeki kurumsal farklardan kaynaklandığı açıktır. Ancak kayıt dışılık oranları arasındaki farkın bu kadar büyük olmasında esneklik - katılık farklarının dikkate değer bir paya sahip olduğu iddia edilebilir.

Tablo 6. Genç işsizlik (15-24 yaş), ümidi kırılanlar ve kayıt dışılık oranları (2010)

	Genç işsizlik* (1)	Genel işsizlik (2)	(1) / (2)	Ümidi kırılan**	Kayıt dışı**
Türkiye	21,7	11,9	1,8	2,8	25,6
Polonya	23,7	9,6	2,5	1,3	5,0
Almanya	9,9	7,1	1,4	0,7	3,0
ABD	25,9	9,6	2,7	0,8	—

*Genç işsizlik 15-24 yaş grubu için, ümidi kırılanlar ve kayıt dışılık 15 yaş ve üzeri çalışanlar için hesaplanmıştır.

** Genel oranlar; Türkiye için 15-24 yaş ümidini kırılan oranı yüzde 3,8

Kaynak: İşsizlik ve ümidi kırılan istatistikleri Türkiye HİA, Polonya ve Almanya Eurostat, ABD Bureau of Labor Statistics, kayıtlılık istatistikleri Türkiye HİA, Polonya OECD Employment Outlook 2008 (tablo 2.1, oran tam olarak 4,9) Almanya ve Polonya için Eurobarometer Special Report 284, "Undeclared work in the European Union". ABD için kayıt dışılığa ilişkin istatistik bulunamamıştır.

İşgücü maliyetini artıran unsurlardan sadece bir tanesi olan kıdem tazminatının, Parsons'un da işaret ettiği gibi, gerek istihdama ve işsizliğe, gerekse kayıt dışılığa ne ölçüde olumsuz etki yaptığını kestirmek, genel olarak işgücü piyasası katılıklarının toplam etkisini kestirmekten daha zordur. Yine de kıdem tazminatının Türkiye işgücü piyasasına etkisi konusunda doğrudan gözlemler yapmanın kısmen mümkün olduğunu düşünüyoruz. Bilindiği gibi İş Kanunu'na göre işveren, çalıştırdığı genç erkeklere, askerlik nedeniyle işten ayrıldıklarında kıdem tazminatlarını ödemek zorundadır. Keza yasaya göre bekar bir kadın evlendiğinde işten ayrılmaya karar verirse işveren söz konusu kadına kıdem tazminatını ödemek zorundadır.

Bu özel düzenleme yüksek kıdem tazminatı ile birleştiğinde, genç erkeklerin işe girerken (alınırken) askerliğini yapan ve yapmayanlar, genç kadınların da bekarlar ve evliler şeklinde bir ayırmacılığa maruz kalmalarına yol açması öngörülebilir. Bu ayırmacılığın askerliğini yapmış ve yapmamış genç erkeklerin işsizlik oranları arasında, aynı zamanda da kayıt dışılık oranları arasında anlamlı bir fark yaratması beklenir. Bekar ve evli genç kadınların işsizlik ve kayıt dışılık oranlarının karşılaştırılmasında ise durum biraz karışıktır. Doğum ve bebek bakım izinleri, kreş zorunluluğu gibi evli kadınların istihdam maliyetini artıran düzenlemeler nedeniyle evli kadınların da işe alımda ayırmacılığa tabi tutulmaları söz konusudur. Bu bakımdan bekar kadınlar ile evli kadınlar arasında işsizlik ve kayıt dışılık oranları itibarıyla belirgin farkların olmaması şaşırtıcı olmayacaktır.

Tablo 7 ve Tablo 8’de kentlerde yaşayan, ücretli yevmiyeli grubunda, 20-24 yaş diliminde lise altı ve lise, 25-29 yaş diliminde ise yüksek okul ve üniversite mezunu gençlerin, kadın-erkek ayırımında, işsizlik ve kayıtlılık istatistikleri yer almaktadır. TÜİK, HİA anketlerinde askerlik durumunu sormadığından, genç erkekleri askerliğini yapan yapmayan şeklinde iki gruba doğrudan ayırmak ne yazık ki mümkün değildir. Bununla birlikte, ünlü “askerliğini yapmayana kız verilmez” düsturunun yeterince geçerli olduğunu kabul ederek, erkekleri de bekar ve evli şeklinde iki gruba ayırıyoruz. Bekar grubundakilerin büyük çoğunluğu askerliğini yapmamış gençlerden, evli grubundakilerin ise büyük çoğunluğunun askerliğini yapmış gençlerden oluştuğunu varsayıyoruz.

Tablo 7. Ücretli-yevmiyeli, kentli kadınlarda (20-24 yaş) işsizlik ve kayıt dışılık (2005-07)

	Lise (-)		Lise		Lise (+)*	
	Bekar	Evli	Bekar	Evli	Bekar	Evli
İşsizlik oranı (%)	22	20	29	30	18	11
Kayıt dışılık oranı (%)	58	54	26	17	5	2

Kaynak: TÜİK, HİA, Mikro veri tabanı
*25-29 yaş

Tablo 8. Ücretli-yevmiyeli, kentli erkeklerde (20-24 yaş) işsizlik ve kayıt dışılık (2005-07)

	Lise (-)		Lise		Lise (+)*	
	Bekar	Evli	Bekar	Evli	Bekar	Evli
İşsizlik oranı (%)	21	13	21	11	18	3
Kayıt dışılık oranı (%)	54	45	32	20	7	4

Kaynak: TÜİK, HİA, Mikro veri tabanı.
*25-29 yaş

20-24 yaş grubunda bekar kadınlarla evli kadınlar karşılaştırıldığında lise altı (lise (-)) ve lise eğitim düzeylerinde işsizlik oranlarında anlamlı bir fark görülmemektedir. Buna karşılık 25-29 yaş grubunda lise üstü (lise (+)) (yüksek okul ve üniversite) düzeyinde bekar kadınların işsizlik oranı yüzde 18, evli kadınların işsizlik oranı yüzde 11’dir. Aradaki 7 yüzde puanlık fark önemlidir (Tablo 7). Lise (+) düzeyinde işgücüne katılım oranının belirgin ölçüde yüksek olduğunu (Lise düzeyinde yüzde 35 civarı, lise (+) yüzde 70 civarı) biliyoruz. Dolayısıyla, genç kadınlarda yüksek eğitim düzeyi ile düşük eğitim düzeyi arasında ortaya çıkan bu farklılaşma, eğitilmiş bekar kadınların görece olarak daha büyük bölümünün iş araması nedeniyle işsizlik oranının daha yüksek olmasından kaynaklanıyor olabilir. Yüksek okul mezunu, 25-29 yaş arası bekar kadın işsizler arasında ilk kez iş arayanların oranı evli işsiz kadınların iki katı çıkıyor: yüzde 41’e yüzde 19.³⁴ Heckman ve Pagés-Serra’nın işaret ettiği gibi ilk kez iş arayanların verimlilik düzeyleri firmalar için yeterince bilinmediğinden istihdam maliyetinin yüksek olduğu koşullarda işe alımda ayırımı tabii tutulmaları beklenmelidir. Görüldüğü gibi yüksek öğrenimli bekar kadınlarla evli kadınlar arasında gözlemlenen işsizlik

³⁴ TÜİK, HİA, 2005-2006-2007 birleşik mikro veri tabanından betam hesaplamaları

oranı farkının oluşmasında kıdem tazminatının ne ölçüde özgün bir paya sahip olduğunu kestirmek zordur.

Kayıt dışılık konusunda da durum pek net değildir. Bekar kadınların kayıt dışılık oranları evlilere kıyasla lise (-) ve lise (+) düzeylerinde 3-4 yüzde puandan ibarettir. Buna karşılık lise düzeyinde kayıtlılık açısından fark 9 puana yükselmektedir (Tablo 7). Salt lise düzeyinde ortaya çıkan bu farkı kıdem tazminatı etkisi ile açıklamak doğru olmaz. Bir kez daha belirtelim: Her ne kadar firmalar açısından bekar kadınların kıdem tazminatı yükü evlilere kıyasla bir miktar daha fazla (ödenme olasılığı yüksek) olsa da, evli kadınlar için de, özellikle doğum yaptıklarında, ek maliyetler söz konusudur. Bu bakımdan firmaların bekar ve evli kadınları farklı saiklerle de olsa işe almada aşağı yukarı aynı düzeyde ayrımcılığa (erkeklerle kıyasla) tabi tuttıkları düşünülebilir.

Kadınların aksine, genç erkeklerde, bekarlar (çoğunlukla askerliğini yapmayanlar) ile evliler (çoğunlukla askerliğini yapanlar) arasında işsizlik oranları bakımından her eğitim düzeyinde bariz ve önemli farklar mevcuttur. İşsizlik oranları arasındaki fark 15 ila 8 yüzde puan arasında değişmektedir (Tablo 8). Kayıt dışılıkta da bekar ve evli genç erkekler arasında lise (-) düzeyinde 9 yüzde puan, lise düzeyinde 12 yüzde puan gibi çok yüksek farklar söz konusudur. Sadece lise (+) düzeyinde fark 3 yüzde puanla sınırlıdır (Tablo 8). Bu yüksek ve sistematik farklar, kıdem tazminatının bir kaç yıl içinde kesin olarak ödenecek olması nedeniyle firmalar açısından askerliğini yapmamış genç erkeklerin, işten çıkarma - işe alma maliyetlerinin aynı eğitim düzeyine ve yaşa sahip ama askerliğini yapmış olan erkeklerle kıyasla daha yüksek olması nedeniyle, ayrımcılığa tabi tutulduklarının bir kanıtı olarak görülebilir. İşsizlik ve kayıtlılık farklarının ne kadarının kıdem tazminatına bağlı olduğunu kestirmemize yardımcı olacak verilere sahip değiliz. Bununla birlikte bu büyük farkların bir bölümünün yüksek kıdem tazminatından kaynaklandığını sanırız iddia edebiliriz.³⁵

Ayrıca bir kez daha hatırlatalım, kadınlarla ilgili olarak belirttiğimiz gibi, vasıf düzeyinin belirsiz olması durumunda firmalar iş deneyimine sahip çalışanı tercih ederler. Bu bağlamda 20-29 yaş arası işsiz bekar erkekler grubunda ilk kez iş arayanların payı yüzde 29 olurken, evlilerin payının yüzde 6'dan ibaret olması şaşırtıcı değildir.³⁶ Öte yandan, bekar erkeklerin büyük bölümünün aileleriyle yaşamaları nedeniyle evlilere kıyasla kayıtlılık konusunda daha

³⁵ Bir doktora tezi çalışmasının bulgularından yola çıkılarak yayınlanan yeni bir çalışmada askerlikten terhis olan erkeklerin yapmayanlara kıyasla iş bulma olasılıklarının çok daha yüksek olduğu gösteriliyor. Bu olasılığı artıran nedenlerin arasında askere giderken kıdem tazminatını ödeme zorunluluğunun da bulunduğu bellidir ama önemini ölçmek kolay değildir. Bengi Yanık İlhan ve İnsan Tunalı, "Transition to Work in Turkey", First Draft, June 2010.

³⁶ TÜİK HİA 2005-2007, Kent, Ücretli ve yevmiyeli, Mikro veri.

az talepkâr olmaları da muhtemeldir. Bu iki olgu, firma için görelî yüksek maliyet ve iş arayan için haklardan kolay vazgeçme, kıdem tazminatının askerliğini yapmamış genç erkekler arasında kayıt dışılığın yaygınlığının başlıca nedenlerinden biri olduğunu düşündürüyor.

2.4. Çalışan açısından uygunsuzluk (mismatch): Bir pranga olarak kıdem tazminatı

Kıdem tazminatı, çalışanların kendi ihmalleri dışındaki nedenlerle işten çıkarılmalarını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle kamuoyunda genelde çalışanı koruyan ve onun lehine olan bir uygulama olarak algılanmaktadır. Ancak kıdem tazminatı çalışan açısından bir pranga işlevi de görmektedir. Çalışma süresiyle artan ve çalışanın kendi isteğiyle işinden ayrılması durumunda hakkını geri dönülmez bir şekilde kaybettiği kıdem tazminatı, biriktikçe, çalışanların firmalarına giderek daha bağımlı bir hale gelmelerine neden olmaktadır. Daha verimli (yüksek ücretle) başka işlerde çalışma olanakları olsa dahi, yüksek miktarda kıdem tazminatı bu işlere geçişi engellemektedir.

Mevcut kıdem tazminatı düzenlemesi çalışanların işlerini kaybetmelerini zorlaştırarak varolan çalışan - iş eşleşmesini (match) korumaya çalışmaktadır. Amaç çalışanın işini kaybetmesini zorlaştırmaktır. Halbuki Arnott, Hosios ve Stiglitz (1988)'de belirtildiği gibi çalışan açısından korkulan ya da tedirgin edici olan sadece işini kaybetmek değil, yeni bir iş bulamamaktır.³⁷ Ayrıca yeni bir iş bulmak, iş arama faaliyeti içerisinde olmayı gerektirir ki bunun da bir maliyeti vardır. Eğer çalışanlar için mevcut işini bırakıp yeni bir işe geçmek maliyetsiz olsaydı, işgücü açısından kendiliğinden oldukça esnek bir piyasa oluşurdu ve çalışanlar düşük verimli/düşük ücretli işlerden daha yüksek verimle çalışıp daha yüksek ücret aldıkları işlere rahatça geçebilirlerdi. Oysa ki hem yeni bir iş arama maliyeti hem de bulup bulamamak konusundaki tedirginlik işgücü piyasasında katılığa ve çalışanların kendilerine çok da uygun olmayan (mismatch) işlerde kalmalarına neden olmaktadır. Yüksek kıdem tazminatı bu katılığın daha da arttırıcı bir etki yapmaktadır.

Farz edelim ki çalışan mevcut işinden daha verimli olacağı bir iş bulmuş olsun. Yeni işten alacağı ücret (ve faydalar), bugün aldığı ücret (ve faydalar) ile hak edilen kıdem tazminatının bugünkü değeri toplamından daha az ise, çalışan bu işi reddedecektir. Kıdem tazminatı burada çalışanın mevcut işinde kalması için ödenen bir prim görevi görmektedir. Bu prim çalışanı daha az verimli olduğu işte kalmaya yönlendirdiği için çalışan (işçi) verimliliğini

³⁷ Richard J. Arnott, Arthur J. Hosios & Joseph E. Stiglitz, 1988. "Implicit Contracts, Labor Mobility, and Unemployment," American Economic Review, American Economic Association, vol. 78(5), pages 1046-66, December.

azaltıcı bir etki yapmaktadır. Başka bir deyişle kıdem tazminatına hak kazanmış ancak mevcut işinden memnun olmayan bir çalışanın daha verimli bir işe geçmesi zorlaşmaktadır.

Çalışanların kendi isteklerine bağlı olarak iş değiştirmeleri durumunda kıdem tazminatı haklarını kaybediyor olmaları, onları daha verimli olabilecekleri işleri aramaktan alıkoyan, caydırıcı bir etmendir. Kıdem tazminatı miktarı ne kadar yüksek ise, caydırıcı etki de o kadar kuvvetli olmaktadır. Kıdem tazminatının miktarı azaltılarak bu etki azaltılabilir ancak daha iyi bir yaklaşım çalışanların birikmiş kıdem tazminatlarının isteğe bağlı iş değiştirme durumunda tamamen kaybolmayacağı bir sistem tasarlamaktır. Bu durumda iş değiştirme kararı kıdem tazminatının büyüklüğüne bağlı olmayacaktır. Çalışanların çalıştıkları firmaya olan bağımlılıkları azalarak, daha verimli oldukları işlere geçişleri kolaylaşacak ve istihdamda hareketlilik (mobility) artacaktır.

Hofer, Schuh ve Walch (2011) Avusturya'da kıdem tazminatı reformunun istihdamın hareketliliği (mobility) üzerine etkilerini ampirik bir çalışma ile incelemiştir.³⁸ Avusturya'da yapılan yeni reform ile çalışanların isteğe bağlı işten ayrılma durumunda kıdem tazminatı haklarını kaybetmiyor olmaları eskiye kıyasla istihdamda hareketliliği yani çalışanların işten ayrılma frekanslarını artırdığı saptanmıştır. İsteğe bağlı işten ayrılmalar artarken, işten işe geçişlerde (arada işsizlik dönemi olmadan yapılan geçişler) belirgin bir değişim görülmemiştir. Bunun nedeni iş değiştiren çalışanların i) kıdem primlerinin işsizlik sigortası görevi görerek yeni bir iş bulmalarını gerektirmeden memnun olunmayan işten ayrılmayı teşvik etmesi ii) yeni bir işe geçmeden önce kısa bir süre dinlenmek için zaman bırakmaları olabilir. Fakat hareketliliğin arttığı ve çalışanların kendilerini aynı işyerine daha az bağımlı hissettiği görülmektedir.

Kıdem tazminatlarıyla oluşan bireysel hesapların her an kullanılabilir olmasının bir sakıncasına burada dikkat çekmek isteriz. İsteğe bağlı işten ayrılma durumunda kıdem tazminatının kaybolmaması güvence altına alınırken, bu tazminat işten ayrılan çalışan için hemen kullanılabilir olmamalıdır.³⁹ Aksi takdirde kıdem tazminatı işten ayrılma karşılığı verilmiş bir kredi işlevi görerek işten ayrılmayı teşvik edecektir. Yani çalışanların verimli oldukları (yüksek ücretli) işlerden ayrılarak daha verimsiz (düşük ücretli) işleri kabul etmelerine de neden olabilir. Bu tür mekanizmalar kıdem tazminatının mecburi olmadığı

³⁸ Helmut Hofer, Ulrich Schuh and Dominik Walch, Forthcoming. "Effects of the Austrian Severance Pay Reform," in *Improving Termination Pay: An International Perspective*, eds R. Holzmann & M. Vodopivec, World Bank.

³⁹ İsteğe bağlı işten ayrılıp işsiz kalan çalışanlar işsizlik sigortasından faydalanabilmektedir. İşsizlik sigortasının kapsamının genişletilmesi ve artırılması kıdem tazminatının daha çok bir meslek sigortası ya da emeklilik primi işlevini yüklenmesini sağlayacaktır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde ücretlerin çalışanların verimliliğinin çok üzerinde kaldığı zamanlarda çalışanları (özellikle yaşça büyük çalışanları) işten ayrılmaya ikna etmek için kullanılmıştır (Lazear 1982, Pencavel 2001).⁴⁰

2.5. Firma açısından uygunsuzluk (mismatch) ve işyeri barışı etkileri

Kıdem tazminatı ödemesi nasıl çalışanların yüksek verimli işlere geçişlerini kısıtlayan bir prangaya dönüşebiliyorsa, işverenleri de düşük verimli çalışanları işte tutmaya zorlamaktadır. Kıdem tazminatı yalnızca çalışanın ihmali olmadığı durumlarda işten çıkarıldığında ödenmektedir. Yukarıdaki bölümlerde belirttiğimiz gibi firmalar, daha yüksek verimle çalışabilecek elemanları işe almak için çalışanlarının bir bölümünü işten çıkarmak istediklerinde, kıdem tazminatı ödemesi yapmak zorundadırlar. Kıdem tazminatının oldukça yüksek olduğu durumlarda, işten çıkarma maliyeti de yüksek olduğundan firmalar düşük verimli çalışanlarla üretime devam etmek zorunda kalmayı tercih edebilirler. Bu tercih ekonomi genelinde toplam üretkenliği (verimliliği) düşürmektedir.

Yüksek kıdem tazminatları, işten çıkarma maliyetini yükselttiğinden, firmalar işten çıkarmak istedikleri çalışanları 'gönüllü' ayrılmaya zorlamak için çeşitli etik olmayan uygulamalara yönlendirmektedir. Dünya Bankası'nın Türkiye'ye ilişkin kayıt dışılık raporunda belirttiği gibi bazı firmalar çalışan işe girerken bir istifa mektubu talep edebilmekte, işten çıkarırken çalışanı kusurlu göstermekte ya da istifa etmesi için yıldırma (mobbing) yapabilmektedir.⁴¹ Bir diğer uygulama da kıdem tazminatı hakkı kazanma süresi dolmadan çalışanın işine son verip, yerine yeni birini çalışanı işe almaktır. Türkiye'de de bunlara benzer uygulamalar işyeri barışını tehdit etmektedir.⁴²

⁴⁰ Edward P. Lazear, 1982. "Severance Pay, Pensions, And Efficient Mobility," NBER Working Paper No. 854, National Bureau of Economic Research (NBER).

John Pencavel, 2001. "The Response of Employees to Severance Incentives: The University of California's Faculty, 1991-94," Journal of Human Resources, University of Wisconsin Press, vol. 36(1), pages 58-84.

⁴¹ Dünya Bankası, 2011. "Türkiye Ülke Ekonomik Raporu, Kayıt Dışılık: Nedenler, Sonuçlar, Politikalar," Rapor No. 48523-TR.

⁴² Halil Elibol, İsmail Gökdeniz, Tüğba Güngör, 2008. "Treatment Incompatible with Human Dignity: An Application of Private Sector," International Research Journal of Finance and Economics, Issue 18.

3. Reformun hedefleri ve beklenen kazançlar

Mevcut Kıdem tazminatı sisteminin Türkiye işgücü piyasasında yarattığı olumsuz etkileri başlıca dört noktada toplayabiliriz:

1. İstihdamı kısıtlayarak işsizliği yükseltmesi
2. Firmaları tam ya da kısmi kayıt dışılığa teşvik etmesi
3. İşgücü piyasasında hareketliliği kısıtlayarak genel verimsizliğe neden olması
4. Firma bünyesinde iş barışını olumsuz etkileyerek çalışma verimini düşürmesi

Bu olumsuzlukları belirli ölçüde giderecek, aynı zamanda da bugüne kıyasla çalışanların çok daha büyük bölümünün yararlanabileceği, makro düzeyde de özel tasarrufların ve büyümenin olumlu etkileneceği yeni bir kıdem tazminatı düzeni kurmak mümkündür. Yeni düzenin birden fazla hedefi güdebilmesi için, mevcut yükün önemli ölçüde düşürülmesi, aynı zamanda da aylık prim ödemelerine bağlanarak sıkı yararlanabilirlik koşullarının prangalarından kurtarılması gerekiyor. İşgücü iktisadının ve ülke reform deneyimlerinin bulguları Türkiye işgücü piyasasının özellikleri ile birlikte ele alındığında, kıdem tazminatı reformunun gerçekçi olarak dört temel hedefi olabilir:

1. İşten çıkarma - işe alma maliyetini düşürerek büyümenin iş yaratma kapasitesini artırmak. Bu artış gerçekleştiği ölçüde işsizlikle mücadele kolaylaşacaktır. Ancak işsizlikte azalışın sınırlı kalabileceği baştan bilinmelidir. Kıdem tazminatının yeni işe alınacaklar için sıfırlanması siyasal nedenlerle olanaksız olduğu kadar, işsizlik sigortası yeterince kapsayıcı ve tatmin edici olmadığı sürece sosyal açıdan da arzu edilir değildir. Yeni kıdem tazminatı sisteminde bu hakkın kaldırılması değil, firmalar açısından yükün hafifletilmesi söz konusudur. Bu hafifleme ne kadar büyük olursa istihdam da o ölçüde olumlu etkilenir. Öte yandan hafifleme firmaları aynı ölçüde etkilemeyecektir. Kayıt içi çalışan büyük firmalar hafiflemeyi daha fazla hissederken, kayıt dışılığın yaygın olduğu küçük firmalar için etki zayıf kalacak, hatta kıdem tazminatının aylık düzenli ödenen primlere dönüştürülmesi durumunda, ki bu raporun önerisi bu yöndedir, primin düzeyine ve yaptırımların sıkılaştırılmasına bağlı olarak bu firmalar için istihdam maliyetlerinde bir artış dahi gündeme gelebilecektir.

Bu karmaşık etkilerin içinde yansıma boyutunun da dahil edilmesi gerekiyor. İşverenler aylık prim ödemesinin bir bölümünü net ücrete yansıtabilirler. Bu yansımanın dozuna bağlı olarak brüt ücret, kıdem tazminatı priminin yüzdesi kadar artmayacaktır. Örneğin Kuglar (2004) Kolombiya'da kıdem tazminatının primlere dönüştürülmesiyle ek maliyetin yüzde 60 ile

80'inin çalışanın ücretlerine yansıtıldığını göstermiştir.⁴³ Tüm bu zıt etkilerin varlığına rağmen, kıdem tazminatı yükünün hafiflemesinin özellikle askerliğini yapmamış genç erkeklerin yüksek işsizlik oranını düşürmesi beklenmelidir.

2. Kayıt dışılığı dikkate değer ölçüde geriletmek. Kayıt dışılığın ne ölçüde gerileyeceği elbette kıdem tazminatı yükünün yine ne ölçüde hafifleyeceğine ve yaptırımların ne ölçüde sıkılaştırılacağına bağlıdır. Yine de kayıt dışılık üzerindeki olumlu etkinin istihdam üzerindeki etkiden daha güçlü olması beklenmelidir. Özellikle eğitim düzeyi nispeten düşük kadın erkek genç bekarlar arasında gözlemlenen çok yüksek kayıt dışılık oranlarının hissedilir ölçüde azalması sürpriz olmayacaktır. Ancak bu noktada asgari ücret düzeyinin de verimlilik ve kişi başı gelirin düşük olduğu bölgelerde kayıt dışılığın çok güçlü bir etmeni olduğunu hatırlatalım. Bunların yanında Basel III kurallarının gelmesi ile birlikte, kayıt dışı çalışan firmaların banka finansmanından faydalanma olanakları önemli ölçüde darbe yiyeceğinden veya en hafif tabiri ile finansman maliyetleri yükseleceğinden; orta vadede bakıldığında kayıt dışılık önemli bir finansman maliyeti olarak firmalara yansiyacaktır. Kıdem tazminatı yükünün makul bir düzeye çekilmesi bu firmaların kayıtlılığa geçişini hızlandıracaktır.

3. İşgücü piyasasının işleyişini etkinleştirmek. Kıdem tazminatı reformu yukarıdaki kıstaslar doğrultusunda tasarlandığı ölçüde bugüne kıyasla daha fazla çalışanı bu haktan yararlanır hale getirecektir. Hedef kıdem tazminatının çalışanların büyük çoğunluğunu kapsamalı olmalıdır. TÜİK verilerine göre 2010 yılında 3,5 milyon ücretli yevmiyelinin kayıt dışı çalıştığının tahmin edildiğini belirtmiştik. Kayıtlı çalışan yaklaşık 10 milyon ücretli de kıdem tazminatını sadece belli şartlarda almaya hak kazanmaktadır.⁴⁴ Daha da kötüsü şirketin iflas etmesi durumunda alacaklılar arasında kanunen birinci öncelik devletin olduğundan, çalışanların kıdem tazminatlarını elde etmesi uzun sürmekte ve her zaman hak kazanılan paranın tamamı alınamamaktadır. Hak İş Konfederasyonu Genel Başkanı Mahmut Arslan kıdem tazminatıyla ilgili Türkiye'de özel sektörde çalışan işçilerin yüzde 93'ünün kıdem tazminatını hak edemediğini ve hak eden yüzde 7'lik kesim içerisinde de çoğunluğun (5 yüzde puanlık kısmının) kıdem tazminatını alamadığını iddia etmiştir.⁴⁵ Bir önceki hükümette Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı olan Ömer Dinçer, 2009 yılında 2,5 milyon insanın işinden ayrıldığını, işini değiştirdiğini veya işten çıkartıldığını, fakat bu kişilerden

⁴³ Adriana D. Kugler, 2005. "Wage-shifting effects of severance payments savings accounts in Colombia," *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 89(2-3), pages 487-500, February.

⁴⁴ İlk bölümde hak kazanma şartları ayrıntılı bir biçimde açıklanmıştır.

⁴⁵ Yeni Şafak, 2011. "HAK-İŞ kıdem tazminatı için 'FON'a destek verdi," 15 Temmuz, <http://yenisafak.com.tr/Ekonomi/?i=330055>.

sadece yüzde 8'inin kıdem tazminatını alabildiğini belirtmiştir.⁴⁶ Bu iddialardan ancak 250 bin civarında kişinin kıdem tazminatı alabildiği ortaya çıkıyor. Halbuki ücretli yevmiyeli çalışan sayısı yaklaşık 14 milyon kişi civarında. Bu rakamlara ihtiyatla yaklaşmak gerekse de özel sektörde çalışan kişilerin büyük kısmının kıdem tazminatının alamadığı bir Türkiye gerçeğidir. Dahası bu yararlananların bir bölümü de eksik ücret bildirim nedeniyle hak ettiklerinin daha azına razı olmak durumdadırlar.⁴⁷ Türkiye'nin kıdem tazminatı yükü hafiflediği, kapsamı genişlediği ve otomatik bağlandığı ölçüde çalışanların işyerlerine olan kıdem tazminatı bağımlılıklarına son vererek işgücü piyasasında hareketliliği ve uyumu (matching) önemli ölçüde artıracaktır. Bunun yanı sıra kıdem tazminatının aylık prim şeklinde otomatik bağlanması firma içinde çalışma barışını bozucu zorlamalara da (mobbing) son vereceğinden firma içi verimliliği artırması beklenir.

4. Kamu ve özel kesimde tasarruf artışı sağlamak. Kıdem tazminatı tasarrufları beklendiği ölçüde artırmak için kullanılacak bir araç değildir. Ancak yapılacak reformun tasarımına göre kısıtlı da olsa tasarruflar üzerinde olumlu etki yapması mümkündür. Türkiye'de tasarruf oranlarının oldukça düşük düzeyde olması, sermaye birikimini ve uzun vadeli yatırımların fonlanmasını kısıtlayarak makroekonomik dengesizliklere yol açmaktadır. Bu dengesizlikleri düzeltebilmek için elbette bir çok alanda reform yapılmalıdır. Ancak kıdem tazminatı reformunu yapılırken bu meselenin de akılda tutulması faydalı olacaktır. Örneğin yapılacak reform ile firmaların üzerindeki işgücü maliyeti azaltılarak kayıt dışılığın ve eksik bildirimli çalışmanın azaltılması hedeflenmektedir. Bu hedef gerçekleştiği ölçüde, kamu tasarrufları kayıt altına giren firmalardan alınacak vergi ve SGK primleri ile artacaktır. Kıdem tazminatı reformunun zaman içinde ücretli kayıt dışılığı dörtte bir oranında gerileteceğini kabul edersek, bunun kamu gelirlerine etkisini kabaca şöyle hesaplayabiliriz: SGK primleri Türkiye'de brüt ücretlerin yaklaşık yüzde 24'ü kadardır. Kayıt dışı çalışmakta olan kişilerin toplam istihdama oranı da yaklaşık yüzde 25'dir. Reformun kayıt dışılığı dörtte bir oranında geriletğinde, SGK'nın elde edeceği ek prim geliri yaklaşık toplam brüt ücret üzerinden 1,5 yüzde puan olacaktır. Bu da kamu tasarruflarını maliye politikasının sıkılık dozuna bağlı olarak artırırken, kayıtdışı firma tasarruflarını sınırlandıracaktır. Bu zıt iki etkiden hangisinin hakim olacağı peşinen bilinemez, ancak kayıtdışılığın gerilemesiyle elde edilen ek prim geliri işgücü üzerindeki SGK primlerinin indirilmesi için kullanılarak fayda sağlanabilir.

⁴⁶ Ömer Dinçer, 2011. "Kıdem tazminatı ile ilgili beklenen açıklama!," 26 Ocak, Vatan Gazetesi, <http://haber.gazetevatan.com/kidem-tazminatı-ile-ilgili-beklenen-acıklama/355297/2/Haber>.

⁴⁷ 2008 yılı için eksik ücret bildirimine maruz ücretli çalışanların sayısının 1,5-2 milyon arasında olduğunu tahmin ediyoruz. Bkz Tablo 5.

4. Ülke deneyimleri ve alternatif tasarımlar

4.1. Kıdem tazminatı fonları

Halen dünyanın bir çok yerinde çalışanların birikmiş kıdem tazminatları, Türkiye'deki mevcut uygulamaya benzer bir biçimde, işten çıkarma halinde toptan ödenmektedir. Bu ödemeler için gereken fonlar firmaların kendi kaynaklarından işten çıkarma esnasında karşılanmaktadır. Az sayıda ülkede, şirketlerin, bilançolarında ödenek ayırmak suretiyle kıdem tazminatına karşılık fon yaratmaları zorunludur (örneğin Japonya). Diğer bir fonlama alternatifi, firmaların kıdem tazminatlarını ücretlerin belli bir oranı olarak düzenli zaman aralıklarında ayrı bir fona aktarmasıdır. Diğer bir deyişle, çalışanların ücretleri üzerinden işverenden belli bir oranda prim kesilmesidir. Kesilen primlerin değerlendirilmesinde iki alternatif mevcuttur:

1. Primlerin ortak havuza aktarılması
2. Primlerin bireysel hesaplara aktarılması

Kıdem tazminatı primlerini ortak bir havuzda toplayan bir sistem günümüzde hiçbir ülkede uygulanmamaktadır. Havuz sistemleri, Türkiye de dahil birçok ülkede işsizlik sigortası fonu için kullanılmaktadır. Kıdem tazminatı primlerinin bireysel hesaplarda toplandığı sistem oldukça yeni bir uygulamadır ve şu anda 6 ülke tarafından kullanılmaktadır. Bunlar, Avusturya, İtalya, Kolombiya, Peru, Brezilya ve Güney Kore'dir.⁴⁸ Bireysel hesap ve havuz sistemini birleştirerek uygulayan tek ülke Şili'dir. Şili bu uygulamayı kıdem tazminatı için değil, işsizlik sigortası için uygulamaktadır. Şili'nin kıdem tazminatı sistemi Türkiye'deki mevcut sistemle benzeşmektedir.

4.2. Mevcut fonlama sisteminin sakıncaları

Firmaların birikmiş kıdem tazminatı ödemelerini çalışanların işten çıkarılması anında mevcut kaynaklarından karşılamaları hem firma hem de çalışanlar açısından önemli riskler oluşturmaktadır. Firmaların en fazla çalışan çıkardıkları dönemler ekonomik koşulların olumsuz olduğu kriz dönemleridir. Örneğin kriz yılı olan 2009'da Türkiye'de kıdem tazminatı ödemeleri 2,4 yüzde puan artmıştır. Bunun yanı sıra firma kendisine ve/veya bulunduğu sektöre yönelik olumsuz bir şok dalgasıyla karşılaşmış olduğu zamanlarda maliyetleri düşürmek için zorunlu işten çıkarımlar yapabilir. Nakit akışının oldukça kısıtlandığı bu durumlarda, kıdem tazminatı ödemelerinin artması firmaları mali açıdan riskli bir pozisyona

⁴⁸ Kolombiya ve Peru'da bireysel hesapların yanında, geleneksel kıdem tazminatı ödemeleri de mevcuttur.

sokmaktadır. Türkiye’de yaygın olarak finansman sıkıntısı çekmekte olan küçük ve orta boy işletmeler için bu durum daha kritiktir. Finansal araçlara daha kolay erişimi olan büyük firmalar için kıdem tazminatlarını karşılamak, küçük ve orta ölçekte firmalara kıyasla daha kolaydır. Firmaların kıdem tazminatlarını ödemekte güçlük çekmesi çalışanlar açısından da büyük risk oluşturmaktadır. Finansal zorluk çeken firmalar ile iflas gerekçesiyle çalışanlarını işten çıkaran firmalar kıdem tazminatı yükümlülüklerini tamamen yerine getirememektedir. Kıdem tazminatları ödenmeyen çalışanlar mahkemelere başvurarak haklarını almaya çalışmak zorunda kalmaktadırlar. Bu şekilde tazminatlarını almayı başaranlar ise, mahkeme sonuçlanana ve ödemeler yapılanaya kadar geçen sürede mağdur olmaktadır.

Türkiye’de firmaların kazanılmış kıdem tazminatı haklarını hangi sıklıkla ödeyememe sorunu yaşadıklarına dair bir çalışma bulunmamaktadır. Çalışanların hangi oranda hak ettikleri kıdem tazminatı ödemelerini alabildiklerine dair bir veri de maalesef Türkiye için halihazırda bulunmamaktadır. Bu konudaki uluslararası çalışmalar, kıdem tazminatı uygulaması Türkiye’ye benzeyen diğer ülkelerde kıdem tazminatı ödemelerini alamayan çalışan oranlarının, azımsanamayacak düzeyde olduklarını göstermektedir. Örneğin MacIsaac and Rama (2000) Peru’da 1990’larda kıdem tazminatı almaya hak kazanmış çalışanlardan ancak yarısının tazminatlarını alabildiklerini göstermektedir.⁴⁹ Mansor ve diğerleri (2001)’ne göre, Malezya’da işten çıkarılan çalışanlar tazminatlarının ancak yüzde 83’ünü alabilmektedir.⁵⁰ Vodopivec, Madzar ve Dolenc (2009) Slovenya’da 2000 yılında çalışanların üçte birinin kıdem tazminatlarını alamadıklarını göstermiştir.⁵¹ Çalışma büyük ölçekli firmaların küçük ve orta ölçekli firmalara kıyasla kıdem tazminatını ödeme olasılıklarının daha yüksek olduğunu da ortaya koymuştur.

Kıdem tazminatı ödemelerinin işten çıkarma anında ödenmek yerine, düzenli primler yatırılmak suretiyle yapılması bu sorunların yaşanmasına son verecektir. Böylece,

- i. firmalar açısından zaman içerisindeki kıdem tazminatı ödemelerindeki belirsizlik ortadan kalkar,
- ii. kıdem tazminatı ödemeleri zamana yayılarak iş çevrimleriyle uyumlu hale gelir,
- iii. çalışanların kıdem tazminatı alıp alamayacağına dair belirsizlikler giderilmiş olur.

⁴⁹ Donna MacIsaac & Martin Rama, 2000. “Mandatory Severance Pay in Peru: An Assessment of Its Coverage and Effects Using Panel Data.” Washington, D.C.: World Bank, Development Research Group.

⁵⁰ Norma Mansor, Tan Eu Chye, Ali Boehanoeddin, Fatimah Said & Saad Mohd Said, 2001. “Malaysia: Protecting Workers and Fostering Growth.” In East Asian Labor Market and the Economic Crisis: Impacts, Responses, and Lessons, eds. G. Betcherman and R. Islam. Washington, D.C.: World Bank.

⁵¹ Milan Vodopivec, Madzar Lilijana & Primož Dolenc, 2009. "Non-performance of the severance pay program in Slovenia," Social Protection Discussion Papers 47070, The World Bank.

4.3. Mevcut sistem, havuz ve bireysel hesap sistemlerinin karşılaştırılması

Daha önce de belirttiğimiz gibi kıdem tazminatı fonu olan ülkelerde bir havuz sistemi yoktur. Böyle fonların yaratıldığı ülkelerde, kıdem primleri bireysel hesaplara yatırılmaktadır. Dünya Bankası'nın da önerdiği gibi çalışanları uğrayabilecekleri gelir kayıplarına (işsizlik, emeklilik, ihmal dışında işten çıkarılma) karşı korumak için oluşturulan sistemlerde çeşitlilik, sistemin daha etkili ve verimli işlenmesini sağlayacaktır.⁵² Kıdem tazminatının işsizlik sigorta fonuna benzer bir yapıda olması çalışanları benzer risklere karşı koruyacağından sistemi daha verimli hale getirmekte yetersiz kalacaktır. Örneğin, işsizlik sigortası işini kaybedenleri çalışanların ödedikleri primlerle fonlayan bir sistemdir. Burada çalışanlar bireysel ya da firma düzeyinde şoklara (risklere) karşı korunmaktadırlar. Oysa ki kriz dönemleri gibi oldukça yüksek sayıda çalışanın kısa bir süre içerisinde işini kaybettiği daha genel şoklarda havuz fonunun gelirleri azalıp ödemeleri artacağından işini kaybedenlerin fonlanması zorlaşacaktır. Bireysel hesap sisteminde ise çalışanlar işlerini kaybetmeleri durumunda kendi hesaplarındaki birikimleri ile fonlanmaktadır, dolayısıyla bu sistemde ekonomideki genel şoklarda yaşanan iş kayıplarına karşı daha iyi koruma sağlanmaktadır. Ancak düşük gelirli ve bireysel hesabında fazla fon birikmeyen çalışanlar için bu koruma tek başına yeterli olmayabilmektedir. Bu yüzden çalışanların gelir kayıplarına karşı etkin bir şekilde korunabilmeleri için kullanılan sistemlerin çeşitlendirilmesi gerekmektedir. Yurtdışı uygulamalarına bakıldığında da kıdem tazminatı ve işsizlik sigorta fonlarının ikisini de havuz sistemiyle yöneten bir uygulama yoktur.

4.3.1. Bireysel hesap sistemleri

Bu sistemleri kullanan ülkelerde firmalar çalışanların ücretleri üzerinden belli bir orandaki primi çalışanlar adına açılmış bireysel tasarruf hesaplarına aktarmaktadırlar. Bu hesapların yönetimi bazı uygulamalarda kamu otoritesi tarafından, bazılarındaysa özel fon yöneticileri tarafından yapılmaktadır. Uygulamalar ülkeler arasında çeşitlilik göstermektedir. Aşağıda kıdem tazminatı ödemelerinde bireysel hesap sistemi kullanan ülkelerdeki uygulamalar tek tek özetlenmiştir. Latin Amerika ülkelerinde bireysel hesaplarda toplanan fonlar genelde kamu otoritesinin yönetimi altındadır (Örneğin Brezilya, Peru, Venezuela, Kolombiya). Avusturya ve Güney Kore'de fon yönetimi özel kurumlar tarafından sağlanmaktadır. Çalışanlar ve firmalar özel kurumlar içerisinde hangisinin hesaplarını tutacağına dair seçim yapabilmektedirler.

⁵² World Bank, 1994. *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford University Press, New York.

Bireysel hesapların kullanımı son zamanlarda sadece kıdem tazminatı uygulamalarında değil, işsizlik sigortası ve emeklilik sistemlerinde de gittikçe yaygınlaşmıştır. Holzmann ve Palacios (2001) bireysel hesapların yaygınlaşmasının nedenlerini beş başlık altında özetlemektedir.⁵³

1. Reform yapmanın kolay olması
2. Demografik değişimlerden etkilenmemesi
3. İşgücü piyasası teşviklerinin daha iyi olması
4. Fonlamayı arttırması (tasarrufları arttırıcı etki)
5. Özel sektör tarafından yönetiminin mümkün olması

Holzmann ve Palacios (2001) ana olarak bireysel hesapların emeklilik sistemlerindeki kullanımı üzerinde dursa da yukarıda saydığımız başlıklar bireysel hesapların kıdem tazminatı sistemlerinde kullanımı için de geçerlidir. Kıdem tazminatı açısından beş başlığın her birine kısaca değinelim.

4.3.2. Reform yapma kolaylığı

Mevcut sistemde kıdem tazminatı çalışanın işine son verildiğinde doğrudan ödenebilmektedir. Bunun yerine her dönem düzenli olarak prim kesildiğinde, bu primlerin genel bir havuza aktarılması çalışarlarda tazminatını alıp alamayacağına dair endişeye neden olabilir. Çünkü i)halihazırdaki havuz sistemleri çok verimli bir şekilde değerlendirilememektedir (SGK açık vermekte, işsizlik sigorta fonu aşırı fazla vermektedir) ii)havuza giren paranın çalışana ne kadarının ödeneceği veya ödenip ödenmeyeceği uzun vadede değişen politikalar ve konjonktür gereği değişebilir. Ayrıca bu fonların kamu otoritesi tarafından başka amaçlarla kullanılacağına ilişkin endişeler oldukça yaygındır. Kısacası bireysel hesaplar, çalışan için belirsizliği azaltarak sisteme güveni arttıracaktır. Bu da reformun çalışan kitleler tarafından daha rahatlıkla benimsenmesini sağlayacaktır.

4.3.3. Demografik değişimlerden etkilenmemesi

Havuz sistemlerinin aktüeryal dengesinin sağlanması ülkelerdeki demografik yapıların zaman içerisinde bozulmasıyla tehlikeye girmiştir. Yaşlanan nüfusun artması önümüzdeki dönemlerde ya prim miktarlarının arttırılmasını ya da ödeme miktarlarının kısılmasını ve ya her ikisini birden gerektirecektir. Emeklilik sistemlerinde kendini gösteren bu zorluklar kıdem

⁵³ R. Holzmann & R. Palacios, 2001. "Individual Accounts as Social Insurance: A World Bank perspective." In *Building Social Security - The Challenge of Privatization* eds. Scheil-Adlung X. ISSA, USA.

tazminatları için de geçerlidir. Nüfus yaşlandıkça kıdem tazminatına hak kazanan kişi sayısı artacaktır.

Ayrıca zaman içerisinde ekonomik gelişme ve teknolojik değişimlere bağlı olarak ekonomi yapısal değişikliklere uğramaktadır. Bu yapısal değişiklikler işgücü yapısında da değişimlere neden olarak istihdamın bazı sektörlerden diğerlerine kaymasına neden olmaktadır. Buna örnek olarak zaman içerisinde ekonomik üretimin önce tarımdan sanayiye, şimdilerde ise gelişmiş ülkelerde sanayiden hizmetlere kaymasını gösterebiliriz. Bundan 100 sene önce tekstil sektörünün dünyada önde gelen temsilcisi İngiltere iken bugün Çin olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye de gelişmekte olan bir ülke olarak zaman içerisinde belli sektörlerde istihdam olanaklarının azalıp yeni oluşacak sektörlerde artması beklenmelidir. Bu tip yapısal değişiklikler uzun vadede çalışanların mesleki sigortaya daha fazla ihtiyaç duyacağını göstermektedir.

4.3.4. İşgücü piyasası teşviklerinin daha iyi olması

Bireysel hesap sistemiyle çalışanların isteğe bağlı işten ayrılma durumunda kıdem tazminatlarını kaybetme endişesi tamamen ortadan kalkmaktadır. Dolayısıyla bireysel hesaplar mevcut sistemin aksine işgücü hareketliliğinin ve işten işe geçişliliğinin önünde bir engel teşkil etmemektedir. İşgücü piyasasında hareketlilik çalışan - iş eşleşmesini daha verimli hale getirmekte önemli bir etmendir.

4.3.5. Birikimleri artırması (tasarrufları artırıcı etki)

Havuz sistemlerinde havuza giren toplam gelirler, o günkü ödemeleri fonlamak için kullanılmaktadır. Gelir gider dengesine göre bu sistemlerde bazen birikimler bazen ise borçlar oluşabilir. İdeal olan havuzu dengede tutmaktır. Bireysel hesaplar kullanıldığında ise, yatırılan primler kişinin hesabında birikmekte ve kişi birikimleri kullanmayı hak ettiği zaman hesabından para çekebilmektedir. Dolayısıyla bireysel hesaplara yatırılacak olan kıdem tazminatları şu anki sistemin, ya da bir havuz sisteminin aksine, önemli büyüklükte birikimler yaratma potansiyeline sahiptir. Bu birikimler tasarrufları arttırarak, sermaye birikimini ve makro düzeyde üretimi arttırmaya katkıda bulunabilir (Tasarruflara dair ayrıntılar aşağıdaki bölümde ele alınacaktır).

4.3.6. Özel sektör tarafından yönetiminin mümkün olması

Bireysel hesaplar kamu tarafından yönetilebileceği gibi özel sektör tarafından da yönetilebilir. Fonun kamu otoritesi tarafından yönetilmesinin olumlu yanları şunlardır:

- maliyetinin düşük olması
- riskin az olması
- potansiyel ölçek ekonomisi getirileri olması

Kamunun yönettiği fonlar çoğunlukla iç borç senetlerine (DİBS) yatırılmaktadır. DİBS oldukça risksiz bir yatırım olsa da getiri oranları yüksek değildir. Avrupa'da büyük sorun haline gelen aşırı kamu borçları ve bu borçların kısmi moratoryum tehdidi altında olmaları (Yunanistan örneğindeki gibi), DİBS'lere yatırımın riskli olabileceğine işaret etmektedir. Fonların kamu otoritesince yönetilmesinin siyasal açıdan zor yanları da vardır. Çalışanlar kendi paralarını hükümetlerin kendi çıkarları için kullandığı izlenimine kapılabilirler ki bu reformu zorlaştırıcı bir etmendir.

Buna karşın özel sektörde yönetilen fonlar

- daha fazla risk / daha fazla getiri
- rekabetten kaynaklanan faydalar
- daha kaliteli servis sağlamaktadırlar.

Literatürde kamu tarafından yönetilen emeklilik fonları ile özel sektör tarafından yönetilen fonlar arasında uluslararası karşılaştırmalara dayanan oldukça geniş çapta araştırmalar mevcuttur (bunlardan birkaçı: Iglesias ve Palacios (2000), James et al. (2000), Impavido (2002)).⁵⁴ Çoğu araştırmacı özel kurumlarca yönetilen fonların daha fazla getiri getirdiğini ortaya koyarken, bu fonların maliyetlerinin kamuya nazaran yüksek olması bazı durumlarda sakıncalı olmaktadır. Bazı ülkelerde, özel kurumların fon yönetiminde fazla risk almasını engellemek için kamu tarafından belirlenen regülasyonlar oldukça sıkı tutulmakta, bu da özel fonların getirilerini düşürmektedir. Yüksek maliyetler yüksek getiriler için haklı görülse de, ağır kamu düzenlemeleri ile getirileri düşen özel fonların yüksek maliyetle çalışması verimsizliğe neden olmaktadır. Bireysel hesapların özel sektörde değerlendirilmesinden maksimum fayda sağlanabilmesi için, fonların nasıl kullanılacağına ilişkin bu sektöre getirilen düzenlemelerin de makul bir seviyede tutulması gerekmektedir.

⁵⁴ Augusto Iglesias & Robert J. Augusto, 2000. "Managing public pension reserves - Part I : evidence from the international experience," Social Protection Discussion Papers 21311, The World Bank.

Gregorio Impavido, 2002. "On the governance of public pension fund management," Policy Research Working Paper Series 2878, The World Bank.

James, E., Smalhout, S. and Vittas, D., 2001. "Administrative Costs and the Organization of Individual Account Systems: A Comparative Perspective" in *New Ideas About Old Age Security*, eds. Holzmann, R. And Stiglitz, J., The World Bank, Washington D.C..

4.4. Uluslararası kıdem tazminatı fonu uygulamaları

Kıdem tazminatı düzenlemesinin reforma tabi tutulduğu ülkelerde geleneksel sistem terk edilmiş ve bireysel hesaba dayalı sisteme geçilmiştir. Aşağıdaki açıklamalarda görüleceği gibi bu ülkeler arasından Peru, Venezuela ve Kolombiya'da bireysel hesap kullanımı yaygın olsa dahi eski sistem kıdem tazminatı uygulaması bir yandan hala devam ettirilmektedir ve primler ile kıdem tazminatı ödemeleri oldukça yüksektir. Bunun nedeni bu ülkelerde işsizlik sigortasının varolmamasıdır. İşsizlik sigortasının getirdiği eksiklikler eski kıdem tazminatı sistemlerini gerekli kılmaktadır. Anlaşıyor ki bu ülkeler önce kıdem tazminatı reformunu gerçekleştirerek bireysel hesap sistemlerini adapte etmişlerdir. Bir sonraki adım olarak işsizlik sigorta fonları kurarak eski kıdem tazminatı sistemlerini bırakmaları muhtemeldir.

Reform yapan diğer bir ülke olan İtalya'da eskiden kullanılan sistem geleneksel kıdem tazminatı sisteminden farklıdır. Bu sistemde kıdem tazminatları firmalar tarafından bireysel hesaplarda tutulmaktaydı ancak bireysel hesaplardan oluşan bu fonun yönetimi firmanın kendisine aitti. Dolayısıyla bu sistem firmaların yatırım ve üretim için ihtiyaç duydukları fonlamayı direkt çalışanların kıdem tazminatları yoluyla finanse etmelerine olanak sağlamaktaydı. 2007 yılında yapılan reform ile bireysel hesaplarda biriken kıdem tazminatları firmalar yerine özel kurumlarca değerlendirilmeye başlanmıştır. Güney Kore ve Avusturya'da da reform sonrasında kıdem tazminatları bireysel hesaplarda tutulmakta ve özel kurumlar tarafından yönetilmektedir. Bu ülkelerde reform öncesi geleneksel sistemde kıdem tazminatı hakkı olan çalışanların yeni sisteme geçmekte isteksiz oldukları gözlenmiştir ve son dönemlerde geçişleri arttırmak için yeni düzenlemeler yapılmıştır. Kıdem tazminatı reformu yapan ülkelerdeki sistemlerin ayrıntıları aşağıdaki bölümde tek tek ele alınmaktadır.

4.4.1. Bireysel hesap sistemlerine geçen ülkelerde kıdem tazminatı uygulamaları

Brezilya

Brezilya'da kıdem tazminatlarının işverenler tarafından işçinin bireysel hesabına (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS) yatırılması zorunludur.⁵⁵ İşverenler ücretlerin yüzde 8'i kadar bir tutarı FGTS'ye yatırmak zorundadırlar. Çalışanlar bu hesaptan ödemelerini ancak emekli olduklarında veya işten çıkarıldıklarında alabilirler. Eğer çalışan haksız bir neden yüzünden işten çıkarılırsa kendi hesabında biriken paranın yüzde 40'ı kadar bir ekstra para da işveren tarafından ödenir. FGTS'de oluşan fonları Caixa Economica Federal adlı

⁵⁵Miguel Jaramillo & Jaime Saavedra, 2005. "Severance Payment Programs in Latin America," *Empirica*, Springer, vol. 32(3), pages 275-307, 09.

kamu otoritesi yönetmektedir. Bu fonlar genellikle kentsel ev projelerini fonlamakta kullanılmaktadır ve belli bir minimum oranda getiri garantisi vardır.

Venezuela

Venezuela'da hem geleneksel kıdem tazminatı hem de bireysel kıdem tazminatı sistemi vardır.⁵⁶ Geleneksel kıdem tazminatı sisteminde çalışanlar eğer bir işyerinde 3 ayla 6 ay arasında çalışmışlar ise 10 günlük ücret miktarında, eğer 6 aydan fazla çalışmışlarsa her bir yıllık kıdemlerine karşılık bir aylık ücret tutarında kıdem tazminatı almaya hak kazanmaktadırlar (maksimum 5 maaş). 3 aylık deneme süresinden sonra işverenler her ay çalışanın ücretinin 5 günlük miktarı tutarında parayı çalışanın bireysel hesabına yatırmak zorundadırlar. Çalışanlar için ayrıca ikinci yıldan sonra ekstra olarak her ay 2 günlük ücret bireysel hesaba yatırılmaktadır (Bu da toplam çalışma dönemi boyunca maksimum 30 günlük ücreti aşmaz.). Bireysel hesaplar tröst fonlarında, kıdem tazminatı fonunda ve işverenin kendi hesabında tutulabilmektedir. Venezuela'da 20 yıllık kıdemi olan bir işçi işten çıkarılırsa teorik olarak 50 maaş tutarında bir kıdem tazminatı alabilmektedir. Kıdem tazminatlarının bu kadar yüksek olma nedeni Venezuela'da işsizlik sigortası sisteminin olmamasıdır.

Şili

Şili'de çalışanlar işten çıkarıldıklarında her bir yıllık kıdemlerine karşılık bir aylık ücret tutarında kıdem tazminatı almaya hak kazanmaktadırlar.⁵⁷ İşçiler en fazla 11 aylık ücret tutarında kıdem tazminatı alabilirler. Çalışan haksız bir nedenle işten çıkarılırsa alacağı kıdem tazminatı yüzde 20'yle yüzde 50 oranında artmaktadır. Geleneksel kıdem tazminatının yanında Şili'de bir de bireysel işsizlik sigortası hesabı vardır. Çalışanın ücretinin yüzde 0,6'lık tutarı çalışanın bireysel işsizlik sigortası hesabı için kesilmektedir. İşverenler bu hesaba ücretlerin yüzde 1,6'sı kadar bir kısmını yatırmak zorundadırlar. Çalışanın işsiz kalması durumunda hesabındaki parayı beş azalan taksitte çekmesi mümkündür. Çalışanın bireysel hesaptaki parası çalışanın hak ettiği minimum işsizlik parasını karşılamazsa devletin işsizlik sigorta fonu devreye girerek çalışana kaynak aktarımı yapmaktadır.

Peru

Peru'da kıdem tazminatı çalışanın her bir yıllık kıdemi için 1,5 aylık ücret tutarındadır.⁵⁸ Çalışanların en fazla 12 aylık ücret tutarında kıdem tazminatı alma hakları vardır. Peru'da ayrıca bireysel hesapta tutulan kıdem tazminatı sistemi vardır. Her bir yıllık kıdem için bir aylık ücret tutarında para çalışanın bireysel hesabına yatırılır. Eskiden bu hesaptan para

⁵⁶ Miguel Jaramillo & Jaime Saavedra, a.g.m.

⁵⁷ Miguel Jaramillo & Jaime Saavedra, a.g.m.

⁵⁸ Miguel Jaramillo & Jaime Saavedra, a.g.m.

çekmek daha sıkı kurallara bağlı olmasına karşın, Peru'daki mevcut sistemde çalışanların bu hesaptan kolayca para çekebilmelerine olanak sağlanmıştır. Peru'da işsizlik sigortasının olmaması nedeniyle kıdem tazminatı bu görevi de görecektir şekilde tasarlanmıştır.

İtalya

İtalya'da kıdem tazminatı sistemi alışlagelmiş sistemlerin dışında bir sistemdir.⁵⁹ Bu sistem 2007 yılında bir reform geçirse de özü itibarıyla aynı kalmıştır. 2005 yılından önce İtalya'da şirketler ücretlerin yüzde 6,91'ini kesip çalışanlar adına saklamakta ve işten ayrılma durumunda çalışanlara kıdem tazminatı olarak ödemekteydi. Bu kesintiler enflasyona karşı değer kaybetmemeleri için yıllık olarak enflasyonun yüzde 75'i artı 1,5 puan oranında yeniden değerlendiriliyordu. Çalışanlar 8 yıldan sonra ev almak veya hastalanınca tedavi masraflarını karşılayabilmek için bu parayı çekme hakkı kazanmaktaydı. Yeni sistemde bu paranın asıl olarak bireysel emeklilik fonlarında tutulmasına karar verilmiştir. Çalışanlar bu paranın bireysel emeklilik fonunda tutulmasına itiraz etme hakkına sahip olmakla beraber bu durumda eğer firmada çalışan sayısı 50 kişinin altında ise fonlar eski sistemdeki gibi tutulmakta, eğer firmada çalışan sayısı 50 kişinin üstündeyse Ulusal Sosyal Güvenlik Enstitüsünde (INPS) tutulmaktadır.

Güney Kore (G. Kore)

G. Kore 2005 yılında geleneksel kıdem tazminatı sisteminden kıdem tazminatının bireysel hesaba dayalı bir fona aktarıldığı sisteme geçmiştir.⁶⁰ Ancak isteğe bağlı olarak çalışanlar işverenlerle karşılıklı anlaşmaları halinde eski sistemde kalabilmektedir. Eski sisteme göre çalışanlar her bir yıllık kıdemlerine karşılık bir aylık ücret tutarında kıdem tazminatı almaya hak kazanabilmekteydiler. Kıdem tazminatını çalışanlar işten ne sebeple çıkarsa çıksın almaları mümkündü. Bunun nedeni G. Kore'de kıdem tazminatı kanununun ilk hazırlandığı yıllarda ülkede mevcut ne işsizlik sigortası ne de emeklilik sisteminin olmamasıdır. Emeklilik sistemi G. Kore'de ancak 1988 yılında oluşturulmuştur. Kıdem tazminatına ilişkin yeni sistemde kıdem tazminatı bireysel emeklilik sistemine akmakta ve bu sayede ikinci seviye bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulması amaçlanmaktadır. Bireysel hesaplarda biriken tazminatların artışı bu hesapları yöneten özel kurumun performansına bağlıdır. 2010 Kasım itibarıyla eski sistemden yeni sisteme geçen çalışan oranı yalnızca yüzde 26 oranındadır. Yeni sisteme geçişin düşük olması çoğunlukla işverenlerin isteksizliğinden ve çalışanların yeni sistemi fazla anlamamasından kaynaklanmaktadır. Yeni sisteme geçişi teşvik etmek için 2011 yılının başında vergi avantajları getiren çeşitli reformlar yapılmıştır.

⁵⁹ Carolina Fugazza & Federica Teppa, 2005. "An empirical assessment of the Italian severance payment (TFR)," CeRP Working Paper 38/05, Center for Research on Pensions and Welfare Policies.

⁶⁰ Robert Holzmann, Yann Pouget, Milan Vodopivec & Michael Weber, 2011. "Severance pay programs around the world : history, rationale, status, and reforms," Social Protection Discussion Papers 62726, The World Bank.

Kolombiya

Kolombiya'da 1990 yılından önce çalışanlar çalıştıkları yıl başına işten ayrılma anındaki son bir aylık ücretleri kadar kıdem tazminatı hakkı kazanmaktaydılar.⁶¹ 1990 yılında yapılan iş piyasası reformuyla Kolombiya geleneksel kıdem tazminatı sisteminden kıdem tazminatının bireysel hesaplarda tutulduğu bir sisteme geçmiştir. İşverenler bu sistemde her ay ücretlerin yüzde 8,3'ü kadarını bireysel hesaplara aktarmaya başlamıştır. Eski sistemde çalışanların kazandığı kıdem tazminatı son ay aldığı ücret üzerinden hesaplanmaktaydı. Yeni sistemde ise her yıl için kıdem tazminatı o yıl aldığı ücret üzerinden biriktirildiği için prim oranı aynı olsa da eski sisteme kıyasla toplamda işverenin kıdem tazminatı yükünde göreceli bir düşüş yaşanmıştır. Yeni sistemde bireysel hesaplarda biriken kıdem tazminatlarının en az Kolombiya Merkez Bankasının 3 aylık tahvili kadar değerlendirilmesi zorunlu tutulmuştur. Bireysel hesap sisteminin yanında Kolombiya'da bir de geleneksel kıdem tazminatı sistemi mevcuttur. İşverenlerin çalışanları haksız bir nedenle işten çıkarmaları durumunda bir yılın altında çalışanlara 45 günlük ücret, 1 yıl ile 4 yıl arasında çalışanlara 45 günlük ücret artı ilk yıl hariç her yıl başına 15 günlük ücret, 5 yıl ile 9 yıl arasında çalışanlara 45 günlük ücret artı ilk yıl hariç her yıl başına 20 günlük ücret, 10 yıldan fazla çalışanlara ise 45 günlük ücret artı ilk yıl hariç her yıl başına 40 günlük ücret tutarında kıdem tazminatı ödenmektedir. Kolombiya da işsizlik sigortası olmadığı için bireysel hesap sistemi işsizlik sigortası görevini de görmektedir.

Avusturya

Avusturya 2003 yılında geleneksel kıdem tazminatı sisteminden işçinin kıdem tazminatlarının bireysel hesaplarda tutulduğu kıdem tazminatı sistemine geçmiştir.⁶² Eski sistemde bir işyerinde 3 yıldan uzun süredir istihdam edilen çalışanlar eğer kendi istekleriyle işten ayrılmamışlarsa kıdem tazminatı almaya hak kazanmaktaydılar. 3 ile 5 yıl çalışanlar 2 ay, 5 ile 10 yıl çalışanlar 3 ay, 10 ile 15 yıl çalışanlar 4 ay, 15 ile 20 yıl çalışanlar 6 ay, 20 ile 25 yıl çalışanlar ise 9 ay, 25 yıldan fazla çalışanlar ise 12 aylık brüt ücret tutarında kıdem tazminatı almaya hak kazanıyorlardı. Kıdem tazminatı çalışanlara toplu para halinde işveren tarafından ödenmekteydi. Haziran 2002'de bu sistem değişmiş ve 2003 yılında yeni sistem uygulamasına geçilmiştir. Devam eden iş sözleşmelerinin ise yeni sistemden etkilenmemesi benimsenmiştir. Ancak çalışanlara isterlerse eski kıdem tazminatı sisteminden yeni kıdem

⁶¹Adriana D. Kugler, 2001. "From severance pay to self-insurance: Effects of severance payments savings accounts in Colombia," Economics Working Papers 592, Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra.

Adriana D. Kugler, 2005. "Wage-shifting effects of severance payments savings accounts in Colombia," Journal of Public Economics, Elsevier, vol. 89(2-3), pages 487-500, February.

⁶² Helmut Hofer, 2007. "The Severance Pay Reform in Austria," CESifo DICE Report, Ifo Institute for Economic Research at the University of Munich, vol. 5(4), pages 41-48, 06.

tazminatı sistemine geçme hakkı tanınmıştır. Yeni sisteme geçen çalışanların o güne kadar birikmiş olan hakları işveren ile çalışan arasında belirlenen oranda yeni bireysel hesaplara aktarılabilmektedir. Yeni sistemde işverenler bir çalışan işe başladıktan iki ay sonra çalışanın brüt ücretinin yüzde 1.53'ü kadarını çalışan için açılan bireysel hesaba yatırmak zorundadır. Yeni sistemde işçilerin alacakları kıdem tazminatı genel olarak azalmıştır. Buna karşın çalışan hemen kıdem tazminatı almaya kesin olarak hak kazanmakta ve işten kendi isteğiyle çıkarsa bile bu hakkı kaybetmemektedir. Çalışanların bireysel hesaplarında biriken paralar iş sözleşmesi işveren tarafından sonlandırılırsa hemen çekmeye hak kazanmakta, aksi durumda çalışan emekli oluncaya kadar fonda değerlendirilmektedir ve çalışan tazminatını emekli olunca almaya hak kazanmaktadır. Bireysel hesapta biriken fonların değerlendirilmesi için Avusturya'da yeni 9 adet özel şirket kurulmuştur. İşverenler genel olarak çalışan konseyleriyle yaptıkları mutabakat sonrasında hangi özel yatırım şirketini seçeceklerini karar vermektedirler. Eğer çalışan konseyi yoksa işveren bütün çalışanlar için bir yatırım şirketini kendisi seçmektedir. Bu reformun en önemli özelliği kıdem tazminatını alabilen çalışanların sayısını artırmış ve çalışanlar için ikinci basamak bir sosyal güvenlik sistemi oluşturmuş olmasıdır.

5. Makroekonomik perspektif: Kıdem tazminatı reformunun tasarruflar üzerindeki etkileri

Mevcut kıdem tazminatı sisteminde kıdem tazminatları çalışanlar işten çıkarıldığında şirket kaynaklarından karşılanarak ödenmektedir. Sistemde kıdem tazminatı karşılığı olarak firmalar bilançolarında belli bir kaynak ayırmak zorundadırlar. Ancak bu kaynakların karşılığı herhangi bir fonda ya da firma hesabında tutulmamaktadır. Ödeme ihtiyacı doğduğunda, firma o anda elinde bulunan varlıkları kullanarak ödeme yapmaktadır. Dolayısıyla mevcut kıdem tazminatı düzenlemesinde herhangi bir birikim söz konusu değildir. Yapılması tasarlanan reformla bir kıdem tazminatı fonu oluşturulacaktır. Ücretler üzerinden prim kesintileriyle karşılanacak olan kıdem tazminatı fonu mevcut sistemden farklı olarak çalışanların bireysel hesaplarında ya da genel bir havuzda birikecektir. Burada birikecek olan prim kesintilerinin makro düzeyde tasarruflara önemli etkileri olabilir ancak bu gerek fonun tasarımına gerekse Türkiye’de tasarrufları etkileyen genel koşullara bağlıdır.

Öncelikle havuz sistemiyle yönetilecek bir fonda makro düzeyde tasarruflar üzerinde fazla bir etki beklenmemelidir. Çünkü havuz sistemlerinin amacı birikim sağlamak değil, bir dönem içerisinde elde edilen gelirleri, aynı dönem içerisinde ödeme yapmak için kullanmaktır. Diğer bir deyişle havuz sistemleri gelir-gider dengesini (aktüeryal denge) gözetir. Ne çok fazla birikim yaratmak ne de borçlanma gereği doğurmak havuz sistemleri için istenilen sonuçlar değildir. Bu açıdan bakıldığında Türkiye’deki mevcut işsizlik sigortası fonu fazla birikim yarattığından iyi bir tasarım değildir. Nitekim sonuç bu birikimlerin amacı dışında kullanılmaya başlanması olmuştur.

Kıdem tazminatının işsizlik sigortasına benzer şekilde havuz sistemiyle yönetilecek bir fon olarak tasarlanmasının yaratacağı sorunlar Baysal (2009)’da belirtilmiştir.⁶³ Baysal (2009)’ın yaptığı projeksiyonlara göre hem işveren üzerinde düşük prim yükü (yüzde 3) getiren hem de çalışana mevcut düzeyde (brüt ücretin yüzde 8,33’ü) kıdem tazminatı ödemesi yapılacak havuz sistemi kısa bir süre içerisinde açık vermeye başlayacak ve açık gittikçe büyüyecektir. Baysal (2009) havuz sisteminin sürdürülebilir olabilmesi için ya işveren priminin daha yüksek ya da çalışana ödenen tazminat oranının daha düşük olması gerektiğini göstermiştir. Buna göre havuz fonun açık vermemesi için ya işveren primi yüzde 6,5’e çıkarılmalı ya da bu prim yüzde 3,3 iken kıdem tazminatı ödemeleri yarıya, yüzde 4,2’ye, inmelidir. Ancak her iki seçeneğin de havuz fonun açık vermemesini garantileyemeyeceğini belirtelim. Çünkü bu

⁶³ Nafiz Baysal, 2009. *Dünyada ve Türkiye’de Kıdem Tazminatı Uygulaması, Türkiye’de Kurulması Öngörülen Kıdem Tazminatı Fonunun Finansal Projeksiyonu*. Yayımlanmamış Tez, Devlet Planlama Teşkilatı.

projeksiyonlar (elbette) ekonomik koşulların (GSYH büyümesi, reel getiriler) makul bir düzeyde sabit olduğu varsayımı altında yapılmıştır. İşten çıkarmaların GSYH ile ters çevrimsel (countercyclical) olduğu göz önüne alınırsa, böyle bir havuz sisteminin kriz dönemlerinde açık vererek kamu bütçesine büyük yükler getireceği, bu dönemlerin vergi gelirlerinin azaldığı ve bütçe açıklarının arttığı dönemler olmasının kamu dengesini daha da kötüleştireceği aşikardır.

Yeni kıdem tazminatı fonunda tasarruflar üzerinde bir etki yaratılmak isteniyorsa ister kamu ister özel sektör tarafından yönetilsin, bu fon bireysel hesaplarda toplanmalıdır. Bu şekilde biriken fonların makro düzeyde tasarruflara etkileri önemli olabilmektedir. Ancak bireysel hesaplarda dahi makro düzeyde tasarrufların ücretler üzerinden yapılan prim kesintileri oranında, yani bire bir oranda, artması beklenemez. Yapılan kesintilerin hem firma hem de hane halkı tasarruflarına yansımaları olacak ve bu yansımaların büyüklüğü yeni reform ile tasarrufların ne oranda artacağına önemli belirleyicilerinden biri olacaktır.

5.1. Tasarruflar ve yansıma etkisi

Kıdem tazminatı primlerinin bireysel hesaplara aktarıldığı sistem, yurt dışında özellikle kıdem tazminatı olmayan ülkelerde firmaların gönüllü olarak çalışanlarına sağladığı “mesleki sigorta” sistemine benzemektedir. Bu sigorta sistemlerinde de firmalar çalışanlarının ücretlerinin belli bir oranını bireysel tasarruf hesaplarına aktarmakta ve bu hesaplar, firma ya da çalışanlar tarafından seçilen özel şirketler tarafından yönetilmektedir.

Yapılan araştırmalar bireysel tasarruf hesaplarına yatan primlerin çalışanların tasarruflarını bir yandan zorunlu olarak artırırken, bir yandan da primler dışında kalan gönüllü tasarruflarını azalttığını göstermektedir. Diğer bir deyişle, çalışanlar mesleki sigortaları karşılığı hesaplarında oluşan birikimleri kendi tasarruflarına belli bir oranda yansıtmaktadırlar. Dünya Bankası'nın 1994 yılında yaptığı çalışmada farklı ülkeler için bu yansıma oranları özetlenmektedir.⁶⁴ Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde bireysel hesaba yatan her bir dolar prim için, çalışanlar bireysel tasarruflarını 60 cent azaltmaktadırlar. Böylece toplam tasarruflar primlerin yüzde 40'ı kadar artmış olmaktadır. İsviçre için yansıma oranı yüzde 20'dir. Dolayısıyla tasarruflardaki artış primlerin yüzde 80'i kadardır.

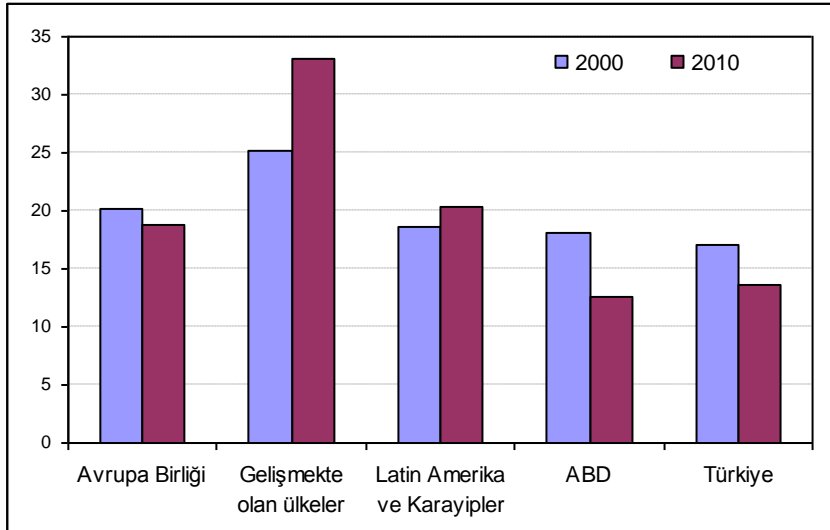
Yansıma oranları ülke karakteristiklerine göre değişmektedir. Örneğin ABD tasarruf oranlarının genel olarak düşük olduğu bir ülkedir. Avrupa'nın tasarruf oranları Amerika'ya

⁶⁴ World Bank, 1994. *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford University Press, New York.

göre daha yüksektir. Gelişmekte olan ülkelerde ise tasarruf oranları gelişmiş ülkelere göre daha yüksektir. Şekil 8 bu ülke gurupları için son 10 yıldaki tasarruf oranlarını göstermektedir. Tasarruf oranlarının genel olarak yüksek olduğu ülkelerde yansımaya oranı da daha az olacaktır. Türkiye gelişmekte olan bir ülke olmasına rağmen tasarruf oranı gelişmekte olan ülkeler ortalaması olan yüzde 33'ten çok daha düşük, yaklaşık yüzde 14 civarındadır ve tasarrufları dünya ortalamasına (yüzde 23,3) göre oldukça düşük olan ABD'ye yakın bir düzeydedir. Türkiye'deki tasarruf oranlarının diğer ülkelere kıyasla düşük olması, yansımaya etkisinin yüksek olabileceğinin işaretidir. Bu durumda tasarruflardaki artış sınırlı olacaktır. Ancak reformun kayıt dışılığı azaltma etkisinin hem kamu, hem de hane halkı tasarrufları üzerinde fazladan bir olumlu etki yapacağı unutulmamalıdır.

Betam 'da Aktaş, Güner, Gürsel ve Uysal'ın 2010'da yaptığı araştırmaya göre Türkiye'de hane halkı tasarrufları gelir gurupları yüzde 20'lik dilimlere ayrılarak incelendiğinde en düşük gelir grubunun tasarruf edemediği, aksine borçlu olduğu görülmektedir.⁶⁵ Bir üst grupta ise 2007 yılında tasarruf oranı yaklaşık olarak yüzde 7 civarındadır. Kriz yılı olan 2008'de ise bu grubun da borçlu hale geçtiği görülmektedir (Tablo 9). Dolayısıyla bu guruplarda yansımaya, yani bireysel hesaplardaki birikimlerin tasarrufların yerini alma oranı oldukça yüksek olacaktır. Bu gurupların toplam tasarrufunda büyük artışlar beklenmemelidir. Gelir düzeyleri 3, 4 ve 5. dilimlerde olan hane halkları için yansımaya oranı nispeten daha az, toplam tasarruflardaki artış daha fazla olacaktır.

Şekil 8. Çeşitli ülke gurupları için tasarruf oranları, 2000 ve 2010



Kaynak: IMF

⁶⁵ Aktaş A., F. D. Güner, S. Gürsel ve G. Uysal, 2010, "Structural Determinants of Household Savings in Turkey: 2003 – 2008", Dünya Bankası için hazırlanmış rapor.

Tablo 9. Hane halkları için tasarruf oranlarının medyan değeri, gelir dilimine göre (%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gelir Dilimleri						
En düşük	-10,3	-8,9	-16,6	-9,9	-5,2	-15,0
2	3,3	4,3	3,9	7,9	6,7	-0,8
3	11,1	13,7	12,6	11,9	13,2	6,5
4	18,1	19,9	19,4	16,1	17,9	16,9
En yüksek	32,1	33,1	32,7	31,2	28,7	30,3

Kaynak: Betam: Aktaş, Güner, Gürsel ve Uysal (2010).

Tasarruflarda gerçekleşen yansıma etkisinin önemli nedenlerinden biri bireysel hesaplara yatırılan primlerin ücretlere de yansımalarıdır. Mevcut kıdem tazminatı sisteminden bireysel hesaba dayalı sisteme geçen ülkelerde bu türden yansıma etkileri görülmektedir. Kuglar (2005) Kolombiya üzerine yaptığı çalışmada firmaların prim maliyetlerinin yaklaşık yüzde 60 ila 80'ini çalışanların ücretlerine yansıttıklarını tespit etmiştir.⁶⁶ Türkiye'de de benzer bir etki görülmesi muhtemeldir. Asgari ücretle çalışanlar için böyle bir yansıma elbette mümkün değildir. Asgari ücretle çalışanların primlerini işveren karşılamak zorundadır. Ancak bu durumda da prim yükü firma tasarruflarına yansımaya olacaktır. Toplam tasarruflar açısından büyük bir artış etkisi olmayacaktır.

Sonuç olarak kıdem tazminatlarının prim şeklinde bireysel hesaplara yatırılmasının Türkiye'de tasarrufları artırıcı yönde etkilemesi ancak bu artışın sınırlı olması beklenmelidir. Çok kaba bir hesapla tasarruf oranları bize benzer olan ABD ile aynı oranda (yüzde 40) bir yansıma, yüzde 3'lük prim kesintisi varsayımı altında kayıtlı çalışanların tasarruflarına 1,2 yüzde puan ($3 \times 40 = 1,2$) katkıda bulunacaktır. SGK kayıtlarına göre özel kesimde ücretli çalışan ve kıdem tazminatı kazanma hakkı olan kişiler toplam çalışanların⁶⁷ yaklaşık yarısıdır. Bu kesimin kazandığı ücret ortalamasının yaklaşık olarak çalışan diğer yarıya (kamu + kayıt dışı) denk olduğu varsayımı altında, ücretlilerin tasarruf oranına ücretlerin yüzde 0,6 sı kadar katkı sağlanabilir. Ücret ve yevmiyeler Türkiye'de hane halkı gelirin yüzde 65'ini oluşturmaktadır. Bu durumda kıdem tazminatı reformuyla hane halkı tasarruflarında toplamda 0,4 yüzde puanlık bir artış beklenebilir. Tasarruflardaki artış reformun kayıt dışılığı geriletme etkisine bağlı olarak burada yaptığımız hesaba göre daha yüksek olabilir. Örneğin kayıt dışılığın dörtte bir oranında azaltılması buradaki kaba hesabı tekrarlırsak hane halkı tasarruflarını 0,4 yerine yaklaşık 0,45 yüzde puan artıracaktır.

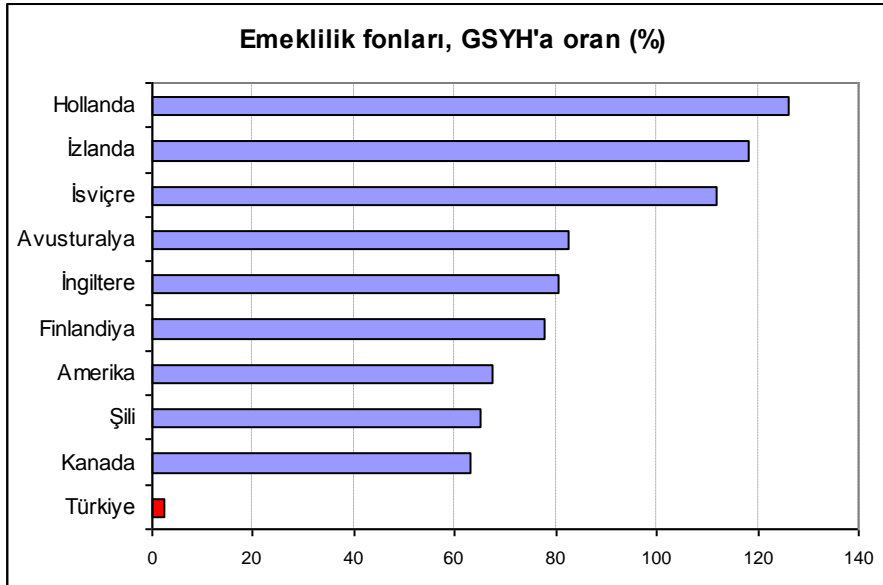
⁶⁶ Adriana D. Kugler, 2005. "Wage-shifting effects of severance payments savings accounts in Colombia," Journal of Public Economics, Elsevier, vol. 89(2-3), pages 487-500, February.

⁶⁷ SGK kayıtlarına göre 2009 yılında zorunlu sigortalı sayısı (işverenler ve memurlar hariç) yaklaşık 9 milyon görünürken, HİA verilerine göre kayıt dışı çalışan ücretli sayısı yaklaşık 3 milyondur.

5.2. Finansal piyasa etkisi

Günümüzde bir çok ülkede emeklilik fonları finansal sistemi besleyen en büyük fonlardır. ABD ve İngiltere gibi ülkelerde ve OECD ortalaması için bu fonların büyüklüğü GSYH'larının yüzde 70'i ile 80'i arasındadır. Bazı ülkelerde bu oran daha da yüksektir. Türkiye'de ise emeklilik fonlarının büyüklüğü sadece yüzde 2,3'tür (Şekil 9). Bu fonlar gelişmiş ülkelerde sermaye birikimlerinin en önemli kaynaklarından. Türkiye'de gerek işsizlik sigortası gerekse SGK, kamunun yönettiği havuz sistemleridir ve fon olarak kullanılabilir birikim araçları değildir. Gönüllü emeklilik fonları da görüldüğü gibi oldukça küçüktür ve yetersiz kalmaktadır. Kıdem tazminatı reformuyla oluşturulacak yeni fonun uygun bir yapı ile sermaye birikimini ve uzun vadeli yatırımları desteklemesi sağlanabilir. Bireysel hesap sistemi bu amaç için uygundur. Bu fonun yönetiminin özel kurumlar tarafından yapılması ise finansal piyasalardaki derinliği artıracaktır.

Şekil 9. Emeklilik fonlarının GSYH içerisindeki payı, seçilmiş ülkeler



Kaynak: OECD, Funded Pension Indicators

Bireysel hesaba dayalı fonun özel kurumlar tarafından yönetilmesinin kamu yararı açısından bir önemi de bu şekilde fonların politik kararlardan uzak bir şekilde yatırımlara dönüştürülebilmesidir. Kamu otoritelerince yönetilen fonların hangi alanlarda kullanılacağı ya da hangi yatırımcılara kullanılacağı politik olarak sorunlu bir meseledir. Ayrıca kamu yönetiminin zaman zaman ihtiyaç duyması halinde bu fonları esas amaçları dışında kullanması ihtimali de vardır. Kamunun bireysel hesap yönetimi konusundaki deneyimi Türkiye kamuoyunda daha önce iyi bir izlenim bırakmamıştır. 1988-2000 yılları arasında yürürlükte olan Tasarruf Teşvik Hesabı uygulamasındaki aksaklıklar ve nema ödemelerindeki

gecikmeler kamu yönetimi altındaki bireysel hesap uygulamalarına güveni oldukça azaltmıştır. Bu tip hesapları yönetmek ve bireylerin bu hesaplara ilişkin bilgilere istedikleri biçimde ulaşabilmelerini sağlamak bu konuda uzmanlaşmış kurumlara bırakılmalıdır. Kıdem tazminatı fonu yönetiminin özel kurumlara verilerek kamuoyunu bu tür endişelerden uzak tutulması daha sağlıklı olacaktır.

Hane halkları açısından önemi

Türkiye’de hane halkları tasarruflarının çok küçük bir kısmını finansal varlıklarda tutmaktadır. Yılmaz (2010)’in çalışmasına göre, hane halklarının sadece yüzde 30’u finansal varlıklara sahiptir. Bunların yarısı (15 yüzde puanı) altın bulunduran hane halklarıdır.⁶⁸ Finansal kurumlarda varlık tutanların oranı yalnızca yüzde 12’dir. Hane halklarının yüzde 8,6’sının mevduat hesaplarında, yüzde 3,4’ünün ise vadeli mevduat ve diğer finansal araçlarda tasarrufları vardır. Türkiye’de hane halklarının büyük çoğunluğu piyasadaki finansal araçlardan faydalanmamaktadır. Bunun birincil nedeni Türkiye’deki finansal okur yazarlık düzeyinin oldukça düşük olmasıdır. Oysa ki Türkiye’de tasarrufların yarısı hane halkları tarafından yapılmaktadır.⁶⁹ Finansal araçların kullanımının yaygınlaştırılması, finansal okur yazarlığın artırılmasıyla mümkün olabilir.

Kıdem tazminatı reformuyla oluşturulacak fonların bireysel hesaplarda toplanması ve özel kurumlar tarafından yönetilmesi hane halklarının finansal araçları daha fazla kullanmalarını sağlayacaktır. Diğer bir deyişle, hane halkı tasarruflarının bir kısmı bu sayede profesyoneller tarafından finansal piyasalarda değerlendirilecektir. Finansal okur yazarlığın düşük olduğu ülkemizde finansal araçlara ulaşımı kısıtlı olan ya da nasıl kullanacağını bilmeyen hane halkı kesimi bu sayede tasarruflarını çok daha verimli bir şekilde değerlendirebilecektir. Hatta çalışanların isteğine bağlı olarak işverenin yatırdığı kıdem tazminatı primine ek katkı ödemeleri yapmalarına izin verilebilir. Böylece kıdem tazminatı fonu hesapları çalışanların tasarruflarını daha verimli bir şekilde değerlendirmelerine olanak sağlayan bir araca da dönüşebilir. Ülkemizde yalnızca yüksek gelirli hane halklarının yararlanabildiği finansal araçlar, bu reformla orta ve düşük gelirli hane halklarının da erişebilirliğine açılmış olacaktır.

Fonların kamu tarafından yönetilmesi hane halklarının finansal araçlara erişimini sınırlayacak ve hane halkı tasarruflarının sadece kamunun iç borç finansmanında kullanımını artıracaktır.

⁶⁸ Tansel Yılmaz, 2010. “The Profile and Determinants of Household Savings in Turkey,” Report for the World Bank, June.

⁶⁹ Aslında tasarrufların ne kadarının hane halkı ne kadarının firmalar tarafından yapıldığı tam olarak ölçülemediği için bu tartışmalı bir konudur. Fakat bir çok ekonomistin tahmini tasarrufların yarısı ila üçte ikisinin hane halklarından geldiği yönündedir.

Burada kamunun fon yöneticisinden ziyade fon yönetimini regüle eden ve etkin bir şekilde denetim ve gözetimini sağlayan bir otorite görevi görmesi faydalı olacaktır. Ancak daha önce de belirttiğimiz gibi kamu otoritesince getirilen düzenlemeler özel fon yönetiminin makul riske sahip uygun yatırım araçlarından faydalanmasını engellememelidir. Aşırı korumacı düzenlemeler çalışanların orta ve uzun vadede elde edeceği getirileri kısıtlayabileceği gibi finansal piyasaların derinleşmesi için uygun ortam yaratılmasını da engelleyecektir. Diğer yandan özel yönetimde maliyetlerin yüksek olmaması için yönetimde rekabetin sağlanması gerekmektedir. Bunun için kamu ihaleler düzenlemek yoluyla fon yönetimini özel sektörde dağıtabilir ya da çok sayıda firmaya lisans vererek rekabetçi bir ortam yaratabilir.

Kamunun fon yöneticisinden ziyade denetleyici-gözetleyici rolü üstlenmesi kamu yükümlülüklerinin artmasını da engelleyecektir. Mevcut düzende kıdem tazminatının yalnızca işveren ile çalışan arasında bir sözleşme olduğu ve kamunun üzerinde hiç bir yükümlülük olmadığı unutulmamalıdır.

6. Sonuç ve politika önerileri

Kıdem tazminatında mevcut düzen işsizlik sigortasının bulunmadığı, işlerin korunmasının da zayıf olduğu bir dönemde oluşmuştur. Bu zafiyetlere bağlı olarak da kıdem tazminatına birden fazla işlev yüklenerek, bir yandan çalışan işini kaybettiğinde işsizlik sigortası işlevi, diğer yandan da işten çıkarmalara karşı koruma işlevi görmesi beklenmiştir. Bu işlevleri olabildiğince yerine getirmesi amacıyla da kıdem tazminatı düzeyi oldukça yüksek belirlenmiştir. 1975 yılında işten çıkarılma durumunda her çalışılan yıla karşılık tazminatın yarım aylık ücret yerine tam ücret olarak ödenmesinin kararlaştırılması günümüzde Türkiye'yi kıdem tazminatı yükü açısından uluslararası sıralamalarda ön sıralara yerleştirmiştir. 2003 yılında İşsizlik Sigortası Fonu'nun kurulması ve işten çıkarmaların 30 ve daha fazla çalışana sahip firmalarda zorlaştırılması, geçici iş sözleşmelerinin sınırlılığı Türkiye işgücü piyasasını uluslararası normlar bakımından en katı piyasalardan biri haline getirmiş durumdadır.

Kıdem tazminatının görel olarak bir hayli yüksek düzeyde tutulması ama aynı zamanda da yaralanma koşullarının işten çıkarmalara bağlanması kendisinden beklenen işlevleri etkin şekilde yerine getirdiği anlamına gelmemektedir. İşgücü piyasasının katılımına paralel olarak firmaların bir bölümü tamamen kayıt dışı çalışmayı, bir bölümü de eksik ücret bildirimini ceza risklerine rağmen tercih edebilmektedirler. Kıdem tazminatından kaçınabilmek için firmaların çalışanlarını etik olmayan çeşitli yöntemlerle istifaya zorlamaları da oldukça yaygın bir davranış olarak gözlemlenmektedir. Kayıt dışılığa ve zorlamalara başvurmeyen firmalar açısından da kıdem tazminatı maliyeti haksız rekabete kaynaklık etmektedir. Ayrıca kıdem tazminatı ödemeleri düzensiz özellikleri nedeniyle durgunluk dönemlerinde kayıtlı çalışan firmaların üzerindeki yükü büyük ölçüde artırarak firmaları istihdamı üretime uyarlamaktan alıkoymaktadır. Sonuç olarak kıdem tazminatı mevcut haliyle kayıtlı ve çalışma yaşamının etik kurallarına saygılı firmalarda çalışan 'şanslı' bir azınlığın yararlandığı bir düzene dönüşmüş durumdadır. Kıdem tazminatının işten çıkarılma durumunda ödeniyor olması da, ücretlilerin çalıştıkları firmaya bağlanmalarına neden olduğundan işgücü piyasasında hareketliliği kısıtlayarak verimsizlik yaratmaktadır.

Sonuç olarak kıdem tazminatı işgücü piyasasında katılık yaratan diğer unsurlarla birleşerek bir yandan genel anlamıyla kayıt dışılığı körüklerken, yasalara saygılı firmalarda da istihdamı kısıtlayıcı, dolayısıyla işsizliği artırıcı etki yapmaktadır. Vergi ve sigorta gelirlerini düşüren, firmaların ölçeklerini ve düşük maliyetli finansal kaynaklara erişimini sınırlayan işgücü piyasası katılıkları, ekonomide toplam faktör verimliliğini olumsuz etkileyen, bu nedenle de

Türkiye ekonomisinin potansiyel büyümesini düşüren bir unsur olarak görülmelidir. Bu nedenlerle mevcut kıdem tazminatı düzeninin reforma tabi tutulması faydalı olacaktır.

6.1. Politika önerileri

Kıdem tazminatı reformunun başlıca hedefleri, kayıt dışılığı önemli ölçüde geriletmek, işten çıkarma - işe alma maliyetini hafifleterek büyümenin iş yaratma potansiyelini geliştirmek, işgücü piyasasında hareketliliği artırarak ekonomik etkinliği artırmak ve bunları yaparken de kıdem tazminatından yararlanma kapsamını büyük ölçüde genişletmek olmalıdır. Bu temel hedeflerin yanı sıra kıdem tazminatı fonunun tasarımına bağlı olarak iç tasarrufları sınırlı da olsa artırıcı bir etki beklenebilir. Reformun hedeflerine optimal şekilde ulaşabilmesi için içermesi gereken başlıca unsurlar bellidir. Kıdem tazminatının işten çıkarılma durumunda ödenen istisnai bir gelir olmaktan çıkarılarak brüt ücret üzerinden belirlenen aylık prim ödemelerine dönüştürülmesi gerekmektedir. Böylelikle firmalar açısından belirsizlik ortadan kalkmış olacaktır. Çalışan açısından da kıdem tazminatının işten çıkarılmaya bağlı bir ödeme olmasından ziyade, hangi nedenle olursa olsun iş bırakıldığında, ya da belli bir süre sonunda işe bağlı olmaksızın yararlanılabilecek bir birikim biçimini alması doğru olacaktır.

Kıdem tazminatı yükünün hafifletilmesi hedefi, prim ödemelerinin miktarının (yüzdesinin) sınırlı tutulmasını gerektirir. Reformun en kritik unsuru kuşkusuz primin düzeyi olacaktır. Bu düzey kayıt içi çalışan firmaların işgücü maliyetini düşürürken, tamamen ya da kısmen kayıt dışı çalışan firmaların da işgücü maliyetlerini sınırlı ölçüde artıracak kadar düşük tutulmalıdır. Ama aynı zamanda reformun çalışanlar açısından yeterince cazip olabilmesi için de prim oranının fazla düşük olmaması gerekir.

Bu hedefler ve kısıtlar gerek Türkiye bağlamında gerek diğer ülkelerin deneyimleri ışığında değerlendirildiğinde en uygun tasarımın bireysel hesaplardan oluşan bir Kıdem Tazminatı Fonu olduğu ortaya çıkmaktadır. Kıdem Tazminatı Fonu'nun İşsizlik Sigortası Fonu'nda olduğu gibi anonim havuzdan oluşması, çözümü zor aktüeryal denge hesaplarını gündeme getireceği gibi, devletin kimi kamu harcamaları için Fon'u kullanma riskini de gündeme getirecektir. Aktüeryal denge tutturulmadığı takdirde gelecekte kamu kesimi açığının tahammül edilemez ölçüde artması olasıdır. Devletin Fon'da biriken prim gelirlerini başka harcamalar için kullanma riski de çalışanların reforma soğuk bakmalarına neden olacaktır. Bu nedenlerle optimal çözüm, kıdem tazminatı primlerinin her çalışanın adına açılacak hesaplarda birikmesi ve hesap sahiplerinin bu birikimleri belli kurallar altında serbestçe kullanabilmeleri şeklinde olmalıdır. Bununla birlikte, bireysel birikimlerin iç tasarrufları artırıcı etki yapabilmesi için hesapların sahipleri tarafından kullanımları süre ve koşul açısından

belirli kurallara tabi olmalıdır. Çalışan işsiz kaldığında birikimlerinin bir bölümünü, emekli olduğunda tümünü kullanabilmeli, buna karşılık işin devam ettiği durumlarda birikimlerin kullanımına ancak bir kaç yıldan sonra o da kademeli olarak izin verilmelidir.

Bireysel hesapların kimler tarafından yönetileceği sorusu kıdem tazminatı reformunun önemli bir boyutudur. İki seçenek olabilir. Kamu otoritesi (Hazine ya da bu amaçla kurulacak özerk bir kurum olabilir) ya da menkul kıymet yönetiminde uzman özel kurumlar. Bu raporun yazarlarının tercihi ikinci seçenektir. Bireysel hesapları bir kamu kurumu yönettiği takdirde riskten kaçınma aşırı ölçüde uygulanacağından Fon'da biriken paralar tümüyle Hazine tahvillerine yatırılacaktır. Bu seçenek finansal derinleşmeyi sınırlayacağı gibi bireysel hesap düzeninin çalışanlar açısından cazibesini azaltacaktır. Bireysel hesapların aşırı risk almayı sınırlandırmak koşuluyla portföy yönetiminde uzman kurumlarca işletilmesi daha yüksek getirilerin elde edilmesini sağlayabileceği gibi, finansal 'okur-yazarlığın' gelişmesine ve yaygınlaşmasına da vesile olacaktır. Böyle bir düzen seçildiğinde, özel kurumların nasıl seçileceği, işletme maliyetlerini en aza indirmek için rekabet koşullarının nasıl güvence altına alınacağı ve en önemlisi yönetici özel kurumların nasıl denetleneceği reformun başarısı açısından son derece önemli olacaktır. Ancak bu konular ayrı bir çalışmayı gerektirmektedir.

Kıdem tazminatı reformu siyasal açıdan gerçekleştirilmesi zor bir reformdur. Reform sonucunda kazananlar ve kaybedenler olacaktır. Reforma çalışanlar açısından yaklaşıldığında kazananlar ve kaybedenler şöyle belirlenebilir: Tam kayıtlı işlerde çalışan ama aynı zamanda vasıflarının yetersizliği nedeniyle piyasa talepleri düşük olan çalışanlar işlerini korumaya öncelik vereceklerinden reforma çoğunlukla karşı çıkacaklardır. Vasıflarına güvenen, dolayısıyla çok düşük maliyetle iş değiştirme kapasitesine sahip çalışanlar reformu destekleyebilirler. Ancak destekleri bireysel hesapların potansiyel gelir düzeyine bağlı olacaktır. Bu kesimin kamuoyuna erişimi daha kolay olduğu için siyasal gücü yüksektir. Buna karşılık tam ya da yarı kayıt dışı çalışanlar, iş bulma ümidini yitirenler dahil geniş anlamda işsizler, özellikle de genç işsizler, reformu destekleyeceklerdir. Ancak kıdem tazminatı bir yönüyle işsizlik sigortası işlevi görüyorsa, kıdem tazminatı oranının azaltılmasına karşılık mevcut işsizlik sigortasının gerek seçilebilirlik koşullarının gevşetilerek kapsamının genişletilmesi, gerekse tazminat tutarlarının yükseltilmesi kıdem tazminatı reformunun tamamlayıcı bir unsuru olarak düşünülmelidir. İşsizlik sigortasının hem kapsam hem de tazminat tutarı yönünden iyileştirilmesi kıdem tazminatı reformuna toplumsal desteği de güçlendirecektir. İşsizlik Sigortası Fonu'nun büyük miktarda fazla veriyor olması böyle bir iyileştirmeyi de kamu maliyesi açısından kolaylaştıracaktır. Heckman ve Pagés-Serra'nın makalelerinin sonuç bölümünde belirttikleri gibi, kıdem tazminatı reformunun başarılı olabilmesi

çin, “reformcu politika yapıcıları, genç işsizlerin ve iş bulma ümidini yitirenlerin temsilcilerinin de dahil olduğu geniş koalisyonlar oluşturabilmelidirler”.⁷⁰

İşverenler açısından reformu kayıt içi firmalar, ki bunlar genellikle büyük firmalardır, desteklerken, kayıt dışılığı az ya da çok kullanan firmalar, ki bunlar daha çok küçük ve orta boy firmalardır, reforma karşı çıkabilirler. Bu bakımdan prim düzeyinin ne kadar kritik bir parametre olacağını bir kez daha hatırlatmak isteriz. Hükümet’in kamuoyunda güç dengesini kıdem tazminatı reformu lehine oluşturabilmesi için bazı tavizler vermesi gerekebilir. Prim düzeyinin firmaların çoğunluğu için fazladan maliyet getirmeyecek kadar düşük, buna karşılık ücretli çalışanların çoğunluğu için de yeterince cazip olacak kadar yüksek tutulması gerekmektedir. Kayıt dışılığın gerilemesi, bu sayede de vergi ve sosyal sigorta primlerinde ekstra artış gerçekleşmesi makul bir beklenti olduğuna göre, kıdem tazminatı priminin bir bölümünü, örneğin bir yüzde puanını devlet ödeyebilir. İşsizlik Sigorta Fonu’nun fazlasıyla fazla vermesi dikkate alınarak işverenin ödediği 2 yüzde puanın 1 puanı kıdem tazminatı primine yönlendirilebilir. Bu takdirde kıdem tazminatının 2 yüzde puanı hazır edilmiş olacaktır. Bunun üzerine daha kaç yüzde puan konulacağı dikkatle tartılmalıdır.

6.2. Eski sistemden yeni sisteme geçiş

Kıdem tazminatı reformunun başarısını ve siyasal iktisat açısından yapılabilirliğini büyük ölçüde halen kayıtlı olarak çalışan ücretlilerin yeni sisteme geçişlerinin nasıl düzenleneceği belirleyecektir. Yeni işe girenler ya da kayıtlılığa geçecekler için doğal olarak yeni sistem geçerli olacaktır. Buna karşılık, yeni sistemin geçerli olacağı tarihte kayıtlı çalışanlar iki farklı grupta değerlendirilmelidir: Birinci grupta çalıştıkları iş yerinde bir yıldan daha fazla süredir çalışanlar yer alıyor; bunları “kıdemliler” olarak adlandırıyoruz. İkinci grupta ise bir yıldan daha az süredir çalışanlar yer alıyor; bu gruptakileri de “kıdemsiz” olarak adlandırıyoruz. Kıdemsizlerin içinde çok sayıda fiilen bir yıldan daha uzun süredir çalışanların bulunduğunu ama işverenin kıdem tazminatı yükünden kaçınmak için bu çalışanları bir yıl dolmadan işten çıkarıp tekrar işe aldığını biliyoruz. Ama son tahlilde kıdemsizlerin kıdem tazminatı almaya hak kazanmadıkları bir durumla karşı karşıyayız. Kıdemsizlerin yeni sisteme tabi kılınmaları bir yandan bu kişilerin kıdem tazminatı hakkına kavuşmalarını sağlarken, diğer yandan reformun kapsamının başlangıçtan itibaren geniş tutulmasını sağlayacaktır. Buna karşılık kıdem tazminatı alma koşullarını yerine getirdikleri takdirde kıdem tazminatı alma hakkını kazanmış olan kıdemlilerin hangi seçeneklerle karşı karşıya bırakılacakları önemli bir konudur. Bu konuda yapılacak düzenlemenin gerek reformun hedefleri gerekse bizzat reformun yapılabilirliği, diğer ifadeyle toplumun çoğunluğu tarafından kabul görmesi

⁷⁰ J. Heckman ve C. Pagès-Serra, a.g.m., 2000, s.138

bakımından kritik öneme sahip olduğu açıktır. Bu konuda yapılacak düzenleme ilk aşamada şu soruya yanıt vermek zorundadır: Halen kıdem tazminatına hak kazanmış olan kıdemliler zorunlu olarak yeni sisteme mi dahil olacaklardır, yoksa eski sistemde devam etmeyi tercih etme hakları olacak mıdır? İkinci aşamada yanıtlanması gereken soru ise şu olacaktır: Yeni sisteme zorunlu olarak geçirilenlerin (kıdemlilerin) ya da gönüllü olarak geçmeyi kabul edenlerin geçmiş kıdem tazminatı hakları nasıl bir düzene tabi olacaktır?

Birinci sorudan başlayalım. Yasal düzenleyici açısından iki seçenek söz konusudur: 1) Kıdem tazminatına halen hak kazanmış tüm mevcut ücretliler yeni sisteme geçerler. İşveren bu çalışanlar için kararlaştırılan aylık primi ödemeye başlar, 2) Kıdem tazminatına hak kazanmış olanlardan (kıdemliler) yeni sisteme geçme ya da eski sistemde kalma arasında seçim yapmaları istenir. Eski sistemde kalmak isteyenler için mevcut kıdem tazminatı kuralları mevcut iş akideleri sona erene kadar geçerli olur.

Birinci seçenek reformun hedeflerine ulaşmasını kolaylaştırırken, hedeflere ulaşmak için gereken zamanı da minimize eder. Aynı zamanda iki farklı kıdem tazminatı düzenin yan yana yaşamasının firmalar açısından yaratacağı yönetim zorluklarını da kökten ortadan kaldırır. Bu nedenlerle en iyi seçenektir. Ancak kıdem tazminatı reformunun siyasal bakımdan yapılabiliğini, diğer ifadeyle reformu destekleyen geniş bir toplumsal koalisyon oluşturmayı zorlaştırabilir. Kamu kesiminde tam kayıtlı çalışan, büyük çoğunluğu sendikalı, vasıfları itibarıyla piyasada alabileceğinden daha yüksek ücret alan, dolayısıyla iş değiştirme isteği olmayan, yıldırılarak istifaya zorlanma, iflas gibi riskleri sığıraya yakın ya da sıfır olan, bu nedenlerle kıdem tazminatlarını tam olarak almaları garanti olan ücretliler eski sistemde kalmayı tercih edecekler ve bu nedenle reforma direneceklerdir. Bu grup mensupları sayıca az olabilir ama sendikal örgütleri aracılığı ile reform aleyhine büyük bir baskı yaratabilirler.

Özel kesimde çalışanlar ise, yeni sistemin ne ölçüde yararlarına olacağını bilgi ve deneyim eksikliği nedeniyle kestirmekte zorlanacaklardır. Yeni sistemde prim ödemelerinin yaratacağı birikim, potansiyel kıdem tazminatı alacağından daha düşük olacaktır. Ancak terazinin bir kefesinde her ay bireysel hesaplara yatan prim, dolayısıyla garanti edilmiş bir birikim, diğer kefedede ise, daha yüksek ama bir ihtimal alınabilecek bir birikim söz konusu olacaktır. Ünlü halk deyişimiyle ifade edecek olursak, eldeki bir kuş, daldaki iki kuştan kimi için iyi, kimi için iyi olmayabilir. Yüksek vasıflı, yüksek ücretli (tavan nedeniyle kıdem tazminatı alacağı gelirin e kıyasla düşük), iş değiştirme eğilimi yüksek beyaz yakalılarının büyük çoğunlukla yeni sistemi tercih etmeleri beklenir. Buna karşılık düşük vasıflı, düşük ücretli, iş değiştirme eğilimi düşük mavi yakalılar işten çıkarıldıklarında hak ettikleri kıdem tazminatını alma ihtimallerini kestirmeye çalışarak bir karar vereceklerdir. Kıdem tazminatlarını almayı şu ve ya bu

nedenle düşük ihtimal görenler yeni sistemi tercih edebilirler. Aksine, bu ihtimali yüksek görenler eski sistemde devam etmeyi tercih edeceklerdir. Özel kesimde çalışan mavi yakalı ve kayıtlı ücretlilerin çoğunluğunun, en azından ilk aşamada, yeni sisteme soğuk bakmaları, dolayısıyla reformu desteklememeleri beklenmelidir.⁷¹ Bu koşullarda, kayıt dışı çalışanlar, işsizler ve kayıtlı kıdemsizler reformun lehlerine olacağına ikna edilseler bile, reformu destekleyecek yeterince geniş bir toplumsal koalisyonun oluşturulabileceği kuşkuludur.

Yeni sisteme geçiş zorunlu tutulduğu takdirde, sadece siyasal alanda değil, yasal alanda da zorluk yaşanabilir. Anayasa Mahkemesi'nin bu 'zorunluluğu' 'kazanılmış hak ihlali' olarak değerlendirme ihtimali vardır. Mevcut sistemde kıdem tazminatı ancak belirli koşullarda hak edilen bir alacaktır. Bu koşullar her zaman oluşmayabilir; çalışanın bir hatası nedeniyle işine son verilebilir ya da kendi isteği ile işten ayrılabilir. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi'nin yeni sisteme geçişi zorunlu kılan kurala nasıl bakacağı konunun uzmanı hukukçularla değerlendirilmelidir. Son tahlilde bu raporun yazarlarının önerisi, yasa yapıcının ikinci seçeneği tercih ederek kıdem tazminatını halen hak eden kıdemlilere seçme hakkı vermesidir.

Bu seçme hakkı verilirken ilgili kişinin "eski sistemde kalmak istiyorum" şeklinde yazılı başvurusu şart koşulmalı ve seçim hakkı uzun bir süreye yayılmalıdır. Esas olan yeni sisteme geçmek olduğundan, eski sistemde kalmak isteyenlerin bu tercihlerini yazılı olarak beyan etmeleri, böyle bir beyanda bulunmayanların ise yeni sistemi tercih ettiklerinin kabul edilmesi reformun yaygınlığı açısından doğru olacaktır. Unutulmamalı ki, özellikle orta ve küçük ölçekli firmaların bir bölümü çalışanlarının eski sistemde kalmalarını tercih edeceğinden (düzenli prim ödemesinin mevcut sisteme kıyasla daha maliyetli olduğunu hesaplayanlar olacaktır), eski sistemde kalma yerine yeni sisteme geçiş için yazılı beyan istemek bu firmaların işlerini kolaylaştırır. Yeni sisteme geçmek isteyen çalışanlardan "eski sistemde kalmak istiyorum" şeklinde yazılı beyan almak kolay olmayacaktır. Aynı zamanda yeni sisteme geçiş uzun süre açık olmalıdır. Pek çok kişi yeni sistemin nasıl çalıştığını görmek isteyecektir. Bireysel hesapların ne kadar etkin işletildiği ve ne ölçüde yüksek getiri sağladığı ancak deneyimle ortaya çıkar. Bu da uzun bir süre gerektirir. Bu nedenle başlangıçta eski sistemde kalmayı tercih edenlerin yeni sisteme geçiş hakları uzunca bir süre (beş yıl olabilir) saklı kalmalıdır.

⁷¹ Avusturya'da yeni sisteme geçişlerin düşük kaldığı, bununla birlikte işgücü piyasasındaki yüksek hareketlilik sayesinde kıdem tazminatı reformunun yürürlüğe girdiği Ocak 2003 ile Eylül 2006 arasında çalışanların yüzde 40'ının yeni sisteme tabi olduğunu tekrar hatırlatalım. Helmut Hofer, 2006. "Reform of Severance Pay Law in Austria", p.13.

İkinci sorun, ister tüm kayıtlı ücretlilerin zorunlu olarak yeni sisteme geçmelerine karar verilsin, ister eski sistem ile yeni sistem arasında tercih hakkı verilsin, yeni sisteme geçen kıdemlilerin çalıştıkları döneme ilişkin kıdem tazminatlarının nasıl bir düzenlemeye tabi olacağıdır. Bu konuda da iki rejim tasarlanabilir: 1) Yeni sisteme geçenlerin geçmişe ilişkin kıdem tazminatı hakları eski sistemin kuralları geçerli olmak kaydıyla muhafaza edilir. 2) Geçmiş kıdem tazminatı hakları belirli kurallar çerçevesinde tasfiye edilir. Bu iki rejimin avantaj ve dezavantajlarına yakından bakalım.

Yeni sisteme geçmekle birlikte geçmiş kıdem tazminatları itibariyle eski sistemin kurallarına tabi olmak isteyenler gönüllü olarak işten ayrıldıklarında ya da yasanın öngördüğü 'haklı' nedenlerle işlerine son verildiğinde geçmiş kıdem tazminatlarını alamayacaklardır. Buna karşılık emekli olduklarında ya da mevcut yasanın öngördüğü koşullar oluştuğunda birikmiş kıdem tazminatlarını alırlar. Bu rejimde kıdem tazminatının hangi ücret üzerinden hesaplanacağı ayrı bir sorun olarak karşımıza çıkıyor. Yeni düzenin yürürlüğe girdiği tarihteki ücret mi, yoksa iş sözleşmesinin son bulunduğu tarihteki ücret mi? Bu ikinci seçenek ekonomik açıdan mantıklı sayılmaz. Ayrıca buna işverenler de itiraz edeceklerdir. Bize göre makul çözüm, yeni düzenin yürürlüğe girdiği tarihteki ücretin esas alınması, buna karşılık iş sözleşmesinin son bulunduğu tarihe kadar geçecek zaman aralığında gerçekleşecek enflasyon oranı kadar hesaplamaya esas alınan ücretin artırılmasıdır. Kıdem tazminatı haklarının eski sistemin kurallarına tabi olmasını seçenler açısından iflâs, tazminatı ödememe ya da kısmen ödeme, yıldırma ile istifaya zorlayarak hiç ödememe gibi mevcut düzenin riskleri çalıştıkları firmanın niteliğine göre az ya da çok devam edecektir.

İkinci seçenekte yeni sisteme geçmeye karar verenlerin geçmişe ilişkin kıdem tazminatlarının belirli bir iskonto oranı üzerinden ödenerek tasfiye edilmesi söz konusu olacaktır. Bu rejimde iskonto oranı ve ödeme şekli (tek defada ya da taksitle) firma düzeyinde işveren ile çalışan arasında düzenlenmelidir. Aksi takdirde çok farklı özelliklere sahip, çok farklı sektörlerde faaliyet gösteren, ve en önemlisi pazarlığın yapıldığı sırada sağlık açısından farklı bilançolara sahip firmalara yasa yapıcının tek tip elbise giydirmeye çalışması sorunlar yaratır ve reforma karşı olan cepheyi genişletir. Geçmişe ilişkin kıdem tazminatı haklarının makul bir süre içinde fiilen tahsil edilmesi çalışanlar için ilk yaklaşımda cazip görünebilir. Nihayetinde alabilecekleri kesin olmayan bir potansiyel alacağın bir bölümünü alıp ceplerine koyacaklardır. Bu olanak yeni sisteme geçiş oranını da olumlu etkileyecektir.

Uluslararası deneyimler bölümünde de değindiğimiz gibi Avusturya ve Güney Kore reformlarında bu opsiyon uygulanmıştır. Ancak bu iki ülkede de çalışanların büyük bölümünün sendika üyesi olduğunu ve sendikaların da güçlü olduğunu hatırlatalım.

Dolayısıyla bu iki ülkede firma düzeyinde çalışanların işveren ile pazarlık güçleri yüksektir. Oysa Türkiye’de durum farklıdır. Çoğu firma da sendika yoktur. Bu firmalarda işverenin pazarlık gücü genel olarak yüksektir. Pek çok işveren reformu fırsat bilerek yeni rejime geçen çalışanlarını geçmişe ilişkin kıdem tazminatlarını çok yüksek bir iskonto oranı ile tasfiye etmeye zorlayabilir. Bu nedenle ikinci opsiyon, yani birikmiş kıdem tazminatını belirli bir iskonto ile tasfiye reformun hedefleri açısından daha uygun olsa da, büyük sayıda ‘kıdem tazminatı mağdurları’ yaratma riski taşımaktadır. Bu riski minimize etmek için yasa yapıcı asgari iskonto oranı belirleyebilir ama bu da yeni tartışmalar ve yeni sorunlar yaratacaktır. Çalışanlar için kabul edilebilecek iskonto oranları kıdem süresine göre farklı olacaktır. Özellikle emekliliğine az süre kalanlar düşük iskonto oranı talep ederken, çalıştıkları firmanın geleceğini parlak görmeyen, dolayısıyla kıdem tazminatını alamama riskini yüksek görenler ya da daha iyi bir işe geçmeyi planlayan yüksek vasıflı çalışanlar daha yüksek iskonto oranlarına razı olacaklardır.

Çözüm bir kez daha yeni sisteme geçene bu iki rejim arasında seçme hakkı vermek olabilir. İsteyen geçmişe ilişkin kıdem tazminatı haklarının eski sistemin kurallarına tabi olarak devam etmesini tercih eder, isteyen işverenle anlaşarak kıdem tazminatlarının bir bölümünü fiilen tahsil eder. Tabii bu anlaşmanın tek tek çalışanlar ile işveren arasında mı, yoksa firma düzeyinde mi yapılacağı tartışmaya açıktır. Yukarıda değindiğimiz örneklerden Avusturya’da bireysel ama firma düzeyinde anlaşmalar söz konusu olmuştur.⁷² Ancak bu ülkelerde firma düzeyinde anlaşmanın kurumsal alt yapısının sendikal örgütlemenin son derece yaygın olması nedeniyle hazır durumda olduğu unutulmamalıdır. Türkiye’de çoğu firmada çalışanlar adına pazarlık yapacak sendika mevcut olmadığından, çalışanlar işverenle bireysel olarak pazarlık yapmak durumunda kalacaklardır. Bu koşullarda çoğunlukla yüksek iskonto oranlarını kabul etmek zorunda kalabilirler. Bu sakıncayı bertaraf etmek ve eski sistemin tasfiyesini hızlandırmak amacıyla tatlandırıcı olarak, işsizlik sigortası fonundan bir defaya mahsus belli miktarda toplu paranın aktarılması ile firmaların daha düşük iskonto oranlarına razı olmaları sağlanabilir. Aktarılacak bu para, kayıtlı çalıştığı süre veya beyan edilen gelirin belirli bir yüzdesi vb. şeklinde bazı üst sınırlara tabi olmak kaydıyla belirlenebilir. Böyle bir opsiyon firmalarla çalışanlar arasında yapılması arzulanan kıdem tazminatı tasfiyesi anlaşmalarını teşvik edecektir.

Görüldüğü gibi yeni sisteme geçmeyi tercih eden kıdemlilerin geçmiş kıdem tazminatlarının nasıl bir uygulamaya tabi olacağı oldukça karmaşık bir konudur. Kestirme yol yeni sisteme geçenlerin geçmiş tazminatlarını eski sistemin kurallarına tabi kılmaktır. Ancak bu seçim eski

⁷² Helmut Hofer, 2006. “Reform of Severance Pay Law in Austria”, p.12

sistemin olumsuz etkilerinin uzun süre devam etmesine yol açar. Yeni sisteme geçenele seçim hakkı verilmesi ve bu sayede geçmiş kıdem tazminatlarının tahsil edilme olanağı reforma olan desteği genişletirken eski sistemin varlığını da sınırlandırıcaktır.

Kaynaklar

Aktaş, A., F. D. Güner, S. Gürsel ve G. Uysal, 2010. "Structural Determinants of Household Savings in Turkey: 2003 – 2008", Dünya Bankası için hazırlanmış rapor.

Anadolu, F. Kerim, "Kıdem Tazminatı Koşulları ve İşçinin Kıdeminin Hesaplanması", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Konya.

Arnott, Richard J., Arthur J. Hosios & Joseph E. Stiglitz, 1988. "Implicit Contracts, Labor Mobility, and Unemployment," American Economic Review, American Economic Association, vol. 78(5), pages 1046-66, December.

Aytekin, Şeyda, 2009. Bitmeyen Senfoni: Kıdem Tazminatı Sorunu.

<http://www.iskanunu.com/icerik/acikacak/bitmeyen-senfoni-kidem-tazminati-sorunu.html>

Baysal, Nafiz, 2009. Dünyada ve Türkiye’de Kıdem Tazminatı Uygulaması, Türkiye’de Kurulması Öngörülen Kıdem Tazminatı Fonunun Finansal Projeksiyonu. Yayınlanmamış Tez, Devlet Planlama Teşkilatı.

Çanakaleli, Ramazan, 2011. "Kıdem Tazminatının Hakediş Koşulları," Taraf Gazetesi, 5 Eylül, <http://www.taraf.com.tr/ramazan-canakkaleli/makale-kidem-tazminatinin-hakedis-kosullari.htm>

Çanakaleli, Ramazan, 2011, "Kıdem Tazminatının Nasıl Hesaplanır", Taraf Gazetesi, 11 Eylül, sayfa 7.

Çelik, Nuri, 2006. İş Hukuku Dersleri. 19. Basım, Beta, İstanbul.

Dünya Bankası, 2011. "Türkiye Ülke Ekonomik Raporu, Kayıt Dışılık: Nedenler, Sonuçlar, Politikalar," Rapor No. 48523-TR.

Elibol, Halil, İsmail Gökdeniz, Tüğba Güngör, 2008. "Treatment Incompatible with Human Dignity: An Application of Private Sector," International Research Journal of Finance and Economics, Issue 18.

European Commission, 2007. "Undeclared Work in the European Union," Eurobarometer Special Report 284, Wave 67.3.

Fugazza, Carolina & Federica Teppa, 2005. "An empirical assessment of the Italian severance payment (TFR)," CeRP Working Paper 38/05, Center for Research on Pensions and Welfare Policies.

Heckman, James & Carmen Pagès-Serra, 2000. "The Cost of Job Security Regulation: Comments Evidence from Latin American Labor Markets," *Economia*, Brooking Institution Press, vol. 1(1), pages 109-144, Fall.

Hofer, Helmut, 2006. "Reform of Severance Pay Law in Austria," Discussion Paper, Peer Review: Reform of Severance Pay Law in Austria.

Hofer, Helmut, 2007. "The Severance Pay Reform in Austria," CESifo DICE Report, Ifo Institute for Economic Research at the University of Munich, vol. 5(4), pages 41-48, 06.

Hofer, Helmut, Ulrich Schuh and Dominik Walch, Forthcoming. "Effects of the Austrian Severance Pay Reform," in *Improving Termination Pay: An International Perspective*, eds R. Holzmann & M. Vodopivec, World Bank.

Holzmann, Robert, Yann Pouget, Milan Vodopivec & Michael Weber, 2011. "Severance pay programs around the world: history, rationale, status, and reforms," *Social Protection Discussion Papers 62726*, The World Bank.

Holzmann, Robert & R. Palacios, 2001. "Individual Accounts as Social Insurance: A World Bank perspective." In *Building Social Security - The Challenge of Privatization* eds. Scheil-Adlung X. ISSA, USA.

Iglesias, Augusto & Robert J. Augusto, 2000. "Managing public pension reserves - Part I : evidence from the international experience," *Social Protection Discussion Papers 21311*, The World Bank.

Impavido, Gregorio, 2002. "On the governance of public pension fund management," *Policy Research Working Paper Series 2878*, The World Bank.

İşkur Dergisi, 2011. "İşsizlik Sorununa Kalıcı Çözüm Hedefliyoruz," sayı 3, Temmuz-Ağustos-Eylül, sayfa 10-15.

James, E., J. Smalhout and D. Vittas, 2001. "Administrative Costs and the Organization of Individual Account Systems: A Comparative Perspective" in *New Ideas About Old Age Security*, eds. Holzmann, R. And Stiglitz, J., The World Bank, Washington D.C..

Jaramillo, Miguel & Jaime Saavedra, 2005. "Severance Payment Programs in Latin America," *Empirica*, Springer, vol. 32(3), pages 275-307, 09.

Kudatgobilik, Tuğrul, 2009. "Kıdemli Sorunumuz: Kıdem Tazminatı," *İşveren Dergisi*, Nisan.

Kugler, Adriana D., 2000. "The Incidence of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia: Evidence from the 1990 Reform," *Research Network Working Paper: R-393*. Washington: Inter American Development Bank.

Kugler, Adriana D., 2001. "From severance pay to self-insurance: Effects of severance payments savings accounts in Colombia," *Economics Working Papers 592*, Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra.

- Kugler, Adriana D., 2005. "Wage-shifting effects of severance payments savings accounts in Colombia," *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 89(2-3), pages 487-500, February.
- Kugler, Adriana D. & Gilles Saint-Paul, 2000. "Hiring and Firing Costs, Adverse Selection and the Persistence of Unemployment", CEPR Discussion Paper No 2410, Center for Economic Policy Research.
- Kugler, Adriana D. & Maurice Kugler, 2009. "Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia," *Economic Development and Cultural Change*, University of Chicago Press, vol. 57(2), pages 335-358, January.
- Lazear, Edward P., 1982. "Severance Pay, Pensions and Efficient Mobility," NBER Working Paper No. 854, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Lazear, Edward P., 1990. "Job Security Provisions and Employment," *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 105(3), pages 699-726, August.
- Maclsaac, Donna & Martin Rama, 2000. "Mandatory Severance Pay in Peru: An Assessment of Its Coverage and Effects Using Panel Data." Washington, D.C.: World Bank, Development Research Group.
- Mansor, Norma, Tan Eu Chye, Ali Boehanoeddin, Fatimah Said & Saad Mohd Said, 2001. "Malaysia: Protecting Workers and Fostering Growth." In *East Asian Labor Market and the Economic Crisis: Impacts, Responses, and Lessons*, eds. G. Betcherman and R. Islam. Washington, D.C.: World Bank.
- OECD, 2008. *OECD Employment Outlook 2008*. OECD Publishing, Paris.
- Pagés, Carmen & Claudio R. Montenegro, 1999. "Job Security and Age Composition of Employment: Evidence From Chile," IDB Working Paper No. 329, Washington: Inter-American Development Bank (IDB).
- Parsons, Donald O., 2011. "Mandated Severance Pay and Firing Cost Distortions: A Critical Review of the Evidence," IZA Discussion Papers 5776, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Pencavel, John, 2001. "The Response of Employees to Severance Incentives: The University of California's Faculty, 1991-94," *Journal of Human Resources*, University of Wisconsin Press, vol. 36(1), pages 58-84.
- Ulyssea, Gabriel, 2010. "Regulation of entry, labor market institutions and the informal sector," *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 91(1), pages 87-99, January.
- Ünsal, Engin, 2008. "Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı Konusunda Bazı Düşünceler", *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, Cilt 21 Sayı 2-3, Kasım 2007/Şubat 2008, sayfa 31-39.
- Vodopivec, Milan, Madzar Lilijana & Primož Dolenc, 2009. "Non-performance of the severance pay program in Slovenia," *Social Protection Discussion Papers 47070*, The World Bank.

World Bank, 1994. Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. Oxford University Press, New York.

Yanık İlhan, Bengi ve İnsan Tunalı, 2010. "Transition to Work in Turkey," First Draft, Koç Üniversitesi.

Yilmazer, Tansel, 2010. "The Profile and Determinants of Household Savings in Turkey," Report for the World Bank, June.