



TÜRKİYE BAROLAR BİRLİĞİ

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI
VE
ZORUNLU BİREYSEL
EMEKLİLİK

24 Şubat 2017
ANKARA

Türkiye Barolar Birliği Yayınları : 345

*Özel İstihdam Büroları ve
Zorunlu Bireysel Emeklilik*

ISBN: 978-605-9446-52-5

Yayıncı Sertifika No: 15566

© Türkiye Barolar Birliği
Ağustos 2017, Ankara

Türkiye Barolar Birliği
Ođuzlar Mah. Barış Manço Cad.
Av. Özdemir Özok Sokađı No: 8
06520 Balgat - ANKARA

Tel: (312) 292 59 00 (pbx)

Faks: 312 286 55 65

www.barobirlik.org.tr

yayin@barobirlik.org.tr

Baskı

Şen Matbaa

Özveren Sokađı 25/B

Demirtepe-Ankara

(0312. 229 64 54 - 230 54 50)

Sertifika No: 14251

**ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI
VE
ZORUNLU BİREYSEL
EMEKLİLİK**

**24 Şubat 2017
ANKARA**

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	7
<i>Av. Prof. Dr. Metin FEYZİOĞLU</i> <i>Türkiye Barolar Birliği Başkanı</i>	
SUNUŞ	11
<i>Av. Kürşat KARACABEY</i> <i>Türkiye Barolar Birliği Yönetim Kurulu Üyesi</i> <i>TBB Emek Komisyonu Koordinatör Üyesi</i>	
TÜRKİYE'DE KİRALIK İŞÇİLİK VE ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI	17
<i>Onur Bakır</i>	
AB'DE KİRALIK İŞÇİLİK VE ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI	35
<i>Prof. Dr. Seyhan ERDOĞDU</i>	
ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİ: SOSYAL SİGORTA DEĞİL RİSKE DAYALI BİR TASARRUF MACERASI	53
<i>Aziz Çelik</i>	
ŞİLİ'DE VE TÜRKİYE'DE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK GİRİŞİMİ	71
<i>Yıldırım Koç</i>	

ÖNSÖZ

Bilindiği gibi, ülkemizde çalışma hayatına ilişkin önemli konuları, özellikle “emeğin hukuku” çerçevesinde değerlendirerek çözüm önerileri geliştirmek amacıyla kurulmuş olan Türkiye Barolar Birliği Emek Komisyonu, 24.02.2017 tarihinde düzenlediği “Özel İstihdam Büroları ve Zorunlu Bireysel Emeklilik” başlıklı bir sempozyumla başarılı çalışmalarını sürdürmektedir.

Sempozyumda yapılan konuşmalar ve sunulan tebliğlerin yanında; özellikle özel istihdam büroları aracılığıyla hayata geçirilecek etkin denetimden yoksun bir “kiralık işçi” uygulamasının, kolayca emeğin ve emekçinin sömürülmesine dönüşebileceği uyarısını da içeren elinizdeki kitapçık; ayrıca “zorunlu bireysel emeklilik ile ekonomiye fon yaratma ihtiyacı” olgularını ele almakta ve Avrupa Birliği mevzuatı başta olmak üzere uluslararası mukayeseye de yer vermektedir.

“Alın teri kurumadan emeğin hakkını veriniz” diyen yüce bir insani kültürün mensupları olarak, şimdiye kadar olduğu gibi bundan sonra da emeğin istismarıyla sonuçlanabilecek her gelişmenin karşısında yer alacağımızı tekrarlayarak; başta Türkiye Barolar Birliği Emek Komisyonu sorumlu Yönetim Kurulu Üyesi Av.Kürşat Karacabey ve Emek Komisyonu Başkanı Av.Ali Çetin Aygün olmak üzere emeği geçen herkese teşekkür ediyorum.

Yararlı olması dileğiyle...

Av. Prof. Dr. Metin FEYZİOĞLU
Türkiye Barolar Birliği Başkanı

**ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI
VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK**

Sunuş

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

Saygıdeğer katılımcılar, şahsım ve Türkiye Barolar Birliği adına öncelikle sizleri saygıyla ve sevgiyle selamlıyorum.

Konferansın açış konuşmasını normalde Türkiye Barolar Birliği Başkanı Sayın Metin Feyzioğlu yapacaklardı. Ancak Metin Feyzioğlu bildiğiniz üzere uzunca bir süredir Türkiye'yi karış karış, şehir şehir, köy köy, mahalle mahalle geziyor. Cumhuriyet hukukunun erdemleri, şu sıralar ufkumuza dayatılmakta olan Ortaçağ anlayışını temsil eden hukukun sakıncaları anlam ve sonuçları konusunda halkı aydınlatmaya çalışıyor insanlarımızı. Ancak Metin Feyzioğlu'nun değerli katılımcılara selam ve saygılarını, konferansa yönelik başarı dileklerini sizlere iletiyorum.

Benim konuşmam esasen sunuş konuşmasıydı, ama Metin Bey katılmadığı için kısmen açış konuşması şeklinde ve fakat yine de kısaca aktaracağım. Bugün tartışılacak konuların ayrıntılarına girmeyeceğim. Yalnız bu tartışılan konuları Türkiye'nin gündemine taşıyan emek politikasına yönelik, özellikle küresel ölçekteki emek politikasına yönelik düşüncelerimi çok genel ve özet olarak aktarmakla yetineceğim.

Konferansın konusunu oluşturan özel istihdam büroları ve zorunlu bireysel emeklilikle ilgili değerli konuşmacılarımız ayrıntılı bilgiler verecekler. Ancak emeğin hukukunun niçin giderek hep kaybeden olduğuna yönelik olarak genel ölçekli birtakım açıklamaları arz edeceğim.

Değerli dostlar, önce kapitalizmden söz etmek istiyorum. İlk tespiti doğru yapmanın önemine vurgu adına, konuyla ilgili her konuşmamda değindiğim bir konuyu yinelemek istiyorum. Son dönemlerde pek çok kişi kapitalizmin acımasızlığını adaletsizliğini anlatabilmek için faturayı vahşi kapitalizme çıkarıyorlar, kesiyorlar. Şahsen bu vahşi kapitalizm tanımlamasından şiddetle rahatsız olanlardanım.

Niye mi? Çünkü vahşi kapitalizm tanımlaması dinleyenlerde, sanki kapitalizmin bir çeşidiymiş gibi, sanki bir de vahşi olmayan kapitalizm varmış gibi, hatta bir de sevimli kapitalizm

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

varmış gibi yanılısamalara neden olabiliyor. Oysaki kapitalizm doğası ve genetik yapısı gereği her hal ve şartta vahşidir. Vahşilik kapitalizmin karakteri, yaratıcı unsuru ve olmazsa olmaz gerekliliğidir. Çünkü kapitalizmin özünde ve ruh kimyasında ne pahasına olursa olsun kâr, daha çok kâr tutkusu ve amacı yatmaktadır. Deyim yerindeyse kâr kapitalizmin kutsalıdır.

Kutsalı kâr olan bir anlayıştan, ahlaki tutum, vicdani duruş veya erdeme değer veriş gibi tavırlar beklemek ise, olsa olsa safdillikle açıklanabilir. İşte bu anlayış girdabına mecbur ve mahkûm olan kapitalizm, başından itibaren ve tarih boyunca sınırsız kâr tutkusunu doyurmak üzere koyulduğu acımasız rekabet yolunda, “başarı” için her yolu kendisine mübah görmüş ve denemiştir.

Bu yollar neler mi? Teknolojik gelişme ve imkânları yer kürenin geleceğini tehdit derecesinde kullanması bir yol. Rüşvet, yolsuzluk, usulsüzlük ve benzeri mekanizmalarla devleti yozlaştırma ve bunları gerekçe göstererek “garson devlet” model tanımlamasıyla devleti giderek küçültme ve hatta etkinliğini sıfırlama yöntemleri belirtilen yollara örnek gösterilebilir. Ama bütün bunlardan daha öncelikli ve daha önemli olarak kapitalizm, sınırsız kâr arzusunu maksimize etme yolunda en çok emekten tasarrufu yeğlemekte. Çünkü maliyeti düşüren, kârı artıran diğer etmenler büyük ölçüde değiştirilebilmesi zor ve riskli belirleyicilerden oluşmaktadır.

Oysaki emek ve emekçi şayet örgütlü değilse ve daha aşağı şartlarda işe razı emek ve emekçiler, ne pahasına olursa olsun bir işe kavuşma hayaliyle rekabete tutuşturulursa, o takdirde emeğin iliklerine değin sömürülmesi ve giderek emekçinin köleleştirilmesi, maliyet girdilerini düşüren, kârı yükselten en etkili, en ucuz, en kolay yöntem olarak görülür ve değerlendirilir.

Üstelik sosyalist ekonomi uygulamalarının özünden kaynaklı olmayan türlü nedenlerle başarısız düşmesinin ardından, 1990’ların başlarından itibaren kapitalizm âdeta köpeksiz köyde değneksiz gezer olmuş, giderek küresel bir ufuk kazan-

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

mıştır. Emperyalist projeksiyonlara da can suyu ikram eden bu gelişme, kendi gerçeklik ve doğrularını önceleme potansiyelini haiz ulus devlet yapılanmalarında ciddi kırılmalara neden olmuştur. Ulus devletler yerine, yine sınırsız kâr tutkusuna odaklanmış büyük sermaye gruplarının ve çok uluslu şirketlerin ikame edildiği yeni dünya düzenini uygulamaya koymuştur.

Bu gelişmeler ekseninde emekçi haklarından açık indirimde bulunma yaklaşımıyla, emekçinin emekçiyle rekabete tutuşturulması, artık ulusal ölçekten uluslararası ölçeğe taşınmıştır. Büyük sermaye oluşumlarının üretim alanlarını son dönemlerde emeğin örgütsüz ve ucuz olduğu coğrafyalara taşınması, bu acımasız gerçekliğin yine acımasız bir yansımasıdır.

İşte değerli dostlar, bugün yaşananlar bu olgusal gerçekliğin ulusal ve uluslararası düzeyde gerçekleşen sonuçlarından ibarettir. Bütün bu gelişmeler uyarınca bugün vatandaş hukukunun kamusal ölçekteki örgütlenmesini temsil eden devlet, giderek küçültülmekte, onun yerine salt daha fazla kâr ölçü alan büyük ölçekli şirketlerin belirleyicisi olduğu yeni hukuk düzenleri yaratılmakta ve dayatılmaktadır.

Bu paralelde neo-liberal anlayışın öngörüsü çerçevesinde gerçekleşen bu gidişata uyarı şeklinde, hep yeni birtakım mekanizmalar da üretilmektedir. Bunlardan ilki, sermayenin ucuz ve çaresiz emekçilerin emek ve mesaisini asgari ücretle satın alıp, ihtiyaç sahiplerine satarak emek üzerinden ticaret yaptığı emek taşeronluğu sistemidir. Ne var ki neo-liberal anlayış bununla da yetinmemiş, şimdilerde en alt düzey koşullar altında emek kiralanması anlamına gelen özel istihdam bürolarını uygulamaya koyuyor. Her iki sistem de emek alıp, emek satmayı veya kiralamayı ve bu suretle emek üzerinden kâr elde etmeyi hak gören bir ahlaksızlığı temsil ettikten başka, sendikalaşmayı grevi ve bu yolla emekçinin hakkını elde etme yolunda pazarlık edebilme gücünü de çok önemli ölçüde ortadan kaldırıyor.

Bu noktada belirtmek isteriz ki, emek örgütlerinin olan bitenin vahamet derecesi karşısında son derece cılız kalan itiraz

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

yöntemlerini de ayrıca sorgulanmaya değer bir durum olarak görmekteyiz. Tıpkı emek taşeronluğu gibi ve kiralık işçi sistemi gibi zorunlu bireysel emeklilik de, devletin sosyal devlet anlayışına küsmesinin, küçülme arzusunun ve vatandaşına güvence oluşturma görevinden sarfınazar etmesinin bir yansıması olarak piyasaya sürülen bir uygulamadır.

Şimdi her iki konuyla ilgili değerli konuşmacılarımız uzman sıfatıyla görüşlerini aktaracaklar. Ben oturum yöneticisi ve konuşmacıları sahneye davet ediyorum.

Oturum başkanı Av. Ali Çetin Aygün Türkiye Barolar Birliği Emek Komisyonu Başkanı, buyurun.

Sendika uzmanı Sayın Onur Bakır, Ankara Üniversitesi Öğretim Üyesi Prof. Dr. Seyhan Erdoğan, Ortadoğu Teknik Üniversitesi Öğretim Üyesi Yıldırım Koç, Doç. Dr. Aziz Çelik yolda birazdan intikal etmiş olacak.

Ben teşekkür ediyorum, başarılar diliyorum. Saygılar sunuyorum.

*Av. Kürşat KARACABEY
TBB Yönetim Kurulu Üyesi
Emek Komisyonu Koordinatörü*

**ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI
VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK**

Konuşmacılar

TÜRKİYE'DE KİRALIK İŞÇİLİK VE ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI

Onur Bakır¹

Bağlama Dair

İşçilik ile kölelik ya da esaret altında çalışmayı birbirinden ayıran en temel farklardan biri; işçi-işveren arasında kurulan iş ilişkisinin iş hukukunun çizdiği çerçeve içinde gerçekleşmesi ve bu çerçevenin “hukukun üstünlüğü” ilkesinden beslenmesidir. Bir başka deyişle “hukukun üstünlüğü” ilkesinin olmadığı koşullarda gerçek anlamda bir iş hukukundan ve bu hukuk üzerine inşa olacak iş ilişkisinden söz etmek güçtür. Hukukun üstünlüğünün ve hukukun temel ilkelerinin tehlike altına girmesi, işçi haklarını da kaçınılmaz olarak riske sokmaktadır.

Türkiye’ye bu pencereden bakıldığında her geçen gün daha da olumsuz bir seyir izleyen bir sürecin yaşandığı söylenebilir. Olağanüstü hal döneminde çıkarılan KHK’lar ile yüz binin üzerinde kamu görevlisi, Anayasaya aykırı biçimde kamu görevinden çıkarılmıştır. Anayasanın 129’uncu maddesine göre memurlar ve diğer kamu görevlilerine savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez. Anayasanın 128’inci maddesine göre kamu görevlilerinin nitelikleri, atamaları ve diğer tüm özlük işleri kanun ile düzenlenir. Dolayısıyla disiplin cezalarının da Kanun ile düzenlenmesine gerekir. Anayasanın 130’uncu maddesine göre öğretim elemanları; Yükseköğretim

¹ DİSK/Sosyal-İş Sendikası Uzmanı.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

Kurulunun veya üniversitelerin yetkili organlarının dışında kalan makamlarca her ne suretle olursa olsun görevlerinden uzaklaştırılmazlar. Son olarak Anayasanın 38. maddesine göre “suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz”.

KHK'lar ile gerçekleştirilen ihraçlar, yukarıda sayılan tüm Anayasa hükümlerine aykırıdır. Kaldı ki Anayasa Mahkemesi'nin içtihat niteliğindeki kararına göre “Bir KHK'nın olağanüstü hal KHK'sı niteliğini taşıyabilmesi için ‘olağanüstü hal ilan edilen yerlerde’, ‘olağanüstü hal süresince uygulanmak üzere’ ve ‘olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda’ düzenlemelerde bulunması gerekir” (1991/6 E., 1991/20 K.). Yüz binin üzerinde kamu görevlisinin kalıcı biçimde kamudan ihracı, Anayasa Mahkemesi'nin bu kararına da aykırıdır. Ancak söz konusu kararında “... Anayasa Mahkemesi... gerçekten bir olağanüstü hal KHK'sı niteliğinde olup olmadıklarını incelemek ve bu nitelikte görmediği düzenlemeler yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapmak zorundadır” diyen Anayasa Mahkemesi, ihraçlara konu olan OHAL KHK'ları ile ilgili yapılan başvuruyu incelememiştir.²

Anayasanın 38. maddesinde vücut bulan masumiyet karnesi ilkesi açıkça ihlal edilmiştir. Bu noktada hükümete yakınlığı ile tanınan Memur-Sen Konfederasyonu'na bağlı Eğitim-Bir-Sen'in yaptığı “Masumiyetini ispat edenler ivedilikle görevlerine iade edilmelidir”³ açıklaması dikkat çekicidir. Bu yaklaşım, hükümete yakın bir sendika ile sınırlı da değildir; bu bizzat hükümet tarafından da benimsenen yaklaşımdır. 685 sayılı KHK ile kurulan “Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu” aynı felsefe üzerine inşa edilmiştir. Anayasaya

² Söz konusu OHAL KHK'larının niteliği ile ilgili olarak: Kerem Altıparmak, 25 Temmuz 2016, “Bu Bir Olağanüstü Hal KHK'si Değildir”, [<http://bianet.org/bianet/hukuk/177136-bu-bir-olaganustu-hal-khksi-degidir>]; Anayasa Mahkemesi kararının kısa bir eleştirisi için: Kerem Altıparmak, 5 Kasım 2016, “Anayasa Mahkemesi İlan Etti: Artık Bir Anayasamız Yok!”

³ <http://mulkiyehaber.net/anayasa-mahkemesi-ilan-etti-artik-bir-anayasamiz-yok/>
<http://www.egitimbirsen.org.tr/ebs/manset/4013/masumiyetini-ispat-edenler-ivedilikle-gorevlerine-iade-edilmelidir>

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

aykırı biçimde kamu görevinden çıkarılanlardan fiilen istenen Komisyon nezdinde masumiyetlerini ispat etmeleridir!

Sonuç olarak hukukun temel ilkelerinin baş aşağı durduğu bir bağlam söz konusudur ve kiralık işçilik bu bağlam içinde uygulanmaktadır. A-tipik bir istihdam biçimi olan ve “modern kölelik” olarak da anılan kiralık işçilik, herkesin aksini bizatihi kendisi ispat edene kadar suçlu sayılabildiği bir ülkede yaygınlaşan bir istihdam biçimi olacaktır.

Türkiye’de ÖİB’ler ve kiralık işçiliğin kısa tarihi

Özel istihdam bürolarına “mesleki anlamda geçici iş ilişkisi kurma” yetkisi veren, bir başka deyişle kiralık işçiliğin yasal dayanağını oluşturan “İş Kanunu ile Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” 20 Mayıs 2016 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girdi. Esasında bu süreç 2002 yılında başladı:

“AKP’nin ilk kez iktidara geldiği 2002 yılına kadar, Türkiye’de işe aracılık hizmetleri kamusal bir hizmet olarak görüldü ve İş-Kur’un tekeline bırakıldı. Sermaye örgütleri özellikle yeni-liberal dönüşümün sistematik bir biçimde uygulamaya konulduğu 1990’lı yıllarda bu tekelin kaldırılmasını, özel istihdam büroların kurulabilmesi ve işçi kiralayabilmesini daha yüksek perdeden talep etmeye başladı. İktidara geldiği günden itibaren çalışma yaşamını “esneklik” ilkesi temelinde yeniden örgütlemeye başlayan AKP, sermaye çevrelerinin bu talebine yanıt vermeyi öncelikli hedefleri arasına koydu.

Bu çerçevede 2003 yılında hazırlanan yeni İş Yasası tasarısı, özel istihdam büroların kurulmasına ve işçi kiralayabilmesine olanak sağlayan bir madde yer aldı. Ancak sendikaların özellikle kiralık işçiliğe şiddetli itiraz etmesi üzerine, iktidarının henüz ilk yılında olan AKP, daha yolun başında sendikal hareketi tümüyle karşısına almamak için kiralık işçiliğe ilişkin düzenlemeyi tasarıdan çıkardı. Bununla birlikte 2003 yılında yürürlüğe giren yeni İş Yasası ile İş-Kur’un işe aracılık hizmetlerindeki tekeli kaldırıldı; özel istihdam bürolarının kurulması

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

ve işe aracılık (iş arayan işçi ile işçi arayan işveren arasındaki bağı kurma) hizmeti verebilmesine olanak sağlandı. Yine 2003 yılında çıkarılan Yeni İş Kurumu Kanunu ve bu Kanun uyarınca yayınlanan Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği ile özel istihdam bürolarına çalışma yaşamının yeni bir aktörü olarak sahneye çıktı.

Özel istihdam büroları ve sermaye çevreleri, bürolara işçi kiralama yetkisi verilmesi talebini her daim gündemde tutarken, AKP iktidarı da sermayenin bu düşünün gerçek olması için gereğini yapacağı sözünü verdi. Ulusal İstihdam Stratejisi'nin oluşturulması sürecinde "kiralık işçilik" bu stratejinin saç ayaklarından biri olarak öngörülürken, AKP hükümeti 2009 yılında sözünü tutmak üzere harekete geçti. Sendikaların tüm itirazlarına rağmen 26 Haziran 2009 günü TBMM'de kabul edilen 5920 sayılı Kanun'la kiralık işçiliğin yasal dayanağı hazırlanmak istendi. Ancak dönemin Cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından bu Kanun yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderildi ve Meclis'te yeniden görüşülmemesi nedeniyle bu Kanun kadük kaldı.

Bu noktadan sonra AKP iktidarı bir strateji değişikliğine giderek, "kiralık işçiliği" sosyal "tarafklar"ın görüşüne sundu ve kiralık işçilik üzerinde bir "mutabakat" arayışına girdi. İşçi ve işveren örgütlerinin katılımıyla yapılan toplantılardan mutabakat çıkmadı; işveren örgütlerinin şiddetle destek verdiği kiralık işçiliğe Türk-İş ve DİSK şiddetle karşı çıkarken, Hak-İş belli şerhler koyarak "mahcup" bir destek sunabildi. Mutabakat çıkmaması üzerine AKP, 2015 yılı Ocak ayında kiralık işçiliği bir torba kanun tasarısı içinde Meclis'e sevk etti. Tasarının Komisyon çalışmaları tamamlansa da, ülkenin olağanüstü gündemi içinde, tasarı 7 Haziran 2015 seçimlerinden önce Meclis Genel Kurulu'nun gündemine alınamadı.

AKP, 7 Haziran'a yetiştiremediği kiralık işçiliği, 1 Kasım seçimleri ile yine tek başına Hükümet olduktan sonra ajandasının başına koydu, 2016 yılı Eylem Planına aldı ve 21 Mart 2016'ya kadar yapılacaklar listesine koydu. 1 Kasım seçimleri öncesi taşeron işçilere verdiği kadro sözünün gereğini yerine

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

getirmeyi sürekli öteleyen AKP Hükümeti, kiralık işçilik için hızla harekete geçerek yeni bir tasarımı 2016 yılı Şubat ayında Meclis'e sevk etti. Tam adı "İş Kanunu ile Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" olan ve bu yazı boyunca "kiralık işçi yasası" olarak anacağımız yasa 6 Mayıs 2016 tarihinde Meclis'te kabul edildi ve 20 Mayıs 2016 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girdi. Böylece AKP sözünü tuttu, büroların ve sermaye çevrelerinin düşünüşüne yerine getirmiş oldu" (Bakır, 2016a, s.48-49).

11 Ekim 2016 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği ile yetkilendirme işlemlerinin detayları düzenlenerek, özel istihdam bürolarına işçi kiralama yetkisi verilmeye başlandı ve böylece kiralık işçilik fiilen de uygulamaya konuldu.

Kiralık işçilik ilişkisinin kurulması

Kiralık işçilik, taşeron vasıtasıyla istihdamı andıran ancak bununla kıyaslandığında çok daha geçici, süresiz ve güvensiz bir istihdam biçimi. Yasadan hareketle kiralık işçilik sisteminin nasıl işleyeceğini şöyle özetlemek mümkün:

"Yasa maddeleri ve yasanın genel çerçevesinden hareketle kiralık işçilik sistemi şu şekilde işleyecek. İşverenler, özel istihdam büroları ile "işçi sağlama sözleşmesi" yapacak. Özel istihdam büroları, "iş sözleşmesi" yaptığı kiralık işçileri, "işçi sağlama sözleşmesi" yaptıkları işverenlere, sözleşmede öngörülen süre boyunca kiralayacak. Kiralık işçiler, kiralandıkları işyerinde, kiralandıkları süre boyunca çalışacak. Kiralık işçilere, emir ve talimatı kiralandıkları işveren verecek; kiralık işçiler bu doğrultuda iş görecek. Yani işveren yetkileri işçinin kiralandığı işyerindeki işveren tarafından kullanılacak.

Bu üçlü ilişki çerçevesinde işverenler, özel istihdam bürolarına "hizmet bedeli" ödeyecek. Özel istihdam büroları, bu hizmet bedeli içinden kendi kar payını ayırdıktan sonra işçilere, işçilerin kiralandıkları dönemle sınırlı olmak üzere, ücret ödeyecek ve işçinin sigorta primini yatıracak. Kiralanma dönemi sona erdiğinde, işçilerin kiralandıkları işyeri/işveren ile bir

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

ilişkisi kalmayacak ve işçiler özel istihdam bürosuna geri dönecek. Bir başka deyişle, kiralık işçilerin işvereni özel istihdam büroları olacak; işçiler ücretlerini ve sigorta primlerini özel istihdam bürosundan alacak; ancak kiralandıkları dönemde fiili işverenlik yetkileri işçiyi kiralayan işveren tarafından kullanılacak” (Bakır, 2016b, s.78).

Kiralık işçiliğe ilişkin sınırlamalar

Yasa ile kamu kurum ve kuruluşlarında kiralık işçi çalıştırılması yasaklanırken; yasanın gerekçesinde ise kamuya getirilen bu yasağın gerekçesi şöyle ifade edilmektedir: “... kamu hizmetlerinin sürdürülebilirliğinin sağlanması ve kamu sektöründe geçici iş ilişkisi kullanımının suiistimale açık olması sebebiyle, kamu kurum ve kuruluşlarında ... geçici işçi çalıştırmayacağı hüküm altına alınmıştır”. Esasında bu gerekçe kiralık işçiliğin ruhunu ve özünü yansıtmaktadır. Kamu yararı için kamu hizmeti sunması gereken kamu kurum ve kuruluşlarında kiralık işçiliğin suiistimal edilebileceği itiraf edilirken; devlete tanınması sakıncalı görülen bu yetki temel amacı kar elde etmek olan özel sektör işletmelerine tanınmaktadır!

Bir diğer sınırlama yeraltı madenlerine ilişkindir. Yasa yer altında maden çıkarılan işyerlerinde kiralık işçi çalıştırılmasını yasaklamaktadır ve yasanın gerekçesinde “İş sağlığı ve güvenliği açısından tehlikeli olan yer altında maden çıkarılan işyerlerinde sektörel sınırlamaya gidilmiştir” derilmektedir. “Soma’da 301 işçinin hayatını kaybettiği toplu işçi cinayetinin yarattığı toplumsal tepkiyi göz önünde bulunduran AKP iktidarı, madenlerde yaşanabilecek yeni işçi cinayetlerinde “kiralık işçilik” üzerinden sorumlu tutulmaktan imtina ettiği için yer altın madenlerinde kiralık işçiliği yasaklamakta ancak en az madenler kadar tehlikeli birçok sektörde (ör. inşaat, hava yolu taşımacılığı, nükleer) kiralık işçiliğe izin vermektedir” (2016a, s.54).

Yasada kiralık işçiliğe ilişkin bazı koşullar, süre ve sayı sınırlandırmaları yer almaktadır. Ancak bu koşul ve süre sınırlandırmaları son derece esnek, sayı sınırlandırmaları ise neredeyse yok hükmündedir. Bunları bir tablo ile özetleyecek olursak:

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

İşçi kiralama koşulu (Kıralık işçi ilişkisinin kurulabileceği haller)	Süre Sınırı	Sayı Sınırı
a) Analık ve ebeveyn izinleri halinde, işçinin askerlik hizmeti hâlinde ve iş sözleşmesinin askıda kaldığı diğer hâllerde (ör. işçinin hastalanması, tutuklanması vb.)	İzin, askerlik ve askı hali süresince	Yok
b) Mevsimlik tarım işlerinde (koşul aranmaksızın)	Yok	Yok
c) Ev hizmetlerinde (koşul aranmaksızın)	Yok	Yok
d) İşletmenin günlük işlerinden sayılmayan ve aralıklı olarak gördürülen işlerde	4 aya kadar (uzatmalarla en fazla 1 yıl)	Yok
e) İş sağlığı ve güvenliği bakımından acil olan işlerde veya üretimi önemli ölçüde etkileyen zorlayıcı nedenlerin ortaya çıkması hâlinde (ör. doğal afet)	4 aya kadar (uzatmalarla en fazla 1 yıl)	Yok
f) İşletmenin ortalama mal ve hizmet üretim kapasitesinin geçici iş ilişkisi kurulmasını gerektirecek ölçüde ve öngörülemeyen şekilde artması hâlinde,	4 aya kadar (uzatmalarla en fazla 1 yıl)	Mevcut işçi sayısının en fazla 4'te 1'i
g) Mevsimlik işler hariç dönemsel arz eden iş artışları hâlinde	4 aya kadar (uzatma yok)	Yok

Görüldüğü üzere mevsimlik tarım işleri ve ev hizmetleri için herhangi bir süre veya sayı sınırı yoktur. Bu iş ve hizmetlerde çalışan işçiler, süreklilik arz eden biçimde kıralık işçi olarak çalıştırılabilecektir. İş akdinin askıya alındığı haller için süre, askı halinin devam ettiği süre ile sınırlanırken; diğer durumlarda ise 4 ay ile başlayan ancak uzatmalarla 1 yıla ulaşabilen bir süre sınırı öngörülmektedir. Sayı sınırı ise yalnızca üretim kapasitesinin öngörülemeyen şekilde artması halinde kurulacak kıralık iş ilişkilerinde söz konusudur; bu durumda kıralık işçi sayısı mevcut işçi sayısının 4'te birini geçemeyecektir.

Altını önemle çizmek gerekir ki, yukarıda belirtilen koşul ve sınırlandırmalara her bir iş için ayrı ayrı bakılacaktır. Yasaya göre yukarıda belirtilen hallerden biri nedeniyle kıralık iş ilişkisi kurulduğu takdirde aynı iş için yeniden işçi kiralabilmesi için 6 ay geçmesi gerekecektir. "Yani yasa işveren için genel bir sınırlama getirmiyor; sadece "aynı iş" için yeniden kıralık işçi çalıştırabilmesi için 6 aylık bir bekleme süresi öngö-

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

rüyor. Örneğin otomobil üreten bir fabrikanın, (a) markasına yönelik sipariş artışından hareketle “kapasite artışı”nı gerekçe göstererek, 100 işçiyi 4 aylığına kiraladı ve 4'er aylık iki uzatma ile toplamda 1 yıllığına çalıştırdığında; aynı markanın üretimi için yeniden işçi kiralayabilmesi için 6 ay beklemesi gerekecek. Ancak (b) markasına yönelik sipariş artışı söz konusu olduğu takdirde, “aynı iş” değil “farklı bir iş” söz konusu olacağı için 6 ay beklenmesi gerekmeyecek... Kaldı ki yukarıda sıralanan koşulların birden çoğunun aynı anda söz konusu olması halinde; işverenler birden çok gerekçeye (koşula) dayanarak işçi kiralayabilecek. Örneğin yaz aylarında müşteri sayısı artan bir otel, dönemsellik arz eden iş artışı nedeniyle işçi kiralayabileceği gibi, o sırada analık iznine çıkan bir işçisi yerine de işçi kiralayabilecek. Yine örneğin bir bakım-onarım işi “aralıklı olarak gördürülen iş” gerekçesiyle işçi kiralama yoluna gidebileceği gibi; iş güvenliği bakımından acil olan bir işi gerekçe göstererek de kiralık işçi çalıştırabilecek” (Bakır, 2016b, s.80).

Dolayısıyla söz konusu koşul ve sınırlandırmalar, kiralık işçiliğin istisnai bir istihdam biçimi olmasını sağlayacak bir nitelik arz etmemektedir. Bu noktada üç soru gündeme gelmektedir: “... (1) işverenlerin ve özel istihdam büroların bu sınırlama ve koşullara uyup uymayacağı; (2) sınırlama ve koşullara uyulup uyulmadığının nasıl ve ne kadar denetlenebileceği; (3) uyulmadığı takdirde uygulanacak yaptırımlar ve bu yaptırımların kiralık işçiliği yasada öngörülen sınırlarına çekip çekmeyeceği. Birinci sorunun yanıtı kanımızca oldukça açık. Nasıl taşeronlaştırmaya ilişkin İş Yasası ve Alt İşverenlik Yönetmeliği'nde öngörülen kural, koşul ve sınırlamalara uyulmadıysa; kiralık işçiliğe ilişkin getirilenlere de uyulmayacak. Kâğıt üzerinde söz konusu yasal düzenlemelere uyuluyormuş gibi yapılırken, fiilen işverenler ve büroların kendi kuralları hüküm sürecek. Muvazaalı (hileli) taşeron ilişkileri yetmiyor-muş gibi; muvazaalı kiralık işçilik uygulamaları Türkiye'nin dört bir yanını saracak. Kiralık işçilik adım adım daimi istihdamın yerini alacak. Tam da bu noktada ikinci soru gündeme geliyor. Esasında bu soruya yanıt vermek için taşeronlaştırmaya ilişkin sınırlama ve koşullara uyulup uyulmadığının ne

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

kadar denetlenebildiğine bakmak yeterli. Taşeronlaştırmaya ilişkin denetim iş müfettişleri ve yargı eliyle yapılıyor. Kiralık işçilikte de aynı durum söz konusu olacak. Taşeron ilişkilerine dair iş müfettişlerinin yaptığı yüzlerce inceleme, mahkemelerde görülen binlerce dava söz konusu. Bunların çoğunda taşeron ilişkilerinin muvazaalı (hileli) olduğu, işverenlerin ve alt işverenlerin (taşeronların) yasal düzenlemelere uymadığı tespit edildi. Teftiş ve davalarla tespit edilen yasa ihlalleri, buzağının sadece görünen kısmı. Türkiye’deki bütün taşeron ilişkileri gerçekten objektif biçimde incelenebilse çok ama çok büyük çoğunluğunun yasa ihlalleri ve hukuk dışı uygulamalarla örüldüğü görülecek. Benzer bir durumun kiralık işçilik için de söz konusu olacağını söylemek, kehanet olmasa gerek. Yasa ile daha da esnetilen esnek bir istihdam biçimi, işverenler ve bürolarca uygulamada esneyebileceği son sınırına kadar esnetilecek. Sayıları ancak yüzlerle ifade edilebilen iş müfettişleri eliyle etkin bir denetim yapılması olanaklı olmayacağı gibi yıllar sürece davalar da çare olmayacak. Üçüncü sorunun yanıtına gelecek olursak, nasıl taşeronlaştırmada bunca teftiş raporu ve yargı kararına rağmen hukuksuzluk hüküm sürmeye devam ettiyse, öngörülen yaptırımlar caydırıcı olmadıysa; kiralık işçilikte de tarihin tekrür etmesi sürpriz olmayacak. Gelineen noktada taşeron sorunu nasıl içinden çıkılmaz bir hal aldıysa, taşeronlaştırmadan çok daha büyük bir sorun yumağı kiralık işçilik bakımından söz konusu olacak. İş Yasası’nın 2. maddesi taşeron ilişkisinin muvazaalı olduğunun tespiti halinde taşeron işçilerinin asıl işverenin işçisi sayılması gibi son derece ağır ve net bir yaptırım öngörüyordu. Kiralık işçilikle ilgili yasal düzenlemelerde böyle bir yaptırım olmadığının altını çizmekte yarar var. Yani kiralık işçiler ne kadar hileli, yasa dışı çalıştırılırlarsa çalıştırılınsınlar, kiralandıkları işyerinin işçisi haline gelemeyecekler” (Bakır, 2016b, s.80-81).

Öte yandan yasaya göre bir işveren işten çıkardığı işçisini, 6 ay beklemek koşuluyla, özel istihdam bürosu üzerinden çalıştırabilecektir. Böylece kiralık işçilik, işçilerin işten çıkarılarak özel istihdam bürosu üzerinden daha düşük hak ve ücretlerle çalıştırılmasına da olanak sağlamaktadır.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

İş sözleşmesi, çalışma koşulları, haklar ve ücretler

Kiralık işçilerle yapılacak iş sözleşmeleri, kiralık işçilerin çalışma koşulları, hak ve ücretlerini ile ilgili özetle şu değerlendirmeler yapılabilir:

“Yasa özel istihdam bürosu ile işçi arasında imzalanacak iş sözleşmesinin türüne ilişkin herhangi bir özel hüküm içermediği için hem belirli süreli hem belirsiz süreli iş sözleşmesi imzalanabilecektir. Ancak her iki sözleşme türünde de büro avantajlı konumdadır. Şöyle ki büro ile işçi arasında üst üste belirli süreli iş sözleşmeleri imzalanırsa bile -İş Yasası'nın 11. maddesinde aranan 'esaslı neden' koşulu mevcut olduğu için- bu sözleşme belirsiz süreli iş sözleşmesine dönüşmeyecek; böylece kiralık işçi iş güvencesinden tümüyle yoksun olacağı gibi -istisnai haller dışında- kıdem tazminatı hakkından da tümüyle mahrum kalacaktır. İstisnai bir istihdam biçimi olan başlangıç ve bitiş tarihi belli belirli süreli sözleşmeler, kiralık işçiler için kural haline gelebilecektir. Bürolar, kiralık işçileri -sözleşmelerini yenilememe- tehdidiyle ağır çalışma koşulları, düşük ücretler ve hak ihlallerine razı edebilecektir.

Görece güvenceli ve işçilik haklarının teminat aldığı belirsiz süreli iş sözleşmeleri, -kiralık işçilik- örneğinde tersi bir işlev görebilecektir. Şöyle ki, sözleşme belirli süreli olsa bile, büronun işçiye ücret ödeme ve işçinin sigorta primini yatırma yükümlülüğü işçiyi kiraladığı süre ile sınırlı olacaktır. Dolayısıyla belirsiz süreli iş sözleşmesi istihdam ve ücret sürekliliği anlamına gelmeyecektir. Bunun da ötesinde, bürolar kiralık işçileri belirsiz süreli iş sözleşmeleri ile kendilerine bağlayabilecek, işçileri çalıştırma zorunlulukları olmadığı gibi işçilerin boşta oldukları sürede başka işyerlerinde çalışmalarını da engelleyebilecektir. Şöyle ki bir tür “çağrı üzerine çalışma” söz konusu olacağı için, bürolar işçileri her an işe çağrılmaya hazır halde bekletmek isteyecek, sözleşmelere koyacakları “cezai şart”lar aracılığıyla çağrıldığında işe gelmeyen işçilere ceza uygulayarak işçileri adeta “yasal prangalara” vurabilecektir. Yasaya göre bir işçinin kiralanmadığı (çalıştırılmadığı) için kıdem tazminatını alarak işyerinden ayrılabilmesi için “3 ay kesintisiz

kiralanmamış olması” gerekmektedir.⁴ Sonuç olarak kiralık işçiliğin doğası ve yasada öngörülen kiralık işçi sistemi, belirsiz süreli iş sözleşmesinin işçi lehine olan boyutlarını da ortadan kaldırmaktadır.

Çalışma koşulları bakımından ise yasa tasarısı aşamasındayken yer alan açık “ayrımcılık yasağı” (eşitlik ilkesi) Meclis meşaisi sırasında tasarından çıkarılmış; yasanın 1. maddesinde “Geçici işçinin, geçici işçiyi çalıştıran işverenin işyerindeki çalışma süresince temel çalışma koşulları, bu işçilerin aynı işveren tarafından aynı iş için doğrudan istihdamı halinde sağlanacak koşulların altında olmaz” şeklinde bir hüküm benimsenmiştir. Muğlak ve esnek bir nitelik taşıyan bu hüküm çalışma koşullarında eşitlik sağlamaktan ve kiralık işçilere daimi işçilerle eşit davranılmasını zorunlu kılmaktan çok uzaktır. Bu koşullarda kiralık işçilerin, kiralandıkları işyerindeki daimi işçilere nazaran, daha ağır ve dezavantajlı çalışma koşullarına sahip olması kuvvetle muhtemeldir. Benzer bir durum, ücretler bakımından da söz konusudur. Tasarıda yer alan “ücrette eşitlik” ilkesi Meclis görüşmeleri sırasında özel istihdam bürosu ve işverenlerin bastırması neticesinde tasarıdan çıkarılmış; böylece kiralık işçilerin asgari ücrete mahkûm edilmesinin önü açılmıştır.

Kiralık işçilik sistemi, işçilerin temel haklarını kısıtladığı gibi işlevsiz ve kullanılamaz hale de getirmektedir. Örneğin kiralık işçinin yıllık ücretli izne hak kazanması için aynı büroda toplam 1 yıl fiilen çalışması gerekecektir. Dolayısıyla aralıklı olarak kiralanana, düzenli olarak çalışmayan bir işçinin yıllık izne hak kazanması 1 yıldan çok daha uzun sürebilecektir. Yasal anlamda kiralık işçiler fazla mesai ücreti ve tatil çalışması ücreti haklarına sahiptir; ancak işçilerin bu çalışmalarını ispatlamaları güç olduğu gibi, iş güvencesinden yoksun oldukları koşullarda bu haklarını talep etmeleri de daha da zorlaşmaktadır. Öte yandan kiralık işçiler, kiralandıkları işyerinin daimi

⁴ Yasaya göre bu sürenin iş sözleşmeleri ile kısaltılması mümkündür. Ancak uygulamada kiralık işçilerin iş sözleşmesinin yapılmasında pazarlık gücü son derece zayıf olduğu için sürenin genellikle 3 ay olarak belirlenmesi kuvvetle muhtemeldir.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

işçisi olmak için kendilerini göstermek ve öne çıkmak isteyebilecekler; dolayısıyla kendi “rıızaları” ile de yasal haklarının peşine düşmeyebileceklerdir.

Kiralık işçiler, primleri düzenli yatmayacağı için sosyal güvenlik haklarından da yararlanama tehlikesi ile karşı karşıyadır. Primi düzenli yatmayan bir kiralık işçinin emekli olmak için gereken prim gün sayısını doldurması çok daha uzun süreceği gibi, primlerinin yatmadığı dönemde sağlık hizmetlerinden yararlanabilmek için ceplerinden GSS primi ödemeleri de kuvvetle muhtemeldir. Yine primlerin düzenli yatmaması kiralık işçilerin, geçici iş göremezlik ödeneği, sürekli iş göremezlik ödeneği, işsizlik ödeneceği, analık ödeneği gibi sosyal güvenlik haklarından da yararlanmalarını çok güç hale getirmektedir” (Bakır, 2016a, s.52-53).

Sendikal haklar

“Yasada kiralık işçilerin sendikal haklarına ilişkin herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Kiralık işçiler, yürürlükteki İşkolları Yönetmeliği’ne göre “İş bulma acentelerinin faaliyetleri” ile “Geçici iş bulma acentelerinin faaliyetleri” 10 sıra numaralı “Ticaret, Büro, Eğitim ve Güzel Sanatlar” işkolunda yer aldığı için, özel istihdam büroları tarafından istihdam edilen kiralık işçiler, bu işkolundaki sendikalara üye olabilecektir. Kiralık işçiler meslekleri, fiilen yaptıkları iş ya da kiralandıkları işyerinin işkolundan bağımsız olarak, 10 no’lu işkolundaki sendikalarda örgütlenebileceklerdir. Kiralık işçiler kiralandıkları işyerinin dâhil olduğu ve/veya kiralandıkları işyerindeki işçilerin örgütlendiği sendikalara üye olamayacak (kiralandıkları işyerinin 10 no’lu işkolunda faaliyet göstermesi istisnası hariç); böylece kiralık işçiler ve daimi işçilerin ortak örgütlenmesi ve mücadelesi söz konusu olamayacaktır.

Kiralık işçiler kiralandıkları işyerinde toplu iş sözleşmesi olsa bile bundan yararlanamayacaktır. Kiralık işçilerin toplu iş sözleşmesi hakkına erişmesi için, işyeri niteliğindeki özel istihdam bürolarında çalışan işçilerin yüzde 50’sinden en az bir fazlasının, işletme niteliğindeki bürolarda çalışan işçilerin

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

ise yüzde 40'ının aynı sendikaya üye olması gerekmektedir. Bu oranların yakalanması çok güç olduğu için, özel istihdam bürolarında toplu iş sözleşmesi imzalanması fiilen olanaklı gözükmemektedir. Bir başka deyişle kiralık işçilerin sendikal örgütlenme vasıtasıyla hak ve ücretlerini iyileştirmesi de mümkün olmayacaktır.

Sonuç olarak sendikal örgütlenme yoluyla kiralık işçilerin hak arama mücadelesine girişmesi; çalışma koşulları, hak ve ücretlerini iyileştirmesinin olanakları son derece sınırlıdır. Bu noktada kiralık işçilere yönelik "işyeri odaklı ve toplu iş sözleşme merkezli" bir sendikal örgütlenme modelinin ötesinde, kiralık işçilerin özgün koşullarına yanıt verebilecek bir örgütlenme modeli ve stratejisine ihtiyaç vardır. Ancak Türkiye sendikal hareketinin içinde bulunduğu durum bu ihtiyaca karşılık vermekten çok uzaktır" (Bakır, 2016a, s.54).

Dünya örnekleri de kiralık işçilerin sendikalaşma oranının daimi işçilere göre çok daha düşük olduğuna işaret etmektedir. Örneğin kiralık işçilerin sendikalaşma oranı Fransa'da yüzde 0,9; İtalya'da: yüzde 1,4-1,7; Hollanda'da yüzde 7; Lüksemburg'da ise yüzde 5'tir (ÇSGB, 2013: 35).

İşçi sağlığı

Kiralık işçiliğin işçi sağlığına etkilerini görmek için Dünya örneklerine bakmak yeterlidir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan rapora göre:

- Büro işçileri, riskler hakkında en az bilgi verilen çalışan grupları arasındadır.
- Belçika, Fransa ve Hollanda'da yapılan araştırmalar, büro işçilerinin diğer işçilere kıyasla daha fazla iş sağlığı ve güvenliği risklerine maruz kaldıklarını ortaya koymaktadır.
- Belçika'da büro işçileri için iş kazası riski diğer çalışanlar için olan riskin iki katından fazladır.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

- Fransa’da oluşturulan iş kazaları endeksinde, ortalama iş kazası oranı 1,94 iken, büro işçileri için bu oran 6,10’dur (ÇSGB, 2013).

Yine birçok çalışma ve araştırma da benzer sonuçlara işaret etmektedir: İtalya üzerine yapılan bir çalışmada kiralık işçilerin iş kazası geçirme oranının, daimi işçilerin iş kazası geçirme oranının 4,41 katı olduğu tespit edilmiştir; Almanya ve Hollanda’da kiralık işçiler istihdamın yüzde 3’ünü oluştururken, iş kazalarının yüzde 13’ünü kiralık işçiler geçirmektedir (Fabiano vd. 2008). Finlandiya’da temel sektörlerde iş kazası sıklığı düşme eğilimi gösterirken, kiralık işçiler için iş kazası sıklığı artmaktadır (Institute For Work & Health, 2014, s.14).

Ölümlü iş kazalarında Avrupa birincisi, Dünya üçüncüsü olan Türkiye’de kiralık işçiliğin işçi cinayetlerini daha da artıracak ve işçilerin sağlığını daha da bozacağını söylemek kehanet olmasa gerek...

Uygulamadan ilk örnekler

Kiralık işçiliğin yürürlüğe girmesinden bu yana Türkiye “olağanüstü” bir dönemden geçiyor. Kiralık işçiliğin uygulamadaki karşılığına ilişkin henüz yayınlanmış resmi bir istatistik yok. Ancak basına yansıyan ilk haberlere göre, kiralık işçilik -tam da öngörüldüğü üzere- yoğun bir sömürü mekanizması olarak işlev görüyor. Bir işçinin deneyimini aktaracak olursak:

“Tam zamanlı çalışanların bile emekli olması zorken haftada 3 gün yatan prim ile emeklilik hayal, emekli olacağımı hiç düşünmüyorum. Eşim tam zamanlı çalıştığı için onun emekliliğini beklemekten başka çaremiz yok. Zaten günlük çalışıp günlük kazandığımız için gelecek planımız neredeyse hiç yok... Ben İstanbul merkezli bir ajansa bağlı olduğum için günlük yevmiyem 60 TL ama başka ajanslara kayıtlı olan arkadaşlarım günlük 40-45 TL’ye çalışıyorlar. Ben yine kendimi bu konuda şanslı görüyorum...”. Bu işçinin bir gün işe gitmezse iki günlük yevmiyesi birden kesiliyor. “Geçenlerde birkaç saat çalıştım ama böbrek sancım tuttu. İzin alıp hastaneye gittim. Kum döktüğüm söylendi. Hemen serum bağladılar. Ajans ara-

yıp bugünkü yevmiyemi vermeyeceğini söyleyince hastanede serum bağlanmış halimin resmini çekip yolladım. Ancak o zaman ertesi günkü yevmiyemi kesmediler” ... “Markette çalışıyorum ama market elemanı değilim. Geçici işçi statüsünde olduğum için benimle konuşmayan işçiler var. Beni kendilerine denk görmüyorlar. ‘Biz kıdemliyiz, sen geçicisin’ havasında davranıyorlar. Tabi çok samimi, sevecen birkaç çalışan da oluyor ama genel hava bu. Bu duruma pek sesimi çıkaramıyorum. Kadrolu işçilerle iyi geçinmek zorundayım yoksa orada çalışmama izin vermezler. Bazen market elemanları gelip bana görevim olmayan işleri veriyorlar ‘Şu reyonu düzenle, temizle, onu getir, bunu götür...’ Yapmak zorundayım ve yapıyorum. Ajansın değil marketin kiralık elemanı gibisin. İtiraz hakkın ve lüksün yok. Ne istenirse yapıyorsun” (Günlük Evrensel Gazetesi, 4 Şubat 2017, “Kiralık işçilik mi, kiralık kölelik mi?”).

Benzer deneyim ve hikâyelerin önümüzdeki dönemde daha sık yaşanacağını öngörmek olanaklı. Ancak bunun da ötesinde kiralık işçiliğin sendikasızlaştırma ve işçileri daha düşük ücretlerle, iş güvencesinden ve temel haklardan yoksun bir biçimde çalıştırma amacıyla yaygın biçimde kullanılacağını söylemek olanaklı. Çalışma yaşamının Türkiye’ye nazaran çok daha kurallı ve düzenli olduğu Avrupa ülkelerinde bile kiralık işçiliğin çalışma yaşamını nasıl alt üst ettiği, kural dışı çalışmanın ve yoğun emek sömürüsünün vesilesi olduğunu gösteren çok sayıda çalışma mevcut.

Almanya’da IG Metall Sendikası tarafından yapılan bir araştırma, şirketlerin kiralık işçiliği acil personel ihtiyaçlarını gidermek için değil, kalıcı veya uzun dönemli sözleşmelerle işçi istihdam etmekten kaçınmak ve ihtiyacı kiralık işçiler yoluyla gidermek amacıyla kullandığı göstermektedir. Kiralık işçilik, işçilerin ücretlerini düşürmek için bir araç olarak kullanılmaktadır, örneğin BMW 2011 yılında Leipzig’deki fabrikasında çalışan işçileri kiralık işçi bürosu üzerinden yeniden kiralayarak ücretlerini yüzde 40 düşürmeyi başarmıştır (Korkmaz, 2014, s.78). Bu gerçeklik, Ken Loach tarafından “İşte Özgür Dünya” filmi ile beyazperdeye de taşınmıştır...

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

Sonuç: Yaşasın hürriyet!

Hukukun temel ilkelerinin her geçen gün daha çok yok sayıldığı Türkiye’de, hayatını emeğiyle kazananların tüm hakları tehlike altındadır. Hukuk devletinin görece daha işlerlik kazandığı ülkelerde dahi kiralık işçiliğin işçilerin haklarını kısıtlamak, ücretlerini düşürmek ve işçileri iş güvencesinden yoksun bırakmak için kullanıldığı göz önünde bulundurulduğunda; Türkiye’de kiralık işçiliğin çok daha ağır sonuçlara yol açacağını söylemek mümkündür.

Modern kölelik olarak adlandırdığımız kiralık işçiliğe karşı emeğin hürriyetini savunmak gerek. Modern diktatörlüğe karşı ise memleketin hürriyetini... İşçiler ve memleket için; yaşasın hürriyet!

Kaynakça:

- Bakır, O. 2016(a). “Teoride ve Pratikte Kiralık İşçilik”. *Birikim*. Sayı 328/329. s.48-55.
- Bakır, O. 2016(b). “Çuvala Sıgmayan Mızrak: İşçinin Haklarına, Onuruna ve Sağlığına Bir Saldırı Olarak Kiralık İşçilik Yasası. *TTB Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*. Sayı 58-59, s. 77-88.
- ÇSGB (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı). 2013. “Özel İstihdam Büroları Aracılığı İle Geçici İş İlişkisi Çalışma Meclisi Hazırlık Toplantısı Raporu”.
- <http://www.egitimbirsen.org.tr/ebs/manset/4013/masumiyetini-ispate-edenler-ivedilikle-gorevlerine-iade-edilmelidir>
- Fabiano, B., Currò, F., Reverberi, A.P. & Pastorino, R. 2008. “A statistical study on temporary work and occupational accidents: Specific risk factors and risk management strategies”. *Safety Science*. Sayı 46: 535-544.
- Günlük Evrensel Gazetesi. 4 Şubat 2017. “Kiralık işçilik mi, kiralık kölelik mi?”. [<https://www.evrensel.net/haber/306939/kiralik-iscilik-mi-kiralik-kolelik-mi>].

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

Institute for Work & Health (Toronto). 2014. "Understanding The Management Of Injury Prevention And Return To Work In Temporary Work Agencies (Final Report)". https://www.iwh.on.ca/system/files/documents/maceachen_et_al_final_report_july_2014_injury_prevention_and_return_to_work_in_temporary_work_agencies.pdf (01.07.2016).

Kerem Altıparmak, 25 Temmuz 2016, "Bu Bir Olağanüstü Hal KHK'si Değildir", [<http://bianet.org/bianet/hukuk/177136-bu-bir-olaganustu-hal-khk-si-degildir>].

Kerem Altıparmak, 5 Kasım 2016, "Anayasa Mahkemesi İlan Etti: Artık Bir Anayasamız Yok!" [<http://mulkiyehaber.net/anayasa-mahkemesi-ilan-etti-artik-bir-anayasamiz-yok/>].

Korkmaz, E, E. "Kıralık İşçi Büroları: İşçi Sımsarlığı Virüsü". *DİSK-AR Dergisi*. Sayı 1: 74-83.

AB'DE KİRALIK İŞÇİLİK VE ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI

Prof. Dr. Seyhan ERDOĞDU

Teşekkür ediyorum Sayın Başkan. Öncelikle beni bu panele konuşmacı olarak davet ettiği ve değerli panelistlerle birlikte, işçi sınıfı açısından çok önemli iki konuyu sizlerle tartışma imkânı sunduğu için Türkiye Barolar Birliğine çok teşekkür ediyorum. Hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Ben aynı zamanda Türk Sosyal Bilimler Derneği Genel Sekreteriyim, derneğim adına da burada bulunan bütün katılımcıları ve heyeti saygıyla selamlamak istiyorum.

Değerli arkadaşlar, benim konum Avrupa Birliğinde kiralık işçilik. Avrupa Birliği ülkelerinde kiralık işçilik dediğiniz zaman bir yandan Avrupa Birliği mevzuatını bir yandan da tek tek Avrupa ülkelerinde birbirlerinden oldukça farklı uygulamaları ele almak gerekiyor. Zaman darlığı nedeniyle bu çok geniş konuyu mümkün olduğu kadar kısa başlıklar halinde sunmak istiyorum.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK



Aslında özel istihdam büroları vasıtasıyla kiralık işçilik ilk kez 1950'lerden sonra ABD'de yaygınlaşmıştır. Sizlere o dönemden kalma bir resimli reklam göstermek istiyorum. Reklam Amerika'daki Kelly Girl (Kelly Kızı) isimli ünlü özel istihdam bürosunun geçici iş ilişkisi içerisinde işe yerleştirdiği kadınlara ilişkin. Ağzında kalem tutan bir genç kadın resminin yanında şunlar yazıyor.

Asla-Asla Kızı (Kelly Girl Firmasının Buluşu)

- Asla izne veya tatile çıkmaz.
- Asla zam istemez.
- Asla boş zamanları için size bir kuruş maliyeti olmaz. (İş yükü düşünce siz de onu istihdamdan düşürürsünüz!)
- Asla soğuk algınlığı olmaz, diski kaymaz ya da dişi ağrımaz. (Olsa da sizin için çalıştığı zamanlarda olmaz!)
- Asla size işsizlikle ya da sosyal güvenlik ödemeleri ile ilgili bir prim yükü getirmez. (Bu işlemlere ilişkin bürokrasi de olmaz!)

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

- Asla yan ödemelere yol açmaz (Bordrodaki her doların yüzde 30'u yan ödemelerdir!)
- Asla memnuniyetsizliğe yol açmaz (Eğer Kelly Kızımız işinize yaramazsa ödeme yapmazsınız!)

Fortune 500 listesindeki şirketlerin 499'u Kelly Hizmetlerini kullanıyor... 500'üncü, seni de istiyoruz!

Kaynak: The Office, Ocak 1971, s.19.

“Asla asla demeyen kız”, 1950'li yıllarda “Kelly Girl” firmasının buluşuydu. Kelly Kızlarının tanıtımı da kiralık işçilik yaklaşımına uygun olarak bir ürün reklamı şeklinde yapıyordu. Daha sonra firma, mavi yakalı erkek işçileri de benzer bir reklamla kiralık işçi olarak piyasaya sundu. Kiralık kadın ofis işçileriyle işe başlayan firma, kiraladığı işçi profili genişleyince, 1966 yılında adını Kelly Hizmetleri olarak değiştirdi. 2015 yılı itibarıyla, Kelly Hizmetleri 8,100 çalışanı, 5.5 milyar ABD Doları satış geliri olan; dünyanın çeşitli ülkelerinde ofisleri bulunan küresel bir şirket... 2006 yılından bu yana Türkiye’de de ofisleri var.

1950'lerde Amerika Birleşik Devletlerinde başlayan ve günümüzde Avrupa Birliği ülkeleri dahil tüm dünyada yaygınlaşan özel istihdam büroları yoluyla işçi kiralamada temel yaklaşım, bugün de 1950'li yılların Kelly Kızı yaklaşımının dışına çıkmış değil: Mümkün olan en düşük işgücü maliyetleriyle, yani en düşük ücretler ve en az sosyal haklarla sendikasız işçi çalıştırmak isteyen işverenlere işçi kiralamak....

Konumuz Avrupa Birliğinde kiralık işçilik olduğu için Amerika Birleşik Devletlerindeki kiralık işçilik üzerinde durmayacağım. Ancak Amerika Birleşik Devletlerindeki kiralık işçilik olayı, özel ilgi hak eden bir alandır. Amerika’da kiralık işçilere “geçici” anlamında kısaca “temps” denir. Amerika Birleşik Devletlerinde “temps”lerin önemli bir bölümü de “permatemps”ler yani “daimi-geçiciler” haline dönüşmüştür. “Permatemps”ler kiralık işçinin belirli bir firmada çalışacağı süre için bir üst sınır konmadığı hallerde yaygınlaşan, “geçici

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

statünün bütün dezavantajları ile daimi çalışma” olarak tanımlanabilir. Bir başka “permatemps” tanımı da kişinin tüm çalışma hayatının farklı şirketlerde geçici çalışmaya dönüşmesi ve geçiciliğin daimileşmesidir. Geçici kiralık işçiliğin daimileşmesi süreci son yıllarda özellikle 2008 mali krizinden sonra Avrupa Birliği ülkelerinde de yaşanmaktadır.

1950’lerden bu yana kiralık işçilikte temel yaklaşım değişmemekle birlikte sektörün büyük bir dönüşüm geçirdiği söylenebilir. Günümüzde özel istihdam büroları ve işçi kiralama, küresel çapta bir iş alanı haline dönüşmüş bulunuyor. Özel istihdam büroları, uluslararası ölçekte ilk kez 1967 yılında Paris’te kurulan Özel İstihdam Hizmetleri Uluslararası Konfederasyonunun (CIETT) çatısı altında örgütlenmişlerdi. CIETT’in önemli bir kuruluş amacı, ILO’nun iş ve işçi bulma hizmetlerinde kamusalılığı koruyan politikasını değiştirmektir. ILO’nun 1933 tarih ve 34 sayılı “Ücretli istihdam Büroları Hakkında Sözleşme”si, kazanç elde etme amacı ile faaliyet gösteren özel istihdam şirketlerinin kapatılmasını öngörmüştü. 1948 tarih ve 88 sayılı “İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Sözleşmesi” ile de bu hizmetlerin kamu eliyle parasız olarak sunulması öngörüldü. 1949 yılında kabul edilen 96 sayılı “Ücretli İstihdam Büroları Sözleşmesi” ile ILO’nun yaklaşımı yumuşatıldı ve ücretli istihdam bürolarının kaldırılıp kaldırılmaması konusunda üye ülkelere seçim hakkı tanındı. 1990 lı yıllar tüm dünyada, neo-liberal politikalara paralel olarak işgücü piyasalarında geçici çalışma biçimlerinin hızla yaygınlaştığı ve özel istihdam bürolarının işçi kiralamadaki rollerinin güçlendiği yıllar oldu. 1997 yılında kabul edilen 181 sayılı ILO sözleşmesi ile “özel istihdam bürolarının işgücü piyasasının iyi işleyişinde olumlu bir rol oynayabileceği” kabul edildi; bu şirketlerin gerek yerel gerek küresel düzlemde işçi kiralamaya ilişkin faaliyetleri de açıkça tanımlandı ve düzenlendi.

CIETT Avrupa Birliği ülkelerinde kiralık işçiliğe ilişkin düzenlemelerin liberalleşmesi için Avrupa Komisyonu nezdinde de yoğun bir çaba sarf etti. İspanya (1994), İtalya (1997+ Biaggi değişikliği 2003), Almanya (1992-1997, 2004 Hartz reformları),

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

Finlandiya (1993), İsveç (1993), Hollanda (1998 ve 2003) ve Yunanistan (1999) bu doğrultuda düzenlemeler yaptılar. 2005 yılında CIETT'in Avrupa Bölgesel Örgütü olan EUROCIETT kuruldu. 2008 yılında da Avrupa Birliği, CIETT'in uzun süredir beklediği, kiralık işçiliği Avrupa Birliği ölçeğinde düzenleyen "Aracılar Vasıtasıyla Geçici Çalışma" Direktifini kabul etti.

2005 yılında Sekretaryasının Belçika'ya taşıyan CIETT, 2016 yılında adını Dünya İstihdam Konfederasyonu (WEC) olarak değiştirdi. Bugün WEC, farklı ülkelerden 260.000 özel istihdam şirketini temsil eden 50 ulusal federasyonun ve ayrıca 8 çokuluslu özel istihdam şirketinin üye olduğu küresel bir çatı örgütüdür. Afrika/Yakın Doğu, Kuzey Asya, Güney Asya, Kuzey Amerika, Güney Amerika ve Avrupa olarak 6 bölgesel ofise sahip olan WEC'e üye şirketlerde, 1 milyon 500 bin personel istihdam ediliyor. CIETT'e şirket kimliğiyle üye olma hakkını taşıyan 8 çokuluslu özel istihdam şirketi, Adecco, GI Group, Kelly Services, Manpower Group, Randstad, Recruit, Trenkwalder ve USG People'dır. Bu şirketler, dünyadaki kiralık işçilik sektörünün temel aktörleridir. Örneğin dünyadaki en büyük küresel kiralık işçi şirketlerinden bir tanesi olan Manpower, daha 1999'da kendisini "dünyanın en büyük özel sektör işvereni" olarak tanıtmaktaydı. Çünkü o tarihte tüm dünyada 2,1 milyon işçi, Manpower'ın kiralık işçisi olarak çalışmaktaydı. Manpower şirketi 1948 yılında Amerika'da kuruldu, ama daha sonra 1956'da İngiltere'ye, 1957'de Fransa'ya geldi ve şimdi artık Türkiye dahil dünyanın bütün pazarları Manpower'ın faaliyet alanı. 1960 yılında Hollanda'da kurulmuş olan Ranstad ise Hollanda'dan sonra diğer Avrupa ülkelerine, ABD'ye ve tüm dünyaya yayıldı.

2004 yılında İstanbul'da kurulmuş olan Özel İstihdam Büroları Derneği (ÖİBD) 2008 yılında Konfederasyonun Türkiye üyesi olarak kabul edilmiştir. Manpower, Ranstad, Kelly ve Adecco'nun Türkiye'deki şirketleri de ÖİBD'nin üyesidir. Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de kiralık işçilikte çokuluslu şirketlerin sektör payının önemli olacağı söylenebilir.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

WEC'nin 2017 Yıllık Raporundaki verilere göre 15,6 milyonu ABD'de olmak üzere her yıl yaklaşık 43 milyon işçi, özel istihdam şirketleri aracılığıyla kiralanıyor. Bu işçilerin yüzde 17'si öğrenci, yüzde 31'i 25 yaşından küçük ve yüzde 44'ü kadındır. Küresel anlamda çalışanlar içinde kiralık işçiliğin oranı yüzde 1,7 iken bu oran ABD için yüzde 2,2; Japonya için yüzde 2; Avrupa içinse yüzde 1,9.

WEC verilerine göre cirolar hızla yükseliyor; 2015 yolu itibarıyla yüzde 8,6'lık bir büyüme sağlamış olan şirketlerin kiralık işçilikten elde ettikleri satış gelirleri 374 milyar Avro. ABD bunun yüzde 31'ine, İngiltere yüzde 11'ine, Japonya yüzde 10'una sahip. Daha sonra sırasıyla Çin, Almanya, Fransa, Avustralya ve Hollanda geliyor.

Büyük özel istihdam büroları yaklaşık 535 milyon Avro harcama yaparak 4,9 milyon işçiye eğitim veriyor. Bazı Avrupa ülkelerinde eğitim için sağlanan kaynaklar, şirketler ve sendikalar vasıtasıyla kurulmuş olan ikili fonlar tarafından yönetiliyor. Bu fonların bazılarında şirketler katkıda bulunuyor, bazılarında işçi/işveren katkısı birlikte sağlanıyor.

Avrupa'da özel istihdam büroları kamu istihdam örgütleriyle çok yakın işbirliği yapıyorlar. Mesela Belçika'da kamu istihdamı için çıkan ilanların yüzde 66'sını özel istihdam büroları karşılıyor. Hollanda, İngiltere İtalya ve Danimarka'da da benzer bir yapı geçerli.

Küresel özel istihdam bürolarının küresel sendikalarla da ilişkileri var. WEC'nin karşısında "sosyal ortak" olarak dünyadaki hizmet sendikalarının üye olduğu bir işkolu federasyonu olan UNI Global Küresel Sendika Federasyonu var. WEC şirket sosyal sorumluluğu kapsamında bir "davranış ilkeleri" metni benimsemiş bulunuyor. Ayrıca UNI Küresel sendika Federasyonu, Adeco, Kelly Services, Manpower Group, Randstad, Olympia ve USG People ile temel işçi haklarını korumaya yönelik çerçeve anlaşmaları imzalamış durumda. Avrupa düzeyinde EUROWEC'nin karşısında "sosyal ortak" olarak UNI Avrupa bulunuyor.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

Tüm dünyada kiralık işçiliğin yaygınlaşması gerçeğinin arkasındaki nedenlere de kısaca değinmek istiyorum. Birinci neden talep yönlü olarak ortaya çıkıyor. Enformasyon teknolojilerindeki gelişme, esnek üretim sistemlerindeki gelişme, esnek yönetim biçimlerindeki gelişme ve bu süreçlerle karşılıklı etkileşim içinde olarak esnek çalışma biçimlerindeki gelişmenin, 1980 sonrasının yani küresel kapitalizmin neoliberal döneminin genel özelliği olduğunu biliyoruz. Kiralık işçilik de özellikle 1990'lı yıllardan sonra sayısal esneklik ve ücret esnekliği sağlayarak işgücü maliyetlerini azaltan bir esnek çalışma biçimi olarak işveren taleplerine paralel olarak artıyor. İkinci neden ise arz yönlü: Gerek yapısal gerekse konjonktürel işsizliğin arttığı, sosyal hakların daraldığı, gelir eşitsizliklerinin keskinleştiği ekonomilerde düzenli, daimi iş bulamayan kesimler, düşük gelirli yaşamlara mahkum olan gençler, kadınlar, öğrenciler, emekliler, özel istihdam büroları vasıtasıyla kiralık işçiliği, çalışma yaşamına girmek ve bir gelir elde edebilmek için bir çıkış yolu olarak görüyorlar. Ekonomik olmayan nedenlerle kiralık işçiliğin tercih edilmesinin ise ağırlıklı olmadığı söylenebilir. Kiralık işçiliğin yaygınlaşmasının üçüncü nedeni ise yeni değerlendirme alanları arayan sermayenin sektöre yönelmesidir. Öyle ki istihdam hizmetlerinde önce kamu tekelinin kaldırılması, daha sonra da sektörün özelleştirilmesi için küresel, bölgesel ve yerel düzeylerde sistemli bir uğraş veren özel istihdam şirketleri, sektörü, küresel bir yatırım alanı olarak adeta kendi sistemli çabalarıyla yaratmışlar ve geliştirmişlerdir. Sadece küresel istihdam şirketleri değil onlarla işbirliği halinde Uluslararası Para Fonu, OECD, işveren örgütleri, Avrupa Birliği kurumları gibi küresel güç merkezlerinin de sektörün gelişiminde önemli rolleri olmuştur. Bu örgüt ve kurumlardan gelen baskılar sonucunda Avrupa'da pek çok hükümet 1990'lı yıllarda yasal düzenlemeler yaparak kiralık işçiliği düzenlemek yoluna gitmiştir. 1980'li yıllarda kiralık işçilik Yunanistan, İtalya, İspanya ve İsveç'te yasaktı. 2000'li yıllara gelindiğinde bu ülkelerde yasakların kalktığını, kiralık işçiliğin zaten yasal olduğu ülkelerde ise kiralık işçi temini sözleşmelerinde maksimum sürelerin uzatıldığını ve sözleşmelerin yinelenenebilmesine ilişkin maksimum sayıların artırıldığını görüyoruz.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

Avrupa Birliğinde Geçici Şirket İşi (Temporary Agency Work-TAW) üzerine çeşitli araştırmalar mevcut. AB Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı (EUROFOUND) tarafından yürütülen 2008 tarihli karşılaştırmalı bir inceleme, Avrupa Birliğinde kiralık işçiliğin, önemli ve çoğu ülkede hızla büyüyen bir sektör olduğunu ortaya koyuyor. Araştırma ayrıca kiralanan işçilerin nitelikleri ve görev tecrübeleri, görevlendirmelerin sayısı ve süresi, toplu pazarlık biçimleri ve benzeri konularda sektöre ilişkin düzenlemeler açısından önemli ulusal farklılıklar olduğunu da gösteriyor.(https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef0899en.pdf)

UNI Europa ve EUROCIETT tarafından yaptırılan 2015 tarihli bir başka araştırma da AB’de aracı şirketler vasıtasıyla geçici işçiliği, diğer çalışma biçimleriyle karşılaştıran güncel bulgular sunuyor. (http://www.weceurope.org/fileadmin/templates/eurociett/docs/Social_dialogue/joint_project_2013/Final_report_IDEA_Consult__How_temporary_agency_work_compares_with_other_forms_of_work_.pdf)

Avrupa Parlamentosu tarafından yaptırılan 2013 tarihli bir araştırma da AB’de özel istihdam şirketlerinin rolü ve faaliyetleri üzerine genel bilgilerin yanı sıra İngiltere, Almanya, Danimarka, Belçika, İtalya ve Polonya’daki ülke uygulamalarını anlatıyor. ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/507459/IPOL-EMPL_ET\(2013\)507459_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/507459/IPOL-EMPL_ET(2013)507459_EN.pdf))

Bu çalışmalardan elde edilen bulgulara dayanarak AB’nde geçici işçilerin özelliklerine ilişkin şu tespitlerde bulunabiliriz:

Avrupa Birliğinde Geçici Şirket İşi kapsamında istihdam edilen kişi sayısı 2,318 -3,370 milyon arasında değişiyor ve bu kişiler toplam ücretli istihdamın yüzde 1,1-1,6’sını oluşturuyor. Bu alanda önde gelen ülkeler Almanya, Fransa, Hollanda ve İngiltere. 2008 krizi döneminde sayılarda azalma olmakla birlikte genelde sayısal bir yükseliş eğilimi görüyoruz. Kiralık işçilik yeni üye ülkelerde oldukça sınırlı (örneğin Estonya, Bulgaristan, Litvanya ve Malta’da toplam ücretlilerin yüzde 0,5’i.)

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

Bu geçici şirket işçilerinin kişisel özelliklerine baktığımızda yüzde 61 oranında erkek olduklarını görüyoruz. Toplam ücretli istihdamın yüzde 9'u 15-24 yaş arasıyken kiralık işçilerin yüzde 21,6'sı 15-24 yaş arasında. Toplam istihdamın yüzde 21,1'i vasıfsız kategorisine giriyorken, kiralık işçilerde bu oran çok daha yüksek: yüzde 28,1. Toplam istihdamın yüzde 92,9'u ülke vatandaşları; kiralık işçilikte ise bu oran yüzde 84,3. Özetle bazı ülkelerde kadın erkek sayıları yakın olmakla birlikte sektörde istihdamın erkek, genç, vasıf düzeyi düşük bir profil çizdiğini ve göçmen işçilerin oransal olarak daha fazla olduğunu söyleyebiliriz.

Ülkeler arasında farklılıklar olmakla birlikte sektörel dağılım açısından, şirket işçilerinin yarısından fazlasının hizmet sektöründeki kullanıcı firmalara (yüzde 56,1) kiralandığını görüyoruz. Bununla birlikte, imalat ve inşaat sektörünün sektörel dağılımda hâkim olduğu küçük bir ülke grubu da var: Örneğin Slovakya'da bu oran yüzde 60,9'a ulaşıyor ve bunu Çek Cumhuriyeti, Fransa, Avusturya ve İtalya takip ediyor (her biri yaklaşık yüzde 52). Sadece imalat sanayii göz önüne alındığında, Slovakya bu oranın en yüksek olduğu ülke (yüzde 58), bunu İtalya (yüzde 48,8), Polonya (yüzde 44,0) ve Macaristan (yüzde 40,9) izliyor. Buna karşılık, şirket işçilerinin inşaat sektöründeki oranının en yüksek olduğu ülkeler Romanya (yüzde 19,5), Avusturya (yüzde 18,3), Fransa (yüzde 17,7) ve Çek Cumhuriyeti (yüzde 13,8).

Özel istihdam büroları, iş bulma açısından önemli bir başvuru merkezi rolü oynuyor. AB'de işsizlerin ortalama yüzde 22,5'i iş ararken özel istihdam şirketlerine başvuruyor; bu oran örneğin Hollanda'da yüzde 42'yi buluyor. Tüm AB'de 27.000 özel istihdam şirketi var ancak bunların yüzde 36'sı Hollanda'da ve İngiltere'de yoğunlaşmış bulunuyor. Bu şirketlerdeki personel sayısı da İngiltere'de 136.000 kişi ile Kıbrıs'ta 200 kişi arasında değişiyor. AB'deki geçici istihdam şirketlerinin satış gelirlerinin toplamı 2010 yılı itibariyle 111 milyar Avro. Toplam satış gelirlerinde yüzde 27,8 ile İngiltere başı çekmekte, arkasından Fransa, Almanya ve Hollanda gelmekte. Bu dört ülkenin toplam satış gelirleri içindeki payı yüzde 51,4'tür.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

Avrupa Birliğine üye ülkelerde kiralık işçiliğin yasal çerçevesinin belirlenmesinde ilgili ILO Sözleşmelerinin ve Dünya Ticaret Örgütü'nün hizmet ticaretine ilişkin -Avrupa Birliği'nin de uymak zorunda olduğu- kurallarının rolü vardır. ILO sözleşmelerine yukarda değinmiştik. DTÖ Hizmet Ticaretine İlişkin Genel Anlaşması (GATS), her üye ülkenin, hizmetlerin liberalizasyonu için belirli taahhütlerde bulunmasını öngörmektedir. Özel istihdam büroları tarafından sağlanan hizmetler, "personelin yerleştirilmesi ve tedarik hizmetleri" olarak adlandırılır. 2006'da Avrupa Birliği ve diğer DTÖ üyeleri arasında bu hizmetlerin serbestleştirilmesine ilişkin bir Çerçeve kabul edilmiştir, ancak bu Çerçevenin yürürlüğe girmeden önce tüm Avrupa Birliği üyesi ülkelerce onaylanması gerekmektedir.

Avrupa Birliği düzeyinde kiralık işçiliğin genel yasal çerçevesi, 19 Kasım 2008 tarih ve 2008/104/EC sayılı Aracı Vasıtasıyla Geçici İş Direktifiyle çizilmiştir. Üye ülkelerin 5 Aralık 2011 tarihine kadar Direktifi iç hukuklarına aktarmaları da hükme bağlanmıştır. Direktifin belirtilen amacı, geçici iş vasıtasıyla esnek çalışma modellerinin ve istihdamın artırılması ve geçici işe dair üye ülkeler arasındaki uygulama farklılıklarının önlenmesidir. Direktifin çıkarılma nedenlerinin sayıldığı giriş kısmında, geçici işin hem işverenlerin esneklik gereksinimlerini hem de çalışanların iş ve özel hayatlarını bağdaştırmalarını sağlayacağı belirtilmektedir.

AB, esas itibariyle liberal bir ekonomik bütünleşme üzerine kurulmuş olan bir birliktir. AB'de piyasa inşa eden ekonomik politikaların yanı sıra, bu liberal politikaların tarım, balıkçılık ve bölgeler üzerindeki olumsuz etkilerini hafifletmeye yönelik piyasa düzelter politikalar da geliştirilmiştir. Gene bu liberal entegrasyonun, insanlar, çevre ve çalışanlar üzerindeki olumsuz etkilerini hafifletmeye yönelik sosyal politikalar da benimsenmiştir. 2008 Direktifi de bir yandan istihdam hizmetleri alanında liberal bir ekonomik bütünleşme sağlamaya bir yandan da diğer atipik istihdam biçimlerinde olduğu gibi, ücretlerin azalmasına, çalışma koşullarının kötüleşmesine ve sos-

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

yal hakların daralmasına yol açabilecek olan kiralık işçiliğin en kötü etkilerini hafifletmeye yöneliktir. Gerçekten de Direktife kiralık işçiler için asgari koruma koşullarının iyileştirilmesinin hedeflediği belirtilirken, üye ülkelerde geçici işçi kiralamaya konulmuş kısıtlama ve yasaklamaların kaldırılması gerektiği de açıkça ifade ediliyordu. Direktife göre kiralık işçilik uygulamaları, geçici çalışanların korunmasına; iş sağlığı ve güvenliği gereklerine; işgücü piyasalarının düzenli işleyişine; kötüye kullanmaların önlenmesine yönelik kısıtlamalar dışında herhangi bir yasaklama veya kısıtlamaya tabi olamayacaktır.

2008 Direktifi önce işçi ve işveren temsilcilerinin ortaklaşa geliştirecekleri bir metin olarak hazırlanmak istendi. Sosyal ortaklar, geçici işi 18 Mart 1999'da imzaladıkları Belirli Süreli İş Çerçeve Sözleşmesine dahil etmemeyi kararlaştırdılar ve geçici iş için benzer bir sözleşme sağlamak istediklerini açıkladılar. Ancak yapılan müzakereler bir sonuç vermedi ve işçi ve işveren temsilcileri, iki yıl sonra 2001'de konu üzerinde anlaşmaya varamadıklarını AB Komisyonuna bildirdiler. Bunun üzerine yaklaşık bir yıl sonra 2002'de Komisyon bir taslak direktif hazırladı. Bu taslak metin uzun müzakerelerden sonra 2008 yılında benimsendi. Direktifin benimsenmesi sürecinde işçi ve işveren taraflarının en çok tartıştıkları konu, kiralık geçici işçilerin hakları açısından hangi işçi kesimiyle karşılaştırılacağı konusuydu. Direktif, kiralık işçinin, "kullanıcı işletme, o iş için bir kişiyi aracısız kendisi doğrudan istihdam etseydi geçerli olacak çalışma haklarına"na sahip olması gerektiğini hükme bağladı.

Geçici işçi ile geçici iş şirketi arasında belirli süreli veya belirsiz süreli iş sözleşmesi veya iş ilişkisi mevcut olabilir. Geçici işçi ile geçici iş şirketi arasında belirsiz süreli iş sözleşmesinin söz konusu olduğu durumlarda, işçinin ücretinin görevlendirme arasındaki zaman dilimlerinde de geçici iş şirketi tarafından ödeneceği varsayılır. Direktife göre bu durumda ücretler açısından kullanıcı firmanın eşdeğer işler için ödediği ücret seviyeleri geçerli olmayabilecektir. Avrupa sendikaları bu istisnanın uygulamada önemli sorunlar yarattığı görüşündedir.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

Ülke düzenlemelerinde, kiralık işçinin, geçici iş şirketinin sürekli işçisi olması durumunda başka şirketlerde görevlendirilmediği zaman aralıklarında haftada kaç saat çalışmış sayılacağına dair bir kural yoksa, geçici istihdam bürosunun haftada bir saat, ayda 4 saatlik bir ücret ödeyerek kiralayacağı işçiyi kullanıcı şirketin ücret sisteminin dışına çekme olanağı olacaktır. Kuşkusuz kullanıcı şirketler de böyle bir uygulamayı tercih edeceklerdir.

Direktife göre geçici iş şirketi, geçici çalışanın işverenidir. Bu nedenle, geçici çalışan, işvereni olan şirkette örgütlü bir sendikanın üyesi olabilir ve varsa bürodaki toplu iş sözleşmesinden yararlanabilir.

Kullanıcı işletme, geçici istihdam bürosu çalışanını geçici olarak kendi yönetim ve gözetimi altında çalıştıran kuruluştur. Kullanıcı işletme, serbest çalışan bir doktor, avukat veya esnaf olabileceği gibi, kamu kurum veya kuruluşu ya da bir sendika olabilir.

2008 direktifi geçici görevlendirmelerin süreleri veya işçinin aynı şirkette üst üste hangi sıklıkla görevlendirileceği, geçici iş şirketi ile işçi arasındaki sözleşmenin veya iş ilişkisinin sürekli olması halinde haftalık asgari çalışma süresinin ne olacağı, işçi kiralamanın hangi hallerle sınırlı olduğu konusunda hükümler içermemektedir. Bu konular ulusal mevzuata veya varsa ulusal toplu sözleşmelere bırakılmıştır.

2008 Direktifiyle veya çoğu AB ülkesindeki ulusal düzenlemelerle kıyaslandığında, Türkiye'deki özel istihdam büroları vasıtasıyla geçici işçi kiralamanın daha kısıtlayıcı hükümlere bağlandığını söyleyebiliriz. Sadece Türkiye'de değil AB ülkelerinde de düzenlemelerin başlangıçta daha kısıtlayıcı hükümler taşıdığını, daha sonra zaman içerisinde bu kısıtlamaların yumuşatıldığını görüyoruz. Almanya, Avusturya, Fransa gibi ülkelerde, bu modelin bugünkü hâline gelinceye kadar farklı aşamalardan geçtiğini ve mevzuata ilişkin tartışmaların sürekli gündemde kaldığını söyleyebiliriz. Örneğin Almanya'da profesyonel geçici iş ilişkisi olarak tanımlanan uygulama, ilk defa

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

1972 yılında düzenlendiğinde işçinin görevlendirilme süresi 1 ay olarak belirlenmiş ve bu sürenin iki defa uzatılması imkânı tanınmıştı. Daha sonra, 1985 yılında yapılan bir değişiklikle bu sürenin 6 aya, 1997 yılında yapılan yeni bir değişiklikle 12 aya, 2002 yılında 24 aya uzatıldığını ve nihayetinde 2004 yılında bu süre kısıtlamasının tamamen ortadan kaldırıldığını görüyoruz. 2016 yılında benimsenen yeni bir düzenlemeyle geçici şirket işçilerinin kiralama süresi yeniden 18 ayla sınırlanmıştır. Ancak bu süre toplu sözleşmelerle uzatılabilmektedir. Toplu sözleşme dışındaki şirketlerde de işyeri konseyleri aracılığıyla yapılacak bir anlaşma ile bu süre en çok 24 aya kadar uzatılabilmektedir.

Çok uluslu istihdam şirketlerinden gelecek yoğun lobi baskısı altında Türkiye'deki kısıtlamaların gevşetileceğini, sendikaların azalan gücünün yeni deregülasyon girişimlerini durdurmaya yetemeyebileceğini ve Türkiye'de de "permatemps" denilen "daimi geçiciliğin" yaygınlaşacağını düşünebiliriz.

Avrupa Birliğine üye ülkelerdeki ulusal mevzuata baktığımız zaman, düzenleyici çerçevede ülkeler arasında önemli farklılıklar olduğunu görüyoruz. Bazı ülkelerde İngiltere'de olduğu gibi resmi düzenlemelerin asgaride olduğu piyasa yönelimli bir yapı vardır. Danimarka ve Almanya gibi ülkelerdeki uygulamalarda toplu iş sözleşmelerinin hükümleri ile mevzuat arasında bir denge kurulmuştur. İtalya ve Belçika gibi bazı ülkelerde, geçici şirket işçiliği katı bir biçimde düzenlenmiştir ve yasaların yönlendirdiği bir ortam mevcuttur. Polonya gibi bazı gelişmekte olan piyasalarda ise farklı sonuçlar veren bir yasal çerçeve vardır.

Bugün tüm Avrupa Birliği üyesi ülkelerde kiralık işçiliğe ilişkin ulusal bir düzenleyici çerçeve bulunmaktadır. Tarihsel gelişim açısından üç farklı ülke grubundan söz edilebilir. Birinci grup, kiralık işçiliğin ve ilgili düzenleyici çerçevenin 1960'lı yıllarda geliştiği ülkelerdir. Danimarka'da özel istihdam bürolarının denetimi yasası 1968'de kabul edilmiştir. İrlanda (1971), Almanya (1972), Fransa (1972), İngiltere (1973) erken düzenlemelerin yapıldığı ülkelerdir.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

İkinci grup, 1980'li ve 1990'lı yıllarda yasal bir çerçeve oluşturan bir dizi AB üyesi devleti kapsamaktadır. Belçika (1976), Avusturya (1988), Portekiz (1989), İsveç (1993), İspanya (1994), Lüksemburg (1994) ve İtalya (1997) bu gruptadır. Bu ülkelerin çoğunun ortak özelliği, varsa bu tip bir istihdamın yasaklanmasını (örneğin Belçika) terk etmeleri ve kiralık işçiliğe ilişkin kapsamlı bir lisanslama ve izleme çerçevesi, sosyal ve diğer gereklilikler getiren, kiralık işçiliğin kullanılacağı sektörler ve durumları tanımlayan düzenlemeler yaratmış olmalarıdır.

Üçüncü ve en kalabalık ülke grubu, 2000'li yıllarda kiralık işçilikle ilgili düzenlemeler yapan gruptur. 2001 yılında Finlandiya, Macaristan, Yunanistan, Slovakya; 2003 yılında Slovenya, Polonya ve Romanya; 2004 yılında Çek Cumhuriyeti; 2007'de Letonya; 2009'da Estonya konuya ilişkin düzenlemelerini yaptılar. Bulgaristan ve Litvanya ise 2008 Direktifinin iç mevzuata aktarılması için belirlenen son tarih olan 2011 yılında düzenlemelerini gerçekleştirdiler.

Avrupa Birliği ülkelerindeki kiralık işçi düzenlemelerinde, lisans gerekleri ve koşulları, kiralık işçiliğin yasal olduğu sektörler ve durumlar; sözleşme sürelerine getirilen kısıtlamalar ve sözleşmelerin yinelenme sıklığı açısından farklılıklar mevcuttur.

Çoğu ülkede, geçici istihdam şirketlerinin kurulması için işletme binaları, altyapı veya finansal gereklilikler açısından koşullar koyan lisans, tescil veya benzeri bir onay sistemi bulunmaktadır; Lisans sistemine sahip olmayan yalnızca dört AB üye ülkesi bulunmaktadır: İsveç (2004'te lisans sistemi yerine sosyal ortaklık sistemi getirilmiştir), Hollanda, Finlandiya ve İngiltere. Son üçü 1990'lı yıllarda mevcut lisanslama sistemlerini iptal etmişlerdir. Ancak İngiltere'de midye toplamada kiralık işçi olarak çalıştırılan 21 Çinli işçinin 2004 yılında boğularak ölmesinden sonra tarım, kabuklu deniz hayvanları endüstrisi ve bağlantılı faaliyetler için işçi kiralamada 2004 "Gangmaster (Lisanslama) Yasası" kabul edilmiştir. Hollanda, 1998 yılında geçici iş şirketleri ile ilgili yeni mevzuatını benimsediğinde bir

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

mali garanti sistemini korumakla birlikte lisans ve yetkilendirme prosedürünü kaldırmış bunun yerine geçici iş şirketleri kendi öz denetim kurallarını ve minimum standartlarını koymuştur. 2012 tarihinde de Ticaret Siciline geçici iş şirketi olarak kayıt yükümlülüğü getirilmiştir. İsveç'te bilinen biçimiyle bir lisans sistemi mevcut değildir ancak geçici iş şirketlerinin üye olduğu işveren federasyonunun, üye şirketlerini yetkilendirmesi söz konusudur.

Kayıt ve/veya lisans zorunluluğunun dışında, geçici iş şirketlerinin ticari faaliyetlerine getirilen kısıtlamalar az sayıdadır: Fransa ve Lüksemburg'da geçici iş şirketleri faaliyetlerine ilişkin düzenli bilgileri kamu makamlarına sunmak zorundadır. Belçika'daki lisans şartlarından biri, geçici işçi kiralamanın şirketin temel faaliyeti olması ve geçici iş şirketleri dışındaki şirketlerin yalnızca çok katı koşullar altında işçi kiralayabilmesidir.

Bir çok ülkede geçici iş şirketlerinin eğitim, istihdam ve işe yerleştirme alanındaki diğer faaliyetlerine izin verilmektedir. İtalya'da yasa, geçici iş şirketlerinin eğitim de dahil olmak üzere personel alımı ve yer değiştirme hizmetleri sunmasına izin verir. Portekiz'de, 2007'de yasanın değiştirilmesinden sonra, geçici iş şirketleri, seçme, işe alma ve eğitim de dahil olmak üzere insan kaynakları danışmanlığı ve yönetimiyle bağlantılı daha geniş bir faaliyet yelpazesini yürütme hakkına sahip olmuştur. Fransa'da 2005 yılında yapılan değişiklikten sonra işçi kiralama geçici iş şirketlerinin tek faaliyeti olmaktan çıkmış, şirketlerin seçme, işe yerleştirme gibi çeşitli insan kaynakları hizmetleri vermesine olanak tanınmıştır.

Geçici iş şirketi işçilerinin hukuki statüsüyle ilgili olarak, İrlanda ve İngiltere dışında diğer AB ülkelerinde bu işçilerin geçici iş şirketinin işçisi olduğu kabul edilmektedir ve bu kabul 2008 AB Direktifindeki tanıma uygundur. İngiltere'de kiralık işçilere ilişkin olarak şirketin veya kullanıcı firmanın işçisidir diye bir tanımlama yoktur. Bu işçiler birden fazla geçici iş şirketi ile sözleşme yapabilirler hatta kendi hesaplarına çalışıyor

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

görünebilirler. Bu nedenle, İngiltere'deki geçici iş şirketleri, işçilerle bir «iş sözleşmesi» yapmak yerine, bir «hizmet sözleşmesi» yapabilirler. İrlanda örneğinde durum oldukça farklıdır: Haksız İşten Çıkarma Yasası'na göre, geçici iş şirketinin işçileri, kullanıcı şirketin çalışanları olarak görülmekte; böylece haksız işten çıkarmaya ilişkin yasal korumanın kiralık işçilere de uygulanmasının sağlanması hedeflenmektedir.

İş sözleşmelerinin içeriğinde belirli kısıtlamalar olmakla birlikte, Avrupa'daki nispeten az sayıda ülke, geçici iş şirketi ile işçi arasında yapılacak iş sözleşmesinin ne tür bir sözleşme olacağına dair kısıtlayıcı kurallara sahiptir. Belçika'da yasa, şirket işçilerinin belirli süreli sözleşme ile çalışmalarını öngörmektedir. Fransa'da iş sözleşmeleri normalde belirli süreli ve süre kullanıcı şirketlerdeki görevlendirme süresi ile sınırlıdır. Hollanda'da işçiler 3,5 yıl sonra geçici iş şirketi ile belirsiz süreli bir sözleşme yapma hakkına kavuşurlar. İtalya'da iş sözleşmelerinin belirli süreli olmasına ilişkin kural 2008 yılında kaldırılmıştır ancak çoğu geçici iş şirketi hala işçilerle belirli süreli iş sözleşmeleri yapmaktadır.

Hangi sektörlerde ve hangi durumlarda kiralık işçiliğe başvurulabileceği konusundaki hükümler de ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Örneğin Belçika yasalarına göre kalıcı bir işçinin işte olamaması hallerinde onun yerine geçmek üzere; geçici ve istisnai üretim artışlarında; alışılmadık nitelikteki işlerde ve sanatsal performans için kiralık işçi kullanılabilir. Kiralık işçinin herhangi bir ekonomik veya teknik sebepten dolayı işten çıkarılmış bir işçinin yerini almasına izin verilmez. Ayrıca, bazı durumlarda, kullanıcı şirketin geçici işçi kiralamak için sendika temsilciliğinden onay alması gerekir.

Fransa'da yasalar, kullanıcı işletmelerin işe gelemeyen bir çalışanın yerini geçici olarak almak üzere; faaliyetlerde olağandışı bir artış durumunda ve belirli süreli işlerde kiralık işçiliğe izin vermektedir. İzin verilen haller 2005'te sosyal taraflarla müzakere edilerek genişletilmiştir. Lüksemburg, İspanya, Portekiz, Romanya, Slovenya, Yunanistan ve Polonya'da kiralık işçiliğe izin verilen haller yasayla tanımlanmıştır. Çoğu ülkede

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

de toplu işten çıkarmaların ardından kiralık işçiliğe başvurulması sınırlanmıştır.

Bazı ülkeler, kullanıcı firmalardaki görevlendirmelerin süresini sınırlandırmıştır. Örneğin Fransa'da görevlendirme süresi sözleşme yenilemeleri de dahil olmak üzere 18 ve 24 ayla sınırlıdır. İtalya'da kullanıcı firmadaki görevlendirme 6 kez yinelenabilmektedir. Ayrıca 2012 yılındaki yeni düzenleme, görevlendirmeler için azami süreyi 36 ay olarak belirlemiştir. Yeni yasaya göre, tüm atama / çalışma süreleri, aynı kullanıcı için 36 aylık sınırla hesaplanacak ve bundan sonra sözleşme otomatik olarak belirsiz süreli bir sözleşmeye dönüşecektir. Belçika'da görevlendirme sürelerine getirilen sınırlamalar toplu sözleşmeyle belirlenmekte ve geçici işçi kiralamanın nedenlerine göre değişmektedir.

Orta ve Doğu Avrupa'daki yeni üye ülkelerde de, örneğin Romanya, Polonya, Bulgaristan Slovenya veya Çek Cumhuriyeti'ndeki yasal düzenlemelerde görevlendirme sürelerine ilişkin sınırlamalar vardır. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki birçok ülkede, son yıllarda, örneğin 1999'da Hollanda'da veya farklı tarihlerde olmak üzere Almanya'da görevlendirme sürelerinin kaldırılması veya sınırlandırılması eğilimi doğmuştur. 27 AB ülkesinin 11'inde maksimum görevlendirme süresi ve / veya ardışık işe yerleştirme sayısı ile ilgili bazı kısıtlamalar bulunmaktadır.

Bazı ülkelerde sektörel kısıtlamaların bulunduğunu da görmekteyiz. Belçika ve İspanya'da kamu yönetiminde, Almanya ve Portekiz'de inşaat sektöründe, Belçika'da iç sularda kiralık işçi çalıştırmaya kısıtlama getirilmiştir. Bazı ülkelerde de tehlikeli işlerde kiralık işçiliğe izin verilmemektedir.

Sektörel ve mesleki sınırlamaların dışında, kullanıcı şirketteki kiralık işçilerin sayısını veya oranını sınırlamaya yönelik kısıtlamalar da olabilmektedir. Bu sayılar veya oranların şirkete özgü veya sektörel toplu pazarlık anlaşmalarında (örn. Almanya, İspanya, İsveç ve toplu pazarlığın güçlü bir role sahip olduğu diğer ülkelerde) yer aldığı, yasalarla bu tür sayısal/

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

oransal kısıtlama getirilmediği görülmektedir. Bir istisna, 2005 yılında Sağlık ve Hemşirelik Yasası'nda yapılan bir değişikliğe göre, kamu hastaneleri ve hemşirelik kurumlarında kiralık işçi oranını yüzde 15'le sınırlayan Avusturya'dır.

2008 Direktifini iç mevzuata yansıtmak durumunda olan üye ülkeler bütün bu kısıtlamaları gözden geçirmekte ve gerektiğinde kaldırmaktadır.

Teşekkür ediyorum. (Alkışlar)

ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK SİSTEMİ: SOSYAL SİGORTA DEĞİL RİSKE DAYALI BİR TASARRUF MACERASI*

*Aziz Çelik***

Giriş

Adından başlayarak bir dizi aldatmacayı içeren zorunlu Bireysel Emeklilik Sistemi (BES) Ağustos 2016'da yasalaştı. Uygulama 1 Ocak 2017'de başlayacak. Önce adından başlayalım. Tipik bir oksimoron ile karşı karşıyayız. Bireysel tasarruf uygulaması olarak dahi tartışmalı olan bir uygulama sanki bir sosyal güvenlik sistemiymiş gibi sunuluyor. Sosyal güvenliğin en önemli ayağı olan sosyal sigortaların temel özelliği dayanışma ilkesidir. Yaşlılık veya emeklilik sigortası da dayanışma ilkesine göre çalışır. Sistem primine dayalı olsa da dün çalışıp emekli olanların aylıkları, bugün çalışanların yatırdığı primlerden ve kamu bütçesinden sağlanan kaynaklardan ödenir. Bugün çalışanlar da gelecekte aynı şekilde emeklilik sigortasından yararlanırlar. Sosyal sigorta bireysel değil kamusaldir. Kamu tarafından desteklenir ve kamu tarafından örgütlenir. Sosyal

* Bu yazıda Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Araştırma Enstitüsü (DİSK-AR) için hazırladığım Zorunlu Bireysel Emeklilik Sistemi Raporu'nda yer alan verilerden yararlanılmıştır. Araştırmaya ve bu yazıya katkıları için DİSK-AR uzmanı Deniz Beyazbulut'a teşekkür ederim.

** Doç. Dr., Kocaeli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

sigortalar piyasaya tabi olmaz. Emeklilikte alacağınız aylık piyasa yatırım araçlarının getirilerine göre saptanmaz. Sosyal sigortalar batmaz, iflas etmez. Zorunlu BES'te tek doğru ifade "zorunlu" sıfatıdır. Sosyal sigortalar tam olarak zorunludur. Hiç kimse sosyal sigortalar sisteminden kaçınmaz veya hiç kimse sosyal güvenlik sisteminin dışında bırakılamaz. Sosyal devlet veya refah devletinin temel taşlarından biri yurttaşların sosyal güvenliğinin kamu otoritesi tarafından sağlanmasıdır.

Sosyal sigorta sistemi dayanışma ilkesine dayalı, herkesi kapsayan, belirli bir geliri güvence altına alan, çalışan katkısı yanında işveren ve devlet katkısına dayanan ve sonuçları belirli ve öngörülebilir bir sistemdir. Bu nedenle Zorunlu BES bir sosyal sigorta programı olarak kabul edilemez. Zorunlu BES tasarruf yap(a)mayan bireyleri tasarrufa zorlayan uzun vadeli bireysel yatırım sistemidir.

Neoliberal zamanlarla birlikte sosyal güvenliğin temel ilkelerinin ağır bir taarruz altında olduğu biliniyor. Frederich von Hayek ve Milton Friedman'ın sosyal sigorta programlarına ve sosyal adalet sağlamaya dönük devlet müdahalelerine karşı düşmanca ve "militan" tutumu sosyal güvenlik sisteminin altının oyulmasında ve özel sigorta programlarının öne çıkmasında büyük rol oynadı. Şili'de Pinochet cuntası döneminde sosyal sigortaların bireyselleştirilmesi ve özelleştirilmesi bu taarruzun en tipik ve acımasız örneğiydi. Tarihin cilvesidir ki, Türkiye'nin zorunlu bireysel emeklilik sistemini tartıştığı Ağustos 2016'da özel sigorta programlarının mağduru yüzbinlerce Şilili emekçi sokaklardaydı.

Sosyal dayanışma boyutu olmayan bireysel emeklilik sistemini bir sosyal sigorta programı olarak kabul etmek olanaklı değil. Zorunlu Bireysel Emeklilik Sistemi sosyal güvenliğin özelleştirilmesi ve piyasaya terk edilmesi yönünde yeni bir adımdır. Zorunlu BES uygulaması ile 1990'ların sonundan bu yana Türkiye'de sosyal güvenlik ve kamusal emeklilik sisteminin zayıflatılması, esnetilmesi ve piyasalaştırılması amacıyla yapılan "reform"lara bir yenisi daha eklendi. Zorunlu BES,

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

henüz kamusal emeklilik sistemini ortadan kaldırmıyor ancak adım adım ona alternatif özel bir sistemin taşlarını döşüyor.

Kanun gerekçesinde kamu sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı olarak sunulan sistem gerçekte kuşaklararası sosyal güvenliğin sürdürülmesi amacıyla çelişen ve sosyal dayanışmayı dışlayan bir model olması nedeniyle aslında kamusal sosyal güvenliği tamamlayıcı bir özellik taşımamakta tersine sosyal sigortalara karşı bir alternatifi, özel sigortayı temsil ve teşvik etmektedir. Aslında hedef bir taşla birkaç kuş vurmaktır. Bir yandan tasarrufların artırılması ve böylece sermaye için yeni, ucuz ve istikrarlı kaynak yaratılması, öte yandan sosyal sigortacılığın giderek bireysel-özel sigortacılığa dönüştürülmesi.

Zorunlu BES yasının iki temel gerekçesi öne çıkmaktadır: Birincisi yurtiçi tasarruf oranlarının artırılması, ikincisi bireylerin çalışma döneminde sahip oldukları refah seviyesinin emeklilik döneminde de korunması. Ancak yasanın gerekçesinden tasarruf meselesinin asıl, diğerinin tali olduğu anlaşılıyor.

Ey ahali tasarruf et!

Vatandaşın zorla tasarruf ettirilmesinin uzun bir geçmişi var. Anlaşılan kapitalizmin yeşereceği mümbit bir zihniyet dünyasına mesela bir Protestan ahlakına sahip olmayan ahaliyi tasarrufa ikna etmek için de devletin zor kullanması gerekiyor!

Cumhuriyet döneminde kamu maliyesinin ilk büyük zorunlu borçlanmalarından biri 1961 yılında başlayan “tasarruf bonoları” uygulamasıdır. Tarım, sanayi ve ulaştırma sektörlerinde yapılacak yatırımların finansmanında kullanılmak üzere 1961 yılında 223 sayılı Yatırımlar Finansman Fonu Teşkil ve Tasarruf Bonoları İhracı Hakkında Kanun ile satın alınması zorunlu kamu borç senetlerini düzenledi. Yasaya göre gelir ve kurumlar vergisi mükellefleri vergi matrahlarının yüzde üçü oranında tasarruf bonusu satın almak zorundaydı. Böylece fonun öz kaynağını tasarruf bonoları oluşturacaktı. Tasarruf

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

bonoları 10 yıl vadeli ve yüzde dört ile yüzde yedi arası faizli menkullerdi. Amaçları gelir sahiplerini tasarrufa yöneltmekti. Fakat öngörülen Finansman Fonu bir türlü kurulamadı ve 1967 yılında çıkarılan 930 sayılı kanunla bu fondan vazgeçilip, tasarruf bonusu sistemi Mali Denge Vergisine dönüştürüldü. 1971’de ise itibaren tamamen kaldırıldı. Ancak tasarruf bonoları “zorunlu tasarruf” için ne ilk ne de son örnek olacaktı. Ardından 1970 yılında kamu görevlilerini kapsayan Devlet Memurları Yardımlaşma Kurumu (MEYAK) kuruldu. Bu uygulamayla kamu görevlilerinin maaşlarının yüzde beşi 10 yıl boyunca kesildi. 1982 yılında o döneme kadar gerçekleşen enflasyon artışının çok altında bir nema eklenerek iyice eriyen MEYAK kesintileri geri ödendi ve sistemden vazgeçildi.

Zorunlu tasarruf uygulamaları neoliberal uygulamaların bir parçası olarak bu kez Özal döneminde gündeme geldi. Bunlardan ilki Konut Edindirme Yardımı (KEY) idi. KEY, 1986’da tarihli ve 3320 sayılı Memurlar ve İşçiler ile Bunların Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması Hakkında Kanun ile başladı. Konut Edindirme Yardımı çalışanları konut edindirme vaadiyle oluşturulan bir fondu. Sistem yasa yoluyla çalışanlardan yapılacak kesintilerin bir hesapta toplanmasını ve oluşacak birikimlerin nemalandırılarak çalışanların konut edinmesini amaçlıyordu. KEY kesintileri 1995 yılına kadar 9 yıl süreyle devam etti. Sistem, çalışanlar konut sahibi olmadan 1996 yılında durduruldu ve fonda biriken paralar enflasyonun çok altında nemalandırılarak yıllar sonra AKP döneminde çalışanlara geri ödendi.

1988 yılında oluşturulan Zorunlu Tasarruf Fonu ise bir diğer “zorunlu tasarruf” garabeti oldu. “Zorunlu tasarruf fonu” olarak bilinen 3417 sayılı Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun çalışanlardan tasarruf kesintisini yapılmasını ve bu tasarrufların nemalandırılarak çalışanları birikime teşvik etmeyi amaçlıyordu. Tasarruf Teşvik Fonu için işçiden yüzde 2 ve işverenden yüzde 3 kesinti yapıldı. Ancak bu sistem de işlemedi. Önce kesintiler durduruldu. Ardından 2003 yılında sistem tasfiye edil-

di. Bu uygulamanın akıbeti de aynı olmuştu. Çalışanlar zorla tasarruf ettirilmiş ancak bu tasarruflar enflasyonun altında nemalandırılmıştı. Diğer bir ifadeyle zorunlu tasarruf devletin ucuz iç borçlanmasının aracı haline gelmişti. Piyasaya yüksek faiz ödeyerek borçlanan devlet çalışanları zorla tasarruf ettirerek düşük faizle borçlanmıştı. Böylece kamu kaynakları sermaye aktarılmıştı.

Gönüllüden zorunluya BES

Bu zorunlu tasarruf uygulamalarının başarısızlığın ardından bu kez daha sistemli bir uygulama gündeme geldi: Bireysel Emeklilik Sistemi (BES). BES, 2001 yılında çıkarılan 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu ile uygulanmaya başlandı. Daha önceki yıllarda çeşitli sigorta şirketleri “hayat sigortası” adı altında “bireysel emeklilik” benzeri uygulamalar yapıyordu. Ancak bu yasa ile birlikte BES kurumsal hale getirildi. BES’e 2013 yılından başlayarak yüzde 25 oranında devlet katkısı uygulanmaya başlandı

Kanunda BES’in amacı, *“kamu sosyal güvenlik sisteminin tamamlayıcısı olarak, bireylerin emekliliğe yönelik tasarruflarının yatırıma yönlendirilmesi ile emeklilik döneminde ek bir gelir sağlanarak refah düzeylerinin yükseltilmesi, ekonomiye uzun vadeli kaynak yaratarak istihdamın artırılması ve ekonomik kalkınmaya katkıda bulunulması”* olarak tanımlanıyordu. Görüldüğü gibi tasarruf burada da kilit kavram. 2001 yılında kabul edilen sistem gönüllü katılıma dayalı bir sistemdir. Bu sistemde tıpkı herhangi bir yatırım aracı gibi katılımcılar bireysel “emeklilik” şirketlerinin fonlarına uzun vadeli yatırım yapabiliyor. Ancak Ağustos 2016’da kabul edilen 6740 sayılı yasa katılımı zorunlu hale getirerek gönüllülük ilkesini ortadan kaldırdı.

BES gönüllü bir sistem olarak kurulmuştu ancak “zorunlu BES” olarak adlandırılan 6740 sayılı kanun ile sistemde köklü değişiklikler yapıldı. Bireysel katkılara dayalı fon ilkesine göre işleyen BES’e 18 yaşın üzerinde fiil ehliyetine sahip her birey kendilerinin belirleyeceği katkı oranına göre katılmaktaydı.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

Zorunlu BES ile birlikte katılımcılar iki gruba ayrıldı. 45 yaş altı bağımlı çalışanlar (işçi ve memurlar) ve çalışmaya başlayacak olanlar Ocak 2017'den itibaren zorunlu/otomatik olarak ve yüzde üç katkı payı ödeyerek BES'e katılacak. Bunlar dışındakiler kalanlar istedikleri takdirde istedikleri katkı payı ile sisteme katılmaya devam edecek.

Çalışanlardan kesilen katkı payları özel sigorta şirketlerince yatırım fonlarında değerlendirilecek ve kendileri belirli koşullara bağlı olarak toplu ödeme veya dönemsel ödeme yapılacaktır. En az on yıla denk gelecek şekilde sistemde bulunmak ve katkı payı ödemek koşuluyla 56 yaşını tamamladıktan sonra "emeklilik hakkı" elde edilecek. Ancak "emeklilik hakkı" ifadesi yanıltıcıdır. Çünkü sistem belirli bir emekli aylığını ve oranını güvence altına almıyor. Tamamen piyasa koşullarına göre değerlendirilecek birikimler belirli bir süre sonunda tasarruf sahibine geri ödenecek. Sistem bireysel tasarruf hesabına benzemekle birlikte vadeli tasarruf hesaplarında olduğu gibi önceden bilinen bir getiri oranı söz konusu değil.

Zorunlu BES'te bağımlı çalışanlardan sosyal güvenlik primine esas kazançlarının yüzde üçü oranında kesinti yapılacaktır. Temmuz-Aralık 2016 döneminde prime esas kazancın tabanı 1647 TL (Asgari ücret) tavanı ise 10 bin 705 TL'dir. Böylece çalışanların sadece çıplak ücretleri değil, ikramiye ve sosyal ödenekleri de yüzde üçlük BES kesintisine tabi olacaktır. Örneğin brüt ücreti 2500 TL olan bir sendikalı çalışandan ikramiye aldığı ayda 150 TL tutarında BES kesintisi yapılacak ve sonuçta ücretler düşecek. Bakanlar Kurulu BES katkı oranlarını iki katına çıkarmaya, yüzde bire kadar azaltmaya veya sınır getirmeye yetkilidir. Daha önce benzer yetkilerin kullanımı dikkate alındığında Bakanlar Kurulu'nun bu yetkiyi katkı oranlarını artırma yönünde kullanacağını söylemek kehanet olmayacaktır.

Zorunlu BES'te işveren katkı payı söz konusu değil. Oysa sosyal sigorta sisteminin olmasa olmaz koşullarından biri işveren katkısıdır. Devlet sisteme girişte bir defaya mahsus olmak üzere bin TL ve ayrıca her ay katılımcı katkı payının yüzde 25'i oranında katkı yapacaktır.

Caymak mümkün ama zor

Zorunlu BES ile gönüllü katılım uygulamasından büyük ölçüde vazgeçiliyor. Sistem 45 yaş altı bağımlı çalışanlar (işçi ve memur) için zorunlu hale getiriliyor. Zorunlu BES ile çalışanlar işverenleri aracılığıyla emeklilik planına otomatik olarak dahil edilecek. İşveren istediği sigorta şirketiyle anlaşma yapabilecektir. Dolayısıyla çalışanların emeklilik şirketi seçmeleri kısıtlanmaktadır. Çalışanlar sadece sisteme girmek zorunda değil, işverenlerinin sözleşme yaptığı bireysel emeklilik şirketine de mecburlar. Çalışanların istedikleri emeklilik şirketini seçme hakkı bile yok.

Çalışanlar emeklilik planına dahil olduğunun kendisine bildirildiği tarihi takip eden iki ay içinde sözleşmeden cayabilir. Yasa "iki ay sonra" değil "iki ay içinde" ifadesine yer veriyor. Bu durumda çalışanlar iki aylık süreyi beklemeden kendisine bilgi verilmesini takiben sistemden çıkabilir. Bu iki aylık süre hak düşürücü bir özellik taşımaktadır. İki ay içinde sistemden çıkılmaması durumunda, daha sonra sistemden çıkılması ciddi hak kayıplarına yol açabilecektir. Bu nedenle sistemden iki ay içinde cayılması hayati önem taşımaktadır.

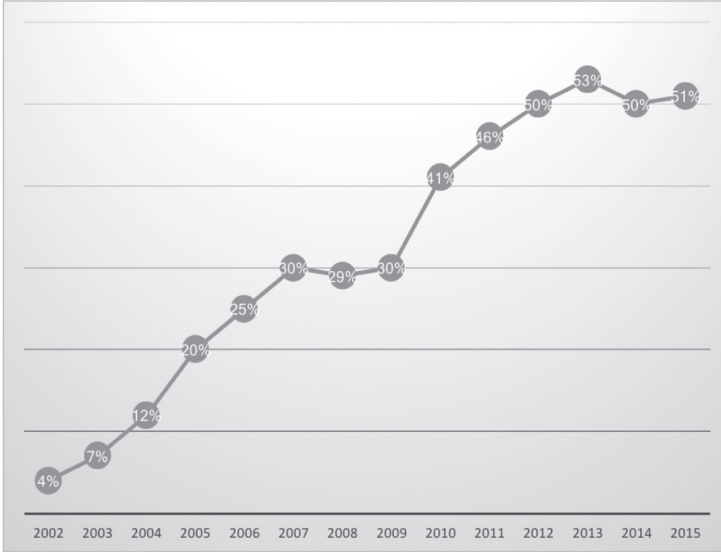
Kağıt üzerinde oldukça yumuşak görünen iki ay koşulunun uygulamada büyük ölçüde mecburiyete dönüşmesi mümkün. İşveren istemediği takdirde sistemden çıkmak kolay değil. BES şirketleri işverenler tarafından seçilecek. BES şirketlerinin kendileri ile anlaşan işverenlere çeşitli avantajlar sağlayabileceği unutulmamalıdır. BES şirketleri tarafından işverenlere sağlanacak avantajlar nedeniyle işverenler sistemden ayrılma konusunda gönülsüz davranacaktır. Cayma işlem uygulamasında işverenlerin keyfiyetine dönüşecektir.

Sendikasız çalışanların işverenin BES şirketiyle yaptığı sözleşmeye karşı çıkması oldukça zor olacak. Çalışanların bir bölümü ise çıkış işlemleriyle uğraşmayacak veya tasarruf hevesi ile sistemde kalacak. Dolayısıyla iki ay içinde cayma imkanı kağıt üzerinde kalabilir. Öte yandan çalışan iki ay içinde cayma hakkını kullandığında yatırdığı primler ve bunların getirisi on iş günü içinde kendisine ödenecek.

Borçlu ve tasarruflu!

Zorunlu/otomatik BES'in temel amaçlarından birinin tasarruf oranlarının artırılması olduğunu belirtmiştik. Gönüllü katılımın istenen sayılara ulaşmaması ve katılımcıların önemli bir bölümünün zamanla cayması zorunlu BES'in bir diğer nedenidir. Böylece sistemin "sigorta" boyutu arka plana itilirken makro ekonomik boyutu, yatırımlara kaynak sağlanması boyutu ön plana çıkıyor. Kanun gerekçesinde Türkiye'nin ulusal tasarruf oranlarıyla dünyadaki ulusal tasarruf oranları karşılaştırılarak, Türkiye'nin tasarruf oranlarının düşüklüğüne vurgu yapılmakta ve zorunlu BES ile tasarruf oranlarının artırılacağı iddia edilmektedir. Tasarruf oranlarının zorunlu yöntemlerle artırılması mümkün mü? Daha önceki deneyimler olmadığını gösteriyor. Tasarruf hane halkı gelirin bir türevidir. Tasarruf oranlarının düşüklüğünün temel nedeni hane halkı gelirin yetersizliğidir. Hane halkının ortalama borçluluk oranları tasarruf oranlarının düşüklüğünün asıl nedenini ortaya koyuyor.

Şekil 1. Hane Halkı Borç Yükünün Hane Halkı Harcanabilir Gelirine Oranı (2002-2012)



Kaynak: TCMB ve BDDK

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMeklİLİK

TCMB ve BDDK verilerine göre 2002’de hane halkı borcunun harcanabilir hane halkı gelirine oranı yüzde dört civarında iken, bu oran AKP döneminde hızla artarak 2012’de yüzde 50’nün üzerine çıktı (Şekil 1). 2015 itibariyle hane halkları harcanabilir gelirlerinin yüzde 51’i oranında borçludur. Bankalararası Kart Merkezi (BKM) verilerine göre, ekonomik zorluk çekenler kredi kartlarından nakit avans çekmeye yönelmiştir. 2011 yılında 27 Milyar olan kredi kartı nakit avans çekimi 2015 yılı sonunda yaklaşık yüzde 100 artarak 54, 3 milyara yükselmiştir. Borçlanma oranlarının bu denli yükseldiği koşullarda düşük gelir gruplarının zorla tasarruf etmesi pek mümkün olmazsa gerek.

Çifte emeklilik aldatmacası

BES konusunda en çok ileri sürülen iddialar “çifte emeklilik” veya “ikinci emeklilik” olarak biliniyor. Oysa BES’te bildiğimiz anlamda emeklilik söz konusu değil. Belirli süre birikimde bulunanlara ana para ile getiri (nema) topluca veya dönemsel olarak ödeniyor. BES’te bu uygulama “emeklilik” olarak adlandırılmaktadır. En az 10 yıl sistemde kalma ve 56 yaş koşulunu tamamlayan katılımcılar birikimlerinin ve nemalarının tamamını bir defada alıp sistemden ayrılabilirler veya bir kısmını alarak kalanını programlı geri ödeme şeklinde alabilirler. Birikimlerinin tümü veya bir kısmını alarak kalanını yıllık gelir sigortasına aktarabilir ve yıllık gelir sigortası sözleşmesi çerçevesinde ömür boyu “maaş” şeklinde veya belirli bir süre boyunca “maaş” şeklinde almayı da tercih edebilirler.

Emeklilik Gözetim Merkezi raporlarına (2014, 2015) göre katılımcıların sisteme ödedikleri katkı payı ve elde ettikleri toplam getiri (en az 10 yıl sistemde kalmak ve 56 yaşını doldurmak koşuluyla) yaklaşık yüzde 40’dır. Katılımcılar tüm katılım süreleri boyunca ödemiş oldukları katkıları için ortalama yüzde 40 getiri elde etmektedir. Devlet katkı payının eklenmesiyle bu oranın bir miktar artması beklenmektedir.

Bireysel Emeklilik Fonları asgari ücretli veya iki asgari ücret civarında gelir elde edenler için ne anlama gelmektedir? Bu

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

gelir seviyesinden BES'e katkı payı ödeyenler ne kadar birikim elde ederler ve ne kadar geri ödeme alabilirler? EGM getiri verilerini dikkate alıp bunları asgari ücretli bir çalışana uygulayacak olursak aylık 50 TL ödeyerek BES'e katılan bir çalışan sistemden ayrıldığında 70 TL civarında bir geri ödeme alacaktır. Bu miktarın devlet katkısı ile bir miktar daha yükseleceği 80-90 TL aralığına ulaşabileceğini söylemek mümkündür. Aynı şekilde iki asgari ücret düzeyinde bir çalışan sisteme yaklaşık aylık 100 TL ödeyerek katıldığında 56 yaş ve 10 yıl koşulunu tamamlayarak ayrıldığında 140-160 TL aralığında bir geri ödeme alabilir.

Zorunlu BES ile çalışanlara çifte emeklilik sağlanacağı iddiası dayanaksızdır. Şu anda kamusal sosyal güvenlik sisteminde yaşlılık, malullük ve ölüm aylığı için prime esas kazancın yüzde 20'si oranında kesinti yapılmaktadır. Yüzde 20 prim kesintisiyle ödenen ve pek çok emekli için yetersiz olan emekli aylığına denk bir gelirin zorunlu BES'ten yüzde üç primle ödenmesi mümkün değil. Bu miktarların ikinci emeklilik veya çifte emeklilik olduğunu iddia etmek akıl dışıdır.

BES fonlarının getirileri ve riskleri

Zorunlu BES bir sosyal sigorta sistemi değil, adı üzerinde bireysel tasarruf sistemi. BES piyasa mekanizmasına dayalıdır. BES şirketleri topladıkları primleri çeşitli fonlarda değerlendirerek getiri sağlamaya çalışır. Şirketler topladıkları katkı paylarını borsa, tahvil, faiz, altın, döviz gibi araçlarla değerlendirecekler. Dolayısıyla getiri tercih edilen yatırım aracına ve piyasa koşullarına göre değişecek. Dolayısıyla BES kesintileri için bir getiri garantisi olmayacak. Nitekim Emeklilik Gözetim Merkezi verilerine göre Türkiye'deki BES şirketleri 2011-2014 arasında reel getiri açısından zarar etti. 2011'de yüzde 10'un üzerinde zarar eden BES fonları, 2012 yüzde 9 net getiri sağladı, 2013'te yüzde 7-8 civarında zarar eden fonlar 2014'te yüzde 5'in üzerinde net getiri sağladı. Böylece toplamda son dört yılda BES fonları zarar etti. Öte yandan Türkiye'deki BES fonlarının performansı OECD ortalamasının çok altında seyrediyor.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMeklİLİK

Bu yüzden de yüzde 25 devlet katkısına rağmen sistemden çıkışlar artıyor.

BES'e yatırılan katkı payları katılımcıların tercih ettiği emeklilik yatırım fonlarında değerlendirilmektedir. Bu fonlar hisse senedi, devlet tahvili, kıymetli madenler gibi yatırım araçlarını içermektedir. Tercih edilen fonların içerdikleri varlıkların kazanç ya da kayıpları katılımcıların birikimlerini belirlemektedir. Örneğin, hisse senedi ağırlıklı bir emeklilik fonuna yatırım yapılması ve borsanın değer kaybetmesi durumunda, katılımcıların fonları da portföylerinde yer alan hisse senetlerine bağlı olarak değer kaybedebilir. Bu da katılımcıların birikimlerine yansır. Bu açıdan BES sistemi riskli yatırım kategorisinde değerlendirilebilir. Bu nedenle de bir emeklilik sistemi değil uzun vadeli bir kişisel yatırım sistemidir.

Bireysel Emeklilik Sistemi'ne ödenen katkı paylarıyla satın alınan emeklilik yatırım fonu varlıkları Takasbank'ta saklanmaktadır. Emeklilik şirketlerinin varlıkları ile emeklilik yatırım fonu varlıkları ayrıdır. Ancak bu durum birikimler açısından güvence anlamına gelmemektedir. Çünkü fonların yatırıldığı yatırım araçlarının (hisse senedi, faiz, altın vb.) değerinde meydana gelebilecek düşüşler fon değerini de değiştirecektir. Bu durumda ana para dahi güvence altında olmayacaktır. Nitekim bazı yıllarda fonlar zarar etmektedir.

“Sosyal güvenlik reformu” emekli aylıklarını düşürüyor

Zorunlu Bireysel Emeklilik Sistemi'nin öne çıkan gerekçelerinden biri çalışanların emekli olduklarında çalışma hayatında olduğu gibi refah seviyelerini korumalardır. BES'in ikinci bir emeklilik sağlayarak buna hizmet edeceği ileri sürülüyor. Bu aslında bir itiraftır. Kamu emekli aylıklarının yetersizliğinin itirafı!

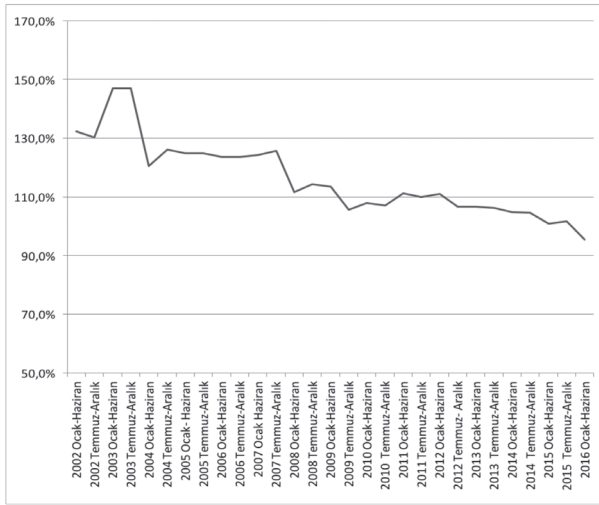
Kamusal emeklilik sistemimi yanında bireysel emeklilik sistemin ön plana çıkmasının önemli bir nedeni de kamusal emeklilik sistemindeki yetersizliklerdir. Ortalama emekli aylıklarının yetersizliği bir yandan emeklilikte alternatif ve tamamlayıcı gelir arayışlarını ön plana çıkarırken, buna imkanı olmayanları emeklilikte çalışmaya zorlamaktadır.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

Türkiye’de son yıllarda “reform” adı altında yapılan düzenlemelerle sosyal sigortalar sisteminde çalışanlar ve emekliler aleyhinde önemli değişiklikler yapıldı. Emeklilik hak etme koşulları zorlaştırılırken emekli aylık ve gelirlerini düşürücü düzenlemeler yasalaştı. Bunlardan ilki emekli aylığı hesabındaki güncelleme katsayısında dikkate alınan büyüme oranıdır. Geçmişte büyüme oranının yüzde 100’ü dikkate alınırken 5510 sayılı yasa ile 2008 sonrası emekli aylıkları hesabında büyüme oranının yüzde 30’u dikkate alınmaya başlandı. Bir diğer önemli gösterge olan aylık bağlama oranı 1999 öncesi yüzde 76,6 iken, önce yüzde 65’e, 2008’de ise yüzde 50’ye düşürüldü. Emekli aylıklarının alt sınırı ise güncellenmiş ortalama kazancın yüzde 35 ile yüzde 40’ına kadar indirildi. Bütün bunların anlamı emekli aylık ve gelirlerinin görece olarak azalmasıdır.

Nitekim Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) verilerine göre 2000’li yıllardan bu yana asgari emekli aylıkları giderek düşmektedir. 2003 yılında ortalama asgari emekli aylığı asgari ücretin yüzde 46 üzerinde iken 2015 ve 2016 yıllarında asgari emekli aylığı asgari ücretin altına gerilemiştir (Şekil 2). Önümüzdeki dönemlerde asgari emekli aylıkları asgari ücretin daha da altına gerileyecektir.

Şekil 2: Asgari Emekli Aylıklarının Asgari Ücrete Oranı 2002-2016



ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

Sosyal güvenlik hukukunda yaşlılık sigortası altında düzenlenen emekli aylığı yaşlılıkta olabilecek sosyal riskleri azaltmaya ve kaldırmaya yönelik uzun vadeli bir sigorta koludur. Ancak bu aylığın yetersizliği nedeniyle emekliler tekrar işgücü piyasasına girmektedir. TÜİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması (2014) verilerine göre, Türkiye’de çalışan emeklilerin oranı yaklaşık üçte birdir. Emekli çalışanların oranı genel olarak yüzde 30.8 iken bu oran erkeklerde yüzde 34.8, kadınlarda ise yüzde 11.9 olmuştur.

BES ve devlet katkısı: Yoksuldan alıp zengine vermek

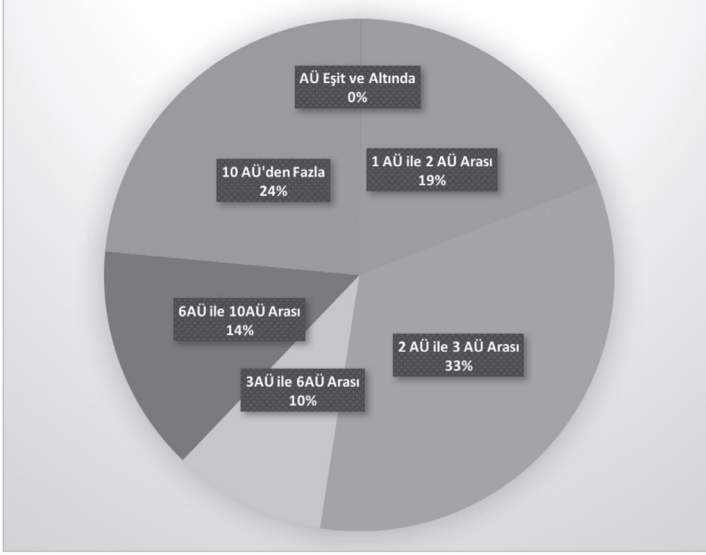
Devlet katkısı katılımcı tarafından ödenen katkı paylarının yüzde 25’i oranında devlet tarafından katılımcının emeklilik hesabına ödenen ilave tutardır. 1 Ocak 2013 tarihinden itibaren ödenen katkı payları için devlet katkısı hesaplaması yapılmaktadır. Bir bireysel ya da gruba bağlı bireysel emeklilik sözleşmesine katkı payı ödeyen tüm katılımcılar belirlenen limit dahilinde devlet katkısından faydalanabilirler.

Katılımcı adına ödenen katkı payının ilgili yıla ilişkin brüt asgari ücret tutarının toplamı ile sınırlı olmak kaydıyla, yüzde 25’i devlet katkısı olarak hesaplanır. Katılımcıların devlet katkısından yararlanması da sistemde kalma sürelerine bağlıdır. Katılımcılar, en az üç yıl sistemde kaldıklarında devlet katkısı hesabındaki tutarın yüzde on beşine, en az altı yıl sistemde kaldıklarında devlet katkısı hesabındaki tutarın yüzde otuz beşine, en az on yıl sistemde kaldıklarında ise devlet katkısı hesabındaki tutarın yüzde altmışına hak kazanmaktadır. Sistemde en az 10 yıl kalıp 56 yaşını dolduranlar ise devlet katkısının tümünü alabilmektedir.

Devlet katkısı tutarının getirisinin hak sahibine ödenmesi sırasında hak kazanma koşullarına bağlı olarak kesinti yapılır. 10 yıldan az süreyle sistemde kalanlardan yüzde 15, 10 yıl süreyle sistemde kalmakla birlikte 56 yaşını doldurmadan sistemden ayrılanlardan yüzde 10, “emeklilik”, vefat ve maluliyet nedeniyle ayrılanlardan yüzde 5 stopaj kesilir.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

Şekil 3: BES Portföylerinin Gelir Düzeyine Göre Dağılımı



Sosyal güvenlik sisteminin önemli bir özelliği geliri yeniden dağıtıcı işleve sahip olmasıdır. Ancak bireysel emeklilik sistemine özendirmek amaçlı yapılan düzenlemeler yeniden dağıtımına ters düşen avantajlar içermektedir. Devlet katkısı içeren düzenlemeler belli bir gelir düzeyini ve düzenli gelir sahiplerini daha fazla kapsamaktadır. Dolayısıyla devlet katkısı üst gelir grupları için daha anlamlı olmaktadır.

BES daha çok orta ve üst gelir gruplarının gücünün yettiği bir sistemdir. 2012'den bu yana BES'e girenlere kendi primlerinin yüzde 25'i oranında devlet katkısı yapılıyor. Sistemde 2016 itibariyle 6.2 milyon katılımcı var. Toplam aktif sosyal sigortalı sayısının 20.3 milyon olduğu düşünülecek olursa BES kapsamındaki oranın sosyal sigortalıların yüzde 30'unun aşmış durumda. BES'e aktarılan devlet katkısı tutarı ise 5.9 Milyar TL'ye ulaştı. BES katılımcılarının gelir durumunda bakıldığında BES'e devlet katkısı orta ve üst gelir gruplarına kaynak aktarma mekanizmasına dönüşüyor

BES katılımcılarının fon büyüklüğünün gelir düzeyine oranı oldukça çarpıcı. Geliri asgari ücrete eşit ve daha düşük olan-

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

ların BES fonları içindeki payı sadece yüzde 0.2'dir. Asgari ücret ile iki asgari ücret arası kazancı olanların payı yüzde 18.3 iken, iki asgari ücret ile üç asgari ücret arası geliri olanların payı yüzde 34.5'tir. Üç asgari ücret ile altı asgari ücret arası geliri olanların payı ise yüzde 10'dur. Altı ile on asgari ücret arası geliri olanların payı yüzde 23 ve 10 asgari ücretten fazla geliri olanların payı ise yüzde 23.4'tür (Şekil 3). Bu veriler açıkça BES sisteminde orta ve üst gelir gruplarının ağırlığı oluşturduğunu ortaya koyuyor. Böylece sosyal devlet ilkesine aykırı bir biçimde düşük gelirli kesimlerden toplanan vergiler orta ve üst gelir gruplarına aktarılıyor. Zorunlu BES kamu kaynaklarından üst gelir gruplarının ve özel sigortaların finansmanı demek. Bu nedenle BES'e devlet katkısı adaletsiz bir uygulamadır. Devlet BES'e katkı yapacak yerde emekli aylıklarını iyileştirmelidir.

Zorunlu BES Anayasa'ya Aykırıdır

Zorunlu BES uygulaması anayasanın sosyal hukuk devlet ilkesine ve sosyal güvenliğe ilişkin hükümlerine aykırı olduğu gibi bireysel hak ve özgürlükler arasında yer alan sözleşme özgürlüğü ve mülkiyet hakkına da aykırıdır. Zorunlu olan kamusal sosyal güvenlik sistemidir. Anayasanın 60. maddesine göre devlet bu sistemi kurmak ve herkesi zorunlu olarak bu sistem kapsamına almakla yükümlüdür. Devlet hiç kimseyi getirisi belirsiz bir özel sigorta programına girmeye zorlayamaz. Kişiler tasarruflarını diledikleri gibi değerlendirebilirler. Devlet özel sigorta şirketlerinin çobanı gibi davranamaz. Zorunlu BES Anayasanın mülkiyet hakkına ilişkin 35. maddesine aykırıdır. Mülkiyet hakkı kamu yararı için sınırlanabilir ama zorunlu BES'te kamu yararı yoktur. Zorunlu BES Anayasanın 48. maddesinde yer alan sözleşme serbestisine de aykırıdır. Çalışanlar zorla ve işverenleri tarafından seçilen bir BES şirketi ile kendi iradeleri dışında sözleşme yapmak durumunda bırakılmaktadır. Kısaca BES Anayasanın sadece sosyal hükümlerine değil bireysel hükümlerine de aykırı bir düzenlemedir.

Zorunlu BES sosyal güvenliğin temel felsefesine ve anayasa aykırı, dahası sosyal güvenliği adım adım özelleştirmeyi

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

hedefleyen bir uygulama. Sosyal güvenlik herkes için zorunludur. Kimse sosyal güvenlik sisteminin dışında kalmaz. Anayasanın 60. Maddesine göre “herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir ve devlet bu güvenliği sağlayıp gerekli teşkilatı kurmakla yükümlüdür.” Büyük sorunları ve eksikleri olmasına karşın Türkiye’de şu anda zorunlu ve kamusal bir sosyal güvenlik sistemi ve kurumu (SGK) vardır. Çalışanlar bu kamusal sosyal güvenlik sistemi için prim ödemekte ve ayrıca sisteme devlet de katkı yapmaktadır.

Bu zorunlu ve kamusal sosyal güvenlik sistemi dışında isteyenler özel sigorta sistemlerine üye olabilir. Gelir düzeylerine göre prim ödeyebilirler. Ancak hiç kimse özel bir sigorta programına üye olmaya zorlanamaz. Zorunlu kamusal sosyal güvenlik primleri dışında hiç kimseden kendi arzusu dışında kesinti yapılamaz.

Sonuç

BES’in kamu sosyal güvenlik sisteminin “tamamlayıcısı” olacağı iddia ediliyor. Bu iddia kamu sosyal sigorta sistemi ile sağlanan aylık ve gelirin yetersiz olduğunun da kabul edilmesidir. BES kamusal sosyal güvenlik sisteminin yetersizliği nedeniyle çalışanların giderek piyasa mekanizmasının insafına bırakılması anlamına geliyor.

Zorunlu BES amacı ve konusu sosyal güvenlik değil, “tasarruf” düzeyini artırmak ve böylece “çılgın” projeler için kaynak oluşturmaktır. Sistemin ikinci bir emeklilik sağlamayacağı açık. Asıl amaç tasarruf oranlarını artırmak, finans piyasalarına ve çoğu çok uluslu sigorta şirketlerine kaynak sağlamaktır. Özel sigorta şirketleri daha şimdiden 13 milyon yeni katılımcı hayali kurmaktadır. Sistemin uzun vadede yaratacağı bir diğer sorun kamusal emeklilik sistemi ile ikame edilmesi ve böylece sosyal güvenliğin giderek özel emeklilik sistemine dönüşmesi olacaktır. Bu açıdan bakıldığında BES bugün için tümüyle kamusal sosyal güvenlik sisteminin yerine geçmese de onu giderek zayıflatma potansiyeli taşımaktadır. Zorunlu BES 1990’lı yıllarda hız kazanan sosyal güvenliğin özelleştirilmesi süreci-

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

nin yeni bir adımı olarak okunabilir. Sosyal sigortalara yönelik uzun süreli muharebede yeni bir taarruz söz konusu. Bu yeni taarruz karşısında sosyal sigortalının ve kamu sosyal güvenlik sisteminin -bütün sorunlarına rağmen- savunulması ve iyileştirilmesi hayati önem taşıyor. Şilili emekçilerin isyanı bütün emekçilerin kulağına küpe olmalı.

Kaynakça

- Bankalar Arası Kart Merkezi (BKM), Dönemsel Bilgiler, <http://bkm.com.tr/raporlar-ve-yayinlar/donemsel-bilgiler/>
- BDDK (2006) Finansal Hesaplar Raporu 2006.
- Emeklilik Gözetim Merkezi (2015). Bireysel Emeklilik Sistemi 2014 Gelişim Raporu, www.egm.org.tr/bes2014gr.htm
- Emeklilik Gözetim Merkezi (2016). Bireysel Emeklilik Sistemi 2015 Gelişim Raporu, www.egm.org.tr/bes2015gr.htm
- Osman Öztürk ve Aziz Çelik (2008). Sosyal Güvenlikte Hak Kaybı Dönemi, Türk Tabipleri Birliği Yayını. <https://www.ttb.org.tr/kutuphane/sosyalguvenliktehakk.pdf>
- Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), İstatistik Bültenleri, 2002-2016.
- TBMM (2016). Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (1/752) ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, Sıra Sayısı: 410 <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss410.pdf>
- TCMB (2014). Finansal hesaplar Raporu 2014,
- TCMB (2015). Finansal hesaplar Raporu 2015-II,
- Telesurtv (2016). Over 500,000 Chileans Protest Pinochet's Private Pension System <http://www.telesurtv.net/english/news/Over-500000-Chileans-Protest-Pinochets-Private-Pension-System-20160821-0016.html>
- TÜİK (2014). Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması.

ŞİLİ'DE VE TÜRKiYE'DE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK GİRİŞİMİ

*Yıldırım Koç**

Teşekkür ederim, Sayın Başkan.

Değerli katılımcılar, ben de önce Türkiye Barolar Birliği'ne düzenlediği bu toplantı nedeniyle teşekkür ediyor, hepinize saygılarımı sunuyorum.

Bugünkü toplantıya katılanlar, avukatlar ve sendika uzmanları. Sendikacılar ve sendika üyeleri toplantıya gelmemiş. Zorunlu bireysel emeklilik sisteminin eleŐtirilmesi, sendikacıların ve işçilerle memurların tavrının etkilenmesi açısından önemliydi. Onlar burada olmadığına göre, ben, zorunlu bireysel emeklilik sistemini eleŐtirmeyeceđim, bu sistemin mantığına ve başarı şansını değerlendireceğim.

Zorunlu bireysel emeklilik sistemi iki nedenle gündeme getirilebilir.

Birinci neden, işveren ve devletin de katkısıyla işleyen ve katkıların bir havuzda toplandığı bir yaşlılık aylığı sisteminde, sınırlı bir devlet katkısıyla işçi katkılı bireysel hesap sistemine geçiş olabilir.

* ODTÜ Yarı Zamanlı Öğretim Görevlisi

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

İkinci neden, kamu açıklarının finansmanında devletin borç alabileceği bir kaynağın yaratılması çabası olabilir.

Zorunlu bireysel emeklilik sistemi gündeme geldiğinde, hemen Şili örneğini, Jose Pinera'yı, TÜSİAD'ın 1996 yılındaki girişimlerini anımsadım. Bu nedenle, önce zorunlu bireysel emeklilik sisteminin getirilmesinin yaşlılık aylığı düzeninin değiştirilmesiyle bağlantılı olup olmadığını sorgulayacağım.

Kapitalizmin gelişmesiyle birlikte işçiler açısından çeşitli sorunlar ortaya çıktı. Bunlardan biri, yaşlanıp çalışma gücünü yitiren insanların gelir kaybını telafi edebilmektir.

İşçiler önce bireysel hesaba dayalı yardımlaşma sandıkları kurdular. Her işçinin ödediği para kendi hesabına kaydediliyordu. İşçi çalışma hayatından ayrıldığında biriktirdiği para kendisine veriliyordu.

Bu alanda devrimi Almanya'da Bismarck gerçekleştirdi. Bismarck, önce 1883 yılında sağlık sigortasını, 1884 yılında kaza sigortasını ve 1889 yılında da yaşlılık sigortasını kurdu. Yaşlılık sigortası, işçi ve işverenin eşit katkılarıyla finanse ediliyordu ve işçiler ancak 70 yaşına geldiklerinde yaşlılık aylığına hak kazanıyorlardı. Bismarck'ın katkısı, işverenlerin finansmana katılması, bireysel hesap yerine herkesin katkısının bir havuza akıtılması ve emeklilere bu havuzdan aylık ödenmesiydi.

Sosyal güvende ikinci önemli dönüşüm, 1942 Kasım'ında Lord Beveridge tarafından önerildi ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında birçok ülkede uygulandı. Devlet, vatandaşlarının sorumluluğunu "beşikten mezara kadar" üstlendi ve sosyal güvenliğin finansmanına sistemli bir biçimde prim ödeyerek katılmaya başladı. Ayrıca, sosyal güvenliğin kapsamı genişletildi. Daha sonraki yıllarda, işçiden ve işverenden prim alınmayarak, tümüyle vergilerle finanse edilen sosyal güvenlik sistemine geçilen ülkeler de oldu.

Ancak bu sistem, kapitalizmin 1970'li yılların ortalarına doğru durgunluğa girmesine, ulusötesi şirketlerin yatırımlarını Çin'e ve az gelişmiş ülkelere aktarmasına, sosyal güvenlik

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

sistemlerinin yaşlanmasına, sağlık alanındaki büyük gelişmelerin sağlık giderlerini artırmasına ve benzeri başka nedenlere bağlı olarak, sıkıntılar yaşamaya başladı. Gelişmiş kapitalist ülkelerde sosyal güvenlik alanında bazı geriye gidişler yaşandı.

Az gelişmiş ülkelerde ise daha köklü değişiklikler yapıldı.

Bu sürecin başlangıcı Şili’de gerçekleşti.

Şili’de sosyalist başkan Salvador Allende, 1973 yılında bir askeri darbeyle devrildi ve öldürüldü. Ardından kurulan ABD yanlısı askeri diktatörlük döneminde sosyal güvenlik sisteminde büyük bir geriye gidiş yaşandı.

Askeri diktatörlük döneminde Şili Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı olan Jose Pinera 1980 yılında bazı düzenlemelerle, o güne kadar uygulanan yaşlılık sigortası sisteminin yerine zorunlu bireysel emeklilik sistemini getirdi. İşe yeni giren işçilerin bu yeni sisteme geçmesi zorunluymuştu. Eski işçiler ise isterlerse yeni sisteme geçebileceklerdi. Polisler ve subaylar ise eski sistemde devam edeceklerdi.

Eski sistem, işverenlerin de prim ödemediği bir sosyal sigorta düzenlemesiydi.

Yeni sistemde işverenler prim ödemiyordu. İşçilerin ücretlerinden yüzde 10 oranında bir prim kesiliyor ve bir emeklilik şirketinde açılan kişisel hesaba yatırılıyordu. Yatırılan bu para, emeklilik şirketi tarafından nemalandırılıyordu. İşçinin şirket değiştirme hakkı vardı. Ekonomide kriz yaşanırsa, yatırılan para artmıyor, azalabiliyordu. İşçiler belirli bir yaşa geldiklerinde toplu para veya emekli aylığına kavuşuyordu.

Askeri diktatörlük altında, ABD ile de bağlantılı olarak zorla uygulatılan bu sistem işverenlerin sırtındaki prim yükünü azalttı, işçileri ise Bismarck öncesi döneme döndürdü.

Şili’deki sistem 2008 yılında büyük ölçüde değiştirildi. Ancak sorunlar devam etti. Şili Devlet Başkanı 2015 yılında sosyal güvenlik sisteminin işleyişindeki sorunları belirlemek amacıyla bir komisyon görevlendirdi. Bu komisyonun raporunda da bazı değişiklikler önerildi.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

Şili’de uygulanan sistem, daha sonraki yıllarda Peru, Arjantin, Kolombiya, Uruguay, Bolivya, Meksika, El Salvador, Kosta Rika, Dominik Cumhuriyeti ve Panama’da da örnek alındı.

Şili’yi burada bırakıp, Türkiye’ye dönelim.

Türkiye’de Sosyal Sigortalar Kurumu’nun kaynakları, daha İşçi Sigortaları Kurumu olarak kurulduğu ilk yıllardan itibaren bir ölçüde kötüye kullanıldı. Ancak özellikle 1980’li yıllardan itibaren bu kötüye kullanım had safhaya vardı. SSK’nın gelirleri 1993 yılından itibaren giderlerini karşılayamamaya başladı. Bunun ardından yaşlılık aylığı sisteminin değiştirilmesini öneriler çoğaldı.

Bu önerilerden biri, Şili sisteminin Türkiye’ye getirilmesiydi.

TÜSİAD bu amaçla 1996 yılı Ocak ayında **Emekli ve Mutlu, Türk Sosyal Güvenlik Sisteminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Özel Sigortacılık Girişimi** başlıklı bir çalışma yayımladı. Bu çalışmada “Emeklilik Sigortası Reformunda Başarılı Bir Örnek: Şili” bölümü de vardı.

TÜSİAD, bu çalışmaya yayımlamanın ardından askeri diktatörlük döneminin Şili Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Jose Pinera’yı 1997 yılı Mayıs ayında Türkiye’ye davet etti.

Ancak o yıllarda bu girişime karşı yürütülen mücadele sonucunda, SSK’nın yaşlılık, malullük, ölüm sigortası yerine zorunlu bireysel emeklilik sistemine geçiş engellendi.

Türkiye ekonomisi 1998-2002 döneminde çok büyük bir kriz yaşadı. Dünya Bankası başkan yardımcılarında Kemal Derviş 2 Mart 2001 günü ekonomiden sorumlu devlet bakanı olarak görevlendirildi (Resmi Gazete 3.3.2001) ve 13 Mart 2001 günü TBMM’de yemin etti. Bunun ardından, 28.3.2001 gün ve 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu kabul edilerek, gönüllülük temelinde bireysel emeklilik sistemine geçildi.

Yeni düzenleme 2016 yılı Ağustos ayında gündeme geldi.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMeklİLİK

4632 sayılı Kanunda 10.8.2016 gün ve 6740 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, Ek Madde 2 eklendi. Bu madde, 45 yaşını doldurmamış çalışanların otomatik olarak bir emeklilik planına dahil edilmesini öngörüyordu. Çalışanın ücretinden yüzde 3 oranında bir kesinti yapılacak, devlet de bu kesintinin yüzde 25'i tutarında bir katkıda bulunacaktı. Devletin ayrıca 1000 TL tutarında bir ek katkıda bulunması öngörülüyordu. Ancak sistemden cayma olanağı vardı. Ayrıca, 17 Aralık 2016 günlü Resmi Gazete'de yayımlanan "Bireysel Emeklilik Sistemi Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" ile sistemden cayma olanağı genişletildi.

Söz konusu yönetmelikte cayma hakkı şu şekilde düzenlendi:

"İlgili emeklilik planına göre çalışanın ücretinden kesilmek suretiyle yapılan ilk katkı payının şirket hesaplarına nakden intikal ettiği tarihi takip eden işgünü emeklilik planına dahil edildiği şirket tarafından çalışana posta yoluyla veya güvenli elektronik iletişim araçları ile bildirilir. Çalışan, bu bildirim müteakip iki ay içinde cayma hakkını kullanabilir. Cayma süresinden sonra da çalışan dilediği zaman sistemden ayrılabilir. Cayma talebi, çalışan tarafından posta yoluyla veya güvenli elektronik iletişim araçlarıyla ilgili emeklilik sözleşmesi hükümlerine göre işverene veya şirkete bildirilir. Cayma bildirimini ulaşmasını müteakip on iş günü içinde ödenen katkı payları, varsa hesabında bulunan yatırım gelirleri ile birlikte çalışana iade edilir."

Yönetmelikle, katkı payı ödemeye ara verme olanağı da getirildi. İlgili madde şöyledir:

"Çalışan katkı payı ödemeye ara vermeyi talep edebilir. Bu talep, talep tarihinden itibaren azami 3 aylık süre için yapılabilir. Bu sürenin bitiminden önce veya bitimini müteakip tekrar ara verme talebinde bulunulması mümkündür. Çalışanın ara verme talebini iletmesi üzerine çalışana ödenen ücretten katkı payı kesintisi yapılamaz."

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

2002 yılından sonra sosyal güvenlik sisteminin sorunları, kaçak işçilikle ciddi biçimde mücadele edilmesiyle önemli ölçüde kontrol altına alındı. Böylece uzun vadeli sigorta kolu olan yaşlılık, malullük, ölüm sigortasına yapılan katkılar, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun gelirlerini artırarak, günün kurtarılmasını sağladı. SGK'nın özellikle sağlık harcamaları özelleştirmeler ve SSK hastanelerinin devlete aktarılması nedeniyle artarken, yaşlılık, malullük, ölüm sigortasının gelir artışı, sorunların ertelenmesini sağladı.

Hükümet bu dönemde kaçak çalıştırmayı önlemek için çok önemli girişimlerde bulundu ve küçümsenmeyecek bir başağı sağladı. Zorunlu sigortalılık kapsamındaki sigortalı işçilerin sayısı 2002 yılında 5,2 milyon iken 2016 yılı Kasım ayında 13,9 milyona yükseldi. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun gelirleri arttı ve devlet bütçesinden finanse edilen SGK açıkları kontrol altına alınabildi. Sigortalı işçilere (4/A) ilişkin bütçe açığı 2011 yılında 18,5 milyar lira iken, 2015 yılında 13,3 milyar lira olarak gerçekleşti.

Ancak bu arada, yaşlılık aylığına hak kazanma yaşının artırılmış olmasına karşın, yaşlılık aylığı alan kişi sayısında da hızlı bir artış yaşandı. Yaşlılık aylığı alanların sayısı 2004 yılında 2,8 milyondur; 2016 yılında 5,1 milyona yükseldi.

Yaşlılık aylığı alanlara yapılan ödemeler ise 2003 yılında 13,7 milyar lira iken, 2016 yılında 101,8 milyar liraya yükseldi.

Bu düzenlemelerle, zorunlu bireysel emeklilik planlarının Sosyal Güvenlik Kurumu kapsamında düzenlenen yaşlılık, malullük ve ölüm sigortasının yerini alması projesi gündemden kalktı.

Bu durumda incelenmesi gereken ikinci nokta, bu düzenlemenin kamu harcamalarının finansmanında kullanılabilecek kaynak yaratıp yaratmadığıdır.

Türkiye'de geçmişte de çalışanların ücretlerinden yapılan bazı kesintilerle kaynak yaratma çabası oldu.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

12.1.1961 günlü Resmi Gazete’de yayımlanan 223 sayılı Yatırımlar Finansman Fonu Teşkil ve Tasarruf Bonoları İhracı Hakkında Kanunla, gelir ve kurumlar vergileri mükellefleri gelirlerinin yüzde 3’ü oranında tasarruf bonusu alacaktı. Bu uygulama devlet açısından bazı kolaylıklar sağladıysa da, tasarruf bonoları almak zorunda bırakılanların önemli bir bölümü ellerindeki bonoları düşük fiyatla sattı.

3320 sayılı Memurlar ve İşçiler ile Bunların Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması Hakkında Kanun (Resmi Gazete 22.11.1986) ile 1.1.1987-31.12.1995 döneminde işverenler çalıştırdıkları işçiler adına ödeme yaptı. Ancak bu sistem de konut edinmede önemli bir katkı sağlamadı. 5664 sayılı Konut Edindirme Yardımı Hak Sahiplerine Ödeme Yapılmasına Dair Kanunla (Resmi Gazete 30.5.2007) bu paralar da hak sahiplerine ödendi.

3417 sayılı Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun (Resmi Gazete 18.3.1988) yeni bir düzenleme getirdi: “İlgililerin aylık ve ücretlerinden yapılacak yüzde 2 nispetindeki tasarruf kesintisi ile ilgililerin aylık ve ücretlerinin yüzde 3’ü nispetinde Devlet veya işverence sağlanacak katkının toplamı” bir hesapta toplandı. Ancak bazı işyerleri bu ödemeleri yapmadı. Bu girişim de 4853 sayılı Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabının Tasfiyesi ve Bu Hesaptan Yapılacak Ödemelere Dair Kanunla (Resmi Gazete 29.4.2003) tasfiye edildi.

Peki, yeni düzenlemeyle önemli bir birikim yaratılabilir mi; bu birikim, kamu açıklarının finansmanında kullanılmak üzere devlet tarafından borç olarak kullanılabilir mi?

Türkiye’de insanlar, geçmiş deneyimlere dayanarak hareket eder. Bu konuda son hatırlanan uygulamalar, konut edindirme yardımı ve zorunlu tasarruftur. Her ikisinde de büyük sorunlar yaşandı.

Diğer taraftan, hayat sigortacılığı uygulaması var. Hayat sigortası yaptıranlar da bu uygulamadan memnun değil.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE ZORUNLU BİREYSEL EMEKLİLİK

Gönüllülük temelinde 2001 yılından beri uygulanan bireysel emeklilik şirketlerinin müşterilerinin sayısı 5,8 milyonu buldu. Bu sistemden emekli olanların sayısı da 46 bin civarında. Bu sistemde de yüksek gelir grubunda olup her ay büyük miktarlarda prim ödeyebilenler genellikle memnun. Ancak düşük tasarruflarla ortaya çıkan sonuç ümit verici değil.

Bu deneyimler, insanları zorunlu bireysel emeklilik sisteminin dışına itiyor.

Ayrıca Türkiye ekonomisinin içinde bulunduğu ekonomik kriz de bu sisteme girmeye zorlananların cayma eğilimini güçlendiriyor.

Yapılacak kesinti yüzde 3 oranında. Milyonlarca insan kredi kartı ve tüketici kredisi borcuyla boğuşuyor. İcralık işçi ve memur sayısı hızla yükseliyor. İnsanlar yüzde 3 kesintiden bile ciddi biçimde etkileniyor.

Bu koşullarda, kolaylıkla cayılma koşullarının sağlandığı da dikkate alındığında, zorunlu bireysel emeklilik sisteminde kalan insan sayısının çok fazla olmayacağı akla gelmektedir. Bu yolla sigorta şirketlerinin elinde biriken kaynakların devletin bütçe açıklarının finansmanında kullanılabileceği beklentisi, bu nedenle, pek gerçekçi değildir.

Hükümetin bu girişimi, kaynak yaratma açısından da işe yarayacağı pek benzemiyor.

Atılan taş ürkütülen kurbağaya değmeyecek gibi.

