

Güvenceli Esneklik Stratejisi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği

Ufuk Özer



ÖZGÜR
YAYINLARI

Güvenceli Esneklik Stratejisi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği

Ufuk Özer



Published by

Özgür Yayın-Dağıtım Co. Ltd.

Certificate Number: 45503

📍 15 Temmuz Mah. 148136. Sk. No: 9 Şehitkamil/Gaziantep

☎ +90.850 260 09 97

📞 +90.532 289 82 15

🌐 www.ozgurayinlari.com

✉ info@ozgurayinlari.com

Güvenceli Esneklik Stratejisi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği

Ufuk Özer

Language: Turkish

Publication Date: 2025

Cover design by Mehmet Çakır

Cover design and image licensed under CC BY-NC 4.0

Print and digital versions typeset by Çizgi Medya Co. Ltd.

ISBN (PDF): 978-625-8554-09-0

DOI: <https://doi.org/10.58830/ozgur.pub987>



This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>
This license allows for copying any part of the work for personal use, not commercial use, providing author attribution is clearly stated.

Suggested citation:

Özer, U. (2025). *Güvenceli Esneklik Stratejisi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*. Özgür Publications.

DOI: <https://doi.org/10.58830/ozgur.pub987>. License: CC-BY-NC 4.0

Bu kitap, Ufuk Özer tarafından İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı’nda hazırlanmış olan “Güvenceli Esneklik Stratejisi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” adlı Doktora Tezinden üretilmiştir.

The full text of this book has been peer-reviewed to ensure high academic standards. For full review policies, see <https://www.ozgurayinlari.com/>



Önsöz

Küresel emek piyasaları uzun süredir zorlu bir ikilemle karşı karşıya: işverenlerin talep ettiği “esneklik” ile çalışanların ihtiyaç duyduğu “güvence”yi aynı potada eritmek mümkün mü? Avrupa Komisyonu tarafından Anglo-Sakson modeline bir alternatif olarak sunulan ve “Avrupa Sosyal Modeli”nin bir parçası haline gelen **Güvenceli Esneklik (Flexicurity)** kavramı, tam da bu soruya bir yanıt arayışıdır.

Günümüzde işsizlik, yalnızca ekonomik bir veri değil, sosyal dokuyu tehdit eden yapısal bir krizdir. Temel amacı sosyal refah olan devletler için istihdam politikaları artık her zamankinden daha hayati bir araçtır. Danimarka ve Hollanda örnekleriyle küresel ilgi gören güvenceli esneklik modeli, zaman içinde Türkiye Ulusal İstihdam Stratejisi’nin de temel taşlarından biri haline gelmiştir. Ancak asıl mesele, bu modelin Türkiye’nin kendine has yapısal gerçekleriyle örtüşüp örtüşmediğidir.

Bu kitap, esneklik ve güvenlik olguları arasında var olduğu sanılan “doğal çelişkiyi” reddeder. Aksine, doğru kurgulanmış dengeleyici mekanizmalarla bu iki kavramın uyumlaştırılabileceğini hem işveren hem de işçi için bir “kazan-kazan” düzlemi yaratılabileceğini iddia eder.

Elinizdeki çalışma, Türkiye emek piyasasındaki esneklik-güvenlik çıkmazına bir çözüm önerisi sunarken, ayakları yere basan bir gerçekçiliği de elden bırakmamaktadır. Başarılı bir uygulama için sadece niyetin yetmeyeceğini; iş güvencesi yerine istihdam ve gelir güvencesini ikame edecek güçlü bir **kurumsal altyapının** ve iyileştirilmiş bir **toplu pazarlık sisteminin** şart olduğunu savunmaktadır.

İstanbul Üniversitesi’nde aynı başlıkla kabul edilen doktora tezine dayanan bu kitap, lisans ve lisansüstü öğrenciler başta olmak üzere, Türkiye’de istihdamın geleceğine dair bir yol haritası arayan tüm okurlar için akademik bir katkı olması umuduyla kaleme alınmıştır.

Teşekkür

Bu kitap, uzun soluklu bir akademik emeğin ürünüdür. Ancak hiçbir eser, sadece yazarının çabasıyla var olmaz; arkasında görünmez bir fikir ve destek ağı barındırır. Bu çalışmanın fikir tohumlarının atılmasından nihayete ermesine kadar geçen süreçte; vizyonu bana rehberlik eden, karmaşık fikirleri anlamlandırmamda en güçlü kılavuzum olan değerli danışmanım **Prof. Dr. Arif Yavuz**'a şükran borçluyum. Onun sabrı ve yönlendirmeleri, bu eserin mimarisini oluşturmuştur.

Akademik yolculuğumda bana ışık tutan, araştırmaya olan tutkumu besleyen ve sağladıkları özgür akademik iklim ile bana çalışma cesareti veren hocalarım **Prof. Dr. Zeki Parlak** ve **Prof. Dr. Mustafa Aykaç**'a müteşekkirim. Metnin olgunlaşma sürecinde yapıcı eleştirileriyle çalışmanın niteliğini artıran **Prof. Dr. Sayım Yorgun**'a teşekkürlerimi sunarım. Yazım sürecinin zorlu virajlarında, mesleki dayanışmalarını ve dostluklarını her zaman hissettiğim fikri katkılarıyla yanımda olan değerli meslektaşlarım **Prof. Dr. Mehmet Hanefi Topal** ve **Doç. Dr. İskender Gümüş**'e minnettarım.

Ve son olarak, hayatımın en sarsılmaz dayanağına... Bu uzun ve yorucu yolculukta hep şefkatle karşılayan, bana inancın ve azmin ne demek olduğunu öğreten canım **Annem ve Babama**; varlıklarıyla bana güç veren **aileme** sonsuz teşekkür ederim. Bu eser, onların fedakarlığına adanmış küçük bir armağandır.

Ufuk Özer
Çanakkale
2025

İçindekiler

Önsöz	iii
Teşekkür	v
Kısaltmalar Listesi	ix
Giriş	1
1 Esnek Çalışma ve Güvenceli Esneklik Stratejisi: Kavramsal Çerçeve	9
Fordizmin Krizi ve Çöküşü	9
1970'lerin Krizi ve Yeniden Yapılanma	14
Kuralsızlaştırma ve Esneklik Politikaları	24
Güvenceli Esneklik Stratejisi	27
2 Avrupa Birliği'nde Emek Piyasası Reformları ve Güvenceli Esneklik	61
Avrupa Refah Devletinin Krizi ve Emek Piyasalarında Yeniden Yapılanma	61
Avrupa İstihdam Stratejisi ve Güvenceli Esneklik	71
Seçilmiş Ülkelerde Güvenceli Esnekliği Doğuran Şartlar: Uygulamalar ve Sonuçları	88
3 Türkiye'de Emek Piyasası Reformları ve Güvenceli Esneklik	105
Türkiye Emek Piyasalarının Genel Durumu	105
Türkiye'de Emek Piyasası Reformları	120
Güvenceli Esneklik Açısından Türkiye'de Aktif İstihdam Politikaları	133
Güvenceli Esneklik Açısından Türkiye'de Pasif İstihdam Politikaları	140
Türkiye'de Güvenceli Esnekliğin Başarı Düzeyini Etkileyen Faktörler	150
Değerlendirme ve Sonuç	161
Kaynakça	171

Kısaltmalar Listesi

A.e.	: Aynı eser
A.g.e.	: Adı geçen eser
AB	: Avrupa Birliği
Bkz.	: Bakınız
BUSINESSEUROPE	: Avrupa İş Dünyası Konfederasyonu
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EC	: Avrupa Komisyonu
EMCO	: Avrupa Konseyi İstihdam Komisyonu
ETUC	: Avrupa Sendikalar Konfederasyonu
ETUI	: Avrupa Sendika Enstitüsü
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	: Uluslararası Metal İşçileri Federasyonu
LLL	: Hayat boyu öğrenme
OMC	: Açık Koordinasyon Yöntemi'
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TLM	: Geçişli işgücü piyasaları
UEAPME	: Avrupa Sanatkarlar, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler Birliği

Giriş

Günümüzde çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileriyle ilgili tartışmaların önemli bir kısmı, işgücü piyasasına yönelik kurumsal düzenlemeler ve bunların ekonomik etkileri ile ilgilidir. Bazı uzman ve politikacılar işgücü piyasası düzenlemelerinin adil istihdam koşullarının sağlanmasında yardımcı olacağını öne sürerken, kimileri bu düzenlemeleri ekonomik etkinlik açısından olumsuz görmekte ve istihdam yaratılması hususunda negatif etkilerinin olacağını iddia etmektedirler (Freeman, 2005: 129-134). Tartışmanın çelişkili yanları bir tarafa bırakılacak olursa, işgücü piyasasına yönelik kamusal düzenlemelere gidilmesindeki en temel amaç ekonomideki piyasa başarısızlıklarını giderilmesi ve piyasasının çalışanlara yeterince refah garanti edememesi nedeniyle ortaya çıkan refah ihtiyacının karşılanmasıdır. Ancak bu düzenlemeler, zaman zaman korumayı hedef aldığı çalışanların çıkarlarına dahi zarar verecek ölçüde aykırı sonuçlar doğurabilmektedir.

Ekonomik gelişmişlik seviyeleri fark etmeksizin uygulamada hemen hemen her ülkede farklı seviyelerde de olsa işgücü piyasası ile ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. Ülkeler arasındaki müdahalelerin biçim ve şiddetine ilişkin farklılıklar, genel olarak ülkelerin iktisadi ve hukuk rejimine, mevcut yasalarının uygulamadaki başarısına ve kamu politikalarındaki amaç ve araç farklılıklarına göre ortaya çıkmaktadır. Üretim ilişkilerinin ağırlıklı olarak piyasa kurumu tarafından belirlendiği ve refahın da önemli ölçüde piyasa tarafından tesis edildiği ülkelerde sıklıkla politik çerçeve, işçi haklarından belli ölçüde vazgeçme karşılığında işverenlerin talepleri doğrultusunda şekillenmektedir. Buna karşın piyasanın refahı adil dağıtmadığı ve yoksulluk, yaygın işsizlik, istikrarsızlık ve istihdam katılığı ortaya çıkardığı kabulünden hareketle bazı ülkelerde işçi hakları ve refahın kamu eliyle garanti edilmesi yaygın bir politika tercihidir. Hangi düzeyde olursa olsunlar işgücü piyasası düzenlemeleri, işgücü piyasasının işleyişine etki eden çok çeşitli kurum ve politikalar kümesinin etkisiyle ortaya çıkmaktadır.

Bununla beraber 2000’li yıllarda odak noktası Avrupa olmak üzere işgücü piyasası düzenlemeleri üzerinde yoğunlaşan en önemli konuların başında güvenceli esneklik gelmektedir. Katoliklerin dini lideri Papa Francis de 25 Kasım 2014’te Avrupa Parlamentosu’nda yaptığı konuşmada, işçi güvenliği¹ ve piyasa esnekliği arasında bir denge sağlarken istihdam yaratacak teşvik politikalarında esnekliğin daha fazla uygulanması gerektiğine vurgu yapan bir çağrıda bulunmuştur. Her şeyden önce, uygun çalışma koşulları sağlayarak emeğin onurunun onarılmasına ihtiyaç olduğunu; işçilerin ayrılmaz bir parçası olan istikrar ve güvence ihtiyacını pazar esnekliği ile birleştiren yeni yolları bulmanın insani gelişim için vazgeçilmez olduğunu belirtmiştir (Pope Francis, 2014). Politikacı ve araştırmacıların gündemindeki konu üzerine bir dini liderin dahi açıklama yapmak zorunda hissetmesi güvenceli esnekliğin önemini görmek açısından ilginç bir durumdur.

Çalışma ilişkilerinde esneklik kavramı aslında çok uzun yıllardır gündemi meşgul eden bir konudur. Sanayileşmiş ülkeler esnek çalışma biçimlerine yönelik pek çok düzenlemeyi yürürlüğe koyabilmiş iken, gelişmekte olan ülkelerde kavrama ilişkin tartışmaların nispeten gecikmeli olarak sürdüğü görülmektedir. Buna bağlı olarak gelişmekte olan ülkelerde esnek çalışmanın yeterince yaygınlaşmadığı ve türlerinin çeşitlenmediği görülmektedir. Ancak günümüzde Avrupa Birliği’nde esnek çalışma biçimlerinin güvence sistemleriyle desteklenmesi gerektiği yönünde tam bir mutabakatın oluştuğunu söyleyebilmek mümkündür. 2000’li yıllarda istihdam politikalarını esneklik-güvence dengesi üzerine kuran bazı örnek ülkelerin başarılı performanslarının ardından, güvenceli esneklik (flexicurity) uygulamalarının istihdam politikasının merkezine yerleştirilmesi, AB istihdam politikalarının uygulama hedeflerinden biri olması amaçlanmıştır. Hâlihazırda Avrupa Birliği ile üyelik müzakerelerine devam eden ve dolayısıyla her alanda Birlik ile bütünleşmeyi amaç edinen Türkiye, söz konusu kavrama ve uygulama deneyimlerine yönelik gelişmeleri yakından takip etmiş ancak yasal, kurumsal ve iktisadi kapsamda yapısal reformları tam anlamıyla uygulamaya geçirememiştir.

Avrupa Birliği, Hollanda ve Danimarka örneklerinde başarılı olduğu kanıtlanmış uygulamalardan hareketle, Avrupa Birliği güvenceli esneklik ile daha dengeli bir esnekleştirme ve güvenlik uygulamasını yaygınlaştırmak için yeni girişimlerde bulunmuştur. Danimarka ve Hollanda örnekleri yüksek düzeyde sosyal koruma sağlayan kültürel, kurumsal ve bağlamına uygun

1 Papa Francis’in konuşmasını aktaran kaynakta bu ifade “...while ensuring a balance between worker security and market flexibility.” şeklinde yer almakla birlikte konuşmanın bağlamından burada kastedilenin iş güvencesi olduğu anlaşılmaktadır.

işgücü piyasası politikalarını kullanarak esneklik ve güvenlik arasındaki bir değiş-tokuştan kaçınmanın mümkün olduğunu kanıtlamıştır (Ignjatović, 2012: 906). Her iki ülke de -özellikle Danimarka-, yüksek iş güvencesizliği risklerini, iş güvencesine büyük ölçüde katkı sağlayan cömert gelir güvencesi ve aktif işgücü piyasası politikaları ile telafi etmiştir.

2008'den bu yana Avrupa emek piyasası büyük zorluklarla ve yeni meydan okumalarla karşı karşıyadır. Avrupa'da işsizlik kriz sonrası sürekli artmış ve 2011'de tarihi bir seviyeye ulaşmıştır. Avrupa Birliği işsizlik oranı, ekonomik krizin belirginleştiği 2008 yılının ikinci çeyreği ile 2010 yılının ortası arasında işsiz sayısı 6,7 milyondan kişiden fazla artmış ve işsizlik oranı % 9,7'ye yükselmiştir. Bu oran, 2000'lerin başından bugüne görülen en yüksek işsizlik oranı olarak göze çarpmaktadır. Sonraki üç çeyrekte işsizlik oranında kısmi düşüş, krizin sona erdiği ve Avrupa Birliği'nde (AB-28) işgücü piyasası koşullarında istikrarlı bir iyileşmenin yaşandığı zannını veren aldatıcı bir işaret olmuştur. Nitekim, 2011 yılının ikinci çeyreğinden 2013 yılının ikinci çeyreğine kadar işsizlik oranı yeniden istikrarlı ve belirgin bir şekilde artarak 26,5 milyon kişi gibi rekor düzeye ulaşmıştır. Bu rekor oran olarak % 11'e karşılık gelmektedir. Ancak bu oran o günden beri düşmeye başlamış ve 2016 yılı sonunda % 8,2'ye düşmüştür (Eurostat, 2017). Yine de halen Avrupa'da 20 milyondan fazla işsiz bulunmakta ve bu yüksek işsizlik rakamları, vatandaşların günlük yaşantılarını doğrudan etkilediğinden endişe verici olmayı sürdürmektedir.

Karşılaştırmalı olarak bakıldığında ulusal emek piyasaları kriz sonrası dönemde çok farklı gelişimler göstermiştir. Özellikle bazı ülkeler (İspanya, Yunanistan, Portekiz ve İtalya) yüzde 21'e varan çok yüksek işsizlik oranlarına ulaşırken, Almanya, Avusturya, Lüksemburg ve Hollanda gibi ülkelerde rekor sayılabilecek seviyede düşük oranlar (bazı durumlarda % 5'in altında) yaşanmıştır. Bu nedenle Avrupa iki büyük zorlukla karşı karşıya kalmaktadır. Bir yandan, işsizliğin azaltılması ve daha fazla insan için iş yaratılması ihtiyacı bulunmaktadır. Öbür yandan sosyal yardımlar için harcamaların artırılması da ulusal bütçe üzerinde bir yük oluşturmaktadır. Bunun Avrupa ekonomisi için anlamı, büyüme umutlarını ve nihayetinde azalan yaşam standartlarını kötüleştirmektedir. Avrupa'daki istihdam artışları ancak ulusal ekonomilerin -özellikle de emek piyasalarının- yapısal reformlarıyla sağlanabilir. Uzun süreli işsizlik hem toplum açısından hem de bireyler için çok zararlı bir etkiye sahiptir. Uzun süreler boyunca kullanılmayan vasıflar ve elde edilen bilgi birikimleri giderek aşınır hale gelmektedir. İşsizlik, insanların umutlarını yok eder ve topluma katılmalarını zorlaştırmaktadır.

Kısacası işsizlik pek çok ülke ekonomisinin ortak bir sorunu haline gelmiştir. Türkiye’de de işsizlik önemli bir sorun olarak varlığını halen sürdürmektedir. Bu nedenle sorunun çözümüne yönelik her türlü yaklaşımın ciddiyetle değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak politika oluşturmada öncelikle söz konusu önerilerin yerel şartlarla uyum sağlayıp sağlamayacağı ve arzu edilen sonuçlara ulaşmada başarı sınırlılıklarının neler olduğu öncelikle konu edilmelidir. Dolayısıyla başarılı uygulamaları olan “Güvenceli Esneklik” yaklaşımının hem teorik arka planının derinlemesine çözümlenmesi hem de Türkiye için uygulama sınırlılıklarının tartışılması büyük önem arz etmektedir.

Güvenceli esneklik yaklaşımına yönelik literatür ve uygulamalar incelendiğinde ABD ve Kanada gibi ülkelerde tartışmalara kısmen yer verildiği, tartışmaların daha çok Avrupalı yazarlar tarafından şekillendirildiği görülmektedir. Söz konusu tartışmalarda Tangian, Madsen, Wilthagen ve Andersen gibi özellikle Kuzey Avrupa kökenli yazarlar başı çekmektedir. Bazı Avrupa ülkelerinde elde edilen başarılı politika sonuçları Avrupa Birliği, OECD vb. uluslararası kuruluşların dikkatini çekmiş ve 2000’li yıllarda konu ile ilgili sürekli raporlar yayınlamaya başladıkları görülmüştür. Türkiye’de ise başlangıçta hem kuramsal düzeyde hem uygulama düzeyinde konuya yabancı kalındığı ancak gecikmeli de olsa Ulusal İstihdam Stratejisi kapsamında güvenceli esnekliğe ilişkin bir stratejinin oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir.

Dolayısıyla yeni bir istihdam stratejisi geliştirilebilmesi adına güvenceli esneklik uygulamasının Türkiye’de uygulanabilir olup olmadığının, ülkelerin yapısal ve sosyal farklılıklarını da dikkate alarak analiz edilmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Tam da bu noktada Türkiye’de güvenceli esnekliğin uygulanabilir olması için hangi değişimlere ve dönüşümlere ihtiyaç olduğunu belirlemeye yönelik bir gayret olarak hazırlanan bu çalışma, ilgili literatür ve uygulama deneyimleriyle beraber resmi kuruluşlardan temin edilen ikincil verilerin karşılaştırmalı analizi çerçevesinde değerlendirme yapılmıştır. Ayrıca Türkiye ile uygulamada başarı sağlamış Avrupa ülkelerinin emek piyasaları arasındaki yapısal farklılıklar, çalışma ilişkileri geleneği ve hukuki mevzuata ilişkin farklılıkları da dikkate alınarak Türkiye için güvenceli esneklik stratejisinin uygun olup olmadığını değerlendirilmesi n bağlamını oluşturmaktadır.

Sanayileşmiş ülkelerde esnek çalışma düzenlemelerinin son on yıldaki evrimi, hem daha önce görülmemiş bazı düzenleyici hedefler, hem de yenilikçi teknik ve çerçeveler içeren bir dizi çarpıcı eğilime sahne olmuştur. Çalışma biçimleri çoğunlukla politik söylemler, bazen de somut yasal önlemler aracılığıyla, işçilere ücretli çalışmayı evdeki sorumluluklarıyla bağdaştırma

imkânı tanıyan politik hedeflere bağlanmıştır. Bunlara ek olarak, tek tek çalışanlara kendi mesailerinin uzunluğu ve programlanması konusunda daha çok söz hakkı tanıyacak biçimde çalışma süresi “kişiselleştirme”lerini geliştirmeyi amaçlayan teklifler de dâhil olmak üzere birçok yeni düzenleyici teknik ortaya çıkmıştır.

Çalışma biçimlerindeki değişimler bu çalışmanın konularından biridir. Amaç öncelikli olarak bu gelişmeleri, her birinin güvenceli esneklik stratejisine tanıdığı role odaklanarak incelemek ve özellikle de düzenleyici uygulamalar ile yapısal faktörler arasında uyumun ne kadar önemli olduğunu değerlendirmektir. Daha sonra bu eğilimler, gelişmekte olan ülkelerde esnek çalışma düzenlemelerinin birtakım sorunlar doğurabilecekleri endişesiyle değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Bu eğilimler, özellikle de kullanılan yasal çerçevenin, sanayileşmiş refah devletlerinde tasarlanan çerçevelerin birebir nakli yoluyla evrimleştiği durumlarda, gerçekten de söz konusu sorunlara neden olmaktadır.

İstihdam politikalarının genel amacı emek piyasasını mümkün olduğunca çok insana açmak ve fırsatları ve güvenliği adil dağıtmak olmalıdır. Bu noktada, her ülkenin kendisi için hangi amaca yönelik olarak hangi reformların yapılması gerektiğine karar vermesi gerekecektir. Düzenlenmiş bir işgücü piyasasının başarısı, ülkeden ülkeye değişen refah devleti modeli, sosyal ortakların oynadığı roller, ekonominin yapısı ve toplumun kültürü gibi çok sayıda faktöre bağlıdır. Bu nedenle asla tek bir doğru yol ya da tek bir doğru model bulunamaz. Bununla birlikte, kimi ülkeler tarafından yürütülen başarılı reform paketleri, diğer ülkelere hem olumlu hem de olumsuz örnek teşkil edebilir. Diğer ülkeler tarafından gerçekleştirilmiş olan başarılı deneyimler, büyük ölçekli reformların öncesinde tartışmayı şekillendirmede, tüm aktörlerin katılımını sağlamak ve onları uzlaştırmak için yardımcı olabilmektedir. Çeşitli sorunların çözümü için bu deneyimlerden faydalanıldığı gibi tabii ki hataların, yani etkisiz reform önlemlerinin tekrar edilmesini de engelleyebilmek için referans olabilirler.

İstihdam düzeyini arttırmanın bir yolu olarak emek piyasalarının serbestleştirilmesini tavsiye eden OECD’nin istihdam stratejisi, kapsamlı bir uygulamalı-ampirik analizin sonucu olarak hazırlanmış ve çoğu esnekleştirme politikaları için önemli bir referans olmuştur (OECD, 1994). Bu strateji, ABD ve İngiltere’deki Anglosakson yaklaşımının takip etmeye değer ideal bir model olduğu fikrine dayanmaktadır. O yıllarda, bu ülkelerde, daha az cömert destek sistemleri ve işten atılmaya karşı daha düşük koruma seviyeleri ile daha dinamik bir işgücü piyasasıyla el ele giderken görülmektedir. OECD Konseyi, daha yüksek işgücü piyasası esnekliğinin başka yerlerde de daha

fazla iş yaratabileceğine ve daha düşük işsizlik oranlarına ulaşılabilceğine inanmaktadır.

Bununla birlikte, takip eden yıllarda Almanya’da ya da diğer Kıta Avrupası ülkelerinin çoğunda böyle bir Anglosakson sisteminden ilhamla deregülasyon politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Bunun temel nedenlerinden biri bu tür reformist bir stratejisinin kamuoyu tarafından sosyal yardımlarla yaşayan kesimlerin aktifleşmesini teşvik eden bir sistem olarak algılanması olmuştur. Yine de bu ülkelerin bazılarında emek piyasalarının yeter nispette esnekleşmemesinin sebebi, yüksek bir istihdam düzeyinin ancak iyi yapılandırılmış bir refah devleti ve sıkı düzenlemelerle uyumlu olabileceğinin bir kanıtı olarak görülmelerinde yatmaktadır.

İşsizlerin, hedefleri belirlenmiş işgücü piyasası politikaları yardımıyla, sosyal yardımlara bağımlı hale gelmeden aktif olarak iş araması sağlandığı sürece, cömert bir güvence sisteminin yüksek bir istihdam düzeyi ile açıkça uyumlu olabileceği makul bir iddiadır. Aktif iş arayanların desteklenmesini amaçlayan tamamen gelişmiş bir sosyal güvenlik sistemi, gerektiğinde Anglosakson çizgisinde işten çıkarılma korumasının gevşetilmiş bir biçimi ile de birleştirilebilen, sosyal açıdan kabul edilebilir bir işgücü piyasası esnekliği biçimi olarak görülmektedir. Dolayısıyla bu yeni paradigmadan hareketle “güvenceli esneklik veya esnek güvence” olarak bilinen kavram, Avrupa kıtasının önemli bir kısmında büyük ilgi görmekte ve istihdam politikalarının tam merkezinde yer almaktadır.

Bu doğrultuda, çalışmanın birinci bölümünde esnek çalışma ve güvenceli esnekliğe ilişkin fordizmin krizi çerçevesinde arka plan ele alınarak esnek çalışmanın ortaya çıkışı, türleri ve güvencelik esnekliğin gelişimine ilişkin bilgi verilmiştir. Yine bu bölümde güvenceli esneklik stratejisi tartışılarak, güvenceli esneklik kavramına ve özelliklerine, hedeflerine, uygulanmasına ve esneklik-güvence dengesinin boyutlarına değinilmiştir. Son olarak güvenceli esnekliğin sosyal taraflar açısından bir değerlendirmesi yapılarak, Avrupa işçi ve işveren örgütlerinin yaklaşımı incelenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde yakın dönem emek piyasası reformları ve güvenceli esneklik modelleri incelenmiştir. Bu bölümde ilk olarak refah devletinin krizi ve emek piyasalarında yeniden yapılanma ve krizden çıkış politikaları ele alınmıştır. Bu doğrultuda Avrupa İstihdam Stratejisi’nde güvenceli esneklik arayışı tartışılmıştır. Ardından güvenceli esneklik stratejisini başarılı bir şekilde uygulayan Almanya, Danimarka ve Hollanda’nın mevcut uygulamalarına değinilmiştir.-

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise Türkiye’de güvenceli esneklik ve uygulanabilirliğine odaklanılmıştır. Bu çerçevede bu bölümde Kalkınma Planlarında ve Ulusal İstihdam Stratejisi’nde güvenceli esneklik ile ilgili hangi değerlendirmelere yer verildiği, nasıl bir politik gündemi planlandığına ve nelerin uygulamaya dönüştürüldüğüne değinilmiştir. Türkiye’de güvenceli esnekliğin uygulanabilirliğine yönelik tehditler hukuki altyapının yetersizliği, emek piyasası ile ilgili sorunlar, kamuoyunun bilgi düzeyi ve farkındalığının yetersizliği, sosyal diyalog geleneğinin köklü olmaması ve kurumsal yapının yetersizliği bağlamında incelenmiştir. Ardından Türkiye’de iş güvencesizliği-esneklik ikilemi incelenerek istihdamın katılığı sorununa dikkat çekilmiştir. Yine bu bölümde Türkiye’de güvenceli esneklik açısından sosyal güvenlik uygulamaları ile esneklik uygulamaları ve bu uygulamaların bağlamının yeterliliği tartışılmıştır. Çalışma, genel bir değerlendirme ve önerilerin yer aldığı sonuç bölümü ile tamamlanmıştır.

Esnek Çalışma ve Güvenceli Esneklik Stratejisi: Kavramsal Çerçeve

1.1. FORDİZMİN KRİZİ VE ÇÖKÜŞÜ

Üretim süreçlerini açıklayan görüşlerden birisi, üretim sürecinin post-fordist olarak tanımlanmasıdır. Post-fordizm, 1970’li yıllarda kitlesel üretime dayalı fordist üretim modeli ile kitlesel tüketime dayalı sosyal refah devletinin bir takım ekonomik ve siyasal krizlere yol açması nedeniyle kapitalist üretim ilişkilerinin esnekleşmesini ifade etmektedir (Dikmen, 2017: 215-216). Post-fordizmi anlayabilmek için öncelikle fordizmden ve onun tıkanıklığından söz etmek gereklidir. Fordizm, Henry Ford’un otomobil fabrikalarıyla özdeşleşmiş katı bir iş bölümüne dayalı kitle üretimini temsil etmektedir. Fordizm, endüstriyel hareketin belirli görevlere indirgendiği “Taylorizm” olarak da bilinen ve Frederick Taylor’un geliştirdiği “bilimsel yönetim” ile ilişkilendirilir. Bu yaklaşım sık sık emeği vasıfsızlaştırdığı, insandan arındırdığı yönünde eleştirilere maruz kalmıştır. Fordizm ve Taylorizm geniş bir alanda uygulansa dahi, ikisi de gerçekte endüstriyel üretim süreçlerini tamamen domine edememiştir. Ancak, Fordizm ve Taylorizm gıda ve otomobil sektörleri gibi belirli alanlarda özellikle etkili olmayı başarmıştır. Fordist üretim sisteminde genel olarak katılık problemi bulunmaktadır ve sistem bir kere kurulduğunda değiştirmek için büyük yatırım maliyetlerine katlanmak gerekmektedir. Aynı zamanda emek gücünün yabancılaşması da söz konusu olmaktadır.

Jessop (1994), Fordizm’in dört özelliğini ortaya koymaktadır. Bunların ilki, emeğin kitlesel üretim için kullanıldığı bir üretim modeli ve istihdam sürecidir. İkincisi, büyüme modelinin kitlesel tüketime uyarlanmasıdır.

Üçüncüsü, büyük ölçekli ve merkezileşmiş yönetim sistemlerinin bir ekonomik düzenleme aracı olarak kullanımınıdır. Dördüncüsü yeni bir toplum modeli ve modernite değerleri ile açıklamaktadır. Fordist üretim ilişkilerinde sosyal refah, işgücünün önemli bir kısmına güvenilir ve görece yüksek ücretli istihdam imkânı sağlaması ile tesis edilmektedir. Ayrıca fordizmde sosyal güvenlik modeli, sosyal güvence kazanımlarının ancak çalışma kaydına bağlı olarak elde edildiği ve sosyal güvenlik sisteminin merkezileştirilmiş-korporatist Bismarck tipi sistem şeklindedir.

2. Dünya savaşı sonrası ekonomik yükselme dönemi Fordist üretim modelinin de başarısını yansıtmıştır. Bu dönemde emek piyasalarının en önemli tanımlayıcı özelliği, kitle üretim endüstrilerinde faaliyet gösteren dikey olarak bütünleştirilmiş şirketlerdeki uzun süreli ve istikrarlı istihdam ilişkileri olmuştur. Aynı dönemde egemen olan Fordist-Taylorist üretim modelinin de etkisiyle standart istihdam ilişkileri kısa sürede çalışma ilişkilerine ve istihdam politikalarına esas teşkil eden ideal bir tipoloji haline gelmiştir. Öyle ki, standart istihdam ilişkileri, işçinin tam zaman esasında, işverene ait bir işyerinde bu işin devam edeceği varsayımı ile belirsiz süreli bir istihdam şekli olarak gelişmiştir (Özdemir ve Parlak, 2011: 40). Standart istihdam tipi aynı zamanda bireysel ve toplu iş yasaları, ücret seviyesi, toplu iş sözleşmeleri, iş güvencesi, emeklilik, analık yardımı ve ücretli tatil gibi konularda oluşturulan düzenlemelere esas teşkil etmiştir.

Fordist emek piyasası düzenlemeleri, post Fordist dönemin değişken yapısına uyum sağlamakta zorlanılmasına neden olmakla beraber bazı yazarlar Fordizmin üretim ilişkilerindeki tıkanıklığının aslında Post-Fordizmde yol verdiğini iddia etmektedirler. Post-Fordizm kabaca esnek emek bölümlenmesine dayalı yeni bir iş kalıbını betimlemektedir. Fordizm gibi Post-Fordizm de esasen üretimin yapısındaki değişimlerden gelmektedir. Zira fordizm sanayi toplumunun üretim ilişkilerinin ortaya çıkardığı bir model iken Post-fordizm 1970’ler sonrasında bilgi toplumu ya da sanayi/endüstri-sonrası toplum olarak nitelendirilen dönemin üretim ilişkilerini açıklayan yeni bir üretim modelidir. Artık sanayi toplumundan çok farklı olarak bu dönemde üretim süreçleri, parçalara ayrılmış, tikelleşmiş, bireyselleşmiş, esnekleştirilmiş, güvencesizleştirilmiş olup üretim ilişkileri ulus ötesinden ulusala hatta yerellere indirgendığı yeni bir döneme geçilmiştir (Yıldırım, 2018: 107).

Ayrıca Hall’a göre; post-fordizm diye bir şey sahiden varsa, ekonomik değişimi işaret eden bir kavram olduğu kadar aynı zamanda kültürel bir tanımlamadır (Amin, 1994: 31). Post-Fordist üretim küçük ölçeğe ve grup aktivitelerinin iş birliğine dayanmaktadır. İşte bu esneklik ürünlerin değişen

bir piyasaya adapte edilmesini mümkün kılarken, aynı zamanda çalışanların istihdamını sınırlandıracak bir dezavantaja yol açmaktadır. Bu durum yetersiz vasıflara sahip çalışanlar için “prekaryus” işler ve marjinalleşmeyi de ima etmektedir. Bu sebeple tam zamanlı istihdama veya sigortalı çalışmaya dayalı sosyal güvenlik hizmeti veren refah devletleri sıkıntılar yaşamaktadır. Bu yüzden refah devleti bu değişime uyum sağlayamazsa, refah devletinin hayatta kalabilse dahi ancak şu andaki benliğinin daha sallantılı bir versiyonuna benzeyeceği düşünülmektedir (Sabel, 1999: 279). Ortaya çıkan bu görüntü sosyal güvenlik sistemlerinin de yeniden organize edilmesini gerekli kılacaktır.

Esneklik genel olarak değişen hayat koşul ve standartlarının sonucu olarak ortaya çıkan etkilerin toplumsal dinamiklere, olumlu ve sürekli biçimde yansıtılması yeteneği olarak tanımlanabilir (Arslanoğlu, 2005: 17). Başka bir tanıma göre esneklik, “önceden öngörülme-yen değişikliklere karşı kapasiteyi ayarlayabilmek ve bu amaca ulaşabilmek için gerekli araçları kullanmaktır” (Şen, 1999: 29; Bacak ve Şahin, 2005: 327).

Tüm işverenler ve çalışanlar arasındaki ilişkiler, şirketlerin faaliyetlerini yeniden yapılandırma baskısı ile başlayan bir dönüşüm geçirmektedir. Bu baskılar, değişen pazarlara cevap verdikçe şirketlerin esnekliğini artıran daha temel değişikliklerle maliyetleri düşürme arzusunun ötesine geçmektedir. Yüzyılın başından bu yana, başta ABD olmak üzere bazı gelişmiş kapitalist ülkelerdeki işverenler, örgütlerinin içinde becerilerin geliştirilmesini sağlayarak emek arzını rasyonalize etmeye ve kontrol etmeye çalışmışlardır. Bu yeni düzenlemeler altında, çalışanlar işin getirdiği riskleri işverenlerle giderek daha artan oranda paylaşmakta, kendi kariyerlerini yönetmek için daha fazla sorumluluk almakta ve yönetimle olan ilişkilerinin son on yılda eskiye kıyasla olduğundan daha fazla piyasa güçleri tarafından yönetildiğini fark etmektedirler.

1980’lerden itibaren küreselleşme ve neoliberal politikaların baskısı altında kalan istihdam ilişkileri, çarpıcı değişimler sergilemektedir. İş süreçlerinin esnekleştirilmesi yönündeki bu değişimler, geçmiş elli yılda ABD uygulamalarına keskin bir karşıtlık oluşturmaktadır. Ayrıca bu yeni uygulamalar ekonominin tamamında tek biçime sahip olmamasına rağmen, zaman içinde nispeten istikrarlı ve büyük sanayi kesimlerinde öne çıkmışlardır.

Refah devletlerinin büyüme döneminde istihdam olanakları artmış, neredeyse tam istihdam seviyesi yakalanmış iken, bu dönemin ardından özellikle sanayileşmiş ekonomilerin çoğunda işsizlik oranları yıldan yıla yükselmeye başlamıştır. Birçok refah devletinin izlediği sosyal refah politikalarına rağmen, ülkelerin işgücüne katılım oranları artmış ancak işsizlik

bu orandan daha fazla artmış ve işsizliğin düşürülememesi refah devletine yönelik eleştirilerin yoğunlaşmasına sebep olmuştur (Özdemir, 2005: 712).

Son 15 yıllık dönemde işsizlikle ilgili istatistiklere bakıldığında, Avrupa Birliği ülkelerinde işsizliğin önemli bir toplumsal sorun haline geldiği ve 2008 krizi sonrası %12’ye yaklaşarak zirve yaptığı, sonrasında bir miktar düşüş yaşamakla birlikte uzun yıllar boyunca kriz öncesi seviyelere dönmeyi başaramadığı görülmüştür.

Tablo 1: Avrupa Birliği’nde İşsizliğin Seyri: 2009-2024 (EU-27)

Yıl	Toplam (%)	Erkek (%)	Kadın (%)
2009	9.3	9.2	9.5
2010	10.1	10.0	10.2
2011	10.1	9.9	10.3
2012	11.1	11.0	11.2
2013	11.6	11.5	11.7
2014	11.0	10.9	11.2
2015	10.2	10.1	10.3
2016	9.3	9.0	9.5
2017	8.3	8.0	8.6
2018	7.4	7.1	7.7
2019	6.8	6.5	7.2
2020	7.2	7.0	7.5
2021	7.1	6.8	7.4
2022	6.2	5.9	6.5
2023	6.1	5.8	6.4
2024	5.9	5.7	6.2

Kaynak: Eurostat, 2025.

Son yıllarda işsizliğin büyük bir sorun olarak görülmesi ve özellikle konuya çözüm getirecek çok sayıda alternatif politikanın (örneğin, aktif işgücü piyasası politikalarının) izlenmesi ile bu oran birkaç puan azaltılarak %6 seviyelerine düşürülebilmektedir. Ancak yine de işsizlik Avrupa ölçeğinde en büyük sorunların başında gelmeye devam etmektedir.

İşsizliğin, özellikle de kriz sonrasında Avrupa Birliğine üye ülkelerin çoğunda genç işsizliğinin acımasız artışı, Euro bölgesindeki uzun süren krizin en çarpıcı sonuçlarından biridir. Bu sorunu hafifletmek için önlemler

bulmak ve işsizlik krizinin derinleşmesini önlemek Avrupa'daki önemli bir öncelik haline gelmiştir. Uzun süreli işsizlik -özellikle genç işsizliği- ve bunun sonucunda doğan refah kaybı, en çok endişe veren toplumsal problemlerin başında gelmektedir. Ancak, yine de son yıllardaki başarılı mücadele politikaları işsizlik oranlarının tek haneli rakamlara indirilmesini sağlamıştır.

İşsizlik ile ilgili veriler incelendiğinde cömert refah devleti anlayışına sahip Kuzey ile nispeten daha düşük düzeyde refah imkanlarına sahip Güney arasındaki ayrışmanın kalıcılığını sürdürmesi dikkat çekmektedir. İşsizlik oranları Avusturya, Almanya ve Hollanda'da 2014 yılında yüzde 5 iken, Yunanistan ve İspanya'da yüzde 25'in üstünde; İrlanda, Portekiz, İtalya ve Fransa'da ise yüzde 11-16 arasında seyretmektedir (Guerrieri, 2016: 51-52). Bu endişe verici eğilimlere rağmen, Avrupa'da oldukça iyimser olan egemen görüş, mevcut mali tasarruf tedbirlerinin ve ulusal yapısal reformların sorunu iyi bir şekilde çözülebileceği yönündedir. Ayrıca yine bu görüş bağlamında, bu politikaların beklenen sonuçlarını elde etmek için ülkeler düzeyinde daha fazla zamana ve daha esnek bir uygulamaya ihtiyaç olduğu da iddia edilmektedir.

Ancak, bu esneklik arayışları firmaları içerdeki ve dışardakiler ikilemi ile karşı karşıya bırakmaktadır. Son derece iyi koşullara sahip “içerdeki” ile güvenli bir pozisyona ve bir işe sahip olmayan “dışardakiler” arasında çelişki dikkat çekicidir. Merkezde çalışanlar firmanın merkezinde yer alıp, organizasyonun ihtiyacı olan uzmanlık, vasıf ve bilgiye sahiptirler. Bu merkezi grup yönetim kararlarında da söz sahibidirler. İşverenler bu kilit işçileri kaybetmenin yol açacağı maliyetin farkındadırlar. Ayrıca üretimde süreklilik ve istikrar sunan bu merkezi işçilerin, diğer firmalar tarafından teşvik edici yüksek ücretler önerilerek ayartılabileceğinin de farkındadır. Dolayısıyla merkezi işçiler işverenleriyle işlerini muhafaza edilmelerini sağlayacak pazarlıklara girebilirler ki; ekonomik durgunluk dönemlerinde dahi işverenler ekonomik yükselişi beklerken bu işçileri gözden çıkartmamaktadırlar.

Diğer taraftan organizasyonun dışında kalan işçiler, merkezdekilere göre yabancı gibi muamele görmektedirler. İşverenler bu işçilere ne mesleki yatırım yapmak ne de onları organizasyonun içine dâhil etmek istemektedirler. Ekonomik durgunluk döneminde bu işçilerin yerine yeni işçiler kolaylıkla ikame edilebilmekte ve dışardakiler lüzumsuz gibi görülebilmektedirler. Durgunluk dönemlerinde ise organizasyon dışı işçileri firma bünyesinde tutmaya gerek görülmemektedir. Çünkü ekonomik olan bu işçilerin ancak ekonomik bir genişleme yaşandığı dönemlerde eğitilip işe alınmalarıdır. Ayrıca bu gruptaki işçilerin “yabancı” statüleri ücretlerine de yansımaktadır. Eğer ücret düzeylerini beğenmezlerse işverenleri onların yerine kolaylıkla

yenilerini bulabilmekte öte yandan dışarıdakiler de başka işyerlerinde iş bakabilme kolaylığına sahip olmaktadır.

İçerdekiler/Dışardakiler tezi, piyasa ekonomistlerinin ortaya attığı, işsizlerin düşük tekliflerde bulunarak çalışanların da ücretlerini düşürebileceği varsayımını sorgulamaktadır. İçerdekilerin dışarıdakiler tarafından doğrudan tehdit edilmemesinin sebebi, işverenlerin işsizlerin düşük ücret taleplerinin farkında olmalarıdır. Firmalar eğer çokça işgücü değişimi yaparsa üretimin verimliliği azalabilmektedir. İşgücünün vasıflarına bakılmaksızın, içerideki çalışanlar dışarıdakilere göre üretim süreci hakkında dışarıdakilerden daha bilgilidirler. Çok işgücü devri düşük çalışma morali ile ilişkilidir ve üretimi de ciddi şekilde etkileyebilmektedir (Mullard ve Spicker, 2005: 107).

1.2. 1970’LERİN KRİZİ VE YENİDEN YAPILANMA

Günümüzde ticaret, finansal piyasaların ve doğrudan yabancı yatırımların serbestleştirilmesi ve göç artışıyla ülkeler arasındaki karşılıklı bağımlılık artmıştır. Bu durum, emek piyasalarına yeni bir zorluğu beraberinde getirmektedir. Küreselleşmenin yaygınlaşması, özerk/ulusal politika yapma gücünü zayıflatarak politika yapıcılara işgücü piyasası katılıkları ile ilgili sorunları pek göz ardı edemeyecekleri bir ortam oluşturmaktadır. Bu bağlamda, iş gücü esnekliği konusunda tartışmaların önem kazanması söz konusudur. Bununla birlikte, işgücü piyasasındaki esnekliğin emek için sosyo-ekonomik güvenlik ile birlikte değerlendirilmesi gerektiğini de vurgulamak gerekir.

Günümüzde, firmaların ve sendikaların eskisinden çok daha değişken olan pazarlarla karşı karşıya kaldıkları gözlemi sıklıkla vurgulanır hale gelmiştir. Yaygın görüşe göre, birçok firma artan bu değişim karşısında dalgalanmalara daha fazla tepki verebilmek için üretim ve örgütsel stratejilerini (istikrarı öngören stratejileri) terk etmek veya en azından büyük ölçüde değiştirmek zorunda kalmaktadır. Bu firmalar için, değişen ekonomik koşullara uyum sağlanabilmesi için en başta esnekliğin artırılması, yani makinelerin ve işçilerin farklı birleşimlerde kullanılabilmesi becerisini gerektirmektedir. Sendikalar da bu süreçte kurumsal otoriteyi yeniden kazanmak amacıyla kendi stratejilerini revize etmek zorunda kalmaktadırlar.

Nitekim bugün yaşanan olgu -neredeyse evrensel düzeyde-, kitlesel pazarların parçalanması, talep düzeyindeki ve kompozisyonundaki sürekli değişim şeklindedir. Firmaların daha değişken piyasalara nüfuz etmesi gerektiği iddiası, günümüz ticaret literatüründe yaygın bir öneme sahiptir. Hatta pazar araştırmalarıyla talebin tahmin edilmesi imkânsız olduğu konusunda da geniş bir fikir birliği olduğu söylenebilir. Yeni ürünlerin

başarısı ya da başarısızlıkları, günümüzde pratikte pazarın özümseme göstergeleridir.

Bu pazar yapısındaki hızlı değişim, büyük firmaları kitlesel üretimin esas ilkesini ciddi biçimde sorgulamaya zorlamakta ve bu durum teori ile uygulamanın ayrışması şeklinde ifade edilmektedir (Piore ve Sabel, 1984: 279-280). Kitlesel üretimde verimlilik, ölçek ekonomilerine bağlıdır. Yapılacak işi bir dizi yüksek derecede uzmanlaşmış işlemlere bölmek gerektirmektedir. İşlerin bazıları makineleştirilebilirken diğerleri yarı kalifiye işçiler tarafından gerçekleştirilir. Bu hatlar boyunca üretimi yeniden organize etmek için, tanımı gereği üretim anlayışını uygulamadan ayırmak gereklidir. Bununla birlikte, teori ve uygulama arasındaki bu fark, karmaşık örgütleri iş bölümünü planlamak ve kontrol altına almak için muazzam bir maliyetin yanı sıra, bu kuruluşların talep ettiği özel veya ürüne özel makinelerle yapılan yatırımların amortismanı mümkün olduğu sürece büyük ölçekli üretim faaliyetleri mantıklı olmayı sürdürmektedir.

Ancak 1970'li yıllardan sonra çoğu pazarlar parçalanmış, iş bölümüne dayalı üretim planlanması ve kontrolü gittikçe zorlaşmıştır. Bu nedenle, teori ve uygulama arasında bir tür yeniden bütünleşmeye dayalı şirket organizasyonunun derin bir revizyonu gerekli hale gelmiştir. Bu 1980'lerde firmalar için büyük sorun olmuş ve tatmin edici çözümlerin başarısı daha yüksek vasıf kullanımı ve çeşitli ulusal ekonomilerdeki uyum süreçlerinde başarının derecesine bağlı hale gelmiştir.

Ancak, eski örgüt modellerindeki değişim, otomatik olarak tek bir alternatifin hâkimiyetine ve yaygınlaşmasına yol açmamıştır. Her ne kadar giderek artan sayıda firma hayatta kalmalarının ancak daha fazla esnekliğe bağlı olduğunu fark etseler bile tek bir esneklik modeli üzerinde ortak mutabakatları yoktur. Şirket merkezi ile işletme birimleri arasındaki yetki ve sorumluluk dağılımları gibi alanlarda, benimsenmesi için yeni ve daha esnek örgüt modelleri üzerine birtakım görüşler dile getirilmiştir. Fakat teknolojinin kullanımı, işin organizasyonu, personel yönetimi ve endüstri ilişkileri ile ilgili hususlar tartışmalıdır.

Kısmen de olsa tek başına piyasadaki değişime uyum sağlama sorununa verilen farklı tepkiler herhangi bir geçiş döneminin karışıklığını basitçe yansıtmaktadır (Streeck, 1987: 281-282). Örneğin, aynı sektörde faaliyet gösteren firmalar bile uzun vadede piyasa değişimine yönelik aynı tahmini yapamamıştır. Bununla birlikte, bu tür belirsizliklerden başka, esneklik stratejilerinin çeşitliliği, esneklik hedefinin sağlanabileceği araçların çeşitliliğini de gerektirmektedir. Kitlesel üretim sistemlerinde benzer teknolojiler kullanılmış olmasına rağmen, örneğin endüstriyel ilişkilerin

organizasyonunda yine de büyük farklılıklar oluşmuştur. Benzer şekilde, bir üretken sistem pek çok açıdan diğerinden daha esnek olabilir, fakat bu mutlaka tüm üretim sistemlerinde herşeyin aynı olacağı anlamına gelmemektedir. Örneğin, esnek bir taşıronluk sistemi, yüklenici büyük firmanın nispeten esnek olmayan sermaye mallarını veya çalışma uygulamalarını kullanmasını sağlayabilmektedir. Bu, uygulamada esnek üretim sistemlerinin yeni öğelerinin eski “katılık” temelli model öğeleriyle birlikte aynı anda varolabildiğini de göstermektedir.

Firmaların yeni pazar koşullarına tepkilerinin belirsizliği, personel yönetimleri ve endüstri ilişkileri stratejileri göz önüne alındığında, uygulamada karşılaşılan çeşitlilik daha belirgin hale gelmektedir. Ayrıca firmaların kendi seçimleri ile onlar için stratejik öneme sahip diğer üretim alanları arasındaki ilişkiler henüz çok da net bir şekilde kesilmiş değildir. Dolayısıyla çeşitlilik sorunu tek başına endüstriyel ilişkilerin 1970’lerden beri değişiyor olmasıyla ilgili değildir; ayrıca endüstri ilişkilerindeki değişikliklerin, firma içinde karar verme rollerinin yeniden dağıtılmasına veya alt yüklenici ilişkilerinin yeniden tanımlanmasına rehberlik eden ilkelere aykırı olmasıyla da açıklanması gerekmektedir (Regini, 2007: 85-92).

Anlaşılabacağı gibi, çalışma hayatında esneklik anlayışının gelişmesine neden olan pek çok faktör vardır. Bunlar içerisinde en temel olan faktörler (Bacak ve Şahin 2005: 329-331),

- Teknolojik gelişmeler
- Ekonomiye uyum kabiliyetinin arttırılması gerekliliği
- İşletmelerin rekabet gücünü koruma ve arttırma gayreti
- İşçileri çalışma şartlarını ve zamanını belirlemede söz sahibi kılmak
- İşsizliğin azaltılması ve istihdamın teşvik edilmesi
- İşletmelerin çalışma zamanı ile işçilerin çalışma zamanı arasında uyum sağlaması
- Teknik ve mekanik açıdan meydana gelen zorunluluklar
- Sektörlerin yapısında meydana gelen değişiklikler şeklinde sıralanabilir.

Teknolojik değişim ve yeni teknolojilerin üretime adaptasyonu ile birlikte eski üretim standartlarının dışında yeni bir organizasyon ortaya çıkmaktadır. 24 saat çalışan işletmeler, aralıksız üretim yapan veya hizmet veren işyerleri işgücünü de yeni şartlara uymaya zorlamaktadır. Telekomünikasyon gibi bazı teknolojiler işyeri, mesai, vardiya gibi bazı tanımların yeniden ele alınmasına sebep olmaktadır. Yeni teknolojiler esnek çalışma biçimlerinin

yaygınlaşmasına öncülük eden temel sebeplerden birisi haline gelmektedir. Teknolojide yaşanan gelişmelerin üretim süreçlerine yansması sonucunda işin yapısı değişmiş ve standart dışı esnek çalışma biçimleri yaygınlaşmaya başlamıştır (Özdemir, 2005: 712).

1.2.1. Üretimin Dikey Olarak Parçalanması / Üretimin Küreselleşmesi

Küreselleşme, ulusların etkileşimde bulunma biçimlerini dönüştürmektedir. Ulusal ekonomiler, sınırların ötesine ürün ticaretinin ve sermaye akışının artmasıyla giderek bütünleşmektedir. Standart teorik modellerde, ticaret engelleri veya nakliye maliyetlerindeki düşüş, bir ülkedeki üreticiler ve başka bir ülkedeki tüketiciler arasındaki ticarete artışa neden olmaktadır. Küreselleşmenin sonuçlarından biri nihai mallarda uluslararası ticaretin artışı olmakla birlikte, bütün hikâyeyi yansıtmamaktadır. Mevcut ortamda, firmalar operasyonlarını uluslararası olarak daha fazla parçalayabilmekte, üretimin her aşamasını en az maliyetle yapılabildiği ülkeye yerleştirebilmekte ve yeni ürünler için fikirler iletebilmekte ve dünya çapında yeni ürün üretme yolları ortaya koymaktadır. Böyle bir parçalanmış üretim sürecinde, üretimin belirli aşamaları taşeron üreticiler tarafından üretilmekte ve ana firma bünyesinde birleştirilmektedir. Hem tüccar yönlendirmeli hem de üretici yönlendirmeli küresel meta zincirleri içinde yer alan taşeron çalışma, yeni bir proleterleşme dalgasını da yaratmaktadır (Özügurlu, 2008: 23-24).

Küreselleşme ve refah devletleri arasındaki ilişki, güçlü bir Avrupa endüstri ilişkileri sistemi ve sosyal boyutu olmadan, dış rekabet baskısı ve sürdürülemez iç taahhütler göz önüne alındığında, şirket yapılarının çöküşünün yanı sıra, Avrupa refah devletleri arasında “yalın refah modeli” konusunda bir yakınlaşma olduğunu varsaymaktadır. Bu durumda işgücü piyasalarının parçalanması kaçınılmazdır (Rodos, 1996: 4). Literatürde ulusal kurumsal yapıdaki bu değişikliklerin kökenleri hakkında çok tartışmalara rağmen, uluslararası kapitalizmdeki gelişmelerin devletlerin ekonomik “sınırlarını” kontrol etme yeteneklerini azalttığı, çünkü üretilen malların ölçeği ulus-devletin yapısal ölçeğinden uzaklaştığı için, giderek artan ölçüde belirli kamu mallarını temin etmek ve kontrol etmek daha zorlaşmaktadır (Cerny, 1995: 597). Aynı zamanda, bu gelişmeler iç ortamdaki iktidar dengesini değiştirmiş, sermayenin lehine olan etkiyi arttırmış ve bazı durumlarda dış pazarlara yeniden yer değiştirme yoluyla gelişmiş çıkış seçenekleriyle etkili bir tehdit gücü vermektedir.

1.2.2. Özelleştirme

1980’lerde yaşanan özelleştirme dalgasının ardından gelişmekte olan birçok ülke iddialı özelleştirme programları başlatmışlardır. Bu süreçte, özelleştirilen şirketlerin yeni sahiplerinin verimliliği artırmak için aşırı iş gücü işten çıkarması ve zaten hükümetlerin özelleştirme programları öncesi işgücünü azalttığı için özelleştirmenin büyük iş kayıplarına yol açacağı endişe yaygınlık kazanmıştır. Ayrıca, hükümetlerin emek düzenlemelerinin politik ve sosyal maliyetlerini ve en iyi şekilde çalıştıkları koşulları en aza indirmek için kullanabilecekleri mekanizmaları bulmaya çalışmak önem kazanmıştır. Bu noktada, verimlilik iyileştirmelerinin büyük ölçekli işgücü düzenlemeleri gerektirdiği durumlarda, hükümetlerin reform sürecindeki işçi sendikalarını ve işçileri bilgilendirme ve sürece katılmaları için adımlar atıyorsa, özelleştirme sorunsuz bir şekilde devam edebileceğini iddia etmekteydiler (Kikeri, 1998: 5).

Dünya çapında yeni bir özelleştirme dalgası yükselmektedir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) özelleştirmelerinin toplam değeri, 2015 yılında sadece 24 milyar ABD doları olan 1990 yılına kıyasla 320 milyar ABD doları seviyesinde zirveye ulaşmıştır (Olsson ve Tåg, 2018: 1). Hem gelişmekte olan hem de gelişmiş ülkeler varlıklarını özelleştirmektedir. 2015 yılında özelleştirme gelirlerindeki ilk on ülke Çin, İngiltere, İtalya, Japonya, Hindistan, İsveç, Avustralya, ABD, Hollanda ve İrlanda’dır (Megginson, 2017: 2). Özelleştirmeler böylece dünya çapındaki politika yapıcılarının gündemindedir.

Kamu iktisadi teşebbüsleri veya varlıklarının hükümetler tarafından özel ekonomik ajanlara devredilmesi olarak tanımlanan özelleştirme, son otuz yıldır ulusal ekonomi politikasının temelini oluşturmuştur. 1978’den bu yana, dünya çapında 190’dan fazla ulusal hükümet, kamuya ait işletmeleri, çoğunlukla kamu payı teklifleri yoluyla, özel kuruluşlara satarak yaklaşık 2.5 trilyon dolar gelir elde etmiştir. Ülkeler, halihazırda tamamen veya kısmen devlete ait olan hisseleri satarak, günümüzde benzer veya daha büyük miktarlarda artış sağlayabilmektedirler (Subramanian ve Megginson, 2018: 98). Benzer şekilde, istihdamı koruma düzenlemeleri de önemli bir politika aracı olmaya devam etmektedir. Özelleştirmeler bu açıdan da ekonomik verimliliği ve çalışan refahını etkilemektedir (Allard, 2005: 1). Aslında, istihdam koruma kanunları ve özelleştirmelerin ülke değişkenleri kombinasyonları, aynı zamanda işçileri, firmaları, hükümeti, yatırımcıları ve hatta tüketiciler gibi çok sayıda ekonomik ajana gibi güçlü yollardan etkilemektedir.

1.2.3. Hizmet Sektörünün Yükselişi

Hizmetler sektörü, ekonomilerde somut ürünlerden ziyade hizmetler yaratan bir endüstridir. Ekonomistler tüm ekonomik aktiviteleri temelde mal ve hizmetler olmak üzere iki kategoriye ayırmaktadır. Mal üreten endüstriler tarım, madencilik, imalat ve inşaat gibi her biri bir çeşit somut nesne yaratan endüstrilerdir. Hizmet endüstrileri ise, bankacılık, iletişim, toptan ve perakende ticaret, mühendislik, bilgisayar yazılımı geliştirme ve ilaç gibi tüm profesyonel hizmetler, kâr amacı gütmeyen ekonomik faaliyetler, tüm tüketici hizmetleri ve savunma ve adalet yönetimi dahil olmak üzere tüm hükümet hizmetlerini içermektedir. Hizmet ağırlıklı bir ekonomi gelişmiş ülkelerin özelliğidir. Az gelişmiş ülkelerde çoğu insan tarım ve madencilik gibi birincil faaliyetlerde istihdam edilmektedir.

Dünya ekonomisinde hizmetlerin payı, 20. yüzyılda istikrarlı bir şekilde artmıştır. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde hizmet sektörü, 1929 yılında gayri safi yurtiçi hasılasının (GSYH) yarısından fazlasını, 1978'de üçte ikisini ve 1993'te dörtte üçünü oluşturmuştur. 21. yüzyılın başlarında, hizmet sektörleri dünya GSYİH'nın beşte üçünden fazlasını üretirken, işgücünün üçte birinden fazlası bu sektörde istihdam edilmektedir (Encyclopædia Britannica, 2018: sy.).

Hizmet sektörlerinin büyümesi için en temel gerekçe olarak, mal üretiminin giderek daha fazla mekanize hale gelmesi gösterilmektedir. Makineler daha az sayıda işgücünün daha fazla ürün üretmesini sağladığından, dağıtım, yönetim, finans ve satış hizmetlerinin işlevleri nispeten daha önemli hale gelmektedir. Hizmet sektöründeki büyüme aynı zamanda hükümet istihdamındaki büyük artışlardan kaynaklanmaktadır.

Son on yıl içinde çeşitli OECD ülkelerinin hizmet sektöründeki hızlı istihdam artışı, başta telekomünikasyon, ulaştırma, toptan ve perakende ticaret, finans, sigorta ve iş hizmetleri olmak üzere belli piyasa hizmetlerinin güçlü performansından kaynaklanmaktadır. Geçtiğimiz on yıl boyunca, bu hizmetler OECD bölgesinde yaratılan tüm istihdamın yaklaşık % 60'ını oluşturmaktadır. Ayrıca, bilgi işlem teknolojileri gibi verimlilik artırıcı teknolojiler ile karakterize edilmekte ve Avustralya, Japonya ve Amerika Birleşik Devletleri'nde işgücü verimliliği artışının büyük bir kısmını oluşturuyor (OECD, 2005:6).

Üçüncül sektörün büyüme nedenlerinin ardındaki önemli bir faktör, işgücü verimliliğinin artmasıdır. Daha iyi teknoloji ve gelişmiş işgücü verimliliği, daha az iş gücü ile üretilen mal ve tarımın daha yüksek bir çıktısını sağlamıştır. Bu artan verimlilik, hizmetlere harcanması için

çalışanların gelirlerinin artmasını sağlamak ve emek yoğun üçüncü sektörde çalışabilmek için daha fazla emek arzı oluşturmaktadır. Ayrıca, küreselleşme ve serbest ticaret, İngiltere, ABD ve gelişmiş ekonomilerin daha fazla üretilen malları ithal etmesini sağlamıştır. Bu nedenle, ekonominin artan bir payı hizmet sektörüne ayrılabilir. Birleşik Krallık, üretim mallarında karşılaştırmalı üstünlüğü yitirirken, finans ve bankacılık gibi hizmet sektöründe uzmanlaşarak bunu telafi etmektedir.

Gelir arttıkça, tatiller, restoranlara gitme gibi lüks hizmet kalemlerine daha yüksek bir oran harcanmaktadır. Tüketim mallarına olan talep gelire esnek olmadığına, gelir arttıkça, ev eşyalarına daha fazla para harcanmakta ama dah da zenginleştikçe evde yemek pişirmekten ziyade bir yemek için dışarı çıkıp kendimizi pişirmek için birilerine para ödeyemi tercih etmektedirler. Bu, tüketicilerin hizmet sektörü hizmetlerine daha fazla harcama yapmalarını sağlamıştır. Ayrıca yeni teknolojiler, yeni hizmet sektörlerinin gelişmesini sağlamıştır. Bilgisayarlar, telefonlar ve internetin büyümesi üçüncül hizmet yelpazesininin genişlemesini sağlamıştır.

Yükselen reel ücretler, ortalama çalışma haftasında düşüşe de imkân sağlamaktadır. Günümüzde ortalama haftalık çalışma saatleri düşmekte ve boş zaman aktiviteleri için daha fazla zaman sağlamaktadır. Yarı zamanlı çalışma yoluyla çalışma saatlerinde yeniden dağıtım, mevcut eşitsizlikleri daha da şiddetlendirebilir. Hizmet sektörünün doğasından kaynaklanan yarı zamanlı istihdamdaki artış, temel meslekler ve kadınlar tarafından orantısız olarak ele gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle, yarı zamanlı çalışma yoluyla mevcut çalışma yeniden dağılımı, mevcut cinsiyet eşitsizliklerini azaltmak yerine, pekiştirici olabilmektedir (Spiegelaere ve Piasna, 2017: 23-24).

1.2.4. Kurationsızlaştırma ve Esneklik

Ülkelerin işgücünü oluşturan nüfus yapısındaki değişimler de esnek çalışmayı doğuran sebeplerden birisidir. İşgücünün yaş ve cinsiyet yapısı başta olmak üzere, öğrenim düzeyi, mesleki eğitimin yaygınlaşması, çocukluluk hali ve hane geliri gibi pek çok demografik ve kültürel faktör esnek çalışma biçimlerini yaygınlaştırmaktadır. İş ve aile yaşamı arasında denge kurmaya çalışan ebeveynlerden başlayarak, öğrenime devam eden gençler, emekliliğe kademeli bir geçiş isteyen yaşlılar giderek artan biçimde esnek çalışmaya yönelmektedirler. İşyeri ve mekândan bağımsızlaşma arzusu duyan bazı beyaz yakalı çalışanlar da esnek çalışanlar olarak artık daha fazla öne çıkmaktadırlar.

Bilindiği gibi, sanayileşmenin başlangıç dönemlerinde sanayi ve hizmet sektöründe istihdam artarken tarım sektörü işgücü kaybetmektedir.

Sanayi ötesi topluma doğru geçildikçe, tarım sektörüyle birlikte sanayi sektörünün de işgücü talebi düşmekte, istihdam daha çok hizmet sektöründe yoğunlaşmaktadır. Hizmet sektörünün esnek çalışma biçimlerine daha uygun olması ve bu sektörün büyüyen hacmiyle orantılı olarak esnek çalışma biçimleri giderek yaygınlaşmaktadır.

Küresel bir ekonomide, ulusal ve uluslararası düzeyde rekabetin daha yoğun hissedilmesi esnekliği gerekli kılmaktadır. Ekonomik krizlerin daha sık yaşanıyor olması, etkilerinin daha geniş coğrafyaya yayılması ve kriz sonrası durgunluk dönemlerinin daha uzun sürmesi nedeniyle işletmeler yeni rekabet şartlarına uyum için iş organizasyonlarını esnekleştirme arayışına girmektedir. Artan rekabet şartlarında ayakta kalabilmek verimliliğin sürekli artırılmasına ve işgücü maliyetlerinin düşürülmesine bağlı hale gelmektedir.

1970'ler sonrası dönemde kitlesel üretime, iş bölümüne ve tam zamanlı istihdam şekline dayalı Fordist üretim yapısı, yerini ürün çeşitliliğine, iş döngülerine ve hızlı talep değişikliklerine cevap verebilen esnek üretim tercihlerine bırakmıştır (Tatlıoğlu, 2012: 70). Bununla birlikte bahsi geçen üretim yapısındaki değişimler, küreselleşme ve uluslararası rekabet nedeniyle tüm dünyaya yayılmaya ve dünyanın her köşesinde benzer etkiler ve beklentiler oluşturmaya başlamıştır. Özellikle istihdam boyutunda esnek istihdam türleri giderek öne çıkmış ve halen -beraberinde süre giden tartışmalarla birlikte- önemini korumaktadır.

Esneklik, genel itibarıyla çoğu kişi tarafından sempatiyle yaklaşılan bir olgudur. Çoğu kişi esnekliğin zıttı kavramlar olan inat, katılık ve sertliğin aksine gönüllü bir esnekliği sevmektedir. Farklılıklara ve değişimlere uyum esneklik sayesinde kolayca başarılabilir. Ancak olumlu yanlarının yanında, esneklik kavramının yeni belirsizlikleri de temsil etmesi tedirgin edici yanını oluşturmaktadır. Esneklik kavramının taşıdığı bu belirsizlik nedeniyle, toplumsal kesimler, işçi ve işveren tarafları kavramı farklı şekillerde algılayabilmektedir. Örneğin; bir işçi çalışma zamanını belirlemede olduğu gibi, esnekliğin kendisine çalışma hayatıyla ilgili karar vermede daha fazla özgürlük tanıdığını düşünürken, diğer bir işçi esnekliği özgürlüğüne getirilen bir kısıtlama ve daha muğlak ve güvencesiz bir durum olarak değerlendirebilmektedir.

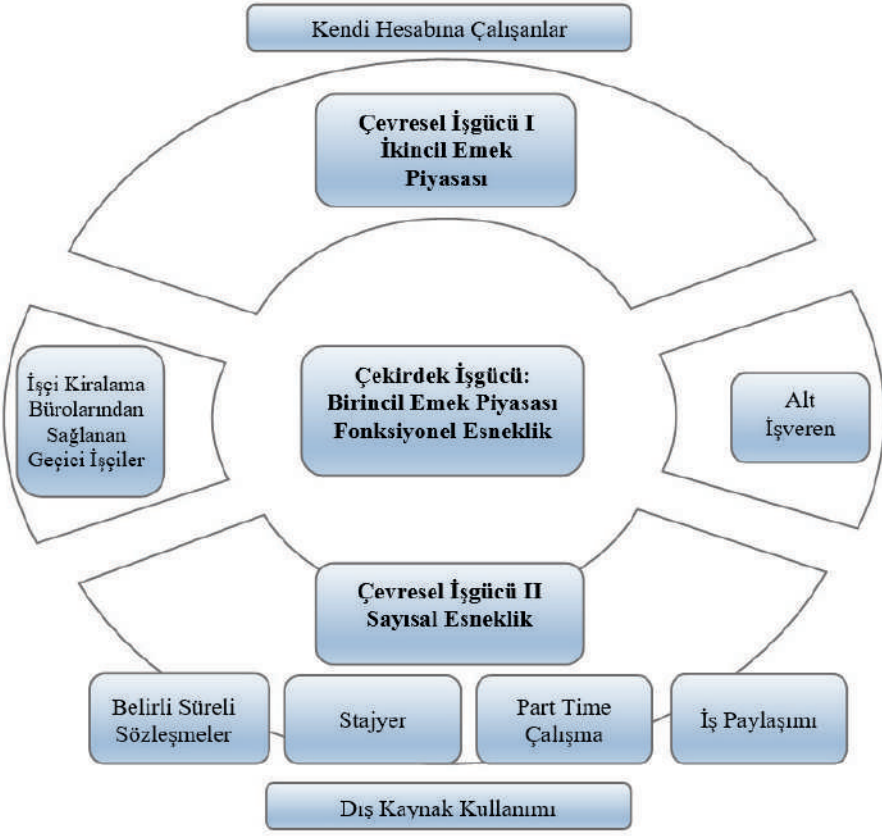
İşveren tarafında da benzer bir durum söz konusudur. Örneğin, bir işveren esneklikle işçileri daha özgür ve rahat biçimde kontrol edip yönlendirebileceğini düşünürken, diğer bir işveren de tam tersini düşünüp işçilerin üzerindeki kontrolünü kaybedebileceğini zannedebilmektedir. Zira emek piyasalarındaki bu değişimin yansımalarından biri, işçinin ve özellikle işlerin marjinalleşmesidir. Düşük statüli işlerde çalışanlar özellikle

istihdama karşı zayıf durumdadırlar. Fransa’da bu tarz durumlara “*précarité*” tabiri kullanılmaktadır. Bu durum, işsizlik ve eksik istihdam da dâhil olmak üzere işgücünün yetersiz istihdam şartlarını içeren “*sub-employment/yarı-istihdam*” tabiriyle açıklanmaktadır (Matza ve Miller, 1976’dan aktaran Mullard ve Spicker, 2005: 108).

Küreselleşme olarak adlandırılan kapitalizmin yeni gelişme evresinde uluslararası sermayenin en önemli kazanımlarından birisi de esnekliktir. Esneklik yalnızca emek piyasasının sermaye lehine kuralsızlaştırılması, sermayenin karar alma ve uygulama süreçlerinde serbestçe davranabilmesi değil, aynı zamanda küresel fabrikalar aracılığıyla sermayenin maliyet esnekliğinin de sağlanması arayışıdır. O nedenle, tek bir mekânda üretilen mal ve hizmetler yerini günümüzde karmaşık mal ve hizmet üretimine bırakmakta, üretim süreci çoğunlukla küresel bir üretim zincirinin varlığını gerektirmektedir (Göztepe, 2012: 23).

Çok uzunca bir süredir gündemde olan ve yoğun biçimde tartışılan bir kavram olarak “işgücü piyasası esnekliği” veya “esnek çalışma” için üzerinde uzlaşmış bir tanım yapılamamıştır. Farklı açılardan değerlendirildiğinde birbirine karşıt anlamlar içeren tanımlarla dahi karşılaşmak mümkündür. İşletme ve işçiler açısından esnek çalışma farklı şekilde tanımlanmakta, kimi zaman yazarların ideolojik yaklaşımlarına, tanımlarını oluşturdukları ülkenin iş ilişkileri ve çalışma kültüründeki farklılıklara da bağlı olarak farklı tanımlamalar yapılabilmektedir.

Henüz olguyu kavramsallaştırma aşamasında dahi ciddi yaklaşım farklılıkları mevcuttur. Yaklaşım farklılıklarına bağlı olarak esnek çalışma, atipik istihdam, eğreti istihdam, norm dışı istihdam, standart dışı istihdam, kuralsız istihdam, esnek iş düzenlemeleri, alternatif personel stratejileri, durumsal istihdam gibi farklı şekillerde anılmaktadır. Bu kavramlar kimi zaman birbirinin yerine kullanılsalar bile esasında yine de ifade ettikleri olgular arasında farklılaşmalar, kesişme noktaları ve benzerlikler olabilmektedir. Bu kitapta aksi belirtilmedikçe “esnek çalışma” ifadesi ile norm sürelerle sabit mesai ile çalışmayan ve istikrarlı bir çalışma ilişkisinin parçası olmayan her türlü (ücretli) çalışma kastedilmektedir. Bu bağlamda esnek çalışmayı tanımlamanın en kolay yolu, Atkinson tarafından ilk kez literatüre kazandırılan esnek firma modelinin bileşenlerini anlamaktan geçmektedir (Bkz. Atkinson, 1984; Atkinson, 1985; Atkinson ve Meager, 1986).



Şekil 1: Esnek Firma Modeli

Kaynak: C. Peter Humphreys, Sile Fleming & Orla O'donnell, Balancing of Work and Family Life, Dublin: Institute of Administration, 2000, p. 24.

Güvenceli esneklik stratejisine göre ise iki temel esnek çalışma grubu vardır. Bunlar, iş sözleşmesine sahip olmayan işçiler (kendi hesabına çalışanlar ve/veya patransuz serbest çalışanlar) ile geçici sözleşmeli bir ilişki içinde olan işçiler (sabit süreli sözleşmelerdeki işçiler, geçici acente çalışanları vb.) ve/veya değişken çalışma saatleri ("sıfır saat" sözleşmeleri, çağrı üzerine çalışma, vb.) ile çalışanlardır. Üzerinde durulmasını gerektiren bir farklılık olarak, Avrupa güvenceli esneklik modelinde kendi hesabına çalışan girişimciler de sıklıkla esnek çalışanlar kategorisine dahil edilmektedir.

1.3. KURALSIZLAŞTIRMA VE ESNEKLİK POLİTİKALARI

İşgücü piyasasının yeniden düzenlenmesi ve refah devletlerinin yeniden yapılandırılması, çoğu Avrupa ülkesinde, yeni bir kurumsallık arayışına ihtiyaç duyulduğunun göstergesi haline gelmiştir. Pekçok ülkede işgücü piyasasının serbestleştirilmesi yerine, sosyal koruma ve sosyal konsensüsün korunması ile piyasa baskıları arasında uyum sağlamak için kıtasal modelin yeniden düzenlenmesi gerektiği yönünde kanaat oluşmuştur. Emek piyasalarında daha fazla esneklik ve refah devletlerinin örgütlenmesi de dahil olmak üzere başarılı ekonomik uyum, neo-liberal bir yönde hareket etmeye teşebbüs etmekten ziyade esnek bir “piyasa” ya da “rekabetçi” ortaklık gerektirdiği yönünde bir konsensüs oluştuğu söylenebilir.

İki büyük dış baskı, Batı Avrupa ülkelerinde ve potansiyel olarak da refah devletleri için endüstriyel ilişkilerde önemli etkilere sahiptir. Birincisi, daha yoğun uluslararası rekabet ve küreselleşme hem ücret hem de ücret dışı maliyetler üzerinde baskı oluşturmakta ve sosyal dampingin yatırımların Batı Avrupa dışındaki ülkelere yeniden kaydırılmasının statüko için potansiyel bir tehdit haline geldiği koşulları yaratmaktadır. Büyük ulus-ötesi firmalarda yeni uluslararası iş bölümü ve ‘yabancı’ unsurların çok uluslu şirketlerin ulusal pazarlık alanlarına girmesi, özellikle merkezi sistemler için uyum sorunlarına neden olmaktadır (Rhodes, 1998: 179).

Her bir sosyal refah rejimi (sosyal demokrat, liberal ve muhafazakâr) farklı bir kurumsal refah hizmeti yapısına sahiptir. Her biri, farklı endüstriyel ilişkiler ve işgücü piyasası geleneği tarafından desteklenmektedir (Esping-Andersen, 1990: 22). Buna göre her biri, yüksek işsizlik ve endüstriyel uyum sorununa farklı şekillerde cevap vermiştir. Aralarındaki farklar, sadece dönemsel sorunlarını anlamak için değil, aynı zamanda onların değişim ihtiyacını ve reform potansiyeli için de önemlidir. Dahası, küresel ekonomiye adaptasyonları, her birinin rakipleri önünde yeni teknolojilere yatırım yapma (böylece “yüksek ücret” statüsünü koruyarak) ve yeni istihdam yaratma reformu yeteneğine bağlıdır. Bu bakımdan, ulusal inovasyon sistemleri kritik bir rol oynar hale gelmiştir.

1.3.1. Anglo-Sakson Reaksiyon

ABD ve İngiltere’nin başını çektiği Anglo Sakson yaklaşımında genel olarak esnek, az güvenceli, rekabetçi ve performansa dayalı, liberal bir çalışma hayatı düşüncesi hakimdir. Almanya ve Fransa’nın öncülüğündeki Kıta Avrupası yaklaşımında ise, rekabet gücü sosyal devlet gerekleri korunarak artırılmaya çalışılmaktadır. Ancak AB’de belirleyici rol oynayan Almanya ve Fransa’nın da işsizliğin, rekabet edememenin maliyetleri arttıkça, giderek

Anglo Sakson modele doğru kaymaya başladığı işgücü piyasası reformlarına bakılarak söylenebilir (Görmüş, 2009: 182). Bu ülkelerde sendikalar güçsüz ve emek piyasası düzenlemeleri son derece sınırlı olduğu için işlerin de çoğu düşük ücretli olmaktadır. Ayrıca, ücretlilerin gelirlerine katkı yapan ve ücret geliri olmayanları destekleyen sosyal programların en yetersiz olduğu yerler yine Anglo-sakson ülkeleridir (Stanford, 2015: 168).

Anglo-Sakson Sistemi temelde İngiltere ve İrlanda'da yüksek düzeyli esnekliği ve daha gevşek iş güvencesi yasası, nispi olarak düşük güvenciyi ve işgücü piyasası politikalarında orta ve düşük düzeyde harcamalar ve düşük düzeyli vergilendirmeyi içermektedir. Bir başka özelliği ise Anglosakson ülkelerinde, orta sınıf özel refah piyasasından faydalanmaya teşvik edilmekteyken, hükümet ise yardımları sadece en çok ihtiyacı olanlara sunmayla yetinmeyi hedeflemektedir. Buna paralel, geleneksel ihtiyaç tespiti yerine, iş-koşullu yardımlara geçişe yapılan vurgular olmaktadır. Bu dönüşüm, esas olarak iki problem için daha etkili bir cevap olmaktadır. Bunlardan birincisi, oldukça yaygın bulunan yeterli çalışma güdüsü eksikliği ve ikincisi ise, düşük ücretli istihdamdaki büyümedir. Aynı zamanda, gittikçe daha da kuralsızlaşan emek piyasaları için gerekli bir tampon olarak da kabul edilebilir (Andersen vd. 2001: 6).

1.3.2. Kıta Avrupası

Kıta Avrupası'nın genelinde geçerli olan istihdam bağlantılı sosyal sigorta uygulamaları kişileri istikrarlı, yaşam boyu istihdamla etkili biçimde korurken, emek piyasasıyla doğrudan ve sağlam bağlantıları olmayan bireyleri ise çok daha az korumaktadır. Bu yüzden, bugün bu model kadınlar ve düzensiz kariyeri olan çalışanlar için etkisiz kalmakta; tam koruma sağlamamaktadır. İstikrarlı istihdama geç katılma ve güvencesiz iş geçmişleri, bireylerin yeterli emeklilik güvencesi toplamada zorlanması anlamını taşımaktadır. İstihdamdaki yüksek vergiler ise gençlerin çalışmaya bakışlarını ve iş arama motivasyonlarını olumsuz etkileyebilir. Evin geçimini sağlayan erkekler için güçlü iş garantileriyle desteklenmiş pasif gelir garantileri, artan istikrarsız ve süreksiz evliliklerle ve geleneksel olmayan hane halklarıyla birlikte bir sorun haline gelmektedir. Güvenceli ve istikrarlı işi olanlara yönelik güçlü koruma, emek piyasasına girişteki büyük engellerle de birleşince, birçok ülkede, ayrıcalıklı bir "içerdekiler" ve risk altındaki "dışardakiler" şeklinde bir ayrım meydana getirmiştir.

Bununla birlikte, bu gelişmelerin refah devletlerinin örgütlenmesi için önemli sonuçları olacaktır. İşgücü piyasasında daha fazla esneklik, daha fazla ücret esnekliği ve ücret dağılımı, işgücü maliyetleriyle bağlantılı

programların finansmanında artan esneklik ve sosyal güvenlik sistemlerinin tasarımı daha fazla esneklik anlamına gelmektedir. Kaçınılmaz olarak, “sosyal sözleşmenin” doğası, süreç içinde daha büyük ölçüde değişecektir. Firmaların hem sosyo-ekonomik organizasyon için bir aktör hem de model olarak merkezi hale gelmesi ve sosyal müdahalelerin piyasa rekabetinin talepleriyle daha uyumlu bir şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir (Rhodes, 1998: 179).

1.3.3. İskandinav Modeli

İskandinav’daki ülke ekonomileri uzun süredir yüksek istihdam, düşük ücret farklılıkları, yüksek verimlilik ve cömert bir refah devletinin sembolü haline gelmiştir. Böyle olması çok şaşırtıcı da değildir. Çünkü hem Norveç hem de İsveç, 1930’dan 2010’a kadar ABD’den daha yüksek bir büyüme performansı göstermişlerdir. 1990’ların başındaki derin krizlerinden sonra, İskandinav ekonomileri güçlü bir şekilde toparlanmış ve verimlilik ile eşitliği uzlaştırma kabiliyetleri için övgüler almıştır. Toplu pazarlık ve ücret koordinasyon sistemlerinin yenilenmesi, 1990’lı yıllarda İskandinav yeniden canlanmasında merkezi haline getirmiştir. Makroekonomik ve sosyal politikalarındaki değişikliklerle birlikte, bu durum güçlü iş büyümesine ve işsizliğin azalmasına katkıda bulunmuştur.

Yüksek işgücüne katılım, yüksek gelir, büyüme oranı ve teknolojik gelişme, düşük ücret farklılıkları ve büyük refah özelliklerine sahip bu küçük ekonomiler, ağır uluslararası rekabet altında daha etkileyici hale gelmiştir (Barth vd., 2015: 60). Avrupa ülkeleri arasında, Finlandiya, bilgi ve iletişim teknolojilerini yoğun kullanan mesleklerin payı bakımından ABD’den daha iyi performans gösteren birinci, İsveç dördüncü, Danimarka beşinci, Hollanda’da ise ABD’nin hemen ardında onbirinci sırada yer almaktadır (OECD, 2018b).

Avrupa kurumlarının İskandinav ülkelerini reform deneyiminde örnek almalarındaki temel gerekçe, piyasa mekanizmalarının geliştirilmesine duyulan ihtiyaç üzerine ortak bir uzlaşıya atfedilmesidir. İskandinav’daki sosyal devlet reformlarının amacı, sosyal devleti emek piyasası kurallarına aykırı olan üretim ilişkilerini yapılandırmanın bir yolu olarak görmekten çok, piyasa mantığının gelişmesine izin veren kurumların oluşturulmasına olanak sağlamasıdır.

İskandinav modelini teşvik etmeyi amaçlayan karşılaştırmalı bir yaklaşım için ilk sorun İskandinav sosyal politikalarını emek dünyası üzerindeki bir anlaşmaya indirgemesidir. Kıta analizi, sosyal uzlaşmaların entegrasyonist boyutunun, çalışma dünyasının öncesindeki bir düzeyde

hakların oluşturulmasına izin veren vatandaşlık ile ilgili olarak inşa edildiğini dikkate almadan İskandinav ve kıta işgücü piyasalarının benzerliklerine odaklanmaktadır (Le Lann, 2009). Kıta veya Birlik analizlerinin bu uzlaşmaların kilit unsurları karşısında körlüğü, Kuzey Avrupa politikalarının diğer üye devletlere ithal edilebilir olarak sunulmasını mümkün kılmaktadır. Sosyal bağlamlara aldırış etmeden, Açık Koordinasyon Metodu (OMC) benimsenmesi gereken “iyi uygulamaları” ön plana çıkarır, bunlar arasında revize edilmiş İskandinav modelinin sosyal politikası da bulunmaktadır. Bununla birlikte, İskandinav sosyal devleti, yalnızca inşasında yer tutan kurumsal özellikleri inkâr edildiğinde bir model olarak kullanılabilir. Avrupa ölçeğinde bir kıyaslama çerçevesinde, sosyal koruma politikaları tarihsel bağlamından tamamen arındırılmış stratejik bir seçime dönüştürülse başarı şansı da o ölçüde mucizevi sonuçlara bağlanıyor demektir. İyi uygulamalardan sonuç alınabilmesi için her yerde uygulanabilir olmasına dikkat edilmesi gerekmektedir.

1.4. GÜVENCELİ ESNEKLİK STRATEJİSİ

Güvenceli esneklik kavramı, 1995 sonbaharından bu yana alan yazınında yerini alan ve Hollanda’nın işgücü piyasası politika reformunun temel unsurlarından biridir. Bu kavram, a-tipik ya da esnek işgücünün sosyal güvenlik haklarında çekirdek işçilerin yasal ve sosyal güvenlik haklarıyla ayrılmaz bir ilişki kurularak oluşturulan değişikliklerinden söz etmektedir. Aynı zamanda kavram, sosyal ortaklar (çeşitli düzeylerde) ve hükümetin dâhil olduğu “kazan-kazan” odaklı müzakere ve politika oluşturma süreçlerinin temel bir özelliğine değinmektedir. Üçüncüsü, kavram iş güvencesinden istihdam güvencesine doğru bir kaymayı ve bu kaymanın ekonomide ve hane halkında güçlü değişim ortaya çıkardığı esnek bir sosyal güvenlik sistemine karşılık gelmektedir. Bu gelişmelerin tümünü ya da en azından büyük bir bölümünü anlayabilmek için öncelikle artan emek piyasası esnekliği ile güvenliği gerektiği hallerde bir araya getiren ya da uyumlaştıran ve dengeleyen bir kavram olan “güvenceli esnekliği” ortaya koymak gerekmektedir.

1.4.1. Güvenceli Esneklik Kavramı ve Özellikleri

1980’li yıllardan bu yana ülkeler, toplumsal hizmetlerin yapısını değiştirerek emeği harekete geçirmeye ve verimliliği artırmaya çalışmaktadır. Bu süreçte artan telafi edici gelir dağıtım programları hem finansal yükleri azaltmak ve hem de çalışmayı teşvik etmek için yeniden yapılandırılmaktadır. Değişimler daha çok politik ve ülkeye özgü olmaktadır ancak eğilimler genel olarak aktif emek piyasası politikaları ve firmaların iş koşullarını belirleme

yeteneğini artıracak iş gücü esnekliğini artırmaya yönelik önlemler üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Son zamanlarda, bu esnekliği işçilerin güvenlik ve korunma haklarıyla dengeleyen bir politika çerçevesi oluşturmak için Avrupa ölçeğinde girişimler yapılmaktadır. “Güvenceli esneklik” –ya da esnek güvence- (Wilthagen, 2002; Tros, 2004) ve Günter Schmid’in (Schmid, 2001, 2006) “geçişli işgücü piyasaları” (transitional labor markets) yaklaşımı gibi araştırma programları bu etkinliklerden en iyi bilinenleri temsil etmektedir. Esneklik ve TLM programları öncelikli olarak nüfus ve işgücünün yaşlanmasına çare olarak geliştirilmiş olsalar da bir takım yeni imkanlar da sunmaktadırlar. Örneğin uzayan ömür beklentisi ile bağlantılı olarak çalışma çağındaki esnekliğinin arttırılması, çalışma yaşamını uzatmasına ve işgücü artışındaki yavaşlamaya karşı tali bir destekçi olarak önerilmektedir (Policy Research Initiative, 2005: 3).

2000’li yılların başında, *Güvenceli Esneklik* kavramı, Avrupa Birliği sosyal politikasının son dönemine damga vurmuş temel kavramlardan birisi olmuştur. Avrupa literatüründe genellikle *flexicurity* ifadesi kullanılmaktadır. Kavram oluşturulurken İngilizce “flexibility” ve “security” kelimelerinin birleştirilerek ayrı anlamlar ifade eden bu kelimelerin tek bir ortak kavrama işaret etmesi amaçlanmıştır. *Flexibility* esneklik anlamına gelmekte ve çalışma ilişkileri açısından esnek çalışma biçimlerini betimlemektedir. *Security* ifadesi ise sosyal güvenlik uygulamalarına vurgu yapmaktadır. Türkçe literatürde ise yaygın olarak “güvenceli esneklik” ya da “esnek güvence” biçiminde kullanıldığı görülmektedir. Bu iki kelime bir arada ve bütünleşmiş olarak kullanıldığında hem esnek çalışma biçimlerine atıfta bulunan hem de sosyal güvenliği vurgulayan bir anlamı işaret etmesi beklenmektedir. Ancak Türkçeye tercüme edilirken, kavramın doğasına uygun olarak, esneklikle bütünleştirilmeye çalışılan yeni sosyal güvenlik düzenlemelerine vurgu yapılmak istenildiğinden, “esnek güvence” yerine “güvenceli esneklik” kavramının kullanılması daha doğru olacağı kanaatindeyiz.

İlgili literatür incelendiğinde; güvenceli esneklik kavramını tarif etmeye çalışan birbirinden farklı ve kendi içinde çelişkiler barındıran pek çok tanıma rastlamak mümkündür. Özellikle klasikleşmiş çalışma ilişkileri sistematığı içinde birbiriyle çelişen anlamlar ifade ettiği düşünülen esneklik ve güvenlik kavramlarının aynı tanım içerisinde kullanılması, bu tanımlamaların taşıdıkları misyonu okuyucuya ulaştırma yönünden eksik kalmalarına yol açmaktadır (Arabay ve Çangarlı, 2009: 53). Politik bir strateji olarak güvenceli esneklik, *‘Eş zamanlı ve planlı biçimde, bir yandan işgücü piyasalarının, iş organizasyonlarının ve çalışma ilişkilerinin esnekliğini kuvvetlendirirken, diğer*

tarafıdan, özellikle dezavantajlı kesimler ve işgücü piyasası dışında kalanlar için iş güvencesi ve sosyal güvenlik haklarının kuvvetlendirilmesidir.’ (Dır, 2011: 36).

Ancak, eleştirel bir bakış ile güvenceli esneklik kavramını iş hukukunun ve sosyal güvenliğin tarihi kazanımlarına karşı bir mücadele; Avrupa toplum modeline karşı bir kavramsallaştırma olarak değerlendiren (Yücesan Özdemir, 2008: 69-74) görüşler de bulunmaktadır.

Güvenceli esneklik kavramsallaştırması açısından “güvence” ve “esneklik” birbirini dışlayan kavramlar olarak görülmediği gibi, tam aksine birbirlerini tamamlayan, iş dünyasının sürdürülebilir bir mecraya sokulması için anahtar kavramlar olarak görülmektedir. Bu karşılıklı denge, rekabet gücünün artırılması ve istihdam sorunlarının hafifletilmesi için vazgeçilmez bir unsur olmaktadır.

Avrupa ekonomik ve parasal birliği için de teorik bir çerçeve oluşturan “optimal para alanı teorisi” işgücü piyasasında esnekliğin önemini özellikle vurgulamıştır (Mundell, 1961: 664). Artırılan işgücü piyasası esnekliğinin olası ciddi olumsuz bir sonucunun, toplumsal kaynaşmayı zayıflatan ve beşerî sermayenin geliştirilmesini engelleyen güvensizlik hissinin arttırması gösterilebilir. Bu çerçevede, ortaya çıkan kaçınılmaz soru insanların işgücü piyasasının esnekleştirilmesinin bu kabul edilemez formlarından nasıl korunabileceğidir. Bu nedenle, Avrupa sosyal modeli, yüksek iş güvencesi ve sosyal uyumun önemini vurgulamaktadır. Ekonomik büyüme ve rekabet gücünü arttırmak amacıyla, bu iki görevin birleştirilmesi, yani aynı zamanda hem sosyal güvenliği sağlayan ve sosyal uyumu destekleyen, hem de işgücü piyasasının esnekliğini artırılmasının gerekliliğini ifade eden ve “flexicurity” olarak adlandırılan nispeten yeni bir kavram geliştirilmiştir. Güvenceli esneklik, genel bir politika seçeneği olarak, esnek bir işgücü için sosyal koruma tedbirlerini ifade etmektedir.

Kavramı ilk ortaya atan kaynak kişi olarak 1995 yılında yaptığı konferanslarda ve görüşmelerde bu terimi kullanmaya başlayan Hollandalı Profesör Hans Adriaansens’in adı zikredilmektedir. Adriaansens güvenceli esnekliği iş güvencesinden istihdam güvencesine doğru bir kayma olarak tanımlamış, iş güvencesindeki düşüşün (kolay işten çıkarmalar ve süresiz sözleşmeli işlerin azalması nedeniyle), istihdam olanaklarının iyileştirilmesi ve sosyal güvenlik ödemeleri ile telafi edilmesini önermiştir (Wilthagen ve Tros, 2004: 173). 1997 yılı sonu itibarıyla, Hollanda parlamentosu esneklik/güvenlik önerilerini kabul etmiş ve 1999 yılında yürürlüğe giren Esneklik ve Güvenlik Yasasını (Flexibility and Security Act) bu çerçevede şekillendirmiştir. Bu tarihten sonra İskandinav ülkeleri tarafından istihdam stratejisinin temel kavramlarından biri olarak benimsenmiştir. Avrupa

Birliği de üye ülkelere istihdam sorununun çözümü için güvenceli esneklik yaklaşımının benimsenmesi yönünde vizyon oluşturma gayretine girmiştir (EUROACTIV, 2009).

AB’de de güvencesiz esnek çalışmanın ortaya çıkardığı sorunların çözümü güvenceli esneklik yaklaşımının benimsenmesine dayandırılmıştır. Bu anlamda Avrupa Komisyonu tarafında ilk olarak 23 Kasım 2006 tarihinde “21. Yüzyılın Zorluklarını Göğüsleyebilmek İçin İş Hukukunun Modernleştirilmesi” adını taşıyan Yeşil Kitap yayımlanmış ve sorunların çözümü için, esnek işgücü piyasasının kurallarını yüksek sosyal koruma ile uzlaştıran yeni bir strateji olan güvenceli esneklik yaklaşımı benimsenmiştir. Danışma sürecinin sonunda Komisyon “Ortak Güvenceli Esneklik İlkelerine Doğru: Esneklik ve Güvence Yoluyla Daha Çok ve Daha İyi İstihdam” başlıklı bildiriye 27 Haziran 2007’de kamuoyuna duyurmuştur (Tathioğlu, 2012: 74).

Avrupa Birliği’nde istihdam stratejisi, işsizlik probleminin çözülmesi, emek piyasalarında istihdam edilebilirliğin sağlanması, iş arayanların desteklenmesi ve işgücü cinsiyet eşitliğinin sağlanması amacıyla güvenceli esneklik kavramına dayandırılmaya başlanmıştır. OECD de güvenceli esnekliğin kökenlerini Danimarka’ya ve onun gelenekselleşmiş zayıf iş güvencesi, oldukça gelişmiş sosyal güvenlik ve etkin aktif emek piyasası politikalarından mütevellit “Altın Üçgen”ine atfetmektedir.

Bu açıdan, çalışma hayatında yaşanan değişimle birlikte yeni çalışma biçimlerinin sosyal koruma ile ilişkisini ortaya koymak amacıyla güvenceli esneklik “esnek çalışanlar için sosyal güvenlik” olarak tanımlanmaktadır (Keller ve Seifert, 2004: 227). Güvenceli esneklik kavramı esnekliğin ve sosyal güvenliğin açık uzlaşmazlığını çözmeyi amaçlamaktadır. Daha bütüncül bir tanıma göre ise güvenceli esneklik, bir yandan eşgüdüm içinde ve kasıtlı bir şekilde, emek piyasalarının esnekliğini, iş örgütlenmesini ve çalışma ilişkilerini geliştirmeye çalışan, öte yandan istihdam güvencesi ve sosyal güvenliğin artırılmasına, özellikle de işgücü piyasasından dışlanan zayıf gruplara yönelik girişimlerde bulunan bir politika stratejisidir (Wilthagen ve Tros 2004: 169). Güvenceli esneklik, esnek emek piyasalarının ve yüksek istihdam ile gelir güvenliğinin eşgüdümünü teşvik etmektedir. Bu nedenle AB’nin, Avrupa Sosyal Modeli korunarak rekabetçiliğin sürdürülmesi ve geliştirilmesi hususundaki yaşanan ikileme cevap gibi görülmektedir (Gabb, 2017).

1.4.2. Güvenceli Esneklik Stratejisinin Hedefleri

1.4.2.1. İstihdam Güvencesi

İstihdam güvencesi kavramı (iş güvencesinden tamamen farklı olarak), işçinin aynı işveren ile olmasa dahi sürekli olarak bir hizmet sözleşmesine bağlı olarak çalışabildiği, bir işveren ile hizmet sözleşmesi sona erdiğinde gecikmeksizin yeni bir iş bulabildiği bir sistemi yaratan hukuki ve kurumsal düzenlemelerdir (Limoncuoğlu, 2010: 25). İş güvencesinde önemli olan işçinin çalıştığı işyerindeki iş sözleşmesinin devamlılığının sağlanması iken, istihdam güvencesinde önemli olan işgücü piyasasında devamlı surette çalışabileceği bir işin bulunmasıdır. Herhangi bir sebeple iş sözleşmesi sona eren işçinin sahip olduğu mesleki vasıflar ile benzer işe kolayca ve hızlı biçimde ulaşması ve en az gelir ve zaman kaybı ile yeni işyerinde çalışmaya başlayabilmesidir.

Bu nedenle, güvenceli esneklik stratejisi çerçevesinde olsun ya da olmasın, istihdam güvencesine ağırlık veren ve işgücü piyasası kurallarını ona uygun olarak düzenleyen sistemlerde kişinin işini koruyucu mekanizmalardan kısmen de olsa vazgeçilmektedir. İş güvencesine yönelik kurallar, işverenler açısından iş sözleşmesinin sona erdirilmesini engelleyici nitelik taşıdığından, işverenler yeni işçi istihdam ederken çekinceli davranacak ve yeni işçilerle iş sözleşmesi imzalamakta tereddüt göstereceklerdir. Bu durum işsiz havuzundan istihdama girişleri yavaşlatacak ve kısa zamanda yeni işler bulma olanaklarını azaltacaktır. Dolayısıyla, iş güvencesi ile istihdam güvencesi arasında önemli farklar bulunmaktadır.

İşverenin işe alma ve istihdam etme özgürlüğü, esneklik konusundaki tartışmaların merkezindedir. İstihdam koruma tedbirleri, tabii ki, çifte bir etkiye sahiptir ve hem istihdama hem de işsizliğe akışları azaltmaktadır. Bu nedenle, istihdam ve işsizlik üzerindeki net etki, önceden belirsizdir. Bununla birlikte, bu akışların genel olarak azaltılması, firmaların değişen şartlara uyum yeteneğini sınırlar gibi görünmektedir. Koruma seviyeleri ülkeler arasında büyük farklılıklar göstermektedir. Çoğu ülkede, düzenli, standart işlerin korunmasının yanısıra geçici veya daha az korunan istihdam statüsü de yaygın olarak kullanılan bir esneklik aracıdır (Rodgers, 2007: 2).

İş sözleşmesinin işveren tarafından feshedilmesi sırasında geçerli nedenlere dayanma ve belirli koşulların gerçekleşmesi şartının ortadan kaldırılması veya bu şartların hafifletilmesi ile kıdem tazminatı, ihbar tazminatı ve ihbar süresi uygulamalarının yürürlükten kaldırılması yahut gevşetilmesinin, işverenleri geleceğe dönük kaygılarını azaltacağından yeni işçi alımını teşvik ederek istihdam güvencesini sağlayan sonuçlar yaratmaktadır. Ancak yalnızca

iş güvencesine yönelik kuralların esnetilmesinin istihdam güvencesini tek başına sağlayacağını düşünmek eksik bir değerlendirme olacaktır. Çünkü işsizlerin bir an önce yeni bir işe başlamalarını sağlayacak bir yapı oluşturulmak isteniyorsa, iş güvencesi hükümlerinin yumuşatılması yanında aktif emek piyasası politikalarının ve hayat boyu öğrenme stratejilerinin de hayata geçirilmesi gerekmektedir (Taş ve Bilen, 2014: 68).

Esnek çalışma stratejisinin Avrupa düzeyinde uygulanabilirliği konusunda endişeler de bulunmaktadır. Ülkeler arası farklılıklar ve bazı yapısal sorunlar açısından tüm ülkelerin güvenceli esneklik modellerine geçiş için hazır olup olmadığı sorgulanmaktadır. Örneğin Tangian (2008), Avrupa düzeyinde örneğin yaşam boyu öğrenme sistemlerinin her ülke için istihdam güvencesini sağlayıp sağlayamayacağı konusundaki kuşkuları vurgulamaktadır (Tangian, 2008: 111).

1.4.2.2. Gelir Güvencesi

Gelir güvencesi, bir ücret karşılığı yapılan işin durması veya yavaşlaması ya da işsizlik halinin ortaya çıkması halinde dahi gelir elde etmeye devamın sağlanması demektir. Kişinin hayatını devam ettirebilmesi için gerekli gelirin, çalışmadığı veya önemli ölçüde az çalıştığı süre zarfında da temin edilmesi amacını taşıyan çeşitli düzenlemelerle sağlanması anlamına gelmektedir. Burada üzerinde durulması gereken esas nokta, gelir güvencesini gerektiren durumların, esneklik dolayısıyla ortaya çıkmış kayıpları da kapsamasıdır. Aksi halde kişiye farklı gerekçelerle sağlanmış çeşitli (gelir sağlayıcı) sosyal güvenlik düzenlemeleri bulunabilir ki, böyle esneklik uygulamaları dışında sebeplerle sağlanmış güvenceleri güvenceli esneklik gelir güvencesinden ayırmak gerekmektedir. Güvenceli esneklik anlayışı, emek piyasasındaki esneklikten dolayı gelir kayıplarının telafisi düşüncesine dayanmaktadır. Örneğin, iş kazası ve meslek hastalığına ilişkin ödemeler de gelir sağlamakla birlikte işgücü piyasasının esnekliğinden kaynaklanan olgular olmadığından, gelir güvencesi kapsamında değerlendirmek yerinde olmayacaktır (Limoncuoğlu, 2010: 126).

İş güvencesi belirli bir işi sürdürme imkânıyla, istihdam güvencesi aynı işveren ile olmasa bile istihdam edilme şansıyla, gelir güvencesi ise işsizlik durumunda maddi tazminat ile bağlantılıdır (Berglund vd., 2014: 166). Esnek bir işgücü piyasası ve rekabetçi bir ekonomi arayışı içinde, güvenceli esneklik savunucuları, bu güvenlik biçimleriyle ilişkili belirli politikalar kombinasyonunu işçi lehine olarak tartışmaktadır. Firmalara sayısal esneklik kazandırmak için sıkı iş güvencesinden vazgeçmenin kaçınılmaz olduğunu vurgulanmaktadır. Bunun olası bir sonucu, çalışanların pozisyonlarında

güvencesiz kalmalarıdır. Bununla birlikte esneklik savunucuları, bunun yüksek bir istihdam güvencesi ile telafi edilebileceğine inanmaktadır. Güvenceli esneklik, yüksek düzeyde iş yaratma ve onlara geçişi kolaylaştıran kurumsal bir çevre ile dinamik bir ekonomi yaratmalıdır. Buna ek olarak, gelir güvencesi derhal iş bulamayanlar için cömert yararlar yaratılmalıdır.

İş kaybı ile ilgili temel bir sorun, ana gelir kaynağını kaybetme riski ve buna bağlı mali endişelerdir (Sinclair vd., 2010: 15). Bu risklere yanıt olarak, güvenceli esneklik paradigması, işsizlik sigortasına, gelir güvencesi yaratmak için potansiyel telafi edici bir kurum olarak önem addetmektedir. İşsizlik sigortasının telafi edici sonuçlarının kanıtları bulunmaktadır. Anderson ve Pontusson (2007: 216) makro düzeyde işsizlik sigortası harcamaları ile kişilerin işlerini kaybetme endişeleri arasında önemli bir ilişki bulmuşlardır. Bununla birlikte, öznel gelir güvencesinin duygusal iş güvencesizliği üzerine etkilerini inceleyen daha az araştırma bulunmaktadır. Gelir güvenliğinin öncülleri söz konusu olduğunda, bazı ipuçları Burgoon ve Dekker (2010: 138)'in bir çalışmasında ortaya çıkmaktadır. Bu yazarlar, katılımcıların yoksulluğa düşme riskini yaşayıp yaşamadığını sorgulamakta ve böyle bir riskin, yarı zamanlı işçiler, geçici işçiler, daha önceden işsizlik deneyimine sahip kişiler ve düşük gelirli kişiler tarafından daha sık hissedilir olduğunu göstermektedirler. Bu çalışmada gelir güvenliği, işsizlik durumunda işsizlik ödeneği ile yaşamayı idame ettirip ettiremeyecekleri konusunda çalışanların değerlendirmesine atıfta bulunmaktadır.

1.4.2.3. Emek Piyasasından Dışlanmanın Önlenmesi

Öncelikle, emek piyasalarının çok sayıda iş değişimi içeren oldukça dinamik doğası, çalışanların üretkenliğinin sürekli bir şekilde test edilmesini gerektirir. Devam eden bu seçme süreçlerinin bir sonucu olarak, bazı işçiler, işverenler tarafından belirlenen verimlilik kriterlerini karşılamayı başaramadığı için iş piyasasından giderek dışlanmaktadır. İşten çıkarmalarla ilgili olarak işverenlere koyulan az sayıdaki kısıtlama elbette işgücü piyasasından dışlanma riskine neden olabilmektedir. Sağlık sorunları, resmi veya gayri resmi becerilerin eksikliği, yaş veya etnik köken gibi birçok faktör, genellikle birbiriyle ilişkili olan marjinalleşme sebepleri arasındadır (Madsen, 2002: 259). Genellikle toplumda belirli bazı kesimlerin toplumsal bütünü ve sermaye birikim sürecinin dışında kalması ve ekonomik büyümeye yaptığı katkıdan aynı oranda yararlanamaması üzerine odaklanan sosyal dışlanma, yoksulluk, dezavantajlılık, ayrımcılık tartışmaları (Sapancah, 2005: 53; Yıldırım, 2014: 92) ile birlikte değerlendirilmektedir.

2000 yılında Nice Konseyinde yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadele için yeni yöntemler kabul edilmiş ve bu bağlamda dört ortak hedef belirlenmiştir. Bu hedeflerin ulusal eylem planlarının da temelini oluşturması kararlaştırılmıştır. Bu hedefler sırasıyla (Sapancalı, 2005: 90);

- İstihdama katılımı ve tüm kaynaklara, haklara, mallara ve hizmetlere erişimi geliştirmek;
- Dışlanma risklerini engellemek;
- Toplumdaki en zayıf kesimlere yardım etmek;
- Konu ile ilgili tarafları harekete geçirmek olarak tespit edilmiştir.

Bu hedefler, sosyal dışlanmanın çok yönlü karakterini yansıtmakla birlikte işgücü piyasasına katılımın önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Sosyal dışlanmayla mücadelede öncelikli boyut işgücü piyasasıdır. Çünkü yoksulluğun en önemli belirleyicisi işsizlik ve buna bağlı gelir kaybı olmaktadır. Bu bağlamda istihdam, sosyal dışlanmaya karşı koruyucu en etkili araçtır. Avrupa Birliği’ne üye ülkelerin hepsinde istihdama katılımın artırılmasının yoksulluk ve sosyal dışlanmanın önlenmesinde ve varolan sorunun kısmen azaltılmasında en önemli araç olduğuna ilişkin ortak bir tavır bulunmaktadır (Sapancalı, 2005: 91).

Bu nedenle başta gençler olmak üzere işsizler, kadının aile reisi olduğu tek ebeveynli aileler, çok çocuklu ailelerin ve yalnız yaşayan kadınların yoksulluk riskine karşı korunması giderek daha yüksek önem kazanmaktadır. İşgücü piyasasında uygun ve güvenceli yeni işler yaratılamaması halinde işsizlik giderek kalıcı bir hal almakta ve sosyal soruna dönüşmektedir. Özellikle gençler arasında işsizlik daha da büyük bir sorun halini almaktadır.

İstihdamın, girişimciliğin ve yüksek nitelikli bir çalışma hayatının geliştirilmesi, Avrupa istihdam stratejisinin merkezinde yer almaktadır. Öncelikle düşük ücretli ve düşük nitelikli istihdam ile cinsiyet ayrımcılığı olmak üzere, emek piyasasının yapısı tekrar ele alınmakta ve sosyal grupların emek piyasasına dâhil edilmelerine yönelik çalışmalar yürütülmektedir. Amaçlanan sadece daha çok iş yaratmakla sınırla kalmamakta, özellikle bilgi ekonomisine uygun yeni nitelikli işlerin geliştirmesine odaklanılmaktadır. Avrupa istihdam stratejisinin daha fazla güçlendirilmesi ise bu eşğin aşılmasında önemli rol oynayacaktır.

Bu stratejik hedeflerin yerine getirilmesinde ise on temel öncelik alanı belirlenmiştir (EC, 2004: 17-38; Sapancalı, 2005: 91-94);

- İşsiz ve aktif olmayanlar için aktif istihdam politikaları geliştirmek.

- İş yaratma (job creation) ve girişimcilik
- İşgücü piyasasında hareketliliğin ve uyum sağlayabilirliğin geliştirilmesi ve değişim.
- İnsan kaynaklarının geliştirilmesi ve yaşam boyu öğrenme
- İşgücü arzının arttırılması ve aktif yaşlanmanın geliştirilmesi
- Toplumsal cinsiyet eşitliği.
- İşgücü piyasasında dezavantajlı insanlara yönelik ayrımcılıkla mücadele ve bütünleşmenin geliştirilmesi.
- Vergi ve prim sistemlerinin geliştirilmesi (uygun teşvikler getirilmesi).
- Kayıt-dışı istihdamla mücadele.
- Bölgesel istihdam eşitsizliklerini gidermek

Belirlenen on temel öncelik alanına ilişkin çalışmalar yürütülürken Avrupa ölçeğinde bir koordinasyon gerekmektedir. Görüleceği gibi bazı maddeler ulusal politikaları aşan ve ülkeler arası farklılıkları gidermeyi amaçlayan eylemler olarak belirlenmiştir. Tek bir istihdam politikası yürütmek için ulusal mevzuatlar ve yapısal farklılıkların azaltılması ve mümkün olduğu ölçüde birbirine yakınlaştırılmasının üzerinde durulmaktadır.

1.4.3. Güvenceli Esneklik Stratejisi ve Uygulanması

Emek piyasası, bir işverene, işçinin hizmetlerinin bir bedel veya ücret karşılığında sunulduğu yerdir. Tüm işçi hizmetlerine ödeme yapılmadığından (ev ve aile hizmetleri gibi) emek piyasasına sunulan serbest ve ücretli çalışma kapsam altında bulunmaktadır. İşgücü piyasası kurumları, kolektif tercihlerden doğan (en azından demokrasilerde), kurallar, işgücü ve ücretler hakkında bireysel tercihleri etkileyen teşvikler sunan yasalar, normlar ve anlaşmalar sistemidir (ILO, 2015: 156). İşgücü piyasası kurumları genellikle uzun vadeli bir anlayışı temsil edecek şekilde tasarlanmışlardır ve bireyler tercihlerini yaparken bu kurumsal yapının sunduğu şartları veri olarak almaktadırlar. Çoğunlukla yasalar tarafından oluşturulmakla birlikte, gelenekler, sosyal norm ve kabuller ve anlaşmalar da işgücü piyasası kurumlarını oluşturabilmektedir. Bir diğer ifade ile kamu veya devlet tarafından çalışma hayatı ile ilgili olarak çizilen çerçeveye ilaveten geleneksel olarak kabul edilen normlar ve geleneklerin belirlediği şartlar içinde emek piyasasının aktörleri hareket etmek durumunda kalırlar.

Diğer yandan, işgücü piyasası politikaları ise kurumlara göre daha kısa vadeli bir anlayışı temsil etmektedirler. Hükümetlerin politika tercihleri,

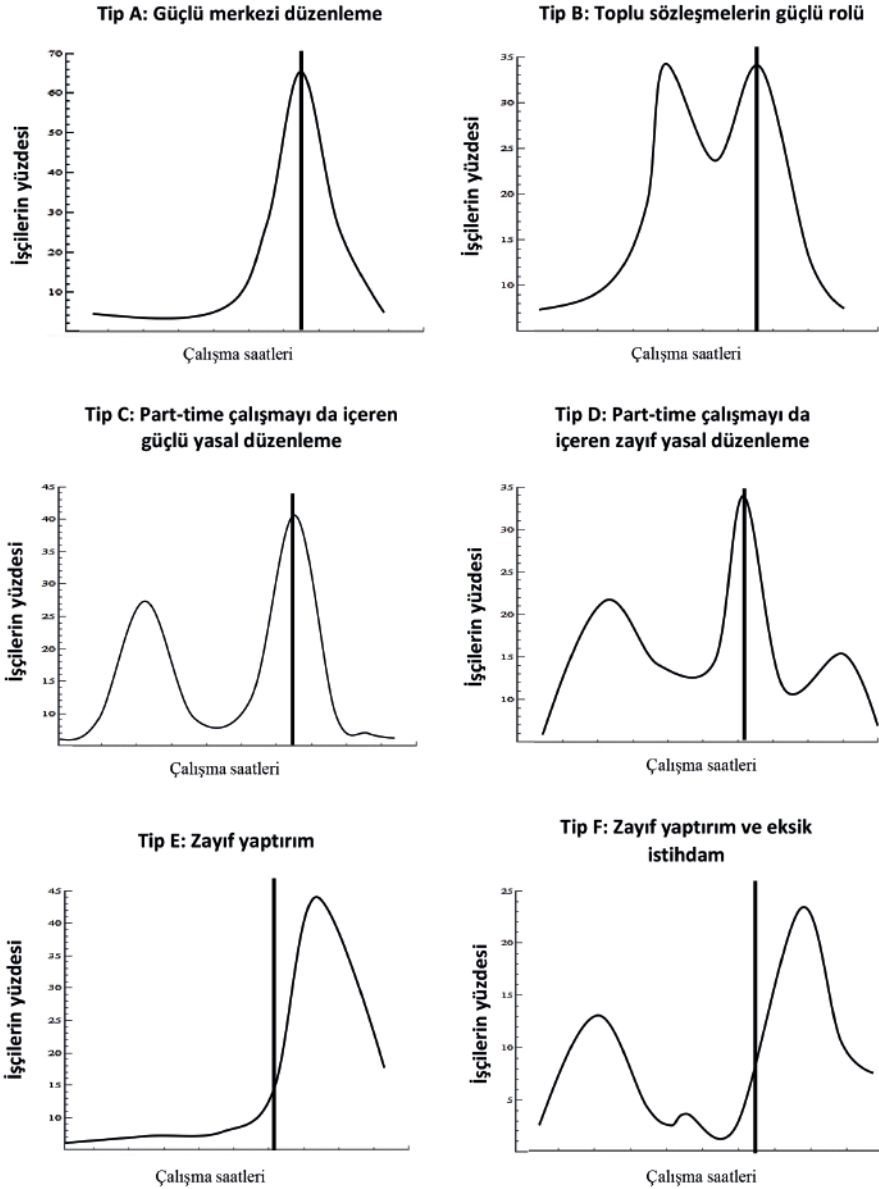
daha kısa vadeli olarak şekillenebilmekte ve dolayısıyla işgücü arz ve talebinin karşılıklı etkileşimini belirleyebilmektedir. Hükümet politikaları, işsiz kalanlara aylık bağlanmasını öngören çeşitli pasif işgücü piyasası politikalarından başlayarak işsizlere ve işsizlik riski altındakileri ilgilendiren aktif işgücü piyasası düzenlemelerine değin uzanmaktadır. Uygulanan düzenlemeler, bir işgücü piyasası kurumunun veya işgücü piyasası politikasının bir unsuru olabilmektedir. Ücret düzenlemeleri, zorunlu sosyal yardımlar, işsizlik sigortası sistemi ve işgücünün farklı yönleri (asgari ücret yasası, istihdamı koruma mevzuatı ve icra hukukuna dayalı yasalar) bu kapsam içinde değerlendirilmektedir (ILO, 2015: 156).

Güvenceli esneklik stratejisine yönelik işgücü piyasası düzenlemeleri de bu kurumsal yapı ve politikalar çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Güvenceli esneklik düzenlemelerinin yatay ve dikey olarak birçok düzlemde gerçekleştirilmesi mümkündür. Ulusal düzeyde ülkede çalışanların tümünü ilgilendiren düzenlemeler yapılabileceği gibi bölgesel ve yerel seviyede de düzenlemelere gidilebilmektedir. Ayrıca ilgili stratejiler belirli bir endüstri kapsamında ya da işletme ölçeğinde oluşturulabilmektedir.

Bu konuda, stratejiyi ve ona ilişkin düzenlemeleri oluşturan aktörler de çeşitlidir. Ulusal boyutta hükümetler, bölgesel ve yerel hükümet temsilcileri, ekonomik ve sosyal konseyler, işçi ve işveren örgütleri güvenceli esnekliğe ilişkin mevzuatın ya da uygulamaların belirlenmesinde etkili olmaktadır. Güvenceli esnekliğin oluşturulmasında dikkate alınacak yasal kodlara bağlanması ise benzer esnek mekanizmaları içermektedir. Güvenceli esneklik, kanunlar, toplu iş sözleşmeleri, sosyal anlaşmalar, sosyal planlar, bireysel sözleşmeler ve insan kaynakları politikaları ile bağlayıcı kurallara bağlanabilmektedir.

Fakat çalışma sürelerinde esneklik söz konusu olduğunda, uzun çalışma süreleri gibi bir dizi dışsallığın mevcudiyetinden ötürü, piyasa yaklaşımının genellikle başarısız olduğu görülmektedir. Bu gibi olumsuz dışsallıkların içselleştirilmesi için hükümetler, işverenler ve işçiler arasında koordinasyon süreci de farklı kurumsal çevrelerde ve farklı biçimlerde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu kurumsal koordinasyon şu dört şekilde sahaya yansıyabilmektedir. Birincisi, evrensel geçerliliğe sahip yasal düzenlemeler yoluyla gerçekleştirilmesidir. Yasa koyucu kurum, genellikle kapsayıcılık açısından en geniş yaklaşımla, esnek çalışmaya ilişkin yasal mevzuatı oluşturmaktadır. İkinci olarak, bir dizi firmayı veya sektörü kapsayan toplu pazarlıklar yoluyla yürürlüğe konulan işkolu veya sanayi kolu çapında düzenlemelerdir. Üçüncüsü, yine toplu pazarlık aracılığıyla yürürlüğe konulan fabrika veya firma bazında yapılan düzenlemelerdir. Son olarak ise

bireysel pazarlık sayesinde iş sözleşmelerine yansımadır (Anxo, 2004: 63; Lee ve McCann, 2012: 55).



Şekil 2: Kurumsal Ortam ve Çalışma Süresinin Dağılımı: Betimleyici Bir Tipoloji

Kaynak: Lee vd. (2007), Working time around the world: Trends in working hours, laws, and policies in a global comparative perspective. London: Routledge, s.35.

Çoğu sanayileşmiş ülkede bu dört düzenleme biçiminin tümü mevcut olduğu halde, bunların göreceli kuvvetleri değişkenlik göstermektedir. Genellikle bir ülkedeki çalışma süresi düzenlemeleri, bu düzeylerden birinin diğerlerinden daha baskın bir rol oynayacağı farklı kombinasyonlar şeklinde oluşmaktadır. Örneğin, Fransa gibi toplu pazarlığın zayıf ya da bölünmüş olduğu ülkelerde yasal düzenlemeler başat rol oynamaktadır. Bu durumda çalışma sürelerinin dağılımı, yasal düzenlemenin öngördüğü standardın civarlarında yoğunlaşmaktadır (Şekil 2’de A tipine bakınız).

Bu durumun aksine, Almanya ve Avusturya gibi ülkelerde anahtar rol toplu pazarlıklar tarafından üstlenildiğinden, yasal düzenlemeler daha çok örgütlü olmayan ve toplu pazarlık şemsiyesi altında bulunmayanlar için koruma sağlamaktadır (Şekil 2’de B tipi). Beklendiği gibi, toplu pazarlıkların farklı standartlar oluşturmamasından dolayı bu rejimlerde çalışma süresi dağılımında birden fazla tepe noktası görmemiz muhtemeldir. Bundan farklı olarak Danimarka gibi ulusal düzeyde sözleşmelerle bütün çalışanların tek bir standarttan etkilendiği ülkelerde, çalışma süresi dağılımı güçlü yasal düzenlemeye sahip ülkelerle benzerlik göstermektedir. Bu gibi durumlarda ulusal düzeyde toplu sözleşmeyle oluşturulan esneklik kodları işlevsel olarak evrensel yasal düzenlemelere denk sonuçları doğurmaktadır.

Hem yasal düzenlemeler açısından hem de toplu pazarlığın gücü açısından etkisiz olduğu görülen ABD gibi ülkelerde ise başrolde bireysel pazarlıklar bulunmaktadır. Bu rejimler genellikle serbest piyasa mantığına bağlı tek tek bireysel sözleşmelerin hem işçiler hem de işverenler açısından en verimli sonuçları üreten yol olduğu düşüncesine dayanmaktadır. Şekillerde de görüleceği gibi bu tipolojideki ülkelerde çalışma süreleri tek bir noktada toplanmak yerine dağınık bir yapı oluşturmaktadır.

Bu yönüyle değerlendirildiğinde, Türkiye’nin daha çok E grubu tipolojiye yakınsadığını söylemek mümkündür. Çünkü çalışma sürelerinin genelde toplu pazarlık yoluyla değil daha çok yasa yoluyla belirlendiği ve hem bölünmüş emek piyasaları özellikleri göstermesi, hem de yasal mevzuat ile fiiliyat arasındaki uyumu sağlayacak kontrol mekanizmalarının yetersizliği nedeniyle çalışma sürelerinin uzadığı görülmektedir.

Esnek çalışma saati düzenlemelerinin oluşturulmasında toplu pazarlığın tek rolü sözleşmeler meydana getirmek değildir. Sendika ve işverenlerin yasama konularındaki müzakerelere dahil edilmesi, kritik ve giderek artan bir önemdedir. Toplu sözleşmeler genellikle içinde bireysel pazarlıkların da cereyan edeceği genel çerçeveyi de ortaya koymaktadırlar. İkinci olarak, toplu sözleşmeler ayrıca yasal standartlara uyulmasını teşvik ederek önemli bir gözetim rolü oynamaktadır. Buna ek olarak, sendikalar yasal düzenlemeleri ve

bireysel pazarlıkları etkileyebilmekte iken toplu pazarlıkların kapsamını aşan veya henüz toplu pazarlıkların konusu olmayan çalışma süresi düzenleme tiplerinde artışa neden olabilmektedir.

Yarı zamanlı çalışma tam olarak bu duruma bir örnek teşkil etmektedir. Örneğin, şekilde C ve D tipolojilerinde görülen durumu yaratan yarı zamanlı çalışma, başta Japonya ve Hollanda olmak üzere pek çok sanayileşmiş ülkenin çalışma süresi dağılımlarında önemli bir unsur haline gelmektedir (Lee ve McCann, 2012: 57). Görüldüğü gibi, kurumsallaşmış ve iyi işleyen bir toplu pazarlık sistemi çalışma süreleri ve çalışma biçimlerinin değişiminde başlıca rol oynamakta ve önem taşımaktadır. Bu noktadan hareketle, sanayileşmiş ülkelerde kurumsal düzenin çalışma süresi üzerinde, özellikle de çalışma süresinin bireyler arasındaki dağılımı üzerinde önemli etkilere sahip olduğu söylenebilir. Başka bir deyişle, çalışma süreleri ve biçimleri alanında kurumsal yapı oldukça önemlidir.

1.4.4. Esneklik – Güvence Dengesinin Boyutları

Güvenceli esnekliğe emek piyasasının belirli bir durumu olarak yaklaşım küreselleşmeyle birlikte ülkelerin emek piyasalarında birbiriyle artan bağımlılığı ve emeğin değişen yapısını ortaya koymaktadır. Küreselleşmenin endüstri ilişkilerinde üzerinde yaptığı bu yaratıcı yıkım ulusal emek piyasalarının özerkliğini azaltarak rekabeti tetikleyen bir biçimde bağımlılığı artırmış ve bu durum da çalışma şartları üzerinde önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Emek piyasası açısından ortaya çıkan bu yeni durumda esnekliği ve güvencenin boyutlarının ortaya konulması önem arz etmektedir.

Küresel rekabette işletmelerin organizasyon yapılarını, ürünlerini, kullandıkları teknolojiyi, çalışanlarının yetkinlik ve vasıf düzeylerini dönüştürerek esnekliğe uyarlamaları bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum çoğunlukla klasik endüstri ilişkileri sisteminin çalışanın korunması hedefinden, işletmenin korunduğu yeni bir sisteme geçişi de ifade etmektedir. Bu doğrultuda esnekliğin dört boyutundan söz etmek mümkündür. Bunlar, dışsal sayısal esneklik, içsel sayısal esneklik, işlevsel esneklik ve ücret esnekliğidir.

1.4.4.1. Esneklik Boyutları

Dışsal sayısal esneklik, üretimin gereklerine bağlı olarak dışsal işgücü piyasalarından işgücü temin edebilme yeteneğini ifade etmektedir (Parlak, 2011: 41). Bir başka deyişle, işletmeler açısından işe alma ve işten çıkarmaların kolaylaştırılmasını ifade etmektedir. Bunun yanında çalışanların arzu ettikleri

takdirde daha kolay biçimde işten ayrılma ve imkânlarının sunulması anlamını da taşımaktadır. Kısmi süreli çalışma, iş paylaşımı, geçici çalışma gibi yeni istihdam şekilleri sayısal esnekliğin uygulanmasını kolaylaştırmakta ve yaygınlaştırmaktadır. Bundan dolayı başta Avrupa’da olmak üzere tüm dünyada sayısal esneklik hızla yayılmıştır.

İçsel sayısal esneklik, işletmelerin hâlihazırda istihdam ettiği emek girdisini ayarlayabilme yeteneğini ifade etmektedir. Bu tip esneklik çalışma sürelerini, çalışma saatlerini, izin ve tatilleri üretimin gereklerine uygun düzenleyerek işgücü girdi miktarını ayarlamaktadır. Bir başka deyişle, işletmeler açısından iş sürelerinin kolaylıkla değiştirilebilmesi; gerektiğinde yarı zamanlı veya fazla çalışma imkânlarının kullanılabilmesini ifade etmektedir (Parlak, 2011: 41).

Fonksiyonel esneklik, işletme içindeki örgütlenmede çalışanların görevlerinin değiştirilebilmesi; aynı anda birden çok işte görevlendirilebilmelerini ya da birbirini takip eden biçimde farklı iş tanımlarında görev alabilmelerini ifade etmektedir. Bu, büyük ölçüde, firmaların üretim ve emek kullanımının iç süreçlerini üretken / dinamik verimlilik, örneğin iş süresi, iş içeriği, beceri ihtiyaçları veya teknik değişiklik esnekliği sayesinde sağlanmaktadır.

Ücret esnekliği, ücretlerin ekonomik şartlara veya bireysel performanslara göre esnek biçimde belirlenebilmesi imkanını ifade etmektedir. Çeşitli kurumlar ve yönetmelikler, asgari ücret düzenlemesi, sendikal faaliyet ve koordine edilmiş ücretli pazarlık oranı dâhil, ücret farklılıklarını sınırlandırabilir. Ancak, ücret esnekliği ücret ödemelerinin bireysel performansa göre belirlenmesi, çalışma karşılığı olmayan sosyal ödemelerin kaldırılması, ücretin miktar olarak kısıtlanması veya ertelenmesi gibi uygulamaları da gündeme getirmektedir (Tokol, 2012: 325).

Ücret esnekliği makro ölçekte ve işletme ölçeğinde ele alınabilir. Makro boyutta ücretlerin genel ekonomik şartlara ve konjonktürel dalgalanmalara uyum sağlayabilmeleri kastedilirken, işletme boyutunda ise ücretlerin endüstrilere, mesleklere ve vasıflara göre esnek olmasını ve işletmelerin mali gücüne göre ayarlanması gerektiği belirtilmektedir (Yavuz, 1995b: 33). Ücret esnekliğinin temelinde, bireysel başarıların ödüllendirilmesi bulunmaktadır. Bu doğrultuda, ücret esnekliği işverenler tarafından işçilerin verimlilik, liyakat, performans ve yaratıcılık, yetenek gibi öznel unsurlar dikkate alınmak suretiyle ödüllendirilmektedir. Bu tür esneklik politikasının çalışanların motivasyonunu, yeteneğini ve yaratıcılığını geliştirdiği bilinmektedir.

1.4.4.2. Güvence Boyutları

Güvenceli esneklik, çalışanların emek piyasası karşısında güçsüz kalmasını engelleyen önemli unsurlardan birisidir. Bunun yolu da endüstri ilişkilerinin tarafları olan işçi-işveren ve devletin bir arada çalışmasından ve uzlaşmasından geçmektedir. Bundan dolayı güvencenin oluşabilmesi üçlü mekanizmanın uyumundan geçmektedir. Bu bakımdan güvencenin boyutları da dört başlıkta belirtilebilir. Bunlar, iş güvencesi, istihdam güvencesi, gelir güvencesi ve kombinasyon güvencesidir.

İş güvencesi, bağımlı çalışma ilişkilerinin yaygınlaşmasıyla gelişmiş ve pek çok ülkenin yasal düzenlemeleri içerisinde yer almıştır. Hukuki açıdan iş güvencesi, işçinin işveren tarafından haklı bir neden gösterilmeksizin iş akdinin feshedilmesi durumunda, işverenin fesih işlemini sınırlandıran veya engelleyen düzenlemeleri ifade etmektedir. Bu düzenlemeler, ilk ortaya çıktığı dönem olarak kabul edilen sanayi devriminin hemen akabinde çoğunlukla hizmet akdinin içeriği ile ilgili hususlarda olmuş iken zamanla iş ilişkisinin tesisinden feshe kadar olan tüm hususları kapsamına almaya başlamıştır.

Emek piyasaları ve çalışma ilişkilerinin önemli bir boyutunu oluşturan ve sosyal refah politikalarının vazgeçilmez bir unsuru olan iş güvencesi, 1980'li yıllardan itibaren küreselleşme ve neo-liberal politikalarla karşı karşıya gelmiştir. Bu dönemde çalışma hayatı açısından daha az kuralın, emek piyasaları açısından ise rekabetin ön plana çıkması, esneklik ve serbestlik arayışlarını beraberinde getirmiştir. Atipik istihdamın yaygınlaşması, emek piyasalarında enformelleşme, esneklik, eşitsizlik ve güvencesizliğinin yaygınlaşmasına neden olmuştur. Bu durumu, 1980'li yıllardan itibaren yaşanan ekonomik krizler tetiklemiş ve istihdamın istikrarsızlaşması ile birlikte ücretli çalışanlar geleneksel ve katı bir şekilde uygulanan iş güvencesi korumasından yoksun kalmaya başlamışlardır.

Öte yandan, başta gelişmiş ülkeler olmak üzere pek çok Avrupa ülkesinde, endüstri ilişkilerinin tesis ettiği iş güvencesine yönelik korumacı ve katı anlayış önemini yitirmeye başlamıştır. Modern çalışma ilişkilerinin korumacı anlayıştan öngörmeye yönelen bir anlayışa geçtiği söylenebilir. Bu doğrultuda endüstri ilişkilerinde yaşanan bu değişim ve dönüşümü daha belirgin hale getiren esneklik ve güvenlik kavramlarını uzlaştıran bir yaklaşım olarak güvenceli esneklik stratejileri tartışılmaya başlamıştır.

Yukarıda da ifade edildiği üzere, istihdam güvencesi kavramı işçinin aynı işveren ile olmasa dahi sürekli olarak bir hizmet sözleşmesine bağlı olarak çalışabildiği, bir işveren ile hizmet sözleşmesi sona erdiğinde gecikmeksizin yeni bir iş bulabildiği bir sistemi yaratan hukuki ve kurumsal düzenlemeleri

ifade etmektedir. İş güvencesinde farklı olarak, iş güvencesinde önemli olan işçinin çalıştığı işyerindeki iş sözleşmesinin devamlılığının sağlanması iken, istihdam güvencesinde önemli olan işgücü piyasasında devamlı surette çalışabileceği bir işin bulunmasıdır. Herhangi bir sebeple iş sözleşmesi sona eren işçinin sahip olduğu mesleki yeterlilikler ile benzer işe kolayca ve hızlı biçimde ulaşması ve en az gelir ve zaman kaybı ile yeni bir işyerinde çalışmaya başlayabilmesidir. Bu nedenle, güvenceli esneklik stratejisinde, istihdam güvencesine ağırlık veren ve işgücü piyasası kurallarını ona uygun olarak düzenleyen, kişinin işini koruyucu mekanizmalardan kısmen de olsa vazgeçilmektedir.

Gelir güvenliği ile ilgili herhangi bir tartışmada, en uygun araçlara ve popüler hedeflerle olan ilişkilerine (katılmış piyasalar gibi) ilişkin görüş farklılıkları ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, gelir güvencesinin vazgeçilmez unsurları yine de uzlaşmaya ilham kaynağı olmaktadır. Buna göre, içerici korumayı sağlayacak üç talep bir şekilde bir araya getirilmelidir. Bahsi geçen bu dağıtıcı bakış açısı, devlet tarafından organize edilen ve ana sağlayıcıyı özel piyasadan ayıran şeydir. Gelir kaybının seviyesini ve süresini gerçekçi bir şekilde sunmak, böyle bir sistemin en acil görevi olarak düşünülebilir. İkincisi, bu kapsamın, tartışılmaz bir şekilde, birlikteliğin sürdürülmesi ile bir sonraki arasındaki geçişi kolaylaştırması gerekir. Üçüncüsü, diğerleriyle eşit önem taşıyacak şekilde, bunun, ‘yaşamın bir yolunu bulma yeteneği’ olarak anlaşılan bütünlüğün çıkarları için makul bir bakımdan yapıldığı yönündeki bir talep olmasıdır. Bu sayede, yaygın olarak kabul edilen bütünlüğün çıkarlarına hizmet eden gelir güvencesinin, çalışma hayatının otonom şekillenmesini içerdiği ve bu bağlamda, istihdam geçişleri üzerinde kontrol görevi söz konusudur. (Haagh, 2006: 390).

Bir gelir güvencesi uygulaması olarak işsizlik sigortası, gelişmekte olan ülkelerde gelir desteğinin ana kaynağı olarak ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte, koruma aracı olarak işsizlik sigortası kullanımında dikkat edilmesi gereken noktalar bulunmaktadır. Son derece güvensiz ve düzensiz ekonomilerde tek başına bir plan olarak kullanımını eleştirel bir biçimde incelemek gerekmektedir. İşgücü piyasasındaki gelişmeler, gelir güvencesi, düzgün iş geçişleri ve dürüstlük çıkarları da dahil olmak üzere, gelirin korunması ve sürdürülmesinin temel özelliklerinin birbirleriyle nasıl ilişkili olduğu konusunda yenilenmiş bir incelemeye alınmak istediği düşünülmektedir. İş güvencesizliğinde artışın, çalışma hayatının şekillenmesinde, hayati bir toplum çıkarının ve genel olarak değer verilen bir mesleki özgürlük kaynağı olarak anlaşılma biçimini etkilemesi özellikle önemlidir. Doğrudan yardımın ayrılmaz bir rol oynadığı sistemlere kıyasla, işsizlik sigortası bu bağlamda daha esnek ve istikrarlı bir güvenlik sunmak için örnek gösterilebilir.

Diğer taraftan, gelir güvenliği piyasalarla çatışmaya sıkça rastlanır ve bu nedenle bu gelir güvenliği ve piyasa katılımı arasındaki bağlantılar da göz önüne alınmalıdır. Genel olarak, gelir güvencesinin potansiyel olarak piyasa katılıklarını azalttığı iddia edilmektedir.

Ebeveynler tarafından çocuklara ayrılan zamanın, eğitimin ve çalışmanın kısıtlı zamanı paylaşmak için birbirleri ile rekabete girdiği bir çalışma toplumunda birçok insan zamanı kullanabilme yönünde baskı altına girmektedir. Çoğu kez, bu gerginlikler, nüfusun önemli bir bölümü üzerinde baskı yaratmaktadır. Öyle ki, bazı durumlarda, işe devamsızlık, kariyerde ilerleme için fırsat kaçırma, zihinsel sağlık sorunları, hatta işgücü piyasasından çekilmeye dahi yol açabilmektedir. Sorunun bir kısmı, geleneksel aile ve yaşam döngüsü modelini barındıracak şekilde tasarlanmış olan kurumsal düzenlemelerdedir: gençler için eğitim, daha sonra erkekler için iş kariyerleri ve emeklilik. Bu kurumsal düzenlemeleri dikkatle gözden geçirerek yeni ekonomik, sosyal ve demografik zorlukların üstesinden gelmek için yeni ve çağdaş bir toplumu daha iyi yansıtacak değişiklikler yapılması gerekmektedir.

Kombinasyon güvencesi ücretli çalışma ile diğer sosyal sorumluluk ve zorunlulukların bir arada yürütülebilmesi olarak tanımlanmaktadır (Dur, 2011: 35). İş ve yaşam dengesinin sağlanması, iş ve aile hayatı arasında esnek emeklilik, esnek çalışma saatleri ve izin imkânlarının sağlanması ve kombine edilmesi konusunu oluşturmaktadır. Bu nedenle, kombinasyon güvencesinde, çalışanın özel ve sosyal aktiviteleriyle işin bütünleştirilmesi temel amacı oluşturmaktadır.

1.4.4.3. Esneklik-Güvence Dengesi Politikaları Matrisi (Wilthagen Matrisi)

Esneklik ve güvence dengesine yönelik farklı ülkelerin farklı kombinasyonlardan oluşan uygulamaları seçtikleri söylenebilir. Bir başka ifadeyle ülkelerin piyasa, devlet, aile ve sivil toplumdan sağladığı refaha göre yapılan bir refah rejimi sınıflandırmasında esneklik-güvence dengesinin belirlenmesinde belirleyici olacaktır. Wilthagen'in matrisinden de görüleceği üzere, güvenceli esneklik kavramı salt olarak bir emek piyasası politikası olmaktan ziyade emek piyasalarında belirlik bir duruma da işaret etmektedir (Wilthagen ve Tros, 2004: 171). Bu doğrultuda, Tablo 2'den görüleceği üzere Wilthagen 4 farklı esneklik ve güvence şekli tanımlayarak esneklik ile güvence arasındaki ince dengeyi özetlemektedir.

Tablo 2: Wiltbagen Matrisi

	İş Güvencesi	İstihdam Güvencesi	Gelir Güvencesi	Kombinasyon Güvencesi
Dışsal Sayısal Esneklik	-İstihdam sözleşmesi türleri -İstihdamı koruyan yasal düzenlemeler -Erken emeklilik	-İstihdam hizmetleri/ ALMP -Eğitim/Yaşam boyu öğrenme	-İşsizlik ödemeleri -Diğer sosyal yardımlar -Asgari ücretler	-İşten çıkarmalara karşı koruma
İçsel Sayısal Esneklik	-Kısaltılmış iş haftası -Yarı zamanlı iş düzenlemeleri	-İstihdamı koruyucu yasal düzenlemeler -Eğitim/Yaşam boyu öğrenme	-Yarı zamanlı ek ödemeler -Hastalık ödemeleri	-Farklı işten ayrılma türleri -Yarı zamanlı emeklilik
Fonksiyonel Esneklik	-İş zenginleştirme -Eğitim -İşgücü kiralama -Taşeronlaştırma	-Eğitim/Yaşam boyu öğrenme -İş rotasyonu -Takım Çalışması -Çok niteliklilik	-Performansa dayalı ücret sistemleri	-Gönüllü çalışma süresi düzenlemeleri
Ücret Esnekliği	-İşgücü maliyetlerinde yerel ayarlamalar -Sosyal güvenlik ödemelerinin azaltılması	- Sosyal Güvenlik ödemelerinde değişiklikler -İstihdam sübvansiyonları -Çalışanlara yönelik yan ödemeler	-Kolektif ücret sözleşmeleri -Kısaltılmış çalışma haftasına göre ayarlanmış ödemeler	-Gönüllü çalışma süresi düzenlemeleri

Kaynak: EC, 2006b: Flexicurity, EMCO Working Group on Flexicurity, Brussels. s.5.

Esasen güvenceli esneklik, bir iş koruma zihniyetinden iş yaratma zihniyetine geçmek ve işsizlik dönemlerini asgari seviyeye düşürmektedir. İş yaratılmasını teşvik etmek ve insanların emek piyasasındaki imkanlarını en üst düzeye çıkarmalarına yardımcı olmak için doğru ekonomik ve sosyal önlemlerin karışımıyla kapsamlı ulusal stratejiler gerektirmektedir. Stocker (2007)’a göre güvenceli esneklik üç temel üzerinde kurulmalıdır;

- İşten atılmaya karşı korunma konusunda akıllı kurallara sahip esnek iş kanunu ve şirketlerin ve çalışanların farklı ihtiyaçlarına cevap vermek için çeşitli istihdam sözleşmeleri ve kayıtdışı istihdamla mücadele için güçlü bir kararlılık. Bu temel, Avrupa Komisyonu’nun İş Yasası Yeşil Kitabında’ki ana konulardan biri olup gündeme getirildiği anda emek piyasalarının modernizasyonu konusunda Avrupa çapında hararetli

bir tartışma başlatmıştır. Artık tartışmaların amacı geçmişin ilkelerini korumak değildir. Geleceğin nasıl kurgulanacağı üzerinedir.

- Şirketlerin bilfiil meşgul olduğu alanlardan biri olan istihdam edilebilirlik ile işgücü piyasasının entegrasyonu teşvik eden etkin işgücü piyasası politikaları ve hayat boyu öğrenme sistemlerinin oluşturulması.
- İstihdam dostu bir sosyal koruma sistemine ve özellikle de işsizler için hak ve yükümlülükleri birleştiren işsizlik sigortasına sahip olunmasıdır.

1.4.5. Güvenceli Esnekliğin Sosyal Taraflar Açısından Değerlendirilmesi

Güvenceli esnekliğe yönelik tartışmaları sosyal taraflar çerçevesinde de değerlendirmek gerekmektedir. Avrupa Komisyonu'nun İstihdam, Sosyal İşler ve Eşit Fırsatlar'dan Sorumlu Komisyon Üyesi Vladimír Špidla, değişen toplumların taleplerini karşılamak için güvenceli esnekliğin gerekli olduğunu ve ilk önce insanlara ne verilmesi gerektiğinin tespit edilmesinin gerektiğini belirtmektedir. İş konusunda bir kariyer güvencesi ve özellikle değişim sırasında desteğin olması gerektiğini vurgulamıştır. Bununla birlikte, bu yaklaşımın “çok karmaşık” olduğunu ve eğitim ve işbaşı eğitim sistemlerinde “belirli bir yapı” gerektirdiğini belirtmiştir. Ayrıca, esnek ancak aynı zamanda güvenilir iş hukuku ve onları etkili hale getirmek için sosyal güvenlik sistemlerinin modernizasyonu gerektiğini söylemiştir (Euractiv, 2008: sy).

Son zamanlarda Špidla, güvenceli esnekliğini piyasasını daha esnek hale getirmek için bir mazeret olmadığı ve işçilerin güvenliğini tehdit etmediğini vurgulamıştır. Špidla, bunun yerine, değişikliklere uyum sağlamalarını ve işler arasındaki geçişleri yönetmeleri gerektiğini savunmuştur. Benzer şekilde Business Europe Genel Müdürü Philippe De Buck da, Lizbon Stratejisinin yenilenmesi gerektiğini, 2008 yılında başlayan küresel ekonomik krizin hala tam ortasında olduğunu ve Strateji ile belirlenen hedefleri büyük taahhütlerle gerçekleştirebileceklerini iddia etmektedir. Bu doğrultuda kriz süresince güvenceli esneklik ilkelerinin uygulanmasının tartışıldığını ve işletmelerin yeni düzene uyum sağlaması için daha fazla esneklik ihtiyacına ve insanlara iş bulmak için daha fazla güvenlik ihtiyacını birleştirerek değişime destek verilmesi ve hareketliliğin artırılması gerektiği sonucuna varıldığını belirtmiştir. (Euractiv, 2008: sy).

Avrupa düzeyinde zanaatkarları, tüccarları ve küçük ve orta boy işletmelerin çıkarlarını temsil eden işveren kuruluşu olan UEAPME'nin Genel Sekreteri Andrea Benassi de Mayıs 2009'daki “İş Zirvesi” sırasında AB'nin aktif bir esneklik gündemine sokulması gerektiğini savunmuş ve güvenceli esneklik

ilkelerini bütün üye ülkelerde uygulamak, işgücü piyasasındaki geçişleri (yani hareketsizlikten aktivasyona, okuldan işe) kolaylaştırmak ve ilk öğrenim ve sürekli eğitime erişimi teşvik etmek gibi yapısal reformların sürdürülmesi gerektiğini söylemiştir (Euractiv, 2008: sy).

Avrupa İstihdam Ajansı Konfederasyonu (Eurociett), ekonomik kriz dönemlerinde güvenceli esneklik kavramının her zamankinden daha önemli olduğunu iddia etmektedir. Hükümetlerin, bu kavramın ulusal emek piyasasının nasıl işlediğini gözden geçirmek için sundukları fırsattan yararlanmaları ve işin arzı ve talebi arasında denge sağlanmasını kolaylaştırmak için ajans çalışmalarının katkısının avantajını kullanmaları gerektiğini belirtmektedir. Gerçekten de, istihdam ajanslarının, güvenceli esneklik ilkesini somutlaştırdığı ve insanlara ve şirketlere hem esneklik hem de iş güvencesi sağladığı vurgulanmaktadır. Ajans çalışmasının, AB Üye Devletlerinin güvenceli esneklik politikalarının temel bir direği olarak kabul edilmesi ve daha fazla insana daha fazla iş olanağı sağlanması ve işçilerin istihdam edilebilirliğinin artırılması sağlanması gerektiğini belirtmektedir. Böylece ekonomik iyileşme için işgücü piyasasındaki geçişlere kolaylık sağlanmalı ve daha iyi bir iş yaratma zemini hazırlanmasını önermektedir (Euractiv, 2008: sy).

1.4.4.1. Avrupa İşçi Örgütlerinin Yaklaşımı

Sanayileşmiş ülkelerdeki çalışma süresi pazarlıklarında 1980’lerden beri gözlemlenen önemli bir gelişme, pazarlığın temel hedefinin çalışma saatlerini azaltmaktan, çalışma süresinin ve biçimlerinin “esnekleştirilmesine” doğru kayma şeklinde olmuştur. Sanayileşmiş ülkelerde çalışma süresi düzenlemelerinin son on yıldaki evrimi, hem daha önce görülmemiş bazı düzenleyici hedefler, hem de yenilikçi ve teknik çerçeveler içeren bir dizi çarpıcı eğilime sahne olmuştur. Çalışma süresi yasaları çoğunlukla politik söylemler, bazen de somut yasal önlemler aracılığıyla, işçilere ücretli çalışmayı evdeki sorumluluklarıyla bağdaştırma imkânı tanıyan politik hedeflere bağlanmıştır. Bunlara ek olarak, tek tek çalışanlara kendi mesailerinin uzunluğu ve programlanması konusunda daha çok söz hakkı tanıyacak biçimde çalışma süresi “kişiselleştirme”lerini geliştirmeyi amaçlayan teklifler de dâhil olmak üzere birçok yeni düzenleyici teknik ortaya çıkmıştır.

Çalışma süresi düzenlenmelerindeki bu eğilimler, farklı ülke sistemlerinin toplu pazarlıklara tanıdığı role odaklanarak incelemek ve özellikle de düzenleyici teknikler arasında tercihlerin ne kadar önemli olduğunu ortaya koymaktadır. Daha sonra bu eğilimler, gelişmekte olan ekonomilerde çalışma süresi düzenlemelerinin rolü ile ilgili birtakım sorunlar doğurabilecekleri

kabulüyle değerlendirilmektedir. Zira bu yöndeki eğilimler, özellikle de kullanılan yasal çerçevelerin, sanayileşmiş dünyada tasarlanan çerçevelerin “nakli” yoluyla evrimleştiği durumlarda, gerçekten de söz konusu sorulara neden olmaktadır (Supiot, 2011: 58; Anxo, 2004: 64).

Bu sürecin bir parçası olarak, “standart” çalışma modeli olan haftada 5 gün, saat 9’dan 5’e çalışma modeli, akşamları ve hafta sonlarında da çalışmanın serbestleşmesi ve yeni getirilen değişken mesai düzeni ile birlikte, bir ölçüde yaygınlığını kaybetmektedir. Çalışma süresinin esnekleştirilmesi görünüşte (sıklıkla “işveren odaklı esneklik” şeklinde de adlandırılan) “üretim verimliliğini” artırma hedefini güttüğü için, sendikalar ilk başta bu konunun pazarlık gündemine alınmasına tepki göstermiştir. Çalışma süresi esnekliği konulu ilk pazarlıklar, işverenlere üretim ihtiyaçlarına göre haftalık mesai saatlerinde oynama yapma olanağı sağlayan ve dolayısıyla çalışma sürelerinde belirsizlik ve fazla mesai ödemelerinde düşüşlerle ilişkilendirilen “ortalama süre tutturma” veya “yıllık çalışma süresi” programlarına odaklanmıştır.

Sendikaların çalışma süresi esnekleştirmelerine karşı tutumunda zaman içinde görülen değişiklikler, küreselleşme baskısı altındaki firmalar açısından bu stratejilerin faydalı olduğunun görüldüğünü göstermektedir. Fakat aynı zamanda bu tavır değişikliği, sendikaların “çalışan odaklı” esneklik , biçimlerini pazarlık etmeye çabaladıklarının da bir göstergesidir. İlk dönemdeki modellerin aksine günümüzde bu esneklik biçimleri çalışanlara çalışma sürelerinin uzunluğu ve programlanmasında bir dereceye kadar söz hakkı tanımaktadır (Ozaki 1999: 61; McCann 2004: 20; Keune ve Galgóczi, 2006: 17).

Bilindiği gibi taşeronlaşma ve esnek çalışma biçimlerinin istihdama etkileri konusunda üzerinde durulması gereken bir diğer boyut bizzat işin ve çalışmanın nitelik ve anlamının dönüşüme uğramasıdır. Bunun dönüşümün ise işçilerin bireysel psikolojilerinden sınıf kapasitelerine uzanan çok yönlü sonuçları söz konusu olmaktadır (Özügürlü, 2009: 127). Bu sonuçların karmaşık yapısı sosyal tarafların kavram karşısında bir uzlaş ve fikir birliği sağlamasını zorlaştırmaktadır. Genellikle sendikalar, güvenceyi esneklik için bir ön koşul olarak görmekle birlikte istihdamın fonksiyonel esnekliğine vurgu yapmakta, diğer esneklik türleri açısından dışlayıcı bir tutum sergilemektedirler. Sendikalar ayrıca güvenceli esnekliğe küresel ekonomik rekabet içinde irtifa kaybeden işçi koruma mevzuatını destekleyecek bir uygulama olarak önem vermektedir.

İşverenler açısından ise istihdam güvencesinin sağlanması ve istihdamı koruyucu katı düzenlemelerin olumsuz etkilerini azaltacak esneklik uygulamalarının yaygınlaşabilmesi bakımından fırsat olarak görülmektedir.

Değişen yeni rekabet ve piyasa koşullarına hızlı uyum sağlanabilmesi için olmazsa olmaz bir strateji olarak desteklemektedirler.

Dolayısıyla, esneklik ve güvence ilişkisine sosyal tarafların kendi farklı perspektifleri ile yaklaşımları söz konusu olmaktadır. Temelde güvenceli esneklik ilişkisi sosyal tarafların aralarında gerçekleşen bir değiş-tokuş (ödünleşme) ilişkisine dayanmaktadır. Bir taraftan kazanım elde edilirken bir başka parametre üzerinde ödün verme/vazgeçme sonucunu doğurmaktadır. Bir başka açıdan ise güvenceli esneklik herhangi bir ödünleşme olmaksızın zaten varolan esnek çalışanlar için güvence sağlamaktan öte bir şey değildir.

Güvencesizliğin kaynakları arasında görülen bazı göstergeler şu şekilde sıralanmaktadır (Burchell, 1999: 70’den aktaran Temiz, 2004: 59);

- İş süreci üzerinde kontrolün azalması ya da tamamen kaybedilmesi
- Statü ve gelirden yükselme ihtimalinin olmaması ya da azalması
- Aynı gelir düzeyini sürdürmek için daha çok çalışmanın gerekmesi
- Geleneksel ücret artışlarının azalması
- İş tamamlayabilme yeteneğinin yitirilmesi ve sonuçlara ilişkin belirsizliğin artması.

Güvencesizliğin işgücü piyasasında daha önceden belirlenmiş bazı güvencelerin karşıtı olduğunu da söylemek mümkündür. Bu noktada Standing (1997) yedi temel güvenceden söz etmektedir. Bunlar; işgücü piyasası güvencesi, istihdam güvencesi, iş güvencesi, işçi sağlığı ve iş güvenliği, vasıf arttırma güvencesi, gelir güvencesi, temsil güvencesi” olarak sıralanmaktadır (Standing, 1997: 8-9).

Güvencesiz çalışmanın özelliklerine ilişkin bir liste Yeni Zelanda örneğinden hareketle Tucker (2003’den aktaran Özügurlu, 2009: 126) tarafından oluşturulmuştur:

- İşveren tarafından ön bildirimsiz işten çıkartılma
- Çalışma saatlerinin işverenlerin iradesi ile belirsizleşmesi
- İşin fonksiyonlarının işverenlerin belirlemesine tabi olması
- Ücret ve ödemelerin belirsizleşmesi ve düzensizleşmesi
- Taraflar arasında açık veya gizli bir sözleşmenin olmaması
- Ayrımcılık ve cinsel istismar gibi uygulamalara karşı koruma yoksunluğu

- Ücret dışı ödeme, sosyal hak ve yardımların sınırlandırılması ya da yokluğu
- Mesleki eğitim ve eğitime erişim olanaklarının zayıflığı
- İşçi sağlığı ve iş güvenliği önlemlerinin yokluğu ya da etkisizliği

Uluslararası Metal İşçileri Federasyonu ise güvencesiz olduğunu düşündüğü istihdam biçimlerini şu şekilde sıralamıştır (IME, 2007: 18):

- Sabit işler için geçici iş sözleşmeleri ile doğrudan işçi kiralama
- Emek simsarları ya da özel istihdam büroları aracılığıyla işçi kiralama
- İşlevleri diğer firmalara işyeri ya da işyeri dışında devretme
- Serbest meslek erbabı gibi gösterilerek yapılan bireysel iş sözleşmeleri
- Kötü niyetli deneme süreleri
- Gizli mesleki eğitim sözleşmeleri
- Çağrı üzerine/günlük işçi kiralama
- Yasadışı ya da gönülsüz (zorla) kısmi süreli çalışma
- Evde çalışma

Avrupa İşçi Sendikaları Konfederasyonu olan ETUC, güvenceli esnekliğin sosyal güvenlik boyutunu vurgulamak için çok uğraş vermektedir. ETUC, 21 Ocak 2008'de "Avrupa sendikal hareketinin, AB'nin güvenceli esneklik ilkesine daha dengeli bir yaklaşım benimsediğini ve geçici sözleşmelerle işçilere daha fazla güvenlik önerme ihtiyacı duyduğunu memnuniyetle karşılıyor" açıklamasını yapmıştır. Avrupa sendikaları, bu ilkenin, kurulan iş güvencesi haklarının erozyonunu haklı çıkarmak için yeniden tanımlandığına, aynı zamanda sosyal refah ağı ve toplu pazarlık işlemlerinin güvenceli esneklik denkleminde aynı derecede önemli unsurları güçlendirmesine neden olmaktan korkmaktadırlar.

ETUC, herhangi bir emek piyasası reformunun temel amaçlarının şunlar olduğuna inanmaktadır (ETUC, 2007a):

- İstikrarlı istihdam ilişkileri geliştirmek;
- Güvencesiz, düşük kaliteli, düşük ücretli çalışmaya ("McJobs" adı verilen) ve güvencesiz bir işgücüne yönelik eğilimin durması ve tersine çevrilmesi;
- Hayat boyu öğrenme, mesleki eğitim, niteliklerin transferi ve işçiler arasında işçilere özel destek yoluyla insan kaynağına yatırım yapmak;

- Çalışma süresinin yeniden düzenlenmesi yoluyla işçiler için iş ve aile sorumluluklarını uzlaştırıcı daha fazla esneklik sağlamak;
- İşyerinde cinsiyet eşitliği oluşturmak;
- Daha yüksek düzeyde bilgi ve danışma yoluyla işçileri güçlendirmek;
- Sosyal diyalogu ve toplu pazarlık sistemlerini güçlendirmek;
- İş dostu makroekonomik politikalarla yakın koordinasyon ile daha fazla ve daha iyi işler yaratmak.

ETUC’a göre güvenceli esneklik tartışması, Avrupa Birliği’nin hazırlıklı olmadığı bir zamanda gelmiştir. Avrupa’nın ihtiyaç duyduğu şey, daha adil ve daha kapsayıcı bir işgücü piyasası vizyonuna odaklanan ‘akıllı’ reformlardır. AB, küresel bir pazarın zorluklarını giderebilme olanağına sahiptir. Fakat Üye Devletler ayrıca iş için hazırlıklı olmalıdırlar. Bu, öngörülen bir yeniden yapılanma ve yenilikçilik ve iç hareketlilik ve yeniden dağıtımaya yatırım yapmaktadır. ETUC, güvenceli esnekliğin yanlış yorumlanmasından endişe duymaktadır. Sendikalar, daha acımasız bir işgücü piyasası ve en savunmasız işçiler için sosyal dışlanma yaratacak olan bir yaklaşıma tamamen karşı olduğunu belirtmektedirler.

Avrupa Komisyonu güvenceli esnekliği “değişimle baş edebilecek bir işgücü piyasası politikasına kapsamlı bir yaklaşım” olarak tanımlamaktadır. Avrupa emek piyasaları küreselleşmeye tepki vermekte ve iş dünyası ve bazı siyasi figürler, genel olarak istihdam hakkını belirtmek için kullanılan “iş güvencesi” ile “istihdam güvencesi” arasında bir ayrım yapmaya başlamıştır. Güvenceli esnekliğin yeniden yapılanma ve yer değiştirmeyi uygulayabilmesi gerektiğini savunmaktadırlar.

ETUC, bunun yanlış bir ayrım olduğuna ve diğerine karşı takas edilebilecek görüşe inanmaktadır. Ancak, işin korunması, yasal bir gereklilik veya pazarlık pratiğiye, koşul ve koşulların değiştirilmesinin ön şartıdır. İfade edilen argümanlara rağmen, istihdam koruma yasasının gerçekten iş yaratma ya da işgücü piyasası esnekliği için bir engel olduğunu gösteren çok az kanıt bulunmaktadır. Rakamlar, Avrupalı şirketlerin uyarılma için önemli kapasite içerdiklerini, İspanya, İrlanda, İtalya ve İsveç’te % 8’in üzerinde bir iş yaratma oranına sahip olduklarını göstermektedir; istihdam koruma önlemlerine bakılmaksızın AB-15 genelinde her yıl yüzde 3-4 oranlarında işyeri kapatılmaktadır.

Geçiş güvencesi, özellikle işletmelerde yaşanan yeniden yapılanma ile yeniden işe yerleşme arasındaki dönemde yaşanan riskler için işçilere sağlanan desteği belirtmek için son zamanlarda kullanılan bir terimdir (Bovenberg

ve Wiltshagen, 2009: 326). Bu, işsiz kalan çalışanların yeni bir işe hızla geçmesini ve bu arada yaşam standartlarını korumasını sağlamak açısından çok önemlidir. İsveç'te, endüstri düzeyinde toplu sözleşmeler, iş sektöründen finanse edilen ve ortak olarak sosyal taraflar tarafından yönetilen 'kariyer geçişi' fonları oluşturmuştur. Bu fonlar, bildirilen işçilere, onları hala firmalar tarafından resmen istihdam edilirken dahi, diğer firmalarda eğitim, iş arama yardımı veya ücretli staj imkânı sağlamaktadır.

Geçiş güvencesi aynı zamanda, insanların kendilerini ve ailelerini desteklemelerini, gerektiğinde göreve uygun olarak yeniden eğitilmelerini sağlayan bir sosyal refah seviyesine dayanmaktadır. Devlet tarafından işletilen iyi sosyal yardım programları, işçiler arasında iş güvencesi sağlamaktadır. Aktif işgücü piyasası politikalarına yönelik kamu harcamaları, işçilerin yeni görevlere adapte olabilmesinin anahtarı, bireylerin ihtiyaçlarına uygun eğitim ve öğretim yatırımının bir işareti olmaktadır.

Yaşanan deneyimler, geçiş güvencesinin, çalışanların güçlü bir iş hukuku ve/veya güçlü sendikalara desteğinde etkili bir aracı olduğunu göstermektedir. İskandinav sistemlerinden edinilen pek çok olumlu deneyim olsa da bu, yalnızca tek bir yolun olduğu veya aynı yaklaşımın diğer kültürlerle diğer ülkelerde otomatik olarak başarılı olacağı anlamına gelmemektedir. ETUC, Sosyal Avrupa'nın ortak hedeflerini gerçekleştirmenin çeşitli yollarının olabileceğine inanmaktadır. ETUC, özellikle, işçilerin aynı şirketteki işler arasında hareket ettiği müzakere edilmiş iş esneklik modellerine dikkat çekmekte ve önem atfetmektedir.

Sendikalar için güvenceli esneklik işgücü piyasası yapısının olmazsa olmaz tek bir model değildir. Bunun yerine işletmelerin / işyerlerinin ihtiyaçları ile uzun vadeli insani, sosyal ve sürdürülebilir kalkınma hedefi arasında sosyal anlamda dengeyi bulmak daha önemlidir. Böyle bir kombinasyon esneklik ve güvenliğin bir veya daha fazla pek çok bileşimi arasında bulunabilir. Bir başka deyişle, her biri ulusal düzeydeki endüstriyel ilişkiler sistemlerinin belirli özelliklerine bağlı olarak, her ülke için olası esneklik / güvenlik farklı modeller var olabilir. Bu hedef doğrultusunda ülkeler bir kazan-kazan durumuna yönlendirilmelidir. Bu sosyal anlamda denge ile öncelikle müzakere yoluyla sosyal tarafların kendileri tarafından karar verilmelidir.

ETUC iş koruma sistemlerinin bu yapısal reformlar ve değişimlerle pozitif gündeme olanaklar açılacağını vurgulamaktadır. Bunun yerine politikacılar eğitime erişim ve hayat boyu öğrenme için ödünleşme olarak düşük iş korumasını sunarak iş güvencesi sistemlerine saldırması işçileri işsiz kalmakla yüz yüze bırakacaktır. Yani bir yardımcı yol ve destek olarak iş koruma ve öncelikli bildiriminin kullanılması zorunludur. Erken bildirim

korunmasız işlerde bir değişiklik için işçileri hazırlama ile iş birleştirme olduğunu mümkün kılacaktır (ETUC, 2007b).

Öte yandan, sosyal koruma ile ilgili olarak, AB’nin en başarılı üyelerinden tecrübe edildiğine göre, başarısızlıkla birlikte, algılanan fayda sistemlerinin çalışmayı engelleyen bir riskten kaçınmaya aşırı vurgu yapılmaktadır. ETUC, yapısal değişimi yönetmede ve uyarlanabilir bir işgücünün yaratılmasında cömert ödemelerin önemli bir bileşen olduğuna dikkat çekmektedir.

Sendikalar, çalışanların düşük düzeyde güvenlik seviyesi ve istihdam yasalarının ihlal edilme ihtimalleri nedeniyle, üçlü iş ilişkisinin net bir şekilde düzenlenmeksizin, geçici ajans işlerinin artan bir şekilde kullanılmasına karşı çıkmaktadır. İstihdam ilişkisinin serbestleştirilmesi ve düzenlenmesi arasında optimal dengenin sağlanmasında, üzerinde mutabık kalınan esnekliğe önem verilmelidir. Ancak iş yasasının liberalizasyonu ve iş piyasasının serbestleştirilmesi, sosyal diyalog ve toplu pazarlık için artan öneme sahiptir.

ETUC için, esneklik ve güvenlik arasında gerçek bir dengeyi temsil eden politika gündemi şu temellere dayanmalıdır (Janssen, 2007):

- Güvencesiz işlerle mücadele etmek ve ‘uygulanabilir’ bir işyeri temin etmek için bir iş gündemi kalitesi;
- Yukarı doğru esnekliği (yaşam boyu öğrenmenin gündemi, becerileri) ve işçi dostu esnekliği (iş / yaşam arasındaki uyumluluk) güvence altına alacak bir gündem;
- Mevcut işlerin korunmasının tamamlanması, işçilerin yukarı hareketliliğini artırıcı tedbirler;
- Avrupa’da çözüm çeşitliliğinin tanınması. Dış güvenceli esneklik, 100 yılı aşkın sosyal geleneğin mirası olan küçük bir ekonomi için iyi işe yarayabilir. Ancak diğer ülkeler güvenceli esneklik modellerini özellikle de Akdeniz ülkelerinin (iç güvenceli esneklik, eşdeğer haklar yaklaşımları, esneklik maliyetlerini içselleştirme bakımından) seçimi;
- Refah sistemlerine daha fazla yatırım;
- İnsanlara yatırım yapan aktif işgücü piyasası politikaları geliştirilmesi;
- Sosyal diyalogun tanınması ve sosyal ortakların oynayacağı rollerin benimsenmesi;
- Vergi dampingini durdurmak için Avrupa’daki vergi politikalarının koordinasyonunu sağlamak ve hükümetlerin “gerçek” güvenceli esnekliğe girme ve bunlara yatırım yapmalarını mümkün kılmak.

- Sendikaların, ömür boyu öğrenme fırsatlarını ve daha iyi bir iş-yaşam dengesi elde etmeyi sağlayabilecek tüm önlemleri desteklemesi.

Avrupa sendikaları tarafından belirlenen ortak uzlaşma kriterlerini ise şöyle özetlemek mümkündür (Eurofound, 2008):

- Sendikalar, çalışanların düşük düzeyde güvenlik seviyesi ve istihdam yasalarının ihlal edilme ihtimalleri nedeniyle, üçlü iş ilişkisinin net bir şekilde düzenlenmesine gerek olmaksızın, geçici iş ajansı işlerinin artan bir şekilde kullanılmasına karşı çıkmaktadırlar.
- İstihdam ilişkisinin serbestleştirilmesi ve düzenlenmesi arasında optimal dengenin sağlanmasında, üzerinde mutabık kalınan esnekliğe önem verilmelidir. İş yasasının liberalizasyonu ve iş piyasasının serbestleştirilmesine sosyal diyalog ve toplu pazarlık için artan bir rol eşlik etmelidir.
- Sendikalar, ömür boyu öğrenme fırsatlarını ve daha iyi bir iş-yaşam dengesi elde etmeyi sağlayabilecek tüm önlemleri desteklemektedir.
- Mevcut düşük güvenlik seviyesi ve istihdamın sosyal korunması göz önüne alındığında, işgücü piyasasının daha liberalleştirilmesi düşünülemez. Küreselleşmenin ve teknolojik değişimin etkisi altında gelişen daha esnek ortam yeni güvenlik biçimlerini gerektirmektedir.

Avrupa işçi örgütlerinin güvenceli esneklik karşısındaki tutumu topluca değerlendirildiğinde, başlangıçta görülen çalışma sürelerini ve standart istihdamı koruyucu yaklaşımın giderek azaldığı gözlenmektedir. Öyle ki, sendikalar da bir noktadan sonra piyasanın talep ettiği esneklik ihtiyacını yadsıyamamaktadır. Esneklik sağlanırken kullanılacak yöntem ve yürütülecek süreçlerin işçi çıkarlarına vermesi muhtemel hasarların tazmini önemli hale gelmektedir. Görüleceği gibi esneklik tavizleri karşısında güvence taahhütlerini sağlamaya yönelik talepler giderek daha yüksek sesle dile getirilmesine rağmen, ileriye dönük olarak esnek emek piyasası düzenlemelerine karşı sert bir tutum sergilenmemektedir. Bu noktada Avrupa işçi örgütlerinin güvenceli esneklik karşısında mahcupca da olsa bir desteği olduğunu söylemek mümkün gözükmemektedir.

1.4.5.2. Avrupa İşveren Örgütlerinin Yaklaşımı

27 Haziran 2007'de Avrupa Komisyonu, "Güvenceli Esneklik Ortak İlkelerine Doğru: Esneklik ve Güvenlik Yoluyla Daha Fazla ve Daha İyi İşler" başlıklı bir bildiri kabul etmiştir (EC, 2007b). Bu bildirinin amacı Aralık 2007'de Avrupa Konseyi tarafından güvenceli esneklik ortak prensiplerinin kabul edilmesi amacıyla güvenceli esneklik konusundaki tartışmayı

kolaylaştırmaktır. Tek bir yaklaşımın olmadığını kabul etmekle birlikte, bu ortak ilkeler küreselleşmeye ve yaşlanmaya uyum sağlama konusundaki sık karşılaşılan zorluklarla yüzleşen AB üyesi devletlerin emek piyasalarını modernize etmesine yardımcı olmalıdır.

Avrupa, küreselleşmenin, hızlı teknolojik gelişmelerin ve nüfusun yaşlanmasının meydan okumalarına başarıyla karşı koymak için şirketlerin ve çalışanların uyumluluğunu artırmaya acil bir şekilde ihtiyaç duymaktadır. Değişimi yönetme kabiliyeti, modern ve dinamik işgücü piyasalarının esnek olmasını gerektirir; aynı zamanda, işçiler için yeni güvenlik biçimleri sağlar. *BUSINESSEUROPE* (eski adıyla Avrupa İşletmeler Konfederasyonu) bu nedenle, Avrupa’nın emek piyasalarındaki yapısal zayıflıkların düzeltilmesi için esneklik sağlamayı amaçlayan AB eylemlerini desteklemektedir.

Güvenceli esneklik, mevcut işi korumaya çalışmaktan ziyade yeni iş yaratılmasını kolaylaştırmak ve şirketlerin ve çalışanların pazar değişikliklerine uyum çabalarını desteklemekle ilgilidir. Güvenceli esneklik, bireysel istihdam sözleşmelerini sona erdirmeye veya esnek çalışma biçimlerinin kullanımına kısıtlamalar getirmek yerine, yeni istihdam yaratma engellerini ortadan kaldırmak ve işçileri yeni istihdam fırsatları oluşturmak ve iş piyasasındaki şanslarını en üst düzeye çıkarmak anlamına gelmektedir.

Bu sebeple, güvenceli esneklik esnek ve güvenilir anlaşma düzenlemeleri, erişilebilir ve yüksek kaliteli yaşam boyu öğrenme, etkin aktif işgücü piyasası politikaları ve istihdam dostu sosyal güvenlik sistemleri gibi politik bileşenleri kapsamalıdır. En yüksek politika çıktısının alınabilmesi için dört politika bileşeni entegre bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Bununla birlikte, ulusal bağlamlara ve geleneklere bağlı olarak, güvenceli esneklik politikası karmasının ayrıntılı bileşenleri ülkeden ülkeye elbette değişecektir. AB genelinde esnek olmanın tek bir modeli yoktur. Güvenceli esneklik politikalarını tasarlama ve uygulama yetkisi, her şeyden önce Üye Devletler’dedir.

Bu nedenle önlemlerin çoğunun orada alınması gerekecektir. AB’nin rolü, üye ülkelerin reform çabalarını kolaylaştıracak bir çerçeve sağlamak olmalıdır. Bu bağlamda, *BUSINESSEUROPE*, Komisyon tarafından öngörülen yeni yaklaşımı desteklemektedir. Açıkçası bu, tek bir çizgi belirlenmeksizin, herkesi ilgilendiren ancak müşterek vizyon sunan ortak ilkelerin oluşturulmasıdır (*BUSINESSEUROPE*, 2008, sy.). Buna ek olarak Örgüt, AB’nin, Avrupa’daki büyüme ve iş stratejisi araçlarını kullanarak en iyi uygulamalar setini organize etmesini ve ulusal reformları izlemelisini de önermektedir. Öncelik, her kademedeki sosyal tarafların güvenceli esnekliğin geliştirilmesinde önemli rol oynamasıdır.

Avrupa'nın sosyal ortakları, emek piyasalarının karşı karşıya bulunduğu temel güçlüklerin ortak bir tahlilini üstlenerek, temel bir güvenceli esneklik yaklaşımının hangi temel bileşenlerinin olması gerektiğini ve müşterek önerilerin ortak bir tanıma sokulmasını kabul etmişlerdir. Kısacası, iş birliği, ortak piyasanın analizi, esnek sosyal güvenlik üzerine bir dizi ortak ilkelerin benimsenmesi Aralık 2007'deki Avrupa Konseyince yapılan ana katkıyı temsil etmektedir.

Komisyonun yenilenen sosyal gündemine *BUSINESSEUROPE*, Avrupa sosyal sistemlerini modernize etme konusundaki acil gereksinimi her zaman vurgulamakla beraber bir tepki olarak Komisyonun önerilerinin bir kısmının büyüme ve işi geliştirme konusundaki Lizbon hedeflerini zayıflatabileceğinden de endişe duymaktadır. Öte yandan Avrupa şirketleri, Komisyonun AB sosyal gündeminin ekonomideki ve emek piyasasındaki gerçeklerin değişmesine ayak uydurması gerektiği yönündeki analizlerini paylaşmaktadır.

Bununla birlikte, Avrupa çalışma konseyleri hakkında gözden geçirilmiş bir direktif önerisi ile Komisyon, değişimin yollarını açan bir sosyal gündeme sahip olma niyetine karşı gelen bir metni kabul etmiştir. Taslak öneri, şirketler için çok geniş kapsamlı zorluklar ortaya çıkarmakta ve sosyal diyalogu pek de kolaylaştırmamaktadır. *BUSINESSEUROPE*, 30 Haziran 2008'de AB Komisyonuna gönderilen bir mektupta Avrupa İş Konseylerinin önerisine ilişkin güçlü endişelerini dile getirmiştir. Mektupta, Komisyon'un işletmelerin günlük faaliyetlerinde, mal ve hizmetlere erişim konusunda ayrımcılık yapılmaması konulu yeni bir yönetmelikle neden müdahale etmeye ihtiyaç duyulduğunu açıklığa kavuşturulmasını talep etmiştir. Açıkçası şirketler, komisyonu yeni sosyal gündemin rekabetçilik ve iş yaratma için gerekli olan konulara odaklanmaya çağırmaktadır. Ayrıca gündemlerinde güvenceli esneklik de vardır. AB, üye ülkelere, önceki yılın Ekim ayında sunulan analiz sonuçlarına bağlılığını izlemelidir. Başkan Scillière Üye Devletlerin her birinde sosyal sistemleri modernize etme ihtiyacının varlığını kabul ettiklerini ancak büyüyen bir ekonomi ve sağlam işgücü piyasaları ile fırsatların varlığının farkında olunması gerektiğini de ifade etmiştir. Scillière, sosyal gündem, güvenceli esneklik ilkelerini dikkate alarak uygulanmalı önerisinde bulunmaktadır. (*BUSINESSEUROPE*, 2008).

Avrupa şirketleri, gün geçtikçe rekabetin güçlendiği ve değişimin hızla gerçekleştiği uluslararası bir ekonomik ortamda faaliyet göstermektedir. Değişime adapte olma ve yönetme kabiliyeti, Avrupa ekonomileri ve şirketleri için büyümeyi ve iş yaratmayı her geçen gün daha da önemsenecek hale getirmektedir. Küreselleşmenin, hızlı teknolojik gelişmelerin ve

demografik yaşlanmanın zorluklarıyla karşı karşıya kalan Avrupa sosyal modelleri, istihdamı ve üretkenliği artırmak için uyumlaştırmaya gitmeli ve daha da modernleştirmelidir. Avrupa emek piyasalarında esnekliği artırmak için yapısal reformlar, şirketlerin rekabetçi kalmalarına ve yeni pazar fırsatları elde etmelerine imkân verilmesi gerekli görülmektedir. Aynı zamanda, işçiler, hareketliliği artıran ve değişimle baş etmelerini sağlayan yeni güvenlik biçimlerine ihtiyaç duymaktadır. *BUSINESSEUROPE*’e göre, güvenceli esneklik, rekabetçilik ve sosyal koruma arasında olumlu bir denge kurma çabalarının merkezinde yer almaktadır.

Esasen güvenceli esneklik, bir iş koruma zihniyetinden iş yaratma zihniyetine doğru ilerlemektir. Değişen ekonomik ve emek piyasasının durumunu kabul eden Avrupa Komisyonu, haklı olarak, bireylerin yaşam için mesleğe daha az bağlı olduklarından iş güvencesinden ziyade giderek istihdam güvencesi ihtiyaç duyduklarını gözlemlemektedir. İstihdam güvenliğini sağlamak için esnek çalışma koşulları vazgeçilmez olmaktadır. Eurobarometer (2006), Avrupa vatandaşlarının büyük bir çoğunluğu aynı işverenle yaşam boyunca çalıştığı işin geçmişte kaldığını (% 76) ve iş sözleşmelerinin iş yaratma amacıyla daha esnek hale getirilmesi gerektiğini kabul ettiğini (% 72) göstermektedir (Eurobarometer, 2006: 15).

Küreselleşmenin ve teknolojik ilerlemenin getirdiği güçlükler ile beraber yeni fırsatlar ışıltığında, güvencenin ancak katı güvenlik koşullarından ve işçileri işten çıkarmaya yönelik sıkı engellerden kaynaklandığını düşünmek yine de yanlıştır. Örneğin, Fransa’da, yüksek istihdam koruma yasalarına rağmen iş güvencesi hissi zayıftır. Buna karşılık, Danimarkalı çalışanlar, işe alma ve işten çıkarma maliyetlerinin nispeten düşük olmasına ve işgücü piyasasının hareketliliğinin yüksek olmasına rağmen, AB’deki çalışanlar arasında güvence hissini en üst düzeyde olduğu çalışanlardır. Çalışanlar, kısıtlayıcı istihdam koruma mevzuatının varlığı nedeniyle değil, yeni bir iş bulma imkanlarının nispeten kolay olması sayesinde bu güvenceye sahip olmaktadırlar. Bir başka deyişle, günümüz işgücü piyasasındaki güvenlik, hayat boyu bir işi koruma meselesi değildir. Bunun yerine, işçilerin yeni istihdam fırsatlarını kavrama yetkisine sahip olduklarından emin olmakla ilgilidir. Bu bağlamda, Avrupa sosyal taraflarının Avrupa emek piyasalarının karşı karşıya bulunduğu kilit zorlukların ortak analizine göre öncelik istihdam koruma önlemlerinin mevcut işlerden üretken ve ödüllendirici yeni işlere geçişleri sağlayabilmesi önemli görülmektedir. (*BUSINESSEUROPE*, *UEAPME*, *CEEP* ve *ETUC*, 2007).

Güvenceli esneklik yaklaşımının yeniliği, esnekliğin ve güvenliğin çelişkili kavramlar olarak görülmemesi ve bunun uygulanması mutlaka birtakım

değiş-tokuşlar içeriyor olmasıdır. Bunun yerine, esneklik ve güvenlik stratejilerinin hem şirketleri hem de çalışanları karşılıklı olarak faydalandırarak uygulamalar olabileceği söylenebilir. Esneklik, çalışanların iş ve aile yaşamını daha iyi bir şekilde bağdaştırmasına olanak tanımakta ve şirketlerin rekabet gücü için önemli bir faktör olmaktadır. Buna ek olarak, esnek ve sorunsuz çalışan emek piyasaları, yeni ve dinamik faaliyetlere işgücünün yeniden tahsisini kolaylaştırmakta ve böylelikle verimliliği arttırmakta ve işçiler için daha hareketli olmaktadır. Aynı zamanda, işçilerin işgücü piyasasına geçişlerini (gelir güvenliği, aktif işgücü piyasası politikaları ve eğitim ve öğretim yoluyla) destekleyen politikalar, işçilerin istihdam edilebilirliğini ve firmaların yenilik kapasitesi ile rekabet gücünü artıracaktır.

BUSINESSEUROPE, güvenlik sağlayan ancak esnek sözleşmelere bağlanmış düzenlemeleri, erişilebilir ve yüksek kaliteli yaşam boyu öğrenmeyi, etkin ve aktif işgücü piyasası politikalarını ve modern sosyal güvenlik sistemlerini içeren güvenceli esnekliğin dinamik bir kavramı ifade ettiğini vurgulamaktadır. Ancak yukarıda da ifade edildiği üzere en yüksek çıktının elde edilmesi için, güvenceli esnekliğin olmazsa olmaz dört politika bileşeni birbirleriyle entegre edilecek şekilde uygulanması gerektiğine de dikkat çekmektedir.

Ancak yine de BUSINESSEUROPE, AB genelinde uygulanabilir bir güvenceli esneklik modeli olduğuna inanmamaktadır. Ancak yukarıdaki üç hedefe ulaşmak için AB düzeyinde uygulanması gereken bir ortak yol ihtimali de bulunduğunu düşünmektedir.

Bir başka işveren örgütü olarak Avrupa'daki küçük ve orta büyüklükteki işletmeler (KOBİ) birliği olan UEAPME ise güvenceli esneklikle ilgili gerekli olan bazı gereklilikleri şöyle belirlemiştir (Huemer, 2007);

- Kayıtdışı çalışman yeniden sistemle bütünleştirilmelidir. (Özellikle işgücü piyasasının alt ucunda ve emek yoğun hizmet sektörlerinde)
- Engelleri azaltmaya ve iş değişim korkularını ortadan kaldırmaya çalışarak “iş güvencesi”nden “istihdam güvencesi” kavramına geçilmelidir.
- İşverenler için esnek iş sözleşmeleri önündeki engelleri azaltılmalıdır.
- Gençlerin işgücü piyasasına entegrasyonu, kadınların yeniden entegrasyonu ve daha yaşlı işçiler için emek piyasalarında kalma desteği genişletilmelidir.
- İşgücünün istihdam edilebilirliğini artırmak için sosyal ortaklar güçlü bir ortak taahhüdü yerine getirmelidir.

Toplu olarak değerlendirildiğinde Avrupa işveren örgütleri güvenceli esneklik ile ilgili aşağıdaki temel öncelikleri vurgulamaktadır (Eurofound, 2008):

- Temel öncelik, pasif ve aktif işgücü piyasası politikalarını güçlendirirken, işsizlerin istihdam olanaklarını artırmak amacıyla “iş güvencesini” sınırlandırmaktır.
- İşsizlik yardımı artırılmakla birlikte, yalnızca belirli süreli sözleşmelerin kullanımıyla ilgili mevcut kısıtlamaların azaltılması gerekir; bunun yerine, insanlara iş arama yollarını teşvik eden bir seviyeye getirilmesi gerekmektedir.
- Özellikle küçük şirketlerde ve genç işçilerle ilişkili olarak çalışanların işten çıkarılmasını kolaylaştırmak (bildirim süreleri, tazminat ödemeleri vb.) için tartışmayı değerlendirmek mümkündür. Aynı zamanda, onlara avantajlar açısından daha fazla güvenlik sağlayan ve aktif işgücü piyasası önlemleri gerçekleştirilmelidir.
- Çalışma süresini artırmak için daha büyük imkanlar göz önüne alınmalıdır. Fazla mesai üzerindeki yasal kısıtlamalar hem emek esnekliğini artıracak hem de kanunlara uyan işletmeler ile “gri” sektörler (yasadışı ve sınırsız mesai kullanan) için eşit şartları sağlayacak şekilde olmalıdır.

1.4.5.3. Kamusal Öncelikler

Avrupa, farklı sosyoekonomik sorunları, politikaları ve sosyal politikaları ile oldukça farklı bir uluslar havuzu oluşturmaktadır. Uluslararası sosyal politikalar insan sermayesine bir yatırım olarak görülmekle birlikte ekonomilere yük getirdiğinden artık kamu öncelikleri ve sosyal korumaya bağlılık AB üye ülkelerinde büyük farklılıklar göstermektedir. Küreselleşme, gelir eşitsizliğini azaltmaya ve sosyal destek sağlamaya yardımcı olabilecek kurumlara olan talebi artırmasına rağmen neo-liberalizm perspektifiyle daha çok refah devletine sosyal yatırım yaklaşımı vurgulanmaktadır. Topluma fiilen katma değer katma görevi olarak tanımlanan bu yeni “üretken vatandaşlık” biçimi, güvencesizleşmiş esnek işgücü piyasalarının cömert refah hükümleriyle bir kombinasyonunu temsil etmektedir (Gianesini, 2016: 665; Abrahamson, 2012: 101). Bu bakış açısı sosyal yatırımları hala üretim ve katma değer üzerinden yorumlamakla birlikte, sağlık hizmeti, eğitim ve temel sosyal güvenlik alanında kamu müdahalesini arttırdığı için neo-liberalizmden ayrışmaktadır.

AB çapında ortak prensipler, işgücü piyasalarında esneklik, iş organizasyonu ve istihdam ilişkilerini hem istihdam güvencesi hem de sosyal güvenlik ile birleştirmeyi amaçlamaktadır. Esnek ve güvenilir anlaşma düzenlemeleri, kapsamlı yaşam boyu öğrenme stratejileri, etkin aktif işgücü piyasası politikaları ve modern, yeterli ve sürdürülebilir sosyal koruma sistemlerini bir araya getirmeye çalışmaktadırlar. AB'nin güvenceli esnekliği gündeme getirme girişiminin tanımlanan ulusal ölçülere göre kendi politikalarını ve mekanizmalarını geliştireceğini belirtilmektedir. Bunlar şöyledir (Eurofound, 2008: 1-2):

- Sözleşmeye dayalı bölünme ile başa çıkmak. Bu, iş mevzuatında, toplu sözleşmelerde, sosyal güvenlik ve hayat boyu öğrenmede atipik sözleşmelerin tam olarak entegrasyonu yoluyla standart dışı ve standart istihdam arasındaki 'asimetrimin' azaltılmasıdır.
- İşletme içinde güvenceli esnekliğin geliştirilmesi ve geçiş güvencesi sağlanmasıdır. Bu, geçiş dönemlerinde güvenliği artırarak şirketleri ve çalışanları daha uyumlu hale getirmeye teşvik etmektir;
- İşgücü arasında beceri ve fırsat boşluklarıyla mücadele etmek. Bu, becerilere yapılan yatırımların artırılması ve yaygınlaştırılması yoluyla işgücünün becerileri ve fırsatlarındaki farklılıkların aşılmasıdır.
- Faydalanıcılar ve serbest çalışanlar için fırsatları iyileştirmek. Bu, yardım alanlar için istihdam olanaklarının geliştirilmesi, sosyal yardıma uzun vadeli bağımlılığın üstesinden gelinmesi, kayıt dışı istihdamın düzenlenmesi ve daha iyi 'kurumsal kapasite' oluşturulması anlamına gelmektedir.

Aslında, uluslararası finansal kriz, bazı üye devletlerin istihdam politikalarının ve Avrupa İstihdam Stratejisinin sorunlarına ve eksikliklerine dikkat çekmiştir. Avrupa Birliği esneklik ve koruma politikalarının geliştirilmesini savunsa da, aslında yelpazesindeki önerilerin işgücü piyasasının daha fazla serbestleştirilmesi sınırlı olduğu ve yeterli koruyucu eylemler uygulanmadığı için daha fazla esnekliğin daha korumasız bir işe dönüştürülmesini riskini taşımaktadır (Copeland, 2012: 229).

Anlaşılabileceği gibi, bir modeli ithal etmeye çalışacak ülkelerin durumları farklı olsa da, esneklik yaratmak ana fikir olarak kaldığı ve iki yönü arasındaki denge sağlanamadığı sürece güvenceli esnekliğin gerçekleşmesi mümkün görülmemektedir. Hatta, güvenceli esneklik modeli, mevcut kriz tehdidini kullanarak ve zorunlu olduklarını söyleyerek haklı gösterilebilecek bir dizi tedbirin uygulanması için kasıtlı olarak yanlış yorumlanmaktadır. Aslında, ulusal hükümetlerin seçimler yoluyla elde ettiği meşruiyetin, seçim

kampanyaları sırasında ilan edilmeyen politikaların harekete geçirilebilmesi için alan açan ideolojik bir tutum olarak değerlendirilmektedir.

Güvenceli esneklik modeline getirilen en önemli eleştirilerinden birisi de, topluma maliyetinin kamu bütçesi açısından çok pahalı olduğu yönündedir. Buna ek olarak, Avrupa Birliği’ndeki mevcut politikalar, çalışanların müzakere edecek gerçek bir aracısının bulunmadığı ve bu tek yönlü esnekliğin, yapısal bir unsur olarak eşitsizlikleri artırmasına yardımcı olduğu, sosyal ve ekonomik dönüşüm hedefinin bir parçası olarak tek yönlü bir esneklik modeli uygulamaya çalışıldığı şeklindedir (Romero-Parra, 2014: 6). Farklı esneklik politikalarının güçlü ve sürdürülebilir bir bütçe politikasının fayda ve maliyetlerinin finansal olarak eşit dağılımını sağlayacak şekilde tasarlanması gerekmektedir.

Avrupa Birliği'nde Emek Piyasası Reformları ve Güvenceli Esneklik

2.1. AVRUPA REFAH DEVLETİNİN KRİZİ VE EMEK PİYASALARINDA YENİDEN YAPILANMA

Refah devleti, son dönemde kurumsal yapısında meydana gelen köklü değişimler ile birlikte, tarihsel gelişim sürecindeki rolünden çok daha farklı yeni bir döneme girmiş bulunmaktadır. Refah devletinin geldiği mevcut durum üzerine yapılan analizler, daha çok bu yeni dönemi sosyal politikalardaki uzun dönemli gelişme ve büyüme eğiliminden bir kopuş olarak tanımlanmaktadır. Bazı yazarlar bu durumu refah devletinin büyümesindeki bir yavaşlama olarak görmekte iken, daha büyük çoğunluğu ise bu durumu savaş sonrası oluşan uzlaşma üzerine kurulu Keynesçi refah kapitalizmi düzeninin krizi olarak görmektedirler (Pierson, 1991: 40). Sosyal devletin yaşadığı bu krizin sebebini anlamaya dönük arayışlar, krizin sosyal devlet anlayışının kendi içindeki çelişkilerinin bir sonucu ya da doğasında varolan örtük sorunların dışavurumu olduğu noktasına odaklanmaktadır. Buna göre kurumsal olarak daha fazla eşitlik doğurması için girişilen toplumsal çabalar nihayetinde eşitsizliklerin çoğaldığı ikili bir sosyal ve ekonomik yapıyı ortaya çıkarmaktadır (Rosanvallon, 2004: 929).

Refah devletinin kendisini üstü kapalı biçimde kusurlu olarak gören bu anlayışın yanı sıra, krizin temel olarak piyasa etkilerinin telafi edilmesi için ekonomiye yapılan sosyal müdahalelerden ziyade bu müdahalenin yapılış biçiminden kaynaklandığı öne sürülmektedir (Öztürk, 2015: 71). Buna göre, dayanışma için kurgulanmış bu müdahale mekanizmaları soyut, biçimsel ve okunamaz hale gelmiştir. Kullanılan araçların özden uzaklaşması bürokratik

süreçlerin gelişmesine, sosyal düzenlemelerin yükünün artmasına ve nihayet refah devleti müdahalelerinin ölçülebilirliği ve göreceli verimlilikte düşüşe yol açmaktadır (Rosanvallon, 2004: 100). Şöyle ki, ekonomik çevre koşulları esnekleşmeyi kaçınılmaz bir ihtiyaç olarak görürken, refah devleti çok fazla koruma mekanizması üretmektedir. Yine ekonomik çevre farklılaşmayı doğal olanın gereği görürken, refah devleti çok fazla eşitlik sağlamakta olup mevcut kurumsal yapı ve dış çevre arasındaki uyumsuzluk süre giden bir kriz durumunu yaratmaktadır (Esping-Andersen, 2000: 5).

Refah devletinin krizi literatürde daha çok bir finansman krizi olarak görülmekte olup bu perspektiften kriz temel olarak eş-zamanlı olarak yürüten üç unsuru içermektedir. Bunlardan ilki, nüfusun giderek yaşlanmasından dolayı özellikle yaşlılık aylığı ve bakım-sağlık harcamalarına olan talebin artmasıdır. İşsizlik oranlarının yüksek seyretmesi de yaşlanmayla birlikte talebi arttıran bir unsur haline gelmiştir. İkinci olarak, sermayenin mekânsal hareket kabiliyetinin artmasıyla hükümetlerin talep yanlı vergi ve sübvansiyon uygulamalarına yönelik kapasitelerinin zayıflaması sayılabilir. Ayrıca, bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesinin de katkısı ile yatırım ve üretimin ülke ve coğrafyaya bağımlılığının ciddi şekilde zayıflaması da bu etkiyi kuvvetlendirmektedir. Son olarak, üretim yapısının sanayi sektörü ağırlıklı olmaktan çıkıp hizmet sektörü ağırlıklı hale gelmesinden dolayı ekonomilerin verimlilikleri düşmüş, refah devletinin kullanabileceği kaynağı sınırlı hale getirmiştir (Taylor-Gooby, 2004: 6). Bugün refah devletlerinin hitap ettiği sosyal düzen de değişmektedir. Homojen bir sanayi işçisini odağına alarak yol alan sosyal refah ilkeleri, sanayi sonrası heterojen toplum yapısında ortaya çıkan ihtiyaçları karşılamakta zorlanır hale gelmektedir. İşgücünün yapısındaki değişim yanısıra kadın istihdamının artmasının da etkisiyle aile kurumu yıpranmakta, ailenin sağladığı geleneksel dayanışma ve kontrol bağları köklü biçimde değişmektedir. Aile, önceleri temel refah sağlayıcı kurum olarak görülürken daha sonra cömert refah devleti ailenin bu rolünün geriye çekilmesine yol açmıştır. Altın çağın cömert refah devleti de yerini günümüzde refah karması (Özdemir, 2004: 100) olarak ifade edilen modele bırakmaktadır.

Bazı yazarlar, sosyal harcama kalemlerinin ciddi biçimde azaltılmasından hareket ederek, refah devletinin krizde olduğu yaklaşımını abartılı olarak görseler dahi, 1980’lerden günümüze sosyal refahı arttırma, meşruiyet yönünden sorgulamakta ve verimsizlikle suçlanmaktadır. Ekonomide, demografik yapıda, işgücü piyasalarında ve aile yapısında meydana gelen yapısal kaymalar, geleneksel sosyal politika düşüncesini ve sosyal refah düşüncesini zorlamaktadır (Kleinman, 2008: 174). Refah devletinin kriz yaşadığı yönündeki varsayımların yeterince kanıttan yoksun olduğunu

savunan yazarlar bile, refah devleti ile ilgili herşeyin yolunda gittiği anlamına gelmeyeceğini de vurgulamak zorunda kalmaktadırlar (Judge, 1981: 3; Castles, 2002: 255-258).

Refah devletinin gelişim sürecinde geline nokta ve yaşanan durumu anlamak için finansal kriz çözümlemelerinin yanı sıra yaşanan toplumsal ve ekonomik yapısal dönüşümleri de incelemek gerekmektedir. Buna göre ekonomik büyüme oranları düşük seviyeli ve daha muğlak bir hal almaktadır. Teknolojik gelişmeler üretimde kitlesel ölçekte kalıcı istihdam, özellikle niteliksiz veya yarı nitelikli işçiler için garanti olmaktan çıkmaktadır. Yine küreselleşmenin etkisiyle ortaya çıkan yoğun rekabet emek piyasası esnekliğini arttırmaktadır. Ayrıca işçi sınıfının zayıflaması, gelir eşitsizliğinin artması, çalışma hayatında farklılıkların artması ve yeni toplumsal baskı ve çıkar gruplarının ortaya çıkması, geleneksel refah devletine destek ve meşruiyet sağlayan dayanışma anlayışını zayıflatmaktadır (Taylor-Gooby, 2004: 6-7). Bu durum da refah devletinin yaşadığı krizin önemli bir boyutu olarak görülmelidir.

Bugünün gelişmiş refah devletleri kitlesel sanayi yoğun bir ekonomik yapıyı ayakta tutmak üzere ortaya çıkmış ve tasarlanmış olup; Keynesyen konsensüs çağında sosyal refah, eşitlik ile ekonomik büyüme, verimlilik kavramları arasında fırsat maliyeti sonucu bir seçim yapma zorunluluğu barındırmamaktaydı (Öztürk, 2015: 73). Ancak bugün bu kavramlar arasında bir öncelik sırası belirlenmesi gerektiği konusunda uzlaşmış gibidir. Günümüz koşullarında istihdamı arttırmanın yolu hizmet sektöründe geçmekte ve enflasyona katlanmaksızın talep destekli bir ekonomik büyüme gerçekleştirilememektedir. Çünkü işsizlik gibi sorunlar konjonktürel olmayıp uzun süreli ve yapısal bir nitelik kazanmış bulunmaktadır. Gelirlerde yaşanan artışlar ise ithalat yoluyla hızla ulusal ekonomilerin dışına çıkma kolaylığına sahiptir.

Tüm bu gelişmeler emek piyasasına girememe, istikrarlı güvenli ve iyi ücretli ve sosyal haklara sahip işleri koruyamama ve esnek emek piyasaları için gerekli eğitim ve niteliğe sahip olamama gibi yeni tür sosyal riskleri ortaya çıkarmaktadır (Taylor-Gooby, 2004: 19). Bu yeni riskler ise istihdam sorununun kalıcı ve yapısal bir sorun haline gelerek, refah devletinin yaşadığı krizi çözümsüz hale getirmektedir. Yapısal değişimlerin yanında, dünya ekonomisinde meydana gelen değişimler hem sağ hem de sol politikaları etkileyen bazı kısıtlar yaratarak, hükümetlerin sosyal politika önceliklerini değiştirmekte, uygulanabilecek politik araçların kısıtlı olduğu ve daha çok mevcut kazanılmış hakların korunmasına yönelik bir politik ortam meydana getirmektedir (Allan ve Scruggs, 2004: 496). Bu ortamda farklı ideolojilere

sahip siyasi partiler arasında sosyal politika uygulamalarına yönelik bir yakınlaşmanın yaşandığı ve hükümetlerdeki ideolojik farklılıkların refah devletinin gelişimindeki önemini kaybettiği (Allan ve Scruggs, 2004: 501) ve sosyal politika alanında partizanlıktan kaynaklanan farklılıkların giderek azaldığı kabul edilmektedir (Huber ve Stephens, 2001: 281). Bu durum, refah devletinin gelişme dönemindeki en önemli politik güç kaynağı olan sosyal demokrasinin yeni dönemde karşılaştığı krize düşümlemektedir.

2.1.1. Sosyal Demokrasinin Bunalımı ve Çıkış Arayışları

Sosyal Demokrasi, 20. yüzyıl siyasi hayatına yön veren en önemli akımlardan birisidir. Batılı demokrasilerin şekillenmesinde en etkili ve kalıcı rolü oynayan bir ideoloji ve toplumsal harekettir. Tarihsel olarak değerlendirdiğimizde; öncelikle geleneksel emekçi sınıflardan ve sendikal hareketlerden doğmuş ve beslenmiş, günümüzde ise artan ölçüde çalışan orta sınıflardan destek alan bir siyasal akımdır. Toplumsal eşitlik ve özgürlük ideallerine yönelik dayanışmacı ve paylaşımcı bir toplumsal dönüşüm programı ile demokratik ve sosyal devlet geleneğinin inşasına katkıda bulunan çok önemli bir siyasi harekettir.

Sosyal demokratların 1945'lere kadar net bir ekonomi politikalarının olduğunu söylemek güçtür. Keynesçi devrim gözle görülür tatmin edici bir çözüm sağlayana kadar kapitalist ekonomik sistem içinde kalarak nasıl hükümet edeceklerine karar vermekte zorlanmışlardır. Ekonomik konulara sıkça vurgu yapmalarına rağmen, konu istihdam olduğunda kararsız bir duruşları söz konusudur. Bir yandan, çalışmanın insanların hayatına anlam verdiğini ve bu yüzden tam istihdamın kendilerinin ana amaçlarından biri haline geldiğini savunurken, diğer yandan işyerinde emeğin sömürüsünün kapitalizmin ayrılmaz bir parçası olduğu görüşünü korumaya devam etmişlerdir. Bu görüşe ek olarak, sosyal demokratlar kendilerini hali hazırda işsiz kalmaya en yakın riskli grup olan işçilerin savunucusu rolünü de ihmal etmemişlerdir. İstihdamın sosyal demokratlar için önemli olmasının bir diğer nedeni ise çalışamayanlar veya işsizlere karşı özel yükümlülükleri bulunduğunu kabul etmelerinden kaynaklanmaktadır. Fakat sosyal demokratların bireyi piyasa güçlerinden korumanın ne demek olduğuna dair kavrayışları yalnızca minimum standartları sağlamanın ötesinde bulunduğundan, refah devleti sosyal demokrat politikaların ana amacı haline gelmiştir (Merkel ve diğerleri, 2008: 9).

1980'lerin başında ABD ve İngiltere’de arz yönlü ekonomiye geçiş paradigmasına sıkı sıkıya sarılmış muhafazakâr ve neoliberal partilerin seçim başarıları birbirini izlemeye başlamıştır. Öyle ki, bu dönem sosyal

demokrat partilerin amaçları, stratejileri ve politika araçlarının günün siyasi, ekonomik ve sosyal gerçeklikleriyle artık örtüşmediği gerekçesiyle “sosyal demokrat yüzyılın sonu” olarak tasvir edilmeye başlanmıştır (Merkel and Ostheim,2004:1).

Altın Çağ'ın sonunda küreselleşmenin yaygınlaşması, Avrupa entegrasyonu ve demografik değişimler gibi üç önemli olgu iktidardaki sosyal demokrat partilerin ekonomik ve sosyal politika manevralarını etkilemiştir. Neo-liberal küresel politikaların güç kazanması ve tek Avrupa pazarı fikri sosyal demokrasi için oyun alanını kısıtlamaktadır. Aynı zamanda demografik değişiklikler, refah devletinin finansman krizleri, endüstri sonrası yeni dönem ve değerlerdeki değişimler kaynaklanan baskılar gün ve gün artmıştır. Avrupa tek pazarındaki rekabet politikalarının serbestleşmesi de geleneksel olarak sosyal demokratlar tarafından kullanılan manevra alanını daraltmaktadır.

Bu bağlam, “üçüncü yol²” gibi yeni revizyonist tartışmaların doğmasına, sosyal demokrat politikaların teori ve uygulama açısından eleştirel değerlendirilmelere yol açmıştır.

2.1.2. Neo-Liberal Politikaların Yükselişi

1970’li yıllarda yaşanan ekonomik krizin (ve bunun beraberinde refah devletin yaşadığı krizin) nedenleri genel olarak Keynesyen kamu politikalarının başarısızlığına bağlanmıştır. Yaşanan krizin ardından yeni dönemde çıkış yolu özelleştirme, deregülasyon ve bütçe açıklarının kısılması gibi önlemleri içeren neoliberal uygulamalara yönelme eğilimi baş göstermiş ve bu ideolojiye uygun olarak yapısal uyum politikaları gündeme getirilmiştir (Kitschelt ve diğerleri, 2003: 6).

Neo-liberal ideolojiye yönelmenin arkasında sanayileşmiş ülkelerde kârların düşmesi ve kârlı yatırım fırsatlarının eksikliğinin giderek daha fazla hissedilmesi sonucu tek çıkış yolu olarak işletme yatırımları için uygun koşulların geliştirilmesi olduğu görüşünün hakimiyet kazanması yatmaktadır (Lavelle, 2013: 19-21). Klasik liberal düşüncenin çağdaş bir yorumu olan neo-liberal ideoloji 1970’li yılların sonu ve 1980’li yılların başından itibaren etkisini giderek artırmaya başlamış ve geleneksel refah devletini savunan muhafazakâr yaklaşımı ciddi biçimde eleştirerek, mevcut refah modelinin yeniden ele alınmak suretiyle yeni şartlara uygun biçimde reforme edilmesine yönelik çağrının öncüsü olarak ortaya çıkmıştır (Akgeyik, 2009: 38).

2 Popüler temsilciliğini Anthony Giddens’in yaptığı bu akım Avrupa siyaset kurumlarının yenilenmesi açısından popüler bir yönelim olarak literatürdeki yerini almıştır. (Ayrıntılı bilgi için bkz. Giddens 1994, 1996, 2000)

Üretim, tüketim kalıpları, emek süreçleri ve işgücü piyasalarında esnekliğin öngörüldüğü bu sürece köklü toplumsal dönüşümler eşlik etmiştir. Bu dönemdeki piyasa odaklı kurumsal değişimler ve politik saflaşmalar neoliberalizm kavramıyla karakterize edilmektedir. Neoliberalizm genel bir ifadeyle; kapitalist sermaye birikimine engel olarak görülen refah devleti uygulamalarını aşan, düşünce biçimlerinden ekonomi politik pratiklerine nüfuz eden bir düşünce ve uygulamalar bütünü olarak ele alınmaktadır (Gambbetti, 2009: 148). Klasik liberalizm devletin ekonomik ve toplumsal varlığını olumsuz değerlendirmekte, her şeyin piyasa mekanizmasında görünmez el tarafından gerçekleştirildiğine inanılan bir ideolojik kurguya dayanmaktadır. Neoliberalizm ise benzer şekilde toplumsal hayatı ekonomik bir denklem üzerine inşa etmektedir. Ancak klasik liberalizmden farklı olarak devlete toplumsal hayatın her alanında serbest piyasa ekonomisini sağlayan koşulları oluşturmak ve korumak üzere aktif bir denetimle görevlendirmektedir. (Lemke, 2001: 201). Çünkü bu yeni ideolojik anlayışa göre toplumsal yapıda yürütücü olacak özne ve aktörler kendiliğinden var olarak bulunmazlar. Siyasi müdahalelerle bunların var edilmesi, örgütlenmesi ve denetlenmesi gerekmektedir. Yani piyasanın, toplumun ve kitlelerin serbest rekabeti bozabilecek etkilere karşı savunulması gerekmektedir. Harvey (2015: 17-27)’in sınıf iktidarını sermaye lehine olacak şekilde yeniden kurma ve güçlendirme teşebbüsü olarak gördüğü neoliberalizm, refah devletine yöneltilmiş bir eleştiri olmanın ötesinde, modern demokratik değerlere ve uygulamalara karşı radikal bir saldırıyı temsil ettiği düşünülmektedir.

Neo-liberalizmin amaçladığı politikaların Washington Konsensüsü olarak da tanımlanan ekonomi politikası seti içindeki sermaye birikimini kolaylaştıracak ve serbest piyasa uygulamalarına yönelmeyi sağlayacak temel birtakım politika alanlarından oluştuğu söylenebilir. Bunlar, mali disiplin, kamu harcama önceliklerinin yeniden düzenlenmesi, vergi reformu, faiz oranlarının serbestleştirilmesi, özelleştirme, deregülasyon ve mülkiyet haklarının düzenlenmesi olarak sayılabilir. Bu politikalarla savaş sonrası dönemde varılan emek piyasası uzlaşması, endüstri ilişkileri sistemleri, yeniden dağıtımçı vergi yapıları ve sosyal refah programlarını içeren temel politik ve ekonomik konsensüs alanlarının dönüşümü hedeflenmiştir.

Liberal düşüncede kamu harcamaları ekonomik verimlilik için en önemli tehlike olarak görülmektedir. Eğer hükümetler faaliyetlerini kamusal malların ötesine geçirerek piyasadaki bireylere kalması gereken sorumlulukları üstlenirlerse, bu sefer mevcut kaynaklar için ekonominin özel ve üretken kesimleriyle çatışma içine gireceklerdir. Bu durum özel sektörün refah yaratmasını engelleyeceği için, ekonominin üretkenlik yeteneği tehlikeye girecektir.

Neo-liberalizm özellikle Keynesyen dönemin finansal regülasyon ve sermaye kontrolü uygulamalarını çok sert biçimde eleştirmiş ve ulusal piyasaların global ekonomiye entegrasyonunu sağlamaya çalışmasından dolayı da günümüzde küreselleşme neo liberal felsefenin en önemli söylemi haline gelmiştir. Neo-liberalizmin ulusal finansal sistemlerin global ekonomiye entegre olacak şekilde serbestleştirilmesini istemesinin gerçekte üretimin dünya çapında küreselleşmesinin bir gereği olduğu savunulmaktadır.

Piyasa ekonomilerinin halihazırdaki gelişim aşamasını açıklayan bir olgu ya da kavram olarak nitelendirilen küreselleşme ve neo-liberalizm arasındaki bu bağ küreselleşmenin karakteristikleri olarak görülen temel özelliklerde kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Üç başlık altında toplanan bu özellikler;

- Dış ticarete açıklık seviyesinin artması
- Piyasaların uluslararasılaşması anlamında liberalizasyonu ve
- Devletin ekonomideki rolünün azaltılması, olarak belirtilebilir.

Bazı teorisyenlere göre neo-liberalizmin amacı ulus devleti dönüştürerek dış ekonomik güçlerle yerel ekonomi arasında tampon görevi görmekten çıkararak yerel ekonomiyi küresel sisteme entegre etme aracına dönüştürmektir. Neo-liberalizme göre küreselleşmenin nimetlerinden yararlanabilmek için ulusal merkez bankalarının milli para, faiz ve döviz kuru politikaları ile uluslararası sermaye akımı için hiçbir şekilde engel teşkil etmemesi gerekmektedir.

Sadece finansal ve üretim maliyetleriyle doğrudan ilişkili olması nedeniyle emek piyasalarında etkisini göstermekle kalmayarak, bütüncül bir küresel bir ekonomik sistem oluşturmak amacıyla, neo liberal akımdan gelirin yeniden dağılımı ve yoksulluğun azaltılması açısından çok önemli bir rol oynayan refah devleti de payını almıştır. Çünkü, neo-liberal ideoloji, tam istihdam, evrensel sosyal hizmetler ve sosyal destek gibi refah devletinin temel düşünce ve kurumları hakkında tam tersi bir anlayışa sahiptir. Neo-liberal ideolojiye göre sosyal devlet kapitalizmin bir zamanlar devrimci sol tarafından algılanışına benzer şekilde bütün kötülüklerin kaynağıdır. Buna göre sosyal devlet gerçekleştirdiği varsayılan yararların üzerinde büyük bir yıkıcı etki meydana getirmek suretiyle intikamını almaktadır. Bireylerin kendilerine duydukları güveni ve içlerinde besledikleri müteşebbis ruhu zayıflatmakta ve özgür toplumun temellerini yıkıcı unsurlarla doldurmaktadır. Bu nedenle neo-liberalizm devleti refah temini rolünden çekmekte ve onun rolünü sağlık, kamu eğitimi ve sosyal hizmetler gibi merkezi alanlarla sınırlandırmaktadır.

Neo-liberal düşünce refah devletinin istihdam yaratma işlevi ile ilgili de çok farklı bir anlayışa sahiptir. Buna göre işsizlik özünde bir sorun

olarak değil bilakis bir çözüm olarak görülmelidir. Çünkü işsizlik ücretleri ve enflasyonu düşürür ve emek disiplini ve hareketliliğini destekler. Bu nedenle hükümetlerin tam istihdama ulaşmak için gayret sarf etmeleri ve emek piyasasına müdahale etmeleri gereksiz hatta zararlıdır.

2.1.3. Üçüncü Yol

Sosyal demokrasinin 1990’ların ikinci yarısında Üçüncü Yol ile özdeşleştiği ve bunun sosyal demokrasi içinde keskin bir kırılmayı ifade ettiği yaygın biçimde kabul görmektedir. Bu kırılmaya ilişkin tartışmaları dört ana eksenle belirlemek mümkündür. Bunlar; sosyal demokrat parti-işçi sınıfı ilişkileri, serbest piyasa ekonomisi, refah devletine biçilen rol ve bireye yaklaşımdır. Kimilerince sosyal demokrasinin üçüncü yol perspektifinden bu kavramlara yaklaşımının neo-liberalizmin (dolayısıyla Thatcherizm ve Reaganizm) devamı niteliğinde olduğu öne sürülmektedirler (Kamalak, 2004: 221).

Kamalak (2004), Üçüncü Yol kavramını sosyal demokrasi üzerine genelleme yaparak kullanmanın mümkün olmadığını öne sürmektedir. Buna kanıt olarak, üçüncü yola kıta Avrupası’nın aksine sosyal demokrat geleneğin bulunmadığı Bill Clinton’ın Amerika Birleşik Devletleri dışında yalnızca Britanya İşçi Partisi tarafından sahip çıkılmasını göstermektedir. Almanya ve Fransa’da ise parti içinde dahi kabul görmemiş ve sessizce kenara itilmiştir.

Sosyal demokrasiyi kapitalizm içinde sosyal adaleti sağlamaya çalışan reformist bir ideoloji veya politik hareket olarak tanımlamak mümkündür (Kamalak 2004: 223). Ancak üçüncü yolun sosyal demokrasiden bir kırılma olarak görülmesinde sosyal demokrasinin kendi içinde yaşadığı tartışmaların tarihsel olarak yeterince dikkate alınmaması da etkili olmaktadır. Bu görüşü savunanlar çoğu zaman sosyal demokrasinin II. Dünya savaşı sonrası oturduğu çizgiyi kapitalizme karşı radikal bir form olarak kabul etmelerine dayanmaktadır. Oysa sosyal demokrasinin bu dönemini, serbest piyasa modeli içinde devleti de kullanarak etkin ve hızlı büyümeyi kullanarak sosyal adaleti oluşturmaya çalıştığı görülmektedir. Bu yönüyle kapitalizm karşısında radikal bir hareket değil, onunla uyumlu bir politik pozisyonda bulunan bir ara form niteliğindedir. Dolayısıyla “üçüncü yol”, sosyal demokrasiden büsbütün bir kırılma değil ancak bazı noktalarda yeni liberalizme yaklaşan, sınıf kimliğini terk ederek orta sınıfa da yönelen, serbest pazar ve birey gibi kavramlar bağlamında yeni açılımlar getiren bir model olduğundan bahsetmek mümkün olabilir.

Giddens’a göre üçüncü yol, “sosyal demokratik gelenekler üzerine kurulmuştur ve ...yeniden canlandırılmış ve modernize edilmiş sosyal demokrasinin

ta kendisidir” (Türşucu, 2008: 86). Üçüncü yol aynı zamanda sosyal demokrasinin karşı karşıya kaldığı temel problemleri dönüştürücü bir rol üstlenmektedir. Küreselleşme, bireyselleşme, sol ve sağ kavramlarının nasıl değerlendirileceği, politik temsil ve çevreyle ilgili sorunlar gibi meselelere yeni bir yaklaşım geliştirme amacındadır. Üçüncü yol, sosyal demokrasinin sosyal adalet, özgürlük, fırsat eşitliği, dayanışma gibi temel kavramlarına liberal bir perspektifle yaklaşmaktadır.

Üçüncü yolun temel özelliklerini özetlemek gerekirse (Kahraman, 2002: 117-118’den aktaran Türşucu, 2008: 86);

- Sınıf temelli anlayışa karşı merkezin modernleştirilmesi çabası hâkimdir. Otoriterenizme karşı bireysel özgürlüklerin, kaynakların ortak kullanımı ve sosyal adalet çerçevesinde sağlanabileceği varsayımından hareket etmektedir.
- Karma ekonomi anlayışı varlığını sürdürmesine rağmen eski yapıdan farklı olarak planlı (güdümlü) ve serbest ekonomik kurumlar arasında bir denge arayışı söz konusudur.
- Yerel yönetimler, etkin katılım ve sivil toplumun geliştirilmesi yoluyla demokratikleşmenin arttırılması sağlanmaya çalışılmaktadır.
- Refah devletine risk ve güvenlik eksenini ile bireysel ve kolektif sorumluluk arasında denge kurucu bir köprü işlevi yüklemektedir.
- Daha açık ve kapsayıcı bir kozmopolit ulus oluşturma sürecini takip etmektedir.

Üçüncü Yol’un yaklaşımını klasik sosyal demokrasiden ayıran en önemli gösterge, serbest Pazar ekonomisine ve rekabete yapılan vurgunun güçlendirilmesi, yani bir kırılmanın olmadığı ve devletin ekonomideki rolünün azaltılması şeklinde yorumlamak daha gerçekçi olacaktır (Kamalak, 2004: 231). Ancak şu bir gerçektir ki, eleştirileri rağmen, küreselleşme bağlamındaki gelişmelere cevap arayan sosyal demokrasi içerisinde gelişen önemli bir politik reflektir. Giddens, üçüncü yol düşüncesinin, kapitalizmin alternatifsiz kaldığı bir dünyada sosyal demokrasinin dayanak noktası oluşturabilmesi amacıyla ortaya çıktığını öne sürmektedir (Giddens, 2001: 34). Kimi yazarlar ise, üçüncü yol düşüncesini, dünyanın ekonomik, teknolojik ve kültürel olarak dönüşüm geçirdiği, toplumların sosyal bakımdan karmaşık bir yapıya evrildiği ve neo-liberalizmin dogmatik biçimde insanları şaşkınlığa uğrattığı bir dönemde, yeni bir politik pusula sağlamayı hedeflediğini savunmaktadırlar (Pratt, 2006: 33-34).

2.1.4. Aktifleşme Stratejisi

AB ülkelerinde 1990’ların ortalarından itibaren yükselen bir kavram Aktifleşme Politikasıdır. Aktif işgücü piyasası politikalarından farklı olarak aktifleşme (aktivasyon) politikası, iş arayanlara destek sağlanması, işsizlik yardımlarının katı yönetimi ve mesleki yeterliliklerin geliştirilmesi olmak üzere üç ana bileşenden oluşan çatı bir kavramdır (Clegg, 2008: 2).

Aktifleştirme kavramı son yıllarda Avrupa’da giderek ön plana çıkmaktadır ve bugün AB işgücü piyasası politikası söyleminin önemli bir anahtar kelimesi haline gelmiştir. En dar anlamıyla, işsizlik koruma politikaları ve aktif işgücü piyasası politikaları arasında daha sıkı bağlantılar geliştirmeyi içermektedir. Daha geniş anlamda, aktifleşme; işgücü piyasasına giriş ve katılımı artırma ve çalışma çağındaki nüfusun geçici işgücü piyasası çıkışı seçeneklerini (erken emeklilik, engellilik ve uzun süreli hastalık faydaları) ortadan kaldırmakla ilgilidir. Dar ve geniş anlamıyla, aktifleşme, verili refah haklarını, iş arama çabası üzerine koşullu hale getirmeyi ifade etmektedir (Clasen ve Glegg, 2006: 527).

1950 – 1990 yılları arasında, pasif işgücü piyasası politikaları önce aktif işgücü piyasası politikalarına doğru gelişmiş, 1990’ların ortalarından itibaren ise aktif işgücü piyasası politikaları yerine aktivasyon politikaları öne çıkmaktadır. OECD’ye göre aktifleşme politikası, yeterli kaynakları sahip ve etkin kamu istihdam hizmetleriyle yönetilen, işsizlerin aktif bir şekilde iş aramalarını ve yeni işler bulmaya teşvik edilmelerini sağlayan önlemlerin tümünü içermektedir. Etkin aktifleşme politikaları, işsizlerin iş arama çabalarında daha fazla desteklenmelerini sağlar, bunun yanında onların aktif biçimde iş aramalarını sağlamak amacıyla, kamu ya da özel istihdam hizmet sağlayıcıları aracılığıyla uygulanan bir dizi teşvik ve yaptırımları içermektedir. OECD, iyi tasarlandığı ve etkin şekilde uygulandığı takdirde aktifleşme politikasının, pasif önlemlerin çalışmayı özendirmeyen (ve dahi çalışmamayı teşvik eden) etkilerinin giderilmesine ve iş hayatının dışında kalmış olanların yeniden çalışma olasılıklarının artırılmasına yardımcı olabileceğini, böylece sosyal amaçların gerçekleştirilebileceğini vurgulamaktadır (OECD, 2006: 74).

Yüksek işsizlik seviyesi 1970’lerin ortasında çoğu Avrupa ülkesi için ana problem haline gelmiştir. Amerika’da düşmesine rağmen Avrupa’da yükselen işsizlik “euroclerosis”³ kavramının yaygın biçimde benimsenmesine sebep

3 Amerika Birleşik Devletleri, yapısal değişime ayak uydurulmasında esnek emek piyasasına güvencibilirken, Avrupa ülkeleri değişimi yavaşlatan işsizliğe, işsizlik oranında büyük artışa, “azınlık” grupları arasında istihdamı artıramamasına ve teknolojik devrimin avantajlı olmamasına neden olan ana kronik kurumlardan etkilendiği düşünülmektedir.”Euroclerosis” terimi, bu bağlamda belirgin Avrupa başarısızlığını açıklamak için sıklıkla kullanılmaktadır.

olmuştur (Larsen, 2002: 715). Petrol şokları ve para krizlerinin sonrasında ortaya çıkan ekonomik ve sosyal problemlerin esasen bu etkilerden daha ziyade Avrupa Birliği'nin kendi yapısından kaynaklandığının ancak 90'lı yılların başında farkına varılması Avrupa'da istihdam konusundaki tartışmaların alevlenmesine neden olmuştur. Bu dönemde birçok alanda entegrasyon hız kazanmışken, Birliğin makroekonomik krizlere karşı koyacak etkin araçlarının bulunmadığı ve istihdam politikasının işgücü piyasasında uzun dönemli işsizlik ve mevcut işsizlik seviyeleri ile baş edebilecek stratejilere sahip olmadığı gerçeğini gün yüzüne çıkarmıştır. Yapısal problemlerin ortaya çıkmasında mevcut uluslararası rekabet ve küreselleşmenin yarattığı tahribat kadar, AB dâhilinde geliştirilmiş politikalarda yapılan hatalar da etkili olmuştur.

Söz konusu sorunlar için çözüm arayışları, daha yüksek seviyede bir koordinasyon ve politikaların uyumlaştırılması yoluyla Birlik seviyesinde çözümleri üretilmesi sürecinin başlatılmasını gerekli kılmıştır. Maastricht Antlaşması yoluyla makroekonomik alanda başlayan bu girişimler, Maastricht'in ötesinde yapısal politikalara ilişkin bir gündemin sürdürülmesini de beraberinde getirmiştir. İstihdam konusu ise bu girişimlerin odağında temel bir bileşen olarak görülmüştür. Aslında istihdam politikası konusu genişlemenin tüm sorunlarını, finansal çerçevenin ve AB yapısal fonlarının yenilenmesini, ekonomik ve sosyal uyumu, ayrıca AB'nin karşı karşıya kaldığı tüm kurumsal reformları etkileyen bir anahtar mesele olarak varlığını koruması, bu yönde adımlar atılmasını gerekli kılmıştır.

2.2. AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ VE GÜVENCELİ ESNEKLİK

Dünya ekonomilerinde yükseliş dönemi olarak adlandırılabilir olan dönemin 2008 küresel krizi ile sonlanması, işgücü piyasalarını, yakın geçmişte görülmediği kadar olumsuz şekilde etkilemiştir. ABD'de başlayan finansal kriz giderek derinleşmiş ve reel ekonomileri de içine alan bir girdaba dönüşmüştür. Avrupa ülkeleri de bu krizin etkilerinden zarar görmüş, bazı ülkeleri daha güçlü biçimde olmakla birlikte, tüm ülkelerde istihdam sorunu ortaya çıkarmıştır. Sorunu çözmek için istihdam politikasının bilinen temel amaçlarının ötesinde bütünlüklü bir plana ihtiyaç doğduğu görülmektedir.

Son yıllarda, finansal krizin ardından, OECD üye ülkeleri arasında iş gücü piyasası politikalarının ve sonuçlarının derecesi ve gelişimi önemli ölçüde değişmiş durumdadır. Uluslararası mali ve ekonomik kriz, tüm dünya hükümetleri için büyük bir sorun teşkil etmektedir. Ekonomik buhran istihdam düzeylerinde büyük bir düşüşe ve Batı dünyasında işsizlik oranının

hızla ve belirgin bir şekilde yükselmesine neden olmuştur. Artık devletin ciddi adımlar atması ve ikincil emek piyasasında istihdam yaratma çağrıları gürb biçimde yükselir olmuştur (Hörisch ve Weishaupt, 2012: 234). Öte yandan, GSYİH’nın büyük düşüşü, hükümet borcunun artırılması ve sözde “Troika”nın müdahalesi, emek piyasalarını serbest bırakmak ve birçok ülkede sosyal refah planlarını azaltmak için ciddi baskıya neden olmuştur.

Basit olarak, bireylerin istihdam edilebilirliklerini arttırmaya yönelik her türlü faaliyeti ifade eden istihdam politikası yerine, ondan daha geniş ve daha kapsayıcı bir kavram olan istihdam stratejisi, “istihdam artışını pekiştirmek için gerekli olan amaç ve araçları geliştirmenin ve merkezi bir çerçeve içerisine yerleştirilerek gerçekleştirmenin dinamik ve öngörülü süreci” (Biagi, 2003: 65) tercih edilemeye başlanmaktadır.

Avrupa İstihdam Stratejisi (EES), AB Üye Devletleri’nin istihdam politikası için bir dizi ortak hedef ve stratejiler belirlemeyi üstlendiği 1997 yılına kadar uzanmaktadır. Temel amacı, AB çapında daha çok ve iyi iş yaratılması olarak belirlenmiştir. Aynı zamanda Strateji, Avrupa 2020 büyüme stratejisinin de bir parçasını teşkil etmekte ve AB üye devletleri ve AB kurumları arasında yakın politika koordinasyonunu teşvik eden yıllık süreçlerde uygulanan bir çerçeve metindir. Güvenceli esneklik, İstihdam Rehberleri ve Avrupa İstihdam Stratejisinin bir bütün olarak önemli bir unsurudur. Entegre güvenceli esneklik politikaları, emek piyasalarının modernleştirilmesinde ve Avrupa 2020 Stratejisi tarafından belirlenen % 75 istihdam oranı hedefine ulaşılmasında önemli bir rol oynamaktadır.

2.2.1. Avrupa İstihdam Politikası: Ortak Çıkış Yolu Aramak

İstihdamın teşviki, en azından 1970’lerin başından bu yana, bir dizi Avrupa Direktifi ve yönetmeliğin oluşturulmasına yönelik girişimlerin kabul edildiği ortak bir Avrupa meselesi haline gelmiştir. Ayrıca, 1990’lı yıllarda AB, tutarlı bir Avrupa istihdam stratejisinin geliştirilmesine yönelik belirli bir strateji benimsemiştir. 1997’de Amsterdam Anlaşması, en önemli unsurlar arasında yer alan belirli sayıda hedefler belirleyen yeni bir ‘İstihdam Başlığı’ başlatmıştır. Bu hedefler arasında en önemlisi, üye devletlerde vasıflı, eğitilmiş ve uyarlanabilir bir işgücü yaratıp yüksek düzeyde istihdam sağlamayı amaçlamıştır.

Amsterdam Anlaşması ayrıca üye ülkelerin istihdam politikalarının AB kurumları tarafından yayınlanan yıllık Ortak İstihdam Raporu aracılığıyla incelendiği belirli bir ülke gözetim prosedürü oluşturmuştur. Dahası, Konsey her üye devletin İstihdam için Ulusal Eylem Planları çerçevesinde hazırladığı özel İstihdam Rehberlerini, Komisyon önerisiyle birlikte her

yıl kabul etmektedir. Son olarak, Komisyon önerisiyle Konsey, üye ülkelere tavsiyelerde de bulunmaktadır. Bu hükümler temel alınarak, Kasım 1997'de Lüksemburg İş Zirvesi, antlaşmanın yürürlüğe girmesini ve Avrupa İstihdam Stratejisini daha da güçlendirerek, istihdam edilebilirlik, uyarlanabilirlik, girişimcilik ve fırsat eşitliği gibi dört temel politika ilkesini geliştirilmiştir.

Amsterdam Anlaşması ile beraber temel sorumluluk üye devletlere bırakılmakla birlikte, istihdam alanında topluluğa önemli ek yetkiler veren yeni bir bölümü içermektedir. Bu Anlaşmayla birlikte hükümet başkanları istihdam yaratılmasına elverişli bir ortamın oluşturulması amacıyla koordineli çalışılması gerektiği hususunda fikir birliğine varmışlardır. İşsizlik kaygılarından dolayı bu başlığın acilen ve anlaşmanın onaylanması beklenmeden derhal yürürlüğe sokulmasını da kararlaştırmışlardır (Kenner, 2002: 376).

Anlaşmanın 125. maddesinde üye devletler ve topluluğun istihdam için koordineli bir strateji ve becerili, eğitilmiş ve uyumlu işgücü ile ekonomik değişime yanıt veren işgücü piyasalarının geliştirilmesi amaçlanmıştır. Uygulama açısından ele alındığında Anlaşma birliğe yeni yetkiler de sağlamıştır. 127. maddede yüksek istihdam için birliğin üye devletler arasında işbirliğini destekleyeceği ve gerektiğinde onların eylemlerini tamamlayacağı belirtilmiştir. Söz konusu maddenin 2. fıkrasında ise yüksek istihdama ulaşılabilmesi hedefinin Birliğin politika ve eylemlerinde dikkate alınması vurgulanmıştır.

AB'nin emek piyasası politikaları ile OECD ülkeleri arasında halen çok fazla değişkenlik söz konusudur. Bununla birlikte, emek piyasası politikalarının gelişimine daha yakından bakmak ve farklı ülkelerdeki işgücü piyasası politikalarının zaman içinde aynı yönde gelişip gelişmediğini analiz etmek gerekmektedir. Bu soru genellikle literatürdeki politika yayılımı ya da politika transferi etiketi altında tartışılmaktadır. Bu nedenle, politika yayılımı “bir ülkedeki politika seçimlerinin diğer ülkelerdeki politika seçimlerini nasıl etkilediği” olarak tanımlandığı (Meseguer ve Gilardi 2009: 528) belirtilmelidir. Kamusal politikaların diğer alanlarındaki yayılma süreçleri üzerine yapılan araştırmalar, belirli koşullardaki politika yapıcılarının gerçekten diğer ülkelerde uygulanan politikalardan ders çıkardığını göstermektedir. (Schmitt ve Starke 2011; Obinger vd. 2013). Ayrıca, ekonomi politikaları alanında politika yayılım süreçleri ve Avrupa Birliği'nin ekonomik politikalar üzerindeki rolü, son ekonomik ve finansal kriz sonrasında artmıştır.

Yine de, emek piyasası politikaları alanında ulus devletler halen en önemli yasama organları gibi görünmektedir. Mevzuatın Avrupalılaştırılması üzerine yapılan araştırmalar, emek piyasası politikalarının ve sosyal

politikaların, örneğin çevresel, tarımsal ve/veya yargısal politikalara göre, ulusal mevzuatın Avrupalılaşması bakımından en düşük seviyede olan politika alanları arasında yer aldığını göstermiştir (bkz. König ve Mäder 2009). Buna göre, ulusal politika yapıcılar istihdam ve işgücü piyasası politikaları konusunda karar verirken halen büyük bir serbestliğe sahiptir ve bu da Avrupa Birliği üye ülkelerinde işgücü piyasası politikaları için önemli miktarda harcama değişikliği ve bunlar arasında çok çeşitli öncelik tercihlerini ortaya çıkarmaktadır. Aktif ve pasif işgücü piyasası politikaları yanı sıra belirli işgücü piyasası politikası önlemlerinin seçimi arasındaki bu masrafları nasıl dağıtılacağına görece serbest bir alanda karar vermektedirler (Arndt ve Hörisch, 2015: 5).

Bununla birlikte, Avrupa Konseyi İstihdam Komisyonu (EMCO) gibi organları ya da Açık Koordinasyon Yöntemi gibi girişimleri kullanan Avrupa Birliği, ulusal emek piyasası politikalarını daha fazla etkilemeye çalışmaktadır. Örneğin, son yıllarda EMCO güvenceli esneklik politikalarını uygulamaya koymaya çalışmaktadır. Özellikle kriz dönemlerinde ülkeler için güvenceli esneklik politikaları amaçlayan Avrupa Birliği Anlayışı Mutabakat Zaptı, en azından bazı ülkeler güvenceli esnek iş gücü piyasası politikalarına karşı daha isteksiz kalırken, güvenceli esneklik politikaları geliştirmeyi ILO’dan daha fazla hedeflemiştir (Tsarouhas ve Ladi, 2013: 480).

Avrupa Komisyonu küreselleşmeyi iş piyasası reformu için piyasaya hâkim bir program için meşru bir araç olarak kullanmaya yönelik girişimlerini ortaya koymaktadır. ILO ise hem küreselleşmenin genel etkileri hem de güvenceli esnekliğin somut kullanımları hakkında daha şüpheci kalmaya devam etmektedir. Ayrıca, güvenceli esneklik kavramı, Komisyon ve/veya üye devletlerin onayladığı değişen politika gündemine paralel olarak yeniden şekillenebilmekte ve değiştirilebilmektedir. Küreselleşen dünyada Avrupa diğer bölgelere göre güvenceli esneklik açısından daha tarafsızdır. Dolayısıyla Avrupa’nın, Avrupalılaştırmayı küreselleşmeye karşı bir siper olarak değil, yalnızca paralel bir biçimde küreselleşmenin bir yüzü olarak kavradığı anlaşılmaktadır (Ladi ve Graziano, 2014: 110).

İşgücü piyasası politikaları ile ilgili araştırmalar çelişkili sonuçları göstermektedir. Az sayıda dört refah devleti tipini karşılaştıran Starke vd. (2011: 25), finansal krize karşı İsveç’teki neredeyse hiç gerçekleşmeyen sosyal politika tepkisinden Avustralya’daki önemli sosyal politika genişlemesine kadar değişen “şaşırtıcı derecede çeşitlilik arz eden” sosyal politika yanıtlarının bulgularıyla, işgücü piyasası politikalarında başlıca yayılma süreçleri görüşüne meydan okumaktadır. Bu bulgu, Chung ve Thewissen (2011: 376)’in bulgularıyla benzeşmektedir. Bu araştırma, ulusal politika tepkilerinin

çeşitliliğine dikkat çekerken ayrıca çoğunlukla politik tercihlerin bir patika bağımlılığı mantığına dayandığını iddia etmektedir. Almanya'nın stratejisi, geleneksel statü ilişkilerini koruyarak, aynı zamanda da kalifiye erkek iş gücünü işlerinde tutmaya odaklanan muhafazakâr özelliklere sahiptir. Ancak İngiltere, piyasa güçlerine dayanan ve hedef kitlelere kalıcı politikalar sunan liberal bir strateji seçmiştir. Öte yandan İsveç, tipik olarak sosyo-demokratik karakterde evrensel gelir güvencesi sağlamak için cömert pasif işgücü piyasası planlarıyla birlikte güçlü aktifleştirme önlemlerini benimsemiştir. Buna ek olarak çalışma, ulusal hükümetler tarafından benimsenen reaktif politikaların esasen yeni olmadığını, ancak mevcut fikirlerin ve paradigmaların kurumsal mirasına bir halef veya uzantı olarak görülebileceğini göstermektedir. Bu nedenle, krize karşı tepkilerinde politika yeniliği derecesi oldukça sınırlı kalmaktadır. Kabul edilen ulusal reaktif politika stratejileri, büyük ölçüde ülkelerin kurumsal mirası tarafından açıklanabilirken, yol bağımlılığı teorisinin reaktif politikalar için geçerli olduğunu göstermektedir.

Buna karşılık, altı refah devletini analiz eden Vis vd. (2011: 349-350)'nin birçok ülkenin en azından geçici işgücü piyasası politikaları ve sosyal programlarını genişleterek tepki gösterdiği gibi, finansal krize karşı alınan sosyal politika önlemlerinin pek çok açıdan benzerlik taşıdığını belirtmiştir. Buna ek olarak, yükselen işsizlik, bankacılık sektörünün kırılganlığının artması ve ihracat düşüşleri gibi yaygın sorunlar, genel olarak ortak reaksiyonları açıklamaya yardımcı olmaktadır. Başlangıçtaki müdahale nispeten pahalı bir sosyal destek paketini zorunlu kılmıştır. Bununla birlikte, ilk etapta işgücü piyasası politikası ve bankacılık reformu en çok dikkat çeken düzenlemeler olmuş, ayrıca emeklilik ve konut gibi diğer politika alanlarında da bütçe dengesi için daha katı bir döneme girilmiştir. Patikanın takip edilmesi ve hükümetlerin krizden olumsuz etkilenenlere destek vermeye çalışması kilit alanlarda harcamaların geçici olarak artmasına neden olmuştur. Bununla birlikte, maliyetli ilk tepkinin uzun vadede sürdürülebilir olmayacağı geniş çapta paylaşılan bir siyasi kanaat ortaya çıkmıştır. Bu görüş başkaları tarafından da desteklenmektedir. Sacchi vd. (2011: 484) Avusturya, Almanya ve İtalya'nın kısa süreli çalışma alanında önemli yenilikler sunduklarını ve bunun sosyal politika programlarında bir ölçüde yakınsama ortaya koyduğunu tespit etmiştir. Yani kriz nedeniyle İtalya, Almanya ve Avusturya'da uygulanan kısa süreli iş programlarının yönetim kurallarına ve kurumsal özelliklerine bakıldığında, program odaklı bir bakış açısından her üç ülke de dikkate değer yenilikler getirmekte ve politika değişikliklerine yol açan kısa süreli iş yaratma planlarının en azından kısmen birbirine yakınlaştırdığı görülmektedir.

Dünya ticaretindeki düşüş ve yükselen işsizliğe tepki olarak, tüm OECD ülkeleri ekonomik krizin 2008’den 2010 yılına kadar olan etkilerini emek piyasalarında hafifletmek için istihdam ve sosyal politika tepkileri başlatmıştır (OECD, 2009b: 2). Bu yoğun durgunluk sırasında, insan sermayesinin ele alınmasına yönelik ulusal ekonomik stratejiler birçok bakımdan birinci derecede önem taşımaktadır. İlk olarak, devletler işsizliği azaltmak için işsizlerin yeteneklerini geliştiren ve geliştiren politikalar başlatmıştır. Özellikle 23 OECD ülkesinde, “işsizlik ödeneği alanlar ve işten çıkarılanlar için eğitim programları” sunma stratejileri seçilmiştir (OECD 2009: 10). İkincisi, kısa süreli iş planları –aktifleştirici olmadıkları halde- insan sermayesine özel bir önem atfedilmiştir. Örneğin, Alman şirketleri, kriz etkilerinin vasıflı işçilerine yayılmaması ve firmaya özgü beşerî sermayeyi kurtarmak için kısa çalışma programlarını tercih etmişlerdir. Krizin şiddetlenmeye başlamasıyla birlikte şirketler kısa çalışma programlarına geçmişlerdir. Bir yandan, bu durum aracı şirketleri daha cazip hale getiren yeni yasal düzenlemelere bağlanmış, öte yandan şirketler, şirkete özgü yüksek insan sermayesiyle kalifiye kalıcı personelinin “krizden kurtarmaya” çalışmışlardır. Genel olarak, kısa süreli çalışma, ekonomik kriz nedeniyle büyük işten çıkarmaları önlemek için resesyonun derinlik kazandığı dönemlerde kilit rol oynamaktadır. Bu yönüyle, işgücü piyasasını aynı miktarda rahatlatan bir başka araç da geliştirilebilmiş değildir (Will ve Brautzsch, 2009: 203). Başka bir uygulama olarak, bazı ülkeler “mevcut işçiler veya çıraklar için emek piyasasındaki umutlarını artırmak için eğitimler vermektedirler (OECD 2009b: 2). Kısa süreli iş ve eğitim faaliyetlerinin, kriz kaynaklı eğitim politikalarının yaklaşık üçte birini oluşturan önemli bir strateji olduğunu gözlemlemektedir (Eurofound, 2011: 8-13).

2.2.1.1. Çalışma İlişkilerinde Esnekleşmenin Yükselişi

Emek piyasalarında geline nokta daha fazla çalışan, çalışmak için yeni ve yaratıcı yollardan faydalanmaktadır. Teknoloji ve işyerinde esneklik programları, işin ne zaman, nasıl ve nerede yapıldığının yeniden tanımlanmasıdır. Bu esneklik tanımında bir “iş günü”nü mümkün olan her yerde ve herhangi bir zamanda bağlı kalımsızın genişletme yapılmaktadır. Esneklik için bu hareket alanını sağlayan ve onu sürükleyen şey nedir? İşyeri esnekliği, işi ne zaman, nerede ve nasıl yapılacağı konusunda yeni parametrelerle işi farklı tanımlamakla ilgilidir. Yetenek, iş ve işyerini yeni ve benzersiz yollarla yeniden tanımlamak veya yeniden düşünmek ve saatleri değil sonuçları ölçmek ile ilgilidir. Ve insanların yaş, cinsiyet, etnisite, yaşam biçimleri, çalışma biçimleri ve öncelikleri ve bu çeşitliliği tanımakla ilgilidir. İşyeri esnekliği, her biri için farklı motivasyonlar ve ödüller ile hem

çalışanlar hem de işverenler için bir araçtır. İşçi ve iş arasında her ikisi için de sonuç veren bir ortaklıktır.

Çalışanın bakış açısından, işyeri esnekliği, hayatındaki taleplerin yönetilmesiyle ilgilidir. İş hayatı paradigması artık tamamen değişmiştir. Artık işi ve yaşamı dengelemek için iki ayrı sorumluluk alanını ayıran keskin bir hat bulunmamaktadır. Hayatın her alanında artan talepler, teknolojideki ilerlemelerle birlikte, iş ve evdeki sorumlulukların birlikte harmanlandığı kalın hat bulanıklaşmaya başlamıştır. İşyeri esnekliği, çalışanların hayatlarındaki çeşitli roller içinde ve dışında hareket edebilmelerini sağlayan bir araçtır.

İşverenin bakış açısından, işyeri esnekliği, yetenek yönetimi ile ilgilidir. Bugünün işgücü, cinsiyet değişimi ve bol etnik ve kuşaklar arası çeşitlilik ile giderek daha da çeşitlenmiştir. X kuşağı ve Y kuşağı, önceki nesillere göre iş hayatının ve mesleğin öncelikleriyle ilgili çok farklı tutumlara sahiptir. Yeni kuşaklar işgücünde kalmayı emekliye ayrılmaktan daha fazla düşünmekte, ancak işin hızını değiştirmek istemektedirler. Kadınlar hâlâ ev sorumluluklarının daha büyük bir yüzdesini üstlenmekle birlikte, erkekler de artık aile içinde daha aktif roller üstlenmekte ve her ikisi de giderek daha fazla esneklik aramaktadırlar. Artan gayrimenkul maliyetleri ile birlikte, “ekolojik hayatlar” için artan baskı ve karbon ayak izini azaltmak, işverenleri, ofiste çalışmak için daha yaratıcı yollar sunmaya motive etmektedir. Küresel rekabetin artması, 24 saat erişilebilirlik ihtiyacını beraberinde getirmiştir. İşyerinde yaşanan bu değişiminin ortasında, işverenlerin yetenek üzerinde durmaları daha fazla gereklidir. İşyeri esnekliği, işverenlerin en iyi şeyleri çekmesine, işine girmesine ve elinde tutmasına yardımcı olan bir araçtır. Bu bir “kazan-kazan” formülü ile çalışanların hayatlarındaki tüm rollerin baskılarını daha iyi yönetmelerine ve işverenlerin iş sonuçlarını kullanmalarına olanak tanımaktadır.

Hewitt’in 2008 Esnek İş Düzenlemeleri Hakkında Zamansal Konular Anketine göre, çoğu işveren çalışanlara esnek bir iş düzenlemesi önermeyi tercih etmektedir. Çoğu, azalan saat, sıkıştırılmış çalışma haftaları, esnek çalışma saatleri, evden çalışma ve sanal iş dahil olmak üzere bir dizi seçenek sunmaktadır. Bazı düzenlemeler diğerlerine göre daha yaygın olmakla birlikte, işyeri esnekliği yaygın bir şekilde benimsenmiş gibi görünmektedir (Sladek ve Holander, 2009: 18).

Fakat esnek çalışma düzenlemeleri yapmak kusursuz ortak bir uyumun ürünü değildir. Bunun yerine esneklik için farklı bir dizi işveren yaklaşımı bulunmaktadır. Bir uçta sadece geçici olarak ve esasen yönetici takdirine bağlı olarak sunulan esneklik bulunmakta, ortada daha resmi ancak özenle hazırlanmış programlar yer almaktadır. Yönergeler ve gereksinimlerle ilgili

belirli düzenlemeler bu yaklaşımı karakterize etmektedir. Yelpazenin diğer ucunda, tamamen esneklik veya tanımlanmış çalışma zamanlamasına veya işyerine sahip olmayan sonuç odaklı bir kültür yer almaktadır. Çoğu kültür bu esneklik derecesine kolayca izin vermediğinden, çoğu işveren, yelpazenin ortasında bir yerde olan ve bu olanakların rahatlığından uzak durmak konusunda tereddüt eden bir yaklaşıma sahip olmaktadır.

Ancak, yaygınlık kazanıyor gibi gözükse de biraz daha derine inildiğinde bu programların kullanımının tamamen farklı bir hikayesi olduğunu görmek mümkündür. Çoğu işveren esneklik sunarken, düzenlemelerin çoğu geçicidir ve örgüt boyutunda yaygın olarak uygulanmaz veya uygulanırsa bile sürekli uygulanamamaktadır. Aslında, Hewitt çalışmasındaki işverenlerin üçte biri, esnek iş düzenlemelerinin sadece yöneticinin takdirine bağlı olarak sunulduğunu ve çalışan için özel bir “geçici konaklama” olarak yaratıldığını belirtmektedir (Sladek ve Holander, 2009: 19).

İş ve yaşam dünyasının ve iş gücü pazarının ve sosyal politika tedbirlerinin getirdiği önemli zorluklardan biri, esnekliği ve güvenliği entegre etmektir. Bu zorluk, güvenceli esnekliğin -başlangıçta 1990’larda Hollanda ve Danimarka’da ve daha yakın zamanda diğer Avrupa ülkelerinde- tartışılması konusunda ön plana çıkmıştır. Güvenceli esnekliğin amacı hususunda genel konsensüs, esneklik ve güvenlik arasındaki dengesizlik için alternatif denge politikası kurmak ve onun yanı sıra iş hukuku ve sosyal alanlarda mevcut katılıklara yeni bir alternatif oluşturmaktır (Barton vd., 2015: 11-12). Halen güvenceli esneklik konusunda standart bir uluslararası tanım bulunmamaktadır. Örneğin Hollanda’da hâkim olan görüş, politikaların hem esnekliği hem de etkilenenlerin sosyal güvenliklerini eşzamanlı olarak arttırması halinde ancak “güvenceli esneklik politikaları” olarak tanımlanması gerektiği şeklindedir (Wilthagen, 2001: 3). Danimarka’da, güvenceli esneklik ile ilgili tartışma öncelikle işgücü piyasasındaki hareketlilik üzerine odaklanmaktadır (bkz. Braun 2002; Madsen 2003) Bu tipik karakter, özellikle düşük işten çıkarılma korumasının yüksek işsizlik yardımlarıyla kombinasyonu (% 90’a kadar karşılama oranları) şeklindedir.

Almanya tartışmasında, “güvenceli esneklik” kavramı, öncelikle geniş bir anlamda ele alınmakta, esneklik kapsamına giren çeşitli konular olmaktadır. İkincisi, bu esnekleşmenin hangi güvenli yöntemlerle ve aktörle yapılacağına tartışılmasıdır. (Klammer ve Tillmann 2002). Çalışanlar söz konusu olduğunda, kilit sorular, ‘girişimcilerin’ çalışanları sömürmelerinden kaynaklanan riskler de dahil olmak üzere, sosyal güvenlik sistemi tarafından hala yetersiz kalan yeni profesyonel risklerle ilgilidir (Davies, 2013: 1-3). Ancak esneklik, özel yaşam modellerini giderek şekillendirmektedir. Bu

nedenle, güvenceli esneklik, çalışma ve hayat dengesi ile bağlantılı olarak farklı çalışan grupların zaman ve destek ihtiyaçlarına da değinmektedir. Sadece istihdam alanında esneklik ve özel hayatta serbestlik arasındaki etkileşime bakarak, birincil alanın yeterli bir değerlendirmesine varmak ve bununla birlikte yeterli güvenlik eşliğinde olmasını sağlamak mümkündür.

Bu arada, esneklikle güvenlik arasında uzlaşmaya varma fikri Avrupa Komisyonu’nun resmi yayınlarında da yer almıştır. Yayınlar genellikle bu terimi kullanmamasına rağmen, güvenceli esnekliğin arkasındaki fikir-esneklik ile güvenlik arasındaki yeni dengeleri aramak- sıklıkla zikredilmiştir. Avrupa Birliği’nin 2003 İstihdam Rehberinde esneklik ve güvenlik arasındaki denge çok önemli bir hedef olarak sunulmuştur. *“Esneklik ve güvenlik arasında doğru dengenin sağlanması firmaların rekabet gücünü desteklemeye, işyerinde kalite ve üretkenliğin artırılmasına ve firmaların ve işçilerin ekonomik değişime uyum sağlamasına yardımcı olacaktır”* denilmektedir (Avrupa Konseyi, 2003: 12).

Ayrıca Avrupa Komisyonu’nun diğer bir raporunda ‘esneklik, güvenlik ve işteki kalitesi’ başlıklı ayrı bir bölüm yer almaktadır (Avrupa Komisyonu, 2003: 4). Öte yandan güvenceli esneklik tartışmasında şimdiye kadar yalnızca küçük bir rol oynayan bir perspektife de dikkat çekilmektedir: “yaşam yolu perspektifi”. Yaşam boyu öğrenme ve aktif yaşlanma gibi kavramları ele alan 2003 İstihdam Rehberi açıkça şunu ifade etmektedir: “yaşam döngüsü yaklaşımına dayalı kapsamlı ulusal stratejiler geliştirmek gereklidir” (Avrupa Konseyi; 2003: 15).

Yaşam döngüsü bakış açısı aslında yeni değildir. 1960’lardan bu yana işgücü piyasası ve sosyal güvenlik konularında yapılan tartışmalarda önemli bir rol oynamıştır. Son zamanlarda demografik değişim, bireylerin yaşam boyu çalışma düzeninin değiştirilmesi ve çalışma hayatında yeni bir zaman düzenlemesi üzerine tartışmalar bağlamında tekrardan gün yüzüne çıkmış bir konu olmuştur. Aktif yaşam süreleri açısından esneklik ve güvenliğin dinamik, uzun vadeli etkileri üzerine yoğunlaşıldığı sürece genişlemeden söz edilebilir. Ancak zamanın dinamik boyutu analizlere dâhil edildiğinde esneklik ve kesintilerin etkisi belirginleşmiş olur (örneğin, iş değişiklikleri birikimi, çalışma süresi değişiklikleri ve/veya çalışma süreleri dışında kalan süreler). Ancak odak, çalışanların / bireylerin zaman içindeki ve sosyal güvenlik sistemleri üzerindeki gelişimine ve özellikle yaşam döngüsü perspektifini karşılamak için bu sistemlerin nasıl daha iyi yeniden organize edilmesi gerektiği üzerine yoğunlaştığından aslında kapsam daraltılmaktadır denebilir. Bu biçimde bir odaklanma yaşam döngüsü boyunca “güvenliğin” yeniden düzenlenmesinin işgücünün istihdam edilebilirliği için bir ön

şart olduğu göz ardı edilmekte, buna karşın işverenlerin bundan kazançlı çıkacağı varsayımından hareketle aslında işveren perspektifinden de hususun sistematik olarak ele alınmadığı anlamına da gelmektedir.

Doğan problemler ve çelişkiler bir yana bırakılırsa emek piyasalarının geleceğine ilişkin kaçınılmaz gerçeklikler nedir sorusuna verilebilecek cevaplar şunlardır. Tüm kanıtlar, halen esnekliğin en canlı ve etkin olduğu ortamın ABD olduğuna işaret etmektedir (Barbieri, 2009: 625). Gelecekte vasıflı iş gücü sıkıntısı, gittikçe farklılaşan bir işyeriyle, ihtiyacın karşılanmasını beraberinde getirmektedir. Kuşaklar arasındaki farklılıklar, bu çok bilinmeyenli gelişmeleri birbirlerine bağlamaya devam edecek gibi görünmektedir. Artık 9-5 çalışma mesaisi evrensel bir çalışma saati ilkesi değildir. Yaşlı bakımı, çalışanların daha büyük bir kısmı için sürekli bir gerçek haline gelecektir. Bu yüzden, çalışanlar işin nasıl ve nerede yapıldığı konusunda daha fazla esneklik talep edecektir. Hem erkekler hem de kadınlar, aile hayatı için daha fazla zaman ve iş dışında rekabet eden öncelikler talep edecektirler. Yetenek arayışındaki işverenler çalışana daha az odaklanacak ve kişilerin kendisini gerçekleştirmesine ilişkin daha fazla gayret göstereceklerdir. Ortaya çıkmakta olan işgücü sorunlarının ötesinde, bireysel ve sosyal sorumluluklar da daha fazla esnekliğin sunulmasında önemli rol oynamaktadır. Uzaktan çalışma ve sanal işleri artırarak, çalışanların işe gitme maliyetlerini minimize etmesine ve kuruluşların karbon ayak izi maliyetlerini kısma fırsatı sunmaktadır.

Ekonomik durgunluk, esnekliğin geleceğinde de önemli bir rol oynamaktadır. İş devamlılığı üzerine yüksek bir değer katan şirketler giderek esnekliğin büyük bir avantaj olduğunu fark edecektirler. Çalışanlar, ücret artırımlarını ve ikramiyelerinden kendilerine ve çevrelerine daha fazla zaman ayırmak karşılığında esneklik lehinde vazgeçmeyi isteyebilir. Esnek çalışma büyük yeteneklerin korunması ve çekilmesi için örgütlerin tepki verme hızını etkileyecek önemli bir faktör olacaktır. Sanal işler, evlerinden ayrılamayan veya seyahat eden çalışanlar için bir seçenek olarak bile düşünülebilmektedir. Esnek çalışma düzenlemeleri için iş durumunu elde eden işverenler, çalışanların ilgisini ve sadakatini artırarak, işlerini daha da yüksek performans ve üretkenlik düzeylerine taşıyacaklardır.

2.2.1.2. AB Düzeyinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenliğin İstihdam Politikası Açısından Araçsallaştırılması

‘Flexicurity’ kavramı yirmi yıldan uzun bir süredir politika gündeminde olup, özellikle ekonomik kriz sonrası dönemde bilhassa ivme kazanmıştır. 1997 yılında, Yeni Bir İş Organizasyonu İçin Ortaklık Hakkında Yeşil Kitap daha o zaman konuya atıfta bulunarak; “çalışanlar, yönetim, sosyal ortaklar

ve politika yapıcılarının hepsi için anahtar husus esneklik ve güvenlik arasında doğru dengenin bulunmasıdır. Bu dengenin pek çok yönü vardır. İşin yeniden organizasyonu çoklukla belirsizliğe yol açmaktadır” şeklinde gündeme getirmekteydi (EC, 1997: 12). Yukarıda bahsi geçen tüm aktörler arasında, örneğin toplu pazarlık süreçleri yoluyla olmak üzere özellikle sosyal ortakların yeni iş organizasyonu biçimlerinin sunulmasında hayati bir önem taşıdığı düşünülmektedir. Avrupa toplumunun karşı karşıya olduğu sorunların pek çoğunun hem işgücü piyasası hem de sosyal koruma alanlarında koordine düşünmeyi gerektirdiği de bir gerçeği tespit edilmektedir.

Açık Koordinasyon Yöntemi (OMC), Avrupa düzeyindeki bu iş birliğinin kurumsal biçimi olup, başlıca iki forumu İstihdam Komitesi ile Avrupa Komisyonu tarafından oluşturulmuş ve tüm Üye Devletler’in katıldığı Sosyal Koruma Komitesidir. OMC faaliyetleri kılavuz ilkeler kabul etme, hedefler belirleme, karşılaştırma yapma ve yıllık raporlamanın yanı sıra karşılıklı öğrenmeden oluşmaktadır. 2005 yılından beri, OMC faaliyetleri modernize edilmiş bir süreçle bütünleştirilmiş olup, bu süreç yıllık geniş kapsamlı ekonomik politika kılavuz ilkeleri tartışmasını beslemektedir. “Esnekliğin istihdam güvencesiyle birlikte nasıl teşvik edileceği ve işgücü piyasasında bölünmenin nasıl azaltılacağı” her iki komitede de derinlemesine tartışılan konulardan biri olmuştur. Sosyal güvenliğin AB’de nasıl güvenceli esneklik bağlamında araçsallaştırılmaya çalışıldığına dair OMC bünyesinde hazırlanmış raporlar açık bir fikir sunmaktadır.

Komisyon, 2006 yılında, iş hukuku hakkında ve iş hukukunun nasıl modernize edilebileceğine dair düşünce üretmeye çağrıda bulunan bir Yeşil Kitap yayımlamıştır (EC, 2006a). Bu belgede özel olarak farklı sözleşme türleri ve ‘flexicurity’ sınavına ilişkin hususlar ele alınmıştır. Ton Wilthagen’in başkanlığındaki bir uzman grubu “güvenceli esneklik” yöntemlerine ilişkin *Engellerin Basamak Taşlarına Dönüştürülmesi* başlıklı bir rapor üretmiştir (EC, 2007a). Bir sonraki adım *Ortak Güvenceli Esneklik İlkelerine Doğru* başlıklı bir Komisyon raporu olup, burada esneklik ve güvenliği birleştiren ve devlet ve hükümet başkanlarınca benimsenmesi gereken bazı ortak ilkelere işaret eden, daha çok ve iyi işlere yönelik yollar özetlenmektedir (EC, 2007b: 20). Bu ortak ilkeler;

1. Güvenceli esneklik esnek ve sağlam sözleşmeye dayalı düzenlemeleri (işveren ve çalışanlar açısından “içerdekiler” ve “dışarıdakiler”in perspektifinden); kapsamlı yaşam boyu öğrenme stratejileri, etkili aktif işgücü piyasası politikaları ve modern sosyal güvenlik sistemini kapsamaktadır. Amacı, daha iyi ve fazla işler yaratmak ve Avrupa sosyal modelini güçlendirmek, esneklik ve güvenliğin yeni formlarını sağlama

yoluyla uyumu arttırma, istihdamı ve sosyal uyumu sağlayarakbüyüme ve istihdam stratejisinin uygulanmasını güçlendirmektedir.

2. Güvenceli esneklik çalışanlar, işverenler, iş arayanlar ve kamu otoritesi için haklar ve sorumluluklar arasındaki bir dengeyi ifade etmektedir.
3. Güvenceli esneklik üye ülkelerin emek piyasası ve endüstriyel ilişkiler sistemlerine ve özel koşullarına adapte edilmelidir. Güvenceli esneklik tek bir istihdam stratejisi ya da sadece bir işgücü piyasası öngörmemektedir.
4. Güvenceli esneklik işgücü piyasasında içerdekiler ve dışardakiler arasındaki bölünmeyi azaltabilir. İçerdekiler işten işe geçiş esnasında korundukları ve hazırlandıkları bir desteğe ihtiyaç duyarlar. Dışardakiler –iş dışında kalanlar, kadınlar, genç ve göçmenler- işe kolay giriş noktalarına ve istikrarlı akdi düzenlemelere katılmayı kolaylaştıran adım taşlarına ihtiyaç duymaktadır.
5. İşletme içi yanı sıra işletme dışı güvenceli esneklik de teşvik edilmelidir. İşe alınma ve işten ayrılmalarda yeterli esnekliğe güvenli işten işe geçişler eşlik etmelidir. Yukarı doğru hareketliliğin de işsizlik veya hareketsizlik ve iş arasında yanı sıra, kolaylaştırılmış olması gerekmektedir. Yetenekli liderliğe sahip yüksek kaliteli işyerleri, işin iyi bir organizasyonu ve becerilerinin sürekli yükseltilmesi güvenceli esneklik hedeflerinin bir parçasıdır. Sosyal koruma hareketliliğin engellenmesine değil desteklenmesine ihtiyaç duymaktadır.
6. Güvenceli esneklik göçmenler, genç, engelli ve yaşlı işçiler için eşit fırsatlar sunduğu gibi kadınlar ve erkeklerin kaliteli istihdama eşit erişimini teşvik etmenin yanı sıra toplumsal cinsiyet eşitliğini ve iş ve aile yaşamını uzlaştırma olanakları sunmalı ve desteklemelidir.
7. Güvenceli esneklik tüm değişim için sorumluluk alan ve dengeli politika paketleri üretmek için hazırlanan kamu otoriteleri ve sosyal ortaklar arasındaki güven ve diyalog ortamı gerektirmektedir.
8. Güvenceli esneklik politikaları bütçe maliyetleri ve mali açıdan sürdürülebilir olmalıdır ve bütçe politikalarına katkıda bulunmak amacıyla da takip edilmelidir. Özellikle KOBİ’lerin özel durumlarına ve işletmeler, bireyler ve kamu bütçeleri arasında maliyetlerin ve faydaların adil dağılımı da amaçlamalıdır. Aynı zamanda, etkili güvenceli esneklik politikaları böyle bir genel hedefe de katkıda bulunabilmelidir (EC, 2007b: 20).

2.3. Esneklik – Sosyal Güvenlik Ödünleşmesi

Geleneksel sosyal güvenlik sistemleri, doğrudan kişinin kazancına veya sisteme yaptığı katkıya dayalı olarak şekillendirilmiştir. Bu sistem içinde kişinin sosyal konumu, prensip itibariyle çalışma hayatına katılan birey tam zamanlı ve primli olarak çalışma hayatının sonuna kadar istihdam edileceği ön kabulüne dayandırılmaktadır. Bu sürenin sonunda kişi emekliliğe hak kazanacaktır. Oysa geline nokta tam zamanlı ve hayat boyu istihdam varsayımı giderek anlamsızlaşmaktadır. Çünkü giderek düzensiz çalışma ilişkileri yaygınlaşmakta, kişilerin gelirleri düşmekte ve düzensizleşmektedir. Bunun sonucunda, hem çalışma hayatı boyunca sosyal güvenlik imkanları hem de bu dönem sonrası oluşacak emeklilik kazançları azalmaktadır.

Esnek çalışma ile karşı karşıya olan sosyal güvenlik sistemlerinin üstlenmesi gerekli görülen üç fonksiyonu bulunmaktadır. Öncelikle, tasarlanan çerçeve içinde esnek çalışanları dışlamamak veya bu tip çalışanları cezalandıracak uygulamalardan kaçınmak gerekmektedir. Aynı zamanda, standart hayat çizgisinde (eğitim → yaşam boyu tam zamanlı çalışma → emeklilik) yaşanan değişikliklere paralel olarak değişikliklere cevap verecek yeni politikalar ile kişilere daha fazla tercih hakkı tanıyabilmesi de gerekecektir. Üçüncüsü ise, sosyal güvenliğin esnek çalışma ve yaşam tarzındaki değişikliklerden kaynaklanan problemler için üreteceği çözümlerde temel amacın esnekleşmeyi sağlarken kurguladığı araçların sürekli ve yeterli bir gelir garantisi sağlamayı başarabilmesi olacaktır (Dur, 2011: 65).

Atipik ve güvencesiz istihdam arasında açık bir şekilde ayırım yapmak gerekmektedir. Güvencesizlik hem istihdamı hem de istihdam sonrası aşamaları kapsayan, yukarıda verilen anlamda standart istihdam sözleşmesine kıyasla daha düşük bir sosyal güvenlik düzeyiyle ilişkilendirilen bir olgudur. İstikrarsızlığı atipik istihdam ilişkilerinden uzaklaştırmak, bu tür istihdamı ortadan kaldırmak veya herhangi bir pazarlığa dahil etmek anlamına gelmemektedir. Ancak işgücü piyasası dışında kalanların “içerdekilere” ya da en azından “girişimcilere” dönüştürülmesi güvenceli esneklik kavramının unsurları haline gelmesi yine de başarılabılır bir durumdur.

Önerilen önlemlerin yardımıyla -kısıtlayıcı şablonların varlığı yadsınmamakla birlikte- atipik çalışma biçimlerinin riskleri azaltılabilir, ancak tamamen ortadan kaldırılamaz. Bu kısıtlar en azından işgücü piyasasının ciddi ölçüde dengesiz kaldığı sürece devam edecektir. Atipik istihdam sorunlarını tam istihdam derecesinde çözülemeyecek, ancak kitlesel işsizlikten daha az ciddi bir hale getireceği beklenebilir. Bu açıdan düzenlemeyle ilgili olası yanılsamaları önlemek oldukça önemlidir. Yasal form değişikliklerinin, otomatik olarak reel piyasalarda eşdeğer değişikliklere yol

açması beklenmemelidir. İstihdam ve istihdam sonrası aşamaları birbirinden ayrıldığında, birinci aşamadaki riskler hem gelir düzeyi ve iş güvencesi hem de emeklilik gibi ikinci aşamadaki riskler ile ilişkilendirilir. Bunun dışında, atipik çalışanlar, daha ileri eğitim gibi kurumsal özel tedbirlerden büyük ölçüde yararlanamamaktadırlar.

İstihdam aşamasındaki sorunlar, atipik istihdam biçimlerinin yeterli ve bağımsız bir geçiş güvencesi sağlayamadığı gerçeğini içermektedir. Bu, sadece geçici işler için değil, geniş anlamda yarı zamanlı tüm çalışmalar için de geçerlidir. İstihdam sonrası evreye ilişkin sorunlar, her şeyden önce, kendi katkılarının düşük gelir ve/veya değiştirilebilir gelirle birlikte yeterli olmadığı gerçeğinden kaynaklanmaktadır. Ek hükümler arttıkça mevcut zorluklarla yüzleşme nispeti de artmaktadır.

Avrupa Komisyonu Haziran 2007’deki “Güvenceli Esneklik Ortak Prensiplerine Doğru: Esneklik ve Güvenlik Yoluyla Daha Çok ve Daha İyi Tebliğlerini hazırladığında ve İlerleme Raporu’nda, esneklik-sosyal güvence ikileminin farkında olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle, konseptin temel ilkelerini değiştirmeden herhangi bir ülkenin işgücü piyasası politikalarına dahil edilebilen başarılı güvenceli esneklik politikalarının bazı bileşenlerini tanımlamakla sınırlandırılmıştır⁴:

- Esnek ve güvenilir sözleşme anlaşmaları;
- Kapsamlı yaşam boyu öğrenme;
- Etkin aktif işgücü piyasası politikaları;
- Modern sosyal güvenlik sistemleri.

4 Komisyonu’nun Büyüme ve İş ile İlgili Yıllık İlerleme Raporu (EC, 2007c: 6) da sosyal tarafların üzerinde uzlaştığı esneklik- güvence dengesinin ortak bileşenlerini dört ana başlıkta toplamıştır. Bu Raporda da dört bileşen bulunmaksızın esneklik- güvence dengesinden bahsedilmesinin söz konusu olamayacağı vurgulanmıştır.

Tablo 3: Güvenceli Esneklik Modelinin Dört Bileşeni

Aktif İşgücü Piyasası Politikası	Kapsamlı Yaşam Boyu Eğitimin Stratejileri	Modern Sosyal Güvenlik Sistemleri	Esnek Sözleşme Koşulları
Özellikle işsizler başta olmak üzere işgücü piyasasında zor durumda olan kişilerin istihdamına ve istihdam desteklerine odaklanması	Sürekli insan sermayesinin artırılmasına ve çalışanların iyileştirilmesine yönelik bir süreç, işgücü piyasasındaki her türlü değişime uyum sağlama.	İşgücü piyasasında istihdam ve hareketliliği kolaylaştıran uygun bir gelir desteği. Sosyal yardımlar işten gelen gelirlerin kalıcı olarak değiştirmemesi.	Esnek istihdam biçimlerinin yasal olarak kullanıldığı, iş esnekliğini sağlayan pazar bölümlendirmelerin içeriği ve kayıt dışı istihdam düzeyinin azaltılması
Kaynak: Monika Grabowska (2012), “Flexible Employment Forms as an Element of Flexicurity”, <i>Journal of International Studies</i> , Vol. 5, No 2, pp. 101.			

Komisyon raporu, işgücü piyasası reformlarına nasıl devam edileceği konusunda bir takım zorluklarla ilgili önerilerde de bulunmuştur. Komisyon Üye devletlerdeki iş piyasalarının karşı karşıya kaldığı dört farklı zorluk tipini tanımlamıştır. Bu zorluk tipleri ve öneriler şu şekilde sıralanabilir;

- Kilit zorluk: Bölünmüş emek piyasası. Emek piyasası “içeridekiler” ve “yabancılar” arasında veya kalıcı sözleşmeler yürüten işçilerle düşük sosyal güvenlik seviyesine sahip kısa vadeli sözleşmelere ayrılmıştır. Tipik olarak, bu ülkeler yüksek bir erken emeklilik oranına sahiptir. Örnekler İspanya, İtalya, Fransa ve Portekiz’dir.
 - o Öneri: Yeni gelenler için “istihdama giriş noktalarının” yaratılması ve daha iyi sözleşmelerle ilerlemelerinin esneklik ile güvenliğin daha eşit bir şekilde dağıtılmasının amaçlanması
- Kilit zorluk: Kuruluş içinde güvenceli esnekliğin geliştirilmiş olması ve geçiş güvencesinin varlığı. Büyük işletmelerin oransal fazlalığı, işgücünde düşük iş hareketliliğine neden olmaktadır. Bu ülkeler; Almanya, Belçika, Lüksemburg ve Fransa.
 - o Öneri: İşçilerin teknolojik değişime uyum sağlayabilmesi için istihdam edilebilirliğe ve uzun ömürlü öğrenime yatırım yapılması ve bir şirketten diğerine daha iyi ve daha güvenli geçişlerin sağlanması.
- Kilit zorluk: Çalışan nüfustaki beceri ve fırsat eksikliğinin varlığı. Örneğin güvenceli esnekliğin beşiği olan Hollanda, Danimarka hatta İngiltere gibi yüksek istihdam oranına sahip ülkelerde, düşük vasıflı

gruplar halihazırda çalışan gruba göre daha iyi bir iş bulma şansına sahip değillerdir.

- o Öneri: Artan sosyal hareketliliği sağlamak için düşük vasıflı işçilerin olanaklarının teşvik edilmesi ve geliştirmesi.
- Kilit zorluk: Sosyal destek alanlar ve serbest çalışanlar için fırsatların geliştirilememesi. Bu durum, AB’ye üye olan ve yoğun yeniden yapılanma sürecinde olan ve potansiyel iş gücünün yüksek oranının uzun vadeli desteklere bağımlı olmasına neden olan ülkelerde genellikle görülmektedir.
- o Öneri: Destek alanların kayıt dışı çalışmadan resmi istihdama geçme fırsatlarının iyileştirilmesi için aktif işgücü piyasası politikaları ve bu gruptakiler için yaşam boyu öğrenmesini cazip kılınması ve yaygınlaştırılması

2.3.1. Esnek ve Güvenli Sözleşme Düzenlemeleri

Güvenceli esneklik stratejisinin olmazsa olmazı, esnek ve güvenli sözleşmelerdir. Bu aynı zamanda hem işverenler hem de çalışanlar açısından esneklik ve güvenlik ihtiyacını karşılayacak bir iş hukuku ile bireysel ve toplu iş sözleşmeleri ve iş organizasyonları yoluyla uygulanabilir düzenlemelerin bütünüdür. Esnek ve güvenli sözleşme düzenlemeleri, işgücü piyasasının dışında kalanların iş fırsatlarına ulaşımı ve halen çalışanların daha tatmin edici işlere geçişini kolaylaştırıcı olmakla birlikte, işçilerin güvenlik ve işletmelerin esneklik ihtiyaçları arasında denge bulmayı da amaçlamaktadır. Çalışanlar ve işverenler arasındaki istihdam ilişkilerini düzenleyen yaklaşımın temel direği, istihdam süresi, çalışma yeri, ücret kuralları veya istihdamın istikrarı bakımından sözleşme koşullarının farklılaştırılmasıdır. Modern iş kanunlarında, toplu sözleşmeler ve modern iş organizasyonu gerekliliklerini dikkate alması nedeniyle esnek sözleşme koşulları sunmaktadır.

Bu sözleşmeler dışarıdakiler olarak adlandırılabilirler kısa zamanlı çalışanlar, düzensiz sözleşmelerle çalışanlar ya da işsizlerin (çoğunlukla kadınlar, gençler ve göçmenler) iş bulmasına ve sağlam akdi düzenlemelere kavuşmasına yardım etmektedir. Modern iş organizasyonları iş tatminini teşvik etmeyi ve aynı zamanda rekabetçiliğini arttırmayı sağlamalıdır. Güvenceli esneklik aynı zamanda içeridekiler olarak adlandırılabilirler süresiz sözleşmelerle daimî çalışanların, ekonomik değişiklikler sonucu ortaya çıkabilecek işten çıkarmalara karşı kendilerini iş değişiklikleri için önceden hazırlamalarına yardım etmektedir (EC, 2007b: 13). Modern iş kanunlarının, toplu sözleşmeler ve iş organizasyonu yoluyla “içerdekiler” ve

“dışarıdakiler” için, işveren ve çalışanlar perspektifinden esnek ve güvenli sözleşmelerin oluşturulması bu dengenin bileşenlerinden biridir.

Esnek ve güvenli sözleşme düzenlemelerinin, güvenceli esneklik stratejisinin temel bileşenlerinden birini oluşturmasındaki en önemli dayanak mevcut sözleşme tiplerinin işgücü piyasasında katılığa neden olması görüşüdür (Doğan ve Girgin, 2017: 271). Katı iş güvencesi mevzuatı işten çıkartmaları azalttığı gibi bunun yanında yeni işe almaları da azalttığından, mevzuatın yeni baştan gözden geçirilmesi gerektiği yaygın bir görüş haline gelmiştir. Yine bu katı mevzuatın özellikle yaşlıları, kadınları, gençleri, dezavantajlı grupları ve uzun süreli işsizleri etkilediğine ilişkin bulgular da bulunmaktadır (Algan ve Cahuc, 2006: 391). Bu sonuç olarak işgücü piyasasında bölünmeler ortaya çıkmakta, bu bölünmenin çözümü olarak da güvenceli esneklik çare gibi görülmektedir.

2.3.2. Kapsamlı Yaşam Boyu Öğrenme Stratejileri

Yaşam boyu öğrenme, AB vatandaşlarının en azından orta öğretimini tamamlama olmak üzere temel becerilerini geniş bir yelpazede geliştirmek, yeni beceriler kazanmalarını ve çalışma boyunca mevcut becerilerini yükseltmelerini, kaliteli bir başlangıç eğitimi için fırsat sağlamak hakkında politikalar belirlemektedir. Ayrıca işletmelerin insan sermayesine daha fazla yatırım ve çalışanların becerilerini geliştirmeye olanak sağlanması ile ilgilenmektedir (EC, 2007b: 13). Kapsamlı hayat boyu öğrenme (LLL- Life long learning) stratejileri özellikle en savunmasız işçilerin istihdam edilebilirliğini ve uyum kabiliyetlerinin devamlılığını hedeflemektedir.

Modelin başarılı olmasının ön şartı, anaokulundan başlayarak olabildiği kadar erken eğitim sistemine girilmesini sağlamak ve gençleri bağımsız olarak emek piyasasında yönetmeye hazırlayan unsurlar ile okul eğitiminin işe götüren bir yolun başlangıcı olduğunun farkındalığını şekillendirmektir. İstihdamı sürdürmek ve mesleki olarak gelişmek için, devam eden eğitimin çeşitli biçimleri (mesleki eğitim, kurslar, çalışmalar, stajyerlik) vasıtasıyla niteliklerin iyileştirilmesi gerekmektedir. Yaşam boyu eğitim stratejisi, çalışanların değişime uyum sağlama ve çeşitli iş ve yerlerde istihdamda bulunma yeteneklerini sürekli kılmayı da sağlamalıdır.

2.3.3. Etkili Aktif İşgücü Politikaları

Etkili aktif istihdam politikaları yeni işlere geçişi kolaylaştıran ve işsizlik akışlarını düşüren uygulamalar yoluyla vatandaşların hızlı değişim ile başa çıkmalarına yardım etmeyi amaçlamaktadır. Aktif istihdam politikaları iş yerleştirme hizmetleri ve iş başında eğitim ile iş yaratma gibi emek piyasası

programlarıyla işsizleri işe geri kazandırmayı sağlamaktadır. Böylece verimli bir iş arama desteği ve iyi iş teşvikleri gibi aktif işgücü piyasası politikaları uygulanarak, iş arayanların yeni iş bulmaları için cesaretlendirilmeleri sağlanmaktadır. Ayrıca iş arama kursları ve iş kulüplerinin işsizlerin bir iş bulmalarına yardımcı olmak için en etkili tedbirler arasında olduğu ifade edilmektedir (EC, 2007b: 13). İşgücü piyasasının durumuna bakılmaksızın, çeşitli nedenlerle iş bulmanın ve iş bulma şansının daha düşük olduğu gruplar daima olmuştur. Güvenceli esneklik modeli, bu kişilere istihdam imkânı ve uygun iş bulma fırsatları sunarak mesleki durumlarını geliştirmesi beklenmektedir. Bu gruplar genelde kadınlar, engelliler, yaşlılar ya da ilk kez emek piyasasına giren gençlerden oluşmaktadır. Bununla birlikte, işgücü piyasasıyla ilgilenen ve iş gücü piyasasındaki uyumsuzlukları iyi tespit edebilen, iş bulmaya yardımcı olan ve uygun bir şekilde tepki gösterebilen kurumların desteğini de gerektirmektedir.

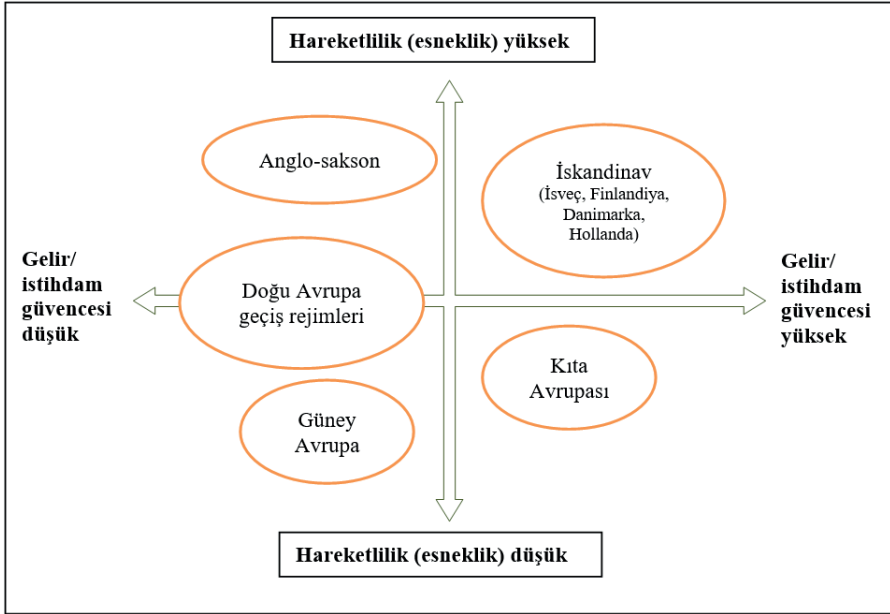
2.3.4. Modern Sosyal Güvenlik Sistemleri

Çağdaş sosyal güvenlik sistemleri, yeterli gelir desteği sağlamak, istihdamı teşvik etmek ve işgücü piyasası hareketliliğini kolaylaştırmak zorundadır. Modern sosyal güvenlik sisteminde insanların çocuk bakımı, özel ve aile sorumlulukları ile işi uyumlaştırmalarına yardım eden sosyal koruma hükümleri (işsizlik ödeneği, emeklilik ve sağlık) olmalıdır. Bu sistemler, kişiler emekli olduklarında iyi maaş imkânı sağladığı gibi hastalık halinde de bakım yardımları öneren ve bir güvenlik ağı gibi hareket ederek iş değiştiren kişilere yeterli işsizlik yardımları sağlaması da çok önemli hale gelmiştir (EC, 2007b: 13). Güvenceli esneklik için en önemli bağlayıcı, işsizlik dönemlerinde güvenliği sağlamaktır. Burada tutarlı ve şeffaf bir sosyal güvenlik sistemi garanti edilmelidir. Ödeme ve yardım biçiminde geçici mali destekler içermelidir. Bu tür sosyal güvenlik, işsizlik gelirleri üzerindeki iş kaybının olumsuz etkisini dengelemeyi, ancak yeniden istihdamdan vazgeçecek nitelikte olmamasını da sağlayacak miktarları seçmeyi amaçlamaktadır.

2.3. SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE GÜVENCELİ ESNEKLİĞİ DOĞURAN ŞARTLAR: UYGULAMALAR VE SONUÇLARI

Avrupa Komisyonu için 2003 yılında yayınlanan bir raporda André Sapir (2003: 66), Avrupa sosyal modellerini dört gruba ayırmıştır: Akdeniz modeli (İtalya, İspanya, Yunanistan): yaşlılık aylığı ve istihdam koruması ve erken emeklilik planlarına odaklanan sosyal harcamalar hem istihdam yaratmada hem de yoksullukla mücadelede verimsizdirler. Kıta Avrupası modeli (Fransa, Almanya, Lüksemburg): sigorta temelli, istihdam dışı yararlar ve yaşlılık aylığı ve yüksek derecede istihdam koruması yoksullukla mücadelede iyi, ancak iş

yaratmada başarısızdır. Anglo-Sakson modeli (İrlanda, İngiltere ve Portekiz): Düşük ücretli işlerin çoğu, düzenli istihdam ile bağlantılı ödemeler ve düşük iş güvencesi derecesi istihdam yaratmada nispeten etkili ancak yoksulluğun önlenmesinde başarısızdır. İskandinav modeli (Danimarka, Finlandiya ve İsveç, artı Hollanda ve Avusturya): sosyal güvenlik ve yüksek vergi, düşük iş güvencesi, ancak yüksek istihdam güvencesi konularında yüksek harcama hem iş yaratmada hem de yoksulluğun önlenmesinde başarılıdır. Benzer şekilde Avrupa'nın güvenceli esneklik uygulaması modeli de ülkeden ülkeye farklılık arz etmekte ve parçalı bir görünüm sergilemektedir (bkz. Şekil 4).



Şekil 3: Refah Rejimleri ve Güvenceli Esneklik

Kaynak: Voss, E. vd. (2011), Social partners and flexicurity in contemporary labour markets. s.46.

İskandinav modellerinin başarısının arkasındaki sır, 1990'ların başında Danimarka'da ve Hollanda ve diğer bazı İskandinav ülkelerinde bazı değişikliklerle uygulanan güvenceli esneklik yaklaşımı olarak değerlendirilmektedir. Yaklaşım, işveren örgütleri ile sendikalar arasındaki sosyal diyalogu temel almıştır ve başlangıçta 1992'den 2001'e kadar Danimarka başbakanı olan Poul Nyrup Rasmussen gibi Sosyal Demokrat politikacılar tarafından desteklenmiştir. Bağlam, esnekliğin ve güvenliğin çelişkili olmadığını, tamamlayıcı ve hatta karşılıklı olarak destekleyici olduğu

varsayımına dayanmaktadır. Yüksek işsizlik yardımları ve işsizlerin eğitim alması yükümlülüğüne ve hakkına dayanan işgücü piyasası politikasıyla işten çıkarmalara karşı işçilere düşük seviyede bir koruma düzeyi bağlanmaktadır. İş güvenliği kavramı, istihdam güvencesi ile değiştirilebilmektedir.

Sapir (2003) raporunun yayınlanmasından bu yana tartışmaların önemli bir kısmı, geride kalanlar için başarılı İskandinav modelinin uygulanabilir olup olmadığına yoğunlaşmıştır. Özellikle eskiden beri AB ekonomisinin motor gücü olan Almanya ve Fransa sistemleri dahi kendilerini sorgular hale gelmiştir. Sapir (2003)’in sunumunda Fransa ve Almanya “kıta Avrupası” modeli tipindedirler. Her iki ülkenin sosyal sistemleri nispeten yüksek bir istihdam koruması ile karakterize edilmektedir. Ancak işletmeler, insanların işe alınmasının artık zorlaştığını ve daha da zorlaşacağını düşünmektedirler.

İskandinav vatandaşlığın hakkı olarak evrensel sosyal korunma modeli, İngiltere ve İrlanda’nın Anglo-Sakson modeli ile birlikte Almanya, Fransa, Avusturya ve Benelüks ülkelerinin “Bismarck” istihdam temelli modeli ile birlikte Avrupa’da halen varlığını sürdürmektedir. Güneydeki Üye Devletlerde, devlet destekli yeniden dağıtım sistemleri daha az olgunlaşmış, daha parçalanmış ve aşırı derecede özelleştiricidir: sosyal harcamaların büyük kısmı emeklilere yönelik olup aile ilişkileri kişilerarası gelir eşitsizliklerinin yumuşatılmasında nispeten önemli bir rol oynamaktadır.

Elbette yeniden dağıtım ister geleneksel biçimde eşitliğin sağlanması isterse de bunalımlara karşı bir sigorta görevi gibi görülsün piyasanın başarısızlıklarının telafi edilmesi anlamında ve verimlilik açısından bir takım maliyetleri bulunmaktadır. Düşük gelirli bireylere yapılan transferler, işgücünün piyasa talebi ile arzı ilişkisinde takoz olan ve üretimin verimliliği düşüren vergilerle finanse edilmektedir. Gelir destekleri, olumsuz koşullarla yüzleşen işgücü için gelir telafisi olsa da bu yöndeki işgücü piyasalarına aşırı ölçüde müdahaleler enformasyon problemlerinin oluşmasına ve piyasanın işlerliliğinin zayıflamasına neden olabilmektedir. Ayrıca bu politikalar işgücünün çalışma ve boş zaman ile özel sigorta – sosyal sigorta tercihlerini de bozmaktadır. Müdahalelerden kaynaklı verimlilik maliyetleri, AB’de hem bölgesel hem Birlik düzeyinde açıkça görülmektedir. Özellikle Almanya, İtalya, İspanya gibi ülkelerin daha az gelişmiş bölgelerinde, işgücü piyasasının düzenlenmesi ve gelir desteğinin tekdüzeliği, kalıcı işsizliğe ve etkin olmayan mali akışlara neden olmaktadır.

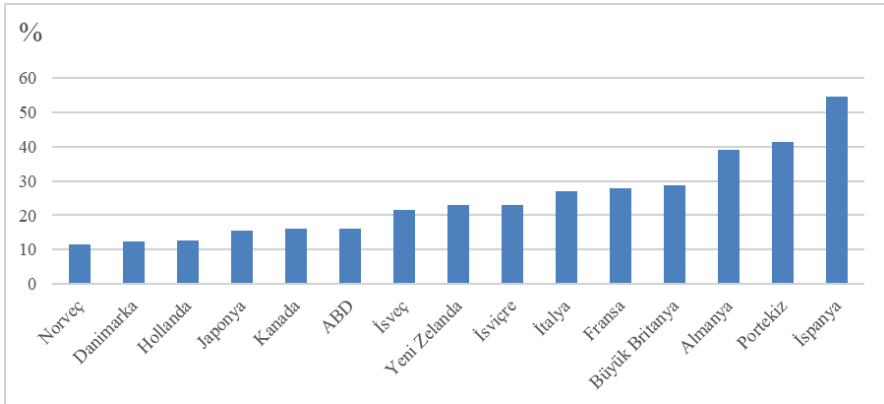
Bu sebeple, yeniden dağıtım sistemleri, verimlilik ve eşitlik maliyetlerini dengelemek zorundadırlar. Ancak uygulamada, -güçlü siyasi uyum kaygısı varlığında bile- bir ölçüde eşitsizliği kabul etme eğilimi dahi görülmektedir. Üye Devletlerdeki refah sistemleri, AB üyeliğinden önce tasarlanmış ve

bu ve diğer zorluklara tepki olarak çok yavaş yavaş gelişmektedir. Sosyal harcamalar, 1980'lerden bu yana, toplam gelirin bir kısmı olarak, istikrarlı bir seyir izlemekle birlikte, son birkaç on yıl içinde, her yeniden dağıtım sistemi hedeflerini gerçekleştirmede giderek zorlanmaktadır. Anglo-Sakson modeli, ücret eşitsizliğinin artmasına neden olmuştur. Kıta Avrupa deneyimleri ise uzun süreli işsizliğe neden olmuştur. Bütçe sorunları İskandinav modelinin uygulandığı ülkelerde daha belirgin olmakla beraber Avrupa'nın ortak bir sorunudur.

Bu nedenle yeniden dağıtımın verimlilik maliyetleri, bir yandan, sınırlı reformları desteklemekle birlikte daha büyük reformları da daha belirgin hale gelmektedir. Öte yandan, hane halklarının harcanabilir gelirindeki ciddi eşitsizlikler büyük oranda geleneksel yeniden dağıtımcı politikalardan kaynaklandığı yönünde eleştirilere maruz kalmaktadır. Avrupa'da halen yeniden dağıtım politikaları ulusal karakteristiğini devam ettirmektedir. Vergilendirme ve işgücü piyasası düzenlemeleri açısından ortak ve uyumlaştırılmış bir politikadan söz etmek mümkün değildir (Sapir, 2003: 66).

Grafik 1'de bazı ülkelerde çalışanların yaşadığı iş kaybı endişesi görülmektedir. Anderson ve Pontusson (2007) 15 OECD ülkesinde iş güvencesizliği ve iş kaybı endişesi üzerine yaptıkları araştırmada, Norveç, Danimarka ve Hollanda gibi ülkelerde iş kaybı endişenin düşük olduğunu İspanya, Almanya ve Portekiz gibi ülkelerde ise yüksek olduğunu ortaya koymaktadırlar. Aynı zamanda iş kaybı endişesi ile sosyal harcamaların oranı arasında negatif yönlü güçlü bir ilişki tespit etmişlerdir (Anderson ve Pontusson, 2007: 219)

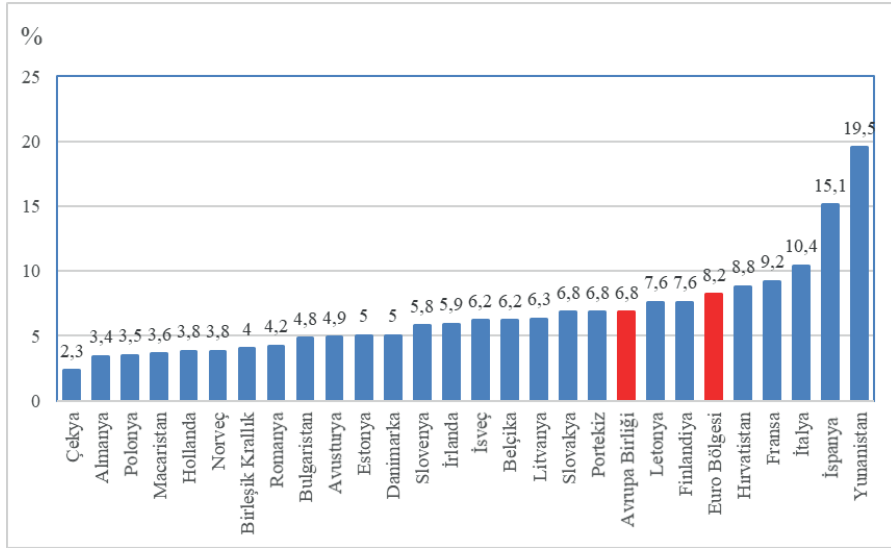
Grafik 1: Bazı Ülkelerde İş Kaybı Endişesi (1997)



Kaynak: Anderson ve Pontusson, (2007), "Workers, Worries and Welfare States: Social Protection and Job Insecurity in 15 OECD Countries". *European Journal of Political Research*, 46(2), s.218.

Euro bölgesi (EA19) mevsim etkilerinden arındırılmış işsizlik Ekim 2016’da % 9,8 iken Temmuz 2018’de % 8,2’ye düşmüştür. Bu, Ocak 2009’dan bu yana euro bölgesinde kaydedilen en düşük işsizlik oranıdır. AB28 işsizlik oranı Ekim 2016’da % 8,3 iken, Eylül 2017’de % 7,5’e ve Temmuz 2018’de % 6,8’e düşerek Kasım 2008’den beri AB28’de kaydedilen en düşük oran olmuştur. Eurostat, Ekim 2017’de Euro bölgesinde 14.344 milyon olan işsiz ve AB28 bölgesinde 18.243 milyon erkek ve kadın olduğunu tahmin etmektedir.

Grafik 2: Avrupa’da İşsizlik Oranları (Temmuz 2018)



Kaynak: Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9105310/3-31082018-AP-EN.pdf/772f2449-74be-415d-b4b0-351f31982720> Erişim: 30.08.2018.

Temmuz 2018 itibariyle işsizlik oranları Küresel kriz sürecindeki durumdan daha iyi düzeyde olsa da halen işsizlik pek çok Avrupa ülkesinin temel sosyo-ekonomik problemidir. Birlik içerisinde işsizlik oranı % 6,8 düzeylerindedir. Eylül 2017 ile kıyaslandığında, işsiz sayısı AB28’de 111 000, Euro bölgesinde ise 88 000 kişi azalmıştır. Ekim 2016’ya kıyasla, işsizlik AB28’de 2.074 milyon, Euro bölgesindeki 1.473 milyon düşmüştür. Avrupa Birliği’ne üye devletlerarasında Ekim 2017’deki en düşük işsizlik oranı Çek Cumhuriyeti (% 2,7), Malta (% 3,5) ve Almanya’da (% 3,6) kaydedilmiştir. En yüksek işsizlik oranı Yunanistan’da (Ağustos 2017’de % 20,6) ve İspanya’da (% 16,7) gözlemlenmektedir. Bir yıl önceye kıyasla, işsizlik oranı, verilerin istikrarlı olduğu Finlandiya hariç zamanla kıyaslanabilir olan tüm Üye Devletlerde düşmüştür. En büyük düşüş Kıbrıs’ta (% 13,1’den %

10,2'ye), Yunanistan'da (Ağustos 2016 ile Ağustos 2017 arasında% 23,4'ten% 20,6'ya) kaydedilmiştir. Ekim 2017'de Amerika Birleşik Devletleri'ndeki işsizlik oranı, Ekim 2016'da % 4,8 iken, Eylül 2017'de % 4,2 ve Ekim 2017'de % 4,1 olarak kaydedilmiştir (Eurostat, 2017).

2.3.1. Almanya

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Soğuk Savaş olarak adlandırılan iki kutuplu siyasi ayrışmanın merkezinde yer alan ve Doğu-Batı şeklinde ikiye bölünen Almanya 1989 yılında Berlin duvarının yıkılması ile birleşebilmiştir. 1970'lerden beri giderek artan bir biçimde yükselen işsizlik ve emek piyasası sorunları da çoğunlukla Almanya'nın yeniden birleşmesiyle ilişkilendirilmiştir. Yeniden birleşmeden sonra, Batı Alman kuralları, refah imkanları ve yapıları, bütün yeni Almanya'ya genişletilmişti. Doğu Almanya, Batı Almanya'nın sahip olduğu rekabet gücüne yetişememiştir ve birleşmeye rağmen Doğu ve Batı arasında işsizlik oranlarında hala derin farklar bulunmaktadır (Beier ve Sand, 2005).

Alman emek piyasalarının 1990'lı yıllardan beri yaşadığı sorunları daha yüksek düzeyde bir esnekliği içeren emek piyasası politikaları ile çözüme yoluna gittiği söylenebilir. Ancak, Almanya'da daimî süreli ve tam zamanlı sözleşmeler hala hem iş hukuku hem de kamuoyu tarafından norm olarak kabul edilmeye devam etmektedir. Bu yüzden hem çalışanlar ve hem de sendikalar esnek çalışma düzenlemelerine kuşku ile yaklaşmayı sürdürmektedirler (Ludwig, 2006: 6-7).

Bununla birlikte, Almanya emek piyasası problemleri, yaklaşık son 20 yıldır sürekli reforma tabi tutulmaktadır. Emek piyasasında, özellikle "Hartz reformları" adı altında bazı önlemler uygulanmaktadır. Almanya'da, işsizliğin sürekli olarak arttığı ve kamu bütçelerinin yükün ağırlaştığı 2000'li yılların başında reformlara duyulan ihtiyaç belirgin hale gelmiştir. 2002'de hükümet bir dizi radikal politikalar başlatmıştır. Reform paketini ortaya koyan komisyonun ardından ortaya çıkan Hartz reformları, aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarının kapsamlı bir karmasını oluşturmaktadır. Bu reformlar Alman refah devletinin tarihindeki en kapsamlı reform çabaları olarak kabul edilmiştir. Hartz reformları, 2003-2005 yılları arasında çeşitli noktalarda yürürlüğe giren ve üç kısımlı bir reform stratejisini birleştiren kapsamlı bir dizi özel politika önlemleri içermektedir: (a) istihdam hizmetlerinin ve politika önlemlerinin iyileştirilmesi, (b) işsizlerin aktif hale getirilmesi ve (c) işgücü piyasasının deregüle edilmesi yoluyla istihdam talebinin teşvik edilmesi. Bu amaçla, reform kamu istihdam hizmetlerinin örgütsel yapısını kökten modernleştirmiş ve halihazırda mevcut olan Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

önlemlerinin çoğunu değiştirmiş ve yeni bir politika anlayışı önermiştir. Reform temelde işsizlerin haklarını ve görevlerini belirleyen kurumsal ve yasal çerçeveyi, en önemlisi de faydalanma sistemini değiştirmiştir. Ayrıca, işgücü piyasasının bazı kesimlerinde istihdam koruması da azaltılmıştır (Jacobi ve Kluve, 2006: 2).

Tablo 4: Almanya’nın İstihdam Koruma Mevzuatı Endeksi ve Esneklik Dönüşümü

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,13	3,13	2,5	2,00	2,00	2,00	2,00
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
2,00	1,5	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,13

Kaynak: OECD, 2017, “Strictness of Employment Protection, Temporary Contracts”, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_OV#, Erişim: 26.03.2018

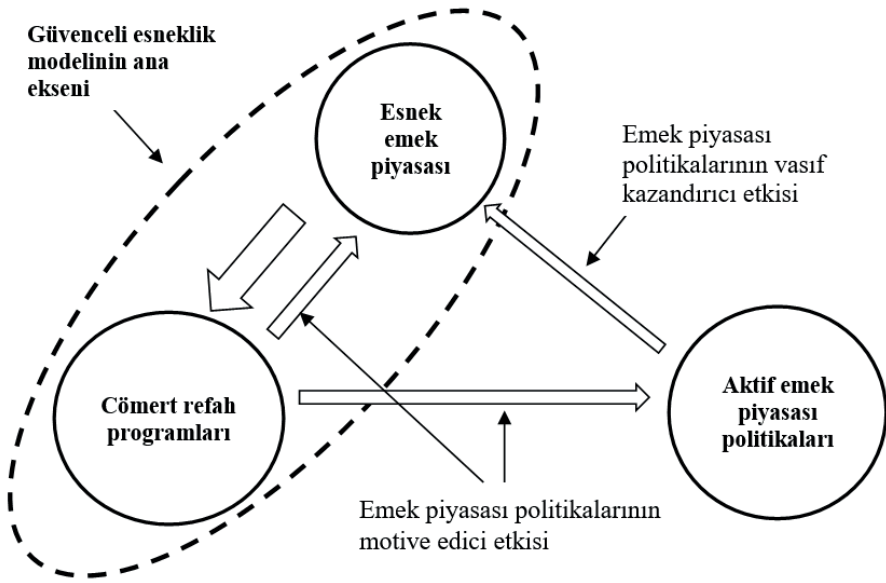
2000’li yılların başlarından itibaren uygulamaya konulan emek piyasası politikaları ile bazı güvenceli esneklik unsurları da sistemde yer almaya başlamıştır. Alman hükümeti öncelikle refah devleti politikalarında bir azaltmaya gitmeden emek piyasalarını esnekleştirmeye çalışmıştır. Tablo 4’den görüldüğü üzere 0 ile 6 arasında değer alan istihdamın korunması mevzuat esnekliği 1990’lı yıllara göre bu reformların ardından ciddi anlamda düşmüş olup esneklik ise istihdam politikasının temel bir bileşeni haline gelmiştir.

2.3.2. Danimarka

Danimarka güvenceli esneklik stratejisinin doğuşuna kaynaklık etmiş sembol bir ülkedir. Danimarka’da gerçekleştirilen uygulamalar politik düzlemde diğer Avrupa ülkelerine örnek teşkil etmiş ve iyi örnek olarak referans özelliğini sürdürmüştür. Danimarka işgücü piyasasındaki güvenceli esneklik stratejisinin başarısı, ülkenin kendine özgü yapısından kaynaklanan bazı sürükleyici unsurlar taşıdığından diğer ülkelerdeki uygulamaların farklılaşmasına da sebep olmuştur. Danimarka güvenceli sisteminin karakteri “altın üçgen” (golden triangle) olarak tarif edilmiş ve kullanıla gelmiştir. Altın Üçgen; esnek bir işgücü piyasası, cömert refah yardımları ve aktif işgücü politikalarının arasında kurulan eşzamanlı ve bütünlük bir ilişkiyi tanımlamaktadır.

Danimarka modeli esneklik ve güvenlik yanında aktif işgücü piyasası politikası gibi üçüncü bir unsura da sahiptir. Bu unsurlar birlikte güvenceli

esneklik altın üçgenini oluşturmaktadır. Üçgenin bir yüzü işe alma ve çıkarma için esnetilmiş kurallar olup, işverenlerin kriz dönemlerinde çalışanları işten çıkarmalarını kolaylaştırmakta ve işler iyileştiğinde yeni personel alımını sağlamaktadır. İkinci yüzü ise esnekliğin doğuracağı güvenlik risklerini gözetten bir sosyal güvenlik anlayışıdır. Ancak güvenceli esnekliğin “altın üçgeni” yalnızca esnek bir işgücü piyasası, cömert bir sosyal güvenlik sistemi ve aktif işgücü piyasası politikasından ibaret değildir. Bunların yanında iyi işleyen bir toplu pazarlık sistemi, sosyal ortakların ve sosyal diyalogun güçlü rolü de önemli diğer faktörler olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin, nispeten düşük sosyal ve gelir eşitsizliği, yüksek sendika üyelik oranları ve yüksek coğrafi hareketlilik Danimarka işgücü piyasası sistemini tamamlayan önemli özellikler olarak dikkate alınmaktadır. Esnekliği ve güvenliği hem işletmelere hem de çalışanlara fayda sağlayan entegre bir kavramda birleştirmeye yönelik çabalar, tarihsel olarak Danimarka toplu pazarlık sisteminin başlangıcına ve 1899 yılında ilk tarihi toplu sözleşmeye kadar uzatılabilmektedir (Voss vd., 2011: 10).



Şekil 4: Danimarka Güvenceli Esneklik Diyagramı (Altın Üçgeni)

Kaynak: Bredgaard, T., Larsen, E., & Madsen, P. K. (2005). *The flexible Danish labour market-a review*. CARMA Research Papers, 2005:01, Aalborg University s.6.

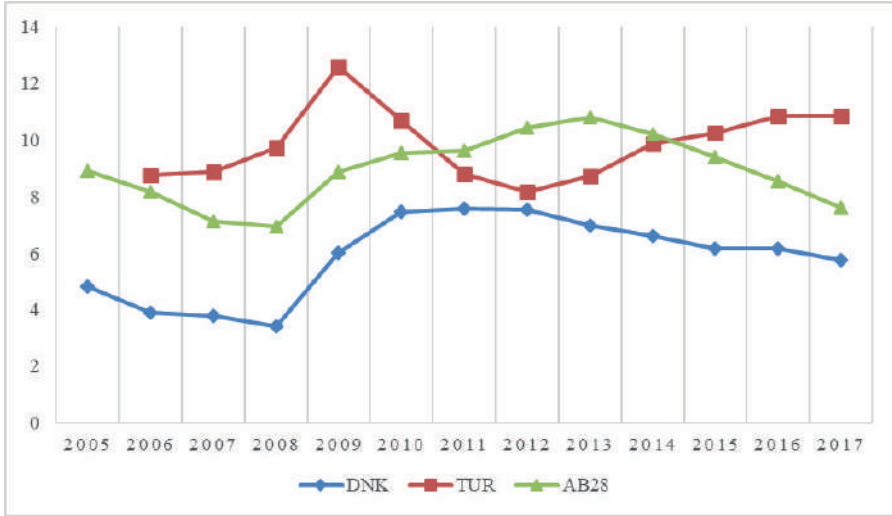
Danimarka güvenceli esneklik modeli, işveren dernekleri ve işçi sendikaları arasındaki köklü diyalog geleneğine dayanmaktadır. Ücretler ve çalışma koşulları topluca müzakere edilen anlaşmalara dayanmaktadır ve hükümet nadiren müdahale etmektedir. Örneğin, Danimarka’da yasal asgari ücret bulunmamaktadır. Bunun yerine, işverenler ve işçi sendikaları arasındaki düzenli müzakerelerin bir parçası olarak nispeten yüksek ücretler belirlenmektedir. Danimarka’da işçilerinin yaklaşık % 67’si sendika üyesidir. Buna rağmen Danimarka’da grevler nadiren görülmektedir. Buna sebep olarak, her iki sosyal tarafın bir anlaşmaya varmayı topluma büyük fayda sağlayacak bir görev olarak hissetmeleri gösterilmektedir (Denmark.dk, 2018).

Üçgenin ikinci tarafı, işsizlik güvencesi, nispeten yüksek bir düzeyde -en düşük ücretli çalışanlar için % 90’a kadar- garanti edilmiş ve yasal olarak belirlenmiş bir işsizlik ödemesidir. Bu nedenle Danimarka özel sektör çalışanlarının yaklaşık % 25’i her yıl işlerini değiştirmektedir. Üçgenin üçüncü yanı ise, aktif işgücü piyasası politikasıdır. Tüm işsizlere rehberlik, iş veya eğitim sunmak için etkili bir sistem mevcut bulunmaktadır. Ayrıca, Danimarka GSYİH’sinin yaklaşık % 1,5’ini aktif işgücü piyasası politikalarına harcamaktadır (Denmark.dk, 2017).

Danimarka güvenceli esneklik modeli, sosyal taraflar arasında asırlık bir sosyal diyalog ve müzakere geleneğine dayanmaktadır. İşgücü piyasasının gelişimi, Danimarka toplu pazarlık modeline çok fazla şey borçludur; bu da üretim ve piyasa koşullarını dikkate alarak kapsamlı çalışan korumasını sağlamıştır. Danimarka modeli, iki ana organizasyon olan Danimarka İşçi Sendikaları Konfederasyonu (LO) ve Danimarka İşverenler Konfederasyonu (DA) başkanlığındaki sosyal taraflar tarafından desteklenmektedir. Örgütler İstihdam Bakanlığı ile iş birliği içinde ortaklaşa, AB’de güvenceli esneklik ilkelerinin geliştirilmesine katkıda bulunmuş ve AB Üye ülkeleri için yol gösterici olmuştur.

Ayrıca Avrupa istihdam politikası literatüründe “Danimarka mucizesi”, “Danimarka esneklik-güvence dengesi modeli”, “Danimarka işgücü piyasası modeli” olarak da bahsedilen model Birleşmiş Milletler, Uluslararası Çalışma Örgütü, Avrupa Birliği ve OECD gibi uluslararası kuruluşların hazırladığı çeşitli rapor ve tavsiye kararlarında kendisine yer bulmaktadır.

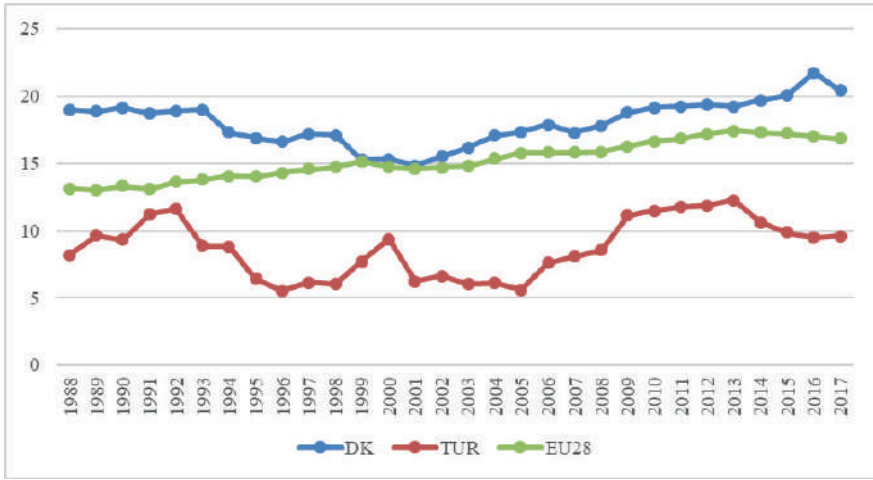
Grafik 3: Danimarka'da İşsizliğin Seyri (%)



Kaynak: OECD, <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm> (Erişim: 17.08.2018)

Avrupa İstihdam Stratejisi kapsamında özellikle kriz öncesi dönemde % 5'in altında seyreden işsizlik oranlarıyla Danimarka, diğer Avrupa ülkelerine örnek teşkil etmiştir (bkz. Grafik 3). 2008 küresel kriziyle birlikte bir miktar artış göstermiş ve % 7 seviyesini görmüşse de takip eden dönemde işsizlik oranı tekrar % 5 seviyesine inmiştir. Bu oranların sağlanması şüphesiz güvenceli esneklik modelinin başarısıdır. Güvenceli esnekliğin amacı, iş güvencesinden ziyade istihdam güvencesini arttırmaktır. Model, işverenlerin esnek bir işgücü sağlamasının yanı sıra işsizlik ödeneği sistemi ve aktif bir istihdam politikası emniyet ağı elde etmenin ikili avantajlarına da sahiptir. Danimarka 5,7 milyonluk nüfus ve 3 milyona yaklaşan işgücüyle kişi başına 47,500\$ yıllık geliri sağlayabilmektedir. Daima yüksek istihdam düzeyi ve verimli iş piyasaları sayesinde küresel rekabet raporlarında üst sıralarda yer almayı başarabilmektedir. Hem kadınlar hem de erkeklerde % 70 seviyesinde işgücüne katılım oranları gerçekleştirebilmektedir. Ayrıca en yüksek kısmi zamanlı çalışma imkânları sunan dinamik yapısıyla (bkz. Grafik 4) Danimarka işgücü piyasası, istihdam güvencesi ve sosyal koruma standartlarından taviz vermemeyi başarmaktadır.

Grafik 4: Danimarka’da Part-Time İstihdam (%)



Kaynak: OECD, <https://data.oecd.org/emp/part-time-employment-rate.htm> (Erişim: 17.08.2018)

Grafik 4’da görüleceği gibi Danimarka part-time çalışma açısından da Avrupa Birliği ve Türkiye’nin üzerinde oranlara ulaşmış durumdadır. 2017 yılı itibariyle toplam istihdam içinde part-time çalışanların oranı % 20’nin üzerindedir. Bu oranla AB-28 ortalamasından % 5 daha yüksek, Türkiye’deki part-time istihdamın ise yaklaşık iki katına ulaşmaktadır.

Danimarka Modeli her ne kadar başarılı ve örnek gösterilen bir uygulama olsa da günümüzde bu modelin birçok sorunla karşı karşıya bulunduğu ve gelecekte bu sorunların artarak süreceğini gösteren işaretlerin varlığı da söz konusudur. Danimarka Modelini sembolize eden “Altın Üçgen”in bir ayağını temsil eden esnek işgücü piyasalarının karşı karşıya olduğu en önemli sorun, küreselleşmenin ortaya çıkardığı yeni koşullardır. Küreselleşme sonucunda daha ucuz ülkelere kayan yatırımlar, gelecekte yeni işlerin yaratılmasının önündeki en önemli engel olarak görülmektedir. Bugün sadece düşük vasıflı geleneksel sektördeki işlerde değil, hizmet sektöründeki yüksek vasıf gerektiren işlerin de düşük maliyetle üretim yapan, özellikle Doğu Avrupa ve Güney Doğu Asya’daki ülkelere kayma endişesi, Danimarka’da son yılların önemli bir tartışma konusu haline gelmiştir.

Ancak şunu da söylemek gerekir ki, Danimarka şimdiye kadar küreselleşmenin yarattığı olumsuzluklarla mücadelede önemli başarılar kaydetmiştir. Bunun en önemli örneği, tekstil sektöründeki taşeronlaşmadır. 1975-2000 döneminde bu sektördeki istihdam % 80 oranında düşmüş, yaklaşık 50 bin iş azalmıştır. Bununla birlikte, işsiz kalanların üçte ikisi bir

yıl içerisinde yeni bir iş bulmayı başarmıştır. Araştırmalar göstermektedir ki, Danimarka'da taşeronlaşma kısa vadede iş kayıplarına neden olurken, uzun vadede yeni işler yaratmış ve ekonomik büyümeyi hızlandırmıştır. Bu sistemin işletmelerin çalışanları eğitmesi konusundaki motivasyonlarını azalttığı da söylenebilir. Çalışanlar arasında mobilitenin bu denli yüksek olduğu bir ortamda nitelik düzeyi yüksek olan çalışanlar, kendilerine cazip bir iş teklif edildiğinde işlerinden kolaylıkla ayrılmaktadırlar. Dolayısıyla yüksek sayısal esneklik, aynı zamanda işletme için çalışanlarını kaybetme riskinin de artması anlamına gelecektir. Doğal olarak bu risk, işletmelerin eğitim yatırımı yapmaları konusunda isteksiz davranmalarına yol açmakta ve sonuçta işgücü mobilitelerinin yüksek olması işgücünün eğitim düzeyi üzerinde olumsuz bir etki yaratmaktadır.

2.3.3. Hollanda

Hollanda, Kuzeybatı Avrupa'daki en esnek emek piyasalarından birine sahiptir. Eurostat tarafından üretilen istatistiklere göre, Hollanda'da, İrlanda ve Birleşik Krallık'tan daha fazla serbest çalışan bulunurken, büyük bir kayıtdışı ekonomiye sahip olan İtalya, Yunanistan ve Portekiz'in ise hemen altında yer almaktadır (Hatfield, 2015: 8). Hollanda'daki geçici çalışanların oranı da AB ortalamasının çok üzerindedir. Hollanda'nın geçici sözleşmelerde İspanya ve Portekiz'den sonra, en yüksek orana sahiptir ve bu oranı son on yılda en fazla arttan ülke olmuştur (Kösters ve Smits 2015: 135-136). 2003 ile 2015 yılları arasında Hollanda'da esnek çalışanlar sayısı 2,1 milyondan 3,2 milyona yükselmiş ve Polonya, Yunanistan, İspanya, Portekiz ve İtalya'nın ardından esnek çalışanlar arasında altıncı sırada yer almıştır. Aynı zamanda, Hollanda'daki çalışanların hemen hemen % 70'in daimî bir iş sözleşmesine sahip olduğunu söylemek mümkündür (ETUI, 2017).

Beer ve Verhulp (2017) tarafından hazırlanan bir raporda, Hollanda emek piyasasında esnek çalışmanın yeri hakkında önemli bilgiler verilmektedir. Bu rapora göre, Hollandalı işçilerin % 40'ı esnek işçiler olarak nitelendirilebilir (8,3 milyon çalışan bir nüfusta 3,3 milyon). Esnek işçilerin neredeyse üçte biri (% 31) işvereni olmayan diğer ifadeyle kendi hesabına çalışanlardan oluşmaktadır. Ardından, sürekli çağrı ve geçici acentelik çalışanları (% 17) ve geçici işçi veya olası geçici işçiler (% 13) gelmektedir. Son birkaç yıldır, çok yüksek sayıdaki çalışanın bu üç kategoriye girmesi, 2003 ile 2015 yılları arasında bir milyondan fazla esnek çalışanın artışını açıklamakta önemli ölçüde yardımcı olmaktadır (Deer ve Verhulp, 2017: 7-8).

Esnek çalışanların yoğun olarak bulunduğu sektörler tarım (serbest meslek sahiplerinin en fazla temsil edildiği, işgücünün % 70'inden fazlası), konaklama/

ikram sektörü (% 65) ve boş zaman, spor ve kültür sektörü (% 60’ın biraz üzerindedir)’dür. Ülkede esnek işçilerin cinsiyet dağılımına bakıldığında, kadınların erkeklerden biraz daha az etkilendiğini görülmektedir. Ancak bu oran, erkek esnek çalışanlar arasında serbest meslek sahiplerinin (neredeyse % 50) yüksek oranı ile açıklanmaktadır. Esnek çalışma nesiller tarafından eşit olmayan bir şekilde dağılmakta ve en çok uç yaş gruplarını etkilemektedir. 15-25 yaş arasındaki işçilerin neredeyse % 70’i bu kategoriye girmektedir ve 65 yaş ve üzerindeki işçilerin % 80’den fazlasını oluşturmaktadır. Ancak yaşlı esnek çalışanların daha çok serbest çalışanlar kategorisinde temsil edildiği, gençlerin ise aksine değişken çalışma saatlerine sahip işçiler şeklinde temsil edildiği vurgulanmalıdır.

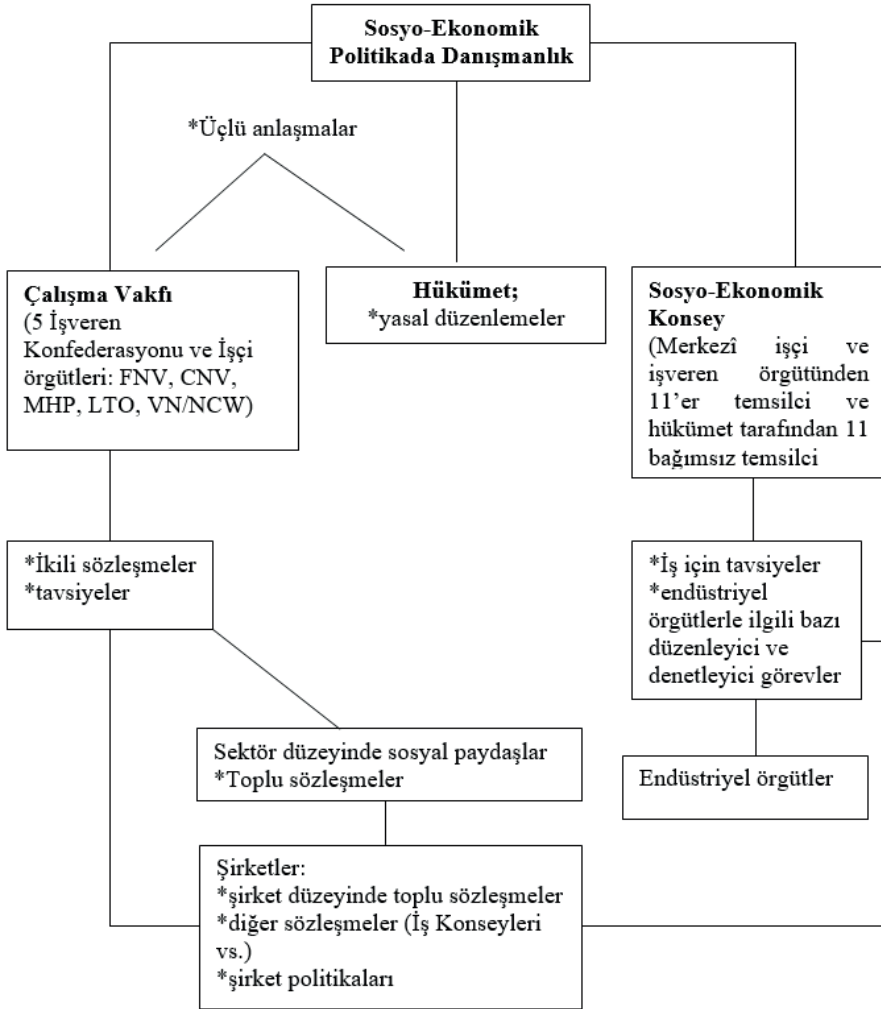
Beer ve Verhulp (2017), esnek çalışma eğilimini eğitim seviyesine göre analiz etmiştir: Hollanda toplumunun tamamını etkilemekle birlikte, düşük eğitim seviyesine sahip Hollandalılar ile bir dereceye yüksek sahip olanlar arasında yaklaşık % 10’luk bir fark bulunmaktadır. Yükseköğrenim seviyesine erişen esnek çalışanlar arasında kendi hesabına çalışanlar yine yoğun olarak temsil edilmektedir. Yabancı kökenli işçiler ise, yerleşik Hollandalılara nispeten daha esnek çalışanlardır.

İki yıldan sonra geçici bir sözleşmenin kalıcı hale getirilmesi gereken Hollanda iş yasası, Belçika, Almanya ya da İsveç gibi benzer bir sosyal güvenlik sistemine sahip diğer ülkelerin mevzuatından çok farklı değildir. Bununla birlikte, bu ülkelerdeki esnek istihdam seviyesi Hollanda’dakinden belirgin şekilde daha düşüktür. Son yıllarda serbest çalışanlardaki patlamanın, bu kategori için son derece olumlu olan Hollanda vergi sisteminden kaynaklandığı ifade edilebilir. Bu şartlar altında Hollanda güvenceli esneklik sisteminin önemli bazı göstergeleri şu şekilde özetlenebilir:

- Hollanda’daki esnek istihdam (esnek sözleşmeler ve serbest çalışanlar), 2003 ile 2015 yılları arasında 2,1 milyon kişiden 3,2 milyon kişiye çıkmış, başka bir ifadeyle yaklaşık % 50 artmıştır.
- En güçlü artış çağrı üzerine çalışma sözleşmeleri gibi değişken çalışma süresine sahip sözleşmelerde gerçekleşmiştir. (2003-2015 arasında bu sayı ikiye katlanmıştır)
- Esnek istihdamın güçlü bir şekilde büyümesi AB üyesi ülkeler arasında yaygın bir fenomen değildir. On yıl önce, Hollanda’daki esnek istihdam, eski AB-15 ülkelerindeki ortalamadan daha küçük iken 2015’te AB-15 ortalamasından oldukça yüksek noktasına gelmiştir.

- Sürekli ve esnek istihdam ile AB mevzuatı arasında AB üyesi ülkeler arasında esnek istihdam boyutu arasında herhangi bir ilişki bulunmamaktadır.
- İki yıldan sonra geçici bir sözleşmenin kalıcı bir sözleşme haline gelmesi gerektiğini öngören Hollanda yasası, Almanya, Belçika ve İsveç gibi çeşitli ülkelerdeki mevzuattan farklılık göstermezken, bu ülkelerde esnek çalışanlar Hollanda'ya göre çok daha azdır.
- Hollanda mali sistemi, personelsiz serbest çalışanlar için son derece elverişlidir.
- Esnek bir sözleşmeyle çalışanların profili, personelsiz kendi hesabına serbest çalışanlar profilinin aksi görüntüsündedir. Esnek çalışanlar göreceli olarak genç, düşük eğitilmiş, kadın ve evde yaşıyorken; kendi hesabına serbest çalışanlar daha yaşlı, ebeveyn, yüksek eğitilmiş ve erkektir.
- Esnek istihdama giren beş kişiden sadece ikisi beş yıl içinde kalıcı bir iş bulmaktadır.

Bu başarılı performansın altında *overlegeconomie* olarak da anılan danışma ve müzakereye dayalı ekonomik model yatmaktadır. Bu model, farklı seviyelerde sosyal taraflar ve hükümet ile merkez düzeydeki sosyal taraflar arasındaki devam eden istişare ve müzakere süreçlerine dayanmaktadır. Bu süreçte iki önemli merkezi kurum bulunmaktadır. Bunlar, Sosyo-Ekonomik Konsey (Sociaal-Economische Raad, SER) ile Çalışma Vakfı (Stichting van de Arbeid, STAR)'dır. Her iki organ da sosyo-ekonomik politika oluşturma ve mevzuat alanında danışmanlık görevine sahiptir. Bunların şu anki statüleri ve önemleri kıyaslandığında Çalışma Vakfı, Sosyo-Ekonomik Konsey'den çok daha fazla siyasi ilgi alanı içerisindedir. Çalışma Vakfı (kaynağını kamu hukukundan alan Sosyo-Ekonomik Konsey'in aksine) İkinci Dünya Savaşı (1945) sonunda kurulan ve kaynağını özel hukuktan alan bir organizasyondur. Üyeleri işveren ve işçi örgütlerinin en büyük konfederasyonlarıdır. Sosyo-Ekonomik Konsey'den farklı olarak, Çalışma Vakfı'nda hükümetin temsilcisi bulunmamaktadır (Cook, 2001: 911). Vakıf, üyelerinin emek ve endüstriyel ilişkiler alanındaki ilgili konuları tartıştığı bir forum imkânı sunmaktadır. Bu tartışmalardan bazıları, Vakıf endüstri ya da bireysel şirketler düzeyinde toplu pazarlık anlaşmaları yapan işverenler ve sendikalar için hareket tarzı önerdiği deklarasyonlar yayınlamaktadır. Vakıf, talep üzerine hükümete işle ilgili konularda da tavsiyelerde bulunmaktadır. Ayrıca tüm Hollandalı korporatist kurum ve uygulamaların, hristiyanlıktan, özellikle de Katolik organik sosyal düşünceden güçlü kökleri bu yapılarda da öne çıkmaktadır (Wilthagen, 1998: 3).



Şekil 5: Hollanda Sosyo-Ekonomik Politika Yönetişim Şeması

Kaynak: Wilthagen (1998), “Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?”, Berlin: WZB Discussion Paper, s.7.

Esneklik ve güvence birleşimi olarak Hollanda’da güvenceli esneklik kavramının ortaya çıkışı, önceden ayrılmış bazı alanların ve politika oluşturma çizgilerinin giderek birbirine karıştığı sosyo-hukuki ve politik bir süreç olarak düşünülebilir. Yeni ve gelişmiş bilgi ve anlayışlara dayanan bu bağ, büyük ölçüde, iyi bilinmekte ve bilinçli olarak tercih edilmektedir. Bununla birlikte, önemli ölçüde, bir yandan sürecin beklenmedik bir biçimde gelişen, yani siyasi ve ekonomik bağlamda gelişmelere bağımlı ve koşullu olması ve

diğer yandan sosyal taraflar arasında ile hükümet arasındaki görüşmelerin sonuçlarına bağımlı olması beklenmektedir.

Hollanda, Avrupa'nın esnek istihdam şampiyonu bir ülkedir. Hollanda'daki kalıcı sözleşmelerle çalışanların oranı son yıllarda sürekli düşüş göstermektedir. Bu sözleşmelerin yerine geçici sözleşmeler, acente işleri ve serbest meslek sahipleri veya bunların kombinasyonları konulmaktadır. Geçici işçilerin çoğunluğu kalıcı bir sözleşmeye sahip olmak isterken, birçok serbest meslek çalışanı işgücü piyasasındaki konumlarına değer vermektedirler.

Türkiye’de Emek Piyasası Reformları ve Güvenceli Esneklik

3.1. TÜRKİYE EMEK PİYASALARININ GENEL DURUMU

3.1.1. Türkiye’de İstihdamın Yapısı

3.1.1.1. *İstihdam ve İşsizlik*

Türkiye’de işgücünde yıllar itibari ile aktif nüfusa da paralel olarak bir artış yaşandığı görülmektedir. İşgücünün cinsiyet olarak dağılımında erkek işgücünün kadın işgücüne nazaran önemli bir ağırlığı bulunmaktadır. Türkiye için, çalışma çağındaki nüfus kurumsal olmayan sivil nüfus içindeki 15 ve daha yukarı yaştaki nüfus olarak tanımlanmıştır. Türkiye’de 15 ve daha yukarı yaştaki nüfus 2018 Ağustos ayında yaklaşık 60,733 milyon olarak belirlenmiştir.

Tablo 5: İşgücü Piyasasında Gelişmeler

Yıllar	15 ve daha yukarı yaştaki nüfus	İşgücü	İstihdam edilenler	İşsiz	İşgücüne dahil olmayan nüfus	İşgücüne katılma oranı (%)	İşsizlik oranı (%)	Tarım dışı işsizlik oranı (%)	İstihdam oranı (%)
2005	48 356	21 691	19 633	2 058	26 665	44,9	9,5	12,0	40,6
2006	49 275	21 913	19 933	1 980	27 362	44,5	9,0	11,1	40,5
2007	50 177	22 253	20 209	2 044	27 925	44,3	9,2	11,2	40,3
2008	50 982	22 899	20 604	2 295	28 083	44,9	10,0	12,3	40,4
2009	51 833	23 710	20 615	3 095	28 124	45,7	13,1	16,0	39,8
2010	52 904	24 594	21 858	2 737	28 310	46,5	11,1	13,7	41,3
2011	53 985	25 594	23 266	2 328	28 391	47,4	9,1	11,3	43,1
2012	54 961	26 141	23 937	2 204	28 820	47,6	8,4	10,3	43,6
2013	55 982	27 046	24 601	2 445	28 936	48,3	9,0	10,9	43,9
2014	56 986	28 786	25 933	2 853	28 200	50,5	9,9	12,0	45,5
2015	57 854	29 678	26 621	3 057	28 176	51,3	10,3	12,4	46,0
2016	58 720	30 535	27 205	3 330	28 185	52,0	10,9	13,0	46,3
2017	59 894	31 643	28 189	3 454	28 251	52,8	10,9	13,0	47,1
2018*	60 733	32 989	29 318	3 670	27 745	54,3	11,1	13,2	48,3

*Ağustos

Kaynak: TÜİK, İşgücü İstatistikleri, http://tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=2262 Erişim: 01.12.2018.

Türkiye’de işgücüne katılma oranı 2005 yılında 44,9 iken, 2006 ve 2007 yıllarında sırasıyla 44,5 ve 44,3 olarak düşüş göstermiş, ancak 2008 yılından itibaren artış göstermiştir. Nitekim 2018 yılı ağustos ayında toplam işgücüne katılma oranı % 54,3 seviyesine kadar yükselmiştir. Yine de kıyaslandığında, işgücüne katılma oranı % 60 üzerinde gerçekleşen OECD ülkeleri ortalamasına nazaran yaklaşık on puan daha aşağıdadır. Benzer biçimde Avrupa Birliği (AB28) ülkeleri ortalaması da %58.4 düzeyinde Türkiye’de ki işgücüne katılım oranlarından yüksek gerçekleşmektedir (OECD, 2018a).

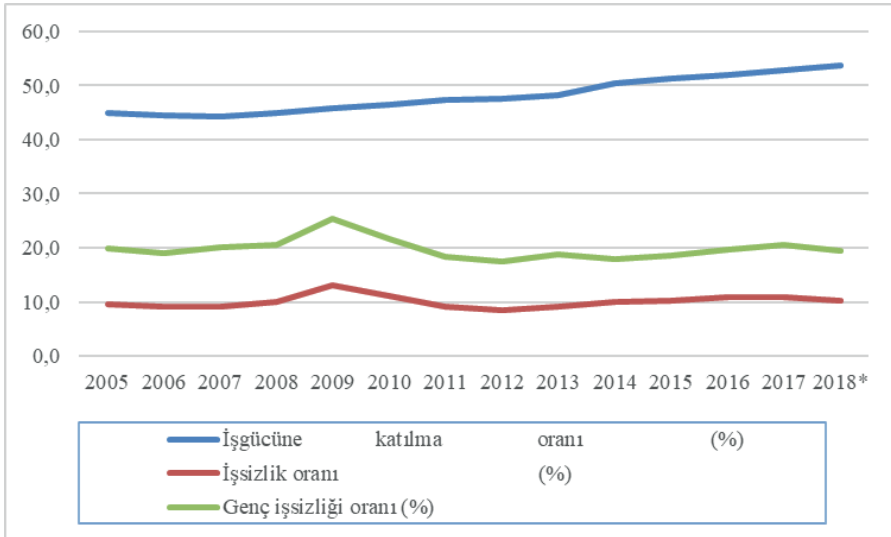
Tablo 6: Türkiye’de İşgücüne Katılma Oranları (%)

	(15+) ve Erkek	(15+) ve Kadın	(15-24) ve Erkek	(15-24) ve Kadın	(15-64) ve Erkek	(15-64) ve Kadın
2014	71,3	30,3	54	27,7	76,6	33,6
2015	71,6	31,5	54,2	29,8	77	35
2016	72	32,5	54,3	30,4	77,6	36,2
2017	72,5	33,6	55,2	31,1	78,2	37,6

Kaynak: TÜİK, İşgücü İstatistikleri, http://tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=2262 Erişim: 01.12.2018.

Kadınların işgücüne katılma oranı düşük olmakla birlikte son yıllarda yükselme eğilimine girmiştir. İstihdamın niteliği, verimlilik, gelirin adil dağılımı, işletmelerin rekabetçiliği gibi birçok konuyu yakından ilgilendiren işgücü katılımının düşüklüğü, Türkiye işgücü piyasasının önemli sorun alanlarından biridir. İşgücü katılım oranı erkekler ve kadınlar arasında büyük farklar bulunmaktadır. Az gelişmiş ekonomilerde daha fazla olmakla beraber gelişmekte olan ekonomilerde kadınların işgücüne dahil olmasının önünde bazı engeller bulunmaktadır. Bunlar düşük ücret, sosyal güvenlikten yoksun olma, düşük eğitim, toplumsal cinsiyet anlayışı, ataerkil zihniyet, ev ve aile sorumlulukları gibi ekonomik ve sosyal sebeplerle olabilmektedir (Zeren ve Kılınç Savrul, 2017: 102). Bu nedenle, erkeklerin işgücüne katılım oranları AB ortalamalarına daha yakın iken kadınların işgücüne katılımları ise çok düşük seviyede seyretmektedir. Türkiye'nin % 30 düzeyinde olan kadınların işgücüne katılımı ile OECD ülkeleri içinde en düşük orana sahip olması bir başka ayırıcı özelliktir. Ayrıca işgücüne katılım ve istihdam oranlarını cinsiyete ve kent ve kır ayrımına göre büyük farklılıklar göstermektedir. Ancak, bu durum yalnızca kadınların işgücüne katılım oranının artmasından değil, aynı zamanda erkeklerin işgücüne katılım oranlarının azalmasından da kaynaklanmaktadır (Kılıç ve Öztürk, 2014: 113).

Grafik 5: Türkiye'de İşsizliğin Seyri



Kaynak: TÜİK, İşgücü İstatistikleri, 2018.

İstihdam oranı istihdamın, kurumsal olmayan çalışma çağındaki nüfus içindeki oranı şeklinde hesaplanmaktadır (TÜİK, 2017; Gündoğan, 2013: 9). Türkiye’de istihdam oranı 2005 yılında % 40,6 iken, 2006, 2007 ve 2008 yıllarında düşüş göstermiş, 2009 yılında ise 39,8 olarak son 10 yılın en düşük oranında gerçekleşmiştir. Ancak, 2010 yılından itibaren istihdam oranlarında artış olmuş, nitekim 2017 yılında istihdam oranı % 47,7 olarak gerçekleşmiştir.

2005 yılında % 9,5 olan işsizlik oranı, 2009 yılında % 13,1’e yükselmiştir. Bu yıldan sonra azalma eğilimine giren işsizlik oranı 2012 yılında % 8,4’e gerilemiş, bu yıldan sonra tekrar yükselme eğilimine girmiştir. Nitekim 2017 Mayıs ayında işsizlik oranı % 10,2 olarak gerçekleşmiştir. 2018 yılında da aynı düzeylerde seyretmeye devam etmiştir. Türkiye’de emek piyasasının en önemli özelliklerinden birisi de genç ve eğitilmiş nüfusta yaşanan yüksek işsizlik düzeyidir. İşsiz kalan eğitilmiş gençlerin çok büyük kısmı okulu yeni bitiren ve işgücüne yeni katılanlardan oluşmaktadır. Bu oran bize emek piyasasının eğitilmiş gençler için yeni işler yaratmakta güçlük yaşadığını göstermektedir.

3.1.1.2. İşgücünün Cinsiyet Dağılımı

Türkiye’de işgücüne katılma oranları değerlendirildiğinde göze çarpan en önemli özellik kadın ve erkekler arasında işgücüne katılma oranları arasındaki ciddi farklılıklardır. 2017 yılı itibarıyla 15 ve üstü yaştaki işgücünün işgücüne katılma oranları ele alındığında erkekler % 72,5 oranında işgücüne katılırken, kadınlar da bu oran % 33,6 olarak gerçekleşmiştir. Kadınların işgücüne katılma oranı giderek artan oranlarda gerçekleşse de erkeklerin oranının yaklaşık yarısı oranında kalmaktadır. 15-24 yaş aralığındakiler açısından değerlendirildiğinde ise erkeklerin işgücüne katılma oranının % 55,2 olarak nispeten daha düşük seyrettiği görülmektedir.

Tablo 7: Türkiye’de Cinsiyete Göre İşgücüne Katılım Oranları

(15+) ve Erkek	(15+) ve Erkek	(15+) ve Kadın	(15-24) ve Erkek	(15-24) ve Kadın	(15-64) ve Erkek	(15-64) ve Kadın
2014	71.3	30.3	54	27.7	76.6	33.6
2015	71.6	31.5	54.2	29.8	77	35
2016	72	32.5	54.3	30.4	77.6	36.2
2017	72.5	33.6	55.2	31.1	78.2	37.6

Kaynak: TÜİK, İşgücü İstatistikleri,

3.1.1.3. İşgücünün Vasıf Düzeyi

İşgücüne katılımın eğitim durumlarına göre nasıl değiştiği ise bir başka önemli konudur. Buna göre Türkiye’de eğitim durumu arttıkça işgücüne katılımın da güçlü biçimde arttığı görülmektedir. Yüksek öğrenime sahip kadınlarda işgücüne katılım % 72,3 erkeklerde ise %86,1 olarak gerçekleşmektedir. Açıkça görülmektedir ki eğitim işgücüne katılımı doğrudan etkileyen bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 8: İşgücüne Katılımın Kompozisyonu

Yıllar		Okur-yazar olmayanlar		Lise altı eğitilmişler		Lise		Mesleki veya teknik lise		Yüksek-öğretim	
		Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın
2014	Yıllık	33.6	16.0	68.9	25.8	71.0	31.9	80.4	39.8	85.0	71.3
2015	Yıllık	30.9	16.1	68.8	26.6	71.3	32.7	81.1	40.8	86.2	71.6
2016	Yıllık	30.4	15.2	68.9	27.2	71.2	33.7	81.6	41.4	86.4	71.3
2017	Yıllık	32.4	15.9	69.3	27.7	71.6	34.3	81.0	42.6	86.5	72.7
2018	Eylül	31.1	16.7	70.5	29.0	73.0	33.2	81.1	43.4	86.1	72.3

15-24 yaş aralığındakiler açısından değerlendirildiğinde ise erkeklerin işgücüne katılma oranının % 55,2 olarak nispeten daha düşük seyrettiği görülmektedir.

Tablo 9: Türkiye’de Cinsiyete Göre İşgücüne Katılım Oranları

(15+) ve Erkek	(15+) ve Erkek	(15+) ve Kadın	(15-24) ve Erkek	(15-24) ve Kadın	(15-64) ve Erkek	(15-64) ve Kadın
2014	71.3	30.3	54	27.7	76.6	33.6
2015	71.6	31.5	54.2	29.8	77	35
2016	72	32.5	54.3	30.4	77.6	36.2
2017	72.5	33.6	55.2	31.1	78.2	37.6

Kaynak: TÜİK, İşgücü İstatistikleri,

Öztürk (2018) Türkiye’de işgücüne katılımın bölgesel farklılıklar açısından incelediği çalışmasında sanayi ve hizmet sektörünün ağırlıklı olduğu bölgelerde işgücüne katılımın en önemli belirleyicilerinin eğitim düzeyi olduğu tespit etmiştir. Bu nedenle eğitime ulaşım ve eğitim düzeyinin artırılması işgücüne katılımın artırılması açısından en önemli faktör olarak önemini korumaktadır. Kadınların eğitiminin yine sanayi sektörünün yoğun

olduğu bölgeler açısından önemli bir etken olduğu ifade edilmektedir. Öte yandan çalışmada bağımlılık oranının azaltılmasının işgücüne katılım üzerinde olumlu etkisi yapacağı tahmininde bulunulmuştur. (Öztürk, 2018: 163). Ayrıca kadının evdeki iş yükünü etkileyen, evde bakıma muhtaç okul öncesi yaşta bir çocuk ya da engelli veya yaşlı bir bireyin bulunmasının, kadın istihdamı önündeki en önemli engellerden biri olduğu da başkaca çalışmalarda vurgulanmıştır (Korkmaz, 2016: 326; Kılıç ve Öztürk, 2014: 127).

3.1.1.4. İstihdamın Sektörel Dağılımı

Ekonomik faaliyetleri tarım, sanayi ve hizmetler olmak üzere üç sektör altında tasnif etmek mümkündür. İstihdamın sektörel dağılımı incelendiğinden 2005 yılında tarımın istihdamdaki payı % 25,5 iken 2018 yılında bu oran % 19,2’ye gerilemiştir. Tarımın toplam istihdamdaki payı nispi olarak azalmakla birlikte tarım sektörünün ekonomi içindeki payıyla birlikte değerlendirildiğinde bu oranın hala yüksek seviyede seyrettiği ifade edilebilir. Aynı dönemde sanayinin istihdamdaki payı % 21,6’dan % 19,6’a gerilemiştir. Hizmet sektörünün istihdamdaki payı ise 2005 yılında % 47,3 iken 2018 yılında % 54’e yükselmiştir.

Tablo 10: İstihdamın Sektörel Dağılımı

	Tarım %	Sanayi %	Hizmetler %	İnşaat %
2005	25.5	21.6	47.3	5.6
2006	23.3	21.9	48.8	6.0
2007	22.5	21.8	49.6	6.1
2008	22.4	22.0	49.5	6.0
2009	23.1	20.3	50.4	6.3
2010	23.3	21.1	49.1	6.6
2011	23.3	20.8	48.7	7.2
2012	22.1	20.5	50.2	7.2
2013	21.2	20.7	50.9	7.2
2014	21.1	20.5	51.0	7.4
2015	20.6	20.0	52.2	7.2
2016	19.5	19.5	53.7	7.3
2017	19.4	19.1	54.1	7.4
2018*	19.2	19.6	54.0	7.2

*Kaynak: TÜİK, 2018 *Haziran*

Ülkeler arası farklılıklar, ulusal yasalarla ne biçimde oluşturulduğuna, mevcut yasaların uygulanma düzeyine ve hükümet politikalarının belirli

politik amaçları ne kadar izlediğine bağlı olarak değişmektedir. Bu farklılıklar, işgücü piyasasının farklı paydaşlarının dengelenmiş taleplerini, işçilerinin haklarını ve üretim yapısının taleplerine göre işveren ihtiyaçlarını yansıtan göstergelerdir.

İşgücü piyasası kurumları açısından istihdamı koruma mevzuatı, işgücü piyasasının yapısını ve işleyiş mekanizmalarını etkileyen önemli bir kurumsal çerçeve sunmaktadır. Bu yüzden zaman zaman istihdam yaratılmasını kısıtlayan ve piyasa işleyişini bozucu katılıklara neden olabilmektedir. İşgücü piyasası düzenlemeleri, işgücü piyasası kurumu ya da emek piyasası politikalarının bir unsuru olarak, ücret düzenlemelerini, zorunlu sosyal ödemeleri, işsizlik sigortası sistemini ve iş hukukunun getirdiği farklı düzenlemeleri kapsamaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin emek piyasalarını sanayileşmiş ülkelerden ayıran bazı ortak özellikler bulunmaktadır (Cazes, 2015: 157);

- Hızla genişleyen nüfus ve büyüyen işgücü
- Görece düşük işsizlik seviyesi içinde gizlenen yüksek eksik istihdam
- Büyük kentlerde toplanmış kayıt dışı iş piyasası ve sosyal güvenlik ile düzenli istihdam imkanlarından yararlanamayan işçileri barındıran kırsal ekonomi
- Düşük verimlilik ve düşük ücretler dolayısıyla yüksek oranda çalışan yoksullar
- Cinsiyet ayrımcılığı, kayıt dışı ve ücretsiz işlerde yoğunlaşmış kadın istihdamı
- Yetişkinlere oranla daha yüksek genç işsizliği, eksik istihdam edilen genç nüfustur.

3.1.3. Türkiye’de Esnek Çalışma

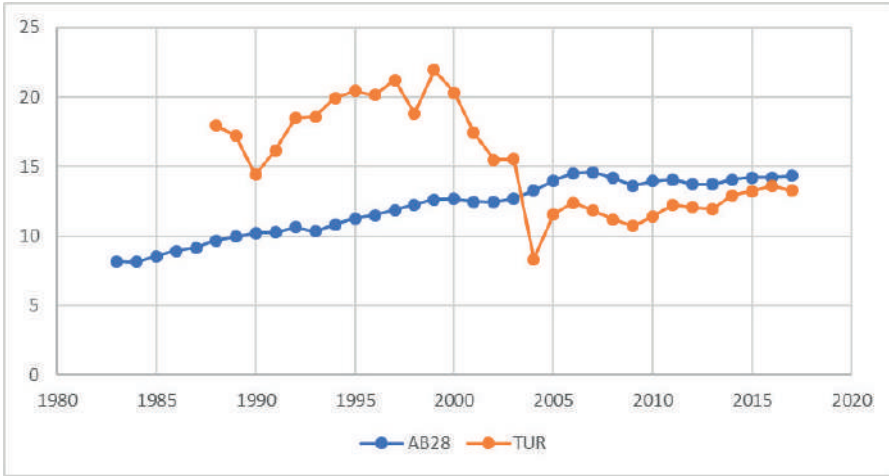
3.1.3.1. Türkiye’de Geçici İstihdam

Türkiye’de emek piyasasının deregülasyon ihtiyacı, öncelikle işveren örgütlerinin yoğun baskısıyla gündeme gelmiştir. İşçi örgütleri, böyle bir ihtiyaçtan bahsetmedikleri gibi, ilgili örgütlerin çoğunlukla mevcut durumu korumacı bir pozisyon aldıkları da görülmektedir. 1980’li yıllardan başlayarak yükselen sanayi ve hizmetler üretimi, aynı döneme paralel olarak gelişen kırdan kente göç ve nüfus artışı gibi değişimler ile başta İstanbul olmak üzere yeni gelişen sanayi şehirlerinde derinleşen bir işgücü piyasasının oluşmasına olanak tanımıştır. İşverenler, mevcut hale gelen işsizler ordusunun maliyet azaltıcı baskısından yararlanabilmek için esnek çalışma biçimleri başta

olmak üzere işgücü piyasasını esnekleştiren uygulamaların yasal imkânlarla desteklenmesi çabalarına girişmişlerdir. Başta TISK olmak üzere tüm işveren kuruluşları her fırsatta bu yönde kamuoyu oluşturma gayretinde olmuşlardır.

Ekonomide yaşanan çeşitli sorunları azaltacak, işsizlik sorununa kökten bir çözüm olacak sihirli bir anahtar olarak işgücü piyasalarının serbestleşmesi olarak lanse edilmiş, bunun karşısında tüm sorunların kaynağı olarak var olan koruyucu yasal mevzuat sorgulanmıştır. Aynı dönemde paralel bir söylem olarak OECD gibi kuruluşlar yayınladıkları çeşitli raporlar da benzer politikaları tavsiye etmektedirler. Özellikle koruma mevzuatının yasal çerçevesinin baz alındığı bu tür çalışmalarda Türkiye ve Portekiz en katı mevzuata sahip (dolayısıyla yüksek işsizlik oranına sahip) ülkeler olarak işaret edilirken, İrlanda gibi ülkeleri esnek mevzuat ve düşük işsizlik oranıyla övülmektedir.

Grafik 6: Türkiye’de Geçici İstihdam



Kaynak: OECD, <https://data.oecd.org/emp/temporary-employment.htm> (Erişim: 26.01.2017)

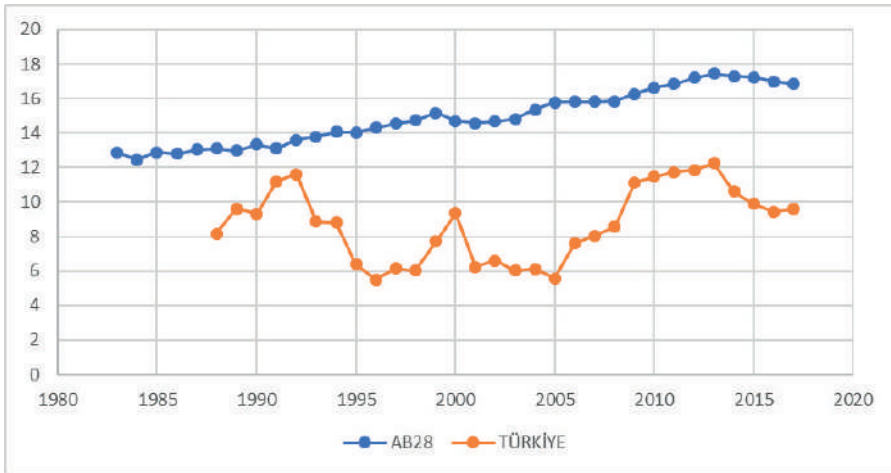
Oysa Grafik 6’dan da anlaşılacağı gibi günümüz Türkiye’sinde bağımlı çalışanların % 13,22’si geçici istihdam edilmektedir. 1988 yılında yaklaşık % 19 olan bu oran yıllar itibariyle giderek artmış 1999 yılında yaklaşık % 22’ye ulaşmıştır. 1999 sonrası hızlı bir azalma gösteren geçici istihdam 2004 yılı itibariyle tarihinin en düşük seviyesi olan % 8,31 seviyesine kadar gerilemişse de sonraki yıllarda tekrar artışa geçerek 2006 AB-28 ortalamasını yakalamış ve birkaç yıl ortalamaya yakın seyretmiştir. 2013 yılı ve sonrasında AB-28 ortalamasından uzaklaşmakta ve AB-28 ortalamasının

üzerinde seyretmektedir. 2015 itibariyle bağımlı çalışanların % 13,22'sinin geçici istihdam edildiği ve iş hukuku şemsiyesi altında bulunmadığını varsayabileceğimiz Türk işgücü piyasasının bu açıdan çok katı olduğunu söylemek pek de gerçekçi görünmemektedir. 2004 yılında geçici istihdamın AB-28 ortalamasının altına düşmesine sebep olan faktörün 2003 yılında yürürlüğe giren 4857 sayılı yeni İş Kanunu olduğu ileri sürülebilir.

3.1.3.2. Türkiye'de Part-Time İstihdam

Türkiye'de part-time çalışma oranı ise daima AB-28 ortalamasının altında seyretmektedir. 1992 yılında % 12 seviyesine yaklaşan oran sonraki yıllarda giderek düşmüş ve 1996 yılında minimum seviyeye ulaşmıştır. 2001 krizinin öncesinde ekonomik iklimin etkisiyle olsa gerek 2000 yılında yeniden yukarıya sıçramış olsa da devam eden yıllarda asgari seviyelerine geri dönmüştür. 2006 ve sonrası dönemde istikrarlı şekilde artan part-time istihdam oranı 2013 yılında zirveye ulaşmış (% 12 üzeri) ancak sonraki yıllarda bu düzeyde kalmadan azalarak devam etmiştir.

Grafik 7: Türkiye'de Part-Time İstihdam



Kaynak: OECD, <https://data.oecd.org/emp/part-time-employment-rate.htm>, (Erişim: 26.01.2017).

Türkiye'de part-time istihdamın bu seyrinden hareketle, emek piyasaları açısından ulaşabileceği oranda yaygınlaşmadığı gözlenmektedir. OECD ortalamasıyla kıyaslandığında, neredeyse yarı yarıya seyreden part-time çalışma özellikle İspanya gibi bu oranın yüksek olduğu ülkelerle kıyas kabul edilmeyecek düzeyde kalmaktadır.

3.1.4. Türkiye’de İstihdam Mevzuatının Katılığı

İstihdam koruma mevzuatı kilit bir işgücü piyasası kurumudur. Geçtiğimiz on yıllar boyunca, istihdam koruma mevzuatı artan küresel rekabet ve özellikle 2008-2018 yıllarındaki krizler bağlamında yüksek işgücü piyasası esnekliği açısından önemi artmıştır. Birçok ülke, özellikle en savunmasız gruplar arasında istihdam yaratmayı ve işsizliğin azaltılması umuduyla istihdam koruma mevzuatı reformlarını kabul etmiştir. İstihdam koruması mevzuatının rolü çeşitli bağlamlarda değerlendirilirken, etkisinin işsizlik, verimlilik veya ekonomik büyüme açısından incelenmesine rağmen en tartışmalı iş piyasası kurumlarından biri olmaya halen devam etmektedir (Betcherman, 2013: 3).

Ülkemizde ise iş güvencesinin derecesi, işyerinde istihdam edilen işçi sayısına bağlı olarak değişmektedir. Esneklik tartışmalarında ulusal karşılaştırmalar söz konusu olduğunda, bakılması gereken önemli bir gösterge de sektörler ve cinsiyetler arası ücret farklılaşmalarıdır. Sektörler arasında yakınsayan ve katılaştıran ücretler, sektörlerde emek verimliliğinin farklılaşacağı varsayımı altında, beklenen esnekleşmenin gerçekleştirilemediğinin işareti olarak görülmektedir. Bir ülkede sektörler ve cinsiyetler arasında büyük ücret farklılıkları oluşabiliyorsa, ülkeler arası karşılaştırmalarda bu ülkenin daha esnek çalışma şartlarına sahip olduğu söylenebilmektedir (Goldin, 2015: 4-8).

Türkiye’de işgücü piyasasının istihdamı koruma mevzuatı açısından katı olduğu sıkça öne sürülmektedir. Ancak bu görüş son yıllarda gerek İş Kanunu’nda yapılan kısmi süreli çalışmaya ilişkin düzenlemeler olsun, gerekse de özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisinin kurulmasına olanak tanıyan düzenlemelerle oldukça büyük bir dönüşüm geçirmektedir. Bu açıdan, Türkiye’de esnekliğe ortam sağlayan yasal çerçevenin hazırlandığını öne sürmek mümkündür. Ancak, bu gelişmelere rağmen uluslararası olarak kıyaslandığında halen katı bir çalışma düzenine sahip olduğu da söylenebilir. Bu açıdan öncelikle uluslararası kıyaslama yapma imkânı veren birkaç farklı endekse bu bölümde yer vermek ve oluşturulmuş bu endekslerde Türkiye’nin konumunu tartışmak yararlı olacaktır.

İşgücü piyasalarında esnek istihdam biçimlerinin genişletilmesine dayalı çalışmalar bu alanın son derece tartışmalı ve karmaşık olduğunu vurgulamaktadır. Örneğin IMF ve ILO ortak bir çalışmasında, toplam istihdam içinde yüksek oranda geçici işçi barındıran ülkelerde, işçilerin gelir ve sosyal hakları arasında büyük farklılıklar oluşmakta olduğunu ve uzun dönemde geçici işçilerin giderek daha da güvencesizleştirildiğini, meslek içi eğitim olanaklarından dışlanarak ileride olası istihdam olanaklarını da

yitirmelerine neden olduğunu vurgulamaktadır (ILO-İME, 2010). IMF ve İLO'ya göre, esnekleştirilmiş geçici istihdam biçimiyle birlikte güvence altında olan ve sürekli istihdam edilen işgücünün bir arada bulunması sonucu işsizlik daha da artmakta ve sosyal refah kayıpları yaşanması muhtemel görülmektedir.

3.3.2.1. OECD Esneklik Endeksi

Türkiye’de esnekliğe ortam sağlayan yasal çerçeve oluşturulmuş olmakla beraber, bu gelişmelere rağmen Türkiye’nin bazı uluslararası kıyaslara göre halen katı bir çalışma düzenine sahip olduğu iddia edilmektedir. Bunlardan en önemlisi ise OECD tarafından oluşturulan istihdam koruma mevzuatı katılık endeksidir. İstihdam Koruma Mevzuatı Endeksi’nde 0 ile 6 arasında değerler bulunmaktadır. 0 değer en esnek hali, 6 değer alması ise en katı istihdam koruma mevzuatına işaret etmektedir.

Gerek bazı esnek çalışma biçimlerinin mevzuatta yer almaması, gerekse de mevzuatta yer alan esnek çalışma biçimlerinin kimi sebeplerden dolayı istenilen düzeyde yaygınlık kazanmamış olması nedeniyle, Türkiye’de kayıtlı işgücü piyasasının oldukça katı bir yapıya sahip olduğu düşünülmektedir. Dünyada işgücü piyasalarının esnekliğini değerlendiren ve OECD tarafından yayınlanan İstihdam Koruma Mevzuatı Endeksi de bu tespiti teyit eder niteliktedir. Endeks düştükçe daha esnek bir işgücü piyasasının varlığından söz edilmektedir. İstihdam Koruma Mevzuatı Endeksi verilerine göre; Türkiye geçici istihdam şekillerine ilişkin düzenlemeler konusunda 2013 değerlendirmesi itibariyle OECD ülkeleri içerisinde 5 endeks değeri ile en katı düzenlemelere sahip ülke konumundadır.

Sürekli çalışanların bireysel işten çıkarılması, toplu işten çıkarmalar için özel şartlar ve geçici istihdam biçimlerine ilişkin düzenlemeler dikkate alınarak oluşturulan endekste, Türkiye geçici istihdam biçimlerine ilişkin düzenlemelerde en katı mevzuata sahip ülke olarak görülmektedir. Özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisine dair düzenlemelerin yakın zamanda yapılmış olması, belirli süreli iş sözleşmelerine ilişkin şartlar, süre ve miktar kısıtlamaları bu alanda katılık yaratan temel nedenler olarak öne çıkmaktadır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, özel istihdam bürolarına geçici iş ilişkisi kurma yetkisi veren düzenlemenin, Türkiye’deki geçici istihdam şekillerine ilişkin düzenlemelerde esneklik sağlayarak söz konusu sıralamayı değiştireceği öngörülmektedir. (UIS, 2015: 31).

Toplu işten çıkarmanın tanımı, ilave ihbar şartları, ihbar süresi başlangıcından önceki ilave ertelemeler ile işverenlerin katlandığı diğer maliyetleri içeren toplu işten çıkarmalar için özel gereklilikler alt endeksinde

ise Türkiye, OECD ülkelerinden daha esnek düzenlemelere sahiptir. İhbar prosedürü, ihbar ve kıdem tazminatı, haklı/haksız nedenle işten çıkarmanın tanımı, deneme süresi, haksız nedenle işten çıkarmada tazminat ve azami itiraz süresini dikkate alan sürekli çalışanların bireysel işten çıkarılması *alt endeksinde* ise Türkiye, 40 ülke içerisinde en katı mevzuata sahip 14. ülke konumunda bulunmaktadır. Bu alanda özellikle kıdem tazminatı miktarının yüksekliği işgücü piyasasının katılık düzeyini artırmaktadır. İstihdam Koruma Mevzuatı Endeksinin oluşturulmasında kullanılan kıdem tazminatı verilerine göre Türkiye, OECD ülkeleri arasında Portekiz ile beraber en yüksek düzeyde kıdem tazminatı ödemesini zorunlu tutan ülke konumundadır. (ÜİS, 2015: 32).

3.3.2.2. İş Yapma Kolaylığı Endeksi

Emek piyasalarının düzgün işleyişi için istihdam düzenlemeleri gereklidir. İşçileri keyfi veya adaletsiz muameleye karşı korumak ve işverenler ile işçiler arasında etkin sözleşme sağlamak bu düzenlemelere için ihtiyaç duyulmaktadır. Emek piyasası düzenlemeleri piyasa kusurlarının düzeltilmesine, sosyal uyumun desteklenmesine ve ekonomik verimliliğin teşvik edilmesine yardımcı olabilmekte ve bireysel sözleşmelere ilişkin düzenlemelerden toplu eylem mekanizmalarına kadar geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır. Küresel çalışmalardan elde edilen veriler, emek piyasası düzenlemesinin kayıt dışılık, toplam iş akışı ve şoklara uyum hızı üzerinde potansiyel olarak bir etkisi olabileceğini göstermektedir. Hükümetler için zorluk, çalışma esnekliğini işçinin korunmasıyla dengeleyerek mevzuat ve uygulamadan kaynaklanan katılıkları önlemektir (World Bank, 2012).

İş Yapma Kolaylığı Endeksi ülke ekonomilerini iş yapmak için uygun ortama sahip olma ölçütlerine göre sıralamaktadır. İş yapma ortamı için belirleyici yasal düzenlemelerin, farklı iş adımları için şirketlerin algısına göre kolaylaştırıcı olup olmadığı ölçülmekte, elde edilen veriler sayısallaştırılarak tüm ülkeler için bir endeks haline getirilmektedir. Endeks işe alım, çalışma saatleri, işten çıkarma kuralları ve maliyet gibi bir takım iş kalitesi unsurlarını (işsizlik koruması, doğum izni ve cinsiyete dayalı ayrımcılık yapılmama durumu gibi işyerinde ayrımcılığa maruz kalmamak gibi) birkaç açıdan emek piyasası düzenlemelerini ölçmektedir. İş Yapma Kolaylığı Endeksinde özellikle küçük ve orta büyüklükteki firmaları etkileyen işletmeler kapsamaktadır. Çoğu ekonomilerde, küçük ve orta büyüklükteki firmalar özel sektörün büyük bir kısmını oluşturmakta olup gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerinde tahmini olarak mesleklerin % 90’ını içermektedir.

Metodolojisi Botero vd. (2004) tarafından geliştirilen İş Yapma Kolaylığı Endeksinde kapsanan 10 konunun her birinin yüzdelik ortalamalarından hesaplanmaktadır. Endekste kapsanan bu konular işe başlama, inşaat izinleri ile uğraşma, elektrik alınması, mülk kaydı, kredi alınması, yatırımcıların korunması, vergilerin ödenmesi, sınır dışı ticaret, sözleşmelerin uygulanması, iflas durumunun çözülmesi konularıdır. Ülkeler 1 ile 190 arasında sıralanmakta ve endeks ilk sırada olanın en iyi olduğunu göstermektedir. Endeks değerlerinde aynı yüzdelik ortalamalarına sahip olan ülkelere aynı sıralama değeri atanmıştır. Dünya Bankası İş Yapma Kolaylığı Endeksinin oluşturmak için anket yoluyla, 190 ülkede 12.500'den fazla gönüllü avukat, muhasebeci, iş adamı ve kamu yetkilisinden derlenen bilgiler kullanılmaktadır. Ayrıca, iş kanunları ve yönetmeliklerinin yanı sıra ikincil kaynaklar, doğruluğunu sağlamak için gözden geçirilmektedir.

İş Yapma İndeksi, özellikle istihdam alanları, çalışma saatleri ve işçi fazlalığı alanlarıyla ilgili olarak istihdamın düzenlenmesinin esnekliğin rolünü araştırmaktadır. İş Yapma İndeksi, aynı zamanda, doğum izninin bulunması, ücretli hasta izni ve işyerinde kadın ve erkeklerin eşit muamele görmesi gibi çeşitli nitelikte mesleki nitelikleri ölçmektedir.

İstihdamla ilgili veriler üç alanı kapsamaktadır. Bunlar, işe alma, çalışma saatleri ve işçiye gereksinim duyulmamasıdır. İşe alım verileri beş soruyu kapsar: (i) kalıcı görevler için sabit süreli sözleşmelerin yasak olup olmadığı; (ii) sabit süreli sözleşmelerin maksimum kümülatif süresi; (iii) Sürekli çalışanlar için maksimum deneme süresinin uzunluğu (ay olarak); (iv) bir yıllık iş deneyimine sahip, 19 yaşındaki bir kasiyer için asgari ücret ve (v) asgari ücretin işçi başına eklenen ortalama değere oranı bunlar arasındadır.

İşten çıkarma hakkında veriler sekiz soruyu kapsar: (i) işçileri feshetmek için katılık açısından bir sorun olup olmadığı; (ii) işverenin bir yedek işçiyi feshetmesi için bir üçüncü şahsa (bir devlet kurumu gibi) bildirmesi gerekip gerekmediğini; (iii) işverenin bir grup dokuz işten çıkarılan işçiyi sona erdirmek için üçüncü bir tarafa bildirmesi gerekip gerekmediğini; (iv) işverenin, bir işten çıkarılmış bir işçiyi feshetmek için üçüncü bir şahsın onayına ihtiyacı olup olmadığı; (v) işverenin bir grup (dokuz) işçiyi işten çıkarmak için bir üçüncü tarafın onayına ihtiyacı olup olmadığı; (vi) yasanın işverenin işten çıkarmadan önce bir işçiyi yeni bir göreve ataması veya yeniden eğitime sokması gerekip gerekmediği; (vii) İşten çıkarmalar için öncelik kurallarının uygulanmasının gerekip gerekmediği; ve (viii) öncelik kurallarının tekrar işe almada da geçerli olup olmadığıdır. İşten çıkarma maliyeti, haftada bir ücret ödenerek gereksiz bir işçiyi feshetme nedeniyle ödenmesi gereken önceden bildirim önellerini ve kıdem tazminatlarını

ölçmektedir. 1 yıllık görev süresi olan bir çalışana, 5 yıllık bir çalışana ve 10 yıllık bir çalışana uygulanan bildirim önelleri ve kıdem tazminatlarının ortalama değeri dikkate alınmaktadır. Bir ay 4 hafta artı 1/3 hafta olarak kaydedilmektedir.

Endeks ayrıca, iş kalitesiyle ilgili yeni kriterler ortaya koymuştur. Doing Business 2018, iş kalitesiyle ilgili sekiz kriteri kapsamaktadır. Bu kriterler; (i) yasanın eşit iş için eşit ücret sağlaması; (ii) işe alınırken cinsiyete dayalı ayrımcılığa karşı yasaklar; (iii) yasanın ücretli veya ücretsiz doğum iznini sağlaması; (iv) ücretli annelik izninin asgari süresi; (v) doğum iznindeki çalışanların ücretlerin % 100’ünü alıp almamaları; (vi) yılda beş kez hastalık izni kullanabilmeleri; (vii) bir işçinin bir yıllık hizmetten sonra bir işsizlik koruma planından yararlanıp yararlanamadığı; ve (viii) işsizlik tazminatına hak kazanabilmek için ödenmesi gereken asgari prim gün sayısı şeklinde sıralanmaktadır.

İşgücü piyasası düzenleme göstergesi seti her yıl iş kurallarındaki değişiklikleri izlemektedir. Veriler üzerindeki etkiye bağlı olarak, bazı değişiklikler reform olarak sınıflandırılmakta ve uygulanması istenen önemli değişiklikler raporun İş Yapma Reformlarının sonuç özetlerinde listelenmektedir. Bunlar; sabit süreli sözleşmelerin maksimum süresinin değiştirilmesi, haftalık tatil sürelerinin düzenlenmesi, işten çıkarma kuralları, ihtiyaç duyulmayan işçiler için bildirim gerekleri ve kıdem tazminatları, işsizlik sigortasının uygulanması ve işe alımda eşit cinsiyet eşitliği ilkesine tabii olmayan kurallar ve iş için ILO standartlarına uygun eşit ücret verilmesidir. Endeks kapsamında getirilen yeniliklerden özel sektöre asgari ücretin getirilmesi büyük bir reform olarak kabul edilmektedir. Reform özetinde analık izninin sağlanması veya analık izni kullanım süresinin uzatılması gerektiği kabul edilmektedir. Ayrıca, işgücü piyasası düzenleme göstergesi seti, göstergeler tarafından bazen doğrudan ölçülemeyen alanlarda mevzuat değişikliklerini kabul edecektir. Bu seçenek yeni bir iş yasası getirilmesi gibi istisnai büyüklükteki yasal değişiklikler için ayrılmıştır (The World Bank, 2017).

Dünya Bankası tarafından yayınlanan 2010 yılı İş Yapma Kolaylığı Raporunda Türkiye, işçi istihdam etme kriterleri açısından 183 ülke arasında 145. sıradadır. Bu endekste de özellikle belirli süreli sözleşmelere ilişkin kısıtlamalar ile kıdem tazminatının yüksekliği işgücü piyasasında katılık yaratan unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna ek olarak, aynı rapora göre Türkiye, en yüksek kıdem tazminatı düzeyine sahip ilk 20 ülke arasında yer almaktadır. Ulusal İstihdam Stratejisi’nde İş Yapma Kolaylığı Endeksi

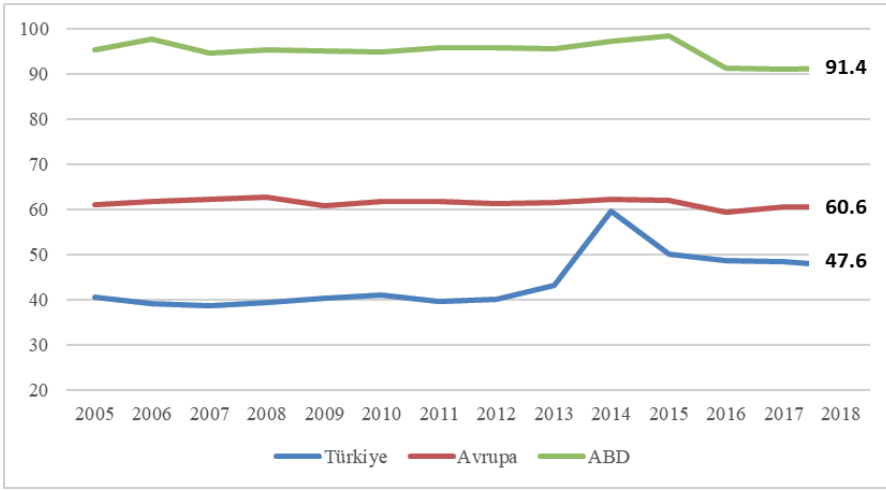
içinde yer alan ve Türkiye için 0,64 olan İşçi İstihdam Etme Endeksi değerinin, 2023 yılında OECD ortalaması düzeyine getirilmesi hedeflenmektedir.

3.3.2.3. Emek Özgürlüğü Endeksi

Ekonomik özgürlük endeksi, The Heritage Foundation tarafından hesaplanmakta ve kamuoyuyla paylaşılmaktadır. Endeks, 186 ülke için hesaplanmakta ve mülkiyet haklarından mali özgürlüğe kadar 12 özgürlük kriterini kapsamaktadır. Kapsamdaki 12 özgürlük kriterinden birisi de emek özgürlüğü endeksidir. Emek özgürlüğü endeksi, bir ülkenin iş piyasasının yasal ve düzenleyici çerçevesinin çeşitli yönlerini dikkate alan niceliksel bir endeks olup, asgari ücret, işten çıkarmayı engelleyen yasalar, kıdem tazminatı ve işe alınma ve çalışma saatleri ile ölçülebilen düzenleyici sınırlamalar dahil olmak üzere işgücü piyasasındaki istihdam fırsatlarının göstergesel bir ölçütü olarak işgücüne katılım oranını baz almaktadır.

Yedi kantitatif alt faktör eşit derecede ağırlıklandırılmakta ve her biri emek özgürlüğü unsurunun bir bileşeni olmaktadır. Bu bileşenler;

- Asgari ücretin işçi başına eklenen ortalama değere oranı,
- Ek işçi çalıştırmaktan kaçınma
- Çalışma sürelerinin katılığı
- Fazla çalışanların işten çıkarma zorluğu
- Yasal olarak zorunlu bildirim dönemi
- Zorunlu kıdem tazminatı
- İş gücüne katılım oranıdır.

Grafik 8: Emek Özgürlüğü Endeksi

Kaynak: <http://www.heritage.org/index/visualize>, Erişim: 10.12.2017.

2018 Ekonomik Özgürlük raporunun emek özgürlüğü alt başlığına göre Türkiye en katı ülkeler grubunda yer almaktadır. Rapor, Kuzey Amerika ve Avrupa ortalamasına kıyasla Türkiye’de çok katı emek düzenlemelerinin bulunduğunu iddia etmektedir. 2018 itibarıyla ABD ortalaması % 91,4, Avrupa ortalaması % 60,6 iken Türkiye’de % 47,6 da kalmaktadır. Rapora göre, Türkiye’de işgücü piyasasının katılığı daha dinamik bir ekonominin ortaya çıkmasını sınırlamaktadır. Ocak 2016’da yasal asgari ücret yaklaşık yüzde 30 oranında artırılmış olmasını da bu açıdan önemli bulunmaktadır (Miller vd., 2017: 291).

3.2. TÜRKİYE’DE EMEK PİYASASI REFORMLARI

Türkiye’de kamu otoritesinin güvenceli esneklik stratejisine bakışının tarihsel olarak tutarlı ve kapsamlı bir bakış açısıyla şekillendiğini söylemek zordur. El yordamıyla bu yönde bazı tutumlar geliştirilmiş, çeşitli kamusal dokümanlarda kendine yer bulmuşsa da kavramın daha çok esneklik boyutuna odaklanılmış ve esnekleştirme yönünde bir irade beyanı öne çıkmıştır. Güvence boyutları üzerinde yeterince durulmamış, bu yönde politikalar oluşturulmakta geç kalınmıştır. En önemli politika metinlerinden olan kalkınma planlarında güvenceli esneklik konusuna nasıl yaklaşıldığını incelemek yerinde olacaktır. Ayrıca yakın zamanda yürütülmeye başlanan Ulusal İstihdam Stratejisi, güvenceli esnekliğe büyük önem addeden bütünsel bir belge olarak bahsedilmeye değer görülmektedir.

3.2.1. Kalkınma Planlarında Esneklik Arayışı

• Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

Güvenceli esneklik tartışmalarının teoride ve uygulamada yer bulması 1990'lı yılların ikinci yarısına denk geldiğinden bu dönem içerisinde hazırlanan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'yla başlamak uygun olacaktır. Plan, 1996-2000 yılları arasındaki dönemde yol haritasını çizmek amacıyla hazırlanmıştır. Planda önceki dönemlere ilişkin özet verilirken; işgücü piyasasında esnekliği artıracak ve yaygınlaşmaya başlayan yeni çalışma biçimlerini düzenleyecek mevzuatı geliştirme çalışmalarının da yeterli düzeyde gerçekleştirilemediğinden dem vurulmuştur (DPT, 1995: 14). Ayrıca önceki dönemde imzalanan ILO sözleşmelerinin sendikal hak ve hürriyetlerin, iş güvencesinin geliştirilmesi konularına yoğunlaştığı belirtilmiştir.

Bunun yanında işgücü piyasasında esnekliğin artırılmasını dikkate alacak, yaygınlaşmaya başlayan yeni çalışma biçimlerini düzenleyecek, bu konuda ülke şartlarına ve uluslararası standartlara uygun bir mevzuatı oluşturma çalışmalarının henüz sonuçlandırılmadığı belirtilmeden geçilmemiştir. Bu açıdan baktığımızda Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında esneklik konusunun bir şekilde kamu otoritesinin gündeminde olduğunu ancak henüz yeterli düzeyde politikalara yansıtılamamış olmasının rahatsızlığının da hissedildiği görülmektedir.

7. Beş Yıllık Kalkınma Planı esneklik ve güvence düzenlenmelerinin amaçlandığını göstermesi açısından önem taşımaktadır. Öyle ki planda “... hem güvenceli hem de esnek bir işgücü piyasası düzenlemesi gerçekleştirilecek, işgücünün piyasa şartlarına daha iyi cevap verebilmesini sağlayacak beceri eğitimi ve yeniden eğitim programlarını içeren uyum çalışmalarına ağırlık verilecektir” (DPT, 1995: 54) denilerek örtük biçimde güvenceli esneklik modeline atıfta bulunmaktadır. Bu çerçevede, küreselleşme süreci ve AB'ye uyum politikaları kapsamında aktif işgücü piyasası önlemlerine ağırlık verilmesi gerektiği, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun çağdaş istihdam hizmetleri sağlayabilecek bir yapıya kavuşturularak İŞKUR adı altında yeniden örgütlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Planda, çalışma hayatı mevzuatının Avrupa Birliği'ne (AB) uyum ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) normları doğrultusunda yenilenmesi, işgücü piyasasında esnekliği artırmanın ve yeni çalışma biçimlerini düzenlemenin esas olduğu kabul edilmiştir. İstihdamın geliştirilmesine yönelik olarak verimlilik düşürülmeden yasal çalışma sürelerini kısaltacak ve esnek zamanlı çalışma türlerine imkân tanıyacak çalışmalar başlatılmasına karar verilmiş; bu kapsamda esnek zamanlı, kısmi zamanlı ve diğer standart

dışı çalışma türlerinin düzenlenebilmesi için, 1475 sayılı İş Kanunu ve ilgili diğer mevzuatta düzenleme yapılması gerektiği vurgulanmıştır.

Ayrıca İŞKUR’un yeniden düzenlenerek aktif işgücü piyasası önlemlerinin hayata geçirilmesinde ve işsizlik sigortasının yönetilmesinde çağdaş koşullara uygun ve etkili bir işlevselliğe ve yapıya kavuşmasını sağlamak amacıyla hâlihazırda TBMM’ye sunulmuş olan İŞKUR Kanunu’nun çıkarılması hedeflenmiştir. Bu amaçlara ulaşmak için İstihdamın ve İşgücü Piyasasında Etkinliğin Artırılması Projesi’nin Plan kapsamında yürütülmesine karar verilmiştir. Özetle, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda esnek çalışma ve esnek çalışma için uygun mevzuatın oluşturulması eğilimi çok güçlü şekilde vurgulanmıştır.

- *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005 yılları arasındaki dönemi kapsamaktadır. Bu planda bir önceki plana benzer biçimde işgücü piyasalarında esnekliği arttıracak, yaygınlaşan yeni çalışma biçimlerini düzenleyecek, ülke şartlarına ve uluslararası standartlara uygun mevzuatın oluşturulması gereğinin devam ettiğine vurgu yapılmıştır. İşgücü piyasasında ihtiyaç duyulan esnekliğin sağlanması, kayıtdışı çalışmanın önlenmesi ve yeni çalışma biçimlerinin düzenlenmesi planlanmıştır. Plan dönemi içinde yeni çalışma biçimlerine yönelik yasal düzenleme yapılacağı vaat edilmiş, *çalışma mevzuatının ve sendikal mevzuatın güncel ihtiyaçlar ışığında yenilenmesi gerektiği tespiti edilmiştir. Çalışma hayatında, işgücü piyasasına esneklik kazandırılacak, katılımcı sosyal diyalog mekanizmaları oluşturulacak, Uluslararası Çalışma Örgütü ve Avrupa Birliği’nin norm ve standartları dikkate alınacak* denilmiştir (DPT, 2000: 104-106).

Planın hedefleri arasında yeni ve diğer standart dışı çalışma biçimlerinin ülke şartları ve uluslararası standartlara uygun yasal düzenlemeye kavuşturulması ile istihdam artışı sağlanması bulunmaktadır. Ayrıca İŞKUR’un çağdaş istihdam hizmetlerini yerine getirecek şekilde yeniden yapılandırılması ve özel istihdam bürolarının kurulmasına ilişkin yasal düzenlemeler yapılmasına, işgücünün etkinliğinin artırılması amacıyla Meslek Standartları Sınav ve Belgelendirme Kurumu kurulmasına yönelik hedeflere vurgu yapılmıştır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında bir önceki plana göre *esneklik* vurgusu, hedefi ve iradesi güçlü biçimde devam ederken; *güvence* unsurlarının yer almadığı görülmektedir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında lâfzen de olsa vurgulanan güvence yaklaşımı yeni planda tamamen terk edilmiştir.

- *Dokuzuncu Kalkınma Planı*

Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 yılları arasında temel kalkınma politikalarına yol gösterici olması amacıyla hazırlanmış bir strateji belgesidir. Daha önceki planlara benzer olarak, bu planda da işgücü piyasasında esnekleştirilmesi amacının üzerinde kararlı şekilde durulmuştur. Önceki dönemde gerçekleşen konuya ilişkin gelişmeler şöyle özetlenmiştir (DPT, 2006: 18, 38):

- Çalışma hayatını esnek bir yapıya kavuşturmayı amaçlayan ve mevcut düzenlemeleri günün koşullarına uygun hale getiren yeni İş Kanunu çıkarılmıştır. Çalışma hayatı mevzuatının Türkiye'nin değişen ve gelişen şartlarına, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmelerine ve AB mevzuatına uyumunu sağlamayı amaçlayan 4857 sayılı İş Kanunu 2003 yılında yürürlüğe girmiştir.
- Kanunda ayrıca, işverenin ödeme güçlüğüne düşmesi halinde işçilerin mağduriyetini giderici garanti fonunun kurulması, iş güvencesi, iş sağlığı ve güvenliğinin etkin uygulanması ve özel istihdam bürolarının kurulması gibi hükümler yer almaktadır.
- Kanunla istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek üzere Türkiye İş Kurumu kurulmuştur.
- 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile Kurum, günün ihtiyaç ve koşullarına göre bir istihdam kurumu olarak yeniden yapılandırılmıştır. Özel istihdam büroları açılması olanağı sağlanmıştır.
- İşgücü piyasası ile ilgili bilgi sisteminin oluşturulması amacıyla İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu oluşturulmuştur. İstihdamın ve yatırımların artırılmasını amaçlayan 5084 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir.
- AB'ye katılım sürecinde Avrupa İstihdam Stratejisine uyum çalışmaları kapsamında 2003 yılında İstihdam Durum Raporu hazırlanmıştır.

Ayrıca 8. Plan döneminde istihdamın artırılmasında etkin bir araç olarak aktif işgücü politikalarına verilen önemin arttığı söylenmektedir. Dokuzuncu Kalkınma Planını hedeflerini genel olarak değerlendirdiğimizde önceki planlardan çok farklı bir perspektif getirdiği söylenilememektedir. Bu planda işgücü piyasasının esnekleştirilmesine yönelik eğilim aynen devam ederken, aktif istihdam politikalarına vurgu yapıldığı ve önemle üzerinde durulduğu gözlenmektedir. Önemle vurgulamamız gereken bir başka nokta ise, *“esneklik ile güvence bir arada değerlendirilerek işgücü piyasasının daha esnek ve hareketli*

bir yapıya kavuşması sağlanacaktır” (DPT, 2006: 38) denilerek güvence vurgusu yeniden gündeme getirilmiştir. Ayrıca, ücret-verimlilik ilişkisini güçlendiren, işgücü piyasalarının esnekliğine katkıda bulunan ve üretken istihdamı destekleyen esas ücret ağırlıklı bir ücret politikası izlenmesi de beklentiler olarak sunulmuştur.

- *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*

10. Kalkınma Planı 2014-2018 yılları arasında uygulanmak üzere hazırlanmıştır. Bu plan güvenceli esneklik stratejisinin ilk kez kapsamlı bir şekilde ele alındığı ve politik bir tercih olarak metne yansıtıldığından görülmesi açısından önem arz etmektedir. Aile ve kadın başlığı altındaki politikalardan biri olarak; *“aile ve iş yaşamının uyumlaştırılmasına yönelik güvenceli esnek çalışma, kreş ve çocuk bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve erişilebilir kılınması ile ebeveyn izni gibi alternatif modeller uygulanacaktır”* (DPT, 2013: 44) denilerek iş yaşam dengesi ve güvenceli esneklik stratejisine atıfta bulunmaktadır.

İstihdam ve çalışma hayatı başlığı altında ise işgücü piyasası etkinliğinin arttırılması amacıyla güvenceli esnekliğin de aralarında bulunduğu çeşitli alanlarda sosyal taraflarla bir uzlaşa içinde ilerleme kaydedilmesi gerektiğinden dem vurulmuştur. Aynı bölümde istihdam ve çalışma hayatına ilişkin temel amaç, *“toplumun tüm kesimlerine insana yaraşır iş fırsatlarının sunulduğu, işgücünün niteliğinin yükseltip etkin kullanıldığı, toplumsal cinsiyet eşitliği ile iş sağlığı ve güvenliği şartlarının iyileştirildiği ve güvenceli esneklik yaklaşımının benimsendiği bir işgücü piyasasının oluşturulması temel amaçtır”* (DPT, 2013: 51) şeklinde tarif edilmiştir.

Planda yer alan işgücü piyasasının etkinleştirilmesine yönelik program hedefleri arasında esnek çalışmanın yaygınlaştırılması ana hedeflerden biri olarak yer almaktadır. Programın bileşenlerinden biri olarak “Güvenceli Esnekliğin Sağlanması” -bu hedefleri yerine getirme sorumluluğu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bırakılmak üzere - aşağıdaki hedefleri içermektedir (DPT, 2013: 186-187).

- Kıdem tazminatı sorununun kazanılmış haklar korunarak sosyal taraflarla diyalog içinde çözülmesi,
- Alt işverenlik uygulamasının yeniden düzenlenmesi,
- İşsizlik sigortasından yararlanma koşullarının esnetilmesi ve yararlanma sürelerinin artırılması,
- Fazla çalışma saatlerinin sınırlandırılması,

- Esnek çalışma biçimlerinin çalışanların haklarını gözetir biçimde yaygınlaştırılması.

10. Kalkınma Planı önceki planlardan farklı olarak ilk kez güvenceli esneklik stratejisini plan gündemine ciddi biçimde oturmasıyla öne çıkmaktadır. Görüldüğü gibi bu planda yalnızca işgücü piyasasının esnekleştirilmesi amacıyla yetinilmemiş, gündeme iş-yaşam dengesi ve sosyal güvenlik unsurları da dâhil edilmiştir.

3.2.2. İş Kanunu

2003 yılında yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu çalışma hayatında yaşanan sorunların yasal çerçevede tekrar düzenlenmesini amaç edinirken ele aldığı en önemli alanlardan biri de esneklik olmuştur. Daha önceki 1475 sayılı İş Kanunu, varolan düzenlemelerin ekonomik ve sosyal gelişmeler karşısında işletme ve işçi ihtiyaçlarına uygun bir çerçeve sunmaktan uzaklaştığı, bu nedenle katı kanun hükümlerine sahip olduğu ve işyeri ve çalışan menfaatlerine uygun bir esneklik yaratacak olanakları sunmadığı gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bu nedenle yeni iş kanununun çalışma yaşamının esneklik taleplerine cevap verecek biçimde düzenlenmesi istenmiştir. Yeni iş kanunu ile birlikte, sorunlu olduğu düşünülen pekçok madde yürürlükten kaldırılmış ve emek piyasasının ihtiyaçlarını karşılayacağı düşünülen yeni düzenlemeler getirilmiştir.

Özellikle işveren örgütlerinin yoğun baskısı sonucu, emek piyasasının esnekleştirilmesi talepleri hazırlanan yeni kanunda etkili olmuş, işe almanın kolaylaştırılması ve işten çıkarmalara ilişkin koruyucu tedbirlerin azaltılması; standart dışı istihdam türlerinin düzenlenmesi üzerine yoğunlaşmıştır (Özşuca, 2003: 92). 4857 sayılı İş Kanunu ile varolan çalışma ve hizmet sözleşmesi türleri yeni kurallara bağlanmış ve yasal düzenlemeye kavuşturulmuştur. Öyle ki, kanunun yürürlüğe girmesi ile, emek piyasası esnekliği ve esnek çalışma türlerinin mevzuata girmesi açısından miladi bir dönüşüm yaşanmıştır.

3.2.3. Geçici İstihdam Büroları

Ödünç iş ilişkisi, bir işverenin kendisine iş sözleşmesiyle bağlı olan işçisini (aralarındaki iş ilişkisini koparmadan ve işçinin de rızasıyla) onun emir ve talimatları altında çalışmak üzere bir başka işverene belirli veya geçici bir süreyle vermesi olarak tanımlanmaktadır. Ödünç iş ilişkisi temelde, mesleki faaliyet olan veya olmayan biçiminde ortaya çıkabilmektedir. Mesleki faaliyet olarak ödünç iş ilişkisi, başka işverenlere işçi ödünç sağlamayı meslek edinmiş bir işveren tarafından işçinin sadece ödünç verilmek üzere işe alınmasıdır.

Mesleki faaliyet olmayan ödünç iş ilişkisi ise, bir işverenin geçici ve zorlayıcı sebepler nedeniyle (işçinin de onayını alarak) işçisini geçici süreyle başka bir işverene ödünç vermesidir (Uşen, 2010: 170).

Geçici çalışma hususundaki tartışmalar, dönemsel çalışma söz konusu olduğunda daha da artmaktadır. Bu istihdam türü içerdiği üçlü yapı sebebiyle diğer geçici çalışma türlerinden farklılaşmakta ve bu nedenle de daha karmaşık bir yapı arz etmektedir. Dönemsel işçi (ister belirli süreli ister belirsiz süreli iş ilişkisine dayalı olarak) doğal yasal işvereni özel istihdam bürosu (dönemsel istihdam bürosu) olmasına rağmen gönderildiği diğer işverenin (dönemsel işçi çalıştıran işveren) sorumluluğu altında ve onun işyerinde çalışmakla yükümlüdür. Dönemsel ve daimî süreli personel arasında eşit davranma ilkesi hususunda, potansiyel olarak daha belirsiz şartlara tabi olup, zımnen tek bir biçimde düzenlenmesi daha da zorlaşmaktadır (TİSK, 2006: 13).

Bu noktada işçi ile asıl işveren, asıl işveren ile ödünç alan işveren, işçi ile ödünç alan işveren arasında olmak üzere üçlü bir sözleşme ilişkisi karşımıza çıkmaktadır. Bu iş ilişkisinde asıl işverenin, ödünç alan işverene işçi üzerindeki kendi kontrol ve yönetim hakkını da devretmesi üzerinde durulması gereken bir başka husustur (Gün, 2012: 97). Bu nedenle işçi örgütleri tarafından gelen tepkilere rağmen 06.05.2016 yılında kabul edilen 6715 sayılı “İş Kanunu İle Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” un 1. maddesiyle 4857 sayılı İş Kanunu’nun gerçek anlamda ödünç iş ilişkisini düzenleyen 7. maddesi değiştirilmiş ve meslek edinilmiş/ ÖİB aracılığıyla ödünç iş ilişkisi yasal düzenlemeye kavuşturulmuştur.

Tablo 11: Ödünç İş İlişkisi Kurulabilecek Haller, Süreler ve İşçi Sayıları

ÖİB aracılığıyla ödünç iş ilişkisi kurulabilecek haller	ÖİB aracılığıyla ödünç iş ilişkisinde süre sınırı	ÖİB aracılığıyla ödünç iş ilişkisinde ödünç işçi sayısı sınırı
1. Analık ve ebeveyn izinleri, işçinin askerlik hizmeti halinde ve iş sözleşmesinin askıda kaldığı diğer hallerde	İzin askerlik ve askı halleri boyunca	İşçi sayısı sınırı olmaksızın
2. Mevsimlik tarım işlerinde	Süre sınırı aranmaksızın	İşçi sayısı sınırı olmaksızın
3. Ev hizmetlerinde	Süre sınırı aranmaksızın	İşçi sayısı sınırı olmaksızın
4. İşletenin günlük işlerinden sayılmayan ve aralıklı olarak gördürülen işlerde	Dört aylık süreyle kurulabilir. İki defa uzatılabilir	İşçi sayısı sınırı olmaksızın
5. İş sağlığı ve güvenliği bakımından acil olan işlerde veya üretimi önemli ölçüde etkileyen zorlayıcı nedenlerin ortaya çıkması halinde	Dört aylık süreyle kurulabilir. İki defa uzatılabilir.	İşçi sayısı sınırı olmaksızın
6. İşletmenin ortalama mal ve hizmet kapasitesinin geçici iş ilişkisi kurulmasına gerektirecek ölçüde ve öngörülemeyen şekilde artması halinde	Dört aylık süreyle kurulabilir. İki defa uzatılabilir.	Ödünç alan yanında çalışan mevcut işçi sayısının 1/4 kadar
7. Mevsimlik işler hariç dönemsellik arz eden iş artışları halinde	Dört aylık süreyle kurulabilir. Uzatma mevcut değildir.	İşçi sayısı sınırı olmaksızın

Kaynak: Günaydın, D., Edemir, Ö. (2018), “Güvenceli Esneklik Kapsamında Özel İstihdam Büroları Aracılığıyla Ödünç İş İlişkisi”, International Anatolia Academic Online Journal, 4(1), s.11.

Ayrıca ÖİB’lerin açılmalarını faaliyet alanlarını ve denetimlerini düzenleyen Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği (ÖİBY) 11. Ekim 2017 tarih ve 29854 sayılı Resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 4857 sayılı İş Kanunu ÖİB aracılığıyla yapılacak olan ödünç iş ilişkisini düzenlemiştir. Bu düzenlemeye göre özel istihdam büroları aracılığıyla ödünç iş ilişkisi tabloda gösterildiği gibi kanunda belirtilen hallerde ve sürelerle kurulabilmektedir. Ödünç istihdam ilişkisinin kurulamayacağı durumlar da tanımlanmaktadır. Ödünç işçi çalıştıran işveren yukarıda belirtilen sürelerin sonunda aynı iş için

altı ay geçmedikçe yeniden ödünç işçi çalıştıramamaktadır. Ayrıca toplu işçi çıkarılan işyerlerinde sekiz ay süresince, kamu kurum ve kuruluşlarında ve yer altında maden çıkarılan işyerlerinde, grev ve lokavt uygulaması sırasında ödünç işçi çalıştırılması yasaklanmıştır. Ödünç işçi çalıştıran işveren, iş sözleşmesi feshedilen işçisini fesih tarihinden itibaren altı ay geçmedikçe ödünç iş ilişkisi kapsamında yeniden çalıştıramamaktadır. ÖİB aracılığı ile ödünç iş ilişkisi kapsamında çalıştırılacak olan işçi sayısı, işletmenin ortalama mal ve hizmet üretim kapasitesinin ödünç iş ilişkisi kurulmasını gerektirecek ölçüde ve öngörülemeyen şekilde artması halinde ödünç iş ilişkisi ile çalıştırılan işçi sayısı işyerinde çalıştırılan işçi sayısının dörtte biri kadardır. Ancak on ve daha az işçi çalıştıran işçi çalıştıran işyerlerinde beş kişiye kadar ödünç iş ilişkisi kurulabilmektedir. Diğer hallerde bir sınırlama aranmamaktadır.

3.2.4. Kıdem Tazminatı

İstihdamı koruyucu yasal bir düzenleme olarak kıdem tazminatı, işverenlere çalışanlarının iş sözleşmesinin feshi sırasında, çalışanın kidedine bağlı bir mali yükümlülüğü doğurarak istihdam ilişkisinin devamını sağlamayı amaçlayan bir düzenlemedir (Limoncuoğlu, 2010: 110). Bu yönüyle kıdem tazminatı önleyici bir tazminat olduğu gibi, aynı zamanda çalışanlar açısından, aynı işyerinde çalışılan süre boyunca kazanılan kidedin bir karşılığı, ücretin ödemesi ertelenmiş bir parçası ve iş akdinin sona erdirilmesine karşın bir tür sigorta ödemesi olma fonksiyonlarını da yerine getirmektedir.

Ulusal mevzuatımıza 1936 yılında 3008 sayılı iş kanunu ile giren kıdem tazminatı, mevzuatımızda oldukça eski bir uygulama olarak hala varlığını sürdürmektedir. Kıdem tazminatı uygulaması, ilk İş Kanunundan günümüzdeki 4857 sayılı kanuna kadar çeşitli değişikliklerle varlığını korumuştur. O tarihten bugüne kadar kıdem tazminatı hakkında farklı eğilimler gündeme gelmiş, farklı taraflar kendi yaklaşımlarını dile getirmiş, görüşlerini uygulanabilir kılmak için çalışmalar yapmışlardır. Çeşitli kanunlar vasıtasıyla kıdem tazminatına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bugün kıdem tazminatı, söz konusu tazminatı düzenleyen madde hükmü hariç olmak üzere yürürlükten kaldırılmış olan 1475 sayılı İş Kanunu uyarınca uygulanmaktadır. 2003 yılında kabul edilen 4857 sayılı İş Kanunu’nda kıdem tazminatına ilişkin bir yeni bir düzenleme yapılmamış, yalnızca bir kıdem tazminatı fonu kurulması öngörülmüştür. Kıdem tazminatına ilişkin bir fon oluşturulması fikri pek çok kez dile getirilmiş olmasına rağmen, söz konusu fonu düzenleyen bir kanun henüz yürürlüğe konmamıştır (Güner vd.,2016: 27; Akçay ve Yıldız, 2017: 43).

2002 yılında 4857 sayılı İş Kanunu'nun hazırlanması sırasında 4857 sayılı Kanun ile beraber Kıdem Tazminatı Fonu kanun tasarısının yasalaşması için bir taslak metin hazırlamış ancak bu kanun tasarısı haline getirilememiştir. Daha sonra 2004 yılında toplanan IX Çalışma Meclisi 2002 tarihli bu taslak üzerinde tartışmış fakat ortak bir mutabakata varılamamıştır. Bu tasarı kıdem tazminatı fonu konusunda yapılan en ciddi çalışmadır.

Tasarının genel esasları şu şekildedir (Taslaktan aktaran; Limon, 2015: 163-164).

- *Kıdem tazminatı fonunun yalnızca 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi işçileri, 854 sayılı Deniz İş Kanunu ve 5953 sayılı Basın İş Kanunu kapsamında yer alan işçileri kapsayacağı öngörülmüştür. (Madde 2)*
- *Kıdem tazminatına hak kazanma koşulları taslakta, bağlı oldukları kurum ve sandıklardan malullük, yaşlılık ya da emeklilik aylığı yada toptan ödeme almak amacıyla iş sözleşmelerini feshedenler yada iş sözleşmeleri işverence herhangi bir şekilde sona erdirilip de malullük, yaşlılık, emeklilik aylığı ya da toptan ödeme almak için Kurum veya Sandıklara başvuranlar ile işçinin ölümü durumları olarak belirlenmiştir. (Madde 7)*
- *Yukarıdaki şartlardan farklı olarak herhangi bir sebeple iş sözleşmesi sona eren ve adına en az on yıl prim ödenen işçinin talebi halinde de kıdem tazminatı ödenecektir. (Madde 7)*
- *Emeklilik ya da yaşlılık aylığı almakta iken tekrar çalışmaya başlayanlar fona tekrar prim ödemeye başlayabilecek ve sonradan ödenen süre için ikinci kez tazminat ödenebilecektir. Fakat kıdem tazminatı alınan süreler dikkate alınmayacaktır. (Madde 10)*
- *Fonun yürürlük tarihine kadar olan işçilerin kazanılmış hakları korunacaktır. Fon kanununun yürürlüğünden sonra ilk kez işe girenlere ise artık sadece fon kanunu uygulanacaktır. (Madde 15)*
- *Her işçi için aylık brüt ücretinin % 3'ü tutarında katkı işveren tarafından fona ödenecektir. (Madde 12)*
- *Fon, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde oluşturulacak fakat idari ve mali açıdan özerk olacaktır. (Madde 4)*
- *İşçiye ve ölümü halinde yasal mirasçılara, fona prim ödenmiş olan her tam yıl için prim hesabına esas olan ücretinin otuz günlük tutarı kadar kıdem tazminatı ödenecektir (Madde 8)*

Aradan geçen onbeş yıla rağmen kıdem tazminatı fonu tasarısı yürürlüğe konulamamasına rağmen esasen mevcut uygulama üzerinde de uzlaşa da

bulunmamaktadır. Oysa kıdem tazminatı müessesinin güncel haliyle teorik olarak vadettiği pek çok işlevi yerine getiremediği anlaşılmaktadır. Gerek işveren kesimi tarafından getirdiği mali yük ve katılıklar öne çıkartılarak vurgulanmakta, gerekse işçi kesimleri için hak edilmiş tazminatların tahsil edilememesi nedeniyle eleştirilmektedir. Avrupa ülkelerindeki durum değerlendirildiğinde kıdem tazminatı pek çok ülkede mevzuatta yer almaktadır. Kimi ülkelerde fon sistemi de yürürlüktedir. Almanya ve ABD (federal görevliler hariç) gibi bazı ülkelerde kıdem tazminatı uygulaması bulunmaktadır (Akçay ve Yıldız, 2017: 46).

Ülkemizde kıdem tazminatı uygulamasında pek çok sorun varlığını korumaktadır. Öncelikle İş Kanunu kapsamında olmayan işyerlerinde çalışan işçiler kıdem tazminatı hakkından yararlanamamaktadırlar. Aynı işi yapan iki işçinin çalışılan işyerlerinin farklı olması nedeniyle kıdem tazminatından aynı ölçüde istifade edememesi başlı başına önemli bir sorun olmaktadır. Ayrıca işçilerin bir yıllık kıdem süresi dolmadan sözleşmelerinin feshine bağlı olarak kıdem tazminatından mahrum bırakılması işin niteliği dolayısıyla geçici ve dönemsel işlerde çalışan işçiler bu haktan mahrum bırakılmaktadır. Dolayısıyla sık işyeri değiştirmek zorunda kalan esnek çalışanlar için kıdem tazminatını hak edecek şartları sağlamak çoğunlukla mümkün olmamaktadır. Belirli süreli iş sözleşmeleri yapılarak kararlaştırılan sürenin sonunda sözleşmenin herhangi bir fesihe gerek kalmaksızın kendiliğinden sona ermesi nedeniyle kıdem tazminatı verilmemesi bunlara ek olarak sayılabilir (Demircioğlu ve Centel, 2012). Uygulamada işini değiştirmek isteyen çalışanların kıdem tazminatı kaybına uğramamak için memnun olmadıkları işlerinden ayrılmadıkları ya da iş sözleşmesini feshederek tazminat alma hakkını kaybettiği görülmektedir (ÇSGB, 2013). Ayrıca kıdem tazminatı alacağının işyerleri arasında transfer edilememesi de işgücünün hareketliliğini sınırlandırmaktadır (Göde, 2015: 63-75).

Kıdem tazminatından yararlanan kesimlerin kapsamının genişletilmesi gerektiği gibi çeşitli sebeplerle kıdem tazminatı alınamaması olgusu da oldukça önemli görülmektedir. 2016 yılında yapılan bir çalışmada işten ayrılanların % 51,4 gibi çok yüksek bir kısmının kıdem tazminatını alamadığı, % 8,7’sinin ise hakettiklerinden daha azını alabildiklerini tespit etmektedirler. Bu oranın üzerine kıdem tazminatlarının tamamını alamayan kişileri de eklediğimizde aslında mağduriyetin % 60’ın üzerine çıktığı anlaşılmaktadır. Aynı çalışmada kıdem tazminatından faydalanamayan kişilerin mevcut kıdem tazminatı uygulamasının değişmesini istediklerini ortaya konulmaktadır (Yıldız ve Akçay, 2016: 763). Ancak yapılacak yeni düzenlemenin hangi şartları taşıması gerektiği konusunda bir fikir birliğinden söz etmek mümkün görünmemektedir.

Kıdem tazminatı fonuna ilişkin yürütülen çalışmalarda, daha çok yüküin işverenden alınıp bir fona devredilmesi, işçinin emeklilik halinde ya da minimum 10 yıl çalışması sonucunda kıdem tazminatını kendi arzusuyla alabilmesi, kıdem tazminatının bir tür emeklilik ikramiyesine yada tasarruf hesabına dönüştürülmesi arzusu kendini göstermektedir. Bu geçiş en güçlü gerekçe olarak da iş güvencesi ve işsizlik sigortası uygulamalarının hayata geçmiş olması gösterilmektedir (Limon, 2015: 166). Ancak işsizlik sigortasının varlığı nedeniyle kıdem tazminatının gereksizleştiği görüşü, kıdem tazminatının varlık nedenini ve işlevini tam kavrayan bir görüş olarak kabul edilememektedir. Kıdem tazminatının işçinin bedensel ve ruhsal yıpranmasının bedeli olmasının yanında diğer iki husus tali unsurlar olarak düşünülmeli (Limon, 2015: 165) ve kıdem tazminatı fonu kurulmasına ilişkin düşünceler iş güvencesi sağlama ve işsizlik tazminatı görevi de gördüğü gerçeği ışığında değerlendirilmelidir.

Türkiye’de bir işçinin, kıdem tazminatına hak kazanabilmesi için, iş sözleşmesinin kanunda gösterilen fesih halleri veya işçinin ölümü ile son bulmuş ve en az bir yıl çalışmış olması şartları aranmaktadır. Kıdem tazminatı, iş sözleşmesinin işveren veya işçi tarafından, ancak Kanunda sayılan bazı fesih hallerine dayanılarak sona erdirilmesi üzerine, işverence ödenmektedir. Kıdem tazminatına hak kazandıran fesih halleri, 1475 sayılı İş Kanunu’nun 14. maddesinin ilk fıkrasında sayılmıştır. İşçinin, kıdem tazminatına hak kazanması için bir diğer şart ise, İş Kanunları kapsamına tabii bir işyerinde çalışmış olması ve 1475 sayılı İş Kanunu’nun 14. maddesindeki “*işçinin işe başladığı tarihten itibaren hizmet aktinin devamı süresince her geçen tam yıl için*” ifadesi ile öngörüldüğü üzere, en az bir yıllık çalışma yapılmış olması gerekmektedir.

Bu bir yıllık sürenin başlangıcı, hizmet sözleşmesinin yapıldığı tarihte değil, işçinin fiilen işe başladığı günden hesaplanmaktadır (Günay, 2013: 579). Yani, işçinin çalışma süresi, fiilen işe başladığı gün ve ay ile başlamakta; bir sonraki yıl aynı gün ve ay da ise bir yıllık çalışma tamamlanmaktadır. Bir yıllık bu sürenin ardından işçi kıdem tazminatına hak kazanmaktadır. Öte yandan, deneme süreli iş sözleşmelerinde ise, bu bir yıllık süre bakımından, deneme süresinin başlangıcı esas alınmaktadır. Mevsimlik veya kampanya işlerinde çalışan işçiler ise askı dönemleri kıdem süresine eklenmemek şartıyla, tam bir yıl veya daha fazla süren hizmetleri için kıdem tazminatına hak kazanmaktadırlar. Bu haliyle mevsimlik işlerde çalışanlar açısından aynı kıdem tazminatını hak etmek için gerekli süre daha fazla olmaktadır.

Mevsimlik işlerde kıdem süresinin her yıl çalışılan veya çalışılmış gibi sayılan sürelerin toplanarak bulunması gerekmektedir ve sözleşmelerde aksi bir

hüküm bulunmadıkça, her mevsimdeki çalışma bir tam yıl sayılmamaktadır. Ayrıca yine mevsimlik işlerde, işverence işçiye sonraki yeni mevsimde işe çağrılmayacağı bildirilmişse, iş sözleşmesi mevsim bitimi ile son bulmaktadır. Aksi halde, eğer yeni mevsime kadar iş sözleşmesi askıya alınmışsa ve yeni mevsim başladığı halde işçi işe çağrılmazsa, iş sözleşmesi yeni mevsimin başında sona ermiş olarak kabul edilmekte ve işçi kıdem tazminatına hak kazanmaktadır (Kurt ve Koç, 2017: 622). Uygulamada mevsimlik işlerde çalışanlar açısından kıdem tazminatı hak etme ve tahsilatında büyük zorluklar gözlenmektedir.

Teoride bu şartları yerine getiren çalışanlar hak ettikleri şekilde kıdem tazminatı almaya hak kazanırlar. Ancak uygulamada bu sürecin sorunsuz şekilde işlemediği bilinmektedir. Bu nedenle kıdem tazminatı konusu hukuki olarak hayatımıza girdiği günden beri hep tartışmalı bir konu olmuştur. Literatürde kıdem tazminatının hukuki niteliği, gerekliliği, uygulama şekli ve hatta tanımı tartışılmakta ancak üzerinde bir uzlaşa sağlanamamaktadır (Akbiyık ve Koç, 2011: 278).

3.2.6. Ulusal İstihdam Stratejisi

Türkiye’de genel olarak işsizlik problemini yapısal olmaktan çıkarıp çözebilmek için güvenceli esneklik konusunun da kapsamlı şekilde yer aldığı kamu plan dokümanı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından kabul edilen Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023)’dir. Ulusal İstihdam Stratejisi, 6 Mayıs 2014 tarihinde Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından kabul edilmiş, 30 Mayıs 2014 tarihli ve 29015 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

İşgücü piyasasının yapısal problemlerini çözmek, orta ve uzun vadede büyümenin istihdama katkısını arttırmak ve işsizlik sorununa kalıcı çözümler geliştirmek amacıyla ortaya konulan politika ve tedbirler ile stratejinin dayandığı politika çerçevesi kapsamında Ulusal İstihdam Stratejisi’nin temel hedefi işsizlik oranının 2023 yılı itibarıyla % 5 düzeylerine indirilmesi, istihdam oranının 2023 itibarıyla % 55 düzeylerine yükseltilmesi, tarım dışı sektörde kayıt dışı istihdam oranının 2023 yılında % 15’in altına indirilmesi şeklindedir. Strateji belgesine göre, 2014-2023 döneminde uygulanacak olan dört temel politika ekseninden bir tanesi “işgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması” olarak belirlenmiştir. Görüldüğü gibi uzun vadeli bir dönüşüm öngören stratejisi belgesinde güvenceli esneklik vurgusu yer almaktadır.

Ulusal İstihdam Strateji belgesinde Türkiye’nin, esneklik ve güvence göstergeleri açısından AB ülkeleri ile kıyaslandığında, esnek çalışma

biçimlerinin yaygın olarak uygulanmadığı, işsizliğin ve kayıt dışı istihdamın fazla, işsizlik ödeneklerinden yararlanan kişi sayısının sınırlı, aktif işgücü politikalarının nispeten yetersiz olduğu değerlendirilmektedir. Güvenceli olan ancak esnek olmayan kayıtlı çalışanlar ile esnek olan ancak güvencesi olmayan kayıt dışı çalışanlar arasındaki derin farklılıklardan dolayı ikiye bölünmüş bir işgücü piyasası bulunmaktadır. Diğer taraftan, son yıllarda gerek kayıt dışı istihdamda gözlenen daralma gerekse sosyal güvenlik sisteminde ve aktif işgücü piyasası programlarında kaydedilen gelişmeler söz konusu dengenin sağlanması yönünde atılan önemli adımlar olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca, Türkiye’de esneklik-güvence dengesinin sağlanabilmesinde sosyal güvenlik sistemi önemli bir politika bileşenini oluşturması gerektiği teslim edilmektedir. Sosyal güvenlik politikalarıyla esnek çalışanlar arasında kayıtlı istihdamın artırılabilmesi ve bu alandaki sosyal güvenlik prim kayıplarının önüne geçilebilmesi, sistemin esnek çalışma biçimlerini tam olarak içermesine bağlı olduğu görülmektedir.

3.3. GÜVENCELİ ESNEKLİK AÇISINDAN TÜRKİYE’DE AKTİF İSTİHDAM POLİTİKALARI

Aktif emek piyasası politikaları, işsizlikle ve onun toplumsal sonuçlarıyla mücadeleye yönelik politikaların önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Emek piyasası politikaları, işsizlere gelir güvencesi sağlayamaya yönelik tazmin edici pasif politikaların yanısıra, işsizliği, doğrudan iş yaratma, mesleki eğitim ve emek arzedenlerle talebin buluşturulmasına aracılık etme işlevinin yerine getirilmesi gibi bir dizi önlemlerle engellemeyi amaçlayan aktif politikalarla oluşmaktadır.

Çoğu zaman aktif ve pasif emek piyasası politikaları birbiriyle ilişkisi içerisinde yürütülmektedir. AİPP, kapsam ve uygulama biçimi bakımından ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, genel olarak; doğrudan kamu işleri yaratma programları, ücret sübvansiyonları, emek piyasasına yönelik eğitimler, bağımsız çalışma ve girişimciliğin desteklenmesi, rehberlik ve danışmanlık hizmetleri, işe yerleştirme hizmetleri politikalarını içermektedir.

Son yıllarda kamu bütçelerini etkileyen mali yükleri nedeniyle pasif emek piyasası politikaları yoğun biçimde eleştirilmektedir. Bu eleştiriler pasif emek piyasası politikalarının yalnızca kamu bütçesine değil, emek piyasası üzerine de olumsuz etkileri olduğunu öne sürmektedirler (Özşuca, 2003: 135-136). Bu nedenle aktif emek piyasası politikaları giderek yaygınlık kazanmakta ve başta yapısal geçiş yaşayan ülkeler olmak üzere tüm ülkelerde sıkça başvurulmaktadır. Türkiye’de bu gelişmelerden uzak kalmamakta aktifleşme arayışının uzantısı olarak bu politikalara yönelmektedir. Bu

politikalarından; işgücü piyasasına yönelik eğitim programları, rehberlik ve danışmanlık hizmetleri, işe yerleştirme hizmetleri birbiriyle iç içe geçmiş politikalar olduğundan, bunların birbirinden bağımsız veya tek başlarına uygulanmasının etkinlik derecelerini önemli ölçüde sınırlayacağı belirtilmektedir (Erdayı, 2009: 149).

3.3.1. Ücret ve İstihdam Sübvansiyonları

Ücretlerin ve istihdam sübvansiyonları, genellikle uzun süreli işsizlere ve gençlere yönelik olarak, işverenin işsiz bireyleri işe alma maliyetini destekleyecek şekilde tasarlanmaktadır. Hükümet, maaşın bir kısmını veya tamamını belli bir süre için ödemekte ve devamında firmaların bireyi işe almasına zemin hazırlamaktadır (Dar ve Tzannatos, 1999: 7). Bu sübvansiyonlar, devlet tarafından işverenlere sağlanan vergi indirimleri, sosyal sigorta prim teşvikleri, doğrudan ücret sübvansiyonları, enerji giderlerinin karşılanması vb. uygulamalardan oluşan bir aktif emek piyasası politikasıdır (Işığışık, 2014: 178; Mahiroğulları ve Korkmaz, 2013: 109). Bunlar, OECD üyesi ülkelerde toplam aktif emek piyasası politikaları içerisinde en az kaynak ayrılan sübvansiyonlar olarak öne çıkmaktadır (Özşuca, 2003: 144).

Ancak beklentinin aksine, aktif emek piyasası politikalarının etkinliği üzerine bir araştırmada istihdam ve ücret sübvansiyonlarının istihdam üzerine hiçbir etkisi olmadığı tespit edilmiştir (Boone ve van Ours, 2004: 3’den aktaran Uşen, 2007: 68). Ücret sübvansiyonları için başarıdan ancak istihdama dahil edilen yeni işçiler söz konusuysa bahsedilebilmektedir (Akbaş, 2017: 31). Bu nedenle ücret ve istihdam sübvansiyonlarının uygulanması kadar istihdama katılanların kimler olduğu ve etkinlik analizinin iyi yapılması önem arz etmektedir. Sübvansiyonların etkinliğinin, türüne ve uygulanacağı işgücü piyasasının yapısına göre değişeceği ifade edilmektedir (Erdayı, 2009: 150).

Türkiye’de istihdama yönelik oluşturulmuş ücret tabanlı teşvik uygulamalarının bir kısmı çalışanları, bir kısmı da işverenleri teşvik amacıyla ihdas edilmiştir. İstihdam sağlayan işverenlere verilen teşvikleri düzenleyen ilgili kanun hükümleri “teşvik”, “destek” ve “istisna” olarak düzenlenebilmektedir. İstihdam sağlayan işverenlere sağlanan teşvik miktarları; ilave istihdam ve asgari ücret gibi sınırlamalar, imalat-ihracat ve teşvik belgesi gibi koşullara bağlı olarak uygulanmaktadır. Genellikle işverenlerin yararlandıkları ücret tabanlı istihdam teşviki uygulamalarında destek miktarları istihdam edilen işçi sayısına göre belirlenmekte ve çalışanlardan kesilen gelir vergisi tutarları tahakkuk ettirildikten sonra terkin olunarak işverene bırakılmaktadır. Bu uygulamalar sonucunda, istihdam sağlayan işverenin ücret ödemeleri

nedeniyle doğan vergi sorumluluğu sıfatının, dolaylı yoldan teşvik sağlama aracı olarak kullanıldığı görülmektedir. (Demirli, 2015: 160).

Türkiye’de İŞKUR tarafından yürütülen benzer kapsamlı bir program ile 31.12.2018 tarihine kadar başlayacak olan İşbaşı Eğitim Programlarını tamamlayan 18-29 yaş arası kişilerin,

- Programı tamamladıkları meslekte,
- Programı tamamladıkları tarihten itibaren 3 ay içerisinde,
- Kişinin istihdam edildiği tarih itibarıyla önceki takvim yılının ortalama sigortalı çalışan sayısına ilave olarak istihdam etmeleri durumunda,

İşverenin imalat sanayi sektöründe faaliyet göstermesi halinde 42 ay, diğer sektörlerde ise 30 ay süre ile kişilerin asgari ücret düzeyindeki sosyal güvenlik primlerinin işveren payları (416,05 TL) İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmaktadır (İŞKUR, 2018: sy).

Benzer şekilde, işsizlik ödeneği alanların; işe alındığı tarihten önceki son altı aylık dönemde, prim ve hizmet belgelerinde bildirilen ortalama sigortalı sayısına ilave olarak işe alınması durumunda kişinin kalan işsizlik ödeneği süresince asgari ücret üzerinden hesaplanan sosyal güvenlik priminin % 1’lik kısmı hariç olmak üzere tamamı (679,88 TL) İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanarak istihdam maliyetleri azaltılmaktadır.

Ayrıca, son üç aydır işsiz olanların 1/1/2018 ile 31/12/2020 tarihleri arasında özel sektör işverenlerince istihdam edilmeleri halinde 4447 sayılı Kanunun Geçici 19 ve 21 nci maddeleri kapsamında; İmalat veya bilişim sektöründe faaliyet gösteren işyerlerinde ilgili döneme ait günlük brüt asgari ücretin sigortalının prim ödeme gün sayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarı geçmemek üzere, ilave istihdam edilecek her bir sigortalının 5.412 TL’ye kadarki prime esas kazanç tutarı için ödeyecekleri tüm primler (761,06 TL ile 2.029,50 TL) ile 121,95 TL’lik damga ve gelir vergisi karşılanacaktır. Diğer sektörlerde faaliyet gösteren işyerlerinde ilave istihdam edilecek her bir sigortalı prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanacak tüm primler (761,06 TL) ile 121,95 TL’lik damga ve gelir vergisi karşılanacaktır. 2020/ Aralık ayı aşılmamak kaydıyla, destek süresi 1/1/2018 ile 31/12/2020 tarihleri arasında istihdam edilen her bir sigortalı için 12 ay olarak belirlenmiştir. Ancak istihdam edilen sigortalının, 18 yaşından büyük 25 yaşından küçük erkek, 18 yaşından büyük kadın veya Kuruma kayıtlı engelli olması durumunda destek 18 ay süreyle uygulanacaktır (İŞKUR, 2018: sy).

3.3.2. Kendi İşini Kuracaklara İlişkin Destekler

Aktif emek piyasası politikaları kapsamında değerlendirilen programlardan birisi de kendi işini kuracak girişimcilere destek uygulamasıdır. Bu uygulamalar kendi hesabına çalışmayı özendirici yanıyla ücretli istihdamı arttırmayı amaçlayan programlardan farklılık arz etmektedir. Ancak yeni girişimler, girişimcinin kendisini aktif etme yanında dolaylı olarak istihdam yaratma ihtimalini de taşıdığından daha da önemli hale gelmektedir.

Türkiye’de girişimcilik faaliyetlerini teşvik amacıyla uygulanan programlar “Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) ile Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) arasındaki Uygulamalı Girişimcilik Eğitimi (UGE) İşbirliği Protokolünde” belirlenen esaslar çerçevesinde İŞKUR ve KOSGEB tarafından koordineli bir biçimde uygulanmaktadır.

İŞKUR’un girişimcilik eğitimleri kapsamında, katılımcılar genel girişimcilik, iş planı oluşturma, KOSGEB ve benzeri finansman kaynaklarına erişim konularında bilgilendirmektedir. Eğitimler kısa süreli olup, eğitimlere katılan kişilere günlük zaruri giderleri ödenmektedir. Ayrıca işsiz katılımcıların genel sağlık sigortası, iş kazası ve meslek hastalıklarına karşı sigorta primleri yatırılmaktadır (Yıldız, 2016: 261).

Yapılan bir araştırma, TR21 Trakya bölgesinde erkek, ileri yaşta ve eğitim düzeyi yüksek kişilerin girişimcilik eğitimi sonrası işyeri açma olasılıklarını bayan, genç yaşta ve eğitim düzeyi düşük kimselere göre daha yüksek bulgulamaktadır. Araştırma sonuçları ayrıca TR21 bölgesinde girişimcilik eğitimi alan kişilerin yaşadıkları ilin, medeni durumlarının, ailelerinde ticaretle uğraşan kişilerin varlığının ve kurmayı düşündükleri işle ilgili deneyimlerinin bir işyeri açmaları üzerinde istatistiksel olarak etkisinin olmadığına işaret etmektedir (Altuntaş, 2016: 80).

3.3.3. Doğrudan Kamu İstihdamı

Doğrudan kamu istihdamı programları, uzun dönemli işsizliğin azaltılması ve bireylere gelir sağlanması amacıyla “son çare” politikası olarak başvurulmuş bir uygulama olmaktadır. Bu programlar temel olarak özerk istihdam yaratımı yerine yoksullara yönelik temel ihtiyaçlarını sağlayacak gelir getirici geçici istihdam yaratmak için kamu tarafından finanse edilen düşük ücretli istihdam uygulamalarıdır (Dar ve Tzannatos, 1999: 5). Daha çok emek piyasasından dışlanan ve kendi imkânı ile iş bulma açısından dezavantajlı olan grupların çalışma alışkanlık ve disiplinlerini yitirmemeleri amaçlanmaktadır (Özşuca, 2003: 147). Doğrudan kamu istihdamı daha çok

eğitim ve vasıf düzeyi yetersiz kişiler, kadınlar, eski hükümlüler ve gençler gibi dezavantajlı gruplara yönelik olarak kurgulanmaktadır.

Türkiye’de toplum yararına programlar (TYP) adı altında, işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde doğrudan veya yüklenici eli ile toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesi yoluyla özellikle istihdamında zorluk çekilen işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininin uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve bunlara geçici gelir desteği sağlamak amacıyla İŞKUR tarafından programlar yürütülmektedir.

Bu programlara katılabilmek için, kuruma kayıtlı işsiz olmak, 18 yaşını tamamlamış olmak, emekli ve malul aylığı almıyor olmak ve öğrenci olmamak (açıköğretim ve açık lise öğrencileri hariç) gerekmektedir. Başvuranlar, kadınlar, 35 yaş üstü bireyler, engelliler, eski hükümlüler ve terörle mücadelede malul sayılmayacak şekilde yaralananlar öncelikli olmak üzere çalıştırılmakta ve katılanlara asgari ücret verilmekte ve vergi ve sosyal güvenlik prim giderleri ödenmektedir. Katılımcılar çevre temizliği, kamusal altyapının yenilenmesi, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı resmi okullarda çevre düzenlemesi, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı resmi okullarda bakım onarım ve temizlik işleri yapılması, restorasyon, tarihi ve kültürel mirasın korunması, ağaçlandırma, park düzenlemeleri, vadi ve dere ıslahı, erozyon engelleme çalışmaları gibi alanlarda istihdam edilmektedir. Programın uygulama süresi 9 ay olup haftalık 45 saat çalışma yaptırılmaktadır. Bu program çerçevesinde çalışanlardan, yararlandığı TYP bittikten sonra İŞKUR tarafından teklif edilen niteliklerine uygun en az üç iş teklifini mazeretsiz olarak kabul etmeyenler, son yararlanma tarihi üzerinden 24 ay geçmedikçe yeni bir TYP’ye başvuramamaktadırlar.

3.3.4. Mesleki Eğitim Programları

Aktif emek piyasası politikalarından bir diğeri, mesleki eğitim programlarıdır. Bu programlar işsizlere ve işsizlik riskiyle karşı karşıya olanlara yeni vasıfların kazandırılması böylelikle bireylerin emek piyasasına yeniden girebilmelerini veya emek piyasası dışına savrulmalarını önlemeye yönelik olarak tasarlanmaktadır (Akbaş, 2017: 34). Genellikle “sınıfta” ve “iş işbaşında” olmak üzere iki temel kategoride mesleki eğitim programları oluşturulmaktadır.

Türkiye’de İŞKUR vasıtasıyla iki temel program bu amaçla oluşturulmuştur. Bunlardan ilki mesleki eğitim kursları düzenlenmesidir. Bu kurslar, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu tüm mesleklerde işsizlerin niteliklerini geliştirerek istihdam edilebilirliklerini artırmak amacıyla yapılan

meslek edindirme ve geliştirme kurslarıdır. İstihdam garantili mesleki eğitim kurslarına katılanların en az yüzde ellisi, en az yüz yirmi gün olmak üzere kurs süresi kadar istihdamda kalmaktadır (İŞKUR, 2018, sy).

Mesleki eğitim kurslarına katılacaklarda kuruma kayıtlı işsiz olmak, 15 yaşını tamamlamış olmak, yetiştirilecekleri mesleğe uygun özelliklere sahip olmak, işverenin aradığı özel şartları taşımak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinden faydalanmış olmak ve emekli olmamak şartları aranmaktadır. Ayrıca tarımsal faaliyette bulunanlar ile isteğe bağlı sigortalı sayılanlar, sosyal yardım, özürlü maaşı ile dul ve yetim aylığı alanlar da mesleki eğitim kurslarından yararlanabilmektedir.

Mesleki eğitim kurslarında katılımcıların zaruri giderleri (Günlük 25 TL - 45 TL), iş kazası ve meslek hastalığı sigortası primi ve genel sağlık sigortası prim giderleri karşılanmaktadır. Ayrıca, sanayi sektöründeki mesleklerde düzenlenecek mesleki eğitim kurslarına katılan kadınların bakmakla yükümlü oldukları 2-5 yaş arası çocukları için aylık 400 TL bakım desteği kurs süresince karşılanmaktadır.

İŞKUR bünyesinde yürütülen bir diğer program ise işbaşı eğitim programlarıdır. Bu programlar, kuruma kayıtlı işsizlerin mesleki deneyim edinmeleri ve teorik eğitimini aldıkları mesleklerde uygulamayı görmesi, çalışma ortamına uyumunun sağlanması amacıyla düzenlenen programlardır. Böylece, işsizlerin mesleki yeterliklerini geliştirmeleri ve tecrübe edinmelerini amaçlanmaktadır. Programa katılmak isteyenler işbaşı eğitimi yapacağı işyerini kendileri bulabileceği gibi İŞKUR’dan da kendilerine işyeri bulunmasını talep edebilmektedirler. Ayrıca işverenler de istedikleri vasıftaki katılımcı adayını kendileri bulabilecekleri gibi kendilerine katılımcı aday bulunmasını İŞKUR’dan da talep edebilmektedirler.

İşbaşı Eğitim Programı; bilişim ve imalat sektörlerindeki işyeri ve mesleklerde en fazla 6 ay, diğer sektörlerde ise en fazla 3 ay olarak uygulanmaktadır. Siber güvenlik, bulut bilişim, oyun geliştirme uzmanı ve kodlama gibi çağımızın ve geleceğin meslekleri olarak görülen alanlarda düzenlenecek olan işbaşı eğitim programlarına katılan 18-29 yaş arası gençler için işbaşı eğitim programlarının süresi en fazla 9 ay uygulanmaktadır. Programlar günde en az 5 en fazla 8 saat olmak üzere ve haftada 6 günü aşmamak kaydıyla haftalık 45 saati geçmeyecek şekilde planlanabilmektedir (İŞKUR, 2018: sy).

Katılımcılara zaruri giderleri için günlük 61,65 tl, (öğrenciler için 46,23, işsizlik ödeneği alanlar için 30,82 tl), geleceğin meslekleri olarak belirlenecek mesleklerde düzenlenen programlarda isekatılımcılara 75 tl zaruri gider

ödenmektedir. Ayrıca, katılımcıların iş kazası ve meslek hastalığı sigortası ve genel sağlık sigortası prim giderleri karşılanmaktadır.

Yaşlılık sigorta primlerinin ödenmemesi ile ilgili konu işbaşı eğitim programlarında temel şikâyetlerden birini oluşturmaktadır (Özdemir ve Yiğit, 2018: 203). Ayrıca program kapsamının tüm meslekleri içerecek kadar geniş olmaması ve meslek sahibi kursiyerler ile staj amacıyla yerleştirilen işler arasında uyumsuzluklar bulunması, sorunlu teamüllere meydan verebilecek karmaşık bir çerçeve olarak endişe verici bulunmaktadır. Keza bu program, özel sektöre sigortasız, ücretsiz ve kıdem tazminatı işçi çalıştırma firası verirken, işçilere eğitim vurgusuyla sigortasız çalışma zorunluluğu dayatabilecek bir potansiyel taşımaktadır (Gün, 2018: 42-43).

3.3.5. Eşleştirme ve İstihdam Danışmanlığı Hizmetleri

Emek piyasasında yaşanan en önemli aksaklıklardan birisi de iş arayanlar ile işler arasında bağlantı kurulamamasıdır. Dolayısı ile emek arzı ve emek talebinin birbirini eş zamanlı olarak bulabilmeleri çoğu zaman mümkün olmamaktadır. Böylece piyasada açık iş pozisyonları ve bu pozisyonlara uygun kişiler aynı zamanda bulunsa bile istihdam ilişkisinin kurulması her zaman mümkün olmayabilmektedir. Eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri, emek piyasalarındaki bilgi eksikliğinin giderilmesi ve işçi ile işverenin buluşmasını sağlamaya yönelik çeşitli hizmetlerin verilmesine odaklanmaktadır. Danışmanlık hizmetlerinin temel amacı; iş arayanların mevcut çalışma koşullarına uyum göstermesini sağlayarak, bu kişilerin iş sahibi olmalarını ve kendi özelliklerine en uygun işe hızlıca yerleşmelerini sağlamaktır. Bu kapsamda uygulamalar yürütülen faaliyetlerden bazıları şunlardır (Tutar, 2015: 99);

- İş ve meslek danışmanlığı,
- İş gücü piyasası hakkında bilgilenme,
- İş kulübü hizmetler,
- Sosyal danışmanlık,
- İşe yerleştirme hizmetleri,
- Toplu işten çıkarma ve özelleştirme gibi vakalarda endüstriyel uyum hizmetlerinin sağlanması,
- İşsiz kişilere yeni bölgeye taşınma teşviki verilmesidir.

Türkiye’de işe yerleştirme hizmetlerinin performansını ölçmeye yönelik bir çalışma (Bilen vd., 2018), eşleştirmenin artan performansının işsizlik ve açık işleri düşüren bir etkiye sahip olduğunu göstermektedir. İşsizlikteki

artışın ise, eşleştirme ve açık iş üzerinde artışa neden olduğu anlaşılmaktadır. Açık iş pozisyonu ise hem eşleşmenin hem de işsizliğin artışına işaret etmektedir. Ülkemiz işgücü piyasasında işe yerleştirme, işsizlik ve açılan işteki artıştan daha fazla artmaktadır. Bu durum iki şekilde yorumlanabilir: Birincisi, etkin işleyen bir işgücü piyasasının, yani işsizlik ve açık iş artışını fazlasıyla karşılayan bir piyasanın varlığıdır. İkincisi ise işgücü piyasasındaki friksiyondan çok yapısal ya da ekonomik genişleme veya daralmadan kaynaklanıyor olabileceğidir. Gelişmekte olan ülkelerde işsizliğin friksiyonel olmaktan ziyade yapısal bir sorun olduğu, ayrıca Türkiye’de işsiz bir kişinin iş bulma süresinin uzun olması ve eşleşmenin açık iş esnekliğinin daha büyük olması gibi kriterler göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye’de de işsizliğin friksiyonel olmaktan ziyade yapısal bir sorun olduğu sonucuna varılmaktadır (Bilen vd., 2018: 94).

3.4. GÜVENCELİ ESNEKLİK AÇISINDAN TÜRKİYE’DE PASİF İSTİHDAM POLİTİKALARI

3.4.1. İşsizlik Sigortası

İşsizlik sigortası; *“çoğunlukla isteği dışında işsiz kalan bireyin gelir kaybını (kısmen) önlemeyi ve satın alma gücünü korumayı amaçlayan, bireyin aktif olarak iş aramasını, piyasanın arz-talep dengesini ve sosyal korumayı sağlamaya yönelik olarak uygulanan, belirli miktarda prim, katkı payı ve sürelerle göre ödenen, aktif ve pasif istihdam programları içinde yer alan bir sosyal sigorta uygulaması, sosyal politika ve işsizlikle mücadele aracı”* (Kumaş ve Karadeniz, 2017: 196) şeklinde tanımlanan bir sigorta koludur.

İşsizlik sigortası işsizliğe bir çare olarak değil, ortaya çıkan işsizliğin olumsuz sonuçlarından koruma amacı taşıyan bir sigorta uygulamasıdır. 1999 yılına kadar Türkiye’nin taraf olduğu 1952 tarihli ve 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin ILO sözleşmesinde zikredilen dokuz risk unsurundan hukukumuzda yer verilemeyen iki kolundan birisi olmuştur. Ancak, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 8 Eylül 1999 tarihinde ve 23810 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu tarihten itibaren işçi, işveren ve devlet tarafından katkı yapılarak bir fon oluşturulmuştur. Oluşturulan fon, kişilerin işsizlik riski ile karşılaşmaları halinde, çalışma ve prim ödeme geçmişlerine bağlı olarak artan şekilde kendilerine gelir sağlamayı amaçlamaktadır. Koşullarını sağlayan işsizler, 2002 yılından itibaren işsizlik sigortası ödemelerinden yararlanabilmektedir.

İşsizlik sigortası güvenceli esneklik stratejisi açısından da çok önemli bir uygulamadır. İşten işe geçişte geçiş güvencesinin sağlanması yada işsiz kalan durumlarda gelir güvencesinin sağlanabilmesi için iyi işleyen bir

işsizlik sigortası olmazsa olmaz bir çözüm olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye uygulamasında işsizlik sigortası ödeneği iş ilişkisinin sona erdiği her durumda ödenmemektedir. İşten ayrılan her sigortalıya ödeme yapılmamakta ancak bazı şartları sağlaması durumunda ödeme alabilmektedir.

Buna göre işsiz kalan kişi:

- İş akdinin işveren tarafından; a) Fesih bildiriminde bulunarak sona erdirilmesi, b) İşçinin sağlık sorunları nedeniyle sonlandırılması, c) İşyerinde işçiyi bir haftadan fazla süre ile çalışmaktan alıkoyan bir zorlayıcı sebebin ortaya çıkması nedeniyle sonlandırılması,
- İş akdinin işçi tarafından ise; a) İş veya işyerinden kaynaklı bir sağlık sorunu nedeniyle feshedilmesi, b) İşverenin ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan halleri nedeniyle feshedilmesi, c) İşin bir haftadan fazla süre ile yapılmasını engelleyici zorlayıcı bir sebep nedeniyle sonlandırılması,
- Hizmet akdinin belirli süreli olması halinde, bu sürenin bitimi nedeniyle işsiz kalmak,
- İşyerinin el değiştirmesi veya başkasına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi nedenleriyle işten çıkarılmış olma, hallerinde işsizlik ödeneğine hak kazanmaktadır (4447 sy kanun, 51. md).

Bunun yanında işsiz kalanların 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Yasasına göre, işsizlik sigortası edimlerinden yararlanabilmek için sigortalının işsiz kalmadan önceki son üç yıl içinde en az 600 gün, işsiz kalmadan önceki son 120 gün de kesintisiz olarak prim ödenmesi gerekmektedir (4447 sayılı Kanun m.51). İşsizlik ödeneğine başvuran işsizlere çalıştıkları dönem ödedikleri prim esas alınarak işsiz kalmadan önceki son üç yılda 600 gün işsizlik sigortası primi ödemişler ise; *180 gün*, 900 gün işsizlik sigortası primi ödemişler ise; *240 gün*, 1080 gün prim ödemişler ise *300 gün* işsizlik sigortası ödeneği ödenmektedir. İşsizlik ödeneği meblağı işsiz kalmadan önceki son dört aylık kazançları ortalamasının % 40'ıdır. İşsizlik ödeneğinin üst sınırı brüt asgari ücret tutarının % 80'ini geçmemektedir (4447 sy Kanun, 50.md).

Türkiye'de işsizlik ödeneğinin kapsamı ve yararlanan işsiz sayısı düşük kalmaktadır. 2016 yılı itibarıyla işsizlik ödeneği almaya devam edenlerin toplam işsiz sayısına oranı yalnızca % 10,5'dir (Kumaş ve Karadeniz, 2017: 208). Mevcut erişim imkanlarıyla işsizlik sigortası şemsiyesinin bu kadar dar olması esnek çalışanlar için işsizlik ödeneğinden yararlanmaya imkân vermemektedir. Son üç yıl içinde 600 gün ve son bir yıl içinde 120 gün kesintisiz prim ödeme şartı esnek çalışanlar için gerçekleştirilmesi çok zor

bir durumdur. Güvenceli esneklik stratejisi çerçevesinde esnek çalışmanın yaygınlaştırılması ve güvencelerin daha güçlü biçimde sağlanması temel amaç olduğundan işsizlik sigortası uygulamasının da bu yönde yeniden ele alınması gerekmektedir. Onuncu Kalkınma Planı’nda da zikredilen güvenceli esnekliğin sağlanmasına yönelik “Esnek çalışma biçimlerinin çalışanların haklarını gözetir biçimde yaygınlaştırılması” ve “İşsizlik sigortasından yararlanma koşullarının esnetilmesi ve yararlanma sürelerinin artırılması” (DPT, 2013: 165) hedeflerinin uygulamaya yansması ve böylelikle işsizlik sigortasının esneklik ve gelir güvencesinin en önemli sağlayıcısı olduğu işlevini yerine getirmesini sağlayabilecektir.

3.4.2. Kısa Çalışma Ödeneği

Kısa çalışma ödeneği, genel ekonomik, sektörel, bölgesel kriz veya zorlayıcı sebeplerle⁵ işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak en az üçte bir oranında azaltılması veya süreklilik koşulu aranmaksızın işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen en az dört hafta süreyle durdurulması hallerinde, işyerinde üç ayı aşmamak üzere (Cumhurbaşkanı kararı ile 6 aya kadar uzatılabilir) sigortalılara çalışmadıkları dönem için gelir desteği sağlayan bir uygulamadır.

Kısa çalışma uygulaması bakımından “Genel Ekonomik” kriz ulusal veya uluslararası ekonomide ortaya çıkan olayların, ülke ekonomisi ve dolayısıyla işyerini ciddi anlamda etkileyip sarstığı durumları; bölgesel kriz, ulusal veya uluslararası olaylardan dolayı belirli bir il veya bölgede faaliyette bulunan işyerlerinin ekonomik olarak ciddi şekilde etkilenip sarsıldığı durumları; sektörel kriz, ulusal veya uluslararası ekonomide ortaya çıkan olaylardan doğrudan etkilenen sektörler ve bunlarla bağlantılı diğer sektörlerdeki işyerlerinin ciddi anlamda sarsıldığı durumları ifade etmektedir.

Kısa çalışma uygulaması bakımından zorlayıcı sebepler ise işverenin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanmayan, önceden kestirilemeyen, bunun sonucu olarak bertaraf edilmesine imkân bulunmayan, geçici olarak çalışma süresinin azaltılması veya faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması ile sonuçlanan dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumları ya da deprem, yangın, su baskını, heyelan, salgın hastalık, seferberlik gibi durumlardır. Kısa çalışma kapsamında işçilere kısa çalışma ödeneği ve genel sağlık sigortası primlerinin ödenmesi hizmetleri sağlanmaktadır. Ancak bunun için öncelikle işverenin; genel ekonomik, sektörel, bölgesel kriz veya zorlayıcı sebeplerle işyerindeki

5 9 Kasım 2018 tarihli ve 30590 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile “dışsal etkilerden kaynaklanan dönemsel durumlar” da bu kapsama dahil edilmiştir.

çalışma süresinin önemli ölçüde azaldığı veya durduğu yönünde İŞKUR'a başvuruda bulunması ve İş Müfettişlerince yapılan uygunluk tespiti sonucu işyerinin bu durumlardan etkilendiğinin tespit edilmesi gerekmektedir.

İşçinin kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmesi için;

- İşverenin kısa çalışma talebinin uygun bulunması,
- İşçinin kısa çalışmanın başladığı tarihte, 4447 sayılı Kanunun 50 nci maddesine göre çalışma süreleri ve işsizlik sigortası primi ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanmış olması (Kısa çalışmanın başladığı tarihten önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan son üç yıl içinde en az 600 gün süreyle işsizlik sigortası primi ödemiş olanlar),
- Kısa çalışmaya katılacaklar listesinde işçinin bilgilerinin bulunması gerekmektedir.

Kısa çalışma talebi uygun bulunan işverenin göndereceği listede şartları taşıyan işçiler için günlük kısa çalışma ödeneği; sigortalının son oniki aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının % 60'ı oranındadır. Bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği miktarı, aylık asgari ücretin brüt tutarının % 150'sini geçmemektedir (Tuncay ve Ekmekçi, 2016: 654). Kısa çalışma ödeneği bu haliyle kriz dönemlerinde yaşanacak işsizlik artışının boyutunu sınırlandırma açısından öneme sahiptir.

Kısa çalışma ödeneği, açısından önemli bir husus işletmenin ekonomik ve yönetsel bir krize girmesi genel ekonomik kriz sayılmadığından bu durumda kısa çalışmaya gidilemeyeceği hususudur. Bu nedenle genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebepler bulunmaksızın sorunlar yaşayan bir işletmenin kısa çalışma yaptırması mümkün değildir. Ayrıca kısa çalışmanın tanımı itibarıyla üç önemli unsuru taşıması gerekmektedir. İlk olarak kısa çalışma geçici niteliğe sahip bir uygulamadır. İkinci olarak, işverenin tek taraflı olarak karar verdiği bir işleyişi bulunmaktadır. İşçinin rızası gerekmemektedir. Bu unsur diğer esnek çalışma biçimlerinden kısa çalışmayı ayıran önemli bir farklılıktır. Son olarak, kısa çalışma süresi boyunca, işsizlik sigortası fonundan ödeme yapılmakta ve tam bir ücret olmasa dahi işçilere kısmi gelir güvencesi sağlayan bir fonksiyonu yerine getirmektedir (İpek Köstekli, 2011: 45). Dolayısıyla, kısa çalışmada iş ve gelir güvencesi birlikte sağlanmaktadır.

3.4.3. Yarım Çalışma Ödeneği

Güvenceli esneklik stratejisi açısından en önemli amaçlardan birisi iş ve yaşam dengesinin sağlanmasıdır. Türkiye mevzuatında da bu amaca yönelik

düzenlemeler yakın zamanda yürürlüğe sokulmuştur. İş Kanunu’nun 13. Maddesine dayanılarak hazırlanan ve 8 Kasım 2016’da yayınlanan 29882 sayılı resmî gazete ile analık izni veya ücretsiz izin sonrası yapılacak kısmi süreli çalışmalar hakkında yönetmelik kapsamında kadın ve erkeklerle daha önceki analık izni ve ücretsiz izin yönetmeliğine ek olarak *kısmi süreli çalışma hakkı* tanınmıştır. Yönetmelikte kadınlara verilen ek haklar şu şekildedir (Analık İzni veya Ücretsiz İzin Sonrası, 2016);

a) Analık izni hakkı: Kadın işçiler doğumdan önceki sekiz ve doğumdan sonraki sekiz hafta olmak üzere toplam on altı haftalık süre içinde çalıştırılmamaktadır. Çoğul gebelik bulunması halinde doğumdan önce çalıştırılmayacak sekiz haftalık süreye iki hafta daha süre eklenmektedir. Ancak, sağlık durumunun uygun olduğunun doktor raporuyla belgelendirilmesi hâlinde kadın işçi isterse doğumdan önceki üç haftaya kadar işyerinde çalışabilir. Bu durumda, kadın işçinin çalıştığı süreler doğum sonrası sürelerle eklenir. Ayrıca, doğumda veya doğum sonrasında annenin ölümü hâlinde, doğum sonrası kullanılmayan süreler babaya kullandırılmaktadır. Analık izninde belirtilen süreler, işçinin sağlık durumuna ve işin özelliğine göre doğumdan önce ve sonra gerekirse artırılabilmekte ve bu süreler doktor raporu ile tespit edilmektedir.

b) Doğum sonrası ücretsiz izin hakkı: Analık izninin bitiminden itibaren çocuğunun bakımı ve yetiştirilmesi amacıyla (çocuğun hayatta olması kaydıyla) kadın işçilere istekleri hâlinde birinci doğumda altmış gün, ikinci doğumda yüz yirmi gün, sonraki doğumlarda ise yüz seksen gün süreyle haftalık çalışma süresinin yarısı kadar ücretsiz izin verilmektedir. Aynı şekilde bu izin üç yaşını doldurmamış çocuğu evlat edinen kadın veya erkek işçilere de uygulanmaktadır. Çoğul doğum hâlinde bu sürelerle otuzar gün eklenmektedir. Çocuğun engelli doğduğunun doktor raporu ile belgelendirilmesi hâlinde bu sürenin üç yüz altmış gün olarak uygulanmasına olanak tanınmaktadır. Ancak, ücretsiz izinden yararlanan kadın işçiye, bir yaşından küçük çocuğunu emzirmesi için günde toplam bir buçuk saat olan süt izni uygulanmaz.

c) Ücretsiz izin hakkı: Kadın işçiye, analık izninin bitiminden itibaren isteği hâlinde altı aya kadar ücretsiz izin hakkı verilmiştir. Ücretsiz izin, üç yaşını doldurmamış çocuğu evlat edinme hâlinde eşlerden birine veya evlat edinene de verilmektedir.

d) Kısmi süreli çalışma hakkı: İşçi, belirtilen analık izninin, ücretsiz iznin bitiminden itibaren veya çocuğun mecburi ilköğretim çağının başladığı tarihi takip eden aybaşına kadar herhangi bir zamanda kısmi süreli çalışma talebinde bulunabilecektir. Kısmi süreli çalışma talebi, ücretsiz izin süresi

kesilerek de yapılabildiği için ücretsiz iznin tamamının kullanılması şartı aranmamaktadır. Kısmi süreli çalışma talebi, bu haktan faydalanmaya başlamadan en az bir ay önce işçi tarafından yazılı olarak işverene bildirilmesi gerekmektedir. (8 Kasım 2016 Tarihli ve 29882 Sayılı Resmî Gazete <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/11/20161108-11.htm>)

Yarım çalışma, İş Kanunu kapsamında kullanılan doğum sonrası analık hali izninin bitiminden itibaren çocuğunun bakımı ve yetiştirilmesi amacıyla ve çocuğun hayatta olması kaydıyla kadın işçi ile üç yaşını doldurmamış çocuğu evlat edinen kadın veya erkek işçilere belirli koşullar altında 60 ila 360 gün arasında haftalık çalışma süresinin yarısı kadar ücretsiz izindir. Analık hali izninin bitiminden itibaren haftalık çalışma süresinin yarısı kadar ücretsiz izin verilmiş olan kişilerin 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunundaki şartları sağlamaları halinde çalışmadıkları süre için yarım çalışma ödeneği verilmektedir.

Yarım çalışma ödeneğinden yararlanabilmek için,

- İşçinin adına doğum veya evlat edinme tarihinden önceki son üç yılda en az 600 gün süre ile işsizlik sigortası primi bildirilmiş olması
- Haftalık çalışma süresinin yarısı kadar fiilen çalışılması,
- Analık hali izninin bittiği tarihten itibaren 30 gün içerisinde en yakın İŞKUR birimine doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma belgesi ile başvuruda bulunulması gerekmektedir.

Bu uygulama çerçevesinde birinci doğumda en fazla 30 gün, ikinci doğumda en fazla 60 gün, sonraki doğumlarda en fazla 90 gün, çocuğun engelli doğması hâlinde en fazla 180 gün yarım çalışma ödeneği ödenmektedir. Çoğul doğumlarda ilave edilen 30 gün için 15 gün yarım çalışma ödeneği ödenmektedir. Doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödeneğinin günlük miktarı, kişinin çalıştığı işte aldığı ücret ne olursa olsun, günlük asgari ücretin brüt tutarı kadardır. Yarım çalışma ödeneği, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmamaktadır.

3.4.4. Ücret Garanti Fonu

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa göre sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, iflası, iflasın ertelenmesi nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacı ile Ücret Garanti Fonu oluşturulmuştur. Ücret Garanti Fonu, işverenlerce

işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamının yüzde birinden oluşmaktadır.

İşçilerin ücret garanti fonu ödemelerinden yararlanılabilmesi için;

- Ücret alacağının bulunduğu dönemde hizmet akdine tabi olarak, 4447 sayılı Kanun kapsamında çalışıyor olması,
- İşverenin ödeme gücüne düşmüş olması (konkordato, aciz vesikası, iflas, iflasın ertelenmesi nedenleriyle),
- İşçinin, işverenin ödeme gücüne düşmesinden önceki son bir yıl içinde aynı işyerinde 4447 sayılı Kanun kapsamında çalışmış olması,
- 5 yıllık zaman aşımına uğramamış ödenmeyen ücret alacağının bulunması, gerekmektedir.

Ücret garanti fonu kapsamında bulunan işçilere, 3 ayı geçmemek üzere işverenden olan temel ücret alacakları kadar ödeme yapılmaktadır. Ücret garanti fonu kapsamında yapılan ödemeler her halükârda 5510 sayılı Kanunun 82 nci maddesi uyarınca belirlenen günlük kazanç üst sınırını aşmamaktadır.

3.4.5. İşsizlik Yardımı

İşsizlik yardımı mekanizması; işsizlik sigortası kadar yaygın olmasa da OECD üyesi bazı ülkelerde uygulanan bir güvence türüdür. Bu uygulamalara daha çok sosyal devlet ilkesini benimsemiş güçlü ülkelerde rastlanmaktadır. Faydalanma oranı işsizlik sigortasına göre daha düşük olmakla birlikte süresi daha uzun hatta sınırsız olabilmektedir (Mahiroğlu ve Korkmaz, 2013: 101). Yardım niteliğinde olması, işsizlik sigortası gibi bir görev özelliği taşımamaktan ziyade vatandaşların işsizlik nedeniyle yaşadıkları yoksulluğu azaltabilmek için devletin verdiği destek mahiyetinde kalmaktadır. Dolayısıyla finansmanı doğrudan devlet tarafından genel bütçeden karşılanmaktadır (Işığışık, 2014: 173).

İşsizlik yardımı; OECD ülkeleri genelinde, işsizlik sigortasından yararlanılamadığı veya yararlanma hakkı kaybedildiği, başka bir ifadeyle işsizlik sigortası ödemelerinin tüketilmiş olduğu durumda devreye girmektedir. İşsizlik sigortası uygulamasının bulunmadığı Avustralya ve Yeni Zelanda’da ise, işsiz kalmakla veya prim ile ilgili hiçbir önkoşul aranmaksızın, işsiz kalanlara işsizlik yardımı yapılmaktadır. Bu iki ülkede işsizlik sigortası bulunmadığı için işsizlik yardımlarından yararlanma kolaylaştırılmış, yararlanma süreleri için ise herhangi bir sınır belirlenmemiştir. İşsizlik yardımından yararlanmanın herhangi bir koşula bağlanmadığı diğer ülkeler

ise; Finlandiya, Almanya, İrlanda ve Birleşik Krallık olarak sıralanmaktadır (Işık ve Bülbül, 2012: 65).

Türkiye’de hukuki düzenlemeler içerisinde vatandaşlık geliri veya temel gelir uygulaması yer almamakla birlikte sosyal güvenlik sisteminin primsiz ayağını oluşturan sosyal yardım sisteminde vatandaşlık geliri benzeri uygulamalar söz konusudur. Sosyal yardımlar, diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de zorunlu katılma ilkesine dayanmayan veya katılmayla yapılan yardım arasında bir ilişki bulunmayan genel Devlet bütçesiyle ya da ayrılan fonlarla finanse edilen kamu yardımları olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’de sosyal yardımların, büyük bölümü merkezi hükümet tarafından kurulan kuruluşlar ve vakıflar tarafından, küçük bir kısmı ise mahalli idareler tarafından kontrol ve finanse edilen vakıflarla ile özel vakıflar tarafından sağlanmaktadır.

Türkiye’deki işsizlik yardımı uygulamalarına bakıldığında ise, OECD ülkelerindekine benzer şekilde doğrudan işsizlik yardımı adı altında herhangi bir uygulamanın bulunmadığı görülmektedir. Bununla birlikte ülkemizde işsizlik yardımı kapsamında değerlendirilebilecek yardımlar, önceden Sosyal Güvenlik Kurumu bünyesinde bulunan “Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü” tarafından yürütülmekte iken günümüzde ise Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesinde gerçekleştirilmektedir (Işık ve Bülbül, 2012: 66).

3.4.6. Tazminatlar

Türk iş mevzuatında iş ilişkisinin sonlandırılmasına bağlı tazminatların büyük önemi bulunmaktadır. Kıdem tazminatı başta olmak üzere, bu tazminatlar işçilere işsiz kaldıkları dönemde bir süre gelir temin etmeleri bakımından pasif emek piyasası politikası olarak işlev görmüşlerdir.

3.4.6.1. İhbar Tazminatı

Türk İş Kanunu’nda yer alan koruyucu düzenlemelerden bir diğeri de iş sözleşmesinin feshinde önce işçiye bildirim yapılması ve yeni iş araması için izin kullandırılmasıdır. İşverenlerin belirsiz süreli iş sözleşmelerinin feshinden önce durumu karşı tarafa bildirmesi gerekmektedir. Burada gerçekleştirilmek istenen temel amaç ne zaman sona ereceği önceden belirlenmemiş belirsiz süreli sözleşmelerin feshi nedeniyle tarafların ani fesihlerden zarar görmesinin engellenmesidir. Bu nedenle işverenler iş kanununda sayılan haklı nedenler dışında bir nedenle iş akdine son verirken, kıdeme göre öngörülen süre (2-8 hafta) kadar önce haber vermesi yada ihbar süresi kadar ücreti peşin vermesi gerekmektedir. İşçinin işine ihbar süresine uyulmadan son verildiği hallerde

işveren ihbar tazminatı ödemek zorunluluğundadır (Mahiroğulları, 2013, 137). Ancak belirli süreli iş sözleşmelerinin feshinde ihbar tazminatı ödenmesi söz konusu olmamaktadır. Başka bir ifadeyle süreli fesih, ihbarlı fesih gibi değişik terimlerle ifade edilen önelli fesih, belirsiz süreli iş sözleşmelerine uygulanmaktadır (Kurt ve Koç, 2017: 199).

Kısmi süreli çalışanların karşılaştıkları önemli sorunlardan bir diğeri de ihbar tazminatı ve ihbar sürelerinde işi arama izni verilmesi gibi konularda açık düzenlemelerin hazırlanmamış olmasıdır (Mutlu, 2013: 45). 4857 sayılı İş Kanunu’nun 17. maddesi belirsiz süreli sözleşmelerin feshinde işçinin çalışmasına göre değişen fesih bildirim sürelerini hükme bağlamaktadır. Buna göre;

- İş 6 aydan az sürmüş olan işçi için bildirimin diğer tarafa yapılmasından başlayarak 2 hafta sonra
- İş 6 aydan 1,5 yıla kadar sürmüş olan işçi için bildirimin diğer tarafa yapılmasından başlayarak 4 hafta sonra
- İş 1,5 yıldan 3 yıla kadar sürmüş olan işçi için bildirimin diğer tarafa yapılmasından başlayarak 6 hafta sonra
- İş 3 yıldan fazla sürmüş olan işçi için bildirimin diğer tarafa yapılmasından başlayarak 8 hafta sonra feshedilmiş sayılmaktadır.

Aynı şekilde bu süreler içinde işveren işçiye iş araması için izin vermek zorundadır. Ancak yukarıda sayılan bildirim sürelerine uymaksızın iş sözleşmesini feshi halinde, bildirim şartına uymayan tarafın ihbar sürelerine ilişkin ücret tutarını diğer tarafa ödeme yükümlülüğü doğmaktadır. Diğer bir ifadeyle, ihbar tazminatı, iş sözleşmesini ihbar önellerini kullandırmadan sona erdiren tarafın diğer tarafa ilgili sürelerin ücretini, işçinin aldığı son ücret üzerinden ödemekle yükümlü olduğu tazminattır (Kurt ve Koç, 2017: 221).

Bu tazminatın ödenmesi açısından esnek çalışanların çalışma sürelerinin nasıl hesaplanacağı konusunda açık bir hüküm bulunmamaktadır. Kısmi süreli sözleşmelerle çalışanların hizmet süreleri sözleşmenin devam ettiği süre olarak kabul edilmekteyken çağrı üzerine çalışma gibi bazı esneklik türleri için hizmet süresinin hesaplanmasında tartışmalar devam etmektedir. Yargıtay, çağrı üzerine çalışmaya ilişkin iş sözleşmesinde işçinin, kıdem/ihbar tazminatı ile yıllık ücretli izin sürelerinin hesaplanmasında, işçinin çalışma süresinin dikkate alınması gerekliliğini belirtmektedir (Sert, 2014: 349). Ancak bu durumda bu sürenin içine nelerin gireceği -çağrı dönemi, çağrılıp iş verilmeyen dönem- ayrıca tartışma konusu olmaktadır. Belirli bir süre önceden çağrı bildirim yapılsa da, sözleşme boyunca işçinin hazır olarak

beklemesi, onun diğer iş ilişkilerini de etkileyeceğinden ihbar tazminatına ilişkin sürenin hesaplanmasında hizmet sözleşmesinin başlangıç ve bitiş tarihinin dikkate alınması daha isabetli olacaktır.

3.4.6.2. İş Kaybı Tazminatı

İş kaybı tazminatı, özelleştirme kapsamındaki kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması, özelleştirilmesi, küçültülmesi veya faaliyetlerinin kısmen ya da tamamen durdurulması, belirli süre ile yada süresiz olarak kapatılması veya tamamen tasfiye edilmesi nedeniyle; bu kuruluşlarda çalışanlardan iş sözleşmeleri tâbi oldukları iş kanunları ve toplu iş sözleşmeleri gereğince tazminata hak kazanacak şekilde sona ermiş olanlara, kanunlardan ve yürürlükteki toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında, gelir ve sosyal güvenliklerinin devamlılığı sağlamak için belirli bir süre ilave olarak ödenen tazminatı ifade etmektedir.

Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Kanun kapsamında, tazminat başvurusunda buluncak olanların a) özelleştirme nedeniyle işsiz kalmış olması ve b) özelleştirme kapsamına alınan kuruluşta hizmet akdi kesintisiz en az 550 gün devam etmiş olması gerekmektedir. Hizmet akdinin feshinden sonraki 30 gün içinde en yakın İŞKUR birimine şahsen ya da elektronik ortamda başvuranlar iş kaybı tazminatı almaya hak kazanmaktadırlar.

Kurumca yapılacak değerlendirmenin ardından, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda çalışırken hizmet akitleri sona erenlerden, hizmet akdi aynı işveren ile kesintisiz en az;

- 550 gün devam edenlere 90 gün,
- 1100 gün devam edenlere 120 gün,
- 1650 gün devam edenlere 180 gün,
- 2200 gün devam edenlere 240 gün süreyle iş kaybı tazminatı ödenmektedir.

İş kaybı tazminatı, günlük net asgari ücretin iki katıdır. İşini kaybeden personel engelli ise günlük net asgari ücretin dört katı tazminat ödenmektedir. İş kaybı tazminatı almakta iken, yaşlılık aylığı almaya başlayan, işe giren veya vefat edenlerin olayın vuku bulduğu tarih itibarıyla tazminatları kesilmekte ve tekrar başlatılmamaktadır. Ayrıca, askere gidenlerin tazminatları askerlik nedeniyle durdurulmakta ancak, askerlik terhis tarihinden itibaren 30

gün içinde başvurmaları halinde, terhis tarihi itibarıyla ödemeleri yeniden başlatılmaktadır.

3.5. TÜRKİYE’DE GÜVENCELİ ESNEKLİĞİN BAŞARI DÜZEYİNİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

3.5.1. Hukuki Altyapı

Türk İş Hukuku’nda 4857 sayılı İş Kanunu yürürlüğe girene kadar bireysel ve kolektif özerkliğinin işçi açısından yeterli koruma sağlayamayacağı ve işverenin güçlü pozisyonunu işçinin aleyhine kullanacağı düşüncesi hâkim olagelmıştır. Bu nedenle hem bireysel hem de kolektif özerklik ve hareket alanı katı ve tek tip çalışma ilişkisini gözetten düzenlemeler çerçevesinde şekillendirilmiştir. Esnek çalışma biçimleri ve onun türlerine yönelik yasal altyapı ancak 4857 sayılı İş Kanunu sonrasında uygulamaya girmeye başlamıştır.

Esnek çalışma daha önceleri de fiilen var olmasına rağmen, esnek çalışma türleri ve sözleşmeler yasal kaynağını doğrudan İş Kanunu’nun 7., 9., 10., 11., 12., 13., 14., 15. ve 16. maddelerinde bulmaktadır. 4857 sayılı İş Kanunu’nun 13. maddesinin ilk fıkrasında, “*İşçinin normal haftalık çalışma süresinin, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçiye göre önemli ölçüde daha az belirlenmesi durumunda sözleşme kısmi süreli iş sözleşmesidir*” (İş Kanunu, 2003) diyerek kısmi süreli sözleşmelerin yasal altyapısını oluşturmaktadır. Fıkra da bulunan “önemli ölçüde az” ifadesinin kanun gerekçesinde “tam sürenin üçte ikisinden daha az olan otuz saatin altındaki” süreleri ifade ettiğini belirtmek gerekir.

İş kanunu 7. madde geçici iş ilişkisi ve özel istihdam bürolarını, 8-16. maddeler ise esnek çalışmaya ilişkin çeşitli sözleşme türlerini yasal dayanağa kavuşturmaktadır. Bu maddelerde ayrıca ayrımı haklı kılan esaslı bir neden olmadıkça, iş sözleşmesinin türünden dolayı işçiler arasında herhangi bir ayırım yapılamayacağı belirtilmektedir. Esneklik uygulamaları yapılırken eşit davranma ilkesi oldukça önem taşımaktadır. Zira uygulamada yaşanan anlaşmazlıkların çoğunun işçi ve işverenlerin bu ilkeyi farklı yorumlamasından kaynaklandığı gözlemlenmektedir.

İş hukuku mevzuatımızda kombinasyon güvencesini sağlamak adına bazı eksiklikler bulunmaktadır Bunların başında ücretsiz izin hakkı kapsamının yetersizliği gelmektedir. Doğum sonrası annelere altı aya kadar ve yıllık ücretli izinlerini kullanan işçilere sağlanan en fazla dört günlük ücretsiz izin hakkı dışında ücretsiz izin kullanma hakkında işverenin onayı aranmaktadır. Oysa kombinasyon güvencesinin gereği olarak bireysel iş sözleşmesi ile

çalışan işçilerin de talep ettiklerinde kullanabilecekleri ücretsiz izin hakkının sağlanması gerekmektedir. Böylelikle ücretsiz izin alan işçiler aile-iş yaşam dengesini kurma inisiyatifi ellerine alırken izin kullandıkları dönemde yerlerinin esnek çalışan yeni işçiler de istihdam edilebilecektir.

Güvenceli esneklik açısından önem taşıyan bir diğer önemli konu kariyer izni konusudur. Mevcut yasal mevzuat içinde yer verilmeyen kariyer izni, özellikle bazı sektörler açısından önem taşımaktadır. Üniversite öğretim elemanlığı gibi bazı meslek gruplarında tam veya kısmi ücretli olarak belirli aralıklarla (örneğin her üç/beş/yedi yılda bir) eğitim, dinlenme, araştırma ya da seyahat için verilen bir yıl ya da daha kısa süreli izinler sağlanabilmektedir. Herhangi bir türde iş sözleşmesiyle çalışan işçilere yönelik, kariyer geliştirmeleri için özgür zaman sağlamak, yükseköğrenim, mesleki eğitim veya kurs imkânlarına ulaşmalarını kolaylaştırmak veya kariyerleri açısından yoğun çalışma gerektiren dönemlerde kullanmaları amacıyla kariyer izni hakkının yasal çerçeveye sağlanması önemli bir uygulama olacaktır.

3.5.2. Kayıt Dışı İstihdam

Türkiye işgücü piyasasının en temel yapısal sorunlarından biri kayıt dışı istihdamdır. 2002–2016 döneminde kayıt dışı istihdamın payı yüzde 52 seviyelerinden yüzde 33 seviyelerine gerilemiştir. Bu dönemde kayıt dışı istihdam oranı tarım sektöründe % 90'dan % 82'ye, tarım dışı sektörlerde ise % 32'ten % 21'e düşmüştür. Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi çerçevesinde kurumlar arası koordinasyon ve iş birliğinin güçlenmesi, denetimlerin ve çapraz kontrollerin artması, vergi ve prim teşvikleri ile ekonomik gelişmenin getirdiği kurumsallaşma gibi faktörler kayıt dışılığın azalmasında etkili olmuştur. Ancak, halen Türkiye'de kayıt dışı istihdam oranı diğer ülkelerle karşılaştırıldığında oldukça yüksek düzeydedir. Kayıt dışılık tarım, inşaat, toptan ve perakende ticaret, otel ve lokantacılık ile ulaştırma sektörlerinde oldukça yaygındır. Ayrıca, gençler, kadınlar, yaşlılar ve eğitim seviyesi düşük olanlar arasında kayıt dışı çalışma oranı oldukça yüksektir. Diğer önemli bir husus da işyeri büyüklüğü arttıkça kayıt dışılığın azalmasıdır. Yabancı kaçak işçilik ve Suriyeli mülteciler de kayıt dışı istihdam içinde ele alınması gereken önemli bir sorun alanı olmaya devam etmektedir.

Tablo 12: Kayıt Dışı İstihdam Oranları, (%) (2002-2016)

Yıllar	Tarım	Tarım Dışı	Sanayi	Hizmet	İnşaat	Genel
2002	90,14	31,74	36,4	29,19	-	52,14
2003	91,15	31,55	36,43	29	-	51,75
2004	89,9	33,83	37,28	31,96	-	50,14
2005	88,22	34,32	38,11	32,27	-	48,17
2006	87,77	34,06	38,12	31,88	-	46,97
2007	88,14	32,34	35,51	30,63	-	45,44
2008	87,84	29,76	31,61	28,77	-	43,5
2009	85,84	30,08	33,43	28,4	-	43,84
2010	85,47	29,06	32,68	27,11	-	43,25
2011	83,85	27,76	31,5	25,71	-	42,05
2012	83,61	24,51	27,89	22,73	-	39,02
2013	83,28	22,4	25,23	20,9	-	36,75
2014	82,27	22,32	20,26	21,09	36,61	34,97
2015	81,16	21,23	19,13	20,05	35,58	33,57
2016	82,09	21,72	20,2	20,35	35,76	33,49
2017	83,33	22,10	20,03	20,95	35,80	33,97

Kaynak: TÜİK, İşgücü İstatistiklerinden yazar tarafından derlenmiştir.

Türkiye’de Avrupa İstihdam Stratejisine uyumun temel unsuru haline gelen güvenceli esnekliğe ulaşmada en temel zorluklardan biri kayıtdışı sektörün büyüklüğünden kaynaklanmaktadır. İstihdam stratejisi çerçevesinde yapılan tüm yasal ve kurumsal düzenlemeler istihdam yapısının bu özelliği yeterince dikkate alınmaksızın gerçekleştirilmektedir. Bu durum piyasaların katılıklarını sürdürmesine yol açmakta, formel düzenlemelerden beklenen esneklik genelde kayıtdışı sektörde kendini göstermektedir. Dolayısıyla güvenceli esneklik stratejisinin güvence boyutu olmaksızın işlerin eğretilmesi söz konusu olmaktadır. Mevcut hal, Türkiye emek piyasasında esnek işler ile eğreti işler arasında pozitif bir ilişki doğurduğu sonucuna varılabilmektedir (Ataman, 2010: 61).

2017 Nisan ayı itibarıyla Türkiye’de istihdam edilen kadın sayısı 8 milyon 739 bin olarak hesaplanmaktadır. 15 yaş ve üzerindeki kadınların % 33,4’ü işgücüne katılmakta; % 29’u ise istihdam edilmektedir. Kadınlar arasındaki işsizlik oranı % 13,2, tarım dışı işsizlik oranı ise % 17,3’dır. TÜİK’in sağladığı verilere göre istihdam edilen 8,7 milyon kadının 3,9 milyonu

ise kayıt dışı çalışmaktadır. Diğer bir ifadeyle, Türkiye’de istihdam edilen kadınların % 44,8’i kayıt dışı çalışmaktadır. Kayıt dışı çalışan kadınların oranı tarım sektöründe fazlasıyla yüksektir. Tarım sektöründe çalışan kadınların % 94,3’ü kayıt dışı istihdam edilirken, bu oran tarım dışı sektörlerde ise % 25,6 düzeyindedir.

Külfetli bürokratik işlemler ve maliyetli işgücü piyasası düzenlemeleri açısından değerlendirildiğinde, Türkiye Dünya Ekonomik Forumu’nun işgücü piyasası etkinlik sıralamasında 136 ülke içinde 127’inci sırada yer almaktadır. Bu durum da kayıt dışı çalışma ve çalıştırmayı özendiren bir durum yaratmaktadır. Dünya Bankası (World Bank, 2006) Türkiye’deki çalışma düzenlemelerinin özellikle de işgücü piyasası düzenlemelerinin pek çok ülkedekine nazaran çok daha katı ve kısıtlayıcı olduğunu ifade etmektedir. Örneğin, Türkiye OECD ülkeleri içerisindeki en yüksek kıdem tazminatı oranlarına sahiptir. Yirmi yıllık hizmet karşılığı, bir çalışan Türkiye’de yirmi ay, OECD ülkelerinde ortalama altı ay ve Avrupa ve Orta Asya ülkelerinde ortalama dört aylık tazminata hak kazanmaktadır. Tazminat ödemeleri bir yanda işten çıkarmaları önlemede önemli bir araç olmasına rağmen, yüksek olması durumunda yeni işe alımları engelleyici ve kayıtdışı istihdamı özendirici etkiye neden olabilmektedir. İkinci olarak, geçici iş ve belirli süreli iş sözleşmelerine dair kısıtlamalar kayıt dışılığa aynı şekilde olumsuz yönde etki etmektedir. Dünya Bankası (World Bank, 2006) raporunda, işverenlerin yüksek maliyetli tazminat ve emeklilik yükümlülüklerini getirmek yerine, kayıt dışı işçi çalıştırmaya yöneldiğini savunmaktadır. Üçüncü olarak, Türkiye’deki işgücü maliyeti üzerindeki vergi yükü dünya ortalamasının oldukça üzerindedir. Sosyal güvenlik katkı payları ve ücret ve maaşlar üzerinden alınan vergiler de OECD standartlarının üstünde olup, kayıt dışı istihdamı özendirmektedir.

Kayıtdışılığı tırmandıran bir diğer önemli etken erken yaşta emekliliği mümkün kılan emeklilik sistemi olmuştur. Brook ve Whitehouse (2006: 12)’a göre sosyal güvenlik reformu çerçevesinden yapılan reformlara rağmen, emeklilik sisteminin 40-45 gibi yaşlarda erken emeklilik teşviki yarattığını, çok sayıda kayıtlı çalışan kişinin ya işgücünden çıktığını ya da kayıt dışı istihdama kaydığını ve bu suretle de kayıt dışılığını artıran önemli faktörlerden biri olduğunu iddia etmektedir. Türkiye’deki emeklilik sistemi 2008 yılından itibaren önemli bir reforma sokulmuş ancak düzenlemeler kademeli olarak devreye gireceği için, kayıtdışılık üzerindeki etkisinin kısa vadede görülemeyeceği düşünülmektedir.

Türkiye’de kayıt dışı çalışanların sektörlere dağılımını belirleyen etkenlerin de farklılık gösterdiği gözlemlenen diğer sonuçtur. Eğitim seviyesi yüksek olan

işgücü, genel olarak formel sektörde yoğunlaşırken, kayıtdışı sektör ise daha çok, eğitim seviyesi görece düşük olan kesimler tarafından oluşturulmaktadır. Bunun yanı sıra gözlenen bir diğer bulgu da kayıtdışı istihdamın önemli bir kısmını genç yaştaki işgücünün oluşturduğudur. Ayrıca, kayıtdışı sektördeki düşük ücret seviyesi, sosyal güvenceden yoksunluk ve işlerin geçici nitelikte olması gibi etmenler, hane içi sorumlulukları olan bireyleri, formel sektörde istihdama yönlendirmektedir (Aydın, 2009: 75). Yüksek kayıtdışılık sorunu, Türkiye emek piyasasının en zayıf noktalarından biri olmayı sürdürmektedir.

3.5.3. Kamuoyunun Bilgi ve Farkındalık Düzeyi

Güvenceli esnekliğe ilişkin halka ulaşma ve farkındalık kazandırmaya yönelik çalışmalar henüz yakın dönemlerde başlamıştır. Bu yolda, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ilk kez 2016 yılında iki adet kamu spotu hazırlayarak güvenceli esneklik hakkında kamuoyu yaratmayı denemiştir. Bazı televizyon kanallarında zaman zaman gösterilen bu 35 ve 60 saniyelik iki kısa video ayrıca bakanlığın Youtube kanalında da yayınlanmaktadır.

“Güvenceli Esneklik İş’te Güven İşte Güvence” adını taşıyan bu reklamların birincisinde mevsimlik tarım işçileri odak grup olarak seçilmiş görülmektedir. Görüntülerde mevsimlik tarım işçileri tarlada çalışırken görülmekte ardından bu işçilerden birisinin hastalanan kızını doktora götürmesi ve kız çocuğun tedavi edilmesinin ardından işçilerin minibüste mutlu şekilde birlikte evlerine dönmesi görülmektedir. 60 saniyelik bu reklamda görüntülere eşlik eden dış ses şu bilgiyi vermektedir. “*Kıymetli olana nasıl özen göstermemiz gerektiğinin farkındayız. Bize emanet edilene hak ettiğinden azını vermenin adil olmadığını da. Yüz binlerce mevsimlik tarım işçisinin hakettiği sosyal güvenceye, mutluluk ve refah şartlarına kavuşmaları için büyük bir adım atıldı. Onların yüreklerindeki huzurun ve emeklerinin teminatı için gerekli iyileştirmeler artık hayal değil. İş’te güven işte güvence. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.*” (ÇSGB, 2016a).

Hazırlanan ikinci reklamda ise; evinin mutfağında bilgisayar başında çalışırken bir yandan da çocuğuyla ilgilenen bir baba ve annenin günlük yaşamı görülmektedir. Bu kamu spotunda da dış ses “*İşyeri dışında uzaktan yapılan çalışmalar da güvence altına alınıyor. Esnek çalışanlar, aynı nitelik ve kıdemdeki daimî işçilerle eşit istihdam koşulları ve haklara sahip oluyor. Zaman veya mekâna bağlı olmadan işinizi uzaktan yapabileme özgürlüğüne sahip olacaksınız. Hem çalışıp hem kendinize zaman ayırabileceksiniz. Esnek çalışma güvende, gelecek güvende. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.*” diye seslenmektedir (ÇSGB, 2016b).

Her iki reklam filmi değerlendirildiğinde, konunun tam olarak ne olduğu ve yeni neler getirdiği hakkında bilgi sağlamakta yetersiz görünmektedir. Bununla beraber güvenceli esneklik stratejisinin uygulanma amaçları, kullandığı araçlar ve muhtemel sonuçları hakkında kamuoyunda ve kamu otoritesinden farkındalık oluştuğunu söylemek güç görünmektedir. Mevcut haliyle bu strateji eksenindeki tartışmalar genellikle esneklik boyutuyla ilgilenmekte, sosyal güvenlik boyutu ihmal edilmektedir. İşveren tarafları esnekliğin bir araç olarak alabildiğine yoğun kullanımı yönünde tutum alırken, işçi örgütleri bütünüyle tepki göstermekte, çalışanların lehine olabilecek muhtemel boyutlarını dahi göz ardı etmektedirler. Ayrıca kamu otoritesinin bu yönde kararlı bir duruşu ve çerçevesi belirlenmiş bir iletişim stratejisinin bulunduğunu da söylemek zordur.

3.5.4. Toplu Pazarlığın Kapsamı

Rekabetçi bir ekonomi, iyi bir endüstri ilişkileri sistemi ile geliştirilir ve rekabetçi bir ekonomi, daha iyi kalitede endüstriyel ilişkiler için uygun bir atmosfer yaratır. Bu uygun atmosferin tesisi için yaygın ve yoğun bir sendikal yapının ve güvenli sosyal diyalog için kurumsal mekanizmaların mevcudiyeti gerekmektedir. Türkiye'nin bu açıdan gelişmiş ülkelerdeki sosyal diyalog araçlarına sahip olduğunu söylemek güçtür.

Türkiye'de özellikle sendikalaşma oranı düşük seyretmekte ve düşme eğilimine devam etmektedir. Neo-liberal politikalar, ekonomik krizlere ve özelleştirmelere bağlı olarak işsiz sayısının artması ve bunun sonucu olarak işsizlerin ve işten çıkarılma korkusu yaşayanların sendikal faaliyetlerden uzak durmaları, sözleşmeli personel uygulamaları, taşeronlaşma, kısmi süreli çalışma, kayıt dışı istihdamının artışı, işletme ölçeğinin küçülmesi, sendikalaşma eğiliminin düşük olduğu hizmet sektörünün yaygınlaşması, kaçak yabancı işçi çalıştırmanın artması, işletmelerde çırak ve stajyer öğrenci kullanımının artması, sendikaların yapısı ve özelliklerinden kaynaklanan sebepler gibi çok sayıda etken nedeniyle Türkiye'de sendikal katılım zayıflamaktadır (Tokol, 2012: 223). Bu nedenle Türkiye ölçeğinde ulusal bir "güvenceli esneklik uzlaşısı" sağlanması pek mümkün görünmemektedir.

3.5.5. Kurumsal Yapı

Kurumsallaşmış ve iyi işleyen bir toplu pazarlık sistemi çalışma biçimlerinin değişiminde ve esnek çalışma biçimlerinin yerleşmesinde başlıca önem taşımaktadır. Bu noktadan hareketle, sanayileşmiş ülkelerde kurumsal düzenin çalışma süresi üzerinde, özellikle de çalışma süresinin bireyler arasındaki dağılımı üzerinde önemli etkilere sahip olduğu söylenebilir. Başka bir deyişle, çalışma süreleri ve biçimleri alanında kurumsal yapı oldukça

önemlidir. Fakat daha çok sanayileşmiş ülkelere özgü esneklik dinamiklerini anlamaya yardımcı olmakla birlikte, bu tipolojilerin gelişmekte olan ülkelere uygulanması en az üç nedenden dolayı sorun taşımaktadır.

İlk olarak, gelişmekte olan ülkelerdeki toplu pazarlıklar, sanayileşmiş ülkelerin “piyasa odaklı” rejimlerinden bile çok daha zayıf ve dar kapsamlıdır. Çoğu gelişmekte olan ülkede toplu pazarlıkların etki alanı içinde kalan çalışanlar, ülkedeki mevcut işgücünün önemsiz bir yüzdesi düzeyinde kalmaktadır. Bu da toplu pazarlığın bu ülkelerdeki çalışma biçimi kalıpları hakkındaki açıklayıcı rolünü önemsiz kılmaktadır.

İkinci olarak, bu ülkelerde düzenleyici işlev ağırlıklı olarak yasal düzenlemeler tarafından yürütülmektedir. Fakat düşük ücret düzeylerinde, yasal normlar da kısıtlı bir etkiye sahip olmaktadır. Bu nedenle söz konusu çalışma tiplerinin nakli sorunlu olmaktadır. Üçüncü olarak, bu ülkelerde yasal normların uygulanması nispeten sorunlu olduğundan (yasal standarttan daha uzun çalışma saatleriyle çalışan işçilerin oranı vb.) yasal standartların belirleyici niteliği zayıf kalmaktadır (Lee ve McCann, 2008: 49). Aynı zamanda, çoğunlukla işsizliğin bir sonucu olarak, çalışma sürelerine bağlı eksik istihdam veya mecburi yarı zamanlı istihdam durumları gözlenmektedir.

Tablo 13: Güvenceli Esneklik Çerçevesinde Politika Araçları

Politika Aracı	Esneklik	Güvenlik
Emek koruma mevzuatı	Bildirim süresinin kısıtlanması ve kıdem tazminatlarının düşürülmesi	Geçici iş ajansı çalışanları için daha iyi teminatlar
Sendikalar	Daha az kısıtlayıcı göç politikası (üye ülkeler arasında). Tutumlarda değişime ihtiyaç var.	Geçici işçiler, yarı zamanlı işçiler, gençler vs. gibi daha savunmasız çalışanlar için evrensel garantiler.
Sosyal Politika	Erken emeklilik planlarının azaltılması / değişken emeklilik planları	Gelire sahip olmayan pasif kişilere veya uzun süreli işsizlere verilen devlet desteği, en azından asgari geçim düzeyini sağlamalıdır.
Emek Politikası	İşsizlik parası alma süresi kısıtlanmalıdır.	Eğitim gibi aktif işgücü piyasası programlarına daha fazla vurgu yapılması. KOBİ'lere yönelik şirket içi eğitimler için hükümet destek planları.

Kaynak: Eamets ve Paas (2007) Labour market flexibility and flexicurity. Paas and Eamets (eds.), Labour Market Flexibility, Flexicurity, and Employment: Lessons of the Baltic States, New York: Nova Science Publishers. s.53.

İlkesel olarak güvenceli esneklik çerçevesindeki politika seçeneklerinin belirlenmesinde ve kurumsal araçların şekillenmesine iki yönlü olarak, yani hem esneklik hem de güvenlik açısından yaklaşılmalıdır. Güvenceli esnekliğin iki yönünü de değerlendirmenin bir yolu, politika araçlarını, emek esnekliğini ve güvenliği birbirine bağlayan bir matris sunmaktır. Tablo 6'da görüldüğü üzere bu matris, güvenceli esnekliğin sağlanması için politika araçlarının nasıl uygulanması gerektiğinin kısa bir özetidir.

Ancak yine de tüm ülkelerde sık karşılaşılan sorunlara ve benzeri çözümlere rağmen, güvenceli esneklik çerçevesinde politika seçeneklerinin öncelikle ülkeye özgü olduğunu unutmamak gerekmektedir. Örneğin Eamets ve Paas (2007), bir politika seçeneği olarak güvenceli esnekliğin gelişme yolundaki ekonomiler olan geçiş ekonomilerinde uygulanmasının kolay olmadığı görüşündedir. Yazarların geliştirmekte olan Avrupa geçiş ekonomileri için getirdikleri bu değerlendirmelerin önemli bir kısmının Türkiye için de benzer olduğu yönünde değerlendirme yapmak mümkündür. Yazarlara göre, çoğu geçiş ekonomisi olan yeni AB üyesi devletler, sosyalist planlı ekonomilerde güçlü emek koruma ve cömert sosyal fayda sistemlerinden yararlanmışlardır. Ulusal ekonomileri küresel rekabete açarak yurtiçi işletmeler emek dahil olmak üzere girdilerini piyasa talebine göre ayarlamıştır. Yapısal uyum paketinde, istihdam esnekliğini getirmek ve sosyal korumayı düşürmek çoğu durumda yeni pazar koşullarında işgücü piyasalarını dönüştürmek için tek alternatif olarak önerilmektedir. Sonuç olarak, işgücü piyasası kurumlarının düşük idari kapasitesi ve kötü bir yasal çerçeve ile desteklenen sendikaların zayıflığı, yüksek emek piyasası esnekliğine ve işçilerin hissettikleri iş güvensizliğine katkıda bulunmuştur. Batılı ekonomilerle birleşebilmek için Baltık ülkeleri ve AB'nin diğer yeni üye devletlerinin sıkı bir para ve maliye politikasıyla esnek emek piyasası anlamına gelen nispeten liberal bir ekonomi politikası sürdürmesi gerektiğini anlamak önemlidir. Ancak iyimser tahminlerde bile, gerçek yakınsama elde etmek için en az 15-25 yıl süreceğine inanmaktadırlar. Yine Eamets ve Paas (2007)'ın tespiti, AB-15 ülkelerinin çoğunun hâlâ katı ancak güvenli işgücü piyasalarına sahip olduklarını, aynı zamanda Danimarka ve Hollanda gibi bazı örnek ülkelerin yüksek sosyal güvenlikle birlikte esnek emek piyasalarına sahip olduklarını vurgulamaktadır.

Baltık ülkeleri için ise düşük işgücü piyasası esnekliği ile düşük bir sosyal güvenlik kombinasyonu anlamına gelmektedir. Politikanın uygulanması açısından, Baltık devletlerinin yüksek işgücü piyasası esnekliğini koruyarak daha güvenli emek piyasalarına nasıl yöneceklerini tartışmak önemlidir. Eamets ve Paas (2007), emek piyasalarında öncelikle güvenlik sağlanmaksızın güvenceli esneklik imkanına geçiş yapılamayacağını iddia etmektedir (Eamets ve Paas, 2007: 55). Bu yaklaşıma göre, Baltık ülkelerinin emek piyasaları

öncelikle daha katı ve emniyetli hale getirilmelidir ve daha sonra esnek emek piyasası düzenlemeleri yeniden uygulanacak ve bu ülkeler güvenceli esneklik sağlayacaktır. Zamanla yasa uygulamanın idari kapasitesi artacaktır; vergi daireleri, iş teftişleri vb. daha güçlü hale gelecektir. İşten çıkarmalarda ya da istihdamda daha fazla yönetmelik uygulanacaktır. Sendikal güçlerin de artması muhtemel olacaktır. Tüm bunlar, işgücü piyasalarını Baltık ülkelerinde daha katı hale getirecektir.

Aslında yazarların Baltık ülkelerin özelinde işaret ettikleri uyarılar Türkiye için de geçerlidir. Zaten yapısal olarak yeterince “katılışmamış” bir emek piyasası bulunan ülkelerde, esnekleşme çabası yetersiz olsa bile var olan sosyal koruma ağlarının büsbütün yok edilmesine veya işlevsizleşmesine neden olabilecektir. Zaten emek piyasası mevzuatının koruma şemsiyesi dışında kalanlara ek olarak, halen düzenlenmiş piyasalarda çalışanlar da bu güvencesizlik riskiyle yüz yüze kalacaklardır. Kısacası bilhassa emek piyasalarını esnekleştirmeye yönelik çabalar, mevcut kurumsal yapının yetersiz olduğu hallerde, amaçlananın dışında daha kötü çalışma şartlarına ve top yekûn güvencesiz bir emek piyasasına yol açma riski taşımaktadır.

3.5.6. Sosyal ve Kültürel Dinamikler

İşgücü piyasası ve sosyal koruma politikalarının yanında, ulusal düzeydeki başka sosyal kurumlar da esneklik, istihdam edilebilirlik ve istihdama katılım ve birlikte çalışma gibi pekçok şekilde rol oynamaktadır. Ülkelerde sıkça tercih edilen istihdam türleri bile sosyal altyapının varlığına göre de belirlenebilmektedir. Buna örnek olarak, bir toplumda çocuk sahibi olma ile bakımının nasıl kurumsallaştırıldığı gösterebiliriz. Benzeri durum yaşlı bakımı için de geçerli olmaktadır. Çalışan anne babalar ve bilhassa da çalışan kadınların emek piyasasına katılımı çocuk bakım hizmetlerinin ve/veya okul sonrası bakım olanaklarının bulunabilirliğine bağlı olabileceğinden (bunların sağlanması ülkeden ülkeye oldukça değişebilmektedir) emek talebi de farklı biçimde şekillenmektedir. İster kamu hizmeti olarak isterse de serbest piyasa tarafından sağlansın bu gibi sosyal hizmetlerin çalışma saatleri, kalitesi ve maliyetinin çalışan ebeveynlerin tercihleri üzerinde büyük bir etkisi bulunmaktadır.

Çocukları küçükken anne babalar daha uzun bir süre evde kalmayı tercih edebilir (ebeveynlik izni). Burada tercih genellikle bakım yardımlarının bulunabilirliği, süresi ve kapsamından etkilenmektedir (Anxo vd., 2006: 240). Daha uzun izin dönemleri için, (tam zamanlı ya da yarı zamanlı) işe dönüşün kolaylaştırılması önemlidir. Bazı ülkelerde, bilhassa kadınlar için, yarı zamanlı çalışmaya başvurma iş hayatı ile özel hayatı uzlaştırmanın yaygın

bir yoldur. Örneğin Hollanda’da, çalışan kadınların önemli bir çoğunluğu yarı zamanlı çalışmakta olup, işgücünün neredeyse yarısı da yarı zamanlı çalışmaktadır.

Dolayısıyla, ülkeler ve yurttaşlar iş ve ailenin birleştirilmesine farklı yollardan tepki vermektedir: işgücü piyasasından çıkıştan uzun süreli izin dönemlerine ve ebeveynlik izni, çalışma ve çocuk bakımının birleştirilmesine kadar uzanmaktadır. Burada hizmetlerin bulunabilirliği, maliyeti ve kalitesi hayati faktörler haline gelmektedir.

Anxo vd. (2006), yaptıkları bir araştırmada, yedi Avrupa ülkesindeki erkeklerin ve kadınların yaşam çizgisi boyunca işgücü piyasası entegrasyon kalıplarını incelemişler ve Avrupa sathında farklı tipolojiler bulunduğunu tespit etmişlerdir. Bunlar,

- Part-time veya tam zamanlı çalışma ile her iki cinsiyette de yaşam boyu yüksek istihdam sürekliliğini sağlayan yüksek katımlı “evrensel, eve ekmek kazanan” İskandinav modeli (İsveç);
- Aile üyeliği ve anneliğin halen kadınların çoğu için işgücü piyasasından çekilme ile ilişkili olduğu ve çalışmakta olan annelerin ağırlıklı olarak tam gün çalıştıkları “modifiye edilmiş ekmek kazanan” modeli (Fransa);
- Türkiye’deki duruma da çok benzer biçimde az sayıda kadın istihdam edilen Akdeniz’in “ya çık ya tam zamanlı çalış” modeli (İtalya ve İspanya).
- Son olarak anneliğin istihdama katılım oranını düşürme etkisinin, Akdeniz ülkelerinde ve Fransa’dan daha az olduğu, ancak esnek çalışma modellerinin anneler için kural haline geldiği, (hatta çocuklar büyüdüğünde bile) “Annelik eşliğinde çalışma” (Hollanda, Almanya ve İngiltere) modelidir.

İskandinav modelinin, yaşam boyu istihdamda zamana göre dağılımında; cinsiyete dayalı en düşük eşitsizliğe ve daha yaşlı çalışanların daha aktif yaşlanmasına sahip olduğu da ortaya koyulmaktadır. Bu görüntü, diğer ulusal modellerde mevcut olan daha çok parçalı önlemlerin aksine yaşam çizgisi boyunca zaman ve gelir yönetimi için tutarlı ve bütünleşmiş bir politika seti tarafından desteklenmektedir (Anxo vd., 2006: 233). Dolayısıyla, İskandinav modeli, AB istihdam politikası için önemli bilgiler sunmaktadır.

Değerlendirme ve Sonuç

Dünyanın pek çok ülkesinde bir yandan emek piyasalarındaki güvencesizlik düzeyi artarken diğer giderek yandan geleneksel işler ve çalışma biçimleri azalmaktadır. Çalışma hayatı ve iş ilişkilerine dair başka bir eğilim yeni esnek çalışma biçimleriyle geleneksel çalışma biçimlerinin bir arada olduğu hibritleşmiş çalışma ilişkileri ve işgücü piyasalarının ortaya çıkmasıdır. Bu yeni melez çalışma biçimleri ilk görüşte ayırt edilmekte güçlük çekilen yeni çalışma ilişkilerini de beraberinde doğurmaktadır. Esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşması, çalışanlar ve firmalar için esneklik, doğası itibariyle esnekliğin işgücünün refahını tehdit edebilecek birtakım sorunlar ortaya çıkarması riski gibi hususlar birçok paydaş ve özellikler sendikalar açısından bir endişe kaynağı olmaktadır. Türkiye’de bu eğilime benzer biçimde geçici sözleşmeler ile çalışanların sayısı giderek artmakta iken geleneksel örgütlü çalışma pek çok açıdan değişime uğramaktadır.

Fordist üretim ilişkilerinin ortaya çıkardığı işgücü piyasası çalışma biçimleriyle onun siyasal, sosyal ve kurumsal düzenine geri dönebilmek artık pek mümkün değildir. Post-fordizmin bu yeni çalışma biçimlerinin varlığını ortadan kaldırmak pek mümkün olmadığı gibi arzu edilen bir durum da değildir. Bununla birlikte, ülkemiz de dahil gelişmiş ve gelişme yolundaki pek çok ekonomide esnek emek piyasasının arzu edilen ekonomik ve toplumsal hedeflerle ile tutarlı olacak şekilde ve aynı zamanda esnek çalışanlara daha fazla güvence sağlayacak şekilde yeniden organize edilmesi günümüzün en kaçınılmaz politik önceliklerinden biri olduğunu söylemek mümkündür.

Özellikle ekonomik buhran dönemleri başta olmak üzere çoğu durumda şirketlerin esnek çalışma biçimleri ve çalışma süresinin geçici olarak ayarlanması gibi yedek istihdam alternatiflerini uygulayabilmelerine yardımcı olmak ve şirketlerin kendi iç esnekliklerini sağlayarak istihdamın korunması gerekli görülmektedir. Bu şekilde, krizin sosyal etkilerinin hafifletilmesine ve firmaların sahip olduğu insan sermayesinin kaybolmasını önlemeye yardımcı

olacağı beklenmektedir. Bu şekildeki önlemler, çalışanların çalıştıkları firmada yeni işlere yönltilmesi, ekonomik darboğaz anlarında yeni fırsatlardan istifade etmek için çalışanları teşvik edici ve istihdam edilebilirliği destekleyici eylemlerle de birleştirilmelidir. Sürdürülemeyecek hale gelmiş verimsiz işleri korumaya çalışmaktan ve sektörleri yapısal değişikliklere zorlayan makro etkilerden korumak için alınacak verimsiz tedbirlerden ise kaçınılması gerekmektedir. Bu önlemler uygulanırken emek piyasası hareketliliği, rekabet gücü, makroekonomik istikrar ve istihdam yaratma üzerindeki olası olumsuz etkileri dikkate alınarak hareket edilmesi gerekmektedir.

Aynı zamanda gerekli esnekliği ve güvenliği sağlayan emek piyasası yoluyla daha iyi bir girişim ortamının yaratılması; özellikle de düşük vasıflı çalışanlar ile diğer savunmasız gruplar için ücret dışı iş gücü maliyetlerini azaltan, daha iyi yasal çerçeve sunan ve işletmelerin idari yüklerinin azaltılması gibi istihdam teşviki yaratan uygun sistemlerin geliştirilmesi de gerekmektedir. Bu bağlamda, sosyal tarafların emek piyasasındaki zorlukları aşmaya yönelik doğru çerçeveyi oluşturmalarının teşvik edilmesi ve istihdam dostu bir emek maliyeti için sorumluluk almaları önem taşımaktadır. Sürdürülebilir büyüme için ekonomik istikrarı güvence altına almak ve toplumsal cinsiyet eşitsizliklerini gidermek ve/veya azaltmak için de gayret gösterilmesi gerekmektedir.

Güvenceli esneklik stratejisi açısından aktivasyon önlemlerinin geliştirilmesi ve yürütülmesi şarttır. Modern sosyal güvenlik sistemlerinin esneklik, yerindelik ve kamu maliyesinin sürdürülebilirliği ilkeleri doğrultusunda tam olarak kullanılması yoluyla, aktifleştirme tedbirlerinin geliştirilmesi, mevcutların iyileştirilmesi ve krizden etkilenen insanlara yeterli gelir desteği sağlanması ve kaliteli hizmetlere erişim sağlanması amacı güdülmelidir. Aynı zamanda, emek piyasasına erişim ve istihdama dönmek için teşvikleri korumak ve aktif katılım stratejileri doğrultusunda fırsatları azalan gençler gibi savunmasız grupların destek ve motivasyonuna odaklanmak gerekmektedir. Becerilerinin ve insan sermayesinin kaybını önlemek ve işgücü piyasasındaki rekabet gücünü artırmak için işten atılan çalışanların korunması ve aynı zamanda eğitim ve diğer uygun emek piyasası önlemleri ile emek piyasasıyla yakın temasta kalmalarını sağlamak gerekmektedir. İstihdam edilebilirliklerini iyileştirmek için öncelikle emek piyasasından dışlanmış olanların işgücü piyasasına dahil edilmesi önem arz etmektedir. Önleyici tedbirler, uzun vadedeki işsizlik, sosyal dışlanma ve yoksulluğun etkilerini azaltmak açısından uzun vadeli hedeflerin gerçekleşmesine katkı sağlamaktadırlar.

Yarı zamanlı veya diğer esnek istihdam biçimlerinde çalışanlar ile düşük vasıflı işçiler de dahil olmak üzere insan sermayesinin geliştirilmesi bağlamında özellikle de yeniden eğitim, beceri geliştirme ve işgücü piyasası ihtiyaçları doğrultusunda yapılan eğitim yatırımları gibi birtakım önlemlerin alınması gereklidir. Bu eğitimlerde tercihen, ekolojik açıdan verimli olan bazı sektörler veya sosyal hizmetler ve sağlık hizmetleri sektörlerindeki iş olanakları gibi emek piyasasının gelecekteki taleplerine odaklanılması pratik olarak çok uygun olan bir tercih olabilir. Bu noktada gelecekteki beceri ihtiyaçlarının daha iyi tahmin edilmesi önem kazanmaktadır. İşverenlerin eğitimde önemli bir yeri bulunmalı; ulusal mevzuatı da göz önüne alarak, eğitimlere yatırım yapmaları ve kamu ya da özel eğitim kurumları ve/veya kamu istihdam kurulusları ile eğitim ortaklıkları kurmaları teşvik edilmelidir. Genç işsizliğini azaltmak için daha fazla destek sağlanmalı ve gençlere emek piyasasına yeniden girmeleri amaçlanmalıdır. Bu bağlamda, ilk kez iş piyasasına giren gençlere özel ilgi gösterilmesi ve bu hedefe yönelik tedbirler almayı gerektirmektedir.

Artan işsizlik seviyesine karşı koyabilmek için kamu tarafından sağlanan istihdam hizmetlerinin etkinliğini arttırmak zorunlu hale gelmektedir. İş geçişlerini kolaylaştırmak için daha kişiselleştirilmiş hizmetler sağlanmalı, beceri ihtiyaçlarının erken belirlenmesi, iş arama yardımı, rehberlik ve eğitim uygulamaları ile proaktif önleyici bir yaklaşım gösterilerek, özel istihdam büroları, sosyal koruma ve yardım sağlayan kurumlar ile iş birliği zemininin oluşturulması kilit bir önem taşımaktadır.

İşsizliğe karşı mücadele etmek için güvenceli esneklik prensiplerinin uygulanmasında toplumsal cinsiyet temel eşitliği ilkesine bağlı kalmak önemlidir. Uygulamaların hem kadınları hem de erkekleri işgücü piyasasına katılımlarında desteklemesi gerekmektedir. Özellikle Türkiye gibi kadınların önemli bir kısmının yarı zamanlı ve güvencesiz çalışma biçimlerinin yoğunlaştığı hizmetler sektöründe istihdam edildiği ülkelerde bu daha da önemli hale gelmektedir. İşe giriş, ücret ve çalışma şartları açısından eşitlik sağlanması esnek çalışan kadınların sosyal güvenlik ihtiyaçlarında iyileşmeye, istihdam güvencesi sağlanırken erkeklerden ayrı bir muameleye, başka bir ifadeyle çoğu alanda olduğu gibi istihdam ve mesleki haklar alanında pozitif ayrımcılık sunulması için adımlar atılması gerekmektedir.

Güvenceli esneklik yaklaşımı çerçevesinde istihdam ve işgücü piyasası hükümlerini kusursuz şekilde uyarlamak amacıyla yeterli ve gerekli girişimlerin yapılması olmazsa olmaz bir kural hüviyetindedir. Bir yandan güvenli ve sürekli istihdamı desteklerken, diğer yandan esnek istihdam yaklaşımı çerçevesinde, işsizlikten istihdama ve halen çalışanlar için bir

işten diğerine geçişi esnek, güvenli ve kolay hale getirecek emek piyasası kurallarını oluşturmak gerekmektedir. Tüm güvenceli esneklik unsurlarının birbirleriyle uyumu, emek piyasasının bölünmesinin azaltılması ve işgücü piyasasının işleyişinin iyileştirilmesine odaklanılmalıdır.

Çalışma hayatının kalitesini ve üretkenliği artırmaya da daha fazla dikkat edilmesi gerekmektedir. Uzun vadede çalışma hayatını geliştirecek önlemler, örgütlerin ekonomik kriz sırasında da değişikliklere cevap verme yeteneğini güçlendirmenin etkili bir yolu haline gelmektedir. Ayrıca ülke içinde ve ülkenin farklı bölgeleri arasında emek hareketliliğini teşvik etmek ve bu hareketliliğin kendi maliyetleriyle şehir ve iş değiştirmenin alternatif maliyetlerini minimize edilmesi yönündeki önlemler, ekonomik kriz esnasında beceri stokuyla ve işgücü piyasasının ihtiyaçları arasında var olan uyumsuzluğun önüne geçebilir.

Bu noktada, Danimarka ve Hollanda modelleri ve pratikleri üzerinden hareket edilerek, bir modelin bir ülkeden diğerine hızlı bir şekilde aktarılmasının mümkün olmadığını, kısacası kopyala-yapıştır çözümlerin başarılı olma ihtimalinin bulunmadığı gerçeğini ortaya koymak mümkündür. Güvenceli esneklik yaklaşımları, ülkelerin sosyo-ekonomik mirasının bir sonucu olarak mevcut halini almışlardır. Gerçekten, Danimarka ve Hollanda modellerinin temel özelliklerinin uzun vadeli tarihsel gelişme ve kültürün ürünü olduğu anlaşılmaktadır. Dahası bu modeller statik bir fenomen olarak kalmamakta, daha çok iş piyasası sonuçlarının iyileştirilmesini amaçlayan sürekli bir geri besleme ve reform arayışı altında değişmektedirler. Bu şartlar altında modellerin değişme ve uyum yeteneği, tıpkı modelin içeriğindeki anahtar esneklik unsuru gibi modelin kendisine de esneklik kazandırmaktadır.

Güvenceli esnekliğe ilişkin diğer bir önemli husus entegre bir kavram olarak görülmesidir. Güvenceli esneklik modellerinin göreceli güçlü ve zayıf yanları ne olursa olsun, tüm güvenceli esneklik sistemleri birbirine bağlı politikalara ve işgücü piyasasındaki farklı kurumlar arasındaki tamamlayıcılıklara dayanmaktadır. Bunun politika yapıcılar için önemi, güvenceli esneklik modelinin herhangi bir unsurunun reforme edilmesi diğer yönleri için farklı ve önceden kestirmenin güç olduğu sonuçları olabileceğinin kabul edilmesini gerektirmektedir. Bu ilişkileri ve bunların emek piyasası üzerindeki muhtemel etkilerini anlamak hayati öneme sahip bir husus olarak öne çıkmaktadır.

Danimarka ve Hollanda sisteminde özellikle öne çıkan bir özellik, modelin temel amacı ile ilgili olarak politika yapıcılar ve sosyal taraflar arasında paylaşılan bir vizyonun bulunmasıdır. Modelin tam olarak Türkiye’ye uyarlanması pek gerçekçi olmamakla beraber özellikle *politika*

yapıcılar ile sosyal taraflar arasındaki diyalog ve eşgüdümlü çalışma becerisi Türkiye’de de güvenceli esneklik reformu için referans alınması gerekli bir husus olduğu söylenebilir. Zira sosyal taraflar arasındaki ilişki, tüm tarafların bütün konularda tam bir fikir birliğine ihtiyaç duyulmamakla birlikte, bir ülkenin güvenceli esneklik yolunun genel amacı ve karşılaşılan zorluklarla ilgili paylaşılan ortak bir vizyona sahip olması kilit öneme sahip bir husustur. Üstelik karşılıklı güven ve ortak risk yönetimi, sosyal taraflar arasındaki kapsamlı bir diyalog ve menfaat sahipleri arasında fikir birliği için önemli bir temel oluşturmaktadır. Toplumsal uzlaşma, şirket düzeyinde işverenler ve çalışanlar arasındaki diyalog ile başlayabilir, ancak aynı zamanda daha geniş biçimde emek piyasasındaki daha genel ve kapsayıcı organizasyonlara da yayılabilmelidir. Ancak ne yazık ki Türkiye’de henüz böyle bir uzlaşmayı sağlayacak sosyal diyalog ortamı oluşturulabilmiş bulunmamaktadır.

Krizin etkileri ile mücadele etmek için, mevcut yasal çerçevenin daha esnek hale getirildiği fakat işçiler için kabul edilemez olan çalışma ilişkisi biçimlerine yol açtığı durumlar yüksek risk taşımaktadırlar. Bu nedenle, yeni ürün geliştirme ve iş yaratılmasında olduğu gibi işletmeler için uyum esnekliğinin doğru bir kombinasyonunu bulma ihtiyacı olduğunun farkına varılmalıdır. Kriz dönemlerinde güvenlik ve esneklik arayışında olan farklı ülkelerin deneyimlerini karşılaştırdığımızda, ulaşılmaması gereken ana hedefin sosyal taraflar arasında güçlü bir iş birliği yaratmak olduğu görülmektedir. Her ülkede birden fazla kamu kurumunu ilgilendiren güvenceli esneklik politikası gündemi göz önüne alındığında, güvenceli esneklik politikasının ülkeler tarafından nasıl ilerletildiğini göz önünde bulundurmak yararlı olacaktır. İşgücü piyasası esnekliği ve istihdam güvencesi dengesi, ancak sosyal diyalog ve kamu kurumlarının eşgüdümü sağlanarak başarılabilir.

Güvenceli esneklik stratejisinin düzgün bir şekilde uygulanması sorununu çözecek sihirli bir formül bulunmamaktadır. Bu açıdan sosyal ortakların diyaloga devam etmeleri önemli hale gelmektedir. Sosyal taraflar, sosyal diyaloga devam etmeli, birbirlerine güvenmeli ve herkese uyacak ortak bir çözüm bulmalı ve bir uzlaşmaya varmalıdırlar. Sosyal tarafların hükümetlerin aktif istihdam önlemlerini uyguladığı konusunda tatmin olması durumunda, bu ortak vizyonu işgücü piyasasının ihtiyaçlarının kriz döneminde, endüstrinin en çok uğraştığı sorunlarda, işsizliğin nasıl azaltılacağı konusunda da değerlendirmek gerekir. Bu aşamada iş kanununun modernize edilmesi, toplu sözleşme sistemi ve modern iş organizasyonu hazırlanırken iş sözleşmesinin esnek ve güvenilir hükümleri oluşturulmalıdır. Ayrıca, yüksek işsizlik döneminde yeterli gelir sağlayacak modern sosyal güvenlik sistemi, emeklilik ve sağlık hizmetleri, sosyal hizmetler, çalışanların iş-yaşam dengesinin sağlanması gerekmektedir.

Güvenceli esneklik stratejisinin diğer bir göz ardı edilmemesi gerekli unsuru *esneklikle beraber asgari bir istihdam güvencesinin* de sağlanmasıdır. Hatta istihdam güvencesi, güvenceli esneklik stratejisinin başlangıç noktası olmalıdır da diyebilmek mümkündür. İstihdamı koruma düzenlemeleri bu bağlamda oldukça önemlidir. Zayıf ya da orta derecede istihdamı koruma düzenlemelerinin daha iyi emek piyasası çıktısı için her zaman yeterli olmayabileceği hususunda kuvvetli bir şüphe vardır. *Aktif emek piyasası politikaları* kapsamı ve yoğunluğuyla istihdamı koruma mevzuatı rejimini tamamlamalıdır. Aktif emek piyasası politikalarının kapsamının geniş olması başarılı işgücü piyasası sonuçları veren güvenceli esneklik modellerinin kilit bir unsur olarak görünmektedir. Bununla birlikte, bu düzenlemeler, muhakkak işten-ışe hareketliliği teşvik etme ve emek piyasasında ikiliği ve bölünmeyi önlemek için diğer esneklik biçimleriyle birlikte düşünülmelidir. Haksız işten çıkarma, ayrımcılık ve eşit olmayan muamele, güvenceli esneklik modeli içerisinde hukuki mekanizmalarla engellenmelidir. Ülke çapında refah harcamalarının mali yükü altında, aktif emek piyasası politikalarının getiri/maliyet etkinliği toplam diğer sosyal harcamalardan daha önemli görülmelidir.

Güvenceli esnekliğe tek boyutlu bir yaklaşım yeterli olmayacaktır. Güvenceli esneklik düşüncesinin ortaya koyduğu gibi, işverenlerin esneklik ihtiyacı, işçilerin güvenli bir gelir elde etme ihtiyacı ile dengelenmelidir. Bununla birlikte, güvenceli esnekliğin farklı unsurlarıyla ilgilenmek ve ülkelerin farklı yaklaşımlarını anlamak önem teşkil etmektedir. Ele alınması gereken en temel soru, hangi tarafların hem güvenlik hem de esneklik sağlama sorumluluğunu üstlenmesi gerektiğidir. İşverenler, devletler ve sosyal ortaklarla birlikte ikisinin birleşimi ile güvenceli esnekliğin sorumluluğu, başarılı bir yaklaşım için, ilgili tüm ortaklar ile her seviyede paylaşılmalıdır. Bu nedenle hükümetlerin ulusal olarak doğru yaklaşımı bulmaları, şirketlerin güvenceli esneklik uygulamaya koymaları, bireyler açısından güvenceli esnekliğin işçi hayatlarına nasıl etkilediğinin araştırılması ve güvenceli esnekliğin savunmasız grupları nasıl etkilediği araştırılmak zorundadır.

Ayrıca, *ücret esnekliği*, güvenceli esneklik modeli için bir başka temel esastır. Bu süreci desteklemek için sosyal tarafların firma düzeyinde toplu pazarlık anlaşmalarının önemini vurgulamak gerekmektedir. Sosyal tarafların müzakere özgürlüğünü etkilemeksizin daha geleneksel olarak sektörlerde ve merkezi hükümet müdahaleleriyle düzenlemeler yapılması mümkündür. Kriz dönemlerinde sendikaların desteğiyle firma düzeyinde gerçekleştirilecek sözleşmeler krizin yıkıcı etkilerine karşı ani çözümler sunabilme özelliğine sahip bulunmaktadır. Kriz döneminde ücretlerin düşürülmesinin uzun

vadede istihdam üzerindeki olumlu etkisini anlamak gerek sosyal taraflar gerek politikacılar açısından faydalı olmaktadır.

Sürdürülebilir istihdam fırsatlarını artırabilmek iş gücüne yeni ve güncel vasıflar kazandıracak eğitim yatırımlarının organize edilmesinin de önemli bir konu olarak üzerinde durmak gerekmektedir. Güçlü bir *yaşam boyu öğrenme* kültürü, sektörlerin her kesiminde bireylerin düzgün meslek geçişleri yapmalarını ve sürdürülebilir istihdamı teşvik etmelerini sağlayacak güçlü bir araç olarak belirmektedir. Bu nedenle, işverenlerin becerilere yatırım yapmalarını teşvik etmek, yaşam boyu öğrenme kültürünün geliştirilmesinde önemli bir konudur. Güvenceli esneklik stratejisi, iş yaratma, işgücü piyasasına erişim ve sürdürülebilir kariyerlere mümkün olduğunca ulaşmayı amaçlamalıdır. Emek piyasası ve aileler refahı optimize etmektedirler ve yarının yetişkin işçilerinin mümkün olduğu kadar üretken ve yaratıcı olmasının önemli bir garantisidirler. Kamu politikalarının odağındaki basitçe, pasif sosyal gelir güvencesinin yarattığı hasarı onarmak yerine, bireylerin, ailelerin ve toplumun değişen kariyer planlarına, çalışma koşullarına, aile demografisi gibi konularda çeşitli dönüşümlere uyumunu gerektirmektedir. Eve ekmek getiren erkek modeline dayalı refah koşulları nüfusun geniş kesimleri için, emek piyasası fırsatlarında, eğitime erişim, kuşak içi-kuşaklar arası adalette ve gelirde artan biçimde optimalin altında şartların oluşmasına sebebiyet vermektedir.

Ekonomik kriz dönemlerinde, ülkelerin temel hedefleri, varolan işleri sürdürmek ve yeni istihdam yaratmak, işsizlik oranlarını azaltmak, sosyal dışlanma ve yoksulluğu azaltmaktır. Ekonomik krizlerden sonra ise, yeni beceri ve niteliklere sahip çalışanlara ihtiyaç duyulacak; işgücü piyasasının gelecekteki ihtiyaçlarını belirlemek ve çalışanların yeni becerilerini ve niteliklerini geliştirmek hayati önem taşımaktadır. Eğitim sistemlerinin gelecekteki iş gücü piyasasının ihtiyaçlarına göre ayarlanması ve yaşam boyu öğrenme stratejilerinin uygulanması çok önemli bir rol oynamaktadır. Özellikle önemli olan, mesleki eğitim sisteminin yeniden yapılandırılması, işgücü piyasasının eğilimlerinin takip edilmesi ve gerekli uzmanların hazırlanmasıdır. Gençlerin işsizliğinin azaltılması için çok önemlidir.

Avrupa Birliği ülkeleri de dahil ülkelerarası farklılıklar ve bazı yapısal sorunlar açısından tüm ülkelerin güvenceli esneklik modellerine geçiş için hazır olup olmadığı halen sorgulanmaktadır. 2008 yılından bu yana AB genelindeki işgücü politikalarının ortak eğilimler sergilediğini, ancak güvenceli esnekliğin güvenlik boyutlarına ulaşılmasına katkıda bulunabilecek önlemlere verilen desteğin önemli ölçüde zayıfladığını ileri sürülmektedir. Ayrıca birçok ülkede, işsizlik yardımı ve istihdam güvencesi gibi sosyal

koruma tedbirleri aynı anda zayıflamaktadır. Başlangıçta Avrupa Komisyonu tarafından öngörülen güvenceli esneklik, istihdam güvencesini artırmak için alınacak tedbirlere odaklanarak iş güvencesine ilişkin endişeleri azaltmayı amaçlamış olmasına rağmen, mevcut kanıtlar, AB’deki hâkim eğilimle her ikisinin de giderek azalmakta olduğuna işaret etmektedir (bkz. Hastings ve Heyes, 2016). Benzer biçimde Avrupa’da yaşam boyu öğrenme sistemlerinin her ülke için istihdam güvencesini sağlayıp sağlayamayacağı konusunda ciddi kuşku dille getirilmektedir (bkz. Tangian, 2008).

Modern bir emek piyasası, sürekli eğitim gerektiren büyük değişkenliğe hazır olmak için tüm aktörlerin yeniden uyarlamasını gerektirmektedir. Yüksek nitelikler hem işverenler hem de çalışanlar için daha esnek olmasına izin verdiğinden, emek piyasasında başarı için halen en önemli koşul haline gelmektedir. Esnek istihdam biçimlerini kullanma eğilimi, daha düşük iş gücü maliyetleri, altyapı ve istihdam boyutunun daha iyi adapte edilmesi, personel rotasyonu ve sosyal yardımların azaltılması gibi birçok fayda sağladığı unutulmamalıdır. Ne yazık ki, atipik istihdam, çoğunlukla istihdamın geleneksel modele kıyasla eksik kalan istikrarsızlığından kaynaklanan çalışanların korkularına neden olmaktadır. Ancak, önümüzdeki yıllarda, esnek istihdam, şu ana kadar mesleki olarak pasif olan grupların aktifleştirilmesi yoluyla toplam çalışan sayısını artırarak daha önemli rol oynayacağı beklenmelidir.

Güvenceli esnekliğin sadece atipik işçiler değil, her türlü esnek istihdamı içermesi gerektiğini vurgulamak gerekmektedir. Emek piyasasının esnekliği meselesinde yalnızca esnek sözleşmeli ücretli işçiler üzerine yoğunlaşırsak, kendi hesabına serbest çalışanlar ve küçük girişimciler dikkatlerden kaçacaktır. Daha savunmasız nüfus gruplarının daha fazla esneklik kazanmasına ve istihdam korumasının geliştirilmesine izin veren yeni faaliyetler ve politika seçenekleri hem çalışanların hem de işverenlerin tutum ve görünümlerinde değişiklikler gerektirmektedir. Farklı sosyal aktörler birlikte çalışmaz ve karşılıklı güven ortamı oluşmazsa, güvenceli esneklik kavramının uygulanması imkânsız olacaktır.

Emek piyasasından dışlanan ve yahut emek piyasasına entegre olmakta dezavantajlı olan grupların yüksek sosyal yardımlar yüzünden marjinalleştikleri görüşü de yaygın olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten özellikle sosyal güvenlik sistemi nispeten daha gelişmiş olan refah devletlerinde, işsizlere yapılan nispeten yüksek ödemeler onların çalışmak yerine işsiz kalmayı tercih etmelerine ve kayıtdışı işlerde çalışarak sosyal desteklerden faydalanmaya devam etmeleri sonucunu doğurmaktadır. Bu tür uygulamalar devletler üzerinde oluşturduğu finansal yükler bir yana toplumda

adalet ve dayanışma duygusunun da zarar görmesine sebep olmaktadır. Bu yüzden çalışabilecek durumda olan kesimlerin aktifleştirme politikalarıyla emek piyasasında değerli hale getirilmeleri çalışmaları için uygun ortamın sağlanması adına zorunlu hale gelmektedir. Çalışma gücüne sahip bireylerin sosyal yardım alma imkanlarının “yetkinlik zorunluluğuna” yani istihdam/ sosyal/gelir güvencesinin yetkinlik şartına bağlanması önemli bir adım olarak görülmektedir. İşsiz vatandaşların sosyal yardım almaya devam edebilmek için kendilerini emek piyasasında tutacak güncel vasıfları kazanmak adına varolan imkanları kullanmaya zorlanmaları tartışılmakta olan önemli bir husustur. Uzun vadede bu zorunluluğun modern aktifleştirme araçlarıyla geliştirilerek bireyin piyasalaşmanın nesnesi haline gelmekten korunması gerekmektedir. Güvenceli esneklik stratejisi temelde “iş güvencesine” dayalı koruma modelinden “istihdam güvencesine” dayalı modele geçişi şekillendiren bir yol haritasıdır. Ancak ulaşmak istediği nihai amaç açısından bundan daha yüksek bir hedefi barındırmaktadır. Bu hedef tüm yurttaşlar için esenlik sağlayacak bütüncül bir “işgücü piyasası güvencesine” ulaşmaktır.

Türkiye’de güvenceli esneklik stratejisinin kurgusunu ve uygulama başarısını etkileyecek önemli bazı yapısal faktörlerin bulunduğunu da göz önünde tutmak gerekmektedir. Bunlardan birisi hukuki altyapıda henüz esnek çalışma ve esnek çalışanların sosyal güvenliğine yönelik mevzuatın tam olarak oluşturulmamış olmasıdır. Esnek çalışanlara istihdam ve gelir güvencesi sağlayacak programlar mevcut haliyle esnek çalışmayı teşvik edecek proaktif görünümünden uzak kalmaktadır. Ulusal İstihdam Statejisi eylem planlarında bazıları yer alan değişikliklerin hızla mevzuata kazandırılması yerinde olacaktır.

Bir diğer önemli yapısal farklılık, yüksek kayıt dışı istihdam sorunudur. Kayıt dışı istihdam, bir açıdan esnek çalışma uygulamalarına alternatif olarak, emek piyasasının önemli bir bölümünü domine etmekte ve iş ve sosyal güvenlik hukuku şemsiyesinin ulaşmadığı karanlık bir alan oluşturmaktadır. Mevcut istihdamın yaklaşık üçte biri, hangi şartlarda ve nasıl çalıştığını bilemediğimiz, güvencesiz ve korumasız bir istihdam ilişkisini sürdürmektedir. Böylesi yüksek bir kayıtdışılık, işgücü koruma mevzuatında katılık tartışmasının ne kadar sağlıklı yürütülebileceği hakkında ipucu vermektedir. Kayıt dışı istihdam bu haliyle sürdüğü sürece, kayıtlı istihdamda esnekleşme çabalarının yeterince başarılı olması mümkün görünmemektedir.

Önemle üzerinde durulması gereken diğer bir yapısal faktör ise iş ve işveren örgütlenmelerinin zayıflığı ve ulusal düzeyde sosyal bir diyalog geliştirme kabiliyetinden mahrum olmalarıdır. Güvenceli esneklik modelinin başarılı olduğu ülkelere bakıldığında görüleceği gibi, gelişmiş ve kurumsallaşmış

işçi ve işveren örgütleri, her seviyede güçlü diyalog geliştirmekte ve esnek çalışmaya ilişkin hukuki zemini kendileri oluşturmaktadırlar. Yalnızca ulusal iş hukuku mevzuatı değişikliklerine bel bağlamış bir stratejinin ne iş sözleşmelerini ne de işyeri organizasyonunu yeterinde esnekleştirmesi söz konusu olamayacaktır. Ancak, Türkiye’de toplu sözleşmelerle yaygınlık kazanacak bir esneklik stratejisinin oluşturulması kısa vadede pek ihtimal dahilinde görülememektedir. Bu nedenle Türkiye için, Danimarka modeline daha benzer şekilde, bireysel iş sözleşmelerinde esnekliğe izin veren ancak bu tür sözleşmeler için güçlü güvenceler tanımlayan bir model daha uygulanabilir görülmektedir.

Bu kitap özetle, Türkiye’de dahil bir ülkede ancak güvenceyle çerçevesi genişletilmiş bir esnekliğin, esneklik-güvenlik ilişkisinde doğal bir olgu olan çatışmanın dengelenmesi için bir çözüm olduğunu önermektedir. Dolayısıyla özellikle iş güvencesi yerine (keyfi ya da mevcut işinizden kolaylıkla uzaklaştırılmama hakkı) istihdam güvencesi (kolaylıkla yeni bir kaliteli iş bulmak için yeteneği) ve gelir güvencesinin (iş geçiş dönemlerinde ekonomik olarak acı çekmemek) tesis edilebilmesi çalışanların sosyal güvenliğinin günümüz üretim ilişkilerinde yeniden tanımlanması anlamına geleceğini ve ancak böylelikle pratikte ‘kazan-kazan’ durumunun veya müspet çıktılar üreten toplam pazarlık kurumunun inşasının mümkün olabileceğini savunmaktadır. Tam olarak uygulanabildiği takdirde, çalışanlar toplu pazarlıktan, işgücü piyasasının doğasından ve modernize edilmiş sosyal güvenlik sisteminden fayda sağlayabilirler. İşverenler de çalışanların kendilerini yeniden eğitmesi (dolayısıyla iş piyasasındaki temel becerilerin koruması ve iyileştirilmesi) için fırsatlar sunarak esnekliği yükseltmeli ve üretimlerini daha karlı kılmalıdır. Çalışan ve işverenler arasındaki güvenin yüksek olması da çok önemlidir. Ancak bu şekilde herkesin katkısıyla düşük işsizlik oranları ve oldukça dinamik bir işgücü piyasası koşullarında oluşan yeni emek piyasası rejimine katkı sunulmuş olur. Güvenceli esneklik, ciddi ölçüde fırsatlar sunarken, çıkarların çatışmalarının uyumlaştırılması için de bir çözüm gibi durmaktadır. Öte yandan yine de güvenceli esnekliğin uygulanabilirliği ve tasarısının idealize edilmesinin gereklilikleri konusunda daha fazla araştırmanın yapılması ihtiyacı devam etmektedir.

Kaynakça

- ABRAHAMSON, P.: 2012 “European Welfare States: Neoliberal Retrenchment, Developmental Reinforcement or Plural Evolutions”, **Developmental Politics in Transition: The Neoliberal Era and Beyond**, Londra: Palgrave Macmillan Publ., 92-113.
- ACAR, E. Ö.: 2016 “Türkiye’de Yapısal Dönüşüm ve İşgücü Piyasaları Üzerine Bir İnceleme”, **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, (25), 53-77.
- AKÇAY, H.; YILDIZ, K.: 2017 “Kıdem Tazminatının Fona Dönüşüm Sürecindeki Yeni Yaklaşımlar”, **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, 15(3), 42-59.
- AKGEYİK, T.: 2009 “Neo-Liberal Çağda Sosyal Devlette Sorumlu Toplumsal İnisiyatif”, **Çerçeve Dergisi**, (49), 38-44.
- AKYİĞİT, E.: 2008 **İş Hukuku**, 7. Baskı, Ankara: Seçkin Yay.
- ALGAN, Y., CAHUC, P.: 2006 “Job Protection: The Macho Hypothesis”, **Oxford Review of Economic Policy**, 22(3), 390-410.
- ALLAN, J. P.; SCRUGGS, L.: 2004 “Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies”, **Amerikan Journal of Political Science**, 48(3), 496-512.
- ALLARD, G.: 2005 “Measuring Job Security over Time: In Search of a Historical Indicator for EPL (Employment Protection Legislation)”, Working Paper No. WP05-17. Instituto de Empresa, Madrid.
- ALTUNTAŞ, H.T.: 2016 “Girişimcilik Destek Programlarının Aktif İstihdam Politikası Üzerindeki Etkinliği: KOSGEB Yeni Girişimcilik Programı Örneği ve TR21 Analizi”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Namık Kemal Üniversitesi, SBE).
- AMIN, A.: 1994 “Post-Fordism: Models, Fantasies and Phantoms of Transition”. **Post-Fordism: A Reader** (ed: A. Amin), Oxford: Blackwell Publ.

ANALIK İZİNİ
VEYA ÜCRETSİZ
İZİN SONRASI
YAPILACAK
KISMİ SÜRELİ
ÇALIŞMALAR HK.
YÖNETMELİK: 2016

Resmi Gazete (Sayı: 29882).

ANDERSEN G.
E.; DUNCAN G.;
HEMERİJCK, A.;
MYLES, J.: 2001
ANDERSON, C. J.;
PONTUSSION, J.:
2007

A New Welfare Architecture For Europe?
Report submitted to the Belgian Presidency of the
European Union, September.

ANSAL, H.: 1996

“Workers, Worries and Welfare States: Social
Protection and Job Insecurity in 15 OECD
Countries”. **European Journal of Political
Research**, 46(2), 211-235.

ANXO, D., FAGAN,
C., CEBRIAN, I.:
MORENO, G.: 2006
ANXO, D.: 2004

Esnek Üretimde İşçiler ve Sendikalar, Ankara:
Birleşik Metal-İş Sendikası Yay.

“Patterns of Labour Market Integration in Europe:
A Life Course Perspective on Time Policies”. **Socio-
Economic Review**, 5(2), 233-260.

“Working Time Patterns Among Industrialized
Countries: A Household Perspective”. **Working
Time and Workers’ Preferences in Industrialized
Countries: Finding the Balance**, Messenger, J.
(ed.) London: Routledge Publ., 60–107.

ARNDT, C.;
HÖRISCH, F.: 2015

“Flexicurity Policies in Europe–Diffusion and
Effects of Flexicurity Labour Market Policies”
(No. 2), CUPESSSE Working Paper, University
Heidelberg.

ATABAY, G.; GÜNERİ
ÇANDARLI B.: 2009

“Güvenceli Esneklik Çalışma Modeli ve Olası
Sonuçları”. **Güvenceli Esneklik**, Ed. Alp
Limoncuoğlu, İzmir: İzmir Ekonomi Üniversitesi
Yay., 49-70.

ATEŞ, H.;
ÇÖPOĞLU, M.: 2015

“Kamu Yönetimi ve Çalışma Hayatında
Esneklik”. **Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi
Dergisi**, 10(1) 97-113.

ATKINSON, J.: 1984

“Manpower strategies for flexible
organisations”. **Personnel Management**, 16(8),
28-31.

ATKINSON, J.: 1985

“Flexibility, Uncertainty and Manpower
Management,” IMS Report No.89, **Institute of
Manpower Studies**, Brighton.

- ATKINSON, J.; MEAGER, N.: 1986 **Changing Working Patterns: How companies achieve flexibility to meet new needs**, Institute of Manpower Studies, National Economic Development Office, London.
- AVRUPA KONSEYİ: 2007 **Joint Employment Report 2006/2007**. 6706/07, 23 February 2007.
- AVRUPA KONSEYİ: 2009 “Council Conclusions on Flexicurity in Times of Crisis”, **2947th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council Meetings**, 8 June 2009, Luxembourg, (Çevrimiçi): <http://www.eu2009.cz/assets/news-and-documents/council-conclusions/council-conclusions-on-flexicurity-in-times-of-crisis.pdf>, Erişim: 16.09.2017.
- AYDIN, E.: 2009 Formel ve Enformel Sektör Ücret Farklılıkları: Katmanlı İşgücü Piyasası Kuramının Türkiye Emek Piyasasına Uygulanması. (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi), **Yıldız Teknik Üniversitesi SBE**. İstanbul.
- BACAK, B.; ŞAHİN L.: 2005 “İş Sağlığı ve Güvenliği Açısından Esnek Çalışma Biçimlerinin Değerlendirilmesi: Fırsatlar ve Tehditler”, **İktisat Fakültesi Mecmuası**, 55(1), 325-340.
- BARBIERI, P.: 2009 “Flexible employment and inequality in Europe”, **European Sociological Review**, 25(6), 621-628.
- BARTH, E.; MOENE, K. O.; WILLUMSEN, E.: 2015 Reprint of” The Scandinavian model—An interpretation”. **Journal of Public Economics**, 127, 17-29.
- BARTON, T. D.; HAPIO, H.; BORISOVA, T.: 2015 “Flexibility and stability in contracts”. **Lapland Law Review**, 2, 8-28.
- BEIER, N.C.; SAND, M.: 2005 The German labour market, Danmarks Nationalbank, **Monetary Review**, 2nd Quarter.
- BERGLUND, T.; FURÅKER, B.; VULKAN, P.: 2014 “Is job insecurity compensated for by employment and income security?”, **Economic and Industrial Democracy**, 35(1), 165-184.
- BETCHERMAN, G.: 2012 “Labor Market Institutions: A Review of the Literature”. **World Bank Policy Research Working Paper**, No. 6276, <https://ssrn.com/abstract=2181285>
- BIAGI, M.: 2003 **İş Yaratma ve İş Hukuku**, İstanbul: MESS Yay.
- BİLEN, Ö.; KAZANCIK, L. B.; DOĞAN, İ.: 2018 “Türkiye İşgücü Piyasasında Arama ve Eşleştirme Modeli.” **Sayıştay Dergisi**, (108), 73-97.

- BOONE, J.; VAN OURS, J.C.: 2004 **Effective Active Labor Market Policies**, IZA, Discussion Paper no:1335, Bonn.
- BOTERO, J. C.; DJANKOV, S.; PORTA, R. L.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A.: 2004 “The regulation of labor”. **The Quarterly Journal of Economics**, 119(4), 1339-1382.
- BOVENBERG, A. L.; WILTHAGEN, A. C. J. M.: 2009 “On the road to flexicurity: Dutch proposals for a pathway towards better transition security and higher labour market mobility”, **European Journal of Social Security**, 10(4), 325-347.
- BREDGAARD, T.; LARSEN, F.; MADSEN, P. K.: 2005 “The flexible Danish labour market—a review.” **CARMA Research Papers**, (1).
- BROOK, A.; WHITEHOUSE, E.R.: 2006 “The Turkish Pension System: Further Reforms to Help Solve the Informality Problem”, **OECD Social, Employment and Migration Working Papers**, No. 44, Paris: OECD Publ.
- BURGOON, B.; DEKKER, F.: 2010 “Flexible employment, economic insecurity and social policy preferences in Europe.” **Journal of European Social Policy**, 20(2), 126-141.
- BUSINESSEUROPE.: 2008 “Renewed Social Agenda Must Be Consistent With Growth And Jobs Strategy And Flexicurity Principles.” 2 July 2008. <https://www.businessseurope.eu/sites/buseur/files/media/imported/2008-01231-E.pdf>, Erişim: 14.06.2016.
- BUSINESSEUROPE.: 2007 Commission Communication “Towards Common Principles of Flexicurity”. 6 November 2007. <https://www.businessseurope.eu/sites/buseur/files/media/imported/2007-01553-E.pdf>, Erişim: 14.06.2016.
- BUSINESSEUROPE; UEAPME; CEEP; ETUC.: 2007 “Key Challenges Facing European Labour Markets: A Joint Analysis Of European Social Partners”, 18 October 2007. <https://www.businessseurope.eu/sites/buseur/files/media/imported/2007-01436-E.pdf>, Erişim: 14.06.2016.
- CAPPELLI, P.: 1997 **Change at work**. New York: Oxford University Press.
- CASTLES, F. G.: 2002 “The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities”, **International Journal of Health Services**, 32(2), 255–277.

- CAZES, S.: 2015 “İşgücü Piyasası Kurumları.” Cazes, S. & Verick (Ed.), **Kalkınma Sürecinde Çalışma Ekonomisi Üzerine Düşünceler** (s.155-187) içinde. Ankara: Efil Yayınevi.
- CERNY, P.: 1995 “Globalization and The Changing Logic of Collective Action”, **International Organization**, 49(4), 595-625. doi:10.1017/S0020818300028459
- CEYLAN-ATAMAN, B.: 2010 “İşsizlik Sorunu ve Türkiye’nin Avrupa Birliği İstihdam Stratejisine Uyumu”, **Mercek**, 15(60), 55-65.
- CHUNG, H.; THEWISSEN, S.: 2011 “Falling back on old habits? A comparison of the social and unemployment crisis reactive policy strategies in Germany, the UK and Sweden”, **Social Policy & Administration**, 45(4), 354-370.
- CLASEN, J.; CLEGG, D.: 2006 “Beyond activation reforming European unemployment protection systems in post-industrial labour markets”, **European Societies**, 8(4), 527-553.
- COOK, B. A.: 2001 **Europe Since 1945: An Encyclopedia**, Taylor & Francis.
- COPELAND P.: 2012 “Conclusion”, Copeland P., Papadimitriou D. (eds) **The EU’s Lisbon Strategy. Evaluating Success, Understanding Failure**, London: Palgrave Macmillan, 229-237.
- ÇALIŞKAN, F; SUNGUR, B.: 2009 “Vasıflı Kayan Esnek Çalışma Saati Sistemi İçin Bir Karma Tamsayılı Hedef Programlama Modeli Önerisi”. **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, (33), 1-18.
- ÇETİNKAYA, T.: 2014 “Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2014/4: 416-474
- ÇSGB.: 2013 Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023), <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/05/20140530-7-1.pdf>, Erişim: 12.03.2016.
- ÇSGB.: 2016a Güvenceli Esneklik... İş’te Güven İşte Güvence, <https://youtu.be/LGV82YzTUQQ>, Erişim: 02.01.2017.
- ÇSGB.: 2016b “Güvenceli Esneklik İş’te Güven İşte Güvence”, <https://youtu.be/IJWiCQ6ifkE>, Erişim: 02.01.2017.
- DAVIES, R.: 2013 Self-employment and social security. Effects on innovation and economic growth. [www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130646/LDM_BRI\(2013\)130646_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130646/LDM_BRI(2013)130646_REV1_EN.pdf), Erişim: 03.01.2017.

- DE BEER, P.T.;
VERTHULP, E.: 2017 **Dertig Vragen En Antwoorden Over Flexibel Werk**, Amsterdam Institute for Advanced labour Studies, University of Amsterdam, <https://www.etui.org/content/download/30378/284401/file/Dertig+vragen+en+antwoorden+over+flexibel+w-erk+DEF.pdf>, Erişim: 07.12.2017.
- DE SPIEGELAERE, S.; PIASNA, A.: 2017 **The Why and How of Working Time Reduction**, European Trade Union Institute, https://www.etui.org/content/download/32642/303199/file/Guide_Working+time_EN_ED2_WEB.pdf, Erişim: 13.11.2018.
- DEMİRCİOĞLU, A.M.; CENTEL, T.: 2012 **İş Hukuku**. İstanbul: Beta Yay.
- DEMİRLİ, Y.: 2015 “Türk Vergi Sisteminde Ücret Tabanlı İstihdam Teşvikleri: Gelir Vergisi Stopajı Teşviki/Desteği ve Ücret İstisnası”, **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, 11(25), 141-162.
- DENMARK.DK: 2017 “Flexicurity”, <http://denmark.dk/en/society/welfare/flexicurity/>, Erişim: 10.10.207
- DENMARK.DK: 2018 “The Danish labour market”, <https://denmark.dk/society-and-business/the-danish-labour-market>, Erişim: 30.09.2018.
- DI MARTINO, V.; WIRTH, L.: 1990 “Telework: A new way of working and living”, **International Labor Review**, (129), 529-554.
- DİKMEN, A. A.: 2017 **Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan**, NotaBene yay., İstanbul.
- DOĞAN, S.; GİRGIN, M. S.: 2017 “İşgücü Piyasasında Güvenceli-Esneklik Modeli ve Piyasa Araçlarının İstihdama Etkileri”, **Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi**, 6(4), 270-286.
- DOĞRUL, B. Ş.; TEKELİ, S.: 2010 “İş-Yaşam Dengesinin Sağlanmasında Esnek Çalışma”, **Sosyal ve Beşerî Bilimler Dergisi**, 2(2), 11-18.
- DPT: 1995 **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, Ankara: DPT Yay.
- DPT: 2000 **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, Ankara: DPT Yay.
- DPT: 2006 **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**, Ankara: DPT Yay.
- DPT: 2013 **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)**, Ankara: DPT Yay.
- DUR, V.: 2011 **Avrupa Birliği’nde Esnek Güvence ve Türkiye Uygulamaları**, Ankara: SGK Yay.

- EAMETS, R.; PAAS, T.: 2007, Labour market flexibility and flexicurity. Paas and Eamets (eds.), **Labour Market Flexibility, Flexicurity, and Employment: Lessons of the Baltic States**, New York: Nova Science Publishers, 41-60.
- EC.: 2007a **Flexicurity Pathways - turning hurdles into stepping stones**, Report by the European Expert Group on Flexicurity, June 2007. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1519&langId=en>, Erişim: 23.06.2016.
- EC: 1997 Partnership for a New Organization of Work Green Paper, Bulletin of the European Union, Supplement 4/97. http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com97_128_en.pdf, Erişim: 23.06.2016.
- EC: 2004 **Draft Joint Employment Report 2003/2004**, CO, 24 final. Brussels
- EC: 2006a Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century – Green Paper, Brussels, 22.11.2006 COM(2006) 708 final [[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2006\)0708_/com_com\(2006\)0708_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2006)0708_/com_com(2006)0708_en.pdf)] Erişim: 23.06.2016.
- EC: 2006b **Flexicurity**, EMCO Working Group on Flexicurity, Brussels.
- EC: 2007b Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit D.2, July 2007. http://www.da.dk/bilag/flexicuritypublication_2007_en.pdf, Erişim: 23.06.2016.
- EC: 2007c Time to move up a gear The new partnership for growth and jobs, 2006 Annual Report, Luxembourg. http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/2006_annual_report_full_en.pdf, Erişim: 23.06.2016.
- EC: 2014 Key policy messages from the Peer Review On “Flexicurity”. 20-21 November 2014. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13265&langId=en>, Erişim: 16.06.2016.
- ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA: 2018 “Service industry”, **Encyclopædia Britannica**, <https://www.britannica.com/topic/service-industry>, Erişim: 04.12.2018.

- ERDAYI, U.: 2009 “Dünyada genç işsizliği sorununun çözümüne yönelik ulusal politikalar ve Türkiye”, **Çalışma ve Toplum**, (3), 133-162.
- ESPING-ANDERSEN, G.: 1990 **The Three Worlds Of Welfare Capitalism**, Cambridge: Polity Press.
- ESPING-ANDERSEN, G.: 2000 **Social Foundations of Postindustrial Economies**, New York: Oxford University Press.
- ETUC: 2007a Flexicurity. <https://www.etuc.org/flexicurity>, Erişim: 09.12.2016.
- ETUC: 2007b The flexicurity debate and the challenges for the trade union movement. https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/Depliant_Flexicurity_EN_1.pdf, Erişim: 18.03.2016.
- ETUI: 2017 Netherlands: marked increase in flexible workers, 10 April 2017. <https://www.etui.org/News/Netherlands-marked-increase-in-flexible-workers>, Erişim: 20.05.2017.
- EUROACTIV: 2008 Flexicurity: Europe’s Employment Solution? <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/linksdossier/flexicurity-europe-s-employment-solution/>, Erişim: 23.06.2014.
- EUROFOUND: 2008 Social partners debate flexicurity issues 08 May 2008. <https://www.eurofound.europa.eu/printpdf/observatories/eurwork/articles/social-partners-debate-flexicurity-issues>, Erişim: 02.03.2016.
- EUROFOUND: 2011 Preparing for the Upswing: Training and Qualification During the Crisis. <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1010023s/tn1010023s.htm>, Erişim: 24.11.2017.
- EUROSTAT: Unemployment statistics. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics#Unemployment_trends Erişim: 04.04.2017.
- EUROSTAT: 2017 Eurostat News Release 22/2017. 31 January 2017. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7844069/3-31012017-CP-EN.pdf/f7a98d76-13bc-4586-9e25-9e206e9b6f02>, Erişim: 19.02.2017.
- EUROSTAT: 2025 Unemployment rate by sex. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tesem120/default/table?lang=en&category=es.tesem>, Erişim: 09.12.2025.

- FREEMAN, R. B.: 2005 "Labour market institutions without blinders: The debate over flexibility and labour market performance." **International Economic Journal**, 19(2), 129-145.
- GABB, S.: 2017 Can 'Flexicurity' be Considered a Viable Solution to the Problem of Unemployment in Europe? <https://www.seangabb.co.uk/can-flexicurity-considered-viable-solution-problem-unemployment-europe-2017-sean-gabb/>, Erişim: 01.01.2018.
- GAMBETTI, Z.: 2009 "İktidarın dönüşen çehresi: neoliberalizm, şiddet ve kurumsal siyasetin tasfiyesi." **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, (40), 145-166.
- GIANESINI, G. 2016 "Europe, Families in.", **Encyclopedia of Family Studies**, C. L. Shehan (Ed.). 663-671. doi:10.1002/9781119085621.wbefs226
- GIDDENS, A.: 1994 **Beyond Left and Right — the Future of Radical Politics**. Cambridge: Polity Press.
- GIDDENS, A.: 1996 **The Third Way. The Renewal of Social Democracy**. Cambridge: Polity Press
- GIDDENS, A.: 2000 **The Third Way and Its Critics**. Cambridge: Polity Press.
- GIDDENS, A.: 2000 **Üçüncü Yol: Sosyal Demokrasinin Yeniden Dirilişi**. Birey Yayıncılık, İstanbul
- GIDDENS, A.: 2001 **Üçüncü Yol ve Eleştirileri**. Phoenix Ankara, Yayınevi,
- GOLDIN, C.: 2015 "Hours Flexibility and the Gender Gap in Pay", **Center for American Progress**, https://scholar.harvard.edu/files/goldin/files/goldin_equalpay-cap.pdf, Erişim: 04.06.2017.
- GÖDE, M. H.: 2015 **Türkiye'deki Kıdem Tazminatı Uygulamalarının Hukuki Sonuçları ve Dengeleyici Politikalar**, Yüksek Lisans Tezi, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi.
- GÖRMÜŞ, A.: 2009 "Küreselleşme Sürecinde Başlıca İşgücü Piyasası Reformları", **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, 10(3), 177-200.
- GÖZTEPE, Ö.: 2012 "Yeni Dönemin Satırbaşları", **Güvencesizleştirme: Süreç, Yanılgı, Olanak** (Ed. Göztepe, Ö.), Ankara: Nota Bene Yay. 15-60
- GRABOWSKA, M.: 2012 "Flexible Employment Forms as an Element of Flexicurity.", **Journal of International Studies**, 5(2), 98-105.

- GUERRIERI, P.: 2016 “The Rise of Unemployment in the Eurozone: The Worst of the Crisis is Not Over.” **The G-20 and Central Banks in the New World of Unconventional Monetary Policy**, 51-54.
- GÜN, S.: 2018 **Piyasa Hukukun İnşası**, İstanbul: NotaBene Yay.
- GÜNDOĞAN N.: 2007 “İşgücü Piyasasında Esneklik-Güvence Dengesi: Danimarka Modeli”, **Çimento İşveren Dergisi**, 1(3), 22-37.
- GÜNER, Z.B.; AÇMAZ, Ö.A.; AGÖREN, T.: 2016 “Türkiye İçin Kıdem Tazminatı Fonu Oluşturulmasına Yönelik Model Önerileri.” **Sosyal Güvence Dergisi**, 1(10), 25-52.
- HAAGH, L.: 2006 “Equality and Income Security in Market Economies: What’s Wrong with Insurance?”. **Social Policy & Administration**, 40: 385–424. doi:10.1111/j.1467-9515.2006.00496.x
- HALL, S.: 1996 “The meaning of new times”, **Hall: Critical Dialogues in Cultural Studies**, (Ed.) David Morley & Kuan-Hsing Chen, New York: Routledge. 222- 236.
- HARVEY, D.: 2015 **Neoliberalizmin Kısa Tarihi**, Onacak, A. (çev.), İstanbul: Sel Yay.
- HASTINGS, T; HEYES, J.: 2016 “Farewell to flexicurity? Austerity and labour policies in the European Union”, **Economic and Industrial Democracy**, 39(3), 458-480.
- HATFIELD, I.: 2015 **Self-employment in Europe**, London, Institute for Public Policy Research.
- HÖRİSCH, F; WEİSHAUPT, J. T.: 2012 “It’s the Youth, Stupid! Explaining labour market policy reactions to the crisis.” **Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft**, 6(2), 233-253.
- HUBER, E.; STEPHENS, J. D.: 2001 “The Social Democratic Welfare State”, Andrew Glyn (ed.), **Social Democracy in Neoliberal Times**, Oxford: Oxford University Press.
- HUEMER, G.: 2007 “Social partners on flexicurity and labour-market reforms” [röportaj]. EUROACTIV. <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/interview/social-partners-on-flexicurity-and-labour-market-reforms/>, Erişim: 16.06.2017.
- HUMPHREYS, P. C.; FLEMING, S.; O’DONNELL, O.: 2000 **Balancing Work and Family Life: The Role of Flexible Working Arrangements**. Dublin: Institute of Public Administration.
- IGNJATOVIĆ, M.: 2012 “Labour Market Flexibility and Security in the EU”, **Teorija in praksa**, 49(6), 901-921.

- ILO: 2015 **Kalkınma Sürecinde Çalışma Ekonomisi Üzerine Düşünceler**, Cazes, S. & S. Verick (Ed.), Ankara: Efil Yay.
- ILO; IMF: 2010 **The challenges of growth, employment and social cohesion**, ILO-IMF conference on the Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion, Oslo, 13 September
- IMF: 2007 “Global Action Against Precarious Work”, **Metal Work**, (1), 18-21. http://www.industrialunion.org/sites/default/files/migration/imf/RelatedFiles/07032015092779/WEB_spotlight_0107-2.pdf, Erişim: 19.08.2014.
- İŞİĞİÇOK, Ö.: 2012 **İstihdam ve İşsizlik**. Bursa: Dora Yay.
- İŞİK, V.; BÜLBÜL, O. G.: 2012 “Dünya’da İşsizlik Sigortası ve İşsizlik Yardımı Uygulamaları”, **İstihdamda 3İ Dergisi**, (6), 62-66.
- İPEK KÖSTEKLİ, Ş.: 2011 **Türkiye’de İstihdam Politikalarının Etkinliği**, İstanbul: İktisadi Araştırmalar Vakfı.
- İŞ KANUNU: 2003 Kanun no: 4857. **Resmi Gazete**, (25134).
- İŞKUR: 2018 “İlave İstihdam Teşviki” <https://www.iskur.gov.tr/isveren/tesvikler/ilave-istihdam-tesviki/>, Erişim: 10.11.2018.
- JACOBI, L.; KLUVE, J.: 2006 Before and after the Hartz reforms: The performance of active labour market policy in Germany, IZA DP No.2100
- JANSSEN, R.: 2007 “Social partners on flexicurity and labour-market reforms” [röportaj]. EUROACTIV. <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/interview/social-partners-on-flexicurity-and-labour-market-reforms/>, Erişim: 16.06.2017.
- JESSOP, B.: 1994 “Post-Fordism and the State”, **Post-Fordism: A Reader** (Ed. A. Amin), Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- JUDGE, K.: 1981 “Is There A ‘Crisis’ in The Welfare State?”. **International Journal of Sociology and Social Policy**, 1(2), 1-21.
- KAMALAK, İ.: 2004 “Sosyal demokrasi ve üçüncü yol”, **Doğu-Batı** (30). 221-235.
- KELLER, B.; SEIFERT, H.: 2004 “Flexicurity—the German trajectory”, **TRANSFER European Review of Labour and Research**, 10(2), 226-247.
- KENNER, J.: 2002 **EU employment law: From Rome to Amsterdam and beyond**. Bloomsbury Publishing.

- KEUNE, M.: 2006 “Collective bargaining and working time in Europe: an overview.in Keune, M., & Galgóczi,” B. (Eds.), **Collective Bargaining on Working Time: Recent European Experiences**, Brussels: ETUI-REHS, 9-29.
- KIKERI, S.: 1998 **Privatization and labor : what happens to workers when governments divest?** Technical paper No. 396. Washington, DC: World Bank.
- KILIÇ, D.; ÖZTÜRK, S.: 2014 “Türkiye’de Kadınların İşgücüne Katılımı Önündeki Engeller ve Çözüm Yolları: Bir Ampirik Uygulama”, **Amme İdaresi Dergisi**, 47(1). 107-130.
- KITSCHLT, H.: 2003 **Continuity and Change in Contemporary Capitalism**. New York: Cambridge University Press.
- KLEINMAN, M.: 2008 “Kriz mi? Ne krizi? Avrupa refah devletlerinde süreklilik ve değişim”, **Sosyal Politika Yazıları**, (Ed) Buğra A. & Keyder Ç. İstanbul: İletişim Yay., 159-193.
- KORKMAZ, Ö.: 2016 “Kadınların İşgücüne Katılma Eğilimleri: Türkiye Örneği”, **TISK Akademi**, 11(22), 300-329.
- KÖNİĞ, T.; MÄDER, L.: 2009 **The myth of 80% and the impact of Europeanisation on German legislation**. MZES Working Paper No. 118, Mannheim: University of Mannheim, <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-118.pdf>.
- KÖSTERS, L.; SMITS, W.: 2015 “Tijdelijk werk: Nederland in Europees perspectief”, K. Chkalova, A. Goudswaard, J. Sanders, & W. Smits (ed.), **Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: De focus op flexibilisering**, Den Haag: CBS/TNO, 128-150.
- KUMAŞ, H.; KARADENİZ, O.: 2017 “Türkiye’de İşsizlik Sigortası Ödenegi’nden Yararlanan İşsiz Sayısının Düşük Olma Nedenleri: AB Ülkeleri İle Bir Karşılaştırmalı Bir Analiz”, **Sosyoekonomi**, 25(3), 195-220.
- KURT, R.; KOÇ, M.: 2017 **İş Sözleşmesinin Sona Erdirilmesi İş Güvencesi ve İşe İade Davaları**, 3.Baskı, Ankara: Seçkin Yay.
- KUTLU, D.: 2012 “Türkiye İşgücü Piyasasında Güncel Gelişmeler ve Güvencesizleşme Örüntüleri”, **Güvencesizleştirme Süreç Yanılgı Olanak** (Ed. Özay Göztepe), Ankara: NotaBene Yay., 61-116.
- LADI, S.; GRAZIANO, P. R.: 2014 “Fast-Forward’Europeanization: Welfare State Reform in Light of the Eurozone Crisis”, R. Coman, T. Kostera and L. Tomini (eds.) **Europeanization and European Integration: From Incremental to Structural Change?** Basingstoke: Palgrave, 108-126.

- LARSEN, C. A.: 2002 "Policy paradigms and cross-national policy (mis) learning from the Danish employment miracle", **Journal of European Public Policy**, 9(5), 715-735.
- LE LANN, Y.: 2009 "The Scandinavian Model and the Labour Market", <https://www.transform-network.net/cs/publications/sbornik/overview/article/journal-032008/the-scandinavian-model-and-the-labour-market/>, Erişim: 02.09.2016.
- LEE, S.; MCCANN, D.: 2008 "Measuring labour market institutions: Conceptual and methodological questions on 'working hours rigidity'", **Defence of Labour Market Institutions**, Palgrave Macmillan UK, 32-63.
- LEE, S.; MCCANN, D.: 2012 "Bölünmüş İşgücü Piyasalarında Çalışma Süresi Müzakereleri: 'Düzenlenmiş Esneklik' Vaadini Gerçekleştirmek", S. Hayter (Ed.), **Küresel Ekonomide Toplu Pazarlığı Rolü**, Ankara: Efil Yay., 51-80.
- LEE, S.; MCCANN, D.; MESSENGER, J. C.: 2007 **Working time around the world: Trends in working hours, laws, and policies in a global comparative perspective**. London: Routledge.
- LEMKE, T.: 2001 "The birth of bio-politics": Michel Foucault's lecture at the Collège de France on neo-liberal governmentality", **Economy and Society**, 30(2), 190-207.
- LİMON, R.: 2015 "Türkiye'de Kıdem Tazminatının Tarihi Gelişimi ve Kıdem Tazminatı Fonu", **İş ve Hayat**, 147-170.
- LİMONCUOĞLU, A.: 2010 **Türk İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukukunda Güvenceli Esneklik**, İzmir: Limoncuoğlu Ltd.
- LUDWIG, K. V.: 2006 "Flexicurity in Germany", **Contribution to the EEO Autumn Review 2006 'Flexicurity'**, Discussion Paper, Munich: Economix Research & Consulting.
- MADSEN, P. K.: 2002 "The Danish model of flexicurity: A paradise – with some snakes", H. Sarfati and G. Bonoli (eds.) **Labour market and social protection reforms in international perspective: Parallel or converging tracks?**, Ashgate, 243-265.
- MAHİROĞULLARI, A.; KORKMAZ, A.: 2013 **İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları**, Bursa: Ekin Yayınları.
- MCCANN, D.: 2004 "Regulating working time needs and preferences", Messenger, J. (ed.) **Working Time and Workers' Preferences in Industrialized Countries: Finding the Balance**, London: Routledge, 10-28.

- MEGGINSON, W. L.: “Privatization trends and major deals in 2015 and 2016”, **The PB Report 2015/2016: Two Record Years Herald an Ongoing Privatization Wave**, 2-32. http://www.privatizationbarometer.com/PUB/NL/5/9/PB_AR2015-2016.pdf
- MERKEL, W.; OSTHEIM T.: 2004 “Policy Making in the European Union: Is There a Social Democratic Space?”, **Europäische Politik**, 03/2004, 1-15. <http://library.fes.de/pdf-files/id/02605.pdf>, Erişim: 16.01.2016.
- MESEGUER, C.; GILARDI, F.: 2009 “What is new in the study of policy diffusion?”, **Review of International Political Economy**, 16(3), 527-543.
- MILLER, T.; KIM, A. B.; HOLMES, K.; ROBERTS, J. M.; RILEY, B.; WHITING, T.: 2017 **2017 Index of Economic Freedom**. Washington DC: The Heritage Foundation. http://www.heritage.org/index/pdf/2017/book/index_2017.pdf, Erişim: 10.12.2017.
- MULLARD, M.; SPICKER, P.: 2005 **Social Policy in A Changing Society**, London and New York: Routledge.
- MUNDELL, R. A.: 1961 “A theory of optimum currency areas”, **The American Economic Review**, 51(4), 657-665.
- MUTLU, E.: 2013 “Kısmi Süreli Çalışmanın İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Kapsamında Değerlendirilmesi”, **Sosyal Güvençe**, (4). 29-49.
- OBINGER, H.; CARINA S.; PETER S.: 2013 “Policy Diffusion and Policy Transfer in Comparative Welfare State Research”, **Social Policy & Administration** 47(1), 111-129.
- OECD: 2005 **Growth in Services: Fostering Employment, Productivity And Innovation**. OECD Publishing. <http://www.oecd.org/general/34749412.pdf>, Erişim: 01.12.2018.
- OECD: 2006 **Employment Outlook 2006: Boosting Jobs and Incomes**, Paris, <http://www.oecd.org/els/emp/oecdemploymentoutlook2006.htm>, Erişim: 19.11.2016.
- OECD: 2009 **Addressing the Labour Market Challenges of Economic Downturn: A Summary of Country Responses to the OECD-EC Questionnaire**. <http://www.oecd.org/els/emp/43732441.pdf>, Erişim: 29.11.2017.
- OECD: 2009a **IOPS Country Profiles: Turkey, Country Pension Design**, OECD Global Pension Statistics, Paris: OECD.

- OECD: 2017 “Strictness of Employment Protection, Temporary Contracts”, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_OV#, Erişim: 26.03.2018
- OECD: 2018a “Labour force participation rate”, <https://data.oecd.org/emp/labour-force-participation-rate.htm>, Erişim: 01.11.2018.
- OECD: 2018b ICT employment (indicator). <https://data.oecd.org/ict/ict-employment.htm#indicator-chart>, doi: 10.1787/0938c4a0-en, Erişim: 23.12.2018.
- OLSSON, M.; TÅG, J.: 2018 **What is the Cost of Privatization for Workers?**, IFN Working Paper No. 1201. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3134462>
- OZAKI, M.: 1999 **Negotiating flexibility: The role of the social partners and the state**. Geneva: ILO.
- ÖZDEMİR, M. Ç.; YİĞİT, Y.: 2018 “İŞKUR İşbaşı Eğitim Programlarının Analizi: Sakarya İli Örneği.” **Bilgi**, 20(1). 179-206.
- ÖZDEMİR, S.: 2004 “Sosyal Refah’ın Sağlanmasında Yeni Bir Anlayış: ‘Refah Karması’ ve Sosyal Refah Sağlayıcı Kurumlar”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, (48), 97-127.
- ÖZDEMİR, S.: 2005 “Refah devletinin gelişme ve bunalım dönemlerinde iş piyasaları”, **İktisat Fakültesi Mecmuası**, 55(1), 695-733.
- ÖZDEMİR, S.; PARLAK Z.: 2011 **KOBİ’lerde Esnek Çalışma**, İstanbul: İTO Yayınları.
- ÖZEN, E. N.; KULAKSIZ, A.: 2017 Türkiye’de Genç İşsizliğinde Tek Sorun Yetenek Uyumsuzluğu Değil (Değerlendirme Notu No: 201727). Ankara: TEPAV. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1511866192-5.Turkiye_de_Genc_Issizliginde_Tek_Sorun_Yetenek_Uyumsuzlugu_Degil.pdf, Erişim: 12.12.2017.
- ÖZSAGIR, A.: 2000 “Küresel İşsizlik Krizi ve İşsizlikle Mücadele Politikaları”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, (43-44). 281-312.
- ÖZŞUCA, Ş.T.: 2003 **Esneklik ve Güvenlik İkileminde Türkiye Emek Piyasası**, Ankara: İmaj Yay.
- ÖZTÜRK, S.: 2018 “Türkiye’de İşgücüne Katılımda Bölgesel Farklılıklar”, **Sosyoekonomi**, 26(35), 153-168.
- ÖZTÜRK, Ş.: 2015 **Sosyal Yatırım Devleti**. Konya: Çizgi Kitabevi Yay.
- ÖZUĞURLU, M.: 2009 “Taşeronlaşma, Güvencesiz İstihdam ya da Hayatta Dikiş Tutturamama Halleri Üzerine.” **Memleket Siyaset Yönetim**, (9), 122-128.
- ÖZVERİ, M.: 2012 “Güvencesiz çalışmanın hukuki dayanakları”. **Çalışma ve Toplum**, 2(33), 147-172.

- PARLAK, Z.;
ÖZDEMİR, S.: 2011 “Esneklik Kavramı ve Emek Piyasalarında Esneklik.” **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, (60), 1-60.
- PARLAK, Z.: 2011 **Emek Piyasalarında Esneklik**, Sarajevo: IUS Publ.
- PIERSON, C.: 1991 **Beyond The Welfare State?**, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- PIORE, M.; SABEL, C.: 1984 **The second industrial divide: prospects for prosperity**. *New York*: Basic Books
- POLICY RESEARCH INITIATIVE: 2005 **Encouraging Choice in Work and Retirement: Project Report**, Ottawa: Policy Research Initiative.
- POPE F.: 2014 “Pope urges job creation, ‘market flexibility’ in EP address”, Strasbourg, ANSA Agency, 25.11.2014, http://www.ansa.it/english/news/2014/11/25/pope-urges-job-creation-market-flexibility-in-ep-address_5c040caa-92d7-4885-92e4-52b09b8eac90.html, Erişim: 24.06.2016.
- PRATT, A.: 2006 “Towards a ‘new’ social democracy”, Lavalette, M. & Pratt, A. (Ed.) **Social Policy Theories, Concepts and Issues**. London: Sage Publications, 26-45.
- REGINI, M.: 2007 **Uncertain boundaries: the social and political construction of European economies**. Cambridge University Press.
- RHODES M.: 1998 “Globalization, Labour Markets and Welfare States: A Future of ‘Competitive Corporatism’?”, **The Future of European Welfare**. (Ed.) Rhodes M., Mény Y., London: Palgrave Macmillan. 178-203.
- RHODES, M.: 1996 “Globalization and West European Welfare States: a Critical Review of Recent Debates”, **Journal of European Social Policy**, 6(4), 305–327. <https://doi.org/10.1177/095892879600600403>
- RODGERS, G.: 2007 Labour market flexibility and decent work. UN-DESA Working Paper, 47.
- ROMERO-PARRA, I.: 2014 Flexicurity: Lights and shadows in Europe and Spain, https://www.academia.edu/16089804/Flexicurity_Lights_and_shadows_in_Europe_and_Spain, Erişim: 26. 08.2018.
- ROSANVALLON, P.: 2004 **Refah Devletinin Krizi**, Ankara: Dost Kitabevi.
- SABEL, C.: 1999 “Flexible specialisation and the re-emergence of regional economies”, (Ed.) M. Waters, **Modernity: Critical Concepts**, Vol: IV After Modernity, New York and London: Routledge, 242-289.

- SACCHI, S.;
PANCALDI, F.;
ARISI, C.: 2011 "The economic crisis as a trigger of convergence? Short-time work in Italy, Germany and Austria". **Social Policy & Administration**, 45(4), 465-487.
- SAPANCALI, F.: 2005 "Avrupa Birliği'nde Sosyal Dışlanma Sorunu ve Mücadele Yöntemleri", **Çalışma ve Toplum**, (23), 51-106.
- SAPIR, A.: 2003 **An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver**, Report of an Independent High-level Study Group Established on the Initiative of the President of the European Communities. European Commission.
- SCHMID, G.: 2001 "Enhancing gender equality through transitional labour markets", **Transfer: European Review of Labour and Research**, 17(7), 227-243.
- SCHMID, G.: 2006 "Social risk management through transitional labour markets", **Socio-Economic Review**, 4(1), 1-33.
- SCHMITT, C.;
STARKE, P.: 2011 "Explaining Convergence of OECD Welfare State: A Conditional Approach", **Journal of European Social Policy** 21(2), 120-135.
- SERT, S.: 2014 "Çağrı Üzerine Çalışmaya Dayalı İş Sözleşmesi", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, (110), 335-356.
- SINCLAIR, R.;
SEARS, L. E.;
PROBST, T.; ZAJACK, M.: 2010 "A multilevel model of economic stress and employee well-being. Contemporary occupational health psychology", **Global Perspectives on Research and Practice**, (1), 1-20.
- SLADEK, C.;
HOLLANDER, E.: 2009 "Where is everyone? the rise of workplace flexibility", **Benefits Quarterly**, 25(2), 17-22.
<https://search.proquest.com/docview/194983057>
- STANDING, G.: 1997 "Globalization, labour flexibility and insecurity: the era of market regulation", **European Journal of Industrial Relations**, 3(1), 7-37.
- STANFORD, J.: 2015 **Herkes İçin İktisat**, İstanbul: Yordam Yay.
- STANGLER, D.;
LITAN, R. E.: 2009 **Where Will the Jobs Come From?**, SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1580139>
- STARKE, P.; KAASCH
A.; VAN HOOREN,
F.: 2011 "Explaining the Variety of Social Policy Responses to Economic Crisis: How Parties and Welfare State Structures Interact", TranState Working Papers Nr. 154. Bremen: Universität Bremen.
- STOCKER, M.: 2007 Social partners on flexicurity and labour-market reforms [röportaj]. EUROACTIV. <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/interview/social-partners-on-flexicurity-and-labour-market-reforms/>, Erişim: 16.06.2017

- STREECK, W.: 1987 “The uncertainties of management in the management of uncertainty: Employers, labor relations and industrial adjustment in the 1980s”, **Work, Employment and Society**, 1(3), 281-308.
- SUBRAMANIAN, K.; MEGGINSON, W.: 2018 “Employment Protection Laws and Privatization”, **The Journal of Law and Economics** 61(1), 97-123.
<https://doi.org/10.1086/698212>
- SUPIOT, A.: 2011 **Beyond employment: Changes in work and the future of labour law in Europe**. Oxford University Press.
- ŞAKAR, M.: 2009 **Gerekçeli ve İçtihatlı İş Kanunu Yorumu**, Ankara: Yaklaşım Yay.
- TANGIAN, A.: 2008 “Is Europe ready for flexicurity? Empirical evidence, critical remarks and a reform proposal”, **Intereconomics**, 43(2), 99-111.
- TAŞ, H. Y.; BİLEN, M.: 2014 “Avrupa Birliği ve Türkiye’de genç işsizliği sorunu ve çözüm önerileri”, **Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, 3(6). 50-69.
- TATLIOĞLU, E.: 2012 “Güvenceli Esneklik Çerçevesinde Esnek Çalışmanın Uygulanabilirliği”, **Ejovoc**, 2(2). 69-84.
- TAYLOR-GOOBY, P.: 2004 **New risks, new welfare: the transformation of the European welfare state**. Oxford University Press.
- TEMİZ, H. E.: 2004 “Eğreti istihdam: işgücü piyasasında güvencesizliğin ve istikrarsızlığın yeni yapılanması”, **Çalışma ve Toplum**, 2(2), 55-80.
- TİSK: 2006 **Genişlemiş Avrupa Birliğinde Dönemsel Çalışma**, Ankara: TİSK Yay.
- TOKOL, A.: 2008 **Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler**. Bursa: Dora Yay.
- TOKOL, A.: 2012 **Türk Endüstri İlişkileri Sistemi**. Bursa: Dora Yay.
- TROS, F.: 2004 “Towards ‘flexicurity’ in policies for the older workers in EU-countries”, **Industrial Relations in Europe Conference (IREC)**, Utrecht, www.tilburguniversity.nl/faculties/law/research/reflect/publications/papers/fxp2004-9-tros_irec_utrecht.pdf
- TSAROUHAS, D.; LADI, S.: 2013 “Globalisation and/or Europeanisation? The case of flexicurity”, **New Political Economy**, 18(4), 480-502.
- TUCKER, D.: 2003 “‘Precarious’ Non-Standard Employment – A Review of the Literature”, **Labour Market Policy Group**, New Zealand.

- TUNCAY, C.; EKMEKÇİ, Ö.: 2016
TURŞUCU, H.: 2008
TUTAR, K.: 2015
ÜİS. --
UŞEN, Ş.: 2007
UŞEN, Ş.: 2010
VIS, B.; VAN KERSBERGEN, K.; HYLANDS, T.: 2011
VOSS, E.; DORNELAS, A.; WILD, A.; KWIATKIEWICZ, A.: 2011
WILL, K. H.; BRAUTZSCH, U. H.: 2009
WILTHAGEN, T.: 1998
WILTHAGEN, T.: 2001
WILTHAGEN, T.: 2002
- Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**. 18. Baskı, İstanbul: Beta Yay.
- “Sosyal demokrat teori ve pratiğe kısa bir giriş”, **Toplum ve Demokrasi**, 2(2), 75-90.
- “Türkiye İşgücü Piyasasında İş Arama Kanallarının Niteliği”, **İş ve Hayat Dergisi**, 1(2), 93-106.
- İşgücü Piyasasında Güvence ve Esnekliğin Sağlanması, <http://www.uis.gov.tr/media/1425/%C4%B0%C5%9Fgucue-piyasas%C4%B1nda-guevence-ve-esnekli%C4%9Fin-sa%C4%9Flanmas%C4%B1.docx>, Erişim: 12.12.2017.
- “Avrupa Birliği ülkeleri ve Türkiye’de aktif emek piyasası politikaları”, **Çalışma ve Toplum**, 2(13), 65-95.
- “2008/104/Ec Sayılı Ödünç İş İlişmesine İlişkin Avrupa Birliği Yönergesinin Getirdiği Yeni Düzenlemelerin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, **Çalışma ve Toplum**, 3(26), 169-189.
- “To what extent did the financial crisis intensify the pressure to reform the welfare state?”, **Social Policy & Administration**, 45(4), 338-353.
- Social partners and flexicurity in contemporary labour markets**. Brussels: European Social Partners.
- “Im Fokus: Kurzarbeit – Retter in der Not?”, **Wirtschaft im Wandel**, 15(5), 200-203.
- “Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?”, Berlin: WZB Discussion Paper FS I, 98-202.
- ‘Flexicurity’: the Emergence of a New Paradigm in Labour Market and Employment Regulation? – the Dutch Background and Experiences”, **13th Annual Meeting on Socio-Economics**, Amsterdam, 28 June - 1 July 2001.
- “The Flexibility-Security nexus: new approaches to regulating employment and labour markets”, **British Journal of Industrial Relations Conference**, Cumberland Lodge, The Great Park, Windsor, UK.

- WILTHAGEN, T.; TROS, F.: 2004 “The concept of ‘flexicurity’: a new approach to regulating employment and labour markets”. **European Review of labour and research**, 10(2), 166-186.
- WORLD BANK: 2006 **Turkey Country Economic Memorandum: Promoting Sustained Growth and Convergence with the European Union**. World Bank Publications.
- WORLD BANK: 2012 **World Development Report 2013: Jobs**. Washington, DC: World Bank.
- WORLD BANK: 2017 Labor Market Regulation Methodology, <http://www.doingbusiness.org/Methodology/Labor-Market-Regulation>, Erişim: 10.12.2017.
- YAVUZ, A.: 1995a **Esnek Çalışma ve Endüstri İlişkilerine Etkisi**, Ankara: Kamu-İş.
- YAVUZ, A.: 1995b “Çalışma Hayatında Esnek Çalışmanın Ortaya Çıkışı Esnekliğin Nedenleri ve Esneklik Türleri”, **Çimento İşveren Dergisi**, 1(9).
- YAVUZ, A.: 1997 “Çalışma Sürelerinin Esnekliği ve Esnek Zaman Modeli”, **Çimento İşveren Dergisi**, 6(11), 10-21.
- YILDIRIM, E.: 2018 “The Political Economy of the Transformation of the Russian State from 1990s to 2000s: Towards A Neo-Authoritarian Regulative State Model”, **Fiscaoconomia, Special Issue** (1), 103-140.
- YILDIRIMALP, S.: 2014 “Sosyal Dışlanma ve Avrupa Birliği Yaklaşımı”, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, 2(2), 91-108.
- YILDIZ, K.: 2016 “2008 Krizinden Günümüze İşkur’un Mesleki Eğitim Faaliyetlerinin Gelişimi”, **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, 12(27), 249-266.
- YÜCESAN ÖZDEMİR, G.: 2008 “AB Sosyal Politikasının Kavramlarını Yeniden Düşünmek: Güvenceli Esneklik, Sosyal Diyalog ve Sosyal Dışlanma Üzerine Notlar”, **Memleket Siyaset Yönetim**, 3(7), 61-85.
- ZEREN, F.; KILINÇ SAVRUL, B.: 2017 “Kadınların İşgücüne Katılım Oranı, Ekonomik Büyüme, İşsizlik Oranı ve Kentleşme Oranı Arasındaki Saklı Koentegrasyon İlişisinin Araştırılması”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, 15(30), 87-103.

Güvenceli Esneklik Stratejisi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği

Ufuk Özer