

Türkiye’de “Sosyal” Güvenceli Esneklik Mümkün mü?

Is “Social” Flexicurity Possible in Turkey?

Hicran ATATANIR*

ÖZET

Küreselleşme ve teknolojik ilerlemelerin etkisiyle yeniden yapılanan dünya ekonomisinde köklü değişiklikler yaşanmakta ve bu değişim çalışma ilişkileri ile emek piyasalarını da derinden etkilemektedir. Küreselleşmenin temel aktörleri olan şirketlerin, serbest piyasa koşullarına uyum sağlamak ve rekabet güçlerini korumaya çalışmak adına uyguladıkları yöntemler, işgücü açısından daha esnek uygulamaları gündeme getirmektedir. Emek piyasalarının esnekleşmesiyle değişen iş güvencesi ve sosyal güvenlik anlayışının yeniden tanımlandığı bu dönüşümde güvenceli esneklik kavramı, tartışmaların anahtar kelimesini oluşturmaktadır. Güvenceli esneklik işverenlerin esneklik arayışlarını, buna karşılık çalışanların güvence gereksinimlerini karşılama hedefini sağlamaya yönelik sosyal taraflar arasında uzlaşmayı gerekli kılan bir süreçtir. Bu çalışmada Türkiye’de de sıkça tartışılan kavramın, sosyal güvenlik sistemimizin esnek çalışanlar için güvenceli esneklik alanı oluşturma düzeyi çerçevesinde açıklanması amaçlanmıştır.

Anahtar kelimeler: Sosyal güvenlik, esneklik, güvenceli esneklik

ABSTRACT

Globalization and technological improvements have resulted in a major restructuring process in the world economy and these changes have transformed considerably labour relations with labour markets. The methods employed by the corporations who are main actors in economic globalization to adapt to the market conditions and to protect their competitive powers bring about more flexible practices for labour. Flexicurity is the key word of discussions in this transformation which redefine the security and social security concept to changing flexibility in labour markets. Flexicurity is a process directed to the flexibility quests of employees and in return, aiming to meet security needs of employers and thus necessitating an agreement between social partners. This study intends to explain the frequently debated concept of flexicurity in Turkey, considering the level of securable flexibility potential of current social security system for flex employees.

Keywords: Social security, flexibility, flexicurity

* Sosyal Güvenlik Uzmanı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanlığı, Ziyabey Cad.No: 6 Ankara. e-posta: hatatanir@sgk.gov.tr, Tel: 0312 207 8222

GİRİŞ

Literatürde esnek çalışma biçimlerinin çalışanlar için iş - yaşam dengesini sağlayıcı, iş hayatının kalitesini artırıcı ve çalışma hayatında birden fazla rol alabilmesine imkân tanıyıcı alternatifler barındırdığına vurgu yapan çalışmalar olduğu gibi emeğin farklı bir sömürü şekli olduğunu, aidiyet ve dayanışma ruhunu zayıflattığını ve temelde çalışma hayatına dair dengelerin sermaye lehine şekillenmesini sağlayan istihdam politikalarından biri olduğunun altını çizen çalışmalar da bulunmaktadır. Tartışmalar sürerken liberal ekonominin rekabet, değişkenlik, verimlilik argümanları üzerine kurulu çalışma ilişkileri “esnek çalışma modelleri” ile yeniden yapılanmaya devam etmektedir. Esnek çalışmanın, çalışma hayatındaki dengeleri ne yönde etkileyeceğinin anlaşılmasında ülkedeki endüstriyel ilişki ve sendikal mücadele geleneğinin yanı sıra kişi başına düşen milli gelirin, işsizlik oranlarının, ekonomik büyüme göstergelerinin ve bu büyümenin istihdam yaratıp yaratmadığının belirleyici olduğu düşünülmelidir. Zira aynı politika, farklı ekonomik ve sosyal göstergelere sahip bir ülke uygulamasında farklı karşılıklar bulabilecek bir nitelik taşımaktadır.

Türkiye İstatistik Kurumunun Ocak 2012 verilerine göre kayıt dışı istihdam oranının % 43; genç nüfusta işsizlik oranının % 17; sendikalaşma oranının % 9 seviyelerinde olduğu Türkiye işgücü piyasasında, esnek çalışma biçimlerinin, istihdam yaratan sürdürülebilir bir büyüme için ya da işletmelerin rekabet ve verimlilik düzeyini arttırmak için kaçınılmaz olup olmadığı, pek çok faktörün yanı sıra esneklik ve güvence dengesini oluşturan temel faktörlerden biri olan sosyal güvenlik politikalarının etkinliğine de bağlıdır.

Esnek çalışma biçimlerinin çalışanlar için bir alternatif mi bir zorunluluk mu olduğu sorusuna iş ve gelir güvencesinin yanı sıra sosyal güvence açısından da cevap verilmesi; çalışanlar için vazgeçilmez olan bu haklar temelinde esnek çalışmakla nelerin değiştiğine sosyal güvenlik boyutuyla daha yakından bakılması gerekmektedir. Esnek çalışma modellerinin çalışanların sosyal güvenliği açısından bir tehdit mi yoksa bir fırsat mı oluşturduğunun anlaşılabilmesinde güvenceli esneklik yaklaşımı, modern sosyal güvenlik perspektifiyle dikkate değer bir bakış açısı sunmakta; çalışmada bu yaklaşım “sosyal” güvenceli esneklik olarak adlandırılmaktadır.

Makalede güvenceli esneklik kavramı sosyal güvenlik vurgusuyla; esnek çalışanların sosyal güvenlik haklarına erişimde yaşadıkları sorunlar emek piyasasının yapısı ve sosyal güvenliğe dair yasal düzenlemelerin esnek çalışma modellerini kapsama düzeyi çerçevesinde tartışılmıştır.

Emek Piyasasının Esnekliği ve Güvence Türleri

Emek piyasasının esnekliği işletmelerin, ekonomide ve üretim döngüsünde meydana gelen değişiklikler ve dalgalanmalara uyum sağlayabilme (Standing, 1999: 30); çalışanların ise hayat süreçlerinde değişen ihtiyaçlarına uygun olarak (Taşoğlu ve Limoncuoğlu, 2010: 77) iş ve yaşamları arasında denge kurabilme hız ve ölçüsünü ifade eden bir kavramdır. Bu uyum ve dengenin yakalanabilmesi için işverenin ve çalışanın, toplu iş sözleşmesi veya hizmet akdi gibi hukuki araçları da kullanarak çalışma koşullarını belirleyebilme gücüne aynı ölçüde sahip olmadığı endüstriyel ilişki ağlarında, esneklik kaçınılmaz olarak istismar eleştirileri ile karşılanmakta ve daha fazla güvence arayışına yol açmaktadır.

Bu arayışın güçlenmesinde işletmelerin değişen sosyo-ekonomik koşullara ayak uydurabilmek amacıyla küçülme ve yeniden yapılanma ile birlikte, esnek çalışma düzenlemeleri, özelleştirme, dış kaynak kullanımı ve taşeron uygulamalarına yönelmiş olmaları etkili olmaktadır. Bu uygulamalar geçmişte organizasyonlar ile çalışanlar arasında var olan psikolojik sözleşmeyi ortadan kaldırmış; çekirdek iş gücü dışında, çalışanlara sağlanan iş güvencesi garantisine son vermiştir. Ayrıca, ekonomik durgunluk ve krizler, işyerlerinin kapanmasına, işsizliğin artmasına, çalışanların; statü ve ücret kayıplarına, artan performans baskısına ve işsizlik tehlikesine maruz kalmalarına neden olmuştur. Tüm bu gelişmeler; belirsizlikleri arttırmış, iş güvencesi çalışanlar açısından hayati bir konu haline gelmiştir (Dığın ve Ünsar, 2010:133).

Özellikle 2008 yılındaki krizle daha da derinleşen işsizlik sorunu, çoğunlukla emek piyasasındaki kurumsal yapının bir sonucu olarak ele alınmaktadır. Bu çerçevede esneklik ve katılık, emek piyasasındaki esas tartışma alanını oluşturmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere gibi ülkelerde istihdam ve işsizliğe ilişkin oranların görece iyi olması, daha esnek emek piyasalarına sahip olmalarına bağlanmaktadır. Ancak diğer taraftan, Kıta Avrupa’sı ve Kuzey Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında, bu ülkelerde gelir dağılımında daha eşitsiz bir yapının mevcut olduğu bilinmektedir. Yani daha az işsizlik için daha fazla eşitsizlik olarak formüle edilebilecek başka bir ikilemin varlığı da söz konusudur. Günümüzde güçlü refah devleti anlayışına sahip ekonomilerin işsizlikle mücadelede ve emek piyasalarına ilişkin önlemlerde karşılarına çıkan en büyük engel, bu ikilemden kaynaklanmaktadır. Bu ikilemi belirli ölçülerde aşmış Danimarka, İsveç gibi Avrupa Birliğine üye ülkeler bulunmaktadır (Kesici, 2011: 87). Bununla birlikte güvenceli esneklik uygulamalarıyla

emek piyasalarında yaratılmış olan “daha fazla” esnekliğin, emek kesimini koruyan kurumsal yapıyı fazla yıpratmadan nasıl başarılabilir, konunun “güvence” boyutunu öne çıkarmaktadır.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO), “Sosyoekonomik Güvence Programı”nda çalışma hayatında yer alan güvencenin boyutları; emek piyasası güvencesi, istihdam güvencesi, iş güvencesi, iş güvenliği, yetenek geliştirme güvencesi, gelir güvencesi ve temsil güvencesi olarak sıralanmıştır (Sağlanmak, 2010: 51). Emek piyasası güvencesi kavramı ile genel olarak istihdama katılmak isteyen herkesin iş imkânlarına ulaşabilmesini sağlamak üzere aktif işgücü piyasası politikalarına ve eğitime ağırlık veren bir sistemi içselleştirebilme düzeyine vurgu yapılmaktadır (ILO, 2009: 4). İstihdam güvencesi kavramı ise aynı ya da farklı iş yerlerinde de olsa istihdamın devamlılığının sağlanmasında, işten ziyade istihdam edilebilme imkânının güvence altına alınmasını (Bekker, 2007: 5) öne çıkarmaktadır. İş güvencesi ise geçimlerini emekleri ile sağlayan çalışanları haksız fesih hallerine karşı koruyarak çalışma hakkını gözeten ve haksız bir sebeple iş akitlerinin feshi halinde, işverenin fesih işlemini sınırlayarak çalışanın korunmasını amaçlayan normatif düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır (Çelik, 2009: 203; Kutal, 2003: 4). Bu koruma düzeyinin esnekleştirilmesi, devletin değişen rolü gereği, çalışanı koruma fonksiyonunun da esnekleştirilmesi anlamına gelmektedir ki bu durumda “mutlaka işe iadenin öngörülmediği ya da işyerinin büyüklüğü veya çalışanın kıdemine göre belli çalışan gruplarının dışlandığı bir sistem de, yasal iş güvencesi gereklerini gerçekleştirmiş sayılabilmektedir” (Centel, 2002: 28).

Bir diğer güvenceyi oluşturan iş güvenliği çalışanın sağlığını korumak ve üretim/hizmet sürecinin güvenliğini sağlamak amacıyla yapılan sistemli çalışmalar bütünüdür. Gelişen bilgi teknolojisine paralel olarak işyeri ve iş arasındaki bağın farklı bir boyut kazanması, evden ya da uzaktan çalışma gibi esnek iş örgütlenmelerinin çalışma hayatına girmiş olması, iş güvenliği alanında esnek çalışma modellerine bağlı olarak farklılaşan sağlık ve güvenlik sorunlarını gündeme getirmiştir. Özellikle iş örgütlenmesindeki değişiklikler (hedefe odaklanmış yaklaşım ve daha fazla esneklik) sağlığı ve işte iyilik halini derinden etkilemiş ve stres, depresyon, şiddet, taciz ve sindirmeye bağlı olarak ortaya çıkan ve iki hafta ve daha uzun süre işten kalmaya yol açan sağlık sorunlarının hızla artmasına yol açmıştır (Piyal, 2011: 64).

Örneğin evde iş yapanların; ücret, sosyal güvenlik, ücretli tatil vb. haklardan tam gün süreli çalışanlar kadar istifade edememeleri, ısınma,

aydınlatma vb. ihtiyaçlarını kendileri karşılamaları, işin sürekli ve çalışma koşullarının sağlıklı olmaması onları tedirgin etmekte ve bu kişilerin iş kazalarına uğramalarına zemin hazırlamaktadır. Yoğunlaştırılmış iş haftası şeklindeki esnek çalışmada, işçiye daha fazla serbest zaman kalsa da çalışma sürelerinin çok uzun olması, işçilerde aşırı yorgunluğa, dikkatin dağılmasına ve motivasyon eksikliğine yol açmakta, dolayısıyla bu durum; işçinin sağlığı ve güvenliği açısından bir takım tehlikeleri beraberinde getirebilmektedir (Eyrenci, 1994: 168). Kısmi süreli işlerde ve vardiyalı çalışmalardaki artış, çalışma saatlerine bağlı psikosomatik sağlık sorunları yaşamalarına, çalışma ilişkileri belirsiz olduğu için yeterince güdülenmemelerine yol açmasına rağmen, işletme yönetimlerinin bu işçilerin bir risk grubu oluşturduklarının farkında olmadıkları görülmektedir (Piyal, 2011: 64).

ILO’nun “Sosyoekonomik Güvence Programı” kapsamında sıraladığı yetenek geliştirme güvencesi ise; çalışanın geniş mesleki eğitim, çıraklık ve temel eğitim fırsatları ile yetenek kazanma ve geliştirme olanaklarını kullanarak “istihdam edilebilirliklerini” artırabilme güvencesi olarak çalışanın eğitim yoluyla korunabilmesini amaçlamaktadır. Üretim işbölümü ve teknolojinin gelişmesi ile değişik mal ve hizmetlerin üretilmesi, çeşitli yetenekleri ve bilginin kazanılmasını gerekli kılmış, bu ise işgücünün uzmanlaşmasını gerekli kılmıştır. İşgücünün uzmanlaşma düzeyi istihdam edilebilirliğini belirleyen temel faktörlerden biri haline gelmiştir.

Çalışma hayatındaki güvence türlerinden gelir güvencesi ise, bireyin öngörülen gereksinimleri, beklentileri ve istemleriyle uyumlu ve uygun bir gelirin sürekliliği olarak ifade edilebilir. Gelir, çalışan bireyin ve bakmakla yükümlü olduklarının yaşamını sürdürebilmeleri için gereken en temel güvencedir. Bu anlamda gelirin hem yeterli düzeyde olması, hem de sürekliliği esastır (Temiz, 2004: 60). Çünkü diğer üretim faktörlerini bir araya getirerek sevkini sağlayan ancak diğer faktörler gibi depolanması mümkün olmayan emek faktörünü oluşturan insanın refah ve mutluluğunun sağlanması her ekonomik faaliyetin nihai amacıdır. Gelir güvencesi de bu temelde, üretim faaliyetlerinde kar ve verimliliğin ahlak ve toplumsal değerlerin yerini alması anlayışı içerisinde şekillenen bir güvence türüdür.

Son olarak, temsil güvencesi ise sendikal haklar ve toplu görüşme gibi uygulamalar çerçevesinde çalışanın sesini duyurabilme hak ve ihtiyacını ifade etmektedir. Bu güvence 1982 Anayasanın 51 inci maddesinde bir hak olarak yer aldığı gibi Türkiye’nin taraf olduğu pek çok uluslararası sözleşmede de yer almış ve çalışanın hak ve özgürlüklerini koruyabilmesi ve

çıklarlarını savunabilmesi noktasında karşımıza çıkan simgesel bir güvence niteliğindedir. Temsil güvencesinin varlığı, esnek çalışanlara, ekonomik ve sosyal eşitsizliklere, kayıt dışı işgücü yapılanmasına maruz kalmamak için ortak bir platformda hareket edebilme olanağı tanımaktadır.

Peki, bir çalışan kendisine tanınan haklar ve güvenceler ile birlikte bir işten diğerine, işsizlikten işe ve işten emekliliğe geçiş yapabileceği gibi firma içi ve firmalar arası geçişlerde işten çıkarılma endişesi yaşamaksızın hareket edecek esnekliğe sahip midir? Başka bir ifadeyle yukarıda sıraladığımız güvence türlerinin esnek çalışma modelleri ile eşzamanlı olarak bütünleştirilebilmesinde güvenceli esneklik, çalışma ilişkilerini düzenleyen kilit bir politika bileşeni olabilir mi? Bu noktada kavrama daha yakından bakmak faydalı olacaktır.

Güvenceli Esneklik Kavramı

Esnek çalışma modellerinin yaygınlaşması, standart çalışma biçimlerindeki koşulların kökten değişmesine; geçici çalışma, çağrı üzerine çalışma, kısmi süreli çalışma gibi standart dışı iş sözleşmelerinin hayata geçmesiyle çalışanların iş ve gelir güvencelerinin, kariyer olanaklarının azalmasına neden olmuştur. Dolayısıyla çalışanlarda iş güvencesi, gelir güvencesi ve sosyal güvenceye ilişkin endişeler artarken, bu alanlarda yeni düzenlemelere gidilmesi gerekliliği emek piyasasında “esneklik ve güvence” ikileminin doğması ile sonuçlanmıştır. Güvenceli esneklik, bu ikilemin çözülmesi, işverenlerin esnekliğe ilişkin ihtiyaçlarını karşılarken, çalışanların da güvencelerinin sağlanması amacıyla ortaya çıkmış bir olgudur (Çakır, 2009: 92).

“Esneklik” (flexibility) ve “Güvence” (security) kelimelerinin kısaltılarak birleştirilmesinden oluşan güvenceli esneklik (flexicurity) kavramı, ilk kez Hollanda’daki 1999 İş Kanunu Reformu (Flexibility and Security Act) sonrasında kullanılmıştır (Gündoğan, 2007: 23). Kavramın Türkçe karşılığı konusunda sosyal taraflar arasında uzlaşma bulunmadığı gibi literatürde de kavram üzerindeki tartışmalar devam etmektedir. İşçi sendikaları güvenceli esneklik için bir öncü koşul olarak değerlendirip sürekli istihdamda fonksiyonel esnekliğe ve küreselleşen ekonomide çalışanların korunmasına vurgu yaparken; işverenler istihdam güvencesinin sağlanmasında esnekliğin gerekliliği ve istihdamı koruyucu katı düzenlemelerin yarattığı olumsuz etkileri öne çıkarmakta ve güvenceli esnekliği yeni ekonomik koşullara uyum sağlamanın öncelikli koşulu olarak görmektedir (Tangian, 2005:14).

Esneklik ile güvence arasında bir denge arayışına (Wilthagen, 2004: 3)

karşılık gelen kavram AB kaynaklarında, “piyasanın değişen ihtiyaçlarına göre firmalara iş yaratmaları için gerekli esnekliği sağlarken aynı zamanda güvenliği de garanti etmek suretiyle hem verimliliği hem de işlerin kalitesini arttıracak şekilde emek piyasasında esneklik ve güvenliği birleştirmek” olarak tanımlanmaktadır (ÇSGB, 2007: 5).

Güvenceli esneklik kavramına ilişkin getirilmiş ilk tanım; güvenceli esnekliğin bir taraftan işgücü piyasasındaki dezavantajlı kişilerin işgücü piyasasına katılımlarını ve kariyerlerini geliştirecek, toplumsal dışlanmayı önleyecek olan iş, istihdam, gelir ve kombinasyon güvencesini, diğer taraftan da işletmelerin değişen koşullara zamanında ve yeterli uyumunu sağlayan rekabet gücü ve üretkenliğini koruyan, daha da geliştirilen (iç ve dış), fonksiyonel ve ücret esnekliğine sahip olma derecesi olduğu yönündedir (Wilthagen, Tros, 2004).

Andranik S. Tangian ise güvenceli esneklik olgusunu “sürekli ve tam zamanlı çalışanlardan ziyade atipik istihdam edilenlerin istihdam ve sosyal güvenliği” olarak kabul etmenin daha işlevsel ve ölçülebilir olduğunu ileri sürmektedir. Kavrama ilişkin türetilen ikinci tanımda ise güvenceli esneklik; eş zamanlı olarak ve belirli bir koordinasyon içinde, bir taraftan işgücü piyasalarında, iş organizasyonlarında ve çalışma ilişkilerinde esnekliği güçlendirmek, diğer taraftan da, özellikle işgücü piyasası dışında kalmış zayıf grupların güvenliğini -istihdam ve sosyal güvenlik-artırmaya yönelik bir politik stratejidir (Wilthagen, 2004: 3).

Avrupa Birliği Düzeyinde Güvenceli Esneklik

Güvenceli esneklik yaklaşımını, artan uluslararası rekabet ortamında emek piyasalarında yaşanan sorunların aşılması için bir çözüm stratejisi olarak türeten ve üyesi ülkelerin istihdam politikalarının önemli bir parçası haline dönüştüren Avrupa Birliği, güvenceli esneklik alanındaki çalışmalarda önemli bir sosyal taraf olarak faaliyet göstermeye devam etmektedir. Bu faaliyetler dinamik bir süreç içinde, sürekli güncellenip değişerek, tam istihdam, çalışma kalitesi ile verimliliğin artırılması ve sosyal diyalogun geliştirilmesi hedefleri üzerine kurulu Avrupa İstihdam Stratejisi’ni oluşturmaktadır.*

2006 yılında Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan Yeşil Kitap güvenceli esnekliği, Avrupa istihdam stratejisinin çekirdek unsurlarından biri olarak nitelendirmiş ve esneklik-güvence dengesinin sağlanmasının, daha adil, ihtiyaçlara yanıt verebilen, kapsayıcı bir işgücü piyasasının

*Detaylı bilgi için bkz: http://europa.eu/documentation/index_en.htm

desteklenmesinde belirleyici bir role sahip olduğu vurgulanmıştır (Tangian, 2007, 149).”Ortak Güvenceli Esneklik İlkelerine Doğru: Esneklik ve Güvence Yoluyla Daha Çok ve Daha İyi İstihdam” adlı bildiri Avrupa Konseyi tarafından 14 Aralık 2007 tarihinde onaylanarak üye devletlere güvenceli esneklik uygulamalarında yol gösterecek sekiz ortak prensibe yer verilmiştir. Aynı bildiri de güvenceli esneklik uygulamasına esas ilkeler; esnek ve güvenilir sözleşme düzenlemeleri; kapsamlı yaşam boyu öğrenme stratejileri; etkili aktif işgücü piyasası politikaları ve modern sosyal güvenlik sistemleri olarak belirlenmiştir.

Bu dört temel ilke güvenceli esnekliğin sağlanmasında hem çalışanların hem de işverenlerin hatta işten işsizliğe geçen kişilerin çıkarları arasında uzlaşma ve denge sağlanmasına odaklanıldığını göstermektedir. Yine biraz daha geriye gidip Avrupa Konseyi’nin 23-24 Mart 2000 tarihlerinde yaptığı olağanüstü zirve sonrasında bir büyüme ve istihdam politikası olarak kabul edilen Lizbon Stratejisine de baktığımızda; Avrupa’nın küresel bilgi toplumunun yüksek rekabet gücüne sahip, önde gelen bir aktörü haline gelirken herkese en yüksek düzeyde sosyal güvence sağlayarak toplumsal içermeyi gerçekleştirmesi gibi temel ekonomik hedeflerin ve sosyal politika önceliklerinin bir arada gözetilmesiyle aynı uzlaşma ve denge yaklaşımının benimsendiği görülmektedir.*

Lizbon Stratejisinin yerini alacak olan “Avrupa 2020: Akıllı, Sürdürülebilir ve Kapsayıcı Büyüme İçin Bir Strateji” yaklaşımında esas olarak; vatandaşların sosyal refah seviyesini yükseltmeyi hedef alan sürdürülebilir bir büyüme modeli geliştirmek; bunu yaparken de değişimin yönetilmesi ve uyumlu bir toplum yaratılabilmesi için yüksek düzeyli istihdam sağlamak, yeteneklere yatırım yapmak, emek piyasasını, mesleki eğitim ve sosyal koruma sistemlerini modernize etmek amaçlanmaktadır. Bu amaçla geliştirilen “Yeni beceriler ve işler için gündem” (An agenda for new skills and jobs) girişimi altında, AB düzeyinde: emek arz ve talebi arasında daha iyi bir dengenin sağlanması, sosyal ortakların kapasitelerinin güçlendirilmesi ve emek piyasası kurumları arasında güçlendirilmiş işbirliğinin teşvik edilmesi; Üye ülkeler düzeyinde ise, güvenceli esneklik yönünde ulusal politikaların sürdürülmesinin yanı sıra eğitim, mesleki eğitim ve iş dünyası arasında bir ortaklık oluşturulması hedeflenmektedir.**

*Detaylı bilgi için bkz: http://ec.europa.eu/index_en.htm.

**Detaylı bilgi için bakınız: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

Üye ülkeler düzeyinde sürdürülmekte olan güvenceli esneklik politikaları her ülkenin ekonomik, sosyal koşulları ile sosyal politika araç ve kaynaklarının farklılığı nedeniyle değişik kombinasyonlar sergilemektedir. Örneğin Almanya’da iş güvencesi yasaları önemini korumakta, dışsal sayısal esneklik yerine içsel sayısal esneklik uygulamaları ve çalışma sürelerine ilişkin düzenlemeler yasalarda yerini bulmaktadır. Hollanda ise 1990’lı yılların başından bu yana kısmi süreli çalışma oranında en yüksek düzeye sahip olma özelliğini korumaktadır. Bununla birlikte iş ve özel yaşam dengesine yönelik düzenlemeleri ile kombinasyon güvencesi bakımından dikkatleri üzerine çekmiştir. Belçika sosyal taraflar arasındaki uzlaşma ve güvenceli esnekliği toplu pazarlıklar yoluyla sağlama özelliği sergilemektedir (Çakır, 2009: 92).

Danimarka Örneği

İzlediği güvenceli esneklik politikalarıyla Avrupa Birliği’nde öne çıkan ülke örneğini Danimarka oluşturmaktadır. Son derece esnek bir emek piyasasına sahip olma özelliği ile dışsal sayısal esneklik ve güçlü bir gelir güvencesi kombinasyonu sergileyen Danimarka emek piyasasını bir modele dönüştüren ve “altın üçgen” olarak tabir edilen üç temel unsuru: esnek işgücü piyasası, işsizlik durumunda cömert bir işsizlik sigortası ile işsizlerin mümkün olduğunca erken çalışma hayatına dönüşlerini sağlayacak olan ve kapsamlı eğitim programlarını içeren bir aktif işgücü piyasası politikası oluşturmaktadır (Madsen, 2006: 11). 2006 ve 2007 yıllarında gerçekleştirilen yapısal reformlar ile on dört bölgeden oluşan piyasa organizasyonunun beş bölgeye düşürülmesi ve bu beş bölgeye öncekine oranla daha az sorumluluk verilerek yerel hükümetlerin emek piyasasındaki fonksiyonlarının artırılması da bu süreçte etkili olmuştur (Limoncuoğlu, 2009: 94).

Dinamik bir emek piyasasına sahip olan Danimarka’da her yıl işgücünün önemli bir bölümü iş değiştirmesine karşılık ücretli izin, emeklilik gibi haklarından hiçbir şey kaybetmemektedir. İşletmeler de çalışan alma ve çıkarma konusunda önemli ölçüde serbestiye sahiptir. Bu yüksek mobiliteye rağmen işsizlik oranı son derece düşük olan Danimarka, düzgün iş (decentwork) ile ekonomik performansın ve esnekliğin aynı anda gerçekleştirilebileceğini gösteren bir başarı hikâyesi olarak görülmektedir (Gündoğan, 2007: 31; Madsen, 2006: 17).

Bununla birlikte tüm Avrupa ülkelerinde olduğu gibi Danimarka’da da nüfus yaşlanmakta ve demografik değişim, aktif/pasif dengesini ve refah devletinin finansmanı üzerinde önemli bir baskı yaratmaktadır. Her geçen

gün daha az sayıda aktif çalışanın işgücü piyasası dışında kalan daha çok sayıda insanı finanse etmek zorunda kalması ve bu zorunluluğa 2011 yılı itibarıyla belirgin olarak büyük bir durgunluğun eşlik etmesi (Andersen, 2011: 2-3) büyük ölçüde toplanan vergilerle finanse edilmekte olan sosyal güvenlik sistemi üzerinde baskı yaratmaktadır. Bugün için sergilediği tabloya rağmen Danimarka'daki güvenceli esneklik uygulamaları, görece adil bir gelir dağılımına sahip olması, sosyal taraflar arasında güçlü bir diyalogun bulunması, örgütlü bir toplum olması, topluma ve durumlara karşı duyulan güven (Gündoğan, 2007: 36) gibi unsurları barındıran güçlü sosyal zemin özelliğini korumaktadır.

Türkiye’de Güvenceli Esneklik ve Sosyal Güvenlik

Güvenceli esneklik kavramını başta Avrupa olmak üzere tüm dünya için önemli kılan etkenler ülkemiz için de geçerlidir. Esneklik, Türk şirketlerinin küresel ekonomide ayakta kalabilmesi için bir zorunlulukken, çalışanların bu esneklikten doğan zararlarının sosyal güvenliğe yönelik tedbirlerle telafi edilmesi gelir adaletsizliğini ortadan kaldıracı ve bireylere insan haysiyetine yaraşır hayat sürdürmelerini sağlayıcı etkiye sahiptir (Limönçuoğlu, 2009: 5). 1999 yılında 4447 sayılı Kanunla kabul edilen işsizlik sigortası uygulamasında olduğu gibi çalışma mevzuatımızda gerçekleştirilen önemli yenilikler, Türkiye’de güvenceli esnekliğin bir politika olarak geliştirilmesinin önünü açmıştır. Bununla birlikte güvenceli esnekliğe sahip bir istihdam stratejisi izlenebilmesinin öncelikli koşulunu işgücünün niteliğini, emek piyasasının esnekliğini ve işgücüne katılım oranının yüksekliğini koruyacak istikrarlı bir büyüme ortamının sağlanması oluşturmaktadır. Aşağıdaki tabloda yer alan veriler, Türkiye ekonomisinin büyüme ve istihdam dinamiklerinin önünde

Tablo1: Güvenceli Esneklik-Temel Göstergeler
2011/12

Temel Göstergeler	Değer
Nüfus	74.724.269
Sigortalı nüfus oranı	% 86
İşsizlik oranı (2012/01)	10,2
İşgücüne katılma oranı (2012/01)	48,2
İstihdam oranı (2012/01)	43,2
Tarım dışı kayıt dışı istihdam oranı (2012/01)	25,1
Aktif/Pasif Oranı	1,87
İşçinin işverene aylık maliyeti (16+) (2012 İlk altı ay)	1.032,77 TL
Kişi başına düşen milli gelir	10,4 \$

Kaynak: EUROSTAT, TÜİK, SGK Aylık İstatistik Bülteni

“işsizlik” ve “kayıt dışılık” sorunlarının devam ettiğini göstermektedir. İşgücünün niteliğine ilişkin olarak ise TÜİK’in Hane halkı İşgücü Araştırması 2012 Ocak dönemi sonuçlarına baktığımızda ise

istihdam edilenlerin % 57’sinin lise altı eğitimi; % 63,4’ünün ücretli, maaşlı veya yevmiyeli, % 24,9’unun kendi hesabına veya işveren, % 11,7’sinin ücretsiz aile işçisi, % 56,7’sinin 10 kişiden az çalışanı olan işyerlerinde çalışan, % 2,6’sının ek bir işi olan, % 2,1’inin mevcut işini değiştirmek için veya mevcut işine ek olarak bir iş arayanlar olduğu görülmektedir. Yine Ocak 2012 dönemi itibariyle işgücü dışında olup, daha önce bir işte çalışanların % 18,4’ünü “tarım”, % 10,1’ini “sanayi”, % 3,8’ini “inşaat”, % 19,9’unu “hizmetler” sektöründe çalışmış, % 47,8’ini ise 8 yıldan önce işinden ayrılmış bulunanlar oluşturmaktadır. Kayıt dışılık ise bu işgücü piyasasını iki parçalı bir yapıya dönüştürdüğü gibi emek piyasasında esnekliğin ötesinde bir kuralsızlığın hâkim olmasına da yol açmaktadır. Güvenceli esneklikten söz edebilmek için ise çalışanların kayıt dışında kalmadığı, düşük ücretlerle çalışmak zorunda bırakılmadığı ve güvence taleplerinin işini kaybetme riski oluşturmadığı bir çalışma hayatının inşası gerekmektedir. İdeal bir güvenceli esneklik uygulamasında, işgücü devri yüksek olsa dahi çalışanların iş, istihdam ve gelir güvencesine sahip olma olanakları geniştir. Yeni bir iş bulmak zor olmadığı gibi işe girildiğinde de ücret basamaklarında hızla yükselebilmek mümkündür. Aktif işgücü piyasası etkin bir şekilde işlediği için işsizlik oranı düşüktür. Bu ideal yapının Türkiye’de de kurulmasında kayıt dışı istihdam oranı, aktif/pasif dengesi, sosyal güvenlik açıkları, yasal düzenlemelerin kapsayıcılığı ve kayıt dışına çıkmayı caydırıcılığı, kapsam altına alınanların sayısı ve aktif işgücüne katılım oranı gibi göstergeler esnek çalışma biçimlerinin çalışanlar için daha fazla sosyal güvence anlamına gelip gelmeyeceğinin işaretleri olarak ele alınmalıdır.

Ülkemizde esnek çalışanların sosyal güvenlik kapsamına alınmalarında tam süreli çalışanlardan farklı olarak uygulanan bir prosedür bulunmamaktadır. Bununla birlikte sosyal güvenlik kapsamına girme oranlarının nispeten düşük olduğu görülmektedir. Türkiye İstatistik Kurumu işgücü istatistikleri veri tabanı üzerinde 2010 yılı için yapılan sorgulama sonucu bu durumu aşağıda özetlemektedir.

Tablo 2: Çalışma Şekline ve Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa Göre İstihdam Edilenler (Bin)

15 + Yaş	Tam zamanlı	Yarı Zamanlı	Toplam
Kayıtlı Değil	7.533(%38)	2.240(% 85)	9.772(% 43)
Kayıtlı	12.420(%62)	402(%15)	12.822(% 57)
Toplam	19.952	2.642	22.594

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) <http://tuikapp.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul>

Bu tabloya ilişkin değerlendirmede 4857 sayılı İş Kanunu ile Türk İş Hukukuna girmiş bulunan esnek çalışma biçimlerinin uygulamada beklenen karşılığı bulmadığının da göz önünde tutulması gerekmektedir. Bu savı doğrulayan bir araştırma 2011 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü ile Türkiye Personel Yönetimi Derneği (PERYÖN) tarafından birlikte gerçekleştirilmiştir. Esnek çalışmanın Türkiye'deki uygulama haritasını belirlemek üzere 435 bin 432 çalışanı temsil eden 216 firmaya yönelik olarak yapılan araştırmada 192 şirkette haftalık çalışma süresinin 37,5-45 saat ile yasal sınırlar içerisinde; 24 şirkette ise 45 saatin üzerinde olduğu; esnek çalışma uygulamalarını tercih eden firmalarda sınırlı sayıda esnek çalışan bulunduğu ve bu sayının şirket büyüklüğüne göre arttığı tespit edilmiştir. 435 bin 432 çalışanın yüzde 5,9'una denk gelen 25 bin 687 esnek çalışanın yüzde 3,4'ünü kadınların, yüzde 2,5'ini ise erkeklerin oluşturduğu belirtilmiştir.

Kayıt altında bulunan esnek çalışanlar yönünden güvenceli esneklik göstergeleri olarak kabul edilen aktif işgücü piyasası politikaları, yaşam boyu öğrenim ve esnek çalışma saatlerinden yararlanma gibi başlıklar altında ülkemizdeki durumu gösteren güvenilir düzeyde bilgilere ulaşılamamış olmakla birlikte, işsizlik oranının yüksek olduğu ve işgücünün neredeyse yarısının kayıt dışı istihdam edildiği bir emek piyasasında esnek çalışanların tam zamanlı çalışmadıkları için ve genellikle zorunlu koşullar nedeniyle esnek çalışmaya yöneldikleri düşünülmektedir.

Emek piyasasının arz ettiği bu özellikler karşısında istihdamın artırılmasını hem teşvik eden, hem de yaratılmalarına bizzat katılan ve piyasanın evrimini doğrudan etkileyen sosyal güvenlik politikalarının son dönemlerde yoğun olarak benimsendiği görülmektedir. Özellikle 2008 küresel finansal kriz örneğinde olduğu gibi çalışma hayatını olumsuz yönde etkileyen ekonomik gelişmelerin tesirinin hafifletilmesi ve işverenin istihdamdan kaynaklanan yüklerinin azaltılması için başvurulan önemli

sayıda sigorta prim teşvik uygulaması bulunmaktadır. Bu uygulamalardan bir kısmı işten çıkarmaları önlemeyi amaçlarken bir kısmı da yeni işe alımları özendirerek ve teşvik ederek işsizlik oranının azaltılmasını hedeflemektedir. Sunulan teşviklerle işverene doğrudan mali aktarım gerçekleşmekte, bu ise sosyal güvenlik sisteminin emek piyasalarını doğrudan etkileyen bir unsurunu oluşturmaktadır. 28 Eylül 2010 tarihinde uygulanmaya başlanan ve 2012 Haziran sonunda sona erecek olan “Kayıtlı İstihdamı Teşvik ve Teknik Destek Projesi”(KİTUP) de ilgili kurumların, sosyal ortakların ve ilgili sivil toplum örgütlerinin katılımıyla kayıtlı istihdamın teşvikini sağlayarak çalışanlara daha iyi iş imkânları ve sosyal eşitlik sağlamayı amaçlayan stratejik bir çalışma olarak göze çarpmaktadır.

Güvenceli esnekliğin gelir güvencesi boyutu ile ilgili ülkemizdeki uygulama örneklerini asgari ücret başta olmak üzere kısa çalışma ödeneği, istem dışı işsizlik hali için öngörülen işsizlik ödeneği olarak sıralayabilmek mümkündür. Gelirlerin yanı sıra sosyal güvenlik sigorta kolları kapsamında sağlanan sürekli iş göremezlik geliri, ölüm geliri gibi ödemeler de gelir güvencesi kapsamında değerlendirilebilir.

Asgari ücretin kayıt dışı çalışanlar için koruyucu olmaması ya da günümüz esnek çalışma modelleri için uygulanabilir olmayışı, bu uygulamanın tek başına gelir güvencesi sağlaması bakımından yetersizliğine işaret etmektedir (Sağlanmak, 2010: 67). Şu durumda gerek yukarıda sözü edilen ödemeler gerekse asgari ücret çalışanın kayıt içinde istihdam edilmesi koşuluna bağlı olarak güvence sunabilen gelir kalemleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

İlgili mevzuat emek piyasasında çalışma sürelerinin esnekleşmesi ve yeni esnek çalışma modellerinin gelişmesi ile yaşanan değişim çalışanların sosyal güvenliklerinin, daha açık bir ifadeyle sosyal sigortalar meselesinin nasıl düzenleneceği konusunu gündeme getirmektedir. Sosyal sigorta sistemi temel işleyiş olarak, primlerin çalışılan süreye bağlı olarak kazanılan ücret üzerinden ödenmesi esasına dayanmaktadır. Sosyal sigortalar kapsamında sigortalı olma zorunluluğunun ve buna bağlı olarak prim ödeme yükümlülüğünün çalışma sürelerinin esnekleştirilmesi ile birlikte nasıl düzenleneceği, sigortalı olma zorunluluğunun kesintiye uğrayıp uğramayacağı gibi sorunlar, modellerin gelişmesi ile birlikte giderek ortaya çıkan sorular olarak kendilerini göstermiştir (Hekimler, 2006: 162).

Güvenceli esnekliğin sosyal güvenlik boyutu ile kurulabilmesinde esnek çalışanlara ilişkin yasal yükümlülüklerin tam süreli çalışanlarda

olduğu gibi yerine getirilmesi ve kayıt dışı istihdamlarının engellenmesi belirleyici bir öneme sahiptir. Türkiye’de “sosyal” güvenceli esnekliğin sağlanabilmesinin temel unsurunu oluşturan sosyal güvenlik sisteminin işleyişine esas mevzuat, ağırlıklı olarak standart süreli çalışanlara yönelik düzenlemeler içermekte ve her bir sigorta kolundan yararlanmada bazı standart edimlerin yerine getirilmesini gözetmektedir. Bununla birlikte 4857 sayılı Kanun’da yapılan değişikliklere paralel olarak esnek çalışmaya dair hukuki düzenlemeler de sosyal güvenlik mevzuatındaki yerini almış bulunmaktadır.

Mevcut İş Kanunu kapsamında esnek çalışma; belirli süreli iş sözleşmesi (Md. 11-12), kısmi süreli iş sözleşmesi (Md. 13), çağrı usulü çalışma (Md. 14), geçici iş ilişkisi (Md. 7), taşeron usulü çalışma- alt işverenlik ilişkisi (Md. 2), telafi çalışması, yoğunlaştırılmış iş haftası ve denkleştirme yöntemi (Md. 64), fazla çalışma ve fazla süreli çalışma (Md. 41) ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun Ek 2 nci maddesi ile düzenlenmiş olan kısa çalışma uygulamalarında karşılığını bulan bir çalışma şekli olarak kabul edilebilir. Bu çalışma modellerinden geçici iş ilişkisi ve çağrı üzerine çalışmaya dayalı iş sözleşmesi ilk kez 4857 sayılı Kanun ile Türk Hukukuna girmiştir.

Eviden çalışma, uzaktan çalışma ve iş paylaşımı gibi esnek çalışma modelleri hali hazırda 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri içerisinde yer almamakla birlikte zaman zaman yasalaşması gündeme gelmekte ve bu yönde taslak çalışmalar yapılmaktadır. Sosyal güvenlik uygulamalarının temel eksenini belirleyen 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu da esnek çalışma modellerinden ziyade 4857 sayılı Kanunun 13 ve 14 üncü maddelerine atfen kısmi süreli çalışmayı ve çağrı üzerine çalışmayı konu edinen düzenlemelere gidildiği görülmektedir. Kısmî süreli ve tam süreli iş sözleşmesini düzenleyen 4857 sayılı Kanunun 13 üncü maddesinde kısmi süreli iş sözleşmesi, çalışanın normal haftalık çalışma süresinin, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal çalışana göre önemli ölçüde daha az belirlenmesi durumunda akdedilen sözleşme olarak tanımlanmıştır. Bu madde ile çağrı üzerine çalışmanın düzenlenmiş bulunduğu anılan Kanunun 14 üncü maddesine istinaden 5510 sayılı Kanunun bazı hükümleri çerçevesinde esnek çalışanların sosyal güvenliği kısmen düzenlenmiş bulunmaktadır (Md. 4; Md. 5; Md. 41; Md. 80; Md. 88; Ek Md. 6; Geçici Md. 12). Örneğin hizmet akdiyle 4857 sayılı İş Kanununun 12 nci ve 13 üncü maddelerine istinaden kısmi süreli veya çağrı üzerine çalışanlar ile ev hizmetlerinde ay içinde 30 günden az çalışan sigortalılar, ay içerisinde

kısmi çalıştıkları toplam sürelerin, 7,5 saate bölünmesiyle belirlenen süreyi hizmet olarak kazanabilmekte; ay içerisinde eksik kalan çalışma günlerini 30 güne tamamlamaları koşuluyla genel sağlık sigortasından yararlanabilmektedir.

Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliğinin 101 inci maddesinde de sigortalının normal haftalık çalışma süresinin, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçiye göre üçte ikisi oranından daha az belirlendiği çalışmalar kısmî süreli çalışmalar olarak kabul edilmiş; yazılı sözleşme ile sigortalının yapmayı üstlendiği işle ilgili olarak kendisine ihtiyaç duyulması hâlinde iş görme ediminin yerine getirileceğinin kararlaştırıldığı çağrı üzerine çalışmalarda, çalışma süresi gün, hafta ve ay olarak belirlenmiş ise bu süreler üzerinden, belirlenmemiş ise çalıştığı toplam sürenin, 4857 sayılı Kanuna göre günlük olağan çalışma süresi olan 7,5 saate bölünmesiyle belirlenecek gün sayısı üzerinden prim ödeme gün sayısının hesaplanacağı bildirilmiştir.

Sosyal güvenlik sisteminin işleyişinde esnek çalışanların sosyal sigortacılık hizmetlerinden yararlanabilmesi için öngörülen süreler tam süreli çalışanlardan önemli bir farklılık arz etmemektedir. Aylık çalışma süreleri toplanarak 7,5’a bölünmekte ve çalışılan gün sayısı bulunmaktadır. Küçük işlerde düşük sayıda saatlerde çalışanların bu eşiklere ulaşabilmeleri güçtür. Aynı husus, mevsimlik çalışanlar için de geçerlidir. Çünkü sistem belirli prim ödeme gün sayısını esas alarak sigortalıları yaşlılık, ölüm aylığı gibi sosyal sigorta haklarından yararlandırmakta; bu gün sayısını tamamlayamayan sigortalılara ise ancak 5510 sayılı Kanunun 31 inci madde hükmü çerçevesinde toptan ödeme yapılabilmektedir. Toptan ödeme yapılabilmesi için ise sigortalının aktif çalışan olmaması ve yaşlılık aylığı bağlanması için gerekli yaş şartını doldurmuş olması gerekmektedir. Bu şartları taşıyan bir esnek çalışana, ödediği malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinin her yıla ait tutarı güncelleme katsayısı ile güncellenerek toptan ödeme şeklinde verilebilecek olsa da bu ödeme yaşlılık aylığında olduğu gibi bir sosyal güvence niteliğine sahip değildir. Mevcut sistem yaşlılık aylığı örneğinde olduğu gibi sosyal sigorta haklarından faydalanabilmek için esnek çalışanlara isteğe bağlı sigortalı olmak veya borçlanma yapmak dışında bir seçenek sunmamaktadır.

6111 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 25 Şubat 2011 tarihinden sonraki kısmi süreli çalışmalarda, kısmi iş sözleşmelerinin devam etmesi koşuluyla ay içinde çalışılmayan süreler için borçlanma hakkı getirilmiş bulunmaktadır. Borçlanılan bu süreler 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi statüsünde sayıldığı için

sigortalıların 7.200 prim ödeme gün sayısı üzerinden emekli olmaları mümkündür. Yine 6111 sayılı Kanunla getirilen düzenleme çerçevesinde vergiden muaf işleri hizmet akdiyle herhangi bir işverene tabi olmaksızın sürekli ve kazanç getirici nitelikte yaptıklarını vergi dairelerinden alacakları yazılar ya da Sosyal Güvenlik Kurumunun denetim ve kontrole görevli memurları tarafından düzenlenen raporlar ile tespit ettiren kadınlar, isteğe bağlı sigortalı olarak primlerini prime esas günlük kazanç alt sınırının 2011 yılı için 18 katı üzerinden olmak üzere ve her yıl birer puan artırılabilmek suretiyle ödeyebilme imkânına sahip bulunmaktadır. Ay içerisinde çalışma saati süresine göre hesaplanan çalışma gün sayısı 10 günden az olan ticari taksi, dolmuş ve benzeri nitelikteki şehir içi toplu taşıma aracı işyerleri ile Kanunun 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen ve Kültür ve Turizm Bakanlığınca belirlenecek alanlarda kısmi süreli iş sözleşmesiyle bir veya birden fazla kişi tarafından çalıştırılanların sigortalılıkları, 5510 sayılı Kanunun Ek 6 ncı madde hükümleri çerçevesinde kendileri tarafından 30 gün üzerinden prim ödemeleri suretiyle sağlanabilmektedir.

İş mevzuatımızda kısmi süreli ya da farklı bir deyişle esnek zamanlı çalışanların sosyal güvenlik haklarından yararlanabilmelerine ilişkin düzenlemeler genel olarak bu çerçevede olmakla birlikte yapılması gereken ilk düzenleme, 5510 sayılı Kanunun Tanımlar başlıklı 3 üncü maddesinde kısmi süreli çalışma kavramına yer verilerek konu ile ilgili belirsizliklerin giderilmesi olmalıdır. Mevcut düzenlemeler çerçevesinde kapsam altına alınamayan esnek çalışanların sosyal güvenliklerinin sağlanabilmesi için bir çözüm alternatifi olarak, yürürlükte bulunan 5510 sayılı Kanunun Ek 6 ncı maddesi kapsamındaki uygulamanın, 4857 sayılı Kanunun 14 üncü maddesine atıfta bulunularak genişletilmesi konu ile ilgili sorunların çözümüne önemli bir katkı sağlayabilir.

Temel Sorun “Doğal” Esneklik: Kayıt dışılık

Uygulamada esneklik çoğu zaman düşük ücret, güvencesiz işler ve sosyal güvenlikten yoksunluk anlamına gelmektedir (Topcuk, 2006: 59). İktisaden gelişmekte olan ülkelerin sosyal güvenliğe ayıracağı kaynaklar daha sınırlı olduğundan, bu ülkelerde sosyal güvenlik koruması da hem nitelik hem de nicelik açısından sınırlı kalmaktadır (Tuncay, Ekmekçi, 2008: 45). Sosyal güvenlik yükümlülüklerinin ağır olduğu ekonomilerde kayıt dışılığın yüksek olma ihtimali daha fazladır. Örneğin, çalışanlar, ya işini kaybetmek korkusu ile kayıt dışı tutulmaya itiraz edememekte ya da vergi ve sosyal güvenlik yükümlülükleri için ayrılması gerekenin

çok daha altında bir tutarın kazançlarına eklenmesi karşılığında kayıt dışında çalışmayı kabul etmektedir (Ercan, 2006).

Türkiye’de de kayıt dışı çalışmanın yaygın oluşu, kayıt dışı çalışanların yoksulluğunu derinleştirdiği gibi, işgücü piyasasında ortalama ücretleri aşağı itmekte ve istihdamın sürekliliğini de engellemektedir. Büyük bölümü tarım kesiminde bulunan kayıt dışı çalışanlar içinde en büyük grubu ücretsiz aile çalışanları oluşturmaktadır. Yüksek işsizlik oranları ve yoksulluk riski, işgücüne katılanlar üzerinde asgari ücretin altında ve sosyal güvencesiz bir şekilde çalışmaya razı olma baskısı yaratmaktadır. Bu ise bazı işletmeler için doğası gereği “esnek” hareket edebilecekleri geniş bir kayıt dışı istihdam alanı sunmaktadır.

Tablo 3. Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa Göre İstihdam Edilenler (Bin Kişi)

Yıllar	Kayıtlı Olmayanlar	Kayıtlı Olanlar	Toplam	Yüzde
2011/10	10.236	14.250	24.486	% 41,8
2010	9.772	12.822	22.594	% 43,2
2009	9.328	11.949	21.277	% 43,8
2008	9.220	11.974	21.194	% 43,5
2007	9.423	11.315	20.738	% 45,4
2006	9.593	10.830	20.423	% 46,9
2005	9.666	10.401	20.066	% 48,1
2004	9.844	9.788	19.632	% 50,0

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) <http://tuikapp.tuik.gov.tr/istiguapp/istigu.cu.zul>

Kayıt dışı istihdam kamu maliyesi açısından önemli bir gelir kaybı yarattığı gibi bu şekilde çalışanlar açısından sosyal güvenlik hak kayıplarına da yol açmaktadır. Çünkü sosyal güvenlik son aşamada bir gelir transferi sorunudur. Bu transfere esas olacak ekonomik kaynakların düzeyi ile sağlanan sosyal güvenlik garantisi arasında doğrudan bir ilişki vardır. Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin dolaylı olarak teşvik edilmemesi için çalışanların sosyal güvenlik koruma düzeyinin yüksek, kapsamının ise daha geniş olması gerekmektedir.

Dünya Bankası 20 Nisan 2010 tarihinde yayınladığı “Kayıt Dışılık: Nedenler, Sonuçlar, Politikalar” adlı raporda, gelirlerin ve ücretlerin düşük gösterilmesi ve çalışanların sosyal güvenlik sistemine kaydedilmemelerinin Türkiye’de kayıt dışı ekonomik faaliyetin en önemli iki türünü teşkil ettiği belirtilmektedir. Güvenceli esnekliğin bir strateji olarak tartışılabilmesinin öncelikli koşulunu kuşkusuz kayıt dışı istihdamla mücadelede somut bir yol alma gerekliliği oluşturmaktadır. Bununla birlikte, iş yasalarında öngörülen esnek çalışma modellerinin

sosyal güvenlik düzenlemeleri açısından karşılığını bulabilmesini, esnek çalışanların iş değişikliği hallerinde dahi sosyal güvenlik şemsiyesi altında kalabilmesini, uygulamada yaşanan sorunlar doğrultusunda mevzuatta tespit edilen boşlukların giderilmesini ve belki daha koruyucu düzenlemelere gidilmesini öngören adımların atılması gerekmektedir.

SONUÇ

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin yanı sıra küreselleşen dünyanın sosyoekonomik dengeler ve bu dengelere göre şekillenen emek piyasaları üzerinde yarattığı değişim yalnızca çalışanın değil, işverenin de iş hayatındaki varlığını sürdürme ve geliştirme arayışı içerisinde farklı esnek çalışma modellerini ve güvence taleplerini gündeme getirmiştir. Güvenceli esneklik kavramının 1990'lı yıllarda Hollanda'da ortaya çıkmış olmasına rağmen, Danimarka'daki uygulamasının tarihsel bir boyut kazandığı göze çarpmaktadır. Güvenceli esnekliğin uygulamada işin korunması alanından istihdamın korunması alanına geçiş olduğu, işi korumaktan ziyade iş yaratmaya imkân verecek esnek iş sözleşmeleri, aktif işgücü piyasası politikaları, yaşam boyu öğrenme stratejileri ve modern sosyal güvenlik sistemleri ile geliştirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Ülkemizde güvenceli esnekliğin tartışılabilmesinin öncelikli koşulunu çalışanların sosyal güvenliklerinin sağlanması oluşturmaktadır. Bu ise kayıt içinde tutulabilmelerine ve istihdam olanaklarının sürekliliğine bağlı bulunmaktadır. Söz konusu süreklilik işletmelerin sektörde varlıklarını devam ettirebilme kabiliyetlerini destekleyici istihdam politikalarının izlenmesini, kayıt dışılığa neden olan sektörlere has yapısal faktörlerin doğru tespit edilmesini ve cezai düzenlemelerden daha çok alternatif fonksiyonel çözümler üretilmesini gerektirmektedir.

Türkiye'de güvenceli esnekliğin sağlanabilmesinde sosyal güvenlik sistemi önemli bir politika bileşenini oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik politikalarıyla esnek çalışanlar için kayıtlı istihdamın artırabilmesi ve bu alandaki sosyal güvenlik prim kayıplarının engellenmesi sistemin esnek çalışma biçimlerini tam olarak içermesine bağlı bulunmaktadır. Mevcut durumda esnek çalışanların büyük bir kısmının yüksek kayıt dışı istihdam oranı nedeniyle iş güvencesi ve sosyal güvencesi bulunmamaktadır. Bu haliyle işverenler arasında da bir haksız rekabet unsuru olarak esnek çalışma modellerinin bir tür sosyal güvenlikten yoksun çalışma modeli olarak benimsenmesinin önüne, çalışma yaşamındaki ve mevzuatındaki değişime duyarlı, sosyal sigorta hizmetlerinden eşit bir şekilde yararlanmalarını mümkün kılacak

Türkiye’de “Sosyal” Güvenceli Esneklik Mümkün mü?

uygulamalar geliştirilerek bir an önce geçilmesi gerekmektedir.

Esnek çalışma biçimleriyle düşük ücretler ve sınırlı sosyal haklarla çalışmak zorunda kalan kayıt içindeki çalışanlar ise emekli olma ve diğer sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlanabilme hususunda gerekli prim ödeme gün sayısını tamamlayamamaktadır. Nitekim sosyal güvenlik mevzuatı ağırlıklı olarak standart süreli çalışanlara yönelik düzenlemeler içermekte ve bu çerçevede her bir sigorta kolundan yararlanmada bazı standart koşulların yerine getirilmesini gözetmektedir. Esnek çalışanların sigortalı olmalarının tam süreli çalışanlardan farklı bir prosedüre tabi olmadığı bilinmekle birlikte sosyal güvenlik kapsamına girme oranlarının nispeten düşük olduğu görülmektedir.

Sonuç olarak “Türkiye’de “Sosyal” Güvenceli Esneklik Mümkün” diyebilmek, esnek çalışma modelleri sosyal güvenlik sistemince içselleştirilmediği, esnek çalışanlara ilişkin yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlayıcı mekanizmalara işlerlik kazandırılmadığı sürece, pratikte, pek de mümkün görünmemektedir.

KAYNAKÇA

Andersen, Torben M., (2011), A Flexicurity Labour Market in the Great Recession: The Case of Denmark, IZA Discussion Paper No. 5710, Bonn, Germany.

Bekker, Sonja, (2007), Flexibility and security in the adaptability pillar of the European Employment Strategy, University of Tilburg, Netherlands, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=957769, Erişim: 13.10.2011

Centel, Tankut, İş Güvencesi ve Dünya Uygulamaları Çerçevesinde Türk Çalışma Yaşamında Esneklik Gereksinimi, İşveren Dergi, Mart 2002, s. 28-29 http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.aspx?yazi_id=477&id=29, Erişim: 14.10.2011

Çakır, Özlem, (2009/2), Avrupa Birliği'nde Güvenceli Esneklik ve Eğilimler, Sosyoekonomi, Yıl: 5 Sayı: 10, s. 77-94

Çelik, Nuri, (2009), İş Hukuku Dersleri, Yenilenmiş 22. Bası, İstanbul, 2009.

ÇSGB, (2007), “Avrupa Parlamentosu (AP) Üyeleri İstihdam Güvencesini İş Garantisinin Önünde Tutuyor”, AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı Bülteni, Çeviri: Murat Soğangöz

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (2007), Türkiye İşgücü Piyasası, Ankara.

Dığın, Özerk, Ünsar, Sinan, (2010), Çalışanların İş Güvencesi Algısının Belirleyicileri ve İş Güvencesinden Memnuniyetin Organizasyonel Bağlılık, İş Stresi ve İşten Ayrılma Niyetine Etkisi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 26, s. 133-145

Ercan, Metin, (2006), Kayıt Dışı Ekonomi ve Hızlı Tüketim Malları Sektörü, Ankara: ECR Tüketiciye Etkin Yaklaşım Derneği Yayınları.

Eyrenci, Öner, (1994), Türkiye’de Çalışma Sürelerinin Esnekleştirilmesi, Çalışma Hayatında Esneklik, Yaşar Eğitim ve Kültür Vakfı Yayınları, İzmir, s. 161-173.

Gündoğan, Naci, (2007/5) İşgücü Piyasasında Esneklik-Güvence Dengesi, Danimarka Modeli, Çimento İşveren, s. 22-36.

Hekimler, Alpay, (2006), Sosyal Politika Boyutuyla Federal Almanya’da Esnek Çalışma Modelleri, TİSK Yayınları, Yayın No: 263, Ankara.

International Labour Organisation (ILO), (2009), Combining Flexibility and Security for Decent Work, Committee on Employment and Social Policy, Governing Body 306/ESP/3/1306th Session, Geneva.

Kesici, Mehmet Rauf, (2011/1), Avrupa Emek Piyasası Dinamikleri ve Avrupa İstihdam Stratejisi Temelinde Türkiye’nin Uyumu, Çalışma ve Toplum, s.75-115.

Kutal, Metin, (2003/4), İş Güvencesi Kavramı ve Uluslararası Dayanağı, Mercek Dergisi, Yıl: 8, Sayı: 30, s. 4-9.

Limoncuoğlu, Alp, (2009), Güvenceli Esneklik, İzmir Ekonomi Üniversitesi Yayınları, No: 27

Madsen, Per Kongshøj, (2006), How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State, Montreal: McGill University Press.

Piyal, Bülent, (2011) İş Sağlığı ve Güvenliğinde Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Uyum Sorunu, Yayınlanmamış Kitap, Elektronik Versiyon.

Sağlanmak, Handan, (2010), Güvenceli Esneklik Kavramı ve Türk Çalışma Hayatındaki Yeri, İstanbul Üniversitesi, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Standing, Guy, (1999), Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice, Macmillan Press, London.

Tangian, Andranik S., (2007), Flexibility–Flexicurity–Flexinsurance: Responses to the European Commission’s Green Paper “Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21 st Century, WSI-Diskussionspapier Nr. 149, http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_diskp_149_e.pdf, Erişim Tarihi: 10.11.2011

TangianAndranik S., (2005), Monitoring Flexicurity Policies in the EU with Dedicated CompositeIndicators, WSI in der HansBöcklerStiftung, Dusseldorf.

Taşoğlu, Jale, Limoncuoğlu Alp, (2010), 4857 Sayılı Kanun Kapsamında Esnek Çalışma, Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 2, s.77-85.

Temiz, Hasan, Ejder, (2004/2), Eğreti İstihdam: İşgücü Piyasasında Güvencesizliğin ve İstikrarsızlığın Yeni Yapılanması, Çalışma ve Toplum, s.55-80.

Topcuk, Yılmaz, (2006), Esnek Çalışma ve Esnek Çalışanların Sosyal Güvenliği, Dokuz Eylül Üniversitesi, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.

Tuncay, Can, Ekmekçi, Ömer, (2008), Sosyal Güvenlik Hukukunun Esasları, Legal Yayınları, İstanbul.

Voss,Eckhard vd., (2011), Joint Study of the European Social Partners: The Implementation of flexicurity and the Role of the Social Partners, NationalFiche: Turkey,ResearchPaper.

Wilthagen, Ton, (2004), Balancing Flexibility and Security in European Labour Markets,Paperpresented at the Conference on RecentDevelopments in EuropeanIndustrial Relations, organised by the DutchSocio-Economic Council (SER)within the framework of the Dutch EU presidency, The Hague. Erişim Tarihi: 10.11.2011
http://www.ser.nl/~media/Files/Internet/Publicaties/Overige/2000_2009/2004/b23574_9.ashx

Wilthagen, Ton, Frank Tros, (2004), The Concept of Flexicurity, A New Approach to RegulatingEmployment and Labor Markets, Transfer 10 (2), s.166-186.