

TÜRKİYE'DE ÇALIŞMA HAYATINDA ESNEKLİK UYGULAMALARI

Prof. Dr. Gülten KUTAL*

Özet

Küreselleşen dünya ekonomisinde çokuluslu işletmeler arasındaki rekabet sadece üretim teknolojilerinin değil, üretim yönetimi sistemlerinin de değişimini gerektirmiştir. Çokulusluların "sayısal esneklik", "fonksiyonel esneklik" gibi modern üretim yönetimi uygulamaları diğer işletmelere öncülük etmiştir. Söz konusu esnek firma uygulamaları ise "ödünc iş ilişkisi", "çağrı üzerine çalışma", "tele çalışma" gibi atipik istihdam biçimlerini gündeme getirmiştir.

Standart (normal) iş ilişkisinden pek çok yönüyle ayrılan yeni çalışma biçimlerinin türleri artmakta, uygulama alanı genişlemektedir. Bir yandan yeni türlerin yasal çerçeveye kavuşturulması ve aslında tarafların bir süredir uygulamaya başladıkları atipik çalışmaların hukuki temele oturtulması; diğer yandan işçinin korunması ihtiyacı duyulmaktadır.

Yeni İş Yasası'nun bu iki amacı birlikte gerçekleştirme hedefine ulaşması, kayıtdışı ekonomi / kayıtdışı istihdam şartlarında güç görünmektedir.

Abstract

Through globalisation, the competition between multinational companies, brought the need for new production technologies, but also the need for new production management systems. The production management practices like "internal flexibility" and "functional flexibility" in multinational companies pioneered the other companies. These flexible firm practices brought out atypical employment forms like "temporary agency work", "work on call" and "teleworking".

The practice of the new forms of employment, which diverges in many ways from standard employment forms, is expanding. Although the non-standard forms of employment have been in practice for a long time, the need for regulation occurred and also in order to provide the protection of the workers.

* İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

It seems hard for the new Labour Law to achieve these two objectives together in the situations of informal economy / informal employment.

GİRİŞ

Çalışma hayatında esneklik ihtiyacı, küreselleşmenin piyasalara getirdiği rekabet ortamında doğmuştur. Gerek küreselleşmenin, gerek çalışma hayatında esneklik arayışlarının, esas itibariyle sermayenin ihtiyaçlarından doğduğu birçok bilimadamı tarafından paylaşılan bir görüştür. Küreselleşme olgusu, gelişmiş ülkelerde faaliyet gösteren büyük firmaların üretim maliyetlerini düşürmek, yeni pazarlar bulmak, hatta üretime devam edebilmek amacı ile anavatanları dışına yatırım yapmaları sonucunda gerçekleşmiştir.

Küreselleşme, sermayenin, üretim tekniklerinin ve yeni üretim yönetimi tekniklerinin dünyanın çeşitli bölgelerine yayılmasını, ticaretin önündeki yapıy engellerin kaldırılmasını ve ülkelerin himayeci politikalarının terk edilmesini gündeme getirmiştir. Ayrıca, firmalar arasındaki rekabetin sertleşmesini, bu nedenle teknolojinin hızla geliştirilmesini ve üretime uygulanmasını zorunlu kılmıştır. Dünya piyasalarında üstünlük kurmayı ve bunu devam ettirmeyi amaçlayan çokuluslu firmalar, önceleri yatırımlarını yüzde 70 gelişmiş ülkelere yöneltirken, 1980'li yılların ortalarından itibaren yatırımlarını ağırlıklı olarak sosyal hakların gelişmediği, sendikaların zayıf, ücretlerin düşük olduğu ülkelere yönlendirmişlerdir. Aynı zamanda emek maliyetlerini düşürebilmek için firmalarında çalışma hayatında esneklik sağlayacak uygulamaların da öncülüğünü yapmışlardır.

Çalışma hayatında esneklik ihtiyacı bir taraftan çokuluslu şirketlerin işletmelerinde uyguladıkları "sayısal esneklik", "fonksiyonel esneklik" gibi üretim yönetimi uygulamalarını, diğer taraftan da "ödünç iş ilişkisi", "çağrı üzerine çalışma", "tele çalışma" gibi yeni çalışma biçimlerini gündeme getirmiştir. Bu yeni çalışma biçimleri yanında, eskiden beri bilinen, birçok ülkenin yasal düzenlemelerinde yer alan, fakat daha önceleri bu kadar yoğun uygulanmayan "belirli süreli sözleşme", "kısmi süreli sözleşme" ve "evde çalışma" gibi çalışma biçimleri de yaygınlaşmıştır. Ayrıca, "geçici işçi" statüsünde istihdam da günümüzde eskiye göre daha sık rastlanan bir çalışma biçimi haline gelmiştir. Buna karşılık, küreselleşme öncesinde olağan çalışma biçimi olan "belirsiz süreli" sözleşmelerle tam gün çalışanların sayısında bir azalma yaşanmaktadır. Günümüzde belirsiz süreli sözleşmelerle, tam gün

İstihdam edilen işçilere “çekirdek işçi” denilmekte, bunlarda birden fazla beceri aranmakta, örgütlenme ve toplu pazarlık hakkını kullanabildikleri, iş güvencesine sahip oldukları ve günün koşullarına göre ücretlerini yükseltme şansına sahip oldukları için de bunlar günümüzde ayrıcalıklı bir grup olarak görülmektedir. Buna karşılık esnek çalışma biçimleri ile istihdam edilenler, özellikle “geçici işçi” olarak çalışan, “evden çalışan”, “evde çalışan” ya da ihtiyaç duyulduğunda işyerine zaman zaman çağrılan çalışanlara da “çevre işçileri” denilmektedir. Çevre işçilerinin çalışma koşulları giderek kötüleşme eğilimi göstermektedir. İşçilik maliyetlerini düşürme çabalarının getirdiği esneklik arayışları, 20. yüzyılın son çeyreğinde çalışanlar açısından “örgütlenme hakkı”, “toplu pazarlık hakkı” ve “iş güvencesi” gibi bazı sosyal hakların, en azından “çevre işçileri” açısından kullanılmasını olanaksız kılmıştır.

Ayrıca, işsizlik, gelişmiş ülkeler de dâhil, dünyanın en önemli sosyal sorunu haline gelmiştir. Firmaların bir kısım işleri “alt işveren”lere devretmesi, bu işlerin alt işverene bağlı işçiler tarafından yapılması uygulamaları da giderek yaygınlaşmaktadır. Çalışanların sosyal güvenliği ile ilgili harcamaların işverenlerin ve devletin yükümlülüğünden çıkartılması çabaları da dünya kamuoyunu ciddi biçimde tedirgin etmektedir. Çalışanlar açısından ortaya çıkan bu olumsuz gelişmelerin küreselleşme uygulamaları ile aynı döneme rastlaması dikkati çekmektedir.

Ekonomi otoritelerinin üzerinde durduğu diğer bir olumsuz gelişme de, firmalar arasındaki rekabetin tam rekabet koşulları altında gerçekleşmemesi, dolayısıyla düşen maliyetlerden tüketicilerin yeterince yararlandırılmamasıdır. Düşen maliyetler daha çok firmaların kârlarını artırıcı bir etki yapmakta, gelir dağılımı tüm dünyada eskisinden daha da adaletsiz hale gelmektedir.

Bu bakımdan, günümüze kadar olan gerçekleşme biçimiyle küreselleşmenin sosyal sorumluluk taşıyan bir olgu olmadığı gözlenmektedir. Küreselleşmeyi teşvik eden uluslararası kurumlardan biri olan Dünya Bankası'nın yaptığı araştırmalar da bu sonuca dikkati çekmektedir.

Uluslararası Çalışma Örgütü' (ILO)nün verileri, dünya çapında bir işsizlik yaşandığını, 2003 yılında iş arayanların sayısının 185,9 milyona yükseldiğini göstermektedir. Bu sayı dünyada görülmüş en yüksek işsiz miktarı olarak kabul edilmektedir. İşsiz sayısındaki önemli artış sonucunda dünya işsizlik oranı yüzde 6,2'ye yükselirken, 25 yaşın altındaki gençler işsizlikten en fazla

etkilenen grubu oluşturmuştur. Dünyada genç işsizlerin oranı 2003 yılında yüzde 14,4'e yükselmiştir ¹.

Doğal olarak Türkiye de dünya istihdamındaki bu olumsuz gelişmelerden payını almıştır. 2001 yılında ciddi bir ekonomik kriz yaşanmıştır. Gerek demografik nedenlerle, gerek sermaye ve yatırım yetersizliği nedeniyle, uzun yıllardan beri çözüme kavuşturulamayan işsizlik sorunu büyümüş, "genç işsizliği" ve "uzun süreli işsizlik" ciddi bir istihdam sorunu olmaya devam etmiştir. İşsizlik sorunu yanında "eksik istihdam" da dikkate alındığında DPT'nin "atıl işgücü" olarak isimlendirdiği oranda da yükselme görülmüştür. DİE'nün 2003 yılı Hane Halkı İşgücü Anketi Yıllık Geçici Sonuçları'na göre Türkiye'de işsizlik oranı yüzde 10,5'e yükselmiş, eksik istihdam oranı yüzde 4,8 olarak hesaplanmış, genç işsizliği önemini korumuştur. Türkiye'de "eğitilmiş genç işsiz" oranı yüzde 27,8'dir. İşsizlik oranları terörden daha fazla zarar gören Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde diğer bölgelere göre belirgin biçimde daha yüksektir ².

Türkiye, makro açıdan dünyanın diğer ülkelerinde yaşanan istihdam sorunlarını farklı nedenlerle de olsa benzer biçimde yaşarken, Türk firmaları da diğer ülkelerde faaliyet gösteren rakiplerinin uyguladığı bazı istihdam politikalarını örnek alarak uygulamaya başlamıştır. Özellikle 24 Ocak 1980 sonrasında Türkiye'nin temel ekonomik politikalarında "ithal ikamesine dayalı sanayileşme" modelinden vazgeçilmesi ve "ihracata dayalı sanayileşme" modelinin benimsenmesinden sonra, işletmeler ihraç fiyatlarını düşük tutabilmek için, emek maliyetlerinin düşürülmesine olanak verecek her tür esnekliği denemiştir.

Türkiye'de esnek çalışma biçimleri 4857 sayılı İş Kanunu ile yasal düzenlemeye kavuşmuştur (10.6.2003). Ancak, esnek çalışma biçimleri Türkiye'de "4857 sayılı yasa ile var olmamıştır; 4857 sayılı kanundan önce de uygulamada mevcut olup, Yargıtay'ın çeşitli içtihatlarına konu olmuştur."³

Biz bu makalemizde, Türkiye'de işletmelerin daha çok ekonomik kriz yıllarında yani 1990'ların sonlarında ve özellikle 2000'li yılların başlarında, iş

¹ ILO, **Global Employment Trend**, January 2004, s. 2.

² DİE, **Haber Bülteni**, 06.04.2004.

³ Süral, Nurhan, "Esneklik Konusunda Kaydedilen Gelişmeler ve Geleceği Yönelik Değerlendirmeler", TEİD'nin Uluslararası Kongresine Sunulan Tebliğ, **Türk Çalışma Mevzuatının Avrupa Topluluğu Normlarına Uyumu Semineri**, Milli Reasürans Kongre Salonu, 21 Ekim 2004, s. 2.

yasasını yenilerken esnek çalışma türlerini de düzenleyen 4857 sayılı yasanın kabulünden önce gündeme getirdikleri esneklik arayışlarına bazı örnekler vereceğiz. Ayrıca, sadece kriz dönemleri ile sınırlı kalmayan ve son otuz yıl içinde giderek yaygınlaşan, hatta kamu sektöründeki işletmelerde dahi görülen “alt işveren” uygulamalarını da esneklik uygulamaları arasında inceleyeceğiz.

Bu makalede değinmek istediğimiz bir diğer uygulama da, 1980’li yılların sonlarından itibaren katlanarak artan, esnekliğin hiçbir sınırının olmadığı “kayıtdışı ekonomi” ve “kayıtdışı istihdam” uygulamasıdır. Makalemizde yabancı kaçak işçi istihdamına da yer verilecektir.

A. Türkiye’de İşletmelerin Esneklik Arayışları ve Nedenleri

Türkiye’de mikro düzeydeki istihdam politikalarında esneklik arayışlarının nedenleri arasında kuşkusuz 1475 sayılı (eski) İş Yasası’nın esnekliğe olanak tanımayan katı hükümleri ve yaşanmakta olan ekonomik krizin etkileri vardır. Bunlara, işletmelerin korunması ile ilgili olarak devletin önlem almakta gecikmesinin etkileri de eklenmelidir. Bu koşullar altında Türkiye’de işletmeler bazı sorunlarını, uyguladıkları işletme politikaları ile çözmek zorunda kalmışlardır. Bu arada birçok işletme kapanmak, birçok işletme de istihdam ettiği personel sayısını çeşitli nedenlerle azaltmak yoluna gitmiştir. Genellikle, esneklik arayışı içine giren işletmeler, uzun süre yasal kurallara saygılı hareket etmiş işletmelerdir. Bu işletmelerin personel sayısını azaltma gibi zecri tedbirler almak veya yeni gelişen piyasa ekonomisi koşullarında mevcut katı yasal kurallara karşın işletmelerini ayakta tutabilmek ya da daha fazla kâr edebilmek için bazı esneklik arayışlarını gündeme getirdikleri dikkati çekmektedir. Bu esneklik arayışları ya toplu pazarlık masasında esneklik gerektiren konularda “işçi-işveren kurulları” oluşturulması ve örneğin “yıllık ücretli izin kullanımı ile ilgili olarak bir ortak kurula yetki verilmesi” önerisi⁴, ya da toplu sözleşmenin uygulanması safhasında, örneğin “ücretlerin kriz nedeniyle gözden geçirilmesi” isteği ile sendikaların önüne getirilmiştir. Sendikalara göre, özellikle işçi-işveren ortak kurulları ile ilgili önerilerin amacı “yıllardan beri yasaya aykırı olarak gerçekleştirilen uygulamaları” ortak bir kurula götürerek bu uygulamalara bir meşruluk ve kalıcılık kazandırmaktır. Böylece, işçi sendikaları

⁴ Petrol-İş, 1997-1999 Yılı, s. 813.

yasaya aykırı bir esnekleşmeyi kurullarda yer almak suretiyle resmen kabullenmiş olacaktır⁵.

Doğal olarak esneklikten yoksun olan yasal düzenlemeleri esnetmeye çalışarak uygulamak, yani yasal zemin içinde kalmak, genelde hem işçi ile hem işçinin sendikası ile anlaşarak gerçekleşmektedir. Bizim esneklik uygulamaları ile ilgili örneklere ayırdığımız makalemizin bunu izleyen bölümünde, doğal olarak formel sektörde görülen uygulamalara yer verilecektir.

Buna karşılık, kayıt-dışı ekonomiye kaçan işletmelerde, bütün katı yasal kuralların mevcudiyetine rağmen, esneklik maksimum düzeyde ve kuralsızlık aşamasındadır. Doğal olarak kayıt dışı ekonomi, kayıtlı (formel) ekonomi için çok ciddi bir haksız rekabet ortamı yaratmaktadır.

Esneklik uygulamaları daha çok özel kesimde ve kayıtlı ekonomide faaliyet gösteren işletmelerin, yasaları hatta imzaladıkları toplu iş sözleşmelerini esneterek gerçekleştirdikleri uygulamalardır. Son on yılda işletmelerin esneklik talepleri giderek artmıştır. Gerek toplu sözleşme müzakerelerinde, gerek toplu iş sözleşmelerinin uygulanması sırasında işletmelerin esneklik talepleri şu gerekçelere dayanmaktadır:

- Rekabet koşulları esnekliği gerektiriyor.
- Yüksek maliyetler ancak esneklikle aşılabılır.
- İşyeri yoksa, işçi de yoktur.
- Esnek davranılmadığı takdirde kriz ve ekonomik darboğazlar aşılamayacaktır.
- Esnekliği kabul dışında seçenek yoktur.

Doğal olarak bu gerekçeler kayıtlı ekonomide faaliyet gösteren ve genelde yasal düzenlemelere saygılı firmaların ileri sürdüğü gerekçelerdir. Yakın zamanlara kadar yasalara ve toplu iş sözleşmelerine uyarak faaliyet gösteren firmaların esneklik istemleridir. Kriz dönemlerinde uygulamada sıkça görülen esneklik uygulamaları şöyle sınıflandırılabilir:

- Ücretlerde Esneklik,
- Fazla Çalışma Ücretinde Esneklik,

⁵ Petrol-İş, a.y.

- Ücretli İzin Uygulamasında Esneklik,
- Alt işveren (taşeron) uygulamaları.

1- Ücretlerde Esneklik Uygulamaları

Ücretlerde esneklik, toplu iş sözleşmeleri ile belirlenen ücretlerde, toplu iş sözleşmesinin uygulanması sırasında işverenler tarafından yapılan talep ve uygulamalar ile ilgilidir. Bir işveren sendikasının 19 Şubat 2001 krizinden sonra yaptığı bir ankete cevap veren işletmelerden % 82'sinin, kriz döneminin atlatılması için işletmelerinde tasarruf önlemlerine başvurduğu anlaşılmıştır. Bu tasarruf önlemleri arasında, toplu iş sözleşmesinde yapılan ücret zamlarının yeniden gözden geçirilmesi de vardır. Doğal olarak bu konuda sendikaya başvurulmakta ve ücret zamlarının kriz nedeniyle yeniden gözden geçirilmesi istenmektedir. Bazı hallerde sendika işçilerle bu konuda görüşerek, işçilerin onayını alarak toplu iş sözleşmelerinden birinde sözleşmenin birinci 6 ayı için daha önce % 20 olan ücret zammı, gözden geçirilme sonunda % 0'a düşürülmüştür. 2. altı aydaki ücret zammı toplu sözleşmede "enflasyon oranında zam" iken, enflasyondan daha düşük olan % 32'ye indirilmiştir. 3. ve 4. altı aylık zamlar sözleşmedeki gibi bırakılmıştır.

30.01.2001'de bağtlanan diğer bir toplu iş sözleşmesi bir yıl sonra gözden geçirilmiş, sözleşmede 2. yıl zammı enflasyon oranında (% 68,5) olarak belirlenmiş olmasına rağmen, 2. yıl zammı düşük ücretli işçiler için % 60, diğer işçiler için % 50, sosyal yardımlar ise % 55 zamlı olarak yeniden belirlenmiştir.

Diğer bir toplu sözleşmede, 1. altı ay zammı "enflasyon -3 puan" olarak belirlendiği halde, gözden geçirildikten sonra enflasyon 10 puan" olarak kabul edilmiştir. Buna karşılık 2. 6 aylık ücret zammı toplu iş sözleşmesinde "enflasyon -3 puan" iken, gözden geçirmeden sonra "enflasyon -0,5 puan" olarak biraz daha yüksek bir orana yükseltilmiştir. Bu konudaki örnekleri arttırmak mümkündür ⁶.

2- Fazla Çalışma Ücretlerinde Esneklik

İşçi Sendikalarının iddiasına göre, bazı işletmelerde fazla çalışma ücretleri, hafta tatili ve vardiyalı çalışmalarda sözleşmede yazılı hükümlere

⁶ KİPLAS, Kriz Yönetimi Uygulamaları Raporu, KİPLAS Sosyal İlişkiler Servisi, Nisan 2001, s. 4-6.

uygun ödemeler kriz döneminde yapılmamıştır. “ücretler açısından” “işçinin ne zaman normal (sürelerle) çalıştığı, ne zaman fazla mesai (çalışma) yaptığı belli olmasına rağmen, toplu sözleşmede yazılı olan fazla mesai (çalışma), hafta tatili, genel tatil çalışması ve vardiyalı çalışmalarda alacağı ücretler bu durumlara uygun ödenmemiştir.”⁷ “İşçilere 12-16 saatlik fazla çalışmalar yaptırılmış, toplu sözleşmelerde bu tip çalışmalarda ödenmesi gereken yüzdeli ücretler (zamlı) işgücü maliyetini çok arttırdığı gerekçesiyle ödenmemiştir. Bu şekilde çalışan işçilere ertesi gün izin yaptırılmış ya da (toplu iş sözleşmesinde) öngörülen ücretten çok daha düşük bir ücret ödenmiştir⁸. Yine uzmanların belirttiğine göre, “hafta tatili, ulusal tatil ve resmi tatil günleri ile fazla çalışma sürelerinde yaygın olarak telafi yoluna gidilmiştir. İşveren işin akışında hızlanma söz konusu olduğunda işçileri fazla çalışmaya tabi tutmuş, buna karşılık çalışılan fazla mesai süresi kadar bir süre için daha sonra dinlenme izni vermiştir⁹.

3- Yıllık Ücretli İzin Uygulamasında Esneklik

1475 sayılı (eski) İş Yasası'nın 52. maddesi yıllık ücretli izin uygulamasını düzenlemektedir. Bu maddeye göre yıllık ücretli-izin süreleri, “ tarafların rızası ile, bir bölümü 12 günden aşağı olmamak üzere, ikiye bölünebilir.” Bu hüküm, yıllık ücretli izin sürelerinin daha kısa sürelerle bölünmesine, taraflar istese de olanak vermemektedir.

“1999 yılı kamu sözleşmeleri döneminde kamu işveren sendikaları, işçi sendikalarına “işçi işveren kurulları” oluşturulması talebinde bulunmuştur. Kamu işverenleri tarafından getirilen bu teklif esnekliğe ilişkin bir uygulamanın” başlatılmasına yöneliktir. “izin sürelerini esnekleştirmenin” bir kurul aracılığı ile yerine getirilmesi amaçlanmaktaydı. Ücretli izinler esasen işveren tarafından işletmenin ihtiyacına göre uzun yıllardan beri belirlenmekteydi. Bu arada “yasal sınırlar gözardı edilebilmekteydi”¹⁰. Bu istek, sendikalar tarafından, ücretli izin kullanımını ile ilgili kararı, işçi-ışveren arasında ortak bir kurula bırakarak, getirilen yasa dışı esnekliğe bir meşruluk kazandırma isteği olarak değerlendirilmiştir.

⁷ Petrol-İş, a.g.e., s. 815.

⁸ A.e.

⁹ Semih Temiz ile mülakat.

¹⁰ Petrol İş., a.g.e., s. 814.

Yıllık ücretli izin uygulaması ile ilgili bir diğer esneklik uygulaması da “bazı işlerde yedek işçilerin bulunmaması veya üretim planlamasının iyi yapılmaması, veya yapılamaması sonucu yıllık ücretli iznin kullandırılmamasıdır. Bazı hallerde bu kullandırılmayan izinler telafi edilmekte ve işçiye müteakip yıl birden fazla izin hakkı kullandırılmaktaydı”. Bazı hallerde de işçiye izin hakkı hiç kullandırılmamakta, hizmet akdinin sonunda tazminat olarak karşılanmaktaydı.

Ücretli izin hakkının “esnek çalışma ile ilgili olan önemli bir uygulaması da üretimin düştüğü dönemlerde, ileride doğacak ücretli izin hakkına mahsuben (önceden, daha ücretli izin hakkı doğmadan) izin kullandırılmasıdır¹¹.

4- Ücretsiz İzin Uygulaması

İşçiye ücret vermeden izne çıkarma uygulaması, önce otomotiv sanayiinde daha sonra da güç durumunda olan fakat işçilerinin iş akitlerini feshetmeden işyerinin yeniden faaliyete başlayacak güce kavuşmasını bekleyen, farklı işkollarındaki işletmelerin başvurduğu bir esneklik uygulamasıdır. Bu uygulamada işveren, işin akışına göre bir üretim azalması veya üretimin durdurulması gerektiğinde işçileri ücretsiz izne çıkarmaktaydı. Ücretsiz izne çıkmayı kabul etmeyen işçilerin, hukuken hizmet akdinin işveren tarafından fesih edildiğini kabul ederek, ihbar ve kıdem tazminatlarını talep etme hakkı doğmaktadır. Fakat bu takdirde işini kaybetmektedir. İçinde bulunulan kriz ortamında işini kaybetmenin ağırlığı karşısında, çalışanların önemli bir bölümünün bu uygulamaya boyun eğdiği görülmektedir. Bu durumda işçiler sigorta hakları ve geçim imkanları açısından büyük bir sıkıntının içine girmektedir.

Üretim planlamasını daha iyi yapan işletmeler, örneğin haftada 1 gün izin kullandırılması uygulamasına geçerek çalışanların ücret gelirlerindeki eksilmeyi tahammül edilebilir bir düzeyde tutmaya çalışmıştır. Bu durumda da çalışılmayan süreler için ödenen yasal ödemelerde (hafta tatili, ikramiyeler ve sosyal haklar ile ilgili olarak) sorunlar çıkmıştır¹².

Daha kötüsü, bazı hallerde ücretsiz izin uygulaması işletmenin yeniden faaliyete geçmesine yetmemekte, ücretsiz izin uygulamasını iş akitlerinin topluca feshi işlemleri takip etmektedir. İşçiler ücretsiz izin kullanma fedakârlığına katlanmalarına rağmen sonuçta işsiz kalmaktan kurtulamamışlardır.

¹¹ Semih Temiz ile mülakat; KİPLAS, a.g.e, s. 5.

¹² Semih Temiz ile mülakat.

5- Alt İşveren Uygulamaları

Türkiye’de alt işveren (taşeron) uygulaması son yıllarda hızla yaygınlaşmıştır. Alt işveren uygulaması önce 1475 sayılı eski İş Yasası’nın 1. maddesinin son fıkrası anlamında, yani asıl işlere yardımcı işlerde, örneğin işletmenin bahçesinin düzenlenmesi ve bakımı, temizlik işleri, yemek hizmetleri gibi işlerin alt işverenlere (taşeronlara) verilmesi biçiminde başlamıştır. Asıl işlere yardımcı işlerin alt işverenlere verilmesi, toplu iş sözleşmelerinin yaygınlaştığı dönemlere rastlamaktadır. Sendikalarının güçlenerek toplu pazarlık yapma erkine ulaştığı 70’li yıllarda asıl işlerin yanında işyerinde yemekhanede ya da temizlik işlerinde istihdam edilen düz işçilerin ücretleri de toplu sözleşmelerle birkaç dönem yükselince, işverenler bu yan işleri alt işverenlere vererek maliyetlerinin asıl üretimin dışında kalan işler nedeniyle yükselmesini engellemeye çalışmışlardır. Diğer bir ifadeyle asıl işin dışındaki bazı işleri alt işverenlere vererek, bu işleri daha ucuza maletmeye çalışmışlardır. Dolayısıyla alt işverenlik, yukarıda belirtilen uygulama biçimiyle “işletmenin faaliyet alanının tamamen dışında, özel uzmanlık gerektiren bir işin görülmesi olarak işletmeler için oldukça da yararlı bir uygulama” biçiminde başlamıştır¹³. Ancak, günümüzde asıl işlere yardımcı işlerden başka, asıl üretim alanlarına da alt işveren uygulamaları girmiştir. Bazı işletmelerde alt işveren adeta “alternatif bir istihdam modeli haline gelmiştir”¹⁴. Bu gidişte, küreselleşmenin getirdiği acımasız rekabet ortamının ve çokuluslu şirket uygulamalarının verdiği fikirlerin etkili olduğu düşünülebilir. Bilindiği gibi çokuluslu şirketler, üretim sürecinin ulusal ve uluslararası düzeyde bölünmesine olanak sağlayan uygulamaları ile kar marjlarını yükseltmek veya rekabet kabiliyetlerini korumak olanağını bulmaktadır.

Ancak ülkemizdeki alt işveren uygulamalarının, özellikle alt işveren işçileri ve genelde işçiler açısından sonuçları hiç de olumlu değildir.

Türk hukukunda, işin alt işverenlere verilmesi uygulamaları ülkemizdeki alt işveren kavramına uygun olarak, asıl işverenin işyerinde gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla, alt işverenlerin üretim süreci farklı işyerlerinde faaliyet gösteren taşeronlara bölüştürülmüş değildir.

¹³ Özveri, Murat, “Çalışma Yaşamında Yeni Boyutları İle Taşeronlaştırma”, Makine Mühendisleri Odası, VII. Otomotiv ve Yan Sanayi Sempozyumu, Bursa, 26-27 Ekim 2001, Yayın No: E/2001/276, s. 73-76.

¹⁴ A.e.

Türkiye'de bazı küçük ve orta boy işletmelerde bu konuda ilginç örneklere rastlanmaktadır. Bu örneklerin uygulamadaki sıklık derecesini bilmiyoruz. Ancak Çalışma Bakanlığı müfettişlerinin uyuşmazlıklarla ilgili olarak yaptıkları tespitler sırasında rastladıkları örnekler veya yargıya intikal etmiş bazı olaylar nedeniyle bu uygulamalar ortaya çıkmaktadır. Bu uygulamalar, bazı işletmelerin alt işveren kurumunu kötüye kullandıklarını göstermektedir.

Bunlar; “asıl işverenin işyerinde taşeron firmaların işçilerinin asıl işverenin işçileri ile birlikte istihdam edilmesi”, “alt işveren” ile “finansal kiralama” kurumlarını birarada kullanarak “mülkiyetsiz işverenlik” uygulaması^{15, 16}, asıl işverenin alt işveren olması ve “taşeronun taşeronu”¹⁷ gibi uygulamalardır. Bu uygulamalar, esneklik uygulamaları ile doğrudan ilgisi olmayan kötü niyetli uygulamalar olduğu için, bunlara makalemizde daha fazla yer verilmeyecektir. Bu olaylara bir cümle ile yer vermemizin nedeni, alt işveren kurumunun kötüye kullanılabileceğini vurgulamak ve bunları önleyici bir yasal düzenlemeye olan gereksinimi ortaya koymaktır.

Türkiye'de yasal düzenlemelerin belirgin özelliği, iş mevzuatının 4857 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi öncesinde (10.06.2003) küreselleşme ve esnekleşme olgusu karşısında gerek işletmelerin rekabet kabiliyetini, gerek işçileri koruma açısından yetersiz kalmasıdır. Gerçekten, 4857 Sayılı Yasa'nın kabulünden önce bireysel iş hukukumuzda bazı kuralların esneklikle bağdaşmayacak derecede katı olduğu ve a-tipik çalışma biçimlerinden “kısmi çalışma”, “evden çalışma”, “ödünç iş ilişkisi” ve “alt işveren” gibi esneklik sağlayıcı istihdam türlerini ya hiç düzenlemediği ya da “alt işveren”deki gibi yetersiz düzenlediği görülmektedir.

İş mevzuatında yer alan bazı hükümler esneklikle bağdaşmayacak kadar katı olmasına karşın, uygulamada işçi-işveren ilişkileri kayıtlı ekonomide dahi tam bir esneklik içinde cereyan etmekteydi. Yasalar sanki yokmuş, toplu sözleşmelerdeki hükümler toplu iş sözleşmesinin süresi boyunca yasa hükmünde değilmiş gibi, yasa ve sözleşme kuralları hiçe sayılarak bazı uygulamalar gerçekleştirilmekteydi. Kayıtdışı ekonomide ise esneklik her dönemde kuralsızlık mertebesindeydi.

¹⁵ Özveri, a.g.m., s. 6.

¹⁶ Y.H.G.K., K.1995/87, E. 1995/117, 25.12.1995.

¹⁷ Özveri, a.g.m.

Ayrıca Türkiye’de alt işveren uygulamaları Türkiye’de Batı ülkelerinden önemli ölçüde farklıdır: Alt işverenin işçileri, asıl işverenin işyerinde işletmenin bir bölümünde çalıştırılmaktadır. Batı ülkelerinde alt işveren genellikle mal üretimini kendi işyerinde yapmaktadır.

Ayrıca, Türkiye’de alt işveren uygulaması bazen kötü niyetli uygulamalara konu olabilmektedir. Alt işveren uygulamaları kanuna karşı hile amacını taşımadığı ve esneklik amaçlı kullanıldığı zamanlarda dahi, işçileri düşük ücretle çalıştırmanın bir aracı olarak kullanılmaktadır. Bundan başka, alt işveren uygulamaları, çalışanların örgütlenme ve toplu pazarlık haklarını kullanmalarına engel olucu sonuçlar doğurmaktadır. Böylece, taşeron uygulamaları sayesinde işçileri sürekli asgari ücretle çalıştırma olanağı doğmaktadır. Ayrıca, alt işveren uygulamaları kayıtdışı ekonomiyi beslemektedir. Alt işveren uygulamalarının 4857 Sayılı İş Yasası’nın uygulamaya girmesinden sonra da geniş ölçüde kullanıldığı dikkati çekmektedir.

B. Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi ve Kayıtdışı İstihdam Uygulaması

“Kayıtdışı ekonomi” ya da “enformel sektör”e gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin hemen tümünde rastlanmaktadır. Son yıllarda kayıtlı sektörde faaliyet gösteren bazı işletmelerin dahi kayıtdışı (enformel) sektöre kaydığı görülmektedir. Bunun en önemli nedenlerinden biri, küreselleşme eğilimlerinin hem sermayeyi, hem emeği acımasız bir rekabet ortamı ile karşıkarşıya bırakmasıdır. Küreselleşme uygulamaları sonucunda, daha önce tam istihdam düzeyine yakın bir istihdam düzeyine ulaşmış olan ekonomilerin dahi işsizlik sorunu ile karşılaşması, emek sahiplerini uzun süreli işsizliğe iterken, kayıtlı (formel) sektörde faaliyet gösteren bazı işletmelerin de maliyetlerin daha düşük olduğu, gelirlerin vergi-dışı kalabildiği kayıtdışı sektöre bir biçimde kaymalarına neden olabilmektedir. Kuşkusuz her ülkede kayıtdışı istihdamın kendine özgü nedenleri ve biçimleri vardır. Ancak gerek gelişmiş ülkelerde, gerek gelişmekte olan ülkelerde kayıtdışı istihdamın kayıt altına alınması çözümü gayet güç bir sorundur.

Türkiye’de kayıtdışı ekonomide istihdam edilen işçi sayısı konusunda kesin veriler yoktur. Ancak istihdam edilenlerin çok önemli bir bölümünün yasal korumadan yoksun bir biçimde istihdam edildiği tahmin edilmektedir. Literatürde bu konuda çok sayıda kişisel araştırmalar ve tahminler yapılmıştır. Ancak, Türkiye’de bazı hallerde kayıtdışı ekonominin kayıtlı ekonomi ile iç içe

olması yanında, kayıtlı istihdam edilenler ile kayıtdışı istihdam edilenlerin birarada bulunduğu ortamlar da vardır. Bu yüzden araştırmalar farklı sonuçlar verebilmektedir.

Son yıllarda gerek D.İ.E., gerek Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı konuya gereken önemi vererek bu alanda veri toplama ve değerlendirme yolunda çalışmalar yapmıştır. DİE her yıl 3 ayda bir yapılan Hane Halkı İşgücü Anketlerinde kayıtdışı ekonomi ile ilgili temel verileri toplamakta ve yayımlamaktadır. Ayrıca 2000 yılında “Kentsel Yerler Küçük ve Şirketleşmemiş İşyerleri Anketi” yapılmış ve geçici sonuçları açıklamıştır.

DİE'nin tanımına göre kayıtdışı sektör “hukuki durumu ferdi mülkiyet ya da adi ortaklık olan tarım dışı tüm iktisadi birimler” olarak tanımlanmıştır¹⁸.

“Kayıtdışı sektör” ve “enformel sektör” genelde birbiri yerine kullanılan kavramlar olmasına rağmen, aralarında bazı farklar vardır. Kayıtdışı sektör enformel sektöre göre daha geniş kapsamlı bir kavramdır. Kayıtdışı ekonomik faaliyet vergi kaçakçılığı, faturasız alış-veriş, haksız yere vergi muafiyeti, indirim ya da sübvansiyonlardan yararlanma, sigortasız işçi çalıştırma, kaçakçılık, uyuşturucu ticareti gibi yasaya aykırı faaliyetler olabileceği gibi, komşuya yardım, çocuk bakıcılığı, ev işlerinin yapılması gibi masum faaliyetleri de kapsar. Dolayısıyla kayıtdışı ekonomi, vergi, istihdam ve yasadışı faaliyet gibi çok sayıda alanla ilgilidir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bir yayınında kayıtdışı ekonomi, “beyan dışı ekonomik faaliyetler” “enformel ekonomik faaliyetler” ve “yasadışı ekonomik faaliyetler” olarak üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur¹⁹. Kayıtdışı istihdam edilenlerin yukarıda sayılan faaliyetlerin tümünde çalışanları kapsadığında kuşku yoktur. Kayıtdışı faaliyetlerde çalışanlar ile ilgili resmi belgeler ve veriler bulunmamakla beraber, “kayıtdışı istihdam” açısından ağırlık taşıyan faaliyet türünün “enformel ekonomik faaliyet” olduğunun kabul edilebileceği kanısındayız. Söz konusu yayında enformel faaliyetler, “formel olarak kayda geçmeyen, formel ekonomik üretim ve değişimin süreçlerine dahil olmayan faaliyetler” olarak tanımlanmıştır²⁰.

¹⁸ DİE, *Kentsel Yerler ve Küçük Şirketleşmemiş İşyerleri Anketi*, Ankara, 2000, s. 2.

¹⁹ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Kayıtdışı İstihdam ve Kaçak Yabancı İşçi İstihdamı*, Ankara, Ağustos 2004, s. 12-13.

²⁰ A.e., s. 14.

Türkiye’de kayıtdışı ekonomi ve istihdamının “1980’li yılların sonlarından itibaren katlanarak arttığı” tahmin edilmektedir. DPT verilerine göre ve “basit parasal oran yönetimiyle”, kayıtdışı ekonomi 1991-2001 döneminde ortalama yüzde 64, vergi incelemesi sonuçlarına göre yüzde 65 olarak hesaplanmıştır. Bu oran “1968-2001 ortalaması dikkate alındığında” yüzde 45 civarındadır. Ayrıca, Türkiye’de Avrupa Birliği ülkelerine göre daha yüksek olduğu ve toplam istihdamın yüzde 52’sinin kayıtdışı istihdamdan oluştuğu tahmin edilmektedir²¹.

Kayıtdışı istihdam konusunda DİE’nin 2001 yılı H.H.İ.A. IV. Dönem ve 2003 yılı H.H.İ.A. IV. dönem sonuçlarını karşılaştırdığımız zaman, “kendi hesabına” ve “işveren” olarak çalışanların iki yıllık dönem içinde 1.175.000 kişiden 3.675.000 kişiye, “ücretli yevmiyeli” veya “ücretsiz aile işçisi” olarak bağımlı çalışanların 547.000 kişiden 7.060.000 kişiye yükseldiğini görüyoruz. DİE’nin tahminlerine göre kayıtdışı ekonomide istihdam edilen bağımsız çalışanlar kabaca 3 kat artarken, bağımlı çalışanlar 13 kat civarında bir artış göstermiştir. Kayıtdışı ekonomide bağımlı çalışanlar içinde en büyük grubu ise 3.836.000 kişi ile “ücretsiz aile işçisi” statüsünde çalışanların oluşturduğu hesaplanmıştır. Buna karşılık 1.727.000’inin ücretli, 1.497.000’inin yevmiyeli olarak istihdam edildiği sonucuna varılmıştır²². Yukarıda da belirttiği gibi, resmi kurumlara dayanarak verdiğimiz bu sayılar dahi kayıt-dışı ekonomide istihdam edilenlerin gerçek sayıları değil, anketler ve ciddi ekip çalışmaları sonunda hesaplanan tahminlerdir.

T.C. kayıt-dışı ekonomi ve kayıtdışı istihdamı kayıthya dönüştürmeyi bir devlet politikası olarak benimsemiştir. Özellikle kayıtdışı istihdamı kayıt altına almak, kayıtdışı çalışanları sosyal güvenlik kurumlarının şemsiyesi altına çekmek üzere geç kalınmış da olsa 1990’lı yılların sonlarından bu yana bazı yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Ancak, devletin kayıtsız işçileri sigortalı yapabilmek için büyük mali fedakârlıkları da göze alarak yaptığı yasal düzenlemeler beklenen sonuçların alınmasına yetmemiştir²³.

Devletin kayıtdışı istihdamı kayıt içine alma yönündeki politikaları ile ilgili görüşler genelde olumlu ve teşvik edicidir. Ancak kayıtdışı ekonomiyi kayıt altına alma ile ilgili yasal düzenlemelerin hazırlanmasında daha dikkatli

²¹ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, a.g.e., s. 14.

²² A.e., s. 43-44.

²³ Söz konusu yasal düzenlemeler için bkz. Kutsal, Gülten, “Türkiye’de İstihdam Politikaları, Esneklik ve Yeni İstihdam Türleri”, Hekimler, Alpay (der.), **AB & Türkiye Endüstri İlişkileri**, Beta Yay., Ağustos 2004, s. 133-135.

davranılmasını öneren yorumlar da vardır. Bazı çekinceleri dile getiren bu yorumlar, devletin kayıtdışı istihdamı kayıt altına alma ile ilgili yasal düzenlemelerinin cezalandırıcı değil, teşvik edici politikalar içermesi gerektiği yönündedir. Ancak, yukarıda sözünü ettiğimiz yasal düzenlemelerin teşvik edici nitelikte oldukları halde olumlu sonuçlar vermediği de bilinmektedir. Kanımızca, cezalandırıcı politikaların tercih edilmemesi ulusal sermayenin komşu ülkelere ve Orta Asya'daki Türk Cumhuriyetleri gibi düşük ücret ülkelerine daha fazla kaymaması açısından da yararlı olacaktır.

Kayıtdışı istihdam konusundaki bazı görüşler de kayıtdışı ekonominin ve kayıtdışı istihdamının Türk ekonomisi üzerindeki etkilerini olumlu değerlendirmektedir. Bu görüşleri şöyle özetleyebiliriz: Kayıtdışı ekonomide daha çok köyden kente göç etmiş, niteliksiz, eğitim düzeyi düşük insanların istihdam edildiği, bunların emek maliyetleri yüksek olduğu için kayıtlı ekonomide istihdam edilme şanslarının olmadığı, bu insanlar için kayıtdışı ekonominin düşük gelirli ve sosyal güvencesiz de olsa istihdam olanakları sağlayarak toplam istihdama net katkılar sağladığı gerçeği üzerinde durmaktadır. Bu görüşü savunanlar kayıtdışı istihdamın, bu insanların işsiz ve gelirsiz kalmasının sonucunda ortaya çıkabilecek birçok sosyal sorunu önleyici bir rol oynadığını ifade etmektedir.

Kayıtdışı istihdama olumlu bir görüş açısından bakanlar, kayıtlı ekonomide iş bulma olanağı bulunmayanlara iş olanakları sunarak, hem işsiz sayısının daha fazla artmasına engel olduğunu, hem de "işverenlere daha düşük maliyetle" işçi çalıştırma olanağı sağlayarak "iç ve dış piyasalarda rekabet gücünü" arttırıcı etki yaptığı, kayıt-dışı ekonomide elde edilen gelirlerin kayıtlı ekonomide üretilen mal ve hizmetlere talep yaratarak olumlu bir ekonomik rol oynadığı, ekonomik büyüme oranının yükselmesine katkıda bulunduğu v.b. yorumlar yapmaktadır. Ayrıca, kayıtdışı istihdam ve kayıtdışı ekonominin Türkiye'ye bazı alanlarda (tekstil, konfeksiyon v.b.) rekabet üstünlüğü sağladığı, kayıt içine alınma ile bu üstünlüğün kaybedebileceğine de değinilmektedir. Özetlersek, kayıtdışı ekonominin niteliksiz insanlara iş yaratma açısından kayıtlı sektörden daha geniş olanaklar sunduğu, bu gibi işletmeleri kayıt altına alma çabalarının işsizliğin artmasına, yoksulluğun yerleşmesine neden olabileceği; buna karşılık kayıt altına almadan beklenen yararın sağlanamayacağı endişeleri dile getirilmektedir²⁴.

²⁴ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, a.g.e., s. 32-33.

Kuşkusuz, kayıtdışı istihdamın bazı açılardan avantajlar sağladığı yönündeki yorumlar, kayıtdışı istihdam edilenlerin işçi sağlığı iş güvenliği önlemlerinin alınmadığı bir ortamda, hayati önemi haiz bazı risklere karşı korumasız bir biçimde ve asgari ücretin de altında kalan ücretlerle istihdam edildiği, bunların aynı zamanda Türkiye'deki en yoksul kesimi oluşturduğu gerçeğinin gözardı edilmesine neden olmamalıdır. Kayıtdışı ekonomi ve kayıtdışı istihdamın devletin vergi gelirlerinin olması gerekenden çok düşük kalmasına, dolayısıyla devletin vatandaşlarına sunabileceği birçok hizmeti sunamamasına, alt yapı yatırımlarını istenilen düzeye çıkaramamasına, sosyal sigorta primlerinden oluşacak sosyal güvenlik gelirlerinin masrafları karşılayacak miktara dahi ulaşamadığı için ivaz ödeme güçlükleri nedeniyle devletin iç ve dış borçlarının artmasına neden olduğu gerçeği de unutulmamalıdır. Bu bakımdan kayıtdışı ekonomi ve kayıtdışı istihdam ile ciddi ve rasyonel önlemleri içeren bir mücadelenin, aynı zamanda ulusal devletin, sınırları içinde faaliyet gösteren kişi ve kurumlara hakim olmasına ve daha gerçekçi ekonomik politikalar belirlemesine de yardımcı olacağı kanısındayız.

Genellikle işveren çevrelerinin dile getirdiği ve bazı akademisyenlerin de desteklediği bir görüşe göre, kayıtdışı ekonomiye kayışların en önemli nedeni yüksek vergi ve SSK primi oranlarıdır. Türkiye'de vergi oranlarının ve özellikle SSK prim oranlarının AB ülkelerinden yüksek olduğu bir gerçektir. Kayıtdışı ekonomiye kaçışları önlemek için vergi ve SSK prim oranlarının düşürülmesi önerilmektedir. Bu öneri, vergi ve SSK prim oranlarının düşürülmesinin yeni yatırımları ve istihdamı teşvik edeceği beklentisinden kaynaklanmaktadır. Kanımızca, vergi ve SSK prim oranlarının daha makul bir düzeye indirilmesi, kayıtlı firmaların kayıtdışına kaçışlarını bir ölçüde frenlese de, kayıtdışı ekonomiyi kayıt altına alma açısından yeterli olmayacaktır. Bunun nedeni, kayıtdışı ekonomide faaliyet gösterenler için vergi ve prim oranlarının "sıfır" olmasıdır. "Sıfır vergi", "sıfır SSK primi" karşısında mevcut oranlar ne kadar düşürülürse düşürülür, kayıtdışı ekonomi için hiçbir oran cazip gelmeyecektir. Kaldı ki gerek devletin, gerek SSK'nın içine düştükleri mali krizlerin başlıca nedeni olarak vergi ve prim gelirlerinin harcamaları karşılayamaması gösterilmektedir. Prim oranlarının düşürülmesi halinde, devletin sosyal güvenlik sistemine yaptığı katkıların artması gerekecek, sonuçta iç ve dış borçlanmalar eskiden beri olduğu gibi kaçınılmaz olacaktır.

Kayıtdışına kaçışlarla ilgili olarak genelde işveren kesiminin dile getirdiği bir görüş de, 4857 sayılı yeni İş Yasası'nın çalışma hayatına getirdiği esnekliğin yetersiz olduğu, esnek çalışma biçimlerinin "en katı biçimiyle" düzenlendiğidir.

Bu görüşü OECD ülkelerinde yapılan araştırma sonuçları da desteklemektedir²⁵. Buna karşılık, işçi sendikaları da esneklik ile ilgili hükümlerin yasal düzenleme içinde yer almasını, her ne kadar yasa kabul edilmeden önce uygulamaların önünde duramamış olmalarına rağmen, kendileri açısından olumsuz değerlendirmektedir. Sosyal tarafların, yasaları kendi çıkarlarına göre değerlendirmesi doğaldır. Ancak, yasaları esnekleştirmenin “kuralsızlaştırma” anlamına gelmediğinin yerli, yabancı bilimadamları tarafından Türkiye’de düzenlenen “çalışma yaşamında esneklik” başlığını taşıyan tüm seminerlerde dile getirildiği de unutulmamalıdır.

Esnek hükümlerin, kadınların çalışma yaşamına katılmasına yol açtığı, çeşitli nedenlerle işinden ayrılmış olan ve yeniden çalışmaya başlamak isteyen kadınlar için yararlı olduğu, kadınların esnek çalışmayı tercih ettikleri görüşüne katılıyoruz. Ancak, dünya ve AB uygulamalarında görüldüğü gibi, kadınlar daha çok “kısmi çalışma” türünü tercih etmektedir. Ayrıca AB Komisyonunun istihdamı artırma amacıyla üye devletlere ilk sırada tavsiye ettiği esnek çalışma biçimi de “kısmi çalışma” (part-time) ve “kısmi çalışmanın yaygınlaştırılması”dır. Ayrıca, “işin bölüştürülmesi ve “esnek çalışma saatleri”, “kayan çalışma saatleri” gibi esneklik sağlayıcı uygulamalardır. Komisyonun özellikle kısmi çalışma üzerinde durması; kadınlar, öğrenciler gibi grupların kendilerine en uygun olan çalışma zamanını seçmelerine olanak sağlaması ve düzenli bir çalışma rejimi olmasından kaynaklanmaktadır. Buna karşılık, “çağrı üzerine çalışma” ve benzeri çalışma biçimleri kadınların tercih ettikleri bir çalışma biçimi değildir. Bunlar AB ülkelerinde genellikle niteliksiz yabancı işçilerin işsiz kalmamak için kabul etmek zorunda kaldıkları çalışma biçimleridir. Genelde ücretlerin düşük olduğu, ne zaman işe çağrılacağı ve aylık gelirin kabaca ne olduğunun kesin olarak bilinmediği fevkalade güvencesiz bir çalışma türüdür.

Ayrıca işçiyi telefon başında tutan, başka işlerde çalışmasına ve gelir elde etmesine fırsat vermeyen bir çalışma biçimidir.

Kayıtdışı ekonomi ile küreselleşmenin itici gücü olan çokuluslu şirketlerin üretim maliyetlerini düşürmek amacı ile “üretimi parçalara bölme, en ucuz olan ülkede üretme, en ucuz olan ülkede montajını gerçekleştirme”, v.b. uygulamaları arasında bir ilişkinin bulunup-bulunmadığının araştırılmasının yararlı olacağı kanısındayız.

²⁵ Süral, a.g. tebliğ.

C. Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı

Kaçak yabancı işçi istihdamı Türkiye için fevkalade önemli bir sorundur. Türkiye’de istihdam edilen kaçak yabancı işçilerin sayıları konusunda güvenilir verilere ulaşmak güçtür. Bunun nedeni, kaçak işçilerin esas itibarıyla kayıtdışı istihdam edilmesidir. Sadece İstanbul’da 1 milyon civarında kaçak yabancı işçinin çalıştığı iddiaları vardır. Ancak resmi makamların kayıtları bu iddiaları doğrulamamaktadır. İşçileri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından yapılan açıklamalarda “2003 yılında ülkemize yaklaşık 13 milyon yabancı uyruklu kişinin giriş-çıkış yaptığı, bunların bir bölümünün kaçak çalıştığı, gelenlerin büyük bir kısmının paket turlarla geldiği, ancak ziyaret amaçlı gelenlerden bir bölümünün yasadışı olarak Türkiye’de kalmakta veya Türkiye’yi transit ülke olarak kullanmakta olduğu, 1995-2004 yılları arasında yasadışı göçmenlerin sayısının 467.768 olarak tespit edildiği” belirtilmektedir²⁶. Kaçak yabancı işçi istihdamı kayıtdışı istihdamının yaygınlaşmasına katkıda bulunduğu gibi, bunlar kayıtdışı faaliyet gösteren orta ve küçük boy işletmelerde yerli işçilere rakip olmakta ve ücretleri aşağıya doğru çekmektedir. Kaçak yabancı işçi istihdamının aynı zamanda dürüst ve kayıtlı işverenlere karşı haksız rekabet yaratılmasına neden olduğu kabul edilmektedir. Ayrıca, kaçak yabancı işçi istihdamı, Türkiye’de çalışma koşullarının kötüleşmesine neden olduğu gibi, SSK’nın prim, devletin vergi kaybına da neden olmaktadır.

Kaçak yabancı işçilerin istihdamı sadece imalat sanayiinde değil, evlerde (kadınlar) ve inşaatlarda (erkek) da kaçak yabancı istihdam edildiği, özellikle ev hizmetlerinde yabancı kaçak işçi istihdamının giderek yaygınlaştığı görülmektedir. İnşaatlarda ve evlerde kaçak çalışmanın denetiminin çok güç olduğu açıktır.

Kaçak yabancı işçilerin istihdamında aracılık edenlerin de çoğunlukla Türkiye İş Kurumu’nun denetimi altında faaliyet göstermeyen, Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği’nin koşullarını yerine getirmeyen ve eskiden beri “danışmanlık bürosu” adı altında faaliyet gösteren bürolar olduğu görülmektedir. Bu danışmanlık büroları, Türkiye İş Kurumu Yasasına, Özel İstihdam Büroları Yönetmeliğine aykırı olarak, iş bulmaları karşılığında işverenler yanında yerli işçilerden ve yabancı kaçak işçilerden de ücret almaktadır. Bu durum aynı zamanda 181 sayılı ILO sözleşmesine de aykırıdır. Bu bakımdan sadece üst düzey yöneticiler için iş bulmasına izin verilen bu

²⁶ T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, a.g.e., s. 55.

büroların faaliyetinin ciddi bir denetimden geçirilmesi zorunludur. Bunların faaliyetine duyulan ihtiyacın yeniden gözden geçirilmesi yararlı olacaktır. Bu danışmanlık bürolarının denetimsiz faaliyeti, Türk mevzuatına uygun faaliyet gösteren özel istihdam büroları için de haksız rekabet ortamı yaratmaktadır. Bunların da özel istihdam bürolarının tabi tutulduğu yasa ve yönetmelik hükümlerine tabi tutulmaları ve aynı biçimde denetlenmeleri en kısa zamanda sağlanmalıdır.

Türkiye'de ciddi bir işsizlik sorunu yaşanırken, yabancı işçilerin çalışma izni dahi almadan istihdam edilmesi, işsizlik sorununun çözümü açısından alınacak önlemlerin başarısını da olumsuz etkilemektedir.

SONUÇ

Çalışma hayatında esneklik ihtiyacı, küreselleşmenin piyasalara getirdiği rekabet ortamında doğmuştur. Gerek küreselleşme, gerek çalışma hayatında esneklik arayışlarının kökeninde, işletmelerin maliyetleri düşürme ve rekabet kabiliyetini koruma çabaları vardır. Çalışma hayatında esneklik talepleri, işçileri korumak amacıyla yapılan yasal düzenlemelerin, acımasız rekabet ortamında işletmelerin optimum işçi sayısını yakalamasını ve birim maliyetlerini rekabet kabiliyetini koruma amacıyla düşürmesini engellediği görüşünden hareket etmiştir. Gelişmiş ülkelerin büyük firmaları maliyetlerini düşürebilmek ve rekabet kabiliyetlerini koruyabilmek için, yatırımlarını yasal düzenlemelerin çalışma hayatında işletmelerin hareket kabiliyetini sınırlamadığı, vergilerin düşük olduğu veya yabancı yatırımlar için özel indirimlerin ve teşviklerin yapıldığı ülkelere yönelmişlerdir. Çokuluslu şirketlerin yatırım yaptıkları ülkelerde uyguladıkları "sayısal esneklik", "fonksiyonel esneklik" gibi üretim yönetimi uygulamaları, söz konusu işletme politikalarıyla uyumlu esnek çalışma biçimlerini de beraberinde getirmiştir. Böylece, "belirsiz süreli sözleşmelerle" tam gün çalışma, yerini daha çok "belirli süreli sözleşme", "kısmi çalışma" gibi eskiden beri bilinen fakat sınırlı bir kullanma alanı olan esnek çalışma biçimlerine bırakırken, "ödünç iş ilişkisi", "çağrı üzerine çalışma" ve "tele çalışma" gibi yeni çalışma biçimleri de uygulanmaya başlamıştır.

Yeni teknolojinin geliştirilerek üretime uygulanması sonucunda, işsizlik bütün dünyada daha önce görülmediği ölçüde artmıştır. Uzmanlar, işsizlerin sayısının gelecek yıllarda daha da artacağını hesaplamaktadır.

Türkiye de dünyadaki olumsuz gelişmelerden payını almıştır. 1990'lı yılların sonlarında ve 2001 yılında ciddi ekonomik krizler yaşamış, demografik ve yapısal nedenlerle uzun yıllardan beri yaşanan işsizlik sorunu büyümüş, “genç işsizliği” ve “uzun süreli işsizlik” ciddi bir istihdam sorunu olmaya devam etmiştir.

Türkiye'nin temel ekonomik politikalarında değişiklik yaparak “ihracata dayalı sanayileşme” modelini benimsediği 1980'nden sonra işletmeler emek maliyetlerinin düşürülmesine olanak verecek esneklik türlerini denemiştir.

Türkiye'de de esneklik arayışları, çalışma hayatını düzenleyen yasaların “katı” olduğu, AB ülkelerinde ve dünyanın diğer ülkelerinde uygulanan esnek çalışma biçimlerinin uygulanmasına olanak vermediği, işletmelerin rekabet kabiliyetini korumakta güçlük çektiği yakınmaları ile işveren kesiminden gelmiştir.

Türkiye esnek çalışma biçimlerini 10.06.2003 tarihli ve 4857 sayılı yeni İş Yasası ile düzenlenmiştir. Ancak işletmelerin, ekonomik kriz dönemlerinde yasal düzenlemelerden önce sınırlı da olsa bazı esneklik uygulamalarını işçileriyle ve toplu iş sözleşmelerine taraf olan sendikalarla anlaşarak gerçekleştirdikleri görülmektedir.

Ayrıca, sadece kriz dönemleri ile sınırlı kalmayan ve 1980'li yıllardan sonra giderek yaygınlaşan “alt işveren” uygulamaları da işletmelerin uyguladığı esneklik politikalarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. 1980'li yılların sonlarından itibaren katlanarak artan “kayıtdışı ekonomi”, “kayıtdışı istihdam” ve “kayıtdışı yabancı işçi istihdamı” bazı işletmelerin birim maliyetlerini düşürmek amacıyla enformel sektöre kaydığını göstermektedir. Ancak, bu uygulamaların istihdamı ve sigortalı işçi sayısını artırma yönünde olumlu bir etkisinin gerçekleştiği sonucuna varmak olanaksızdır.

Türkiye kayıtdışı ekonomi, kayıtdışı istihdam ve yabancı kaçak işçi istihdamı ile mücadeleyi bir devlet politikası olarak benimsemiştir. Bu politikanın sürdürüldüğünü 15-16 Ekim 2004 tarihinde Ankara'da toplanan 9. Çalışma Meclisi'nde gündeme alınan konular ve sunulan tebliğlerde incelenen 3 önemli konudan birinin “kayıtdışı istihdam ve yabancı kaçak işçi çalıştırılması” konusu olması göstermektedir. Çalışma Meclisi'nde kabul edilen Sonuç Bildirgesi'nde de “kayıtdışı ekonomi ve istihdamın önlenmesi”, “kayıtdışı istihdamla mücadelede yabancı kaçak işçi çalıştırılmasının önlenmesi” bir devlet politikası olarak benimsenmiştir. Bu kararların, üçlü bir yapıya sahip olan

Çalışma Meclisi'nde kabul edilmesi Türkiye Cumhuriyeti'nin istihdam politikalarının belirlenmesinde üçlü diyaloga önem verdiğini göstermektedir. Kayıtdışı ekonomi ve yabancı kaçak işçi istihdamı ile mücadelenin, ülkemizin çalışma hayatına ve ekonomisine önemli katkılar sağlamasını diliyoruz.

KAYNAKLAR

ILO, *Global Employment Trend*, January 2004.

DİE, *Haber Bülteni*, 06.04.2004.

Süral, Nurhan, "Esneklik Konusunda Kaydedilen Gelişmeler ve Geleceği Yönelik Değerlendirmeler", TEİD'nin Uluslararası Kongresine Sunulan Tebliğ, *Türk Çalışma Mevzuatının Avrupa Topluluğu Normlarına Uyumu Semineri*, Milli Reasürans Kongre Salonu, 21 Ekim 2004.

Petrol-İş, *1997-1999 Yılı*.

KİPLAS, *Kriz Yönetimi Uygulamaları Raporu*, KİPLAS Sosyal İlişkiler Servisi, Nisan 2001.

Özveri, Murat, "Çalışma Yaşamında Yeni Boyutları İle Taşeronlaştırma", *Makine Mühendisleri Odası, VII. Otomotiv ve Yan Sanayi Sempozyumu*, Bursa, 26-27 Ekim 2001, Yayın No: E/2001/276, s. 73-76.

Y.H.G.K., K.1995/87, E. 1995/117, 25.12.1995.

DİE, *Kentsel Yerler ve Küçük Şirketleşmemiş İşyerleri Anketi*, Ankara, 2000.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Kayıtdışı İstihdam ve Kaçak Yabancı İşçi İstihdamı*, Ankara, Ağustos 2004.

Kutal, Gülten, "Türkiye'de İstihdam Politikaları, Esneklik ve Yeni İstihdam Türleri", *Hekimler, Alpay (der.), AB & Türkiye Endüstri İlişkileri*, Beta Yay., Ağustos 2004, s. 121-136.