

# Ulusal İstihdam Stratejisi Bağlamında Türkiye’de Güvencesiz Çalışma

Mehmet Atilla GÜLER\*

**Özet:** 1980’li yılların başından itibaren neo-liberal ekonomi politikaları aracılığıyla tüm dünyada uygulama alanı bulan işgücü piyasası esnekliği, güvencesiz çalışmanın yaygınlaşmasına neden olmaktadır. İş güvencesinden ve sosyal güvenliklerden mahrum bir şekilde yaşamlarını sürdürme uğraşı veren, en ufak bir sendikal talep karşısında işsizlik tehdidiyle karşı karşıya kalan işçi sınıfı için esneklik düşük ücretlerle, örgütlenme hakkından yoksunlukla ve en önemlisi yaşama hakkını kaybetme riskiyle somutlaşmaktadır. Bu çalışma, işgücü piyasası esnekliğinin işçi sınıfı açısından her geçen gün artan güvencesiz çalışma anlamını taşıdığı gerçeğinden hareket etmektedir. Çalışmanın amacı, Türkiye’de güvencesiz çalışmayı somutlaştıran bir araç olarak “*Ulusal İstihdam Stratejisi*” adlı belgeyi eleştirel bir şekilde değerlendirmektir.

**Anahtar Kelimeler:** Güvencesiz çalışma, işgücü piyasası esnekliği, güvenceli esneklik, Ulusal İstihdam Stratejisi

**Abstract:** Labour market flexibility policies, which have been find application all around the World via neo-liberal economy policies, causes the spread of precarious work. Flexibility forms as low wages, lack of union rights and most important that the risk of losing right to life for working class who deal with living without job security and social security and encounter the threat of unemployment when they claim as well minimal union rights. This study moves from the fact that labour market flexibility’s mean is increasing precarious work day by day for the working class. The aim of this study is evaluating critically the document which is called “*National Employment Strategy*” and is an instrument for embodying the precarious work in Turkey.

**Keywords:** Precarious work, labour market flexibility, flexicurity, National Employment Strategy

## Giriş

Güvencesizlik, kapitalist sistemin yapısal bir özelliğidir. Ayrıca güvencesizlik, gerek çalışma koşullarını ve gerekse de yaşam koşullarını olumsuz yönde etkileyen bir

---

\* Arş. Gör, Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri

süreçtir. İşgücü piyasasının eşitsizlik ve bağımlılık ilişkileri üzerinden işleyen yapısının güvencesiz niteliği, 1980'li yılların başından itibaren uygulama alanı bulan neo-liberal ekonomi politikalarıyla birlikte iyiden iyiye güçlenmiştir.

Geçtiğimiz 30 yılda neo-liberal ekonomi politikalarına dayalı küresel piyasa bütünleşmesi düşüncesi, gelişmişlik düzeylerine bakılmaksızın hemen her ülkede işgücü piyasalarının yeniden yapılandırılmasına neden olmuştur. Bu süreçte işgücü piyasası esnekliği, çalışanların “*ayakta kalmalarının*” tek yolu olarak gösterilmiştir. Buna karşın esneklik, güvencesiz çalışmanın yaygınlaşmasına neden olmuş ve bu durum 2008 Krizi ile birlikte iyiden iyiye şiddetlenmiştir.

Çalışma kapsamında öncelikle güvencesiz çalışma kavramı açıklanacaktır. Kavramın açıklamasını takiben güvencesiz çalışmanın gerçekleşmesine aracılık eden işgücü piyasası esnekliği hakkında bilgi verilecektir. Ardından güvencesiz çalışmayla mücadele yöntemlerine değinilecek ve daha sonra “*Ulusal İstihdam Stratejisi*” (UIS) adı verilen belge, yapılan teorik açıklamalara uygun bir şekilde incelenecektir.

## Güvencesiz Çalışma Kavramı<sup>1</sup>

Güvencesiz çalışma, ulusal yasalarla, kurumsal düzenlemelerle ve en önemlisi sermaye birikim rejimiyle, dolayısıyla da bir ülkenin ideolojik ve politik söylemleriyle bağlantılı bir kavramdır. Bu nedenle güvencesiz çalışmaya ilişkin tartışmalar, risklerin dağılımıyla, toplumsal ve ekonomik gelişmelerle birlikte değerlendirilmelidir (Düll, 2003: 2).

Geride bıraktığımız yaklaşık çeyrek yüzyıllık süre içerisinde, küreselleşmenin etkisinin artmasına, bilgi teknolojilerinin gelişimine, imalat sektörünün yerini hizmetler sektörünün almasına ve demografik gelişmelere paralel olarak çalışma yaşamında çok sayıda değişim yaşanmıştır. Bu değişimler, çalışma sürelerini, yeni teknolojilerin kullanımını, esnek çalışma sözleşmelerinin uygulanmasını ve işgücünün yapısını doğrudan etkilemiş ve standart istihdam ilişkisinin yerini güvencesiz çalışmanın almasına neden olmuştur (Jain ve Hassard, 2014).

Güvencesiz çalışma kavramı, İngiltere'de popüler hale gelmesinden daha önce, Fransız sosyo-ekonomi literatüründe çalışmanın anlamında yaşanan değişimin açıklanması amacıyla, sosyal dışlanma kavramıyla ilişkilendirilerek

---

<sup>1</sup> Bu çalışmada güvencesiz çalışma kavramı işgücü piyasasında yaşanan güncel gelişmeler ekseninde değerlendirilmiştir. Ancak güvencesizleştirme, yalnızca işgücü piyasası ile sınırlı değildir. Bunun yanında, dünyada ve Türkiye'de emekçileri borç zincirlerine dayalı olarak yaşamlarını sürdürmek zorunda bırakan koşullara da odaklanmak gerekir. Bu koşullardır ki, günümüz Türkiye'sinde, Soma'da, Zonguldak'ta, Ermenek'te ve bugün adı henüz duyulmayan çok sayıda yerde, emekçileri yaşamlarını kaybetme pahasına insan onuruna yakışmayan koşullarda çalışmaya zorlamaktadır. Bu noktada Seymour'un da belirttiği gibi (2012: 260), güvencesizleştirmenin finansal risklerle ve borçlanmayla, sosyal koruma yoksunluğuyla, mülksüzleştirmeyle ve istihdamsız büyümeyle eklemlenen bir süreci kapsadığını da unutmamak gerekir.

kullanılmıştır. Bu dönemde güvencesiz çalışma, ücretli çalışmanın toplumsal ilişkilerin belirleyicisi olduğu düşüncesinde yaşanan dönüşümün bir parçası olarak ele alınmıştır. Bu yaklaşım, güvencesiz çalışmanın Fordist birikim rejiminin hegemonyasını kaybetmesine paralel olarak yaygınlaşığına dair düşüncelerin gündeme gelmesine neden olmuştur (Munck, 2013: 751).

Bugün güvencesiz çalışma kavramı, 1970'li yılların ortasından itibaren yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal değişimler nedeniyle geçmiştekinden oldukça farklı şekilde tanımlanmaktadır. Bu süreçte güvencesiz çalışmanın farklı şekilde tanımlanmasına neden olan değişimler; üretim sürecinin küresel ölçekte yeniden yapılanmasına paralel olarak işgücü piyasalarının ve çalışma ilişkilerinin bölünmesi, hizmetler sektörünün merkezi bir role sahip hale gelmesi, işten çıkarmaların kolaylaştırılması nedeniyle istihdamda yaşanan dalgalanmaların artması ve geçmiş dönemin aksine ideolojilerin çalışma ilişkileri üzerindeki etkinliğinin azaldığı iddiasıdır (Kalleberg, 2009: 5).

Neo-liberal bir perspektiften yorumlandığında güvencesiz çalışma, geçici ve çözümü piyasa mekanizmasının işleyişine bağlı bir istihdam sorunu olarak değerlendirilmektedir. Oysa güvencesiz çalışmanın yaygınlaşması, doğrudan neo-liberal ekonomi politikalarının uygulanmasıyla ilişkilidir. Neo-liberal ekonomi politikaları; küresel boyutta rekabetin artırılması, serbest piyasaların geliştirilmesi, devletin ekonomi içerisindeki rolünün azaltılması ve kural dışılaşmanın yaygınlaştırılması temelinde oluşturulan politikalar olarak tanımlanmaktadır (Yeldan, 2005: 3). Levidow'a göre neo-liberalizm (2008: 260), geçmiş dönemde elde edilen tüm kolektif kazanımları geri almayı hedefleyen, kamusal malları özelleştiren, devlet harcamalarını yalnızca karları sübvansane etmeye ayıran, ulusal düzenlemeleri zayıflatan, ticaretin önündeki tüm engelleri kaldıran ve bunlar aracılığıyla küresel piyasa rekabetini şiddetlendiren bir anlayıştır. Bir başka görüş, neo-liberalizmi, nüfusun en zengin kesiminin gelirinde Altın Çağda yaşanan "nispi" gerilemenin telafi edilmesi girişimi olarak değerlendirmektedir (Dumenil ve Levy, 2008: 30). Neo-liberalizm, ulusal hükümetlerin 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizlere karşı verdiği tepkinin bir sonucudur. Müdahaleci anlayışın terk edilmesi, işsizliğin "katlanılabilir bir sonuç" olarak yorumlanması ve emek örgütlerine karşı girişilen mücadeleler, neo-liberalizmin temel özellikleri arasında yer almaktadır (Lapavistas, 2008: 65).

Neo-liberal ekonomi politikalarının işgücüne yönelik uygulamalarının birbiriyle ilişkili iki temel amacı olduğu söylenebilir. Bunlardan ilki, işgücü maliyetlerini sermaye açısından düşürmek ve ikincisi ise işgücünün sahip olduğu yasal ve kurumsal korumaları aşındırarak sermayenin emeği denetleme ve serbestçe "kullanma" iktidarını artırmaktır (Bahçe vd., 2011: 9-10).

Güvencesiz çalışma uzun yıllardan beri uluslararası aktörlerin de dikkatini çeken konulardan biri olma özelliğine sahiptir. Gerçekten 1990'lı yılların ortalarından itibaren işçi sendikaları, Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) düzeyinde güvencesiz çalışma konusunda daha fazla araştırma yapılmasını ve konuyla ilgili

önlemlerin alınmasını talep etmişlerdir. Buna paralel olarak güvencesiz çalışma, 1997 ve 1998 yıllarındaki Uluslararası Çalışma Konferanslarıyla birlikte UÇÖ gündemine alınmaya başlanmıştır (ILO, 2012: 23).

UÇÖ, güvencesiz çalışma kavramını tanımlarken istihdam süresinin belirsizliğini, birden çok sayıda işverenin olması ihtimalini ya da örtülü veya belirsiz istihdam ilişkisini, sosyal korumaya ve istihdamla ilgili yardımlara erişimin zayıflığını, düşük ücretleri ve sendikalara üye olma ve toplu pazarlıktan yararlanma konusundaki yasalardaki ve uygulamadaki engelleri ön plana çıkartmaktadır. UÇÖ'ye göre güvencesiz çalışmanın en belirgin özelliklerinden biri işverenin belirsizliğidir. Bu anlamda geride bıraktığımız yaklaşık 30 yıllık süreçte çokuluslu işletmelerin taşeron işçiliği başta olmak üzere çeşitli dışsallaştırma yöntemlerini kullanmaları ve bu nedenle geleneksel iki taraflı istihdam ilişkisinin tasfiye olması, çok taraflı istihdam ilişkisini ve işverenin belirsizliğini beraberinde getirmiştir (ILO, 2012: 27).

Avrupa Birliği (AB) yaklaşımında güvencesiz çalışmanın işin devamlılığı ihtimalinin düşüklüğünün, çalışma süreleri üzerindeki bireysel kontrolün zayıflığının, işsizlikle ve ayrımcılıkla mücadelede karşı düşük düzeyde korumanın ve kariyer gelişimi fırsatının olmayışının bir bileşimi olarak değerlendirildiği belirtilmektedir. Bu yaklaşımda güvencesiz çalışma kavramı için “*düşük kaliteli işlere*” referans verilmektedir. Düşük kaliteli işler, geleceği olmayan düşük ücretli işleri kapsamaktadır. Bu bağlamda geçici, mevsimlik ve kısmi süreli işler, çağrı üzerine çalışma ve ev eksenli çalışma gibi çalışma biçimleri düşük kaliteli işler kapsamında yer almaktadırlar. Bunların yanında güvencesiz çalışmanın kapsamına “*yeniden yapılanma*”, “*küçültme*” vb. örgütsel değişimler adı altında yürürlüğe konulan özelleştirme ve taşeronlaşma gibi yöntemler de girmektedir (Jain ve Hassard, 2014).

Güvencesiz çalışma kavramıyla ilgili olarak Uluslararası Metal İşçileri Federasyonu tarafından yapılan tanımlama da dikkat çekicidir. Güvencesiz çalışmayı işverenler tarafından tasarlanan, daimi işgücünü asgariye indirmeyi, esnekliği azamiye çıkartmayı ve işverenlerin işçilerden kaynaklanan risklere karşı olan sorumluluklarını azaltmayı hedefleyen istihdam pratiklerinin bir sonucu olarak değerlendiren bu tanımlamaya göre güvencesiz çalışma bağlamında ortaya çıkan işler geçici ve koşula bağlı niteliktedir (ILO, 2012: 28).

Güvencesiz çalışma, “*standart*” işlerin karşıtı olarak da tanımlanmaktadır. Standart işlerin tam süreli istihdamla, belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle, genel olarak yüksek istihdam güvencesiyle ve piyasa koşullarının üzerinde ücret oranlarıyla ilişkilendirildiği düşünüldüğünde güvencesiz çalışma, bunun karşıtı olarak kısmi süreli istihdamla, belirli süreli iş sözleşmeleriyle, düşük istihdam güvencesiyle ve düşük ücretlerle somutlaşmaktadır (Lavery, 2014: 7).

Standart çalışmadan farklı olarak, güvencesiz çalışmanın dört karakteristik özelliği olduğu belirtilmektedir. Bunlar; güvencesiz çalışmanın geçici niteliği, emekçilerin çalışma koşulları ile ilgili konularda bireysel ve kolektif kontrollerin bulunmaması üzerinden tanımlanan örgütsel faktörler, düşük ücretler ve ücretlerin

ödenmesinin düzensizliği ekseninde açıklanan ekonomik faktörler ve sağlık, iş kazaları ve işsizlik sigortası gibi sosyal güvenlik yardımlarına erişimi ve sosyal korumayı sağlamayı hedefleyen yasal, kolektif veya geleneksel sosyal faktörlerdir (Jain ve Hassard, 2014). Sıralananların yanında güvencesiz çalışma, emeği örgütsüzleştirme stratejisinin bir parçası olarak da değerlendirilmektedir. Çalışanlar için sendika üyeliği veya benzeri kolektif hakların kullanımının işten çıkartılma sebebi olarak görülmesi, güvencesiz çalışmanın yaygınlaşmasına neden olmakta ve bu durum da sendikal hareketin gelişimi bakımından önemli bir engel olarak görülmektedir (ILO, 2012: 39).

Munck (2013: 752), güvencesiz çalışma kavramını tanımlarken yerkürenin güneyindeki ülkelerde çalışan emekçiler için bu kavramın geçmişten günümüze bir norm haline geldiği düşüncesini öne sürmektedir. Buna göre güney ülkeleri geçmişte ne Fordist birikim rejimini ne de refah devletini tam anlamıyla deneyimlemediklerinden bu ülkelerde güvencesiz çalışma uzun yıllardır hâkim istihdam biçimi konumundadır. Munck, bu gerekçeyle UÇÖ tarafından geliştirilen uygun iş kavramının da güney ülkeleri için geçerli olamayacağı iddiasındadır.

Güvencesiz çalışmanın etkileri arasında iş sağlığı ve güvenliği alanı özel bir öneme sahiptir. Günümüz koşullarında iş sağlığı ve güvenliği; sermaye birikimini, kar oranlarını arttırmayı ve üretim sürecini kesintiye uğratmamayı, sağlık hizmetlerinin sunulmaması durumunda ortaya çıkabilecek tehlikelerden işveren sınıfının zarar görmesini engellemeyi ve işçilerin hangi sağlık sorunu olursa olsun üretimi gerçekleştirmesini sağlamayı hedefleyen bir niteliğe bürünmüştür (Özkan ve Hamzaoğlu, 2014: 190).

## **Güvencesiz Çalışmanın Gerçekleşmesi: İşgücü Piyasası Esnekliği**

1980'li yılların başından bugüne tüm dünyada işgücü piyasalarının kuralılaşdırma düşüncesiyle yeniden yapılandırılmasına tanık olunmaktadır. Yeniden yapılandırma süreci, taşeron işçiliğinin yaygınlaşmasıyla, esnek çalışma biçimleriyle, enformelleşmeyle, formel sektörde çalışanların haklarının kısıtlanmasıyla ve sendikaların güç kaybetmesiyle kendisini göstermektedir (Yücesan-Özdemir ve Özdemir, 2008: 141). Bu süreçte enformel sektörde istihdamın formel sektöre göre üç ya da dört kat hızlı büyüdüğü tahmin edilmektedir. Çokuluslu işletmelerin uluslararası rekabette ayrıcalıklı hale gelme eğilimlerinin parçası olarak taşeron ağlarının üretimde merkezi bir rol üstlenmesi ve Çin'in kapitalist üretimle eklemlenme süreci, bu artışın temel gerekçesi olarak öne çıkartılmıştır. (Munck, 2013: 755).

Güvencesiz çalışma, esneklik ve kuralılaşdırma, birbirinden ayrı düşünülemeyecek kavramlardır. Kuralılaşdırma ve işgücü piyasası esnekliği, beraberinde güvencesiz çalışmayı getirirken bunun yanında sınıflar arası ve sınıf içi çatışmaların derinleşmesine de neden olmaktadır (Çelik, 2007: 2). Kuralılaşdırma

politikaları, işgücü piyasası esnekliği aracılığıyla işlerlik kazanmaktadır. İşgücü piyasası esnekliği, neo-liberal ideoloji bakımından “*olmazsa olmaz*” görülen, işe alma ve işten çıkarma düzenlemelerinin basitleştirilmesini, işçi-işveren ilişkilerinin âdemi merkezileştirilmesini, sendikal hakların zayıflatılmasını, toplu iş sözleşmeleriyle koruyucu düzenlemelerin ortadan kaldırılmasını ve sosyal yardımların azaltılmasını kapsayan bir süreç olarak tanımlanmaktadır (Saad-Filho, 2008: 194).

Standing’in de vurguladığı gibi (2014: 19) esneklik, neo-liberal ideolojiden yana olanlar tarafından savunulduğunun aksine, yatırımlarda ve istihdamda sürekliliği sağlamak şöyle dursun, çalışanların sistematik olarak daha güvencesiz hale getirilmeleriyle somutlaşan bir kavramdır<sup>2</sup>.

Güvencesiz çalışmanın gerçekleşmesinin bir diğer önemli boyutu da kamu sektörünün “*yeniden düzenlenmesi*” dir. Yeniden düzenlenme süreci, devletin işgücü piyasasında üstlendiği üç rolün, işveren, düzenleyici ve hakem rollerinin, “*rekabet gücünün artırılması*” düşüncesiyle sermaye sınıfı lehine yeniden yapılandırılmasıyla gerçekleşmektedir. Bu süreçte kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesi, esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılması ve özelleştirme, yeniden yapılandırmanın ana faktörleri olarak kullanılmaktadır (Standing, 2014: 93-94).

Günümüzde işgücü piyasası esnekliğiyle ilgili olarak dikkati çeken en önemli noktalardan biri gerek dünya genelinde ve gerekse de ülkemizde her geçen gün yeni esneklik türlerinin gündeme getirilmesidir. Bu yeni türlere verilebilecek örneklerden biri “*sıfır saat sözleşmeleri*” dir. Sıfır saat sözleşmeleri, özellikle Birleşik Krallıkta 2008 Krizi sonrası süreçte her geçen gün artan, düşük ücretlerle, gelir güvencesizliğiyle ve artan eşitsizliklerle ilişkilendirilen bir işgücü piyasası esnekliği türüdür. İşgücü piyasası 1990 sonrası süreçte zaten esnekleştirilmiş olan İngiltere’de başvurulan bu yeni yöntem, esnekliğin ve bunun sonucu oluşturulan güvencesiz çalışmanın yapısal niteliğini ortaya koymaktadır. Sıfır saat sözleşmeleri, çağrı üzerine çalışmaya benzeyen, ancak çalışılacak sürenin önceden hiçbir şekilde garanti edilmediği bir esnek çalışma türünü ifade eder. 2005 yılında 20.000 çalışanın sıfır saat sözleşmesiyle çalışırken 2013 yılı itibarıyla bu sayının 1.000.000’u aştığı düşünüldüğünde bu yeni esnek çalışma biçiminin önemi daha açık şekilde ortaya çıkmaktadır. Gerek Birleşik Krallıkta ve gerekse de dünyanın geri kalanında daha da yaygınlaşması beklenen bu yöntem, “*dibe doğru yarış*” anlayışıyla inşa edilen

<sup>2</sup> Standing (2014: 26), güvencesiz çalışmayı, “*prekarya*” olarak adlandırdığı ve “*yeni tehlikeli sınıf*” olarak tanımladığı kavram ile açıklamaktadır. Standing, yeni tehlikeli sınıfın ortaya çıkışını, İkinci Dünya Savaşı sonrası süreçte sosyal demokratlar, işçi partileri ve sendikalar aracılığıyla inşa edilen “*sanayi vatandaşlığı*” kavramının kapsamına giren güvencelerden yoksunlukla açıklamaktadır. Buna göre işgücü piyasası güvenliği, istihdam güvenliği, iş güvenliği, çalışma güvenliği, vasıfların yeniden üretiminin güvenliği, gelir güvenliği ve temsil güvenliği sanayi vatandaşlığını açıklarken, bunlardan yoksunluk ise yeni tehlikeli sınıfın ortaya çıkışına işaret etmektedir. Munck’a göre ise prekarya kavramı (2013: 748), Standing tarafından kullanılan şeklinin ötesine geçip politik bir nitelik kazanmadıkça ana akım yaklaşımlar tarafından kullanılan bir politik oyalama aracı olarak kalacaktır.

güvencesiz çalışmanın yeni görünülerinden biri olarak dikkati çekmektedir (Lavery, 2014: 6-7).

## Güvencesiz Çalışmayla Mücadele

Güvencesiz çalışma, boyutu ulusal alanla sınırlı kalmayan bir sorundur. İçinde bulunduğumuz dönemde güvencesiz çalışma sorununun uluslararası bir boyut kazanmasına paralel olarak bu sorunla mücadele de aynı boyuta taşınmıştır. “*Güvencesizleştirmeyi Durdurun*”, çok sayıda Batı ülkesinde popüler bir slogan haline gelmiş ve bu slogan özellikle işsizler, gençler, sol ve özerk aktivistler, kimi sol partiler ve sol eğilimli işçi sendikaları tarafından desteklenmiştir (Munck, 2013: 753).

Güvencesiz çalışmayla mücadele alanında faaliyet gösteren politik hareketler içerisinde 1999-2000 yıllarında Milano’da kurulan *Zincir İşçileri Ekibi*’nin öncü bir rolü vardır. Emekçi sınıflar içerisinde güvencesiz çalışmayla karşılaşan iki farklı kesimi bir araya getirmeyi ve bu kesimler arasında bir dayanışma ağı kurmayı amaçlayan hareket hedefini “*neo-liberalizmin yeni esneklik politikalarının bedelini ödeyen genç işçiler için sınıf mücadelesini çekici hale getirmek*” olarak belirlemiştir. Zincir İşçileri Ekibi, büyük alış-veriş merkezlerinde, süpermarketlerde, perakende zincirlerinde, fast-food vb. zincirlerde çalışanlar ile medya, bilgi teknolojileri gibi sektörlerde yüksek ücretle ama güvencesiz olarak çalışanları bir araya getirmeyi hedeflemiştir. Benzer şekilde 1995 yılında Fransa’da kurulan *Dayanışma Kolektifi* adlı grup da aynı yıl düzenlenen genel grev sürecinde sendikaların yetersizliği karşısında güvencesiz çalışanlar için mücadele verecek bir platform oluşturmuştur. Platform, zincir işçileri başta olmak üzere çok sayıda güvencesiz çalışanın karşı karşıya kaldıkları sorunların dile getirilmesi adına öncü bir rol üstlenmiştir. Bunun yanında Dayanışma Kolektifi, Fransa’daki göçmen işçiler için de özel programlar yürütmüştür. Sıralanan hareketleri 2000 yılında kurulan “*Güvencesizliği Durdur*” girişimi izlemiş, 1999 yılından itibaren yükseliş gösteren yeni toplumsal hareketler ile birleşen bu girişimler 2005 yılından itibaren 1 Mayıs’ın “*EuroMayday*” adıyla kutlanmasına öncülük etmişlerdir. Bu alternatif 1 Mayıs kutlaması, geleneksel kutlamalarda temsil edilmeyen güvencesiz çalışanların dayanışma günü halini almıştır (Oğuz, 2011: 14-15).

Güvencesiz çalışmanın yaygınlaşması, işçi sendikalarının politikalarında, söylemlerinde ve stratejilerinde yeni yaklaşımların geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Dünya genelinde çok sayıda işçi sendikası güvencesiz çalışmayı ortadan kaldırmak ya da sınırlandırmak amacıyla faaliyette bulunmaktadırlar. Bu faaliyetlerin başında, güvencesiz çalışanların diğer çalışanlarla eşit haklara sahip olmalarını, bu farklı çalışan grupları içerisinde dayanışmanın yaygınlaştırılmasını ve ortaklıkların kurulmasını hedefleyen girişimler gelmektedir. Küresel Sendikalar tarafından geliştirilen “*Güvencesiz Çalışma Hepimizi Etkiler*” kampanyası küresel düzeyde güvencesiz çalışmanın artışı durdurmayı talep eden ve bunun için Uluslararası Gıda, Otel, Restoran, Yemek Hizmetleri, Tütün ve Bağlantılı İşçiler Birliği, Nestle ve Univer gibi iki büyük çokuluslu gıda işletmesi karşısında başarılı bir kampanya yürütmüşlerdir. Bunun dışında ulusal düzeyde ortaya çıkan iki farklı örnek de dikkat

çekicidir. Avustralya İşçi Sendikaları Konfederasyonu tarafından güvencesiz çalışma için yürütülen kapsamlı kampanya ile ABD'de AFL-CIO'nun Dışlanmış İşçiler Kongresi ile kurduğu işbirliği önemlidir. Bunların dışında Almanya'da, Peru'da, Malezya'da ve Cezayir'de de güvencesiz çalışmayla mücadele odaklı kampanyalar yürütülmüştür (ILO, 2012: 68-69).

Güvencesiz çalışmayla mücadele noktasında yukarıda özetlenen faaliyetlere karşın, bu sorunla kurumsal düzeyde mücadele noktasında yalnızca iki yaklaşımın ön plana çıktığı görülmektedir. Bunlarda, UİS'de de vurgu yapılan, UÇÖ'nün "uygun iş" gündemi ile AB merkezli "güvenceli esneklik" yaklaşımıdır.

## Uygun İş

Uygun iş kavramı ilk kez, güvencesiz çalışmanın UÇÖ gündemine gelmesini takip eden süreçte 1999 yılında düzenlenen 87.Uluslararası Çalışma Konferansında tartışılmıştır. İnsan onuruna yakışır iş kavramı, istihdam, sosyal koruma, sosyal diyalog ve çalışmaya ilişkin temel haklar unsurları etrafında şekillenmektedir. İstihdam, hem formel ekonomide çalışanları, hem de düzensiz ücretli çalışanları, kendi hesabına çalışanları ve ev eksenli çalışanları kapsamaktadır. Buna göre istihdam, toplumların daha iyi yaşam koşullarına, ekonomik ve sosyal gelişme amaçlarına katkı sağlayan sürdürülebilir kurumsal ve ekonomik bir çevrenin yaratılması olarak da değerlendirilmektedir. Ayrıca istihdam, UÇÖ tarafından yoksulluk ve sosyal dışlanmayla mücadeleye karşı en önemli araç olarak görülmektedir. Sosyal güvenlik ve işgücünün korunmasından oluşan sosyal koruma bağlamında ise toplumun tüm kesimlerini kapsayan bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması belirleyicidir. Bu bakımdan sosyal güvenlik sisteminin hızlı ekonomik, demografik, teknolojik ve sosyal değişimlerin yol açtığı belirsizlikleri gideren ve yeni gereksinimleri taşıyan bir niteliği sahip olması önemlidir. Uygun iş bağlamında sosyal diyalog kavramına dört ana başlık altında yaklaşmıştır. Bunlar; her ülkenin koşullarına ve ihtiyaçlarına göre stratejik hedeflerin gerçekleşmesi için yeni düzenlemeler yapılması, ekonomik gelişmenin sosyal gelişmeyi, sosyal gelişmenin de ekonomik gelişmeyi desteklemesi, istihdam ve düzgün iş stratejisi programları üzerinde etkili olan ulusal ve uluslararası politikaların oluşturulmasında uzlaşa sağlamanın kolaylaştırılması ve iş denetim sisteminin geliştirilmesi ile endüstri ilişkilerinin desteklenmesidir. Çalışmaya ilişkin temel haklar unsurunda ise UÇÖ'nün 1998 tarihli Çalışmaya İlişkin Temel Haklar Bildirgesine atıf yapılmakta ve örgütlenme özgürlüğü, ayrımcılık, zorla veya zorunlu çalışmanın tüm biçimlerinin ortadan kaldırılması ve çocuk çalışmasına son verilmesi öne çıkartılmaktadır. Uygun iş, UÇÖ tarafından 2008 yılında kabul edilen Adil Bir Küreselleşme İçin Sosyal Adalet Bildirgesi ile geliştirilmiş ve bu unsurlar daha kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır (Ghai, 2003: 113-114; Kapar, 2008: 66-67).

Uygun iş, hakların korunmuş olduğu, yeterli bir gelir getiren ve yeterli düzeyde sosyal koruma sağlayan üretken iş olarak da tanımlanmaktadır. UÇÖ



uygun işin kapsamına herkes için gelir getirici imkânlarla tam erişim imkânını da almaktadır. Buna göre uygun iş, ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlayacak bir rol olarak da görülmektedir. Uygun iş bakımından güvencesiz çalışmayla mücadele anlamına da gelen iş güvencesine sahip olmanın büyük bir önemi vardır (Çelik, 2007: 1).

### Güvenceli Esneklik<sup>3</sup>

Güvenceli esneklik, “*esneklik*” ve “*güvence*” kavramlarının bir araya gelmesiyle oluşan yeni bir kavramı ifade etmektedir. “*Düzenlenmiş esneklik rejimi*” olarak da adlandırılan bu kavram, sosyal politika alanında her geçen gün daha fazla kullanılmaktadır. Burada esneklik ve güvence, birbirleri için ön koşul olarak kabul edilmektedir. Güvenceli esneklik kavramının geçmişi ile ilgili bir inceleme yapıldığında, kavramın gelişiminin başlangıcıyla ilgili olarak iki görüşün bulunduğu görülmektedir. Bunlardan ilki 1999 yılında Hollanda’da kabul edilen Esneklik ve Güvence Kanununu temel almaktadır. Buna göre anılan tarihten itibaren güvenceli esneklik, önemi her geçen gün daha fazla artan yeni bir politika önerisi olarak sunulmaya başlanmış ve güvenceli esnekliğin emek-sermaye çatışmasını çözecek anahtar kavram olduğu iddia edilmiştir. İkinci görüş ise güvenceli esneklik konusunda 1993 yılında Danimarka’daki sosyal demokrat hükümet tarafından gerçekleştirilen işgücü piyasası reformlarını temel almaktadır (Sultana; 2013: 146; Ulukan, 2014a: 69).

Güvenceli esneklikle ilgili olarak, bu kavramın ortaya çıkış tarihinde olduğu gibi iki farklı modelin varlığından söz edilebilir. Bunlardan ilki Hollanda Modelidir. Bu örnekte esneklik konusunda belirli iş sözleşmelerini yaygınlaştıran gelişmeler, fesih bildirimini uzatan yeni düzenlemeler, işten çıkartmalarda sürelerin kısaltılması gibi gelişmeler ön plana çıkmıştır. Diğer yandan Hollanda modelinde güvence konusu ise çalışılmayan süreler için işverenlerin ücret ödemesi gerekmeyen maksimum sürenin altı ayla sınırlanması, çağrı üzerine çalışmada asgari üç saatlik ücret garantisinin sağlanması, geçici iş sözleşmelerinin 26 haftadan sonra iş sözleşmesi olarak kabul edilmesi, sendikali işyerlerinde işten çıkarmaya karşı korumanın uygulanması ve iş kazaları nedeniyle engelli çalışanların iş sözleşmelerinin sona ermesi için yeniden uyum planlarının hazırlanması üzerinden şekillenmektedir (Çakır, 2009: 88).

Danimarka refah toplumu işgücü piyasasının tarafları arasında işbirliğine dayalı bölünmeyi ve kurumsallaşmış refah devleti anlayışını temel almaktadır. Bu ülkede tanımlanan güvenceli esneklik modeli belirtilen bölünme ve işbirliğinin bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. Bu modelde sendikalar ve işveren örgütleri arasındaki toplu ve yere anlaşmalara bağlı işgücü piyasası esnekliği ile kısmen işçi

<sup>3</sup> Çelik (2012. 23), güvenceli esneklik kavramının Türkçeye çevirisinin hatalı olduğunu belirtmektedir. İngilizce “*esnek güvence*” ifadesinin kısaltması olan kavram, Türkçeye “*esnek güvence*” yerine “*güvenceli esneklik*” olarak çevrilmiştir. Bunun nedeni, kavramın emekçiler için pozitif bir çağrışım yapması hedefinin güdülmesidir.

sendikaları tarafından kontrol edilen devlet yardımları ve işsizlik sigortaları fonlarıyla somutlaşan sosyal güvenlik önlemlerinin aktif işgücü piyasası politikaları aracılığıyla bütünleştirildiği bir yapının söz konusu olduğu belirtilmektedir (Hansen, 2007: 89). Danimarka güvenceli esneklik modelinin temel dayanakları, “altın üçgen” kavramı ile açıklanan; yüksek düzeyde sayısal esnekliği ekseninde tanımlanan esnek bir işgücü piyasası, işsizlik durumunda cömert bir işsizlik sigortası uygulaması ve işsizlerin mümkün olduğunca kısa sürede çalışma yaşamına dönüşlerini sağlayacak kapsamlı eğitim programlarını içeren aktif işgücü piyasası politikalarıdır (Sultana, 2013: 147). Danimarka güvenceli esneklik modeli, küreselleşme sürecinde artan rekabet baskısı nedeniyle AB işgücü piyasalarını liberal işgücü piyasaları ile “yarışabilir” düzeye getirebilecek bir alternatif olarak değerlendirilmektedir (Hansen, 2007: 89).

Gerek Danimarka ve gerekse de Hollanda güvenceli esneklik modellerinin sosyal diyalogu temel aldığı belirtilmektedir. Bunun yanında anılan ülkelerde gelir güvencesine dair ciddi sorunların yaşanmaması nedeniyle iş güvencesi başta olmak üzere çeşitli yeni güvence biçimleri gündeme getirilmektedir. Bu bağlamda güvenceli esneklik modellerinde gelir güvencesinin yanında, çalışanların kolayca işten çıkartılmalarını engelleyen yasal düzenlemelere dayalı iş güvencesinin, eğitim ve öğretime bağlı olarak istihdam seviyelerinin artırılmasına ve istihdam fırsatlarının geliştirilmesi ekseninde gelişen istihdam güvencesinin ve çalışanlara iş güvencesinin yanında diğer sorumluluklarını da yerine getirebilme imkanı sağlanan kombinasyon güvencesinin varlığından söz edilmektedir (Sultana, 2013: 147-148).

AB düzeyinde güvenceli esneklik kavramının tanımlanması, yukarıda açıklanan iki modelden yola çıkılarak gerçekleşmiştir. Güvenceli esneklik, daha önce de belirtildiği gibi esneklik ve güvencenin birbirleriyle çelişir değil destekler nitelikte olduğu fikri üzerine inşa edilmiştir. Güvenceli esneklik, bir yandan işgücü piyasalarında, işin düzenlenmesinde ve endüstri ilişkilerinde esnekliğin geliştirilmesini, diğer yandansa istihdam güvencesinin ve sosyal güvenliğin geliştirilmesini temel almaktadır (Ulukan, 2014b: 53).

Güvenceli esneklik konusunda sosyal tarafların takındıkları tavrın birbirinden oldukça farklı olduğu görülmektedir. İşverenler, güvenceli esnekliği desteklemekle birlikte bu kavramın “güvence” boyutunda alınacak yeni önlemlerin işgücü piyasalarında neden olabileceği muhtemel “katıllıklardan” endişe etmektedirler. İşçi sendikaları ise güvenceli esneklik kavramını genel itibarıyla yeni esnek çalışma biçimlerinin tanımlanmasını ve yaygınlaştırılmasını meşru kılacak bir kavram olarak değerlendirmektedirler. Avrupa İşçi Sendikaları Konfederasyonu (AİSK), 2007 yılında yaptığı bir açıklamada güvenceli esnekliğin mevcut haliyle sorunları çözmekten çok yeni sorunlara neden olduğunu belirterek güvenceli esnekliğin “esneklik bombası” haline gelmesini önlemenin yolunun konuyla ilgili olarak Avrupa Komisyonunun çalışanların haklarını ve güvencelerini garanti etme konusunda sorumluluk almasından geçtiğini dile getirilmiştir. AİSK, geçici iş ilişkisi konusunda “eşit işe eşit ücret” prensibine dayalı bir direktifin hazırlanmasını, tüm

Avrupalı işçiler için iş yaşamı-özel yaşam dengesini sağlamak amacıyla esnek çalışma saatlerini haftalık çalışma süresiyle sınırlayan bir düzenleme yapılmasını, zorunlu olarak kısmi süreli çalışan milyonlarca işçi için tam zamanlı çalışmanın bir hak olarak tanınmasını, İş Kanunlarında emeği kendi içerisinde bölen düzenlemelerin yer almadığından emin olunmasını ve ulusal düzeydeki tüm kurulların Avrupa Sosyal Modeline ve çerçeve anlaşmalarına tamamen uyumunun sağlanmasını önermiştir (ETUC, 2007).

Güvenceli esneklik kavramına yönelik eleştirilerin merkezini, artan esnekliğin güvencelerde bir artışa sebep olmadığına dair somut gerçeklikler oluşturmaktadır. Eski güvenlik biçimlerinin yerini "yeni" güvenlik biçimlerinin aldığı günümüzde bu yeni biçimlerin etkinlikleri sorgulanmaya muhtaçtır. İş ve gelir güvencesini içeren eski güvenlik biçimlerinin yerini yeteneklerin geliştirilmesinin, işsizlik yardımlarının çeşitlendirilmesinin, mesleki eğitim ve öğretime dayalı biçimlerin aldığı günümüzde güvence kavramı toplumsal boyuttan bireysel boyuta indirilmiş durumdadır. Bu endişeler UÇÖ tarafından da paylaşılmakta ve Örgüt, işgücü piyasasında esneklik ve güvence arasında denge kurulmasının, temelde güvencesizliğe neden olan esneklik olgusu karşısında güvencelerin geliştirilmesiyle sağlanabileceğini belirtmektedir (Sultana, 2013: 153).

## Güvencesiz Çalışmaya İlişkin Bazı Göstergeler<sup>4</sup>

Güvencesiz çalışma konusunda çeşitli verilerin yorumlanacağı bu bölümde, güvenceli esneklik kavramının iki farklı türünün tanımlandığı ve aynı zamanda sosyal demokrat refah rejimi kapsamında da değerlendirilen Danimarka ve Hollanda ile farklı refah rejimlerini temsil eden Almanya (muhafazakâr), İspanya (Güney Avrupa) ve Birleşik Krallık (kısmen liberal) örnekleri Türkiye ile karşılaştırılacaktır. Bu çerçevede ilk olarak işsizliğe ilişkin göstergeler değerlendirilecek (işsizlik, genç işsizliği ve uzun süreli işsizlik), bunu takiben çalışma süreleri, kısmi süreli ve geçici çalışmaya ilişkin göstergeler ele alınacaktır.

İncelenen içerisinde Almanya ve Türkiye bir kenara bırakılırsa 1995 yılından 2008 yılına kadar geçen süreç içerisinde işsizlik oranının düşüş gösterdiği, ancak krizle birlikte bu oranda ciddi artışların yaşandığı sonucuna ulaşılmaktadır. Almanya'da ise işsizlik oranı 1995-2005 yılları arasında yükselirken bu tarihten itibaren sürekli bir düşüş eğilimine girmiştir. Farklı bir eğilimin gözlemlendiği bir diğer ülke olan Türkiye'de 1995 yılında %7,6 olan işsizlik oranı bu tarihten itibaren çoğunlukla belirgin bir artış eğilimi göstermiştir. Kriz sonrası süreçte 2009 yılında %14 ile en yüksek düzeye ulaşan işsizlik oranı bundan sonra düşüş eğilimine girmişse de bugün itibarıyla Türkiye için hala çift haneli işsizlik oranlarından söz

<sup>4</sup> Bu başlık altında yapılan analizlerde 1 yıl ve daha fazla süre işsiz kalanları kapsayan uzun süreli işsizlik dışında kullanılan verilerin tamamı EUROSTAT veri tabanından alınmıştır. Uzun süreli işsizlerin sayısı ise Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (EİKÖ) veri tabanından sağlanmıştır.

edilmektedir. Türkiye'de işsizlik oranı, AB ortalamasının biraz altındadır. Buna karşın güvenceli esneklik modelinin örnek alındığı belirtilen Danimarka ve Hollanda modelleri ile karşılaştırıldığında ise Türkiye'de işsizliğin bu ülkelerden yaklaşık %3 oranında daha yüksek olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

İşsizlik oranları ile benzer bir eğilim genç işsizliği için de söz konusudur. Almanya'da genç işsizliği oranında 1995-2005 yılları arası dönemde artış, 2005-2014 döneminde ise düşüş söz konusudur. Türkiye'de ise genç işsizliği 1995 yılında %13,1 iken bu tarihten itibaren belirgin bir artış gösteren 2009 yılında krizin de etkisiyle %25'e kadar yükselmiştir. 2014 yılı itibariyle ülkemizde bu oran %17,9'dur. Türkiye'de genç işsizliğine ilişkin oranlar AB ortalamasıyla karşılaştırıldığında yaklaşık %4'lük bir düşüşün söz konusu olduğu görülmektedir. Buna rağmen Türkiye'de genç işsizliği güvenceli esneklik modellerinin örnek alındığı Danimarka ve Hollanda örneklerinden yaklaşık %5 yüksektir.

Çalışma kapsamında değerlendirilen ülkelerde işsizlik ve genç işsizliği oranlarına benzer bir eğilimin uzun süreli işsizlikte de söz konusu olduğu görülmektedir. Almanya örneğinde 1995 yılında 1 milyon 535 bin kişi uzun süreli işsiz iken bu sayı 2005 yılında 2 milyon 400 bine kadar çıkmış ve 2013 yılında ise 1 milyon 860 bine gerilemiştir. İspanya'da 1995 yılında yaklaşık 2 milyon olan uzun süreli işsizlerin sayısı 2008 yılına gelindiğinde 467 binlere kadar düşerken 2013 yılı itibariyle bu ülkede yaklaşık 3 milyon kişi uzun süreli işsiz durumundadır. Türkiye'de ise 1995 yılında 604 bin kişi uzun süreli işsiz durumunda iken 2005 yılında bu sayı 941 bine yükselmiş, 2008 yılına kadar düşüş eğilimi göstermiş 2013 yılında ise yeniden yükselerek 670 bin olarak kaydedilmiştir.

Haftalık ortalama çalışma sürelerine ilişkin göstergelere bakıldığında incelenen ülkelerin tamamında bu sürelerin 1995-2014 yılları arasını kapsayan yaklaşık 20 yıllık süreçte düşüş eğiliminde olduğu anlaşılmaktadır. Türkiye'ye ilişkin konuyla ilgili ulaşılan veriler 2008-2014 yılı arasını kapsamaktadır. Karşılaştırmalı bir inceleme yapıldığında Türkiye'nin, haftalık çalışma süreleri bakımından AB Ortalamasının 10, Danimarka'nın 14, Hollanda'dan ise 17 saat fazla sürelerle çalışmanın yapıldığı bir ülke durumunda olduğu anlaşılmaktadır.

Toplam istihdam içerisinde kısmi süreli çalışanların oranına bakıldığında 1995-2014 yılları arasında tüm ülkelerde genel itibariyle bir artış eğiliminin görüldüğü söylenebilir. Danimarka'da bu oran %21,4'ten %24,6'ya; Hollanda'da %37,6'dan %49,7'ye; Almanya'da %16'dan %26,5'e; İspanya'da %7,2'den %15,8'e; Birleşik Krallıkta %23,2'den %25,3'e ve Türkiye'de ise 2008 yılında %8,7'den 2014 yılında %11'e bir yükseliş söz konusudur. Türkiye'ye ilişkin bu veri karşılaştırmalı olarak incelendiğinde ülkemizde toplam istihdam içerisinde kısmi süreli çalışanların oranının AB ortalamasının, Danimarka'nın ve Hollanda'nın oldukça gerisinde olduğu görülmektedir.

Geçici istihdam, 1995-2014 yılları arasında tüm ülkelerde en çok tartışılan güvencesiz çalışma biçimlerinden biri olmuştur. Bu tartışmalar 2008 Krizinden itibaren iyiden iyiye hızlanmıştır. Danimarka'da 1995 yılında 284 bin kişi geçici

çalışan durumunda iken bu sayı krize kadar düşüş eğilimine girmiş, ancak krizden sonra yeniden artarak 207 bin kişiye ulaşmıştır. Diğer yandan Hollanda'da 1995 yılında 600 binler düzeyinde olan geçici çalışanların sayısı bugün itibariyle 1 milyon 446 binler düzeyindedir. Almanya'da geçici çalışanların sayısı 1995 yılında 3 milyon 285 binler düzeyinde iken kriz döneminde 5 milyona kadar yaklaşmıştır. Bugün itibariyle Almanya'da 4 milyon 500 binden fazla insanın geçici olarak istihdam edildikleri belirtilmektedir. Yine İspanya örneğinde 1995 yılında 3 milyon 256 bin kişi olan geçici çalışanların sayısı 2005 yılında 5 milyonu aşmış, günümüzde ise 3 milyon 500 binler düzeyine gerilemiştir. Birleşik Krallıkta ise 1995 yılında 1 milyon 498 bin kişi olan geçici olarak istihdam edilenlerin sayısı içinde bulunduğumuz dönemde çok düşük bir artış göstererek 1 milyon 580 binlere kadar yükselmiştir. AB üyesi ülkelerde yaşanan artış, bu ülkelerin demografik eğilimleri ile birlikte düşünüldüğünde daha anlamlı hale gelmektedir. Gerçekten nüfus artış hızının düşük olduğu ve hatta kimi zaman negatif eğilim aldığı bu ülkelerde gerek geçici istihdam ve gerekse de kısmi süreli istihdam giderek hâkim çalışma biçimi alma yolunda ilerlemektedir. Diğer yandan Türkiye'de ise 2008 yılında 1 milyon 438 bin olan geçici çalışanların sayısı 2014 yılı itibariyle 2 milyon 201 bin kişi düzeyindedir. Türkiye'de henüz özel istihdam bürolarına geçici iş ilişkisi verilmemesine karşın kaydedilen bu rakam dikkat çekicidir.

İncelenen ülkelerde geçici olarak çalışanların bu istihdam biçimini tercih etme gerekçeleri incelendiğinde Almanya dışındaki örneklerde sürekli bir iş bulamama sorununun ön plana çıktığı açıkça görülmektedir. 2014 yılı verilerine göre Danimarka'da geçici çalışanların %53,5'i, Hollanda'da %44,4'ü, İspanya'da %91,5'i ve Türkiye'de ise %83,6'sı geçici çalışmayı sürekli bir iş bulamadıkları gerekçesiyle tercih etmektedirler. Bu anlamda Türkiye'de geçici statüde çalışan işçiler için bu çalışma biçiminin bir tercih değil zorunluluk olduğu açıkça söylenebilir. Ayrıca Türkiye'de kaydedilen oran, %62,2 olarak kaydedilen AB ortalamasının da oldukça üzerindedir. Bunun yanında Türkiye'de geçici çalışma gerekçesi sürekli iş bulamama sorunu olanların oranı, güvenceli esneklik modelinin örnek alındığı Hollanda'nın neredeyse %40, Danimarka'nın ise %30 üzerindedir. Diğer yandan Almanya'da ise 2009 yılına ait veriler geçici çalışmanın tercih edilmesinin asıl gerekçesinin %61,1 ile eğitim olduğu göstermektedir.

Kısmi çalışma konusunda incelenen ülkelerde ortaya çıkan asıl gerekçe ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu anlamda Danimarka'da kısmi süreli çalışmanın tercih edilmesinin asıl gerekçesi %41,8 ile eğitim iken Birleşik Krallıkta %32,8, Hollanda'da %28,9 ve Almanya'da %23,9 ile bakım hizmetleri, İspanya'da ise %64 ile tam zamanlı iş bulamama sorunu öne çıkmaktadır. Öte yandan konuyla ilgili Türkiye için kaydedilen verilerin sağlıklı olmadığı da görülmektedir. Gerçekten incelenen ülkelerde kısmi süreli çalışmanın gerekçesinde eğitim, bakım hizmetleri, ailevi ve kişisel gerekçeler, hastalık veya engellilik ve tam zamanlı iş bulamama gibi gerekçelerin dışında "diğer" gerekçelerin varlığından söz edenlerin oranı %15'ler düzeyinde kalırken Türkiye'de bu oran yaklaşık %70'ler düzeyindedir. Geriye

kalanlar içerisinde ise ilk sırayı %8,5 ile tam zamanlı iş bulamama alırken bunu %8,1 ile eğitim, %6,2 ile bakım hizmetleri, %4,9 ile ailevi ve kişisel gerekçeler ve %2,7 ile hastalık veya engellilik takip etmektedir.

## Türkiye’de Güvencesiz Çalışma

Dünya geneliyle benzer şekilde Türkiye’de güvencesiz çalışma, neo-liberal ekonomi politikalarına geçişle birlikte yaygınlaşmıştır. Bu anlamda güvencesiz çalışma, sermaye birikim rejiminde yaşanan dönüşümün bir sonucudur. 24 Ocak 1980 Kararları ile başlayan ve emeğin bireysel ve toplumsal maliyetini asgari düzeye indirmeyi hedefleyen bu süreçte kuralsızlaştırma ve sosyal güvencesizlik, Türkiye ekonomisini uluslararası işbölümüyle eklemlenmesini sağlayacak temel araçlar olarak gündeme gelmiştir (Yücesan Özdemir ve Özdemir, 2008: 65-70).

Türkiye’de sermaye birikimi, ölçek ekonomilerine ya da teknolojik üstünlüklere değil, emek yoğun üretime ve düşük ücretlere dayanmaktadır. Bu birikim rejiminin uygulanabilir kılınması, eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerinde gerçekleştirilen yeniden yapılanmalarla ve emeğin toplumsal konumunu geriletmeye yönelik diğer düzenlemelerle sağlanmıştır (Öztürk ve Öztürk, 2014: 89).

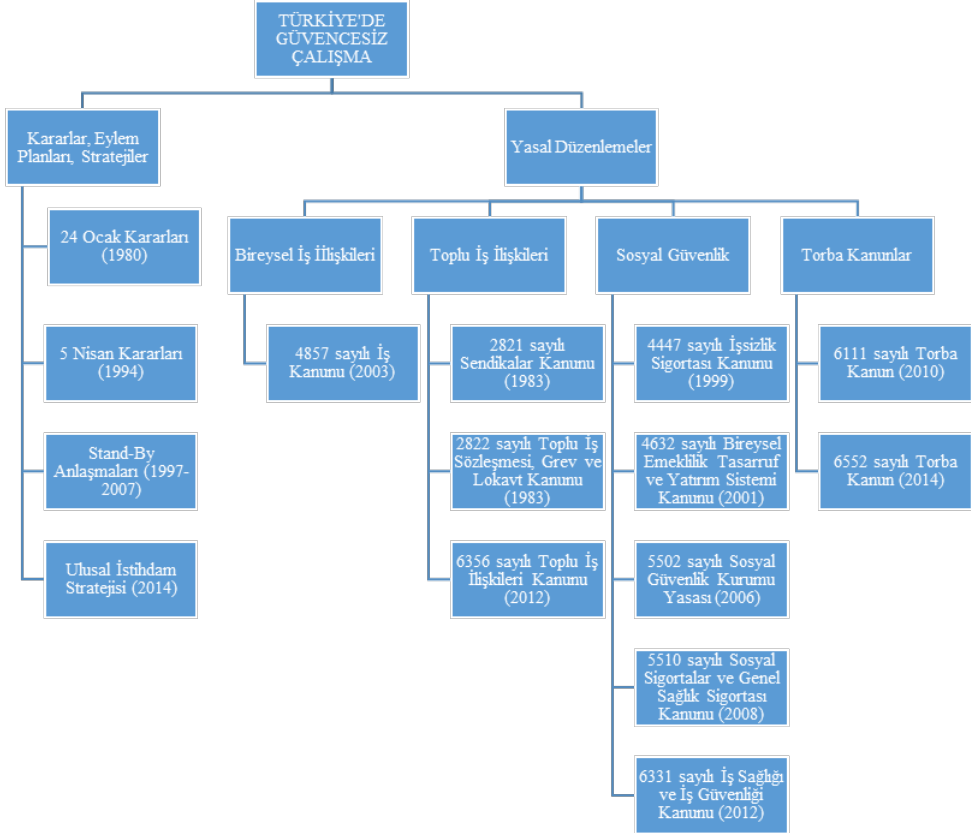
İşgücü piyasasında esneklik için gösterilen iki temel gerekçe, işgücü piyasasında var olduğu belirtilen yapısal sorunlar ve piyasanın yeterince “*esnek*” olmadığına dair görüşlerdir. Bu görüşlerin kaynağı, EİKÖ’nün işgücü piyasası katılıklarına dair çalışmasıdır. Bunun yanında Türkiye’de yakın tarihte “*esneklik*” adı altında yürürlüğe konulan işgücü piyasası politikalarının ortak özelliği sermayenin rekabet gücünü artırmak adına her geçen gün yeni güvencesiz çalışma biçimlerini meşrulaştırmak olmuştur. Anılan politikaların bir diğer özelliği de dünyadaki örnekleriyle benzer şekilde esnekliğe dair sürecin sınırsız niteliğidir. Gerçekten ülkemizde işgücü piyasasında esnekliğin sağlanması ve rekabetin korunması adı altında yürürlüğe konulan politikalar her geçen yıl “*güncellenmekte*” ve “*işgücü piyasası katılıkları*” gerekçesinin ardına sığınarak emeği sahip olduğu haklardan uzaklaştıracak yeni uygulamaların adımları atılmaya çalışılmaktadır.

Türkiye’de güvencesiz çalışmanın gelişimi incelendiğinde iki katmanlı bir yapının varlığından söz edilebilir. Bu katmanlardan ilki, kararlar, eylem planları ve stratejiler iken ikinci katmanı ise bunlara göre şekillenen yasal değişikliklerdir. Aşağıda Türkiye’de güvencesiz çalışmanın gelişimi bu açıklamadan hareketle sınıflandırılmıştır<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Buradaki sınıflandırma, yasal düzenlemelerin hangi alanı daha fazla etkilediği düşüncesi temel alınarak yapılmıştır. Ancak bu, anılan düzenlemelerin etkilerinin yalnızca belirtilen alanla sınırlı kaldığı anlamına gelmez. Örneğin 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, yalnızca sosyal güvenliği değil bireysel iş ilişkilerini de etkileyen bir niteliğe sahiptir. Benzer şekilde 6331 sayılı İş Sağlığı ve İş Güvenliği Kanunu da hem sosyal güvenliği, hem toplu iş ilişkilerini hem de bireysel iş ilişkilerini etkilemektedir. Diğer yandan Torba Kanunlar ise bu

Şekil: Türkiye’de Güvencesiz Çalışma



Şekilde görüldüğü gibi Türkiye’de güvencesiz çalışmanın gelişimi, 1980 yılından bugüne kadar geçen yaklaşık 35 yıllık bir süreyi kapsamaktadır. Bu süreçte Türkiye’de güvencesiz çalışmayı meşrulaştıran yasal düzenlemelerin hazırlanması noktasında bazı önemli tarihler bulunmaktadır. Bunlardan ilki, hiç şüphesiz 24 Ocak 1980 Kararlarıdır. Bu kararlar, Türkiye’nin neo-liberal dönüşümünü başlatan sürecin ilk aşaması olarak değerlendirilmektedir.

Boratav (2007: 147-148), 24 Ocak 1980 Kararlarının üç temel özelliği olduğunu belirtmektedir. Bunlar; devalüasyonlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi aracılığıyla fiyat denetimlerinin kaldırılması, Uluslararası Para Fonu (UPF) ve Dünya Bankası (DB) tarafından dayatılan “yerli sermayenin emeğe karşı güçlendirilmesini hedefleyen yapısal uyum perspektifi” ve askeri denetim altında şekillenen

alanların neredeyse tamamını etkileyen bir niteliğe sahiptirler. Çalışmanın kapsamında bu düzenlemelerin tamamının güvencesiz çalışma ile olan ilişkisinin incelenmesi mümkün olmadığından bu başlık altında yalnızca bazı çarpıcı örnekler yer verilmiştir.

emek aleyhtarlığıdır. 24 Ocak 1980 Kararları ve 12 Eylül 1980 Darbesi ile şekillenen askeri denetim altında şekillenen emek aleyhtarlığı, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda yer alan çeşitli hükümlerde kendisini açıkça göstermiştir. 24 Ocak 1980 Kararlarının işgücü piyasasına yansımaları, kamu işletmelerinin özelleştirilmesi aracılığıyla devletin işveren rolünün dönüşmeye başlaması ve reel ücretlerin baskı altına alınması olmuştur<sup>6</sup>. 24 Ocak 1980 Kararlarından başlayarak kurulan emek aleyhtarı rejimin yarattığı baskı ortamı, 1989 yılında yaşanan Bahar Eylemlerine ve Zonguldaklı maden işçilerinin Ankara Yürüyüşüne zemin hazırlamıştır. 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren kamu iktisadi teşebbüslerinin “verimsizliği” gerekçesiyle başlayan özelleştirme sürecine, buna eşlik eden işgücü maliyetlerinin düşürülmesine yönelik politikalara ve 2822 sayılı Kanunla tanımlanan Yüksek Hakem Kurulu aracılığıyla sendikal hakların kullanımının imkânsız kılınmasına karşı yükseliş gösteren Bahar Eylemleri ve Zonguldaklı maden işçilerinin Ankara Yürüyüşü 24 Ocak 1980 Kararları ile başlayan neo-liberal dönüşüme karşı işçi sınıfının verdiği ilk güçlü tepki olarak değerlendirilmektedir.

Aynı yıl yaşanan kriz nedeniyle yaşama geçirilen 5 Nisan 1994 Kararları, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesini, sosyal güvende “*kamu yükünün hafifletilmesini*” ve “*aktüeryal dengenin sağlanmasını*” hedeflemiştir. Bu durumun bir sonucu olarak özel sağlık sigortasının yaygınlaştırılması, bireysel emeklilik sisteminin tanımlanması ve tarımda sübvansiyonların kaldırılması 5 Nisan 1994 Kararlarının üç ana boyutunu oluşturmuştur (Yentürk ve Kepenek, 2009: 583-584).

5 Nisan 1994 Kararlarında tanımlanan boyutlardan ikisi, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile yaşama geçirilmiştir. 4447 sayılı Kanun, işsizlik sigortası sistemini uygulamaya geçiren yasal düzenleme olmasının yanı sıra, sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerini arttırma ve giderlerini azaltma yoluyla sistemin ekonomik sürdürülebilirliğini düzenleme amacını taşıyan unsurları da içermektedir. Kanunun kabulünü takiben dönemin hükümeti DB'ye bir niyet mektubu sunarak 4447 sayılı Kanunun uzun süreli sosyal güvenlik reformunun başlangıcı olduğunu vurgulamıştır. Reform sürecinin hedefleri ise kamu dağıtım sisteminin finansal sürdürülebilirliğini sağlamak, sosyal güvenlik kuruluşları arasında koordinasyonu ve uyumu inşa etmek ve özel emeklilik sistemlerinin yaygınlaştırılması için gerekli yasal düzenlemeleri gerçekleştirmek biçiminde sıralanmıştır. Bu hedeflerden üçüncüsü, işsizlik sigortasının kurulmasından iki yıl sonra gerçekleştirilmiş ve 2001 yılında 4632 sayılı Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu kabul edilmiştir (Yenimahalleli Yaşar, 2011: 178).

<sup>6</sup> 1978-1979 yılı ortalamasında 13.699 milyon dolar olan borç yükünün 1988 yılında 40.722 milyon dolara çıkması, buna bağlı olarak dış borç yükünün GSMH içindeki payının %20,7'den %37,1'e çıkması, sanayi sektöründe reel ücret endeksinin tüketici fiyatlarına göre 1978-1979 yılı değerleri 100 olarak alındığında %67,5'e düşmesi ve sanayi sektöründe ücretlerin payının 1978-1979 yılı ortalamasında %37,2 iken 1988 yılında %15,4'e düşmesi bu açıklamayı somutlaştıran göstergelerden yalnızca bazılarıdır (Boratav, 2007: 159 ve 163).



2001 Krizi sonrası süreçte Türkiye ekonomisinin yönetimi, 2007 yılına kadar neredeyse tamamen UPF ve DB tarafından hazırlanan programlar aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Anılan kurumların salık verdikleri reform uygulamaları işgücü maliyetlerinin düşürülmesi ve bütçe harcamalarının sıkı bir şekilde denetlenmesi amacını gütmüşlerdir. Bu reformlar, aynı zamanda işsizliğin azaltılması ve yeni işlerin yaratılması için de tek çare olarak sunulmuştur (Yücesan-Özdemir ve Özdemir, 2008: 143). Buna karşın anılan dönem, bu süreçte ekonomik büyümenin faktör verimliliğiyle değil işçi başına daha uzun çalışma süreleriyle gerçekleştirilmesi nedeniyle *“istihdam yaratmayan büyüme”* kavramı ile somutlaşmıştır (Şahin, 2014: 47).

2003 yılında kabul edilen 4857 sayılı İş Kanunu, Türkiye’de güvencesiz çalışmanın yaygınlaşması bakımından en önemli dönüm noktalarından biridir. Bu Kanun, Yücesan-Özdemir ve Özdemir’in (2008: 107-108) deyişiyle, *“esneklik ve insan kaynakları yönetimi söylemleri ile uyumlu olarak hazırlanan, emeği üretim maliyeti biçiminde hesaplanabilir basit bir metaya indirgeyen neo-liberal iktisat söylemi ve neo-liberal emek-sermaye tabanlı ile uyumlu”* bir düzenlemedir. Türkiye ekonomisinin küresel ekonomiyle eklenmesi amacıyla çıkartılmış bir yasal düzenleme olan 4857 sayılı Kanunla ortaya konulan *“çalışanı değil sermayeyi korumak”* düşüncesi, Türkiye işgücü piyasasının sayısal esneklik başta olmak üzere neredeyse tüm esneklik türleri ile *“bütünleşmesini”* sağlamıştır (Erdut, 2003: 145-146).

Güvencesiz çalışmanın 4857 sayılı İş Kanunu ile meşrulaştırılmasının ardından sıra sosyal güvenlik alanının bu çerçevede düzenlenmesine gelmiştir. 4447 ve 4632 sayılı Kanunlar ile ilk emareleri görülen sosyal güvenlik alanının güvencesizleştirilmesi süreci, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun kabulüyle yeni bir aşamaya gelmiştir. 5502 sayılı Kanun ile sosyal güvenliği *“tek çatı”* altında toplayan, 5510 sayılı Kanunda ise sigortalılığı iki ayrı kola ayıran bu sürecin asıl önemi, 4857 sayılı İş Kanununda tanımlanan esnek çalışma biçimlerinin sosyal güvenlik alanında da meşrulaştırılması olmuştur (Yenimahalleli Yaşar, 2011: 180-181).

2008 yılından itibaren Türkiye’de güvencesiz çalışmanın yeni biçimlerinin tanımlandığı, mevcut biçimlerinse daha yaygın biçimde uygulandığı bir aşamaya geçilmiştir. Bu aşamaya geçişin temel gerekçesi 2008 Krizidir.

## Kriz Sonrası İşgücü Piyasası Esnekliği Tartışmaları

2008 Krizi, dünyada ve Türkiye’de yeni esneklik stratejilerinin yürürlüğe sokulması için bir araç olarak kullanılmıştır. Bu süreçte ülkemizde bir yandan sosyal güvenlik alanında işverenlerin mali yükümlülükleri azaltılıp bu kesimin İşsizlik Sigortası Fonundan bir *“yatırım aracı”* olarak yararlanmasına yönelik tartışmalar ön plana çıkartılırken, diğer yandan kıdem tazminatı fonu, bölgesel asgari ücret, özel istihdam bürolarına geçici iş ilişkisi yetkisinin verilmesi gibi yeni esneklik biçimleri gündeme getirilmiştir.

Türkiye örneğinde 2014 yılında UİS ile somutlaşan yeni esneklik taleplerinin ve güvencesiz çalışmanın yaygınlaşmasının kökleri, 2008 Krizi sonrası süreçte sermaye sınıfından gelen taleplere dayanmaktadır. Bu talepler içerisinde, 2009 yılının Temmuz ayında yayınlanan, “*TİSK, TOBB ve TÜSLAD’ın Esneklik Konusundaki Ortak Görüş ve Önerileri*” başlıklı metinde dile getirilen hususlar, daha sonra UİS’de de gündeme gelmesi bakımından önem taşımaktadır.

Hızlanan küreselleşmenin, ivmesi sürekli yükselen teknolojik gelişmelerin ve piyasalarda keskinleşen rekabet şartlarının işletmeleri değişen koşullara hızla uyum sağlamaya mecbur tuttuğu gerekçesiyle hazırlanan metinde, 4857 sayılı İş Kanunu ile tanımlanan işgücü piyasası esnekliği biçimlerinin yeterli olmadığı belirtilmekte ve kanunda “*işletmelerin korunması ilkesi*” nin göz ardı edildiği ileri sürülmektedir. Metinde ayrıca yeni esneklik türleri karşısında emeğin “*korunması*” amacıyla güvenceli esneklik kavramına da vurgu yapılmaktadır. Metnin ilerleyen bölümlerinde 4857 sayılı İş Kanununda tanımlanan esneklik türleri istihdamın ve rekabet gücünün artırılması yönünden “*engelleyici*” ve “*sınırlı*” görülmekte ve “*yeni*” öneriler dile getirilmiştir. Bu öneriler; taşeron işçiliğine ilişkin “*kısıtlayıcı*” şartların yeniden düzenlenmesi, özel istihdam bürolarına geçici iş ilişkisi yetkisinin verilmesi, belirli süreli iş sözleşmeleri konusundaki düzenlemelerin yeniden ele alınması, kısmi süreli çalışmayı güvenceli esneklik bağlamında düzenleyecek çalışmaların yürütülmesi, çağrı üzerine çalışmanın işverenleri bu yöntemi kullanmaya teşvik edecek şekilde güncellenmesi gibi konular üzerine yoğunlaşmaktadır.

Her bakımdan emek aleyhtarı olarak değerlendirilebilecek bu metinde sunulan gerekçeler, bundan önceki dönemlerde sermaye sınıfı tarafından yeni işgücü piyasası esnekliği talepleri konusunda dile getirilenlerden farklı değildir. Metinde, Türkiye’de emeğin güvencesizleştirme sürecini derinleştiren ve işçiyi değil işletmeyi koruma amacını güden 4857 sayılı İş Kanununun “*işletmeleri korumadığının*” iddia edilmesi de hayli ilginçtir. Ayrıca metinde taşeron işçiliğine dair uygulamanın “*kısıtlayıcı*” niteliğine vurgu yapılması da ülke gerçeklerinden tamamen uzak bir yaklaşımı ifade etmektedir.

2010 yılının son aylarında hazırlıkları başlayıp 2011 yılının Şubat ayında kabul edilen 6111 sayılı Torba Kanun, gerek kamu sektöründe ve gerekse de özel sektörde güvencesiz çalışmanın yaygınlaştırılmasının araçlarından bir diğeri olmuştur. Sosyal diyalog mekanizmaları işletilmeden yasalaşan, öngördüğü “*krizle mücadele*” politikalarıyla güvencesiz çalışmanın yaygınlaşmasına aracılık eden bu düzenleme için Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) ve Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) öncülüğünde dönemin Cumhurbaşkanıya onaylamama çağrısı yapılmışsa da bu çağrı etkili olmamıştır (DİSK, 2011).

UİS öncesinde tartışmaya açılan bir diğer metin de Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından 2011 yılının Mayıs ayında yayınlanan “*Türkiye’de İşgücü Piyasası Sorunları ve Çözüm Önerileri*” başlıklı araştırma raporudur. Raporda Türkiye işgücü piyasasının “*yapısal özellikleri*”; hızlı nüfus artış hızına bağlı olarak

büyüyen genç nüfus, kadın işgücüne katılım oranının düşüklüğü, lise altı eğitilmişlerin toplam işgücünün yarısından fazlasını oluşturması, istihdamın sektörel dağılımında tarım sektörünün payının yüksek olması, yaygın kayıt dışılık ve istihdam oranının %40'lar düzeyinde konumlanmış olması biçiminde belirlenmiştir. Bu özelliklere bağlı olarak şekillenen yapısal sorunlar ise işgücü maliyetlerinin yüksekliği, işgücü düzenlemelerinin katılığı, çalışma sürelerinin uzunluğu ve beşeri sermayeye ilişkin sorunlar biçiminde sıralanmıştır. Raporda, *"İşsizliğe Yönelik Politikalar"* başlığı altında birtakım önerilere de yer verilmiştir. Bu öneriler, işgücü piyasası düzenlemelerinin yeniden ele alınması, haftalık ortalama çalışma sürelerinin kısıtlanması, bölgesel asgari ücrete geçilmesi, sosyal güvenlik katkılarının düşürülmeye devam edilmesi ve beşeri sermayenin *"oluşturulması"* ve geliştirilmesidir.

Maliye Bakanlığı Strateji ve Geliştirme Başkanlığı tarafından hazırlanan rapor, güvencesiz çalışmanın meşrulaştırılmasının ve yaygınlaştırılmasının yolunun açılmasının bir aracı olarak değerlendirilebilir. Türkiye işgücü piyasasının *"yapısal özellikleri"* ve buna bağlı olarak şekillenen *"sorunlar"* için getirilen çözüm önerileri, sermaye sınıfı lehine bir yaklaşımı temsil etmekte ve büyük ölçüde TİSK, TOBB ve TÜSİAD tarafından hazırlanan metinle örtüşmektedir.

Sıralanan tüm bu belgeler, Türkiye işgücü piyasasının yeterince esnek olmadığını temel almaktadır. Oysa Türkiye işgücü piyasası hali hazırda yüksek kayıt dışı istihdam oranı nedeniyle zaten oldukça esnek bir yapıya hâkimdir. Kayıt dışılığın yaygın olduğu sektörlerde, kayıt dışılığın ötesinde bir kuralsızlık hali söz konusudur. 4857 sayılı İş Kanunu ile tanımlanan esnek çalışma biçimlerinin oranı gün geçtikçe artmaktadır. Hatta bunun yanında, yasalarda tanımlanmamış esnek çalışma biçimleri dahi ülkemizde uygulama alanı bulmaktadır (Sapancalı, 2008: 20).

İş sağlığı ve güvenliği, Türkiye'de güvencesiz çalışma bakımından en önemli alanı oluşturmaktadır. Bu durumun temel gerekçesi, iş sağlığı ve güvenliğinde alınmayacak her önlemin her geçen gün daha çok sayıda emekçinin yaşama hakkının elinden alınması sonucunu doğuracak olmasıdır. Buna karşın 2012 yılının Haziran ayında kabul edilen 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu var olan sorunların derinleşmesi sonucunu doğurmuştur. Düzenleme ile alan piyasaya açılmış, meslek odaları ve birlikleri piyasanın birer aktörü haline getirilmiş ve sendikaların iş sağlığı ve güvenliği alanında etkili olmaları engellenmiştir. Bu anlamda iş sağlığı ve güvenliği alanı, işverenlerin küresel kapitalist sistemlere rekabet edebilmeleri ve birikim sağlayabilmeleri açısından ucuz işgücünü ve düşük işletme maliyetleriyle üretim yapabilmelerinin aracı olmuştur (Güneş, 2014: 78 ve 81).

1982 Anayasasını takip eden süreçte kabul edilen ilk yasal düzenlemeler olması nedeniyle *"Darbe Kanunları"* olarak adlandırılan 2821 ve 2822 sayılı Kanunların değiştirilmesi, uzun süre Türkiye'de işgücü piyasasına ilişkin tartışmaların merkezinde yer almıştır. Tartışmalar sonrasında, *"çeşitli uluslararası kaynakları ve normları dikkate aldığı belirtilerek"* hazırlanan 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu, sendikal özgürlükler açısından yeterli güvenceyi

getirmemiş, örgütlenme hakkını uluslararası düzenlemelere uygun olarak teminat altına almamış ve sosyal politikaları etkileyecek örgütlü bir gücün ortaya çıkmasını da desteklememiştir. Bu anlamda Kanun ile yapılan neo-liberal ekonomi politikalarına işlerlik kazandıracak bir toplu iş ilişkileri sisteminin kurulması olmuştur (Yorgun, 2013: 371-372).

Güvencesiz çalışma konusunda Türkiye’de en güncel tartışma alanlarından birini Eylül 2014 tarihinde yürürlüğe giren 6552 sayılı Torba Kanun oluşturmaktadır. Bu Kanun, başlangıçta Soma Katliamı sonrası süreçte gelişen tepki sonucunda maden işçilerinin haklarını düzenlemek amacıyla hazırlanmış bir taslak olarak tanımlanmış, ancak daha sonra yapılan eklemelerle tek bir kanun ile 44 farklı kanunda değişikliğe gidilmiştir. Kanunun reklamı maden işçilerinin çalışma sürelerinin haftalık en fazla 36 saatle sınırlanacağı yönündeki ibareyle yapılmıştır. Ancak bu ibare maden işçilerinin haftalık çalışma sürelerini değil, yer altındaki haftalık çalışma sürelerini 36 saatle sınırlamıştır. Bunun dışında maden işçilerinin haftalık çalışma süreleri 4857 sayılı İş Kanununda öngörüldüğü şekliyle 45 saattir (Özveri, 14 Haziran 2014). Öte yandan Kanunun yasalaşma sürecinde muhalefet partileri tarafından ısrarla talep edilen maden işletmelerinde “yaşam odalarının” kurulması talebi ise iktidar partisinin oylarıyla reddedilmiştir<sup>7</sup>.

## Ulusal İstihdam Stratejisi

ÜİS, tartışmaları 2009 yılından bu yana devam eden, hakkında zaman içerisinde çeşitli taslak programlar hazırlanmış<sup>8</sup> ve çeşitli aşamalardan geçerek 30 Mayıs 2014 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanmış belgenin adıdır. Strateji, Türkiye işgücü piyasası için 2014-2023 yıllarını kapsayacak şekilde 10 yıllık bir perspektif sunmaktadır. Sunuş bölümünde Stratejinin amaçları Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı tarafından işgücü piyasasının yapısal sorunlarını çözmek, orta ve uzun vadede büyümenin istihdama katkısını artırmak ve işsizlik sorununa kalıcı çözümler geliştirmek biçiminde sıralanmıştır. Ayrıca aynı bölümde Stratejinin UÇÖ’nün 122 sayılı İstihdam Politikası Sözleşmesi ile Avrupa İstihdam Stratejisini esas alarak hazırlandığı da belirtilmiştir.

<sup>7</sup> Bu çalışmanın yazım sürecinde maden işletmelerinde yaşam odalarının kurulmasına dair hüküm, TBMM tatile girmeden çok kısa bir süre önce yasalaşmıştır. Ancak yasalaşma, yaşam odalarının ivedilikle kurulacağı anlamına gelmemektedir. Gerçekten ilgili madde ile yaşam odalarının teknik özelliklerine dair usul ve esasların ÇSGB tarafından 1 yıl içerisinde çıkartılacak bir yönetmelikle belirleneceği dile getirilmektedir (Sendika.org, 4 Nisan 2015).

<sup>8</sup> 2009 yılında ön çalışmaları başlayan ÜİS, istihdam alanında uzman akademisyenler ile kamu görevlilerinin katılımıyla oluşturulan “İstihdam Danışma Kurulu” tarafından hazırlanmıştır. ÜİS ile ilgili ilk kapsamlı taslak 2012 yılının Şubat ayında “Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağı (2012-2023)” başlığı ile yayınlanan belgedir. Bu belge üzerinde yoğun tartışmalar yapılmış, işçi sendikaları belgede tanımlanan politika eksenlerine büyük ölçüde karşı çıkmışlardır. Buna rağmen taslak, ciddi değişiklikler yapılmaksızın ve özü korunarak 2014 yılının Mayıs ayında kabul edilmiştir.

## Stratejinin Yapısı

Stratejinin Giriş bölümünde Türkiye işgücü piyasasına dair yaklaşım açıklanmakta ve 2000’li yıllarda yaşanan büyüme eğiliminin istihdamda artışı ve işsizlikte düşüşü sağlamadığı dile getirilmektedir. Bu durumun gerekçesi olarak Türkiye işgücü piyasasının “yapısal sorunlarına” vurgu yapılmakta ve 2008-2009 Krizinin yapısal sorunlarla mücadeleyi engellediği belirtilmektedir. Bu bağlamda Türkiye’de 2009 yılında işsizlik oranının yaşanan %4’lük artış ile %14’e çıkmasının kriz nedeniyle yaşanan konjonktürel bir durum olduğu iddia edilmekte ve kriz sonrası süreçte sağlanan istihdam teşviklerinin ve kısa çalışma benzeri uygulamaların işgücü piyasasında toparlanmayı sağladığı söylenmektedir. Ancak bu toparlanmanın yapısal sorunların çözümü için yeterli olmaması sebebiyle Türkiye işgücü piyasasının ciddi reformlara ihtiyacı olduğu belirtilmektedir. Strateji, bu ihtiyaçtan yola çıkarak dört temel politika ekseninde hazırlanmıştır. Bunlar; eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, işgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması, özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması ve istihdam sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesidir<sup>9</sup>. Bu politika eksenlerinin yanında Strateji metninde farklı sektörlerle ilişkin özel analizler de yer almaktadır.

Stratejinin Makroekonomik Çerçeve başlığında Türkiye işgücü piyasasının genel görünümüne ve sorunlara yer verilmiştir. Buna göre istihdamın sektörel dağılımında tarım sektörü aleyhine ve hizmetler sektörü lehine yaşanan dönüşüm, kayıt dışı istihdam, genç nüfusun toplam nüfusa oranının yüksekliği, işgücüne katılım ve istihdam oranının gelişmiş ülkelerin gerisinde kalması ve kadınlarda bu oranların çok daha düşük olması, işgücünün niteliğinin düşüklüğü, işgücü piyasasının katılıkları ve işgücü maliyetlerinin yüksekliği ve işgücü piyasası göstergelerinin bölgelere göre farklılık göstermesi bu alanda dikkat çekilen konulardır. Stratejide yukarıda kısaca özetlenen bu yapısal özellikler karşısında istihdamın artırılması için yapılması gerekenler büyümenin sürdürülebilirliği ve istihdamın büyüme esnekliğinin yükseltilmesi hedefi ortaya konmuştur.

Stratejide Türkiye’de işsizliğin doğal işsizlik seviyesine geriletilebilmesi ve çalışma barışının korunması suretiyle istihdamın geliştirilebilmesi amacıyla istikrarlı ve yüksek büyümenin sağlanması, büyümenin istihdam etkisinin artırılması ve kayıt dışılığın azaltılması konuları ön plana çıkartılmıştır. İstikrarlı ve yüksek büyümenin sağlanması, Avrupa İstihdam Stratejisiyle uyumlu olarak makroekonomik istikrar, beşeri sermayenin geliştirilmesi, teknolojik yenilik, fiziki altyapı ve kurumsal kalite ile ilişkilendirilmiştir. Büyümenin istihdam etkisinin artırılması konusunda ise gündem, eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi yoluyla işgücü piyasasının yapısal sorunlarına çözüm aranmasıdır. Diğer yandan kayıt dışılığın azaltılmasında ise çok boyutlu bir yaklaşım benimsenmiş ve kayıtlı sektörlerin güçlendirilmesi,

<sup>9</sup> Bu çalışmada ağırlıklı olarak UİS’in temel politika eksenlerinden işgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması bağlamında bir güvencesiz çalışma değerlendirmesi yapılmıştır.

kayıt dışı istihdamın engellenmesi, kayıtlı sisteme girişlerin artırılması, kayıtlı istihdam konusunda farkındalığın artırılması ve yabancı kaçak işçiliğinin önlenmesi hususları vurgulanmıştır.

Somut olarak 2023 yılı itibarıyla işsizlik oranının %5'e, tarım dışı sektörde kayıt dışı istihdam oranının %15'in altına indirilmesinin ve istihdam oranının %55 düzeylerine yükseltilmesinin öngörüldüğü UİS'in temel ilkelerinin bütüncül yaklaşım, fırsat eşitliği, insanı değil işi korumak, işverenler üzerine ek yük getirilmemesi, sosyal diyalogun esas alınması ve özendirici yaklaşım olduğu belirtilmiştir.

Strateji metninde sıkça vurgulansa da işçi sendikaları tarafından yapılan açıklamalar stratejinin hazırlanma sürecinde sosyal diyalog mekanizmalarının işletilmediğini açıkça göstermektedir. Aksine Strateji, sermaye sınıfının ve onun örgütlerinin taleplerini karşılar bir niteliğe sahiptir. Her ne kadar işçi sendikaları UİS'in hazırlık sürecinde düzenlenen Çalıştaylara katılmışlarsa da UİS kapsamında yapılması planlanan düzenlemelerin sendikalar tarafından kabul edilmediği bilinmektedir. Benzer şekilde işçi sendikaları, 2013 yılında düzenlenen Çalışma Meclisi toplantılarında da tanımlanması planlanan yeni güvencesiz çalışma biçimlerine karşı çıkışlarını açık bir şekilde dile getirmişlerdir. Bunun yanında 2009 yılından itibaren yapılan Çalıştaylarda AB ülkelerinde ulusal düzeyde faaliyet gösteren başlıca sosyal diyalog kurumlarından biri olan Ekonomik ve Sosyal Konseyin Türkiye'de geçmişten günümüze var olan pasif konumunun UİS'in hazırlanması sürecinde devam etmesi ve Konseyin devre dışı bırakılmış olması ciddi şekilde eleştirilmiştir. Gerçekten bu süreçte Konsey, sosyal diyalog mekanizmalarının işletilmesi için hiçbir şekilde kullanılmamış ve adeta yok sayılmıştır (Çelik, 2012: 21).

## Güvencesiz Çalışmanın Meşrulaştırılması Ya da İşgücü Piyasasında Güvence ve Esnekliğin Sağlanması<sup>10</sup>

UIS’in güvencesiz çalışma ile doğrudan ilgili olan temel politika eksenini işgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanmasıdır. Bu politika eksenini, güvencesiz çalışmayla mücadele başlığında değerlendirilmiş olan “*güvenceli esneklik*” yaklaşımını temel almaktadır. İşgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması politika ekseninde esnekliğin 1970’li yıllara kadar hâkim olan Fordist üretim modelinin yerini post-fordist üretim modeline bırakmasına bağlı olarak küresel ekonomide yaşanan yapısal dönüşümler sonucunda bir ihtiyaç olarak ortaya çıktığı vurgulanmaktadır. Strateji metninde işgücü piyasası esnekliği, oldukça dar bir boyutla, “*işletmelerin ekonomide ve üretim döngüsünde meydana gelen değişiklikler ve dalgalanmalara uyum sağlayabilme, çalışanların ise hayat süreçlerinde değişen ihtiyaçlarına uygun olarak iş ve yaşamları arasında denge kurabilme hız ve ölçüsünü ifade etmektedir*” biçiminde tanımlanmıştır.

Yukarıdaki tanımdan hareketle kayıt dışı istihdamın yaygın, genç işsizliğinin yüksek olduğu Türkiye işgücü piyasası için esneklik, sürdürülebilir ekonomik büyümenin bir yolu olarak değerlendirilmiştir. Strateji, Türkiye’de esnek çalışma biçimlerinin yaygın olmadığı düşüncesi üzerinden kurgulanmıştır. Bunun yanında esnekliğe yönelilecek hassasiyetin çalışanların güvencelerinin ve sosyal koruma düzeylerinin geliştirilmesinde de geçerli olduğu vurgulanarak istihdam yaratacak bir

<sup>10</sup> UIS’de güvencesiz çalışmanın meşrulaştırılması, bu başlıkta anlatılanlarla sınırlı değildir. Stratejinin üçüncü temel politika eksenini oluşturan özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması konusunda takınılan tutum, güvencesiz çalışma ile doğrudan ilişkilidir. Durum analizi bölümünde, Türkiye’de kadınları, gençleri, uzun süreli işsizleri ve engellileri öne çıkartan ve bu kesimlerin “*düzensiz iş kapsamındaki işler*” olarak adlandırılan işlerde çalışmaları sorununa vurgu yapan yaklaşım eksiktir. Her şeyden önce bu bölümde, Türkiye’nin 2011 yılından bu yana Suriye’den gelen göç dalgası nedeniyle yaşadığı sorunlara yer verilmemiştir. Oysa Suriyeli göçmenler, gerek entegrasyon politikalarının yetersizliği ve gerekse de işgücü piyasasındaki denetimlerin yokluğu nedeniyle bugünün Türkiye’sinde güvencesiz çalışmanın en kötü biçimleriyle yüzleşen grubu oluşturmaktadırlar. Bunun yanında göçmenler, işgücü piyasasında kendilerinden önce istihdam edilen yerli işgücünün işlerini “*elinden almaları*” nedeniyle de tepki görmekte ve sosyal dışlanmayla karşılaşmaktadırlar. Suriye’deki mevcut politik durumun her geçen gün daha büyük bir açmazla doğru sürüklenmesi, bu ülkeden gelen göçmenlerin bir kısmının uzun süre daha Türkiye’de ikamet edeceklerini, bir kısmının ise politik şartlar düzelse dahi ülkelerine dönmek istemediklerini gösterirken bu kesime yönelik işgücü piyasası merkezli politikaların Türkiye işgücü piyasasını 10 yıl boyunca düzenleyecek belgeye alınmaması çok ciddi bir eksikliklerdir. Stratejinin eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi ile ilgili eylem planlarında da “*özel istihdam büroları ile aktif işgücü piyasası politikası hizmet sağlayıcılarının bünyelerinde iş ve meslek danışmanı bulundurmaları veya bu hizmeti sunmaları sağlanacaktır*” denilerek kamu istihdam kurumlarına ait bir başka temel hizmetin daha piyasalaştırılmasının önü açılmaktadır.

büyüme anlayışının kaynağının işverenlerin ve çalışanların rollerinin esneklik-güvence temelinde yeniden tanımlanmasına ve esnek çalışma modellerinin aktif olarak yaşama geçirilmesini sağlayacak yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulduğu da Stratejide vurgulanmıştır. Strateji metninde Türkiye'de işgücü piyasasında esnek çalışmanın yaygınlaşmamasına neden olan sorun alanları; kayıt dışı istihdamın yaygınlığı ve uygulamada yasal sürenin üzerinde fazla çalışma yapılması, son yıllarda yapılan düzenlemelere karşın sosyal güvenlik mevzuatının esnek çalışanlara uygun olmayışı, mevzuatta var olan belirli süreli iş sözleşmelerine dair düzenlemenin esnek çalışmayı engelleyici hali, özel istihdam bürolarına geçici iş ilişkisi yetkisinin verilmeyişi ve doğru politikaları oluşturacak yeterli veriye sahip olunmaması biçiminde sıralanmaktadır.

Stratejinin işgücü piyasası esnekliğine dair yaklaşımını somutlaştıran açıklamalar, bu kavramın 1980'li yıllarda ekonomi politikalarında yaşanan ve doğrudan emek aleyhine sonuçlar yaratan dönüşüm sonucunda gündeme gelişini yok sayan, Türkiye işgücü piyasasında 1980'li yıllardan bugüne gelişen güvencesizleştirme girişimlerinin işçi sınıfı üzerinde yarattığı olumsuz etkileri görmezden gelen ve güvencesiz çalışmayla mücadeleyi de genel itibarıyla İskandinav ülkeleri için geliştirilmiş olan ve Türkiye için geçerliliği tartışmaya hayli açık "*güvenceli esneklik*" kavramına indirgeyen bir niteliktedir.

Stratejinin güvenceli esnekliğe dair yaklaşımı, hali hazırda tartışmalı bir kavram olmasına karşın güvenceli esneklik konusundaki teorik tartışmalarla da tam anlamıyla uyumlu değildir. Güvenceli esnekliğin, işgücü piyasasında esnekliğin ve güvencenin bir arada sağlanabileceği öngörüsüne dayalı olarak istihdam ve gelir güvencesini temel aldığı belirtilen Strateji metni, güvenceli esneklik kavramına ilişkin başarılı olduğu belirtilen Danimarka ve Hollanda modelleri ile de örtüşmemektedir. AB'nin güvenceli esneklik yaklaşımının benimsendiği belirtilen Stratejide konuyla ilgili olarak esnek çalışma düzenlemeleri, aktif işgücü piyasası politikaları, hayat boyu öğrenme ve sosyal güvenlik sistemleri hususları öne çıkarılmıştır. Stratejinin güvenceli esneklik konusunda en aksak yanı, sosyal diyaloga yapılan vurgudur. Güvenceli esnekliğin tam anlamıyla sağlanabilmesinin yolunun sosyal diyalogdan geçtiğinin belirtilmesine karşın Strateji hazırlanırken işçi sendikalarının talepleri adeta yok sayılmıştır.

ÜİS'de esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılmasına dair hedef, EİKÖ'nün İstihdam Koruma Mevzuatı Endeksi göstergeleriyle meşrulaştırılmaya çalışılmaktadır. Stratejide bu konuyla ilgili söylem özetle iki konu üzerinden yoğunlaşmaktadır. Bunlar özel istihdam bürolarına geçici iş ilişkisi yetkisinin verilmesi ile Türkiye'de kıdem tazminatının mevcut halidir. Bu anlamda Türkiye'de geçici iş ilişkisine dair düzenlemenin EİKÖ ülkeleri içerisinde en katı düzenleme olduğu dile getirilen ilk sorun alanıdır. Kıdem tazminatı konusunda ise bu miktarın yüksekliği nedeniyle kıdem tazminatının işletmeleri kayıt dışı istihdama yönelttiği belirtilmektedir. Bu nedenle işçilerin de büyük bir çoğunluğunun kıdem tazminatı



hakkından yararlanmadığı söylenmektedir. Diğer yandan Türkiye, toplu işten çıkarma, ihbar koşulları vb. konularda EİKÖ ülkeleri içerisinde en esnek koşullara sahip olan ülkelerden birini oluşturmaktadır. EİKÖ'nün İstihdam Koruma Mevzuatı Endeksinde Türkiye'nin konumu detaylı bir şekilde incelendiğinde gerçeğin ÜİS'de anlatılana tam olarak uymadığı görülmektedir. Dört boyutlu bir incelemenin yapıldığı endeksin 2013 yılı verilerine göre Türkiye, geçici iş sözleşmeleri konusunda 34 EİKÖ ülkesi içerisinde en katı düzenlemelere sahip ülke olmasına karşın diğer boyutlarda durum böyle değildir. Örneğin bireysel işten çıkartmalarda Türkiye, 13. en katı işgücü piyasası konumundadır. Aynı durum bireysel ve toplu işten çıkartmaların birlikte değerlendirildiği boyut için de söz konusudur. Diğer yandan toplu işten çıkartmalar konusunda ise Türkiye, İspanya ile birlikte en esnek 17. işgücü piyasası olarak değerlendirilmektedir (OECD, 2015).

İşgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması ile ilgili temel politika ekseninin son bölümünde işgücü piyasasında esnekliğin artırılması ve “*kaşanılmış hakların*” korunması suretiyle ekonomik ve sosyal haklar ile istihdam edilebilirliğin geliştirilmesinin amaçlandığı belirtilmektedir<sup>11</sup>. Bu çerçevede belirlenen hedefler ise 2023 yılı itibarıyla kısmi çalışanların toplam istihdama oranının AB seviyesine yükseltilmesi, Dünya Bankasının İş Yapma Kolaylığı Endeksindeki konumun EİKÖ ortalaması düzeyine getirilmesi ve esnek çalışanların sendikal hakları ile sosyal güvenliklerinde iyileştirilmelerin sağlanmasıdır. Bu amaç ve hedeflere uygun olarak yürürlüğe konulacak politikalar ise yasalarda tanımlanan ancak yeterli ölçüde uygulanmayan esnek çalışma biçimlerinin uygulanabilirliğinin artırılması, mevzuatta düzenlenmemiş esnek çalışma biçimleri için yasal düzenlemelerin yapılması, esnek çalışmayla ilgili sosyal tarafların “*bilinç*” düzeyinin artırılması, ekonomik koşullara ve uluslararası sözleşmelere uygun şekilde asgari ücretin yeniden düzenlenmesi, esnek çalışanların ekonomik ve sosyal haklara erişebilme olanaklarının geliştirilmesi, esnek çalışanların aktif işgücü piyasası önlemlerinden faydalanmalarının sağlanması, kıdem tazminatını tüm işçiler için güvence altına alacak bir reformun yapılması, çalışanların bilgilendirme ve yönetime katılma haklarının güvence altına alınması, aşırı çalışmanın önlenmesine yönelik tedbirlerin alınması ve denetim faaliyetlerinin

<sup>11</sup> ÜİS'de ortaya konan bu hedef, teorik açıdan uyumlu değildir. Zira istihdam edilebilirlik, neo-liberal ekonomi politikaları ile birlikte gündeme gelen ve çalışma hakkının kolektif niteliğini bireysel boyuta indirmeyi hedefleyen bir kavramdır. Bu bağlamda istihdam edilebilirlik, işsizliğin, işsiz hatası olduğunu kabul eden ve onun toplumsal sorun olma niteliğini bireysel boyuta indirgeyen bir yaklaşımdır. Neo-liberal ideolojinin işsizliğe dair algısı, bu sorunu bireyselleştirme eğilimiyle açıklanabilir. Bu çerçevede belirtilen ideoloji, bir yandan toplumsal bir sorunun gerekçesini bireysel düzeyde ararken, diğer yandan çalışmayı bir hak olma niteliğinden kopartarak bu hakkı istihdam edilebilirlik ile ikame etmeyi hedeflemektedir. Diğer sosyal hakların koruyucusu ve geliştiricisi olarak değerlendirilen bu hakkı bireysel boyutlu bir hakla ikame etme düşüncesinin ön plana çıkartıldığı günümüz koşullarında istihdam edilebilirlik kavramının sosyal hakların gelişimine katkı sağlayacağına dair bir düşüncenin günümüzün gerçekliğiyle bağdaşmadığı söylenebilir.

güçlendirilmesi yoluyla kayıt dışı istihdamın azaltılması ile esnek çalışanların haklarının korunmasının sağlanmasıdır.

Bu noktada UİS bağlamında güvencesiz çalışma ile ilgili olarak iki boyutlu bir değerlendirmeye ihtiyaç duyulmaktadır. Birinci boyutta hali hazırda yasalarda düzenlenmiş olan güvencesiz çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılmasına olanak tanıyacak politikalar yer almaktadır. Diğer yandan ikinci boyutta ise henüz yasalarda tanımlanmamış olan yeni güvencesiz çalışma biçimlerine dair “*hedefler*” konumlanmıştır.

Stratejide güvencesiz çalışmanın ilk boyutuna ilişkin düzenlemelerden ilki, belirli süreli iş sözleşmelerinin kullanımının kolaylaştırılması amacıyla İş Kanununda gerekli düzenlemelerin yapılmasıdır. Bu düzenlemenin anlamı, belirli süreli iş sözleşmelerinin zincirleme olarak yapılmasının önünün açılmasıdır. Böyle olunca “*ışgücü piyasasında esnekliği sağlayan*” belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışanların oranı artacak, geleneksel çalışma biçimi kapsamında belirsiz süreli olarak çalışanların oranı ise gün geçtikçe düşecektir. Mevcut güvencesiz çalışma biçimleri konusunda yapılması planlanan bir diğer düzenleme de asıl işveren-alt işveren ilişkisinde işverenlerin ve işçilerin yaşadıkları sorunların çözümü ve işçilerin uğramış oldukları sosyal ve ekonomik hak kayıplarının giderilmesine yönelik yargı kararları da dikkate alınarak gerekli yasal değişikliklerin gerçekleştirilmesidir. Görünüşte “*yi niyetli*” olarak değerlendirilebilecek bu adım, taşeron işçiliğinin özellikle kamu sektöründe her geçen gün yasalara aykırı şekilde yaygınlaşması konusunda atılacak somut bir adımın işareti olarak değerlendirilmemektedir. İncelenen konuda yapılması planlanan son düzenleme ise kısmi süreli çalışanların fazla çalışma yapmasını engelleyen İş Kanunu hükmünün değiştirilmesidir. Bu değiştirme ile hedeflenen kısmi çalışmanın tam süreli çalışma gibi gerçekleştirilmesi, ancak koşulların kısmi süreli olarak kalmasıdır.

Yukarıda sıralanan esnek çalışma biçimlerinin yanında, Stratejide yer verilen, henüz yasalarla düzenlenmemiş olan esnek çalışma biçimleri için atılması gereken adımlar da güvencesiz çalışma bakımından ayrı bir incelemeyi gerektirmektedir. Bu gündem maddelerinden ilki esnek zamanlı, evden ve uzaktan çalışma biçimleri için gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasıdır. Bu esnek çalışma biçimlerinin önemli bir kısmı yasalarda tanımlanmamasına karşın uygulamada gerçekleştiği bilinmektedir. Bunun yanında, Türkiye işgücü piyasasında uzun süredir tartışılmakta olan, kıdem tazminatı fonu, özel istihdam bürolarına geçici iş ilişkisi yetkisinin verilmesi ve asgari ücretin yeniden düzenlenmesi konuları bakımından meşru bir zemin hazırlanmasını hedeflemektedir. Sıralanan bu konular, günümüzde işgücü piyasası bağlamında yürütölen tartışmalar ve sendikal hareketin yakın gelecekteki gündemi bakımından özel bir incelemeyi gerektirmektedir.

## Kıdem Tazminatı Fonu

UİS’de kıdem tazminatına ilişkin oldukça net bir açıklama bulunmaktadır. İşgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanmasına ilişkin politika ekseninin eylem

planlarında “*tüm işçilerin erişebilirliğini güvence altına alan bir kıdem tazminatı reformu*” yapılacaktır denilmekte ve bireysel hesaba dayalı kıdem tazminatı fonunun kurulacağı belirtilmektedir. Fonun kurulması için öngörülen süre ise belirtilmemiş ve ilgili taraflarla yapılacak müzakereler sonrasında bu durumun gerçekleşeceği dile getirilmiştir. Fonun kurulma gerekçesinde ise istihdam üzerindeki mali yüklerin azaltılması, işletmelerin mali öngörülebilirliğinin artırılması, işgücü hareketliliğinin hızlandırılması ve tüm işçilerin erişebileceği mali açıdan sürdürülebilir bir sistemin inşa edilmesidir.

Kıdem tazminatının niteliği konusunda geçmişten günümüze ikili farklı görüşün varlığı dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki, kıdem tazminatının karşılığının iş güvencesi ve işsizlik sigortası olduğu ve bu nedenle işsizlik sigortası ile kıdem tazminatının bir arada bulunamayacağını ileri süren sermaye yanlısı görüştür. Diğer yaklaşımda ise kıdem tazminatının ödemesi ileriye bırakılmış ücret olduğu, işçinin işe bağlılığının bir sonucu olarak kendine özgü bir tazminat biçiminde ortaya çıktığı ileri sürülmektedir. Kıdem tazminatını işsizlik sigortası ile ikame etmek yahut bu tazminatın bedelini düşürmek, ancak iş güvencesinin ve işsizlik sigortasının yerleşmiş bulunduğu bir yapıda söz konusu olabilecektir. Ancak Türkiye’de ne yaygın bir iş güvencesi bulunmakta ne de kayıtlı işçilerin önemli bir kesimi işsizlik sigortasından yararlanabilmektedir. Hal böyle olunca kıdem tazminatına dair “*düzenleme*” tartışmaları, bu durumdan öte, kıdem tazminatının istihdam üzerinde “*ağır bir yük*” olarak değerlendirilmesiyle ve esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasını “*engellemesiyle*” ilişkilendirilmektedir (Ataman, 2014: 95 ve 98).

Kıdem tazminatının fona devri, işverenin kendisine ait olması gereken bir riskin toplumsallaştırılması anlamına gelmektedir. Bu çerçevede fon uygulaması, karı bireyselleştiren işverenin riskleri ve bundan doğacak zararların toplumun çalışan çoğunluğuna devredilmesi olarak da yorumlanmaktadır (Bahçe vd.; 2011: 62).

Türkiye’de siyasal iktidar ile sermaye sınıfı kıdem tazminatı konusunda birbirleriyle örtüşen görüşlere sahiptirler. Bu ortaklık, gerek Çalışma Meclisi toplantılarında ve gerekse de UİS’de somut olarak görülmektedir. UİS bağlamında en çok tartışılan konulardan biri olan kıdem tazminatı fonunda gerek sermaye kanadı ve gerekse de hükümet temsilcileri tarafından adeta yok sayılan bir unsur da kıdem tazminatına ilişkin mevcut düzenlemenin Türkiye’de kapsamı kısıtlı da olsa emeğe dair korucuyu hükümler içeren nadir uygulamalardan biri olmasıdır. Bugün kıdem tazminatı, sermaye sınıfının da sıkça belirttiği gibi, işletmeler için en büyük “*malîyet*” unsurlarından biridir. Hal böyle olunca işverenlerin keyfi olarak toplu işten çıkartmalara gitmeleri özellikle sendikal örgütlenmenin var olduğu işletmelerde ve sektörlerde güçleşmektedir. Kıdem tazminatının fona devri, işletmelerin bu alandaki yüklerinin “*azaltılması*” anlamına gelecek ve dolayısıyla da belirli ölçüde güvencesinin sağlandığı sektörlerde dahi toplu işten çıkartmaları olanaklı kılacaktır.

## Geçici İş İlişkisi

Türkiye’de özel istihdam büroları yasal bir zemine oturmadan önce de farklı adlar altında işe aracılık hizmetlerinin yürütüldüğü bilinmektedir. Farklı bölgelerde hali hazırda var olan ve kökleri geçmişe kadar uzanan, farklı adlar altında ortaya çıkan, gerek tarım sektöründe ve gerekse de sanayi sektöründe rastlanan aracılık hizmetleri ve “*damışmanlık şirketleri*” adı altında kurulan bürolar bu açıklamanın örneklerindedir. Bununla birlikte Türkiye’de özel istihdam bürolarının yasalarla tanımlanması 4857 sayılı İş Kanununun 90. maddesi ile özel istihdam bürolarının kurulmasına ve iş ve işçi bulmaya aracılık yapabilmesiyle gerçekleşmiştir. Bu düzenleme, 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanununun kabulü ve buna bağlı olarak çıkartılan Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği ile desteklenmiştir.

Ülkemizde özel istihdam bürolarına geçici iş ilişkisi yetkisinin verilmesine ilişkin tartışmaları ilk kez 4857 sayılı İş Kanununun yasalaşma sürecinde gündeme gelmişse de işçi sendikalarının ısrarları itirazları sonrasında konuyla ilgili düzenleme taslak metinden çıkartılmıştır. İşçi sendikaları tarafından bir “*köleliğe dönüş*” aracı olarak değerlendirilen geçici iş ilişkisi konusundaki düzenleme ile özel istihdam bürolarına bu konuda yetki verilmemiştir. Tepkiler nedeniyle askıya alınan bu düzenleme, işveren sınıfı tarafından ısrarla savunulmaya devam etmiş ve 2009 yılında özel istihdam bürolarına geçici iş ilişkisi kurma yetkisi tanınmıştır. Buna karşılık dönemin Cumhurbaşkanı, düzenlemenin ilgili AB yönergesine, sendika hakkının kullanımına ve “*insan haklarına ve onuruna*” aykırı olduğu gerekçesiyle düzenlemeyi veto etmiştir. Vetoya karşın konuyla ilgili ısrar devam etmiş ve özel istihdam bürolarına geçici iş ilişkisi yetkisinin verilmesi 2013 yılının Eylül ayında düzenlenen Çalışma Meclisi toplantılarının da ana gündem maddelerinden biri olmuştur<sup>12</sup>.

Geçici iş ilişkisi konusunda UİS’in işgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanmasına ilişkin temel politika ekseninin eylem planlarında özel istihdam bürolarına geçici iş ilişkisi kurma yetkisi verecek yasal düzenlemenin gerçekleştirileceği taahhüt edilmiştir. Bu taahhüdün tıpkı kıdem tazminatı fonunda olduğu gibi önceden belirlenmiş bir süresi bulunmamaktadır ve sürenin ilgili taraflarla yapılacak müzakerelerle belirleneceği belirtilmiştir. Strateji metninde özel istihdam bürolarına geçici iş ilişkisi verilmesi konusunda UÇÖ’nün 181 sayılı Özel İstihdam Büroları Sözleşmesi ile AB’nin 2008/104/EC sayılı Direktifinin dikkate alınacağı belirtilmiştir.

<sup>12</sup> Çalışma Meclisi toplantısında özel istihdam bürolarına geçici iş ilişkisi yetkisinin verilmesine dair tartışmalar, UİS’de de sıkça vurgulanan “*sosyal diyalog*” kavramının geçerliliği bakımından önem taşımaktadır. Gerçekten Çalışma Meclisinin ilgili oturumuna yönelik olarak gerçekleştirilen hazırlık toplantısının henüz başında TÜRK-İŞ konuya taraf olmadığını beyan ederek, DİSK ise bu uygulamanın “*modern köle pazarlarının kurulmasına*” önayak olacağını belirterek toplantıdan çekilmişlerdir. HAK-İŞ ise toplantıya katılmış ancak konuyu doğrudan eleştirel bir bakışla ele almıştır (ÇSGB, 2013: 43-44).

Güvencesiz çalışmanın en belirgin görünümünden biri bürolar aracılığıyla çalışmadır. İşçi sınıfı açısından gelir dağılımında adaletsizlik ve ücret temelli bölünme ile somutlaşan bürolar aracılığıyla çalışma, sosyal devlet anlayışının yok sayıldığı bir yapıyı ifade etmektedir. Bürolar aracılığıyla çalışan işçiler bakımından en önemli sorun, birden çok sayıda işverenin olması ve bunların alanlarında yaşanan belirsizliktir (Korkmaz, 2014: 75-76).

## Asgari Ücret

Asgari ücret, kayıtlı-kayıtsız milyonlarca işçinin ve işçi hanesinin yaşam koşullarını doğrudan etkileyen ve çalışan yoksulluğunun azaltılması noktasında hayati rol oynayan bir sosyal politika aracıdır. Buna karşın asgari ücret 24 Ocak 1980 Kararlarından bu yana hükümetler ve işverenler tarafından kamu kesimi işçi ücretlerinin azaltılması ve sendikal hak ve özgürlüklerin kısıtlanması ile birlikte düşük ücret politikasının üç temel aracından biri olarak kullanılmıştır (Erdoğan, 2014: 5 ve 13).

Asgari ücretin bölüşüm ve üretim ilişkileri konusunda iki görevi bulunmaktadır. Bunlardan ilki, işçi sınıfının kendisini fiziksel ve toplumsal olarak yeniden üretebilmesinin şartlarının ve gereklerinin belirlenmesidir. Diğer yandan asgari ücretin ikinci görevi ise işçi sınıfının mücadelesi açısından yasal ve siyasi bir eşiği temsil ediyor olmasıdır. Gerçekten asgari ücret anlamını ne kadar kaybederse, işçi sınıfının yasal ve siyasi mücadelesi de o kadar anlamsızlaşıyor demektir (Bahçe vd.; 2011: 71-72).

ÜİS'de asgari ücret konusu, işgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanmasına ilişkin eylem planlarında, ekonomik koşulların ve onaylanan uluslararası sözleşmelerin dikkate alınması koşuluyla asgari ücretle ilgili düzenlemelerin yapılacağına dair değerlendirme ile gündeme getirilmiştir. Asgari ücret ile ilgili öne çıkartılan ilk tedbir, istihdam üzerindeki ücret dışı yüklerin istihdam üzerindeki etkilerinin dikkate alınması suretiyle istihdama yönelik teşviklerin sade ve basit hale getirilmesidir. Bu tedbirin amacı, farklı süre ve oranlarda uygulanan istihdam teşviklerinin anlaşılır ve bütüncül bir şekilde ele alınmasıdır. Bunun yanında asgari ücretin belirlenmesinde yaş farklılaşmasının yeniden düzenlenmesi de Stratejide ele alınmış ve bu doğrultuda 2014 yılının Nisan ayında asgari ücrete ilişkin yaş sınırı kaldırılmıştır<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> ÜİS'de doğrudan dile getirilmese de geçmiş deneyimler kıdem tazminatı fonu ve geçici iş ilişkisi konusunda yapılması planlanan değişikliklerin yaşama geçirilmesi halinde bir sonraki aşamada sıranın bölgesel asgari ücrete geleceğini düşündürmektedir. Türkiye'de daha önce de bir süre (1951-1967 yılları arasında) bugünkü anlamından farklı bir şekilde uygulama alanı bulan bölgesel asgari ücrete ilişkin tartışmaları 2005 yılından itibaren hız kazanmıştır. Bu tarihte dönemin Ekonomi Bakanı tarafından bölgesel asgari ücretin rekabeti artırıcı boyutuna dikkat çekilmiş ve "*bölgesel asgari ücretin hala getirilmemiş olmasının rekabet avantajını örselediği*" belirtilmiş ve bu yaklaşım ÜİS'de vücut bulmuştur (aktaran Güler Müftüoğlu, 2012: 107-108).

## Genel Değerlendirme ve Sonuç

Güvencesiz çalışmanın yaygınlaşması, kapitalist sistemin sermaye birikim rejiminde 1980’li yıllarda yaşanan “*yeniden yapılanma*” sürecinin bir sonucudur. İşgücü piyasası esnekliği aracılığıyla gerçekleşen güvencesiz çalışma, emeği metalaştırmanın ana aracıdır. Emeğin metalaşma süreci, çalışma hakkı başta olmak üzere, tüm sosyal haklara erişimin güçleşmesiyle, kuralsızlaştırılmasıyla ve piyasalaştırılmasıyla gerçekleşmektedir. Emeği piyasada alınıp-satılan bir metaya indirgeyen neo-liberal iddiaların aksine, işgücü piyasası esnekliği istihdam yaratılmasına katkı sağlamamış, buna karşın işsizliğin artmasına ve güvencesiz çalışmanın yaygınlaşmasına neden olmuştur.

Bugün Türkiye’de her gün bir yenisine rastladığımız, yüzlerce işçinin yaşama hakkının elinden alınmasına neden olan iş kazalarının temel gerekçesi, Türkiye’de 1980’li yılların başından itibaren yürürlüğe konan esneklik ve güvencesizleştirme politikalarıdır. Günümüz Türkiye’sinde uygulanmakta olan tüm işgücü piyasası politikalarının ortak amacı, koşullar ne olursa olsun istihdamı arttırmak ve işsizliği azaltmaktır. Bu yapılırken yürürlükteki uygulamaların sosyal politikanın evrensel değerleriyle olan uyumsuzluğu ise göz ardı edilmektedir.

ÜİS, çalışma kapsamında açıklanan ruhuyla, güvencesiz çalışmayla mücadele etmekten çok, bu çalışma biçiminin gelecekte daha da yaygınlaşmasını sağlayacak çeşitli önerileri içermektedir. ÜİS’de iddia edilenin aksine kayıt dışı istihdam başta olmak üzere sıralanan sorunlar Türkiye işgücü piyasası için yapısal nitelikte değişimlerdir. Bu sorunlar devlet ve sermaye tarafından işgücü maliyetlerinin düşürülmesi amacıyla bilerek ve isteyerek yapılan tercihlerin sonucudurlar.

ÜİS, yaklaşık 35 yıla damgasını vuran neo-liberal ekonomi politikalarının Türkiye işgücü piyasasına yansımalarıdır. 2008 Krizi sonrası süreçte Türkiye’de istihdam yaratmayan büyüme olgusu yerini “*azalan büyüme artan işsizlik*” özelliğine bırakırken kriz sonrası süreçte yürürlüğe konan işgücü piyasasında esneklik politikaları ve ÜİS ile somutlaşan bakış açısı, önümüzdeki dönemde bu alanda tartışma gündeminin kıdem tazminatı fonuna, esnek çalışmanın tüm biçimlerinin uygulanmasına, özel istihdam bürolarına geçici iş ilişkisi yetkisinin verilmesine ve bölgesel asgari ücret uygulamasına geçilmesine yöneleceğini açıkça göstermektedir. Bu düzenlemelerin yaşama geçmesi, Soma, Ermenek ve Torunlar İnşaat örneklerinde<sup>14</sup> görüldüğü gibi hali hazırda oldukça olumsuz bir durumda bulunan iş

<sup>14</sup> Türkiye’de 24 Ocak 1980 Kararları ile başlayan ve 2000’li yıllarda hızlanan emeğin güvencesizleştirme sürecinin başlıca sonucu son yıllarda iyiden iyiye hızlanan iş cinayetleri olmuştur. 13 Mayıs 2014 tarihinde Soma’da 301 maden işçisinin ölümü Çelik’in de belirttiği gibi (2013: 4); kamu maden işletmelerinde rödövan ile hizmet alımı gibi yöntemlerle güvencesiz çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılmasına ve esnekliğin çalışma yaşamında kural haline getirilmesine yönelik politikaların bir sonucudur. Benzer şekilde 28 Ekim 2014 tarihinde 18 işçinin madende yaşanan su basması sonucunda yaşamlarını kaybetmelerinde

sağlığı ve güvenliği alanındaki sorunların daha da derinleşmesi anlamına gelecektir.

UİS, iddia edildiği gibi, sosyal tarafların katılımıyla, diyalogla ve uzlaşıyla hazırlanmış bir belge değildir. Aksine sosyal taraflar UİS ve bu Stratejinin hazırlanma sürecinde toplanan Çalışma Meclisi başta olmak üzere tüm alanlarda temel politika eksenlerine yönelik eleştirilerini açık şekilde dile getirmişlerdir. İşçi sınıfı için durum böyle iken sermaye sınıfı ise Stratejiyi oldukça olumlu karşılamış ve yeteri kadar esneklik içermemekle birlikte bu metnin TİSK’in taleplerini büyük ölçüde kapsadığı belirtilmiştir.

UİS, Çelik’in de belirttiği gibi (2012: 18 ve 22), “*istihdamın artırılması*” hedefine odaklanan ve bu hedefin gerçekleşmesi için işgücü piyasasının katılıklardan arındırılmasını ve esnekleştirilmesini temel çözümlerden biri olarak değerlendiren ve açıklanan bu çerçeveye uygun şekilde yeni bir çalışma rejiminin kurumsallaşması hedefi güden bir belgedir.

Stratejide iddia edildiğinin aksine UİS güvenceli esneklik yaklaşımını temel almaktan da uzaktır. Güvenceli esnekliğe ilişkin Danimarka ve Hollanda modellerinde tanımlanan güvence biçimleri Strateji kapsamında oluşturulan eylem planlarında tanımlanmış değildir. Bunun yanında anılan modellere ilişkin çalışma kapsamında yer verilen temel işgücü piyasası göstergeleri de güvenceli esnekliğin Türkiye işgücü piyasası için uygulanabilirliğinin mümkün olmadığını açıkça göstermektedir.

UİS’de Türkiye işgücü piyasası, çalışmada da açıklanan OECD verilerine *dayanarak “katı”* ilan edilmiştir. Oysa veriler durumun böyle olmadığını göstermektedir. Üstelik Stratejide Türkiye’de yasalarda tanımlanmamış esnek çalışma biçimlerinin de uygulanıyor oluşu göz ardı edilmiş, Strateji metninde bu konuyla ilgili eksikliklere dikkat dahi çekilmemiştir.

UİS, güvenceye dair maliyetleri ve yükümlülükleri çalışanın kendi sorumluluğu olarak ele almaktadır. Bu bağlamda Stratejide var olan güvenceli esneklik yaklaşımı, AB merkezli modelle uyumlu bir görünüm arz etmemekte ve işgücü piyasasının işleyişini işverenin pazarlık gücüne bırakan ve bu işleyiş güvence altına alan bir modeli işaret etmektedir (Kapar, 2012: 66). Bu anlamda UİS,

---

de güvencesiz çalışmanın izlerini görmek mümkündür. Bakanlık müfettişleri tarafından Ermenek’teki iş cinayeti yaşanmadan önce yapılan incelemeler sırasında sondaj makinesi kullanımının zorunlu olduğunun belirtilmesine karşın işveren tarafından bu önlemin alınmaması ve Bakanlığın da bunun denetimini gerçekleştirmediği 18 maden işçisinin ölümüne zemin hazırlamıştır (T24, 13 Haziran 2015). 6 Eylül 2014 tarihinde İstanbul Mecidiyeköy’de yer alan Torunlar İnşaat şantiyesinde asansörün düşmesi sonrası 10 işçi yaşamını kaybetmiştir. Burada yapılan incelemeler sonucunda daha önce defalarca bozulan asansörün tamir edilmediği görülmüştür (Evrensel Gazetesi, 8 Eylül 2014). İncelenen üç örnek, yaygınlaşan güvencesiz çalışmanın kamu denetiminin yetersizliğiyle birleşerek işçilerin yaşama haklarının elinden almasının temel gerekçesini oluşturduğunu açıkça göstermektedir.

“*istihdam güvencesi*” konusunda sorumluluğu işgücünün eğitime indirgeyerek ve istihdamda devletin sorumluluğunu yok sayan bir yaklaşım benimsemekte, sosyal yardım alanında ise “*sadaka kültürü*” yaklaşımını öne çıkartmaktadır (Yeldan, 2012: 8).

Sosyal politikaların temel özelliği, bu politika önlemlerine neden olan sorunlarla yüzleşen toplumsal sınıfların ihtiyaçlarını karşılamalarıdır. Ayrıca bu önlemler alınırken, gereksinmesi bulunan sınıfların talepleri dikkate alınmalı ve önlemler buna göre alınmalıdır. Oysa açıkça görülmektedir ki günümüz Türkiye'sinde “*sosyal politika*” adı altında gündeme gelen önlemler öncelikle sermaye sınıfının taleplerinin gerçekleştirilmesi amacını gütmektedirler.

Bugün refah devleti anlayışının hâkim olduğu 1945-1970 yılları arası döneme atıfla emeğin kapitalist sistemin tarihsel gelişimi içerisinde en yüksek güvenceye sahip olduğu dönemin kapitalist sistemin doğal bir eğilimi olmadığı ve bu dönemde kazanılan hakların işçi sınıfının mücadelesiyle doğrudan ilişkili olduğu ciddi şekilde tartışılmaktadır. Bunun yanında çalışma kapsamında ele alınan, “*kurumsal*” güvencesiz çalışmayla mücadele biçimlerinin gücü ve meşruluğu da yoruma açıktır. İçinde bulunduğumuz dönemde işçi sınıfı için savunulması gereken, güvencesiz çalışmanın bugüne kadar tanımlanmış ve bundan sonra tanımlanacak tüm biçimleri için bir mücadelenin geliştirilmesidir. Bunun yanında güvencesiz çalışma, yalnızca bu koşullarda çalıştırılan geniş toplumsal yığınların değil, bu sorunlarla henüz yüzleşmemiş örgütlü işgücünün de sorunudur. Sorun bu niteliğiyle anlaşılmadıkça, çözümün de gerçekleşmeyeceği açıktır.



## KAYNAKÇA

- Ataman, Ü. (2014) “Kıdem Tazminatı Tartışmaları Üzerine” **DİSK-AR Dergisi**, 2/1, 94-108.
- Bahçe, S.; Özdemir-Yücesan, G.; Voyvoda, E.; Özdemir, A.M.; Candan, M.A.; Kurt, İ.H. (2011) **Emek Politikaları Ne Oluyor Ne Yapmalı**, Ankara: BELEDİYE-İŞ Yayınları.
- Boratav, K. (2007) **Türkiye İktisat Tarihi (1908-2005)**, Ankara: İmge Kitabevi.
- Çakır, Ö. (2009) “Avrupa Birliği’nde Güvenceli Esneklik ve Eğilimler”, **Sosyoekonomi Dergisi**, 9/2, 77-94.
- Çelik, A. (2007) “Eğreti emek-parçalanmış sınıf”, **Birikim Dergisi**, 217, 1-12.
- Çelik, A. (2012) “Ulusal İstihdam Stratejisi: Ucuzluk, Esneklik ve Güvencesizlik”, A. Makal (der.), **Ulusal İstihdam Stratejisi Eleştirel Bir Bakış** içinde, Ankara: TÜRK-İŞ Yayınları, 13-35.
- Çelik, A. (2013) “Organize Bir Katliam: Soma”, **Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenliği Dergisi**, Temmuz-Aralık 2013, 4-9.
- DİSK, KESK, TMMOB ve TTB’nin Cumhurbaşkanlığına Gönderdiği Torba Yasa İle İlgili Rapor (2011) <http://www.disk.org.tr/2011/02/disk-kesk-tmmob-ve-ttbden-cumhurbaskanligina-torba-yasayla-ilgili-on-rapor/> (14.04.2015)
- Dumenil, G. Ve Levy, D. (2008) “Neoliberal (Karşı) Devrim”, A. Saad-Filho ve D. Johnston (der.), **Neoliberalizm: Muhafif Bir Seçki** içinde, İstanbul: Yordam Kitap, 25-41.
- Düll, N. (2003) “Is precarious employment shaping European labour markets?”, **15th Annual Meeting of the Society of Advanced Economics in Aix-en-Provence**, 26-28 June, Munchen.
- Erdoğan, S. (2014) “Türkiye’de Asgari Ücret Tespit Komisyonu Kararlarında İşçi Ve İşveren Temsilcilerinin Yaklaşımları (1969-2013)”, **İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, 16/2, 3-37.
- Erdut, Z. (2003) “İş Yasası Tasarısının Değerlendirilmesi”, **Çalışma İlişkilerinin Kuralsızlaştırılmasında Sürdürülebilirlik Arayışları: Esnekliğe Meşruluk Kazandırma ve Yasallaştırma Girişimi Sempozyumu** içinde, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komitesi Yayınları, Ankara: 12-13 Mayıs 2003.
- European Trade Union Confederation (2007) Flexicurity will get nowhere without reinforcing rights for workers. <http://www.etuc.org/press/flexicurity-will-get-nowhere-withoutreinforcing-rights-workers-says-etuc#.UytNcPl tqU> (14.04.2015)
- Evrensel Gazetesi, (2014) <http://www.evrensel.net/haber/91475/asansor-firmasi-isletme-sorumlulugu-torunlarda> (13.06.2015).
- Filho-Saad, A. (2008) “Washington Uzlaşmasından Washington Sonrası Uzlaşmasına: İktisadi Kalkınmaya Dair Neo-liberal Gündemler”, A. Saad Filho Ve D. Johnston (der.), **Neoliberalizm Muhafif Bir Seçki** içinde, İstanbul: Yordam Kitap, 191-201.

- Ghai, D. (2003) "Decent work: Concept and indicators", *International Labour Review*, 142/2, 113-145.
- Güneş, T. (2014) "Bir Sistem, Bir Yasa ve İş Cinayetleri: Piyasa Aktörlerinin Yasası!..." **DİSK-AR Dergisi**, 2/2, 78-84.
- Hansen, L.L. (2007) "From Flexicurity to Flexicarity: Gendered Perspectives on the Danish Model", **Journal of Social Sciences**, 3/2, 88-93.
- International Labour Organization-ACTRAV (2012) **From Precarious Work To Decent Work**, International Labour Office Bureau for Workers Activities Publications, Geneva.
- Jain, A. Ve Hassard, J. (2014) Precarious work: definitions, workers, affected and OSH consequences. [http://oshwiki.eu/wiki/Precarious\\_work:\\_definitions,\\_workers\\_affected\\_and\\_OSH\\_consequences](http://oshwiki.eu/wiki/Precarious_work:_definitions,_workers_affected_and_OSH_consequences) 14.04.2015).
- Kalleberg, A.L. (2009) "Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition", **American Sociological Review**, 74/1, 1-22.
- Kapar, R. (2008) "Adil Bir Küreselleşme İçin Sosyal Adalet Uluslararası Çalışma Örgütü Bildirgesi", **Çalışma ve Toplum Dergisi**, 5/23, 61-77.
- Kapar, R. (2012) "Ulusal İstihdam Stratejisi Taslağında İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisi", **Ulusal İstihdam Stratejisi Eleştirel Bir Bakış** içinde, Ankara: TÜRK-İŞ Yayınları, 64-87.
- Korkmaz, E.E. (2014) "Kıralık İşçi Büroları: İşçi Sımsarlığı Virüsü", **DİSK-AR**, 2(1), 74-83.
- Lapavistas, C.(2008) "Neoliberal Dönemde Anayolcu İktisat Kuramı", A. Saad-Filho ve D. Johnston (der.), **Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki** içinde, İstanbul: Yordam Kitap, 59-75.
- Lavery, S. (2014) "The Politics of Precarious Employment in Europe: Zero Hour Contracts and The Commodification of Work", **Precarious Employment in Europe** içinde, FEPS Young Economics Network Working Paper, Brussels, 6-16.
- Levidow, L. (2008) "Yüksek Öğretimde Neoliberal Gündemler", A. Saad-Filho ve D. Johnston (der.), **Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki** içinde, İstanbul: Yordam Kitap, 259-270.
- Munck, R. (2013) "The Precariat: a view from the South", **Third World Quarterly**, 34/5, 106-122.
- Müftüoğlu, B.G. (2012) "Türkiye'de Yeni Emek Denetim ve Kontrol Alanı: Kalkınma Ajansları", **Çalışma ve Toplum Dergisi**, 9/22, 95-116.
- Oğuz, Ş. (2011) "Tekel Direnişinin Işığında Güvencesiz Çalışma/Yaşama: Proletaryadan "Prekarya" ya mı?", **Mülkiye Dergisi**, XXXV/271, 7-24.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development Labour Market Rigidity Index (2014) <https://stats.oecd.org/> (14.04.2015)
- Özdemir Yücesan, G. Ve Özdemir, A.M. (2008) **Sermayenin Adaleti Türkiye'de Emek ve Sosyal Politika**, Ankara: Dipnot Yayınları.

- Özkan, Ö. Ve Hamzaoğlu, O. (2014) “Esnek istihdamın işçi sağlığına etkileri”, Ö. Müftüoğlu ve A. Koşar (der.), **Türkiye’de Esnek Çalışma** içinde, İstanbul: Evrensel Basım Yayın, 185-207.
- Öztürk Yaman, M. Ve Öztürk, Ö. (2014) “Türkiye Sanayi Strateji Belgesi ile Ulusal İstihdam Stratejisi Belgesi’nde Ortaya Konulan Vizyon”, Ö. Müftüoğlu ve A. Koşar (der.), **Türkiye’de Esnek Çalışma** içinde, İstanbul: Evrensel Basım Yayın, 88-99.
- Özveri, M. (2014) “Torba Yasa İle Örtülü Sıkıyönetim” <http://muratozveri.net/?p=749> (14.04.2015).
- Sapancalı, F. (2008) “Türkiye’de İşgücü Piyasası, Sorunlar ve Politikalar”, **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, 21/2-3, 8-30.
- Sendika.org (2015) <http://www.sendika.org/2015/04/akpli-vekiler-bir-yildir-reddettikleri-yasam-odasi-onergesini-kabul-etti/> (13.06.2015)
- Seymour, R. (2012) “Hepimiz Güvencesiziz: Prekarya Kavramı ve Yanlış Kullanımları Üzerine”, Ö. Göztepe (der.), **Güvencesizleştirme Süreç, Olanak Yanılgı** içinde, Ankara: Notabene Yayınları, 251-270.
- Standing, G. (2014) **Prekarya Yeni Tehlikeli Sınıf** (çev. E. Bulut), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Sultana, R.G. (2013) “Flexibility and Security? Flexicurity and its implications for lifelong guidance”, **British Journal of Guidance & Counselling**, 41/2, 145-163.
- Şahin, Ç.E. (2012) “Ulusal istihdam stratejisinin dayanağı olarak Avrupa istihdam stratejisinin analizi ve Türkiye emek piyasalarının dönüşümü”, Ö. Müftüoğlu ve A. Koşar (der.), **Türkiye’de Esnek Çalışma** içinde, İstanbul: Evrensel Basım Yayın, 43-67.
- T24, (2015) <http://t24.com.tr/haber/ermenekte-madenciler-can-verirken-teknik-nezaretci-defterlerde-tahrifat-yapmis,299536> (13.06.2015)
- TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2013) **10.Çalışma Meclisi Kitabı**, Ankara: TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları.
- TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2014) **Ulusal İstihdam Stratejisi ve Eylem Planları (2014-2023)**, Ankara: TC Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları.
- TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Ekonomik ve Sektörel Analiz Dairesi (2011) **Türkiye İşgücü Piyasası Sorunları ve Çözüm Önerileri**, SGB Araştırma Raporu, Ankara.
- TİSK, TOBB VE TÜSİAD’ın Esneklik Konusundaki Ortak Görüş ve Önerileri Gözden Geçirilmiş Metin (2009) [http://www.tusiad.org.tr/\\_rsc/shared/file/2009-07-23-Esneklik-TISKTOBBTUSIADOrtaGorusRevizeMetin.pdf](http://www.tusiad.org.tr/_rsc/shared/file/2009-07-23-Esneklik-TISKTOBBTUSIADOrtaGorusRevizeMetin.pdf) (15.04.2015).
- Ulukan, U. (2014a) “Esneklik ve güvence arasında bir denge mümkün mü? Avrupa ve Türkiye’den güvenceli esneklik pratikleri”, Ö. Müftüoğlu ve A. Koşar (der.), **Türkiye’de Esnek Çalışma** içinde, İstanbul: Evrensel Basım Yayın, 68-87.

- Ulukan, U. (2014b) “Avrupa İstihdam Stratejisinin Peri Masalı: Güvenceli Esneklik”, **DİSK-AR Dergisi**, 2/2, 52-63.
- Yaşar Yenimahalleli, G. (2011) “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Neoliberal Dönüşümü”, **Mülkiye Dergisi**, XXXV/272, 163-194.
- Yeldan, E. (2005) **Assessing The Privatization Experience In Turkey: Implementation, Politics and Performance Results**, Report Submitted to Economy Policy Institute, Washington:[http://www.researchgate.net/profile/Erinc\\_Yeldan/publication/245508141\\_ASSESSING\\_THE\\_PRIVATIZATION\\_EXPERIENCE\\_IN\\_TURKEY\\_Implementation\\_Politics\\_and\\_Performance\\_Results/links/546125e50cf27487b4526db6.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Erinc_Yeldan/publication/245508141_ASSESSING_THE_PRIVATIZATION_EXPERIENCE_IN_TURKEY_Implementation_Politics_and_Performance_Results/links/546125e50cf27487b4526db6.pdf) (13.06.2015).
- Yeldan, E. (2012) “Ulusal İstihdam Stratejisi Belgesi Üzerine Makro Ekonomik Bakış”, A. Makal (der.), **Ulusal İstihdam Stratejisi Eleştirel Bir Bakış** içinde, Ankara: TÜRK-İŞ Yayınları, 7-12.
- Yentürk, N. Ve Kepenek, Y. (2009) **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Yorgun, S. (2013) “Sosyal Politika Açısından 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, 10/39, 357-380.  
<http://ec.europa.eu/eurostat> (13.06.2015).  
<http://stats.oecd.org> (13.06.2015).