

Güvenceli-Esneklik ve Seçilmiş Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerdeki Uygulamalar

Seyhun DOĞAN¹, Ebru DOĞAN², Mehmet Sencer GİRGİN³

¹Prof.Dr., İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, İktisat Bölümü, sdogan@istanbul.edu.tr

²Yrd.Doç.Dr., İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, İşletme Bölümü, ebruseng@istanbul.edu.tr

³Dr., İstanbul Üniversitesi, SBE, İktisat Anabilim Dalı, msgirgin.tr@gmail.com

Geliş Tarihi/Received:

12.12.2017

Kabul Tarihi/Accepted:

25.12.2017

Yayın Tarihi/Published:

27.12.2017

ÖZ

Avrupa 2020 istihdam stratejilerinin belirlenmesine yön veren, işgücü piyasaları ve bu piyasaları düzenleyen kanunlarla ilgili temel sorunlar ve karşılaşılan engeller, güvenceli-esneklik kavramı ile doğrudan ilgili olmuştur. Bu çalışmada, Avrupa Birliği'nin Avrupa İstihdam Stratejisi kapsamında belirlediği 2020 hedefleri ve bu hedeflere ulaşmak için ortaya koyduğu reçete olan güvenceli-esneklik işgücü piyasası modeli ele alınarak, seçilmiş üye ülkelerdeki güvenceli-esneklik uygulamaları incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Güvenceli-Esneklik, Avrupa Birliği.

Flexicurity and Practices in Selected European Union Countries

ABSTRACT

The basic encountered problems and handicaps about the labour markets and the laws regulating these markets, which have guided the determination of European 2020 Employment Strategies, are directly related with the concept of flexicurity. In this study, the European Union's 2020 objectives within the framework of the European Employment Strategy are specified and the flexicurity model in labour markets, which is the recipe for achieving those objectives, have been examined with various country implementations.

Key words: Flexicurity, European Union.

1. GÜVENCELİ-ESNEKLİK KAVRAMI

Günümüzde rekabetin hızla artması, işletme kârlarının azalması, işletmelerin yaşam sürelerinin kısalması ve giderek pazardaki belirsizlik düzeyinin artmasına karşın, işletmelerin başarılı olabilmesi ve hatta varlıklarını sürdürebilmeleri için talep dalgalanmalarına ve çevrelerindeki değişikliklere adapte olmaları gerekmektedir. Bu bakımdan, adaptasyon işletmeler için zorunlu bir ihtiyaç haline gelmiş, işletmelerin üretim yöntemleri, finansal kaynaklara erişim ve bu kaynakların kullanılabilirliği, işin dizaynı ve organizasyonu da dâhil olmak üzere olabildiğince farklı açılardan esnek olmasına yol açmıştır (Valverde, Tregaskis ve Brewster, 2000: 650).

Sözleşmeli veya serbest çalışanların kullanılması, işletmelerin beşeri sermayelerinin bileşimini ve sahip oldukları becerileri, işletmenin ihtiyaçlarına hızla uyarlamada büyük esneklik sağlayabilmektedir. Bilgiyi en iyi şekilde yöneten işletmeler, iş piyasasındaki esnekliği kullanarak çalışanlarının çeşitli görev ve sorumluluklarını iyileştirebilir ve uyarlayabilir. Piyasada çalışanların yüksek düzeydeki istihdam edilebilirlik ihtiyaçları, çalışanın çoklu becerilerini ve özyönlendirmesini geliştirir. Tam zamanlı çalışanların aksine, işletme dışından istihdam edilen bilgi çalışanları, pazarda daha iyi istihdam edilebilirliği sağlamak için esneklik sağlayan kurumlarla farklı bir psikolojik sözleşme oluştururlar (Carrasco-Hernández ve Jiménez, 2016: 110).

Daha fazla esneklik bir firmanın yenilik potansiyeli açısından avantaj yaratır. Yeni kişilerin de işletmeye girişi, bir firmanın yenilikçi fikirlerinin havuzunu zenginleştirebilir ve yeni ağlar açabilir. Bu sistemde, bir firmanın daha az üretken insanları daha üretken olanlarla değiştirmesi daha kolay olacaktır. Sonuçta, emek ilişkilerini daha esnek hale getirme konusunda öncülük eden işletmeler açısından daha yüksek satış, istihdam ve verimlilik artışı gibi avantajlar ortaya çıkmaktadır (Kleinknecht vd., 2006: 74).

Esneklik, verimliliği artırmak için çalışanların görev ve becerilerini değiştirmeyi de içermektedir. Esnek sözleşmeye dayalı düzenlemeler, çalışanların değişen ihtiyaçlarına uyacak çalışma koşullarına sahip olma arzusunu da ifade eder. Esneklik, özellikle çalışma süresiyle ilgili olarak, daha iyi bir iş-yaşam dengesi elde edilmesi hedefi doğrultusunda, farklı sözleşme düzenlemelerini içerir (Eurofound, 2017).

Kısaca, sıkı istihdam koruma mevzuatı düzenlemeleriyle yapılan katı işgücü piyasaları sonrası, zaman içerisinde işletmelerin hızlı değişim ve adaptasyon ihtiyaçlarını karşılamak üzere, zayıf istihdam koruma mevzuatı düzenlemeleriyle esnek piyasalar oluşturulmuştur. Daha sonra, sağlanan bu esnekliği, sosyal güvence ile eşanlı uygulama ihtiyacını karşılayacağı düşünülen güvenceli-esneklik modeli, 1990'lı yıllarda teorik olarak tartışılmaya başlanmış, 2000'li yıllara doğru ise üçüncü bir yapı olarak piyasalarda şekillenmeye başlamıştır (Keune, 2008: 5).

Esneklik ve güvence kavramları önceleri, işgücü piyasalarının esnek olması veya sıkı güvence önlemleriyle katı olması şeklinde birbirine karşıt iki kavram olarak görülmekteydi. Güvenceli-esneklik ise, bu kavramları, birbirlerinin yerine değil birbirlerini destekleyici, karşılıklı denge içerisinde ifade etmektedir (Madsen, 2007: 528). Bu çerçevede güvenceli-esneklik; piyasa araçları başarılı bir şekilde tasarlandığı takdirde, hem işverenlerin esneklik arayışının, hem de çalışanların güvence gereksinimlerinin bir arada karşılanabileceği düşünülen bir kavramdır. Güvenceli-esneklik kavramında, işgücü piyasasında yaratılan esneklik; etkinleştirme, eğitim gibi aktif işgücü piyasası ve bütçe politikalarıyla sağlanan güvenceyle dengelenmektedir. Esnekliğin ve güvencenin ağırlıkları prensipte eşittir ve esneklik güvencenin, güvence de esnekliğin önkoşuludur (Keune ve Japsen, 2007: 5).

Güvenceli-esneklik, bir yandan işgücü piyasalarının, iş organizasyonunun ve iş ilişkilerinin esnekliğini arttırmak için senkronize ve kasıtlı bir şekilde girişimde bulunmak ve diğer taraftan emek piyasasının içinde ve dışında zayıf gruplar için güvenceyi artırmaya çalışan bir kavramdır (Eurofound, 2007: 7).

Güvenceli-esneklik kavramı iki temel yaklaşım ile tanımlanmaktadır. İlki bu kavramı,

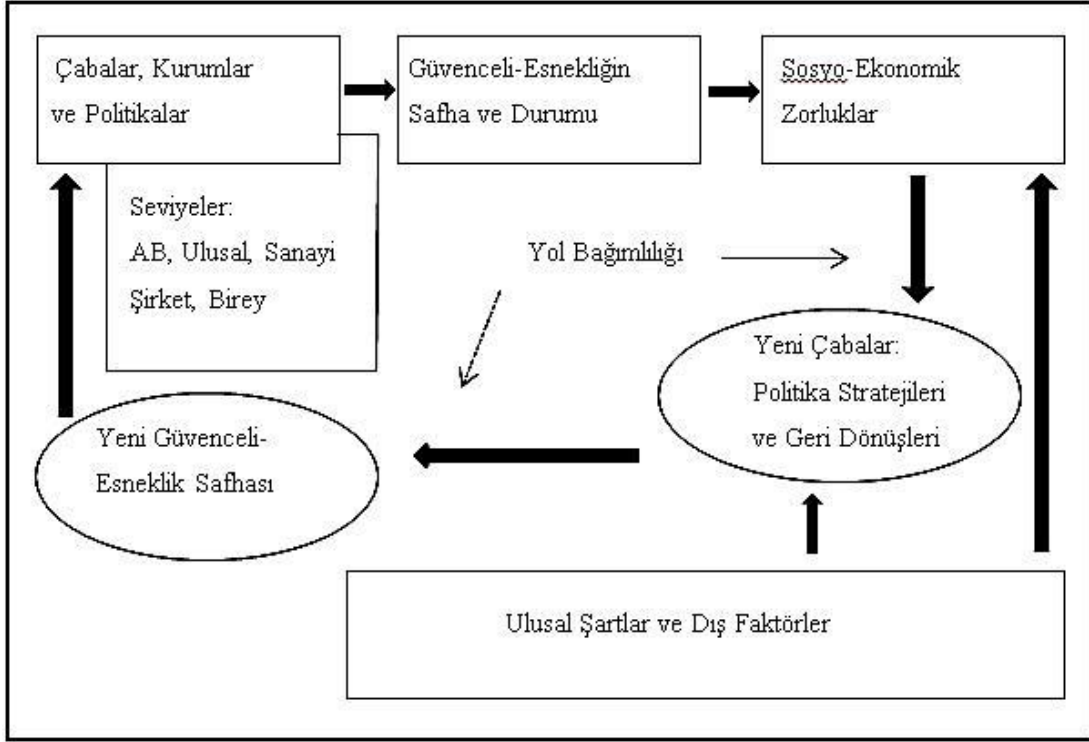
esnekliğin ve güvencenin sağlanmasına yönelik çabaları ifade eden bir politika stratejisi olarak değerlendirmekte; ikincisi ise, uygulanan güvenceli-esneklik politikalarının ortaya çıkardığı sonuçlar itibarıyla işgücü piyasasında meydana gelen durumu ifade etmektedir (Wilthagen, 2002: 4).

1.1. Politika Stratejisi Yaklaşımı

Bu yaklaşıma göre güvenceli-esneklik modeli; “işgücü piyasalarında, iş organizasyonlarında ve çalışma ilişkilerinde esnekliği arttırırken, eş zamanlı ve bilinçli bir şekilde işgücü piyasası içindeki ve dışındaki zayıf gruplar için istihdam ve gelir güvencesini de arttırmayı hedefleyen bir politika stratejisidir” (Wilthagen, 2002: 4; Tangian, 2007: 4).

Politika stratejisi modeli içerisinde yer alan dinamik yaklaşım, piyasalarda güvenceli-esnekliği yaratacak politikaların başarılı olup olmadıklarının anlaşılabilmesi için, düzenlemelerin seviyeleri arasındaki etkileşimin analiz edilmesine imkân sağlamaktadır. Bu sayede; (i) AB talimat ve düzenlemeleriyle (örn: çalışma saati düzenlemesi) veya açık koordinasyon metoduyla (örn: Avrupa İstihdam Stratejisi), uluslararası seviyeyi; (ii) Ulusal mevzuat ve politikalar ile ulusal seviyeyi; (iii) Toplu görüşmeler yoluyla sağlanan sektörel anlaşmalar ile sektör/branş/sanayi seviyelerini; (iv) Tüzel politikalar ve resmi ya da gayriresmi görüşmeler yoluyla şirketler seviyesini; (v) Belirli iş/zaman düzenlemeleriyle beşeri seviyeyi birbirlerinden ayırmak mümkün hale gelmektedir. Ayrıca bu yaklaşımın bir başka avantajı da, farklı Avrupa ülkelerindeki farklı gerçekliklere göre güvenceli-esneklik yapısının elde edilmesine giden süreçte farklı yol haritaları seçme imkânı sunmasıdır (EC, 2013: 18).

Şekil 1’de bir politika stratejisi olarak güvenceli-esneklik yaklaşımı görülmektedir.



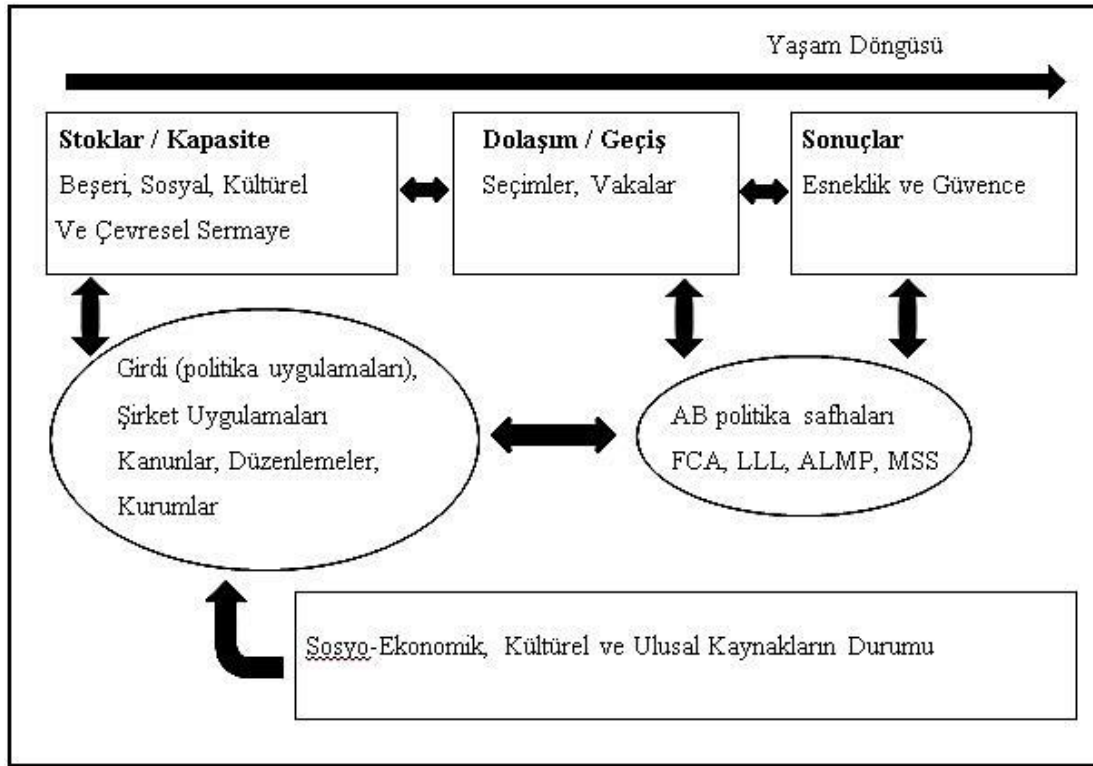
Şekil 1. Politika Stratejisi Olarak Güvenceli-Esneklik Yaklaşımı

Kaynak: (EC, 2013: 18)

1.2. Piyasada Belirli Bir Durumu İfade Eden Yaklaşım

Bu yaklaşıma göre yapılan tanımlama, uygulanan güvenceli-esneklik politikalarının ortaya çıkardığı sonuçlar itibarıyla işgücü piyasasında meydana gelen durumu ifade etmektedir. Aynı zamanda işgücü piyasasının esneklik ve güvence düzeylerini de gösteren bu tanımlamaya göre güvenceli-esneklik; “işgücüne katılımı kolaylaştırmak suretiyle, işgücü piyasasındaki zayıf gruplara da destek olarak, mesleki anlamda gelişime olanak sağlayacak iş, istihdam, gelir ve kombinasyon güvencesinin yaratıldığı piyasa ortamında; işletmelerin, değişen piyasa koşullarına uyum sağlama seviyelerini, verimlilik ve rekâbet edebilirliklerini artıracak olan içsel sayısal, dışsal sayısal, işlevsel ve ücret esnekliklerine sahip olma dereceleridir” (Wilthagen ve Tros, 2004: 5).

Şekil 2’de, piyasada belirli bir durumu ifade eden güvenceli-esneklik yaklaşımı ve Tablo 1’de bu yaklaşıma ait esneklik-güvence boyutları görülmektedir.



Şekil 2. Piyasada Belirli Bir Durumu İfade Eden Güvenceli-Esneklik Yaklaşımı

Kaynak: (EC, 2013: 17)

Tablo 1. Esneklik ve Güvence Boyutları

Esnekliğin Boyutları	
Dışsal Sayısal Esneklik	Oluşan ihtiyaçlara göre çalışan adedini ayarlayabilme esnekliği sağlayan işe alım ve işten çıkarmada kolaylaştırma.
İçsel Sayısal Esneklik	Çalışma sürelerinde esneklik, kısmi zamanlı, yarı zamanlı çalışma veya fazla çalışma.
İşlevsel Esneklik	İş rotasyonu, birden fazla işte görevlendirme, iş organizasyonunda esneklik.
Ücret Esnekliği	Performansa dayalı ücret, ücretlerin ekonomik koşullara göre belirlenmesi.
Güvencenin Boyutları	
İş Güvencesi	Bir işverene bağlı çalışılan işte (aynı işte) kalma güvencesi.
İstihdam Güvencesi	Aynı veya farklı işverene bağlı olarak (aynı veya başka bir işte) istihdam edilme güvencesi.
Gelir Güvencesi	İşsizlik, hastalık, kaza vb. gibi gelir kaybına yol açan durumlarda gelirin korunması.
Kombinasyon Güvencesi	Çalışanın işiyle ilgili zorunluluklarının, özel hayatı ve sosyal yaşamı ile ilgili mecburiyet ve sorumluluklarıyla dengelenmesi ve bütünleştirilmesi.

Kaynak: (Wilthagen vd., 2003: 3; Tangian, 2005: 11)

Tablo 2’de piyasaların güvence ve esneklik dengesindeki mübadele ilişkisi açısından incelenebilmeleri amacıyla oluşturulan Wilthagen Matrisi görülmektedir.

Tablo 2. Wilthagen Matrisi / Esneklik-Güvence Dengesi Boyut ve Politikaları

Güvence Esneklik	İş Güvencesi	İstihdam Güvencesi	Gelir Güvencesi	Kombinasyon Güvencesi
Dışsal Sayısal Esneklik	İş sözleşmelerinin çeşitliliği; istihdam koruma mevzuatı; erken emeklilik düzenlemeleri.	İstihdam hizmetleri; özel istihdam büroları; eğitim/mesleki eğitim, yaşam boyu öğrenim.	İşsizlik ödenekleri; diğer sosyal yardımlar; asgari ücretler.	İşten çıkarmalara karşı koruma.
İçsel Sayısal Esneklik	Kısaltılmış iş haftası; Kısmi çalışma, fazla çalışma vb. şekilde çalışma saatlerinin düzenlenmesi.	İstihdam koruma mevzuatı; eğitim, yaşam boyu öğrenim.	Yarı zamanlı ek ödemeler; sağlık yardımları-ödemeleri.	Farklı işten ayrılma türleri; yarı zamanlı emeklilik.
İşlevsel Esneklik	İş organizasyonunun esnekleştirilmesi; eğitim; iş zenginleştirme; personeli güçlendirme, taşeron uygulamaları.	Eğitim; yaşam boyu öğrenme; iş rotasyonu; takım çalışması; çok niteliklilik.	Performansa dayalı ücret sistemleri.	Gönüllü çalışma süresi düzenlemeleri.
Ücret Esnekliği	İşgücü maliyetlerinde yerel düzenlemeler; sosyal güvenlik ödemelerinde artış veya azalış.	Sosyal güvenlik ödemelerinde değişiklikler; istihdam sübvansiyonları; çalışanlara yönelik yan ödemeler.	Toplu ücret sözleşmeleri; kısaltılmış çalışma haftasına göre düzenlenmiş ödemeler.	Gönüllü çalışma süresi düzenlemeleri.

Kaynak: (Researchgate, 2017)

2. PIYASALARIN SINIFLANDIRILMASI VE GÜVENCELİ-ESNEKLİK KOŞULLARI

Güvenceli-esneklik yapısının oluşumunda, özellikle esneklik ayağının en temel göstergelerinden biri olan istihdam koruma mevzuatı; çalışanlar için mevzuat düzenlemeleri, yargı kararları, toplu sözleşmeler vb. yoluyla alınan tüm sosyal güvenlik tedbirlerini ifade eder. Aynı zamanda, işe alım konusunda engelli çalıştırma düzenlemeleri, geçici veya daimi sözleşmeler ile ilgili düzenlemeler ve işlerdeki eğitim gereksinimi düzenlemeleri, işten çıkarılma konusunda önceden haber verme periyodlarının düzenlenmesi ve işten çıkarma ödeneklerinin düzenlenmesi gibi tüm özel durumları da içerir (OECD, 2017a). İstihdam koruma mevzuatı, işe alınma ve işten çıkarılma ile ilgili tüm detayları ve dolayısıyla, çalışanlar için işte kalma güvencesinin seviyesini belirleyen düzenlemeler olması itibarıyla, işgücü piyasası katılığının ve dolayısıyla esneklik seviyesinin temel göstergesidir (EC, 2013: 21). Piyasa esnekliğinin, istihdam koruma mevzuatı ile ifadesi ise şu şekildedir (Tangian, 2006: 8):

$$\text{Piyasa Esnekliği} = \%100 - \text{İstihdam Koruma Mevzuatı Sıklığı}$$

Güvenceli-esneklik ile AB, katı istihdam koruma mevzuatı yapısından uzaklaşarak, mevcut işin korunması güvencesinden istihdamın sağlanması güvencesine doğru bir değişimi hedeflemektedir. Güvenceli-esneklik modelinde istihdam güvencesi, iş güvencesi sağlamaktan, yani mevcut işte kalabilmeyi zorlamaktan farklıdır. Bu modelde istihdam güvencesinin, işgücü piyasasında yaratılan boş işlere kolayca yerleşilmeye, ihtiyaç duyulan pozisyonlara olan taleplere ulaşabilmeye imkân verecek kurumlar ve işgücü piyasasında aranan niteliklere sahip olunmasını sürekli kılmaya olanak sağlayacak yaşam boyu eğitim ve gelişim politikaları gibi aktif işgücü piyasası politikalarının güçlendirilmesiyle sağlanması hedeflenmektedir (EC, 2006: 78).

Yapılan araştırmalarda; işgücü piyasalarının esneklik-güvence düzeylerinin değerlendirilmesi ve piyasaların sınıflandırılmasında, karşılaştırmalara imkân veren bazı temel göstergeler üzerinde birleşildiği görülmektedir. İşgücü piyasalarının esneklik düzeyi için temel gösterge olarak sürekli ve/veya geçici çalışanlara ait İstihdam Koruma Mevzuatı Endeksinden (Employment Protection Legislation-EPL), güvencenin düzeyi için ise Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Harcamalarından (Active Labour Market Policies-ALMP) ve sosyal güvenlik göstergelerinden (işsizlik ödenekleri, sendika yoğunluğu, toplu sözleşmeler, kıdem tazminatları vb.) yararlanılmaktadır (EC, 2013: 21).



Şekil 3. Ülkelerin ve Politika Rejimlerinin Güvenceli-Esneklik Konsepti İçerisinde Teorik Olarak Sınıflandırılması

Kaynak: (EC, 2013: 21)

Piyasa durumunu ifade eden güvenceli-esneklik tanımında, gerekli esneklik ve güvencenin sağlanabilme koşulları olarak; Esnek ve Güvenilir Sözleşme Düzenlemeleri (Flexible and Reliable Contractual Agreements-FCA), etkin Aktif İşgücü Piyasası Politikaları (ALMP), kapsamlı Hayat Boyu Öğrenim Stratejileri (Life Long Learning-LLL) ve Modern Sosyal Güvenlik Sistemi (Modern Security System-MSS) olmak üzere dört ana unsur ortaya konulmaktadır. Bunlar aynı zamanda 2005-2006 AB Ortak İstihdam Raporu'nda güvenceli-esnekliğin sağlanabilme koşulları olarak da ifade edilen ve ayrıca Avrupa İstihdam Stratejisi 2020 hedefleri için politika safhaları olarak da belirtilen unsurlardır (EC, 2013: 37).

2.1. Esnek ve Güvenilir Sözleşme Düzenlemeleri

Esnek ve güvenilir sözleşme düzenlemeleri; çalışanlar ve işverenlerin karşılıklı ihtiyaçları doğrultusunda ilişkilerini yapılandırmalarına imkân sağlayacak şekilde esnekliğe sahip iş sözleşmeleri yapılmasını mümkün kılan esnek işgücü piyasa yapısı ve bu esneklik karşısında sağlanacak güvence için gerekli yasal ortamı ifade eder. Buna göre, istihdam ile ilgili kanun ve yönetmelikler, güvenceli-esneklik için gerekli olan, içsel ve dışsal esnekliğe sahip iş sözleşmesi düzenlemeleri yapılabilmesine olanak tanıyacak şekilde oluşturulmalıdır. İstihdam yasaları katı ve kısıtlayıcı oldukça, şirketlerin ihtiyaç duydukları esnekliği sağlayabilmek adına standart dışı sözleşmelere yönelme olasılıkları da yükselmektedir (EC, 2013: 38). Tablo 3'de, esnek ve güvenilir sözleşme düzenlemelerinin göstergeleri belirtilmiştir.

Tablo 3. Esnek ve Güvenilir Sözleşme Düzenlemeleri Göstergeleri

Esnek Çalışma Saatleri	Esnek çalışma saati düzenlemelerine sahip çalışanların oranı ile ölçülür.
Geçici ve Kadrolu Çalışanların İstihdam Koruma Mevzuatı Düzenlemeleri	Kadrolu ve geçici çalışanlar için oluşturulan istihdam düzenlemelerinin seviyesini sayısal olarak ifade eder. Üç temel şekilde sınıflandırılır. Bunlar: (i) kadrolu çalışanların işten çıkarılmaya karşı güvenceleri. (ii) geçici çalışanların işten çıkarılmaya karşı güvenceleri. (iii) toplu işten çıkarmalar için gereken özel şartlar.
Sözleşmeye ve İşe Dayalı Düzenlemelerin Neden ve Çeşitleri	Kadrolu sözleşmeyle veya gönüllü olarak sabit ya da part-time sözleşmeyle çalışanların payının ölçülmesidir.
Mesai Saatlerinden Fazla Çalışan İşçiler	Mesai saatlerinden fazla çalışan işçilerin oranının ölçülmesidir.
Sözleşme İntikalleri	En az bir önceki yıl ile aynı istihdam güvencesi ile çalışan bireylerin ölçülmesini ifade eder.
Fazla Mesai Saatleri	Mesai saatlerinin ne kadar aşıldığının ölçülmesini ifade eder.
İş-Görev Süreleri (Yıl)	
İşgücü Devir Hızı	Çalışma durumları değişen (çalışandan işsize geçiş gibi) veya iki iş arasında geçiş yapan işçi sayısının ölçülmesidir. İşgücü devir hızı iki bileşenin, işe alımlar ve işten ayrılmaların sayısal toplamını ifade eder.
Geçici Sözleşmelerden Kadrolu Sözleşmelere Geçişler	Geçici sözleşmelerden daimi sözleşmelere geçiş yapan çalışan oranlarının ölçülmesini ifade eder.

Kaynak: (EC, 2013: 38,39)

2.2. Etkin Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

Aktif işgücü piyasası politikaları; hızlı değişimle baş etmeyi, işe girişleri ve işler arası geçişleri kolaylaştırmayı hedefleyen, işsizliğin azaltılmasına yönelik uygulamalardır (EC, 2013: 54). Tablo 4’de, aktif işgücü piyasası politikaları göstergeleri belirtilmiştir.

Tablo 4. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Göstergeleri

Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Harcamaları (Çalışmak İsteyen Kişi Başına)	İşsiz veya dezavantajlı grupların işsizlik yada durağanlıktan çalışma hayatına geçişlerine yardım ve destek sağlayacak hükümet faaliyetlerinin ölçümüdür.
Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Harcamaları (GSYİH’nin yüzdesi)	İşsiz veya dezavantajlı grupların işsizlik yada durağanlıktan çalışma hayatına geçişlerine yardım ve destek sağlayacak hükümet harcamalarının GSYİH’nin yüzdesi olarak ölçülmesidir.
Faal Hale Getirme / Aktivasyon	Çalışmak isteyen insanlar içerisinde yapılan düzenli faaliyet ölçümlerindeki katılımcı payı.
Uzun Dönem İşsizlik Oranı	Aktif nüfustaki oranın ölçülmesidir.

Kaynak: (EC, 2013: 54)

2.3. Kapsamlı Hayat Boyu Öğrenim Stratejileri

Çalışanların işsiz oldukları dönemde veya işten işe geçiş süreçlerinde, piyasaların niteliksel

ihtiyaç ve beklentilerinde oluşan hızlı değişime uyum göstermelerini ve daima istihdam edilebilir kalmalarını sağlayacak hayat boyu öğretim sisteminin ölçümlenmesini ifade eder (EC, 2013: 46). Tablo 5’de, hayat boyu öğrenim stratejisi göstergeleri belirtilmiştir.

Tablo 5. Hayat Boyu Öğrenim Stratejisi Göstergeleri

İnsan Kaynaklarına Yönelik Kamu Harcamaları	Eğitim için yapılan toplam kamu harcamalarının milli gelir yüzdesi (%GSYİH) olarak ifadesidir.
Yetişkinlerin Eğitimine Yönelik Girişimci Harcamaları	Katılımcıların direk ve işgücü maliyetlerinin, toplam işgücü maliyetlerine oranıdır.
Hayat Boyu Öğrenim	Eğitim ve öğretim de katılımcı olarak yer alan 25-64 yaşları arasındaki yetişkin nüfusun, toplam nüfusa oranıdır.
Sürekli Mesleki Eğitim Katılımları	Sürekli mesleki eğitimlere katılan çalışanların oranıdır.
Sürekli Mesleki Eğitim Katılımlarında Çalışan Farkı	Sürekli mesleki eğitim katılımlarında geçici ve kadrolu çalışan sayısı farkı.
İşgücü Statü ve Ücret Seviyesi Geçişleri	Statü ve ücret olarak önceki yıla göre aynı veya daha yüksek seviyeye geçişler veya geçen seneden daha düşük seviyeye geçişleri ifade eder.
Eğitimsel Kazanım	Yüksek eğitim seviyesi elde etmiş 25-64 yaş arası toplam nüfusun oranıdır.
E-Beceri	25-54 yaş arası bireylerin bilgisayar/internet becerilerinin olarak dört kategoride oranlanarak ölçümlenmesidir (hiç, yüksek beceri, orta beceri ve düşük beceri).

Kaynak: (EC, 2013: 46)

2.4. Modern Sosyal Güvenlik Sistemi

İşgücü piyasasından uzak kalınan süreçte yeterli gelir desteği sunarak, esneklik karşısında güvence sağlayan modern sosyal güvenlik sistemi (MSS); işsizlik ödenekleri, sağlık hizmetleri, kıdem tazminatları gibi unsurları ile insanların çalışma ve özel hayatlarını uzlaştırmaya yönelik geniş çapta sosyal güvenlik hükümleridir. Modern sosyal güvenlik sistemi; sosyal güvenlik sistemi ve özel hayat ile çalışma hayatının uzlaştırılması şeklinde iki grup altında kategorize edilerek ölçümlenir (EC, 2013: 58). Tablo 6’da, sosyal güvenlik sistemi göstergeleri belirtilmiştir.

Tablo 6. Sosyal Güvenlik Sistemi Göstergeleri

İşgücü Piyasası Politikaları (LMP) Harcamaları	İşsizlik gelirlerinin desteklenmesi ve sürdürülmesi adına yapılan harcamaların (çalışmak isteyen kişi başına) ölçümüdür
İşgücü Piyasası Politikaları (LMP) Harcamaları	Aynı göstergenin milli gelir oranı olarak ifadesidir (GSYİH%)
İşsizlik Tuzağı (Unemployment Trap)	Vergi oranlarının düşük ücretliler üzerindeki etkisini, toplam gelirin yüzdesi olarak ifade eden ölçümdür.
Düşük Ücret Tuzağı (Low Wage Trap)	Vergi oranlarının düşük ücretliler üzerindeki etkisinin toplam gelirlerin yüzdelik değişimi cinsinden ifadesidir.
Altı Aydan Sonraki Net Karşılama Oranı	Altı aydan sonraki işsizlik imtiyazının önceden edinilen ücrete kıyasla ölçümüdür.
Beş Yıldan Sonraki Karşılama Oranı	Beş yıldan sonraki işsizlik imtiyazının önceden edinilen ücrete kıyasla ölçümüdür.
Destekler	Faal hale getirme (aktivasyon) ve destek politikalarının ölçümüdür.
Yoksulluk Sınırındaki 18 Yaş Üstü İşsiz Nüfus	Yoksulluk sınırındaki 18 yaş üstü işsiz nüfusun ölçümüdür.

Kaynak: (EC, 2013: 60)

Özel hayat ve çalışma hayatının, birbirlerini olumsuz etkilemeyecek şekilde bir arada sürdürülebilmesi için alınan sosyal güvenlik önlem ve uygulamalarının göstergeleri Tablo 7’de belirtilmiştir.

Tablo 7. Özel Hayat ve Çalışma Hayatının Uzlaştırılması Göstergeleri

Çocuk Bakımı	Resmi düzenlemeler yoluyla bakılan çocukların, aynı yaş grubunda olan tüm çocuklara olan oranının ölçülmesidir.
Çocuk Bakımı Maliyetlerinden Sonraki Faaliyetsizlik Tuzağı	Çocuk bakımı maliyetleri hesaba alındığında, efektif vergi yükündeki toplam artıştır.
Ebeveynliğin İstihdama Etkisi	20-49 yaş arası çocuk sahibi olmayan grup ile 0-6 yaş arası çocuğu olan grubun istihdam oranları arasındaki oransal farkı ifade eder.
Yarı-Zamanlı Çalışmaya Kaçış	Kişisel ve ailevi sorumluluklar nedeniyle çalışmama veya yarı zamanlı çalışmak zorunda kalma durumunu ifade eder.
Çocuk veya Diğer Unsurlar İçin Bakım Servislerinin Yetersizliği	Çocuklar, yaşlılar vb. için bakım servislerini yetersizliği nedeni ile çalışmama veya yarı zamanlı çalışmak zorunda kalınmasının ölçümlenmesini ifade eder.
İş-Yaşam Dengesi Geçişleri	

Kaynak: (EC, 2013: 65)

3. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE GÜVENCELİ-ESNEKLİK

Günümüzün işgücü piyasalarında, bireylerin çalışma saatlerinin özel hayatlarına adaptasyonu anlamında, eğitim, çocuk bakımı veya bunlar gibi zaman içerisinde oluşan ya da değişen ihtiyaçları doğrultusunda ayarlamalara izin veren yapılanmalar öne çıkmaktadır. İşletmeler, ekonomik iş döngülerine uyum sağladıkça, bireyler iş modellerinde artan esneklikten faydalanarak değişen yaşam döngüsüne adapte olabilmektedirler. Çalışma saati esnekliği, hem sendikalar hem de Avrupa Komisyonu tarafından çalışanlar için bir iş-yaşam dengesi stratejisi

olarak artan bir ilgi görmektedir. İşgücü piyasasının esnekliğini incelerken çalışan merkezli esnekliğin dışlanması, hem işverenlerin hem de çalışanların ihtiyaçlarını karşılamak için kullanılabilecek esneklik düzenlemelerinin geliştirilmesini engellemektedir. Avrupa İstihdam Stratejisinde belirtilen temel hedeflerden biri bu dengeyi sağlayabilmektir (Eurofound, 2007: 5,6).

Avrupa 2020 İstihdam Stratejisi hedefleri belirlenirken, bu hedeflere ulaşılabilmesi için; esnek ve güvenilir sözleşme düzenlemeleri, hayat boyu öğrenim stratejileri, efektif aktif işgücü piyasası politikaları ve modern sosyal güvenlik sistemi olmak üzere dört temel politika unsuru kabul edilmiştir. Bu unsurların her biri aynı zamanda işgücü piyasalarında Güvenceli-Esneklik Modeli'nin de temel politika unsurlarıdır (EC, 2013: 37).

Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan, "Modernisation of Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century" başlıklı kitapta, Avrupa 2020 istihdam stratejilerinin belirlenmesine yön veren, Avrupa Birliği'nde (AB) işgücü piyasaları ve işgücü kanunlarında görünen temel sorunlar ve engeller şu başlıklarla ortaya konulmuştur (Philips ve Eamets, 2007: 6,7):

- İstihdamdaki Geçişler: İşgücü ve sosyal güvenlik kanunları, çalışanları gönüllü veya gönülsüz oluşmuş vakalar nedeniyle bir konumdan diğerine geçişlerde desteklemek konusunda yetersiz kalabilmektedir. İşgücü piyasasına girme, piyasada kalma ve ilerleme imkânları hem ulusal istihdam koruma mevzuatlarına hem de iş değişikliği, terfi ve benzeri statü geçişlerinde güçlü etkisi olan ulusal sözleşmeli kadroların seviyesine bağlı olarak ülkeler arasında değişiklik göstermektedir.

- Kanunlardaki Belirsizlikler: Farklı iş formları, işveren ve serbest çalışanlar arasındaki ayrımın açıkça anlaşılmasını zorlaştırmaktadır. Bir işveren kendi konumunu, vergi kaçırmak veya istihdam koruma mevzuatı yaptırımlarından kurtulmak için saklamak istediğinde, bu belirsizlikler problem oluşturmaktadır.

- Beyan Edilmemiş İş: Bu konu daha çok sınır ötesi işgücü hareketleriyle ilişkilidir. Ulusal hükümetler ve kurumlar tarafından, bunların kanuna uygun şekilde beyan edildiklerinin izlenmesi, işgücü piyasasında iş ve işgücü tiplerindeki değişimleri takip etmek amacıyla ilgili verilerin güvenilir şekilde toplanması açısından kritik öneme sahiptir.

Bu başlıklar altında toplanan sorunlar ve engeller, Avrupa'da uzun zamandır müzakere edilen güvenceli-esneklik kavramı ile doğrudan ilgilidir. Çünkü, zaman içerisinde işlerin nitelikleri değişmekte ve işgücü kanunları çok sıkı yapılandığında, piyasalar bu değişimle başa çıkmak için yeni yol arayışlarına ihtiyaç duymaktadır. Geçici işler, serbest meslekler ve diğer esnek iş formları, katı işgücü piyasalarına tepki olarak ortaya çıkmıştır. Bu sebeple, güvenceli-esneklik tartışmalarının da ana konusu olan, istihdam koruma mevzuatlarının değişen iş nitelikleri ve işgücü piyasalarının yapısına göre düzenlenmesi sağlanmalıdır. Temel çalışmalar, işgücü piyasası esnekliği ile sosyal güvenlik arasında bir denge kurulması; bir yanda işverene düşük seviyede sosyal güvenlik ortamını garanti ederken diğer yanda çalışanın istihdam güvencesinin artırılması konuları etrafında toplanmaktadır (Philips ve Eamets, 2007: 7).

4. SEÇİLMİŞ AVRUPA BİRLİĞİ ÜYESİ ÜLKELERDE GÜVENCELİ-ESNEKLİK UYGULAMALARI

4.1. Danimarka'da Güvenceli-Esneklik

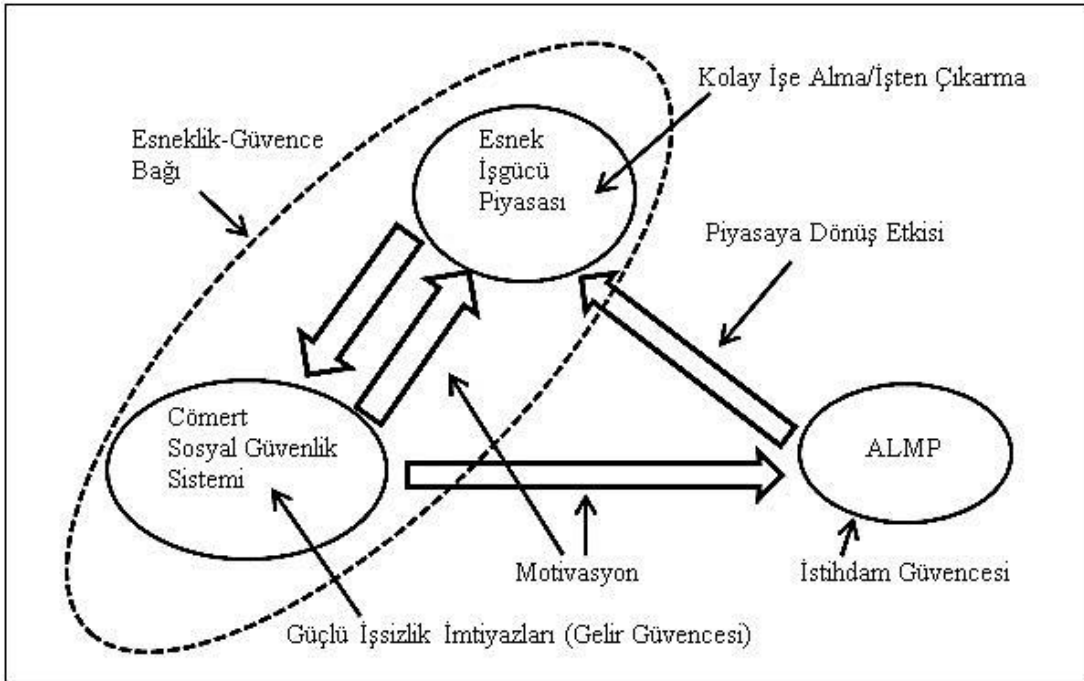
Danimarka modeli geleneksel olarak son derece yüksek seviyede esneklikle yapılandırılmış işgücü piyasası ve gelir güvencesinin birleşimiyle oluşmaktadır (Wilthagen vd., 2003: 7). Güvenceli-esneklik literatüründe Madsen'in deyimiyile Altın Üçgen Modeli (Golden Triangel Model) olarak adlandırılan Danimarka Modeli, güvenceli-esnekliğin düzgün işleyen ilk örneklerinden biri olarak referans gösterilmekten öte, bazı kesimlerce güvenceli-esnekliğin kendisi olduğu şeklinde ifade edilmektedir (Madsen, 2008: 74).

Danimarka modelinin ilk bileşeni, görece olarak daha gevşek istihdam koruma mevzuatı ile yüksek seviyede dışsal esneklik içeren esnek işgücü piyasasıdır. Literatürde altın üçgen modelinin önemli bileşeni olarak dışsal esnekliğe odaklanılmış olursa da, Danimarka firmaları yapı ve ücret esneklikleri de uygulamışlardır (Madsen, 2008: 74-78). Danimarka sadece Avrupa'da değil, tüm OECD ülkeleri içerisinde de zayıf istihdam koruma mevzuatı endeksi seviyesine sahip bir ülkedir (OECD, 2017b). Uygulamada bu, Danimarkalı işverenlerin çalışanlarını görece daha kolay işe aldıkları ve işten çıkarabildikleri anlamına gelmektedir. Bu açıdan Danimarka'nın piyasa esnekliğinin, liberal piyasa ekonomilerine daha yakın olduğu söylenebilir.

Modelin ikinci bileşeni, işsiz konumda olanlar için cömert sosyal güvenlik sistemi vasıtasıyla, çalışanlara yüksek gelir güvencesi sağlanmasıdır. İşe alımın ardından kısa bir süre içinde işten çıkarılma gerçekleşse dahi, önemli ölçüde gelir desteği anında sunulmaktadır. Danimarka'da işsizlik imtiyazları için istenen nitelikler 1990'lı yıllar içerisinde sıkılaştırılmış olsa da, yüksek gelir vergisi etkisiyle birleşen yüksek seviyede işsizlik imtiyazları ve diğer bazı gelirlerle ilgili imtiyazlar, işten çıkarılma veya emeklilik tazminat oranlarının da yüksek olması şeklinde sonuçlanmaktadır (Zhou, 2008: 78).

Modelin üçüncü bileşeni ise, ikinci bileşeni olan işsizlik sigortası ve sosyal destek sistemleriyle paralel yürütülen yüksek aktif işgücü piyasası politikalarıdır. Bu iki bileşen güçlü ilişki içerisindedir. Çünkü işsiz kalmış herhangi bir çalışan, yeniden eğitim veya aktifleştirme programları gibi aktif işgücü piyasası unsurlarına katılmayı reddettiğinde, sosyal güvenlik imtiyazlarını da reddetmiş sayılmaktadır. Bu açıdan, Altın Üçgen Modeli'nin gelir güvenliği sistemi, aktifleştirme ve diğer aktif işgücü piyasası politikalarının efektif ve düzgün işlemesine oldukça bağımlıdır. Bu sebeple, Danimarka bu modele geçişte, işgücü piyasalarında eğitim, mesleki deneyim gibi geniş çapta aktif politikalar uygulamıştır. Bu aktif politikaların temel rolü, işsizlerin mesleki bilgi ve becerilerini geliştirmek suretiyle işsizlik imtiyazlarına hak kazanmış çalışmayan kesime motivasyon etkisi yaratarak, işsizlikten istihdam edilmeye geçişlerin desteklenmesidir. Danimarka, tüm Avrupa Birliği ülkeleri içerisinde en yüksek aktif işgücü piyasası politikaları harcamalarına sahip ülkedir (Oecd, 2017c).

Şekil 4'de Danimarka'nın güvenceli-esneklik modeli görülmektedir.

Şekil 4. Danimarka “Altın Üçgen” Güvenceli-Esneklik Modeli

Kaynak: (Madsen, 2005: 11)

Danimarka modeli'nin bu üç ayağının faaliyet ve etkileri sonucunda; piyasada sağlanan yüksek seviyedeki esneklikle işverenler, ihtiyaç duydukları anda rahatça işten çıkarma yapabileceklerini bilmenin özgüveni içerisinde daha rahat işe alımlar yapabilmekte; diğer yandan, sağlanan yüksek sosyal güvenlik unsurları ile çalışanlar, işten çıkarılmaları durumunda önemli gelir desteği alabilmekte; aktif işgücü piyasası politikaları da çalışanların daima piyasaların ihtiyaç duyduğu bilgi, beceri ve seviyede olabilmelerine olanak sağlamakta ve böylece, çalışıyor ya da çalışmıyor olsun kişilerin iş motivasyonlarını sürekli kılarak işsizliğin azaltılmasında önemli etkiler yaratmaktadır (Ilsoe, 2007: 8). Bu yapı Wilthagen matrisiyle değerlendirilecek olursa, Danimarka'da yüksek seviyede dışsal sayısal esneklik, gelir güvencesi ve istihdam güvencesi olduğu söylenebilir.

Görüldüğü gibi Danimarka modelinde, sosyal kurum ve uygulamaların işbirlikleri kritik öneme sahiptir. Kolay işe alım ve kolay işten çıkarmayı mümkün kılan esnek piyasa yapısının çalışanlar tarafından göreceği kabulün artırılmasının, cömert işsizlik sigortası sistemi yoluyla gelir güvencesi oluşturularak sağlanması, bu işbirliğinin örneklerinden biridir. Ayrıca, işgücünü değişen piyasa taleplerine adapte eden yapısal esnekliği sağlamak için uygulanan yüksek maliyetli işsizlik sistemini, tüm çalışan ya da işsiz kalmış kesim için eşit şekilde ve onlar açısından uğraşmaya değer hale getirmeleri bakımından da sosyal kurumlar ve uygulamalar arasındaki işbirliği önem arz etmektedir. Çünkü bu aktifleştirme politikaları etkin çalışmayarak sonuç vermediği takdirde, hem işsizliğin önlenmesine yönelik katkı oluşmayacak hem de motivasyon ve inanç kaybı yaratacaktır (EC, 2013: 23).

4.2. Hollanda'da Güvenceli-Esneklik

1980'li yıllara kadar Hollanda, işten çıkarmalara karşı güçlü koruma önlemleriyle karakterize edilmiş ve pasif sosyal güvenlik politikaları uygulayan, görece esnek olmayan işgücü piyasasına sahip bir ülke olarak görülmekteydi. Bu yıllar süresince, işsizlik oranları dramatik olarak yükselmiş ve mesleki maluliyet imtiyazları çok fazla artmıştı. Bu dönemdeki politika

odağı çalışmada sayısal-dışsal esneklikti. Bu politikanın odağı 1990'lı yıllarda piyasa esnekliği ve sosyal güvenlik üzerinde yapılan kilit düzenlemeler ve toplu sözleşmeler yoluyla genişletilmiştir (Wilthagen vd., 2003: 10).

1990'lı yılların ortalarında işgücü piyasası yapısını güvenceli-esnekliğe dönüştürmeye başlayan Hollanda, Danimarka ile birlikte güvenceli-esneklik yapısına geçişi ilk başlatan ülkelerden biri olmuştur. Hollanda'nın güvenceli-esneklik yapısı, bu yapıya geçişinin ilk yılları olan 1990'lı yıllarda, aktifleştirme politikaları üzerinde daha az durulan ve işgücü piyasasının esnekliğinin sağlanmasına yönelik bir karakter ortaya koymuştur. Bu dönemde arttırılan piyasa esnekliği, çalışanların standart işgücü sözleşmeleri üzerinde baskı oluşturan katı sosyal güvenlik unsurlarının gevşetilmesi ve aynı zamanda oluşan bu esnek işgücü piyasasında çalışanların güvence unsurlarının (mesleki eğitim hakkı, ücret garantisi vb.) arttırılması yoluyla elde edilmiştir. Ayrıca çalışma, bakım, eğitim ve gelişimin hayat boyu devam edebileceği şekilde bir yapı için önlemler alınmıştır (EC, 2013: 24).

Danimarka'ya benzer şekilde, Hollanda'da da güvenceli-esnekliğin toplumda onaylanması açısından sosyal kurumların rolleri kritik önem arz etmiştir. Ancak 2000'li yıllarda Hollanda sendikaları, eğitime yapılan yatırımlarda gözlemlenen azalma, özellikle geçici sözleşmeli çalışanlarda güvensizlik ve açık uçlu iş sözleşmeleri arasındaki geçişlerde gözlemlenen düşüş gibi, piyasadaki esnekliğin ve güvencenin dengesizliğinden ötürü ortaya çıkan etkileri eleştirmişlerdir. Hem bu eleştirilere karşı hem de 2009 yılı mali krizine stratejik tepki olarak Hollanda hükümeti, bir kadrolu sözleşmenin başlaması gereken zamana kadar yapılabilecek geçici sözleşmelerin izin verilen tekrarlanabilme sayısını arttırarak, sisteme daha fazla esneklik enjekte etmiştir (EC, 2013: 23).

Yine 2009 yılında Hollanda hükümeti, "Gençler İçin Harekete Geçme Yatırımı" adı altında 27 yaş altı genç işsizler için çalış-öğren planı geliştirmiştir. Bu planın genç işsizliği azaltmadaki etkinliği tartışma konusu olmuş olsa da, özellikle uzun süreli okul eğitimi dönemi yaşayan genç kesim arasında olumlu geri bildirimler alınmıştır. Aynı yıl Hollanda'da işten işe geçişin hızlıca gerçekleşmesine katkı sağlamak amacıyla yerel hareket merkezleri kurulmuştur. Bu merkezler, başlangıçta çalışanlar, eğitim kurumları, kamu istihdam büroları, özel teşebbüs ajansları gibi birçok aktörün bağımsız şebekeler halinde kurdukları yapılar, 2011 yılı itibariyle tümü kamusal istihdam yapısının birer parçaları haline getirilmiştir. Bu merkezlerin amacı, geçici veya yarı zamanlı takvimler sunarak, işten çıkarılma durumuna karşın hızlı yeniden yerleştirme hizmeti vererek ve eğitim yoluyla çalışanlara beceri yükseltme ve becerilerini tanıma desteği sağlayarak, ihtiyaç fazlası sorunu yaşayan şirketlere, kendi yapılarına özel, uygun programlamaları yapmaktır (EC, 2013: 23,24).

Tablo 8'de Hollanda yasalarının esneklik ve güvence yaklaşımları görülmektedir.

Tablo 8. Hollanda'da Esneklik ve Güvence Yaklaşımları

ESNEKLİK	GÜVENCE
Sürekli iş sözleşmeleri düzenlemelerinin ayarlanması: Ard arda yapılan üç sözleşmeden sonra ya da ard arda yapılan sözleşmelerin süresi üç yıl veya üstü sürelerdeyse, kadrolu sözleşme oluşur.	Düzenlenen iş sözleşmesi ve sözleşmedeki çalışma saatleri gibi unsurlarda alışılmışın dışında düzenlemeler ile çalıştırılan işçilerin pozisyonlarını güçlendiren kanunlar getirilmiştir (çalışan lehine sözleşmenin normal halinin kabulü).
Geçici İş Kurumlarının ruhsat sahibi olma yükümlülükleri iptal edilerek, bu tip işlerdeki en fazla altı ay olan üst zaman kısıtı da ortadan kaldırılmıştır.	İhtiyaç halinde çağrılarak çalıştırılan elemanlara, her çağrılışları için en az üç saatlik ödeme yapılması zorunluluğu getirilmiştir.
Önceden altı ay olan işten çıkarma bildirim süresi prensipte bir aya, en fazla dört aya çekilmiştir.	İhtiyaç halinde çağrılarak çalıştırılan elemanların iş olmaması durumunda hiç ücret ödenmemesi riski açısından düzenlemeler getirilmiş ve bu süre altı aya indirilmiştir.
Kamusal İstihdam Servisi İşten Çıkarma Bildirimi prosedürleri kısaltılmış ve işten çıkarılan kişinin işsizlik imtiyazlarından faydalanmaya başlayabilmesi için işverenlerin Kamusal İstihdam Servisi Bölge Başkanına işten çıkarma olayını bildirmesi artık gerekmemektedir.	Bir çalışanın Geçici İş Kurumu ile olan sözleşmesi standart iş sözleşmesi olarak kabul edilmiştir; sadece ilk yirmi altı hafta kurum veya çalışan, işin başlaması ve bitirilmesi ile ilgili belli bir dereceye kadar özgürlük sahibidirler.
	Sendikaya bağlı çalışanlara özel işten çıkarılma güvenceleri getirilmiştir.
	Alt kademedeki işten çıkarma davalarında yargıçlar tarafından iş sözleşmesinin iptalini gerektiren bir unsurun olup olmadığına bakılacaktır (hastalık vs.).

Kaynak: (Wilthagen ve Kros, 2004: 11)

Güvenceli-esneklik modelinin 1990'lı yıllarda Danimarka ve Hollanda işgücü piyasalarına nakşedilmeye başlanmasının ardından, 1990'ların sonlarından itibaren bu yapının etkileri iki ülke işsizlik verilerinde belirginleşmiştir. Tablo 9'da Avrupa borç krizi öncesine kadarki süreçte, bu iki ülkenin işsizlik oranlarının seyri, o yıllarda katı işgücü piyasasına sahip ya da yeni başlayan dönüşümün etkileri henüz ortaya çıkmayan AB'ye üye bazı ülkeler ile birlikte verilmiştir.

Tablo 9. 1995-2008 Yılları Arası (Avrupa Borç Krizi Öncesine Kadar) Danimarka ve Hollanda ile Bazı Avrupa Ülkelerinin İşsizlik Oranları

ÜLKE/YIL	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08
Danimarka	7,1	6,9	6,1	5,5	5,6	4,6	4,6	4,6	5,4	5,5	4,8	3,9	3,8	3,4
Hollanda	:	:	:	:	:	2,9	2,2	2,7	3,7	4,5	4,7	3,9	3,2	2,7
Almanya	8,1	8,9	9,8	9,2	8,4	7,8	7,8	8,6	9,6	9,8	11,2	10,2	8,7	7,5
İtalya	:	:	:	11,8	11,4	10,6	9,5	9	8,7	8	7,7	6,8	6	6,7
İspanya	:	:	:	:	15,7	13,9	10,5	11,4	11,5	11	9,1	8,4	8,2	11,2
Belçika	:	:	:	:	8,5	7	6,6	7,5	8,1	8,4	8,4	8,2	7,5	7

Kaynak: (EUROSTAT, 2016)

4.3. Almanya'da Güvenceli-Esneklik

Genel anlamda Avrupa'da, 1990'ların sonlarından bu yana işgücü piyasası politikaları, daha yüksek esnekliğe yönelik bir değişim içerisine girmiş, piyasalarda yarı-zamanlı istihdam,

serbest meslek ve diğer esnek işgücü formları önemli artış kaydetmiştir. Avrupa'nın aşırı korumacı işgücü kanunları, işsizlik bakımından pahalıya mal olan sonuçlar kaydetmiş ve hali hazırda mevcut olan iş yerlerinde yapılan çalışma saatlerindeki indirimler, yeterli sayıda yeni istihdam yaratamamıştır (Ludwig, 2006: 2).

Almanya'da gelişen güvenceli-esneklik tartışmalarına ve hayata geçirilen güvenceli-esneklik uygulamalarının başarılı sonuçlarına olumlu yaklaşım göstermiş ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı aracılığıyla şartlara bağlı ve kurumsal tabanlı bir güvenceli-esneklik yorumu ortaya koymuştur. Yetkililer, Almanya ile güvenceli-esneklik yapısını başarıyla uygulayan Danimarka ve Hollanda'nın farklılıklarına değinerek, sadece boyutsal değil, farklı sosyal sistemler, farklı politik kültürler, piyasa esnekliği ve sosyal güvence unsurları hakkında var olan farklı toplumsal algı ve yaklaşımlara da dikkat çekmişlerdir. Dolayısıyla Almanya, Danimarka ve Hollanda ile benzer bir güvenceli-esneklik yapısı ortaya koymamıştır. Örneğin, Alman kanunları, daimi süreli ve tam zamanlı çalışma sistemi ile yapılan kadrolu sözleşmeleri norm almaktadır. Ayrıca, Alman toplumu da sadece bu tip iş sözleşmelerini değerlendirmeye almaktadır. Almanya'da toplumla benzer şekilde sendikalar da yarı zamanlı ya da sınırlı süreli sözleşmeler gibi unsurlarla sunulan istihdamın esnek formlarına kuşku ile bakmaktadır (Ludwig, 2006; 7). Almanya'da piyasa esnekliği açısından hem kanunlarda, hem de toplum ve sendikalarda bu derece tutucu bir anlayış yerleşikken, diğer yanda iş güvencesi ve gelir güvencesi gibi sosyal güvenlik unsurları da oldukça güçlüdür (Wilthagen vd., 2003: 12).

Bu şartlar altında Almanya'da firmalar, şirket içi işlerin ana elemanları olan çekirdek kadrolar için içsel esneklik ortaya koyarken, dışarıya ait işler için gereken ikincil kadrolar için yarı zamanlı ya da sınırlı süreli sözleşmeler gibi esnek istihdam formlarının kullanıldığı, iki yanlı bir strateji geliştirmişlerdir. Hükümet de piyasa şartları altında rekabette başarılı olamayanlar için gelir desteği sağlanması adına sorumluluk almıştır. Sonuç olarak Alman işgücü piyasası; ana işlerde çalışanlar, yan işler için ikincil çalışanlar ve işsizler olarak üç gruba ayrılmıştır (Ludwig, 2006: 2). Tablo 10'da, Almanya'nın geçici sözleşmelere ait istihdam koruma mevzuatı endeksi vasıtasıyla sağladığı esneklik dönüşümü görülmektedir.

Tablo 10. Almanya'nın Geçici Sözleşmelere Ait İstihdam Koruma Mevzuatı Endeksi ve Esneklik Dönüşümü

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

Kaynak: (OECD, 2017b)

Özetle 2000'li yılların başlarından itibaren Almanya'da bir dizi güvenceli-esneklik yapısı unsuru uygulamaya konulmuştur. Aktif işgücü piyasası politikaları ile piyasa unsurları arasında birçok köprü sistemler oluşturulmuştur. Güvenceli-esnekliği daha geniş bir perspektif ile algılayan Almanya, yüksek sosyal güvence sağlamada azaltmaya gitmeden, işgücü piyasası esnekliğini arttırmıştır. Almanya'nın işgücü piyasası esnekliğini sağlamada kullandığı bazı uygulamalar şunlardır (Ludwig, 2006: 3):

- 1996 yılında sınırlı süreli sözleşmeler yirmidört aya uzatılmış ve faaliyetle ilgili kısıtlamalar 2001 yılında yeniden düzenlenmiştir. Bu iki esneklik unsurunun hayata geçirilmesine

rağmen, sürpriz bir şekilde sınırlı süreli sözleşmelerin artışı düşük kalarak, 1985’de %5 olan pay 2003’de %7 olarak gerçekleşmiştir. Ancak, özellikle hükümetin işe alımlardaki deneme sürelerini düzenlemesi ve sınırlı süreli sözleşmelere kısıtlamalar getirmesi sayesinde yirmibeş yaş altı genç nüfus istihdamındaki yükseliş çok belirgin olmuştur.

- Bu dönemde ihtiyaç fazlası/aşırı istihdam ile ilgili düzenlemelerde de reforma gidilmiş; yirmibeş çalışandan daha az elemanı bulunan firmalar bu düzenlemelerden muaf tutulmuştur. Ne var ki Almanya’da, işten çıkarılmaya karşı yasal hak taleplerinin yüksek oluşu ve işe alımda seçilecek birçok elemanın özel koruma kanunlarına tabi olmalarını sağlayan gruplar içerisinde olmaları gibi işten çıkarmalarla ilgili yasal düzenlemeler, yeni işe alımların artması önünde külfetli uygulamalar olarak varlıklarını sürdürmektedir.

- Ekonomi ve Teknoloji Bakanlığı’nın öne sürdüğü teklifle oluşturulmak istenilen işgücü piyasası esnekliğinin, işsizlik imtiyazlarındaki artışlar gibi yüksek sosyal güvence ile birleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu öneri, Danimarka modelini takip eder niteliktedir.

- İş ve İşgücü Ajanslarını liberalleştirmekle ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Bu alanda atılan adımlar 1985 yılı reformlarına geri dönüş şeklinde olmuştur. 1985 yılında da, geçişsel işgücü piyasası (Transitional Labour Market) teorisinden hareketle Hartz Reformu ile işsiz kalan kesimleri işlere yerleştirme amacıyla Kamu Personel Hizmetleri Ajansı kurulmuştur.

- İşgücü piyasasında liberalden katı politikalara ve sonra tekrar liberal düzenlemelere geçişten sonra, ufak-işlerde hızlı artış olmuş, buna karşı standart sözleşmeli istihdam azalmıştır. 2002’de aylık 400 Euro’ya kadar gelir sağlayan işleri içeren ufak-işler düzenlemesi de bu alandaki iş artışlarına etki etmiştir. Ufak-işlerdeki artış ve standart sözleşmeli istihdamdaki düşüş arasında doğrudan bir ilişki olduğu düşünülmesi de, Alman işgücü piyasasında temel bir değişim oluşmaya başlamıştır.

Tablo 11’de Almanya’nın işgücü piyasası düzenlemelerinin eski politika odağı ve yeni yönelimleri görülmektedir.

Tablo 11. Esneklik ve Güvence Açısından Almanya’nın Eski Politika Odağı, Mevcut Yönelim ve Hedefleri

Esneklik Biçimleri	← →		Eski Politika Odağı	Güvence Biçimleri
	Eski Politika Odağı	Mevcut Yönelim ve Hedeflenen		
Sayısal-Dışsal			+	İş Güvencesi
Sayısal-İçsel	+	+	+	İstihdam Güvencesi
İşlevsel-İçsel			+	Gelir güvencesi
Ücret Esnekliği		+		Kombinasyon güvencesi

Kaynak: (Wilthagen vd., 2003: 13)

Tablo 12’de Almanya’nın 2000’li yılların başından itibaren çeşitli aktif işgücü piyasası politikaları düzenlemeleri yoluyla işgücü piyasasında güvenceli-esneklik yapısını kendi

koşullarına uygun yorumlayarak oluşturmaya başlamasının ardından, bu reformların birkaç yıl içerisinde etkisini gösterdiği ve işsizlik oranlarına azalan yönde etki ettiği görülmektedir. 2005 yılından itibaren, 2009 yılında yaşanan olumsuz ekonomik konjoktüre rağmen Almanya'nın işsizlik oranlarını aşağı çekmeyi başardığı görülmektedir.

Tablo 12. Almanya'nın Güvenceli-Esneklik Dönüşümü Öncesi (1995-2005) ve Sonrası (2006-2016) İşsizlik Oranları Seyri

YIL	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
İşsizlik %	8,1	8,9	9,8	9,2	8,4	7,8	7,8	8,6	9,6	9,8	11,2
YIL	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
İşsizlik %	10,2	8,7	7,5	7,7	6,9	5,8	5,3	5,2	4,9	4,6	4,2

Kaynak: (EUROSTAT, 2016)

5. SONUÇ

Avrupa Birliği, bir yandan genişlemesini sürdürürken, bir yandan da bu genişlemenin sonucu olarak sosyal, kültürel, yasal ve ekonomik yapıları açısından farklı işgücü piyasalarını bünyesine katmış ve bu durum, işsizlik ve istihdam yapıları açısından ülkeler arasında önemli farklılıklara neden olmuştur. Avrupa Komisyonu ve Konseyi tarafından da üzerinde önemle durulan bu gelişme neticesinde, 1993 Beyaz Kitap ve Essen Zirvesi ile başlayan Avrupa İstihdam Stratejisi sürecinde aktif istihdam politikalarına geçilmiş, 2000 Lizbon Stratejisi ve en son belirlenen 2020 istihdam hedefleri doğrultusunda yapısal kararların alınmasıyla söz konusu süreç devam etmiştir.

Avrupa Birliği, Avrupa İstihdam Stratejisi sürecini kapsayan yıllar için belirlediği ve revize ettiği işsizlik ve istihdam hedeflerine ulaşamamasının nedenini, Avrupa'da yerleşmiş katı işgücü piyasası yapılarına bağlayarak, sosyal devlet olma özelliğini kaybetmeden piyasalarda esnekliği sağlayabilecek bir yapısal dönüşümün başlatılmasının gereğini ortaya koymuştur.

Yapısal dönüşüm anlamında ilk olarak Danimarka ve Hollanda önderliğinde hayata geçirilen işgücü piyasalarında güvenceli-esneklik modeliyle, bu ülkelerde işsizlik oranlarının aşağı çekilmesinde önemli başarılar kaydedilmiş ve Almanya örneğinde görüldüğü gibi bu model ülkelerin ulusal yapılarına göre de yorumlanarak uygulanmıştır. Güvenceli-esneklik ile elde edilen somut başarıyla, Avrupa Birliği genelinde istihdam koruma mevzuatlarının gevşetilerek işgücü piyasalarında işverenlerin ihtiyaç duyduğu esnekliğin sağlanmasının; çalışanlar için istihdam güvencesinin ise sıkı piyasa düzenlemeleri yerine, yoğun aktif işgücü piyasası politikaları uygulamaları ve bunlarla uyumlu çalışan modern sosyal güvenlik sistemi yoluyla oluşturulmasının gereği ortaya konulmuştur. Böylece, tüm bu prensipleri işaret eden güvenceli-esneklik işgücü piyasası yapısı, Avrupa İstihdam Stratejisi 2020 hedefleri için Avrupa Birliği'nin ortak politika unsuru olarak belirlenmiştir.

KAYNAKÇA

Carrasco-Hernández, A. ve Jiménez, D., (2016). "Knowledge Management, Flexibility and Firm Performance: The Effects of Family Involvement", *European Journal of Family Business*, 6, 108-117.

- Delors, J., (1993). “White Paper”, http://europa.eu.int/comm/off/white/index_en.htm, Erişim Tarihi: 02.12.2004.
- EUROFOUND (European Foundation for The Improvement of Living and Working Conditions), (2007). “Working Time Flexibility in European Companies”, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2007/working-conditions/working-time-flexibility-in-european-companies>, Erişim Tarihi: 03.11.2017.
- EUROFOUND (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions), (2017). “European Observatory of Working Life-Flexibility”, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/flexibility>, Erişim Tarihi: 03.11.2017.
- EUROPEAN COMMISSION (EC), (1999). *The European Employment Strategy: Investing in People*, Employment & European Social Fund, Belgium.
- EC, (2006). *Employment in Europe*, Cornell University ILR School, Brussels.
- EC, (2013). *Flexicurity in Europe*, Administrative Agreement, Final Report: European Union.
- EUROSTAT (2016). “Unemployment by Sex and Age”, http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/une_rt_a, Erişim Tarihi: 07.12.2016.
- ILSoe, A. (2007). “The Danish Flexicurity Model- A Lesson for the US?”, <http://faos.ku.dk/english/pdf/publications/2007/fnotat81.pdf>, Erişim Tarihi: 12.05.2017.
- Keune, M. ve Japsen, M. (2007). “Not Balanced and Hardly New: The European Commission Quest for Flexicurity”, European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS), WP2007.01.
- Keune, M. (2008). “Between Innovation and Ambiguity-The Role of Flexicurity in Labour Market Analysis and Policy Making”, *European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety Department (ETUI-REHS)*, WP2008.04, 1-20.
- Kleinknecht, A. vd., 2006. “Flexible Labour, Firm Performance and the Dutch Job Creation Miracle”, *International Review of Applied Economics*, 20(2), 171-187.
- Ludwig, K. V., (2006). *Flexicurity In Germany*, European Employment Observatory, Discussion Paper, Economic Research and Consulting, Munich.
- Madsen, P. K., (2005). *How Can It Possible Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market In a Scandinavian Welfare State*, Center of Labour Market Research, Department of Economics, Politics and Public Administration University of Aalborg, Research Paper, Denmark.
- Madsen, P. K., (2007). “Flexicurity-Towards a Set of Common Principles”, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 23(4), 525-542.
- Madsen, P. K., (2008). “Flexicurity in Danish-A Model for Labour Market Reform in Europe”, *Intereconomics*, 43(2), 74-78.
- OECD, (2017a). “Indicators of Employment Protection”, <http://www.oecd.org/els/emp/oecdindicators/ofemploymentprotection.htm>, Erişim Tarihi: 13.01.2017.
- OECD, (2017b). “Strictness of Employment Protection, Temporary Contracts”, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_OV#, Erişim Tarihi: 14.01.2017.
- OECD, (2017c). “Public Expenditure on Active Labour Market Policies”, http://www.oecd-ilibrary.org/employment/public-expenditure-on-active-labour-market-policies_20752342-table9, Erişim Tarihi: 14.01.2017.
- Philips, K. ve Eamets, R., (2007). *Approaches to Flexicurity: EU Models*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Denmark.
- Researchgate, (2017), “Wilthagen’s Flexicurity Matrix”, https://www.researchgate.net/figure/234153678_tbl1_Table-1-Wilthagen%27s-flexicurity-matrix, Erişim Tarihi: 01.08.2017.
- Tangian, A. S. (2005). *Monitoring Flexicurity Policies In The EU With Dedicated Composite Indicators*, WSI in der Hans Böckler Stiftung, WSI Diskussionspapier Nr. 137, ISSN 1861-0625.
- Tangian, A. S., (2006). “European Flexicurity: Concepts and Consistent Policies”, Düsseldorf”, ISSN 1861-0633, WSI-Diskussionpapier-148, http://www.global-labouruniversity.org/fileadmin/Papers_Wits_conference_2007/Group_A1/tangian_paper.pdf, Erişim Tarihi: 04.07.2017.
- Tangian, A. S, (2007). “European Flexicurity: Concepts and Consistent Policies”, Hans Böckler Foundation, Düsseldorf, Germany, http://www.global-labouruniversity.org/fileadmin/Papers_Wits_conference_2007/Group_A1/tangian_paper.pdf, Erişim Tarihi: 21.12.2016.
- Valverde, M., Tregaskis, O. ve Brewster, C, (2000). “Labor flexibility and firm performance”, *International Advances in Economic Research*, 6(4), 649-661.
- Wilthagen, T. (2002). “The Flexibility-Security Nexus: New Approaches to Regulating Employment and Labour Markets”, *Paper of the British Journal of Industrial Relations*, The politics of Employment Relations Conference, Windsor, UK.
- Wilthagen, T., Tros, F. ve Van Lieshout, H. (2003). “Towards Flexicurity?: Balancing Flexibility and Security in EU Members States”, September, <https://ssrn.com/abstract=1133940>, Erişim Tarihi: 11.02.2017.
- Wilthagen, T. ve Tros, T. (2004). “The Concept of Flexicurity: A New Approach to Regulating Employment and Labor Markets”, *Trans-European Review of Labour and Research*, 10(2), 166-187.
- Zhou, J. (2008). “Denmark’s Flexicurity Model: The Answer for Europe?”, *Intereconomics*, 43(2), 78-82.

