

**Güvenceli Esneklik Gündemi: 2008 Mali Krizi Sonrası
Danimarka İşgücü Piyasası***The Agenda of Flexicurity: Danish Labour Market Following
2008 Financial Crisis***Aslan Tolga ÖCAL**Yrd. Doç. Dr., Marmara Üniversitesi, İktisat Fakültesi,
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri BölümüOcak 2014, Cilt 4, Sayı 1, Sayfa 59-86
January 2014, Volume 4, Number 1, Page 59-86

P-ISSN: 2146 - 4839

2014/1

www.sgd.sgk.gov.tre-posta: sgd@sgk.gov.tr

Yazılar yayınlanmak üzere kabul edildiği takdirde, SGD elektronik ortamda tam metin olarak yayımlamak da dahil olmak üzere, tüm yayın haklarına sahip olacaktır. Yayınlanan yazılardaki görüşlerin sorumluluğu yazarlarına aittir. Yazı ve tablolardan kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir.

If the manuscripts are accepted to be published, the SGD has the possession of right of publication and the copyright of the manuscripts, included publishing the whole text in the digital area.

Articles published in the journal represent solely the views of the authors.

Some parts of the articles and the tables can be cited by showing the source.

SGD

Sosyal Güvenlik Dergisi
Journal of Social Security

Cilt : 4 - Sayı : 1 - Yıl : 2014 / *Volume : 4 - Number : 1 - Year : 2014*

Sahibi / Owner of the Journal

Sosyal Güvenlik Kurumu Adına / *On behalf of the Social Security Institution*
Yadigar GÖKALP İLHAN (Kurum Başkanı / *President of the Institution*)

Genel Yayın Yönetmeni / Publication Manager

Dr. Mustafa KURUCA

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü / Desk Editor

İlhan İŞMAN

Yayın Kurulu / Editorial Board

Dr. Mustafa KURUCA

Dr. Siddık TOPALOĞLU

Mehmet Ali SAĞLAM

Harun HASBI

Muammer YILDIZ

Editörler / Editors

Dr. Erdem CAM

Selda DEMİR

Asuman KAÇAR

Yayın Türü: Uluslararası Süreli Yayın / *Type of Publication: Periodical*

Yayın Aralığı: 6 aylık / *Frequency of Publication: Twice a Year*

Dili: Türkçe ve İngilizce / *Language: Turkish and English*

Tasarım / Design: Aren Reklam ve Tanıtım / Ankara 0.312 430 70 81 • www.arentanitim.com.tr

Basım Yeri / Printed by: EPA-MAT Matbaacılık / Ankara

Basım Tarihi / Press Date: 20.01.2014

P-ISSN: 2146-4839

Sosyal Güvenlik Dergisi (SGD), Index Copernicus International, Asos Index ve DOAJ tarafından indekslenmekte ve EBSCO SocIndex tarafından değerlendirme sürecinde olup izlenmektedir.

Journal of Social Security (SGD) has been indexed by Index Copernicus International, Asos Index, DOAJ and monitored by EBSCO SocIndex.

SGD sosyal güvenlik dergisi. -- Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu, 2014-.

c. : tbl., şkl. ; 24 cm.

ISSN: 2146-4839

Sosyal güvenlik -- Dergiler - Türkiye

Sosyal Güvenlik-- -- Hukuk ve mevzuat -- -- Türkiye

362.05

SGD Sosyal Güvenlik Dergisi

Tüm hakları saklıdır. Bu Dergi'nin tamamı ya da Dergi'de yer alan bilimsel çalışmaların bir kısmı ya da tamamı 5846 sayılı Yasa'nın hükümlerine göre Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığının yazılı izni olmaksızın elektronik, mekanik, fotokopi ya da herhangi bir kayıt sistemiyle çoğaltılamaz, yayımlanamaz.

İletişim Bilgileri / Contact Information

Ziyabey Caddesi No: 6 Balgat / Ankara / TURKEY

Tel / Phone: +90 312 207 88 91 – 207 87 70 • Faks / Fax: +90 207 78 19

Erişim: www.sgd.sgk.gov.tr • e-posta / e-mail: sgd@sgk.gov.tr

ULUSLARARASI DANIŐMA KURULU / INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Professor Yener ALTUNBAŐ
Bangor University – UK

Professor Jacqueline S. ISMAEL
University of Calgary – CA

Professor zay MEHMET
University of Carleton – CA

Professor Allan MOSCOVITCH
University of Carleton – CA

Professor Mark THOMPSON
University of British Columbia – CA

Asst. Prof. Sara HSU
State University of New York – USA

Asst. Prof. C. Rada Von ARNIM
University of Utah – USA

ULUSAL DANIŐMA KURULU / NATIONAL ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Mustafa ACAR
Aksaray Üniversitesi Rektörü

Prof. Dr. Yusuf ALPER
Uludağ Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Faruk ANDAÇ
Çağ Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Kadir ARICI
Gazi Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Onur Ender ASLAN
TODAİE

Prof. Dr. Berrin Ceylan ATAMAN
Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi

Prof. Dr. Hayriye ATİK
Erciyes Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Zakir AVŐAR
Gazi Üniversitesi
İletifim Fakültesi

Prof. Dr. Ufuk AYDIN
Anadolu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Remzi AYGÜN
Gazi Üniversitesi
Tıp Fakültesi

Prof. Dr. Abdurrahman AYHAN
Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Mehmet BARCA
Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
İŞletme Fakültesi

Prof. Dr. Vedat BİLGIN
Gazi Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. NurŐen CANIKLIOĐLU
Marmara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Fevzi DEMİR
YaŐar Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. A. Murat DEMİRCİOĞLU
Yıldız Teknik Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Üstün DİKEÇ
Emekli ğretim yesi

Prof. Dr. Ömer EKMEKÇİ
İstanbul Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Őukran ERTÜRK
Dokuz Eylül Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Mehmet Vedat GÜRBÜZ
Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
İnsan ve Toplum Bilimleri Fakültesi

Prof. Dr. Ali GÜZEL
Kadir Has Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Alpay HEKİMLER
Namık Kemal Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Oğuz KARADENİZ
Pamukkale Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Trksel KAYA BENGSHIR
TODAİE

Prof. Dr. Cem KILIÇ
Gazi Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Ali Rıza OKUR
Yeditepe Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Serdar SAYAN
TOBB Ekonomi ve Teknoloji ni.
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Ali SEYYAR
Sakarya Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Ali Nazım SZER
YaŐar Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Sarper SÜZEK
Atılım Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Müjdat ŐAKAR
Marmara Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Erol ŐENER
Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Tıp Fakültesi

Prof. Dr. Zarife ŐENOCAK
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. SavaŐ TAŐKENT
İstanbul Teknik Üniversitesi
İŞletme Fakültesi

Prof. Dr. Mehtap TATAR
Hacettepe Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Sabri TEKİR
İzmir Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Prof. Dr. Aziz Can TUNCA
BahçeŐehir Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. M. Fatih UŐAN
Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Özlem zdemir YILMAZ
Ortaođu Teknik Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. rsan AKBULUT
TODAİE

Doç. Dr. Levent AKIN
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Tamer AKSOY
TOBB Ekonomi ve Teknoloji ni.
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Selda AYDIN
Gazi Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Süleyman BAŐTERZİ
Ankara Üniversitesi
Hukuk Fakültesi

Doç. Dr. Hediye ERGIN
Marmara Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Orhan FİLİZ
Polis Akademisi

Doç. Dr. AŐkın KESER
Uludağ Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Engin KÜÇÜKKAYA
Ortaođu Teknik Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Doç. Dr. Adil ORAN
Ortaođu Teknik Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Güvenceli Esneklik Gündemi: 2008 Mali Krizi Sonrası Danimarka İşgücü Piyasası

The Agenda of Flexicurity: Danish Labour Market Following 2008 Financial Crisis

Aslan Tolga ÖCAL*

ÖZET

Uluslararası ticaretin boyutlarının genişlemesiyle birlikte rekabet üstünlüğünü yitirmeye başlayan Avrupa işgücü piyasaları yeni arayışlara yönelmektedir. Güvenceli esneklik politikaları vasıtasıyla işgücü piyasalarını düzenlemek, bu arayışların başını çekmektedir. Güvenceli esneklik politikalarıyla, işgücü piyasalarında bir yandan rekabet gücünün yeniden kazanılması için işverenlere esneklik sağlanacağı diğer yandan işe sağlanan esnekliğin zararlarından işgücünün korunacağı vaat edilmektedir. Güvenceli esneklik politikaları farklı uygulamalar içerdiğinden, başarılı örneklerin bir ülkeden diğerine ithal edilerek aynı başarının yakalanması mümkün görünmemektedir. Bu sebeple güvenceli esneklik politikalarının ortak ilkeleri açıklanıp, farklı gereksinimlere sahip farklı işgücü piyasalarına yönelik öneriler özetlenecektir. Ayrıca, Danimarka işgücü piyasasındaki güvenceli esneklik uygulamalarının başarısı, ülkenin kendine özgü yapısından kaynaklanan diğer itici güçler ve özellikle 2008 sonrası kriz döneminde Danimarka’da yaşanan yeni gelişmeler ele alınacaktır. En nihayetinde, güvenceli esneklik politikaları çeşitli perspektiflerden olumlu ve olumsuz yönleriyle analiz edilecektir.

Anahtar Sözcükler: İşgücü piyasası, güvenceli esneklik, 2008 mali krizi, Danimarka modeli, aktif işgücü piyasası politikaları

ABSTRACT

With the expansion of international trade, European labour market has lost the opportunities for competitiveness and searches of new settlements have emerged. Regulating labour markets through flexicurity policies are leading to this searches. Flexicurity policies are promising for providing the flexibility to employers in the labour market in order to regain the competitive power while ensuring security for labour force against the possible damages of flexibility created. Because these policies contains different applications, importing the successful examples of flexicurity from one country to another, it does not seem to be possible to access the same success. For this reason, the common principles of flexicurity policies will be explained and recommendations for the different labour markets with different requirements will be summarized. In addition, the success of flexicurity applications in Denmark labour market, other driving forces of the country due to its unique structure and especially after 2008, the latest developments in the crisis period in Denmark will be discussed. In the end, both positive and negative sides of flexicurity policies will be analyzed from various perspectives.

Keywords: Labour market, flexicurity, 2008 financial crisis, Denmark model, active labour market policies

* *Yrd. Doç. Dr., Marmara Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü*
atolgaocal@gmail.com

GİRİŞ

Günümüzde artan küresel rekabet karşısında mukayeseli üstünlüklerini kaybetmeye başlayan Avrupa işgücü piyasalarının yeniden dinamik hale getirilmesi ve işsizliğin azaltılıp büyümenin ve istihdamın artırılabilmesi amacıyla çalışma hayatına dair her alanda esneklik uygulamaları gündeme gelmiştir. Bununla birlikte işgücü piyasalarına özgün sorunlara esneklik tek başına çare olmamaktadır. Bu sebeple, işverenlerin esneklik ihtiyaçlarının yanı sıra işçilerin de güvence altına alınması gerektiği fikri daha yoğun olarak hissedilmiştir. Başlangıçta birbirlerine taban tabana zıt görünen bu iki olgunun birbirlerini destekler nitelikte kullanılmasıyla güvenceli esneklik kavramı ortaya çıkmıştır.

Güvenceli esnekliği destekleyenler olduğu kadar bu anlayışa şiddetle karşı çıkanlar da bulunmaktadır. Güvenceli esneklik fikrini öne sürenler bu zıt iki kavramın birbirlerini tamamlayıcı yönüne vurgu yaparak, her iki tarafın ihtiyaçlarının dengelenmesi ve uzlaşının sağlanması bağlamında bu kavramın gerekliliğine önem atfetmektedir. Karşı çıkanlar ise, esneklik uygulamalarının yaygınlaştırılması fikrinin 'güvence' kelimesiyle maskelendiğini ifade etmektedir. Sendikalar ise, bir takım ödemeler ve sosyal avantajlar uğruna çalışanların temel haklarından vazgeçilmesini ifade eden ve çalışanın aleyhine gerçekleşen bir değiş tokuş olarak konuyu ele almaktadır. Bununla birlikte, İskandinav ülkelerinin özellikle de Danimarka işgücü piyasasının 1990'lı ve 2000'li yıllardaki başarısı tüm dünyada heyecan yaratmıştır. Rekabet gücünün yeniden kazanılması arzusu, bu kavrama Avrupa Komisyonu'nun gündeminde geniş yer verilmesine yol açmıştır.

Güvenceli esnekliğin; iş, istihdam, gelir ve kombinasyon güvencesi ile dışsal sayısal, içsel sayısal, işlevsel ve ücret esneklikleri şeklinde sınırları belirlenebilmekle birlikte hangi bileşimlerin hangi işgücü piyasalarında daha etkili olabileceği konusu değişkenlik arz etmektedir. Bu sebeple, dünyada en başarılı örneği oluşturan Danimarka modelinin kılavuz ülkelerinden dersler çıkarmak mümkün olmakla birlikte bu modelin diğer ülkelerce birebir kopyalanabilmesi ya da ithal edilebilmesi imkansızdır. Bu bağlamda, rekabet gücünü yeniden kazanmak isteyen Avrupa Birliği ülkeleri de, Avrupa Komisyonunun çalışmaları ve kendi işgücü piyasalarının gereksinimleri doğrultusunda, kendi güvenceli esneklik modellerini oluşturmaları konusunda yönlendirilmektedir.

Bu makalede, güvenceli esneklik kavramı ele alınarak irdelenecek ve çeşitli işgücü piyasalarının kendilerine özgü sorunları sınıflandırılarak, bunlara uygun olduğu düşünülerek önerilen kılavuz ilkeler ele alınacaktır. Bununla birlikte tüm dünyada güvenceli esneklik uygulamasının en başarılı örneği olarak gösterilen Danimarka örneği incelenecektir. Bu ülkedeki işsizlik rakamlarının azalmasının ve refahın artmasının geri planında yer alan güvenceli esneklik uygulamalarının yanı sıra başka ne tür dinamiklerin rol oynadığının belirlenmesi, güvenceli esnekliğin bu başarıda ne kadar etkin olduğunun anlaşılabilmesi açısından taşıdığı öneme istinaden tartışılacaktır. Ayrıca, özellikle 2008 küresel mali krizinin ve 2011 Avrupa borç krizlerinin yaşandığı son dönemde, Danimarka işgücü piyasasında yaşanan değişimler ele alınacaktır.

I- GÜVENCELİ ESNEKLİK: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Güvenceli esneklik kavramı Avrupa Komisyonu tarafından işgücü piyasasında hem güvencenin hem de esnekliğin geliştirilmesiyle uyumlu bir strateji olarak tanımlanmaktadır (EC, 2007:10). Daha açık bir ifadeyle, bir yandan işletmeler için esnek çalışma ihtiyacını diğer yandan ise çalışanlar için istihdam güvencesini sağlamaya çalışan bir dizi kurumsal reformların tasarımıdır (L'Horty, 2007:104). Bu kavramı, küresel ekonomik değişimler sonucunda AB işgücü piyasalarının karşılaştığı sorunlara ve bu piyasaların değişen ihtiyaçlarına cevap vermeyi ifade eden bir politika olarak tanımlamak mümkündür.

Güvenceli esneklik, zıt anlamlı iki kelimenin birbiriyle uyum içerisinde olan iki kavram gibi kullanımını ifade eden bir tezat söz sanatıdır. Bu iki kelime, gelişen ekonomilerin küreselleşme sonucu karşı karşıya kaldığı işgücü piyasası sorunlarında birbirlerini destekler nitelikte kullanılmaktadır. Bu durumda, işverenin daha fazla esneklik, işçinin ise daha fazla güvenlik isteklerinin yerine getirilmesi suretiyle 'kazan-kazan' durumunun yaratılması arzulanmaktadır. Böylece işveren ve işçilerin istekleri arasında bir denge kurulmaya çalışılmaktadır.

Bu kavram ilk kez 1999 yılında Hollanda'da esneklik ve güvenceyle ilgili çıkarılan bir yasada kullanılmıştır. Wilthagen ve Tros'a göre bu kavram, senkronize bir biçimde bir yandan işgücü piyasalarında, iş organizasyonlarında ve çalışma ilişkilerinde esnekliği güçlendirmeyi, diğer yandan

ise, özellikle işgücü piyasasındaki dezavantajlı grupların istihdam ve gelir güvencesini artırmayı amaçlayan bir politika stratejisidir (Wilthagen ve Tros, 2004:169). Bir başka görüşe göre ise ilk kez Danimarka'da kullanılan bu kavram, dışsal esneklik ve yüksek düzeyde sosyal güvenceye dayalı özel bir işgücü piyasasını ifade etmektedir ve Danimarka toplu pazarlık sistemine dayanmaktadır (Voss ve Dornelas, 2011:10). Ancak böyle bir yaklaşım, güvenceli esnekliğin yanlış anlaşılmasına yol açar. Güvenceli esneklikten kasıt sadece tek bir ülkeye özgü olması değil, tüm işgücü piyasalarına kendi yapıları içerisinde uygun olan sistemler sunabilen bir politika olmasıdır.

Kavram üzerinde uzlaşmakla birlikte, bu kavramın altında yatan gerçek niyetler konusunda bir uzlaşma bulunduğunu söyleyebilmek mümkün değildir. Yazarlardan bazıları güvenceli esneklik uygulamalarının daha fazla esneklik sağlayarak, işe alma ve işten çıkarmada kuralları esnekleştirdiğini ve a-tipik iş sözleşmelerini ortaya çıkardığı için işgücü piyasasında güvenceyi azalttığını ifade etmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinde gelişmeler, üretim tekniklerinde yaşanan ilerlemeler, sınırların ortadan kalkması ve dünyanın daha da küçülmesiyle ortaya çıkan uluslararası rekabet sonucunda esneklik uygulamaları daha da yaygınlaşmıştır. Daha da ötesi, post-fordist olarak adlandırılan bu yeni dönemde, üretim ilişkilerinin temelinde esneklik yatmaktadır (Parlak ve Özdemir, 2011:51-52). Bununla birlikte, esnek istihdam türlerindeki pek çok çalışanın ise yüksek derecede iş ve gelir güvencesizliği yaşadığı görülmektedir. Güvencesizliğin bu denli arttığı bir ortamda, bireysel ve savunmasız çalışan grupların temel korunma seviyesinin tehlikeye girmesiyle, geleneksel olan sosyal adalet kavramı yeniden gündeme gelmektedir. Bu durum ILO'nun uygun iş (decent work) kavramını akla getirmektedir (Wilthagen ve Houwerzijl, 2005:115-116). Asıl tartışma konusu da bu noktadan hareket etmektedir. Güvenceli esnekliği savunanlar, esnekliğin yanı sıra sağlanan güvencenin esnekliğin ortaya çıkarttığı olumsuzlukları telafi edici olduğunu hatta çalışanlar için daha fazla avantaj yaratacağını düşünürken, tam tersini savunanlar ise güvence kelimesiyle maskelenmeye çalışılan bu modelin esneklik anlayışının, çalışanlar aleyhine olumsuzlukları daha da derinleştireceğini düşünmektedir. Örneğin, Stanford ve Vosko, güvenceli esnekliği eleştirirken, esneklik formları üzerine kurulu neo-liberal yaklaşımların, çalışanlar açısından zarar verici bir katılık olarak algılandığına dikkat çekmektedir (Stanford ve Vosko, 2003:3-30).

Sendikalar ise güvenceli esnekliği; sosyal güvenlik harcamaları ve diğer hizmetler şeklinde çalışanlara ödeme yapılması ve sosyal avantajlar uğruna işçi haklarının feda edilmesi olarak görmektedir (Tangian, 2004:14-15)¹. Bu durum ise bir değiş tokuşu ifade etmektedir. Güvenceli esnekliğin temelinde yatan bu düşünceye göre, çalışanların a-tipik çalışma türlerinde yoğunlaşmasıyla ortaya çıkan haklarındaki gerilemelerin, sosyal güvenlik harcamaları ve mesleki eğitim gibi unsurlarla karşılanması hedeflenmektedir. Bu değiş tokuşun sonucunda çalışanların sorunlarının çok azı çözüme kavuşturulabilmektedir. Bu sebeple sendikalar işçi hakları ile sosyal kazanımların değiş tokuşuna karşı çıkmakta ve güvenceli esnekliğin iş kaybetme riskini karşılayabileceğine de şüphe ile yaklaşmaktadır. Bununla birlikte, istihdam güvencesinin sağlanması ise, ekonomik durgunluk ve politik krizler süresince işi ve istikrarlı bir geliri garanti etmesi açısından sendikalar tarafından olumlu karşılanmaktadır (Tangian, 2010a:4 ve 2004:14-15).

Sermaye ve çalışanlar arasındaki geleneksel mücadelenin sürdüğü düşüncesi, güvenceli esnekliğin, işverenlerin esneklik isteklerinin gerçekleştirilmesinin önündeki engelleri ortadan kaldırmaya çalışan bir kavram olarak algılanmasına yol açmaktadır. Güvenceli esnekliği destekleyen görüşe sahip kesimlerce ise güvenceli esneklik, çalışanların iş ve özel yaşamları arasındaki dengenin kurulmasını ve işsizlik durumunda işsizlerin korunmasını sağlayan bir mekanizma olarak algılanmaktadır. Ayrıca kişilerin çalışma yaşamına uyumunun aktif istihdam politikaları ile de sağlanması, iş güvencesinin yerine kapsamlı bir istihdam güvencesini getirmektedir.

Çalışanlara işten çıkarılma konusunda çok az bir koruma sağlamakla eleştirilen güvenceli esneklik modeli, işsizlik halinde ise yüksek işsizlik ödeneği ve eğitim gibi birtakım unsurları garanti etmektedir. Ancak bu modelde önemli noktalardan bir tanesi çalışan, işveren ve devlet arasındaki sosyal diyalogun etkinliğiyle bağlantılı görünmektedir. Wilthagen ve Tros'a göre bu model proaktif bir işgücü piyasası politikası içeren sosyal refah devleti modelidir (Wilthagen ve Tros, 2004:171).

1 Tangian, 1994-2003 yılları arasında AB üyesi 16 ülkenin sendikaları üzerinde, Avrupa işgücü piyasalarında kuralsızlaştırmaya ve güvenceli esnekliğe ilişkin sendikaların görüşlerini içeren bir çalışma yapmıştır. 2010 yılındaki çalışmasında da sendikaların kuralsızlaştırmalara ilişkin görüşlerinin aynı doğrultuda olduğu ifade edilmektedir.

Avrupa Komisyonuna göre, esneklik her derde deva olacak bir şekilde Avrupa işgücü piyasalarını yeniden dinamik hale getirecek, işsizliği azaltıp, büyümeyi ve istihdamı artıracak bir unsurdur. Bu görüş, özellikle 1980’li yıllarda daha esnek bir yapıya sahip olan ABD işgücü piyasası ile rekabette Avrupa işgücü piyasasının geride kalması sonucu önem kazanmıştır. İstihdamı koruma ve sosyal koruma politikalarının, büyüme ve istihdam konusunda negatif etkilere yol açtığı ve tüm bunların küreselleşmeye uyum sağlamada sorun oluşturduğu ileri sürülmüştür.

Avrupa Komisyonu (EC, 2007), yayınladığı güvenceli esnekliğin ortak ilkelerini belirlemeye yönelik çalışmasında bu kavramı detaylı olarak ele almıştır. Bu kavram, küreselleşmenin yol açtığı tehditler karşısında güçlerini birleştiren iki temel unsurun birleşimini ifade etmektedir. Güvenceli esneklik; *bir yandan işgücü piyasasındaki görece olarak zayıf durumda bulunan çalışanların işgücü piyasasına katılımlarını ve kariyerlerini geliştirecek ve sosyal dışlanmayı önleyecek olan iş, istihdam, gelir ve kombinasyon güvencesi, öte yandan ise, işletmelerin değişen koşullara zamanında ve yeterli uyumunu sağlayacak, rekabet gücünü ve üretkenliği koruyacak, ve daha da geliştirecek sayısal (içsel ve dışsal), işlevsel ve ücret esnekliğine sahip olma derecesi* olarak değerlendirilmektedir.

Yukarıda da ifade edildiği üzere esneklik ve güvence boyutları dört farklı kategoride ele alınmaktadır. Bu kategoriler, Wilthagen ve Tros’un 2004 yılındaki çalışmasına dayanmaktadır. Wilthagen’in güvenceli esneklik matrisi, dört güvence türü ile dört esneklik türünün bir araya getirilmesi sonucu oluşmaktadır.

Tablo 1. *Esneklik ve Güvence Matrisi*

Esneklik/Güvence	İş Güvencesi	İstihdam Güvencesi	Gelir Güvencesi	Kombinasyon Güvencesi
Dışsal Sayısal Esneklik	+	+	+	+
İçsel Sayısal Esnekliği	+	+	+	+
İşlevsel Esneklik	+	+	+	+
Ücret Esnekliği	+	+	+	+

Kaynak: Wilthagen ve Tros, 2004:171.

Bu matris 16 farklı olasılıktan oluşmaktadır. Bir yandan işverenler açısından esneklik diğer yandan ise çalışanlar açısından güvenceyle ilgili maddeler yer almaktadır. Bu unsurların ayırt edici özellikleri de yine Wilthagen ve Tros tarafından ele alınmıştır. Buna göre esneklik türlerinin ayırt edici özellikleri özetlenecek olursa (Wilthagen ve Tros, 2003:7-8):

Dışsal sayısal esneklik, işe alma ve işten çıkarma esnekliği, içsel sayısal esneklik, çalışma saatleri, fazla mesai, yarı zamanlı çalışma vd..., işlevsel esneklik, çoklu istihdam edilebilirlik, esnek iş örgütlenmesi, ücret esnekliği ise, performans veya başarıya göre ücret olarak sıralanabilir.

Çalışanlar açısından önem taşıyan güvence türleri ise:

İş güvencesi, belirli bir işverende belirli bir işin kesin olarak korunması, istihdam güvencesi, iş hayatının içerisinde kalma kesinliği (aynı işverende olması şart değildir), gelir güvencesi, ücretli işin sona ermesi halinde gelirin korunması, kombinasyon güvencesi ise, ücretli iş ile diğer sosyal sorumlulukları ve yükümlülükleri birleştirebilme güvencesi şeklinde ifade edilebilir.

Bu matris, çoğu kez bir denge olarak algılanmaktadır. Ancak esneklik ve güvence türleri arasında bir değiş tokuşun varlığı, Wilthagen'in "trade off" terimini kullanmasından anlaşılmaktadır. Bu terim, özünde bir tarafın kazanımının diğer tarafın kaybına bağlı olduğu bir durumu ifade eder. O halde, güvence ve esnekliğin birbirleriyle çelişkili olmadıkları varsayımına dayalı bu kavramı, çalışanların istihdam ve gelir güvenceleriyle çalışma koşulları arasında yön beraberliği olmadığı aksine ters yönlerde ilerledikleri iddialarıyla eleştirmek mümkündür. Bu eleştiri, AB sendikalarının konuya bakış açılarıyla paralellik göstermektedir.

Bu değiş tokuşlar, bireysel çalışanları, çalışan gruplarını ya da tüm işgücünü, sektörleri veya ulusal yönetim sistemlerini bir bütün halinde değiş tokuş seviyesine bağlı olarak içerebilir. Ancak bu matriste esneklik ve güvence türleri sınırlandırılmıştır. Bu matris, en azından belirli esneklik türleriyle belirli güvence türleri arasındaki bağlantıları izlemek üzere ampirik sezgisel bir araç olarak kullanılabilir (Wilthagen ve Tros, 2004:171). Bu durum güvenceli esneklik politikalarının uygulanması sürecine de yardımcı olacaktır.

Güvenceli esneklik kavramı, Avrupa Komisyonunun raporuna göre; işverenlere özgürlük sağlayarak onların çalışanlarına karşı sorumluluklarını fesheden bir kavram olarak algılanmamalıdır. Güvenceli esneklik işten çıkarma ve işe alma anlamı taşımadığı gibi belirsiz süreli iş sözleşmelerinin geçmişte kaldığı anlamını da taşımamaktadır. Güvenceli esneklik insanları iyi işlere ve yeteneklerini artırmalarına yöneltmektedir. İşverenler de gelecekte iş imkanı sunabilmek için iş örgütlenmelerini geliştirmek durumundadır. İşverenler bu sebeple çalışanlarının vasıflarına yatırım yapmak zorundadır. Bu içsel güvenceli esnekliğin de bir gerekliliğidir. Bununla birlikte aynı işi muhafaza etmek her zaman mümkün değildir. Bazen yeni bir iş bulmak eldeki işi muhafaza etmekten daha iyidir. Dışsal güvenceli esneklik ise çalışanlara bir işten diğerine geçerken güvenli bir seyyaliyet kazandırmaktadır (EC, 2007:7).

II- GÜVENCELİ ESNEKLİĞİN ORTAK İLKELERİ VE İŞGÜCÜ PİYASALARININ SORUNLARI

Avrupa Konseyi 2007 yılında “Güvenceli Esnekliğin Ortak İlkeleri: Esneklik ve Güvenceyi Birleştirerek Daha Çok ve Daha Nitelikli İstihdam” bildirisini yayınlamış ve bu ilkeler tüm Avrupa’da yankı bulmuştur. Bu bildiri de 8 ilke belirlenmiştir (EC, 2007:20).

İlk ilke, Lizbon Stratejisinin bir uygulama aracı olan güvenceli esnekliğin hedefi olarak, daha çok ve iyi işler yaratmak, işgücü piyasalarını modernleştirmek ve uyum yeteneğini, istihdamı ve sosyal uyumu artırmak amacıyla yeni esneklik ve güvence şekilleri belirleyerek Büyüme ve İstihdam Stratejisi’ni desteklemek şeklinde belirtilmektedir.

İkinci olarak güvenceli esneklik; işverenler, çalışanlar, iş arayanlar ve kamu kurumları açısından haklar ve sorumluluklar arasında bir denge oluşturulmasıdır.

Üçüncü olarak güvenceli esneklik üye devletlerin özel koşullarına, işgücü piyasalarına ve endüstri ilişkilerine uyarlanmalıdır. Güvenceli esneklik tek bir işgücü piyasası modeli ya da tek bir strateji önermek anlamına gelmemektedir.

Dördüncü bir ilke ise, güvenceli esnekliğin işgücü piyasasındaki içeridekiler ve dışarıdakiler arasındaki mesafeyi azaltmayı amaçlamasıdır.

Günümüzde içeridekiler bir işten diğerine geçiş için hazırlanmalı ve bu süreçte korunmalıdır. İşsizler de dahil olmak üzere halihazırda dışarıda olanlar -ki bu gruba kadınlar, gençler ve göçmenler dahildir- istihdama kolayca katılabilmek için bazı giriş noktalarına ve daha istikrarlı sözleşme düzenlemelerine doğru ilerleyebilmek için sıçrama basamaklarına ihtiyacı duymaktadır.

Beşinci ilkeye göre, işletme içi ve işletme dışı iş geçişlerde güvenceli esneklik teşvik edilmelidir. İşe alımda ve işten çıkarmada yeterli esneklikle beraber iş geçişlerinde ise güvence olmalıdır. Yetkin liderlerce yönetilen, işin iyi düzenlendiği ve becerilerin sürekli geliştirildiği işyerlerinin yaratılması güvenceli esnekliğin hedefleri arasındadır.

Altıncı ilkeye göre güvenceli esneklik için kadınların ve erkeklerin nitelikli istihdama eşit erişimi desteklenerek, iş, aile ve özel yaşam sorumluluklarını uzlaştırmaya yönelik imkanlar sunarak cinsiyet eşitliği desteklendiği gibi aynı imkanlar; göçmen, genç, engelli ve yaşlı işçilere de sunulmalıdır.

Yedinci ilkeye göre ise güvenceli esneklik kamu kurumları ile sosyal ortaklar arasında, tüm tarafların değişim ve dengeli politikalar ortaya çıkarmak üzere sorumluluk almaya hazır olduğu bir güven ve diyalog ortamı gerektirir. Kamu kurumları genel sorumluluklarını korurken, güvenceli esneklik politikalarının sosyal diyalog ve toplu pazarlık yoluyla uygulanması büyük önem taşır.

Son olarak, güvenceli esneklik politikaları bütçe maliyetlerini artırmaktadır ve bu politikaların sürdürülebilir bütçe politikalarına katkıda bulunacak biçimde izlenmesi gerekmektedir. Aynı zamanda maliyet ve faydaların adil şekilde dağıtılmasını da amaçlamalıdır.

Bu ilkelerden üçüncüsü, tüm ülkelere uygulanabilecek bir güvenceli esneklik modeli olmadığı açıkça ifade edilmektedir. Zaten Avrupa Konseyi de yukarıda bahsedilen ilkeler doğrultusunda böyle bir durumun söz konusu olamayacağına değinmektedir. Ülkeden ülkeye (hatta ülke içerisinde de) işgücü piyasalarının yapısı ve buna bağlı olarak ihtiyaçları farklılaşmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerine bakıldığında genel hatlarıyla güvence ve esneklik bileşimlerinin farklı uygulandığı ülkeleri görmek mümkündür.

Avrupa Birliği de bahsi geçen farklılıkları göz önünde bulundurarak işgücü piyasalarını dört ana hat üzerine inşa etmiş ve her bir piyasa için çeşitli öneriler de bulunmuştur (EC, 2007:28-35). Bu farklı güvenceli esneklik yolları, Avrupa işgücü piyasalarında farklı düzeylerde ortaya çıkan farklı sorunlara cevap niteliğindedir (Viebrock ve Clasen, 2009:10).

A- Çift Katmanlı İşgücü Piyasalarıyla Mücadele

Günümüzde işgücü piyasalarının iki katman halinde bölünmesi yaygın olarak görülmektedir. İlk katmanda ürün ve süreçte yenilik yapan çekirdek işgücü yer almaktadır. Bu piyasada işlevsel esneklik hakimdir ve sınırlı sayıdaki çalışandan beklenen ise üretim sürecine hız ve fark katmalarıdır. Bu katmandaki çalışanların bir diğer özelliği ise yüksek ücrete ve yüksek sosyal korumaya sahip olmalarıdır. İkinci katman ise özellikle işgücünün yoğun olarak kullanıldığı imalat sektörünün ağırlıkta olduğu ve çok sayıda çalışanın yer aldığı işgücü piyasalarını ve bu piyasalardaki sayısal esnekliği içermektedir. Sayısal esneklik sebebiyle çalışma süreleri ve ücretlerde esneklik olduğu gibi piyasa dalgalanmalarında da bu çalışanların işten kolayca çıkarılmaları söz konusudur (Erdut, 2004:16).

Çift katmanlı işgücü piyasasına sahip ülkelerde, içeridekiler-dışarıdakiler teorisinin istem dışı işsizliğe yol açan katı kuralları içeridekileri korurken dışarıdakileri ise korumasız bırakmaktadır. Bu durumda sendika koruması dışında kalan verimliliği yüksek olan kişilerin dahi a-tipik istihdama yöneldiği ifade edilebilir. Bu durum, işgücü piyasalarında ciddi bir ayrımcılığa da işaret etmektedir.

Bu tür bir işgücü piyasasında; belirsiz süreli iş sözleşmeleri; çalışma mevzuatından yararlanabilmenin ve toplu sözleşme yoluyla sağlanan korumanın içerisinde yer alabilmenin başlıca yoludur. Esnekleşmeyle birlikte; belirli süreli, zincirleme ve vekalet sözleşmeleri gelişmiştir. Bu ülkelerin işsizlik ödenekleri oldukça yetersiz olup, sosyal sistemleri de az gelişmiştir. Etkin aktif işgücü piyasası politikalarıyla işsizlere karşı iyi bir yönetim sergilenebilmesi için kamu hizmetlerinin kurumsal olarak güçlenebilmesi gereklidir.

Bu yol; belirli süreli, vekalet sözleşme ya da zincirleme sözleşmelerle istihdam edilenlerin ücret ve en az çalışma süreleri eşitliğinin sağlanması gibi bir korumayı içermelidir. Emeklilik hakkı ve eğitime katılım gibi

ikincil çalışma şartlarının da bu çalışanlara uygulanması gerekmektedir. Mevzuat ve toplu sözleşmeler yoluyla da art arda yapılan a-tipik sözleşmeler sınırlanacaktır. Ömür boyu öğrenme konusunda işverenler ve devlet geçici süreyle çalışanların şartlarını iyileştirmelidir. Aktif işgücü piyasası politikaları sadece uzun süreli işsizleri değil aynı zamanda sık sık işsiz kalanları da kapsamalıdır. Belirli ve belirsiz süreli sözleşmelerle çalışanlar arasında oluşan farklar, tüm iş sözleşmelerinin belirsiz süreliliye dönüştürülmesi yoluyla düzeltilmeye çalışılmaktadır.

Kısaca özetlemek gerekirse standart olan ve olmayan istihdamın asimetrik yapısını azaltmak amacıyla, standart dışı sözleşmeleri tamamıyla iş hukukuna, toplu sözleşmelere, sosyal güvenliğe ve ömür boyu öğrenmeye entegre etmek ve standart sözleşmeleri işletmeler için daha çekici bir hale getirmek hedeflenmektedir (European Expert Group on Flexicurity, 2007:5).

B- İşletmede Güvenceli Esnekliği Geliştirmek ve İş Geçişlerinde Güvence Sunmak

Bu yol, kalabalık nüfus ve işgücü piyasasında emek seyyalietinin az olduğu durumları ifade etmektedir. Çalışanların yetkinlik seviyelerinin artması, yeni üretim yöntemlerine ve iş örgütlenmelerine daha iyi uyum sağlayabilmeleri hedeflenmektedir. Ayrıca işletmenin yeniden yapılması ya da sözleşmelerin feshi halinde, çalışanların işler arasındaki geçişlerinin güvenli ve başarılı bir şekilde gerçekleşmesini sağlayacak sistemleri oluşturmaktadır. Sözleşme düzenlemelerinde yer alması gereken üç önemli konuya değinilmektedir. Bunlardan birincisi; ömür boyu eğitim, çalışma saatlerinde esneklik ve aile yaşamını uzlaştırmadır. İkincisi, yeni istihdam imkanlarına fesih sonrasında değil, fesih olma ihtimali yaşandığı anda erken müdahalede bulunulmasıdır. Üçüncüsü ise, ilgili tarafların ortak faaliyetinin gerekliliğidir (EC, 2007:30-31).

İş değiştirmelerin başarısında, kamu istihdam hizmetlerinin aktif işgücü piyasası politikaları önemli bir rol oynayacaktır. Uzun süreli işsizlere de yoğunlaşarak piyasanın talepleri doğrultusunda programlar oluşturulmalıdır.

C- Rekabet Eksikliğine Çare Bulmak ve İşgücü İçin Fırsatlar Sunmak

Bu üçüncü yol nüfusunda yetkinlik ve fırsat açısından belirgin bir şekilde yetersizlikle karşılaşan ülkeleri temsil etmektedir. Amacı, düşük vasıflı

kişilerin işgücü piyasasına girebilmelerini ve burada kalıcı olabilmelerini sağlayacak fırsatları sunmaktır.

Bu ülkelerde istihdam oranları artma eğiliminde olmasına rağmen tüm gruplar bu fırsattan aynı ölçüde yararlanamamaktadır. Bazı dezavantajlı gruplar (kadınlar, gençler, göçmenler vb.) işgücü piyasasının dışında yer almaktadır. Fakirliğin yaygın olması sonucu sunulan işlerde istihdam kolaylıkla sağlanmaktadır. Ancak bu işler oldukça düşük niteliktedir. Bu işlerin yerine daha yüksek vasıf gerektiren işler yaratılmalıdır. Bununla birlikte sözleşmelerde daha iyi şartlar sunulmalı ve daha sağlam sözleşmelere yer verilmelidir. Ayrıca cehaletin yaygın olduğu bu tür piyasalarda, yetişkin nüfusun eğitimi de önemli bir yer tutar. Formasyon için özellikle düşük vasıflı çalışanlar hedeflenmelidir. İşletmelerin küresel rekabet karşısında yeni yetkinlikler kazanarak stratejiler geliştirmesi ve devletin de bu konuda –özellikle işletmelerin beşeri sermayeye yatırım yapma konusunda- teşvikleri önerilmektedir (EC, 2007:32-33).

D- Sosyal Yardım Alanların ve Enformel Çalışanların Fırsatlarını İyileştirme

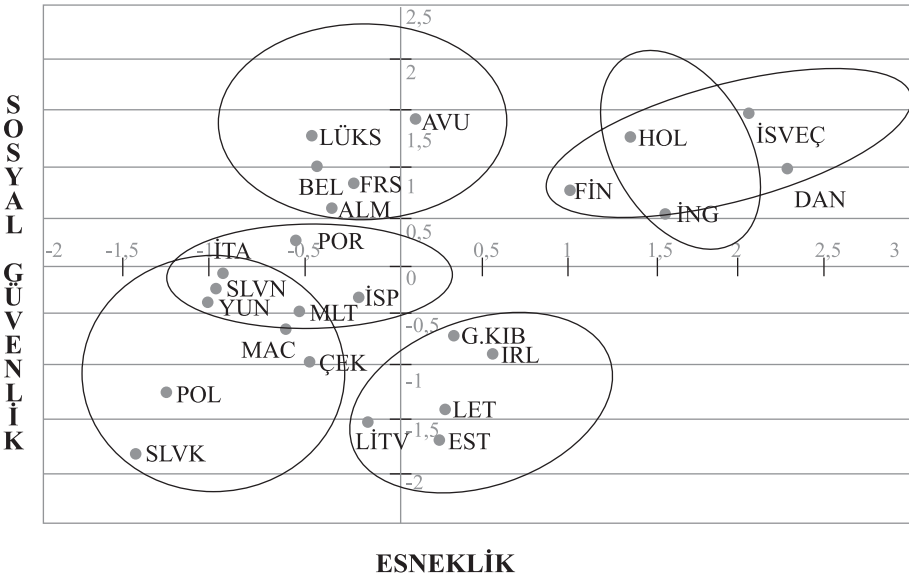
Bu yol, yakın zamanda sosyal yardım alanların çoğalmasına sebebiyet veren önemli ekonomik değişimlerin yaşandığı ve işgücü piyasasına dönüşlerin zor olduğu durumları ifade etmektedir. Bu ülkelerin belirgin bir diğer özelliği ise erken emeklilik sisteminden ötürü rekabet eksikliğinin yaşanmasıdır. Genellikle çok sayıda işçi çalıştıran endüstriyel tipte geleneksel işletmeler yaygındır. Cinsiyet ayrımcılığı vardır. Mesleki eğitim sistemlerinin verimsizliğinden ötürü işgücü piyasasının gereksinimlerine uyum sağlamak güçtür.

Sosyal yardım alanların fırsatlarını iyileştirmek ve aktif ve etkin işgücü piyasası politikalarıyla formel sektörün lehine olacak şekilde enformel sektörü daraltmak amaçlanmaktadır. Enformel sektörün kayıt altına alınması vergilendirmeyi ve sosyal katkıyı artıracaktır. Belirsiz süreli sözleşmelerin yaygınlaşmasıyla ise çalışanların eğitimine yapılan yatırımlar artacaktır (EC, 2007:34-35).

Avrupa'daki bu duruma içeridekiler-dışarıdakiler modeli açısından özetle göz atıldığında, işgücü piyasasındaki sorunlar ve bu modellere örnek teşkil eden AB üyesi ülkeler şunlardır (Köstekli, 2009:36):

- Dışarıdakilerin sayısının yüksekliğine karşın belirsiz süreli iş sözleşmelerinin çok sıkı şekilde düzenlenmesi nedeniyle ortaya çıkan çift katmanlı işgücü piyasaları (Fransa/İtalya/İspanya/Yunanistan/Portekiz).
- Yüksek iş güvencesine sahip işçilerin ağırlıklı, ancak işten çıkarılma durumunda iş bulma şansının az olduğu, dinamizmi düşük işgücü piyasaları (Avusturya/Almanya/Belçika).
- Yüksek dinamizme sahip, ancak beceri açığı yaşayan işgücü piyasaları (İngiltere, İrlanda, Hollanda).
- Sosyal yardımlara bağımlı ve kayıt dışı çalışma nedeniyle dışarıdakilere yeterince fırsat sunamayan işgücü piyasaları (yeni üye ülkeler).

Şekil 1. AB Ülkelerinde Esneklik – Sosyal Güvenlik Dengesi



Kaynak: Philips ve Eamets, 2007:29

Philips ve Eamets (Philips ve Eamets, 2007:29), benzer bir sınıflama yapmıştır. Ancak bu çalışmada ülkeleri kıyaslayabilmek için ülkeleri sınıflandırmada kümelenme analizi kullanılmıştır. Kümelenme analizinin sonucu olarak altı farklı ülke grubu biçimlenmiştir. Her bir ülke grubu işgücü piyasası performansı açısından bazı zayıf ve güçlü özellikleri ile karakterizedir;

- En eski AB üye ülkelerinden -Avusturya, Belçika, Fransa, Almanya ve Lüksemburg- oluşan ilk grup, Kıta Avrupa'sına özgü bir ekonomik ve sosyal faaliyet modeli sunmaktadır. Bu anlamda sosyal koruma düzeyinin bu ülkelerde görece yüksek olması şaşırtıcı değildir.
- Hollanda ve İngiltere oldukça liberal ve esnek işgücü piyasaları olan grubu temsil etmektedir. Yarı zamanlı çalışanların oranı ve emek seyyalitesi yüksek, işsizlik ise düşüktür.
- Danimarka, Finlandiya ve İsveç grubundaki ülkeler, güvenceli esneklik tartışmalarında karşılaştırma modeli olarak kullanılmaktadır. İskandinav ülkeleri çoğu göstergede en yüksek puanlara sahiptir.
- Dördüncü grup hızla büyüyen ekonomileriyle Estonya, Litvanya, Letonya gibi Baltık Ülkeleriyle İrlanda'dan oluşmaktadır. Kümelenme analizi sonuçlarına göre G. Kıbrıs da bu gruba dahildir. Bu ülkelerde esneklik göstergeleri görece yüksek olmakla birlikte, AB'nin en düşük sosyal koruma göstergeleri de yine bu ülkelerde görülmektedir. Ayrıca bu ülkelerde gelir koruması da düşüktür. Kümelenmenin ve benzerliklerin nedeni araştırıldığında sosyal koruma harcamaları, eğitim seviyeleri, yaşlıların istihdamı ve ömür boyu öğrenme gibi birçok değişken değerlerinin grup içinde birbirine yakınlığı göze çarpmaktadır. Aynı zamanda genç işsizliği, uzun dönemli işsizlik oranı gibi değişkenler açısından bu ülkelerde ayrışma da gözlenmektedir.
- Akdeniz ya da Güney Avrupa grubu olarak da adlandırılan Yunanistan, İtalya, Malta, Portekiz ve İspanya beşinci ülke grubunu oluşturmaktadır. Düşük işgücü piyasası uyarlanabilirliği ve gelir koruması bu grubun en temel özelliğidir. Eğitim ve öğretim göstergeleri de şaşırtıcı düzeyde düşüktür. İstihdam düzeyi diğer gruplara göre düşük ve işsizlik de yüksektir.
- Son grup Merkezi Avrupa'dan topluluğa yeni katılan Vişegrad ülkeleri olarak da bilinen Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovakya ve Slovenya'dır. Akdeniz grubu gibi bu grubun da performansının iyi olmadığı görülmektedir. İşgücü piyasası seyyalitesi görece düşük, uzun dönem işsizlik oranı ise yüksektir. Yaşlıların istihdam oranının da düşük olduğu bu grupta, göstergeler işgücü piyasasının uyarlanabilirliğinin düşük olduğunu göstermektedir.

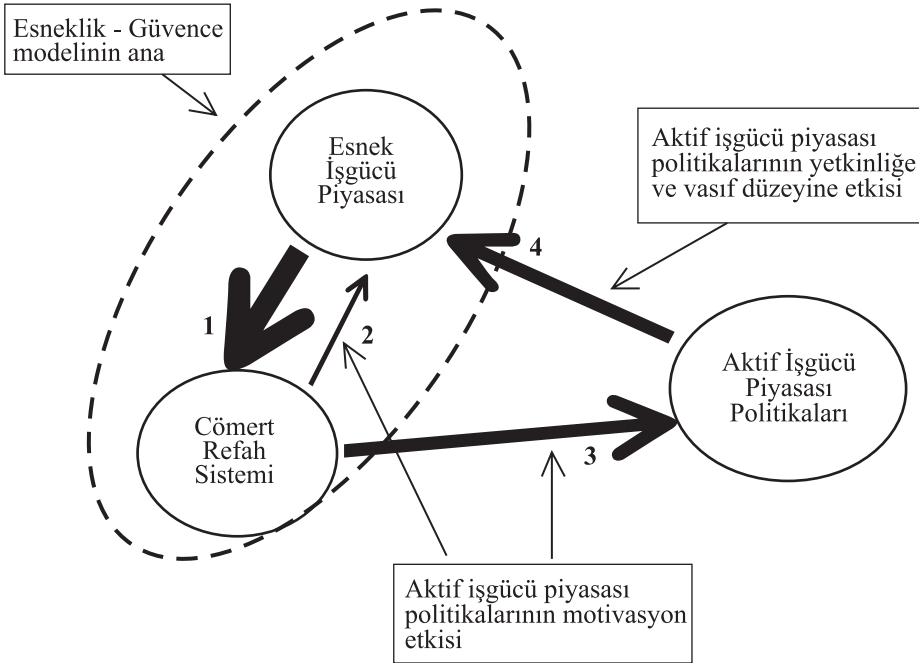
Çok açık bir şekilde ifade edildiği üzere güvenceli esneklik her defasında farklı uygulamaları gerektirebilen ancak temelinde bazı ortak unsurları içeren bir önermedir. Güvenceli esneklik politikalarının Avrupa Ko-

misyonu başta olmak üzere uluslararası platformda bu derece tartışılır hale gelmesinde önemli rol oynayan Danimarka örneği, bu çalışmanın son kısmını oluşturmaktadır. 2008 krizi ve sonrası dönemde Danimarka işgücü piyasasının diğer ülkelere göre ne ölçüde bu krizden etkilendiği de önem arz etmektedir.

III- DANİMARKA GÜVENCELİ ESNEKLİK MODELİ

Bu sistem yaygın olarak bilinen adıyla 'golden triangle (altın üçgen)' olarak geçmektedir. Bu modeli daha iyi anlayabilmek için diyagramın incelenmesi gerekmektedir. Altın üçgen; esnek işgücü piyasası, cömert refah yardımları ve aktif işgücü piyasası politikaları arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir. Şekil 2'deki oklar ise işsiz kalan kişilerin güvenceli esneklik sistemi içerisinde takip edebilecekleri yolu göstermektedir.

Şekil 2. Danimarka Güvenceli Esneklik Diyagramı (Golden Triangle)



Kaynak: Bredgaard Larsen ve Madsen 2005:6

İlk ok (1), iş kaybının ardından cömert işsizlik ödeneğine geçişi gösterir. Bu, işgücü piyasasından refah sistemine geçiştir. Bazı işsizler, ekonomik koşul-

ların elvermesi halinde kendilerine yeni bir iş bulabilirler. Cömert refah yardımları, bazı işsizlerin kaybetmiş oldukları işlere eşdeğer işler bulmalarına yol açarak yeniden işgücü piyasasına geçişlerini sağlamaktadır (2).

1 numaralı ok bilinçli olarak kalın çizilmiş olup işini kaybedenlerin toplamını göstermektedir ve 2 ve 3 numaralı okların toplamına eşittir. Doğrudan kendilerine yeni bir iş bulamayanların (3) işlerini hemen kaybetmelerinin ardından yukarıda da bahsedildiği üzere mevcut becerilerini artırmak ve yeni yetkinlikler elde etmek için eğitim programlarına katılmaları gerekmektedir. Bu durum işsizlerin aktivasyon sürecini ifade etmektedir. Aktivasyon sonucunda vasıf, beceri, yetkinlik ve bilgi açısından gelişen işsizlerin yeniden işgücü piyasasına geçişleri mümkün olabilmektedir (4). Bu anlamda 3 ve 4 numaralı okların da birbirlerine eşit olması, piyasada aktivasyon sonucu herkesin yeniden işgücü piyasasına geçebileceğini ifade etmesi açısından önem arz etmektedir.

Çalışanların yaşamları boyunca karşılaştıkları durumlar göz önüne alındığında (iş hayatları, işten çıkarılmaları, ailevi ve toplumsal sorunlulukları) iş yaşam dengelerinin oluşturulması önemlidir. İş yaşam dengesinin kurulmasında, altın üçgen içerisindeki yaşanan geçişlerdeki başarılar yeni başarılı sonuçları doğururken, başarısız geçişler ise işsiz yığınların artmasıyla gelecekte de başarısızlığı beraberinde getirme tehlikesini taşımaktadır (Belchamber, 2010:280-281). Bu başarısızlıklar ise zaman içerisinde ekonomik şartları iyice kötüleştirerek, bozuk yapının düzeltilmesini daha da zorlaştırır. Cömert refah sistemlerinden yararlanılmasına karşın başarısızlık yaşanması halinde durumun daha da kötü bir hal alacağı açıktır. Çünkü yanlış planlama sonucu devletin kaynaklarını cömertçe harcaması, üretim faktörlerinin verimsiz kullanılması sonucunu doğurarak durumu daha da ağırlaştıracaktır. Güvenceli esnekliğin her ülkenin kendi yapısına göre düzenlenmesi önerilerine karşın yine de Danimarka gibi başarılı ve kendine özgü sistemlere sahip işgücü piyasaları uygulamalarının bir diğer ülkenin işgücü piyasası tarafından ithal edilmesi halinde, başarılı olunamazsa eskisinden çok daha vahim sonuçlar ortaya çıkaracağı aşikardır.

A-Danimarka İşgücü Piyasasında Güvenceli Esneklik: Aktif ve Pasif Politikalar

Danimarka işgücü piyasasına bakıldığında sosyal taraflar arasında-

ki ilişkinin güçlü bağı ön plana çıkmaktadır. Danimarka Ulusal Sosyal Araştırmalar Enstitüsü Genel Direktörünün de ifadesiyle bu başarı, şirketler için olduğu kadar çalışanlar için de ‘kazan-kazan’ durumu yaratan Danimarka’nın geleneksel işbirliği kültürünün bir sonucudur. Bir diğer önemli husus, Danimarka’da öncelikli olarak verimli işgücünün, ihracat endüstrisinin genişlemesini ve uzmanlaşmasını sağlamasıdır. Danimarka’da işçilik ücretlerinin OECD ortalamasının %70 üzerinde olması işgücünün yüksek verime sahip olmasından dolayı doğaldır. Danimarka refah devleti, gelir vergileri yoluyla finanse edilmiş, işverenlerin toplam işçilik maliyetleri de devlet tarafından denetlenmiştir (Kuttner, 2008:82). Vergi oranlarının yüksekliğine rağmen Danimarka halkı da bu konuda hükümete destek vermektedir. Bu durum İskandinav toplumlarına özgü olan birbirlerine ve kurumlara karşı duyulan güven hissini geliştirmişliğini de göstermektedir (Gündoğan, 2007:33). Bununla birlikte bu güven ve desteğin oluşmasında, devletin vatandaşına yaklaşımı da etkili olmaktadır. Örneğin, sosyal güvenlik kişinin istihdam durumundan bağımsız olarak her Danimarka vatandaşı için geçerlidir.

Sendikalaşmanın çok yüksek olduğu Danimarka’da ücretler ve çalışma ilişkilerine dair düzenlemeler ise toplu sözleşmelerle yapılmaktadır. KO-Bİ’lerin yaygın olması ve toplu pazarlığın adem-i merkezîyetçi yapısı da bu başarının temel unsurlarından bir tanesidir. Sosyal taraflar esnekliği artırmak amacıyla özellikle ücretler ve çalışma sürelerine ilişkin konularda toplu pazarlık sürecini adem-i merkezîleştirmektedir (Gündoğan, 2007:32-33).

Danimarka güvenceli esneklik modelinin temelinde pasif ve aktif işgücü piyasası politikaları yer almaktadır. Güvenceli esneklik sürecinde pasif politikalar nispeten daraltılırken aktif politikalara ise daha fazla yer verilmektedir.

1- Pasif İşgücü Piyasası Politikaları

Pasif işgücü piyasası politikaları temel ihtiyaçların karşılanabilmesi için işsizlere en azından sosyal yardım ve işsizlik sigortası sistemini sağlamayı amaçlamaktadır. İşsizlik ödeneği iyi bir yaşam sürmek için yeterli bir düzeyde olduğunda, iş arayan kişiler iş aramaktan vazgeçebilir ya da düşük ücretli bir işi kabul etmeyebilir. Öte yandan Danimarka gibi

İskandinav ülkeleri yüksek işsizlik ödenekleriyle tanınmaktadır. İşsizlik ödeneği, çalışanların ve serbest meslek sahiplerinin özel kuruluşlarının temsil ettiği işsizlik sigortası fonları tarafından yönetilmektedir. Üyelerinin işsiz kalması halinde, işsizliğin henüz ilk gününde Kamu İstihdam Servisi'ne kayıt yaptırılmaları ve İşsizlik Sigortası Fonu'na başvurmaları gerekmektedir. İşsiz kalan kişi herhangi bir işsizlik fonunun üyesi olması halinde yerel yönetimler tarafından yürütülen sosyal yardımlardan faydalanmaktadır.

1990'lı yıllardan itibaren Danimarka işgücü piyasası yeniden düzenlenmiştir. İstihdam edilebilirliğin artırılmasına vurgu yapılmış, işsizlik ödenekleri ise cömert bir şekilde sunulmuştur. İşsizlik ödeneğine hak kazanma üç farklı koşula bağlanmıştır. Bunlardan birincisi işsizlik fonuna bir yıl süreyle prim yatırmaktır. İkincisi yeni mezun olmaktır. Üçüncüsü ise, son üç yılda 52 hafta süreyle işsiz kalmış olmaktır. Bu süre dolarsa 26 hafta çalışan biri yeni bir ödeneğe hak kazanabilir. Kişi tam zamanlı bir iş bulamıyorsa ek ödenekten yararlanabilir. Eskisiyle aynı nitelikte olmayan ve daha düşük ücretli bir işi reddetmek uygun değildir. İşsizlik ödeneğinden yararlanan kişi 3 ay içerisinde kendi meslek alanında iş bulamazsa meslek alanı dışından gelen teklifleri kabul etmelidir. İşin reddi ise 3 haftalık ödeneğin kaybı anlamına gelir. Ödenek son ücretin en fazla %90'ı kadar olabilmektedir. %37'si fondan %63'ü ise devlet tarafından karşılanan ikili finans sistemi yapısı mevcuttur. İşsiz kalımdan 6 ay sonrasında zorunlu aktivasyon 25 yaş altındaki herkes için genişletilmiştir. Genişletilmiş işsizlik ödenekleri 50-55 yaşa kadar uzatılmış ancak işsizlik ödeneğinin azami süresi 5 yıldan 4 yıla indirilmiştir. İşsizler 4 yıl boyunca bir iş bulamamışsa belediyenin sosyal hizmetlerine kaydolmalıdır. Ayrıca işsiz kalanların eğitimi konusu da daha önemli hale gelmiştir (Hinšt, 2011:13 ve Zhou, 2007:9).

2- Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

1990'lı yıllardaki işgücü piyasası reformları daha aktif politikalara doğru kaymıştır (genel ve mesleki rehberlik, iş arama yardımı, bireysel iş odaklı eylem planları, iş başında eğitim, eğitim, iş rotasyonu, tam zamanlı işlerin paylaşımı vb). Aktif işgücü piyasası politikaları işgücünü eğitim yoluyla piyasanın gereklilikleriyle uyumlu hale getirmekte, iş yaratmayı artırmakta ve bunun sonucunda işgücü arzını da artırabilmektedir. Ayrıca,

eğitim programları iş ile işgücü arasında daha iyi bir eşleşmeye yol açabilmektedir (Boon ve Van Ours, 2004:3).

Aktif işgücü piyasası politikaları, vasfın geliştirilmesi ve aktif iş arama teşvikleriyle yapısal düşük işsizlik oranlarının sağlanmasına katkıda bulunmaktadır. Bu politikalar, eğitim çalışmaları ve ömür boyu öğrenme politikaları vasıtasıyla iş yaratmak için gerekli koşulları sağlamaktadır. Yüksek yapısal işsizlik oranlarının oluşmasında işgücü vasıflarının piyasanın gereklilikleriyle uyum sağlamaması etkili olmaktadır. Bu sebeple aktif işgücü piyasası politikaları olmaksızın pek çok işsiz iş bulması çok güçtür. Danimarka işgücü piyasası iş arama yardımı ile işgücü talebinde bulunan işverenlere özel ve kamu hizmetleri sunmaktadır. Ayrıca, sosyal yardım alanlara ve çalışma kapasitesi düşüklüğü nedeniyle iş arama yardımı için özel ihtiyaç sahiplerine yardımcı olmaktadır. Bu önlemler, kişileri motive etmek ve onlara vasıf kazandırmak için hazırlanmış tutarlı bir istihdam politikasıdır. Tüm işsizlerin çalışmaya uygun hale getirilmesinde bir hak ve görev olarak aktivasyon hizmeti sunulmaktadır. 2007 yılından itibaren tüm istihdam politikası tedbirleri; Ulusal İşgücü Piyasası Kurumu denetleme ve uygulama sorumluluklarını yerine getirirken, iş merkezleri ve yerel yönetimler tarafından ortak olarak sağlanmaktadır. Aktif işgücü piyasası politikaları açık işleri ve mevcut işsizleri eşleştirme işlevini de ifa etmektedir (Hinšt, 2011:13-14).

Aktif devlet müdahalesi olmaksızın bir işten diğerine güvenli bir geçiş söz konusu değildir. Bu müdahaleler sadece eğitimi içermeyip aynı zamanda iş rotasyonu, iş paylaşımı, özürlü bireyler ve doğrudan iş yaratma gibi konuları da kapsamaktadır. Danimarka'da sendikalar da yüksek kamu harcamaları karşılığında esnekliği kabul etmektedir (Hinšt, 2011:14).

IV- DANİMARKA MODELİNİN BAŞARISININ ARKA PLANI VE 2008 KRİZİ SONRASI YAŞANAN GELİŞMELER

Danimarka, kendine özgü modeliyle 1990'lı yıllardan 2008 yılına gelinceye kadar tüm dünyada işsizliği azaltan ve hem işverenlere hareket serbestisi tanıyarak işgücü piyasasının rekabet gücünü artıran ve hem de çalışanlara istihdam güvencesi sağlayan yapısıyla ön plana çıkan ülkelerden birisi olmuştur. 2008 yılındaki krizden neredeyse tüm ülkelerin işgücü piyasaları gibi Danimarka'da etkilenmiştir. Ancak bu etkilenmeye

gelmeden önce Danimarka modelinin bu büyük başarısına rağmen eleştirilen yönlerine değinmekte yarar vardır.

90'ların ikinci yarısından itibaren işsizlik hissedilir derecede azalarak 2008 krizine değin %3'lere kadar gerilemiştir. İşsizliğin önlenmesi hususundaki bu başarının yadsınması mümkün değildir. Bununla birlikte başarının arka planına bakmakta yarar vardır. 1994 yılında işsizlik oranlarının %10'ların üzerine çıkmasının ardından iktidarda olan sosyal demokratlar, sosyal ortaklarından aldıkları destekle pek çok unsuru bir araya getiren güvenceli esneklik reformunu gerçekleştirmiştir. Bu unsurlardan birincisi ekonomik faaliyeti artırabilmek için bütçeyi bir araç olarak kullanan Keynesyen ekonomik politikalara yönelmesidir. Bir diğeri ise, eskisinden çok daha fazla aktif olarak, iş arayanlara kişiselleştirilmiş hizmet sunmayı amaçlayan yeni bir istihdam politikasıdır (bu politika genellikle zorunlu tutularak mesleki yeniden uyumu teşvik etmeyi ve işe yerleştirme önlemlerini içermektedir). Üçüncüsü ise, eskisinden daha fazla şarta dayalı ve işsizlik ödeneği süresini kısaltan bir işsizlik sigortası sistemi reformudur (Tuchszirer, 2007:133-134).

Yine aynı yıllarda sürdürülebilir bir ekonomik büyümenin varlığına dikkat çekmek gerekmektedir. 1994'te %5,5 olan bu büyüme süregelen üç yılda %3 daha artmıştır. Bu büyüme kamusal yatırımların artışı ve faiz oranlarının azaltılması ile sağlanmıştır. İşsizliğin azalması önceliği taşıyan bir istihdam politikası olarak erken emeklilik uygulanmış ve bunun sonucunda işçilerin bir kısmı işgücü piyasasından ayrılarak işgücü arzını daraltmış ve işsizliğin hızla azalmasında önemli bir etken olmuştur. Bu durum güvenceli esneklik politikalarının gerçek etkisinin gözlemlenmesini güçleştirmiştir. İskandinav ülkelerindeki güçlü sosyal diyalog sonucunda yaşanan olumlu gelişmelerde sendikaların da rolü büyüktür. Sendikalardan alınan bu destek, diğer ülkelerde eşine zor rastlanır bir örneği yansıtmaktadır. Sendikaların desteğine ek olarak halkın güvenini de alan devletin başarılı olması diğer Avrupa ülkelerine göre daha kolay olmaktadır. Ancak ekonomik ve sosyal alanda yaşanabilecek değişimlerin sonucunda bu durum değişmektedir (Tuchszier, 2007:139-140).

AB-15 ülkelerinde, 2003 yılında aktif işgücü piyasasına yönelik yapılan kamu harcamalarının GSYH'ya oranı %0.70'tir. Danimarka'nın aktif ve pasif harcamaları toplamı ise aynı yıl için GSYİH'nın %4.4'ünü oluşturmaktadır. Bunun %1.72'si aktif, %2.68'i ise pasif politikalara ayrılmaktadır.

Danimarka’da aktif ve pasif politikalara yapılan harcamalar arasında herhangi bir karşıtlık yoktur. Bununla birlikte yine Danimarka’da görülen bir diğer olgu ise, sosyal ortakların onayı olmaksızın piyasayı etkileyecek herhangi bir reformun yapılma ihtimalinin çok zayıf olmasıdır. Ayrıca devletle işletmelerin yaptıkları sözleşmelerde sendikaların etkin bir kontrol fonksiyonuna sahip olduğu görülmektedir (Tuchszier, 2007:138-139). Sosyal diyalogun ve toplu iş ilişkilerinin çok gelişmiş olması ve aktif işgücü piyasası politikalarına bütçeden geniş bir pay ayrılması, Danimarka’nın pek çok ülkeden ayrılan yönünü oluşturmaktadır (Gündoğan, 2009:8-9). Bu, güvenceli esneklikte Danimarka modelinin diğer ülkelerce kopyalanabilmesi ihtimalini de zayıflatmaktadır.

Tablo 2. Seçilmiş Avrupa Birliği Ülkelerinde İşsizlik Oranları (1990-2011)

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ÜLKELER										
Almanya	5.6	8.1	7.8	11.2	10.3	8.7	7.5	7.8	7.1	6.0
Avusturya	3.2	3.7	3.5	5.2	4.8	4.4	3.8	4.8	4.4	4.2
Belçika	6.6	9.7	6.9	8.5	8.3	7.5	7.0	7.9	8.3	7.2
Danimarka	8.3	7.0	4.6	4.8	3.9	3.8	3.4	6.0	7.5	7.6
Finlandiya	3.2	15.4	9.8	8.4	7.7	6.9	6.4	8.2	8.4	7.8
Fransa	---	10.0	8.5	8.9	8.8	8.0	7.4	9.1	9.4	9.3
Hollanda	---	---	3.0	4.7	3.9	3.2	2.8	3.5	4.5	4.5
İngiltere	7.1	8.7	5.5	4.9	5.4	5.4	5.7	7.6	7.9	8.1
İrlanda	13.5	12.3	4.4	4.4	4.4	4.6	6.1	11.8	13.7	14.4
İspanya	16.2	22.9	13.9	9.2	8.5	8.3	11.3	18.0	20.1	21.6
İsveç	1.7	7.7	4.7	7.1	7.1	6.0	6.2	8.3	8.4	7.5
İtalya	11.4	11.2	10.2	7.7	6.8	5.9	6.7	7.8	8.4	8.4
Portekiz	4.6	7.1	3.9	7.6	7.7	8.0	7.6	9.5	10.8	12.7
Yunanistan	7.0	10.0	11.4	9.9	8.9	8.3	7.7	9.5	12.6	17.7

Kaynak: OECD Labour Force Statistics (MEI) (19.04.2012), (Çevrimiçi), <http://stats.oecd.org>

Tablo 2’de görüldüğü üzere AB-15 ülkelerindeki işsizlik rakamlarının gelişimi 1990, 1995 ve 2000 sonrası yıllarda istatistiki olarak yer almaktadır. Danimarka’nın istihdam sağlama konusunda başarılı olduğu yıllar ve 2008 kriziyle birlikte yaşanan süreç bu tabloya yansımaktadır.

2008 ve sonrasında 2011 yılında daha da şiddetlenen ekonomik krizin, işsizlik oranlarının artışında önemli bir role sahip olduğunu söylemek mümkündür. 2008 yılı itibariyle neredeyse tablodaki her ülkede işsizlik rakamları ciddi yükselme eğilimi göstermektedir. Danimarka’da ise bu artış 2008 yılından 2011 yılına gelindiğinde %100’ün üzerinde gerçekleşmiştir.

2008 krizi sonrası, 2008-2010 yılını kapsayan dönemde Danimarka’da 170.000’den fazla iş kaybı gerçekleşmiştir. Bu kayıplar özel işletmelerin işgücü taleplerindeki azalmalar yönünden değerlendirilmektedir. Üretimdeki hızlı düşüşler de işgücü piyasasındaki durumu izah etmektedir. İşini kaybeden gruplar açısından bakılacak olursa; gençler, vasıfsız çalışanlar, göçmenler ve sigortasız işçiler krizden en çok etkilenen kesimler olmuştur.

2008 küresel mali krizi ve devamında süregelen Avrupa borç krizleri güvenceli esneklik modelini 4 noktada olumsuz etkilemiştir. Bunlarda birincisi, bu dönemde Danimarkalı çalışanların daha çok iş güvencesi talep etmeleri olmuştur. Bu dönemde kayıtlı işsizlik üç kata yakın artış göstermiştir. İş güvencesinin azalması karşısında sendikaların devreye girmesiyle özel sektördeki toplu pazarlıklarda kıdem tazminatı ile ilgili olarak yeni haklar talep edilmiştir. Ancak yeni hakların elde edilmesi gelecek dönemlerde işten çıkarma maliyetlerini yükseltmiştir. İkinci olarak, bu süreçte gelir güvencesinin azaldığı görülmektedir. Sendikaların talep ettiği daha çok iş güvencesi, işsizlik ödeneğinin cömertliğini azaltmıştır. Üçüncü olarak, son on yıldaki güvenceli esneklik programlarındaki değişiklikler de iş güvencesinin azalmasına yol açmaktadır. Liberal-muhafazakar hükümetin göreve geldiği 2001 yılından bu yana, istihdam politikalarının motivasyon etkileri üzerine odaklanılıp çalışan vasfının geri plana itildiği görülmektedir. Bu durum “beşeri sermaye” anlayışından “önce iş” anlayışına geçişi ifade etmektedir. Mali kriz ve hükümetin ekonomiyi kurtarma planları mesleki eğitim harcamalarının azalmasına yol açmıştır. Ancak 2011 yılında seçilen yeni Sosyal Demokrat koalisyon mesleki eğitim harcamalarını yeniden artırmaya söz vermiştir. Dördüncü ve belki de en olumsuz unsur ise, İskandinav ülkelerine özgü karşılıklı güven anlayışının azalması şeklinde kendisini göstermiştir (Bredgaard ve Daemrich, 2012:14-15).

Ancak Jørgensen önemli bir konuya dikkat çekmektedir. Buna göre Danimarka'nın ulusal istatistikleriyle OECD'nin İşgücü İstatistikleri arasında derin bir uçurum bulunmaktadır. Bu fark oransal olarak neredeyse %80'lere varmaktadır. Bir diğer ifadeyle OECD'nin verilerinde Danimarka'nın işsizlik oranları yerel kaynaklara göre daha yüksek gösterilmektedir. OECD işgücü istatistiklerinin akademik çalışmalarda kullanımının fazlalığından dolayı, dışarıdan bakanlar son dönemlerde Danimarka'yı ve güvenceli esneklik sistemini gereğinden fazla başarısız bulmaktadır. Oysa tüm olumsuzluklara rağmen Danimarka'nın diğer Avrupa ülkelerinden çok daha iyi durumda olduğu ve performansının da daha iyi olduğu ifade edilmektedir (Jørgensen, 2011:5-6). Danimarka yerel kaynaklarına göre işsizlik oranları 2008'de %1,9, 2009'da %3,7 olarak gerçekleşmiştir. 2010 ve 2011'de ise bu oranlar sırasıyla %4,3 ve %4,1'dir. 2012 yılında da bu oran %4,6 seviyesindedir (Statistics Denmark'tan aktaran www.tradingeconomics.com). Bu yerel veriler, Jørgensen'in ifadelerine dayanak teşkil etmektedir.

Danimarka'nın bu kriz esnasında maliye politikaları uyguladığı ve bunları odaklanmış ve grup tabanlı aktif işgücü piyasası politikalarının takip ettiği görülmektedir. Danimarka'da yüksek gelir vergisine dayalı güçlü bir kamu sektörünün varlığı ve işgücünün büyük bir bölümünün işsizlik sigortasından yararlanması, kriz dönemlerinde ekonomiye yardımcı olmaktadır. Bu dönemde GSYİH'a bakılacak olursa 2008'de 311 milyar dolar, 2009'da 341 milyar dolar olarak gerçekleşmiş ve bir yıllık gecikme payıyla 2010'da 308 milyar dolara düşmüştür. 2011'de ise küçük bir artışla 310 milyar dolara çıkmıştır² (Statistics Denmark'tan aktaran www.tradingeconomics.com). GSYİH'nın kriz döneminde çok azalmamasının ve 2011 yılında az da olsa bir artış göstermesinin temel sebebi refah sisteminin ekonomik faaliyetleri olumlu etkilemesidir. İşsizlik ve sosyal yardım ödeneklerinin yüksek oluşu yurt içi toplam talebi dengede tutmuştur. Ancak bu, diğer yandan kamu bütçesi açıklarına sebebiyet vermiştir. Daha önceki yıllarda övgüyle söz edilen refah sisteminin dinamikleri, pek çok yazar tarafından ekonomik büyümenin düşmanı olarak addedilmeye başlanmıştır. Tangian da kriz açısından konuyu ele aldığı cömert

2 İsviç ve İngiltere haricinde diğer tüm ülkelerde GSYİH'da 2011 verilerine göre düşüş devam etmektedir. Bkz. www.tradingeconomics.com

refah sistemine çekinceyle yaklaşmış ve güvenceli esnekliğin revizyona ihtiyacı olduğunu belirtmiştir. Buna göre, istihdam ilişkilerinin normalleştirilmesi yoluyla sosyal güvenlik harcamalarının kısılmasını güvenceli esnekliğe bir alternatif olarak sunmuştur (Tangian, 2010b:7).

Aslına bakılırsa 2010 yılına kadar iyimser olan Danimarka hükümeti de, belirli bir oranda iyimserliğini yitirmiştir. Her ne kadar Avrupa Birliği'nin genel politikası güvenceli esnekliği özendirmeye yönelikse de başta Almanya ve Güney ülkeleri olmak üzere güvenceli esnekliğe yoğun bir muhalefetin olduğu da görülmektedir. Danimarka güvenceli esnekliği artık Avrupa ülkeleri için bir rol model özelliği taşıma vasfını önemli ölçüde yitirmiş olsa da krizden etkilenmeyen neredeyse hiçbir ülke yoktur. Bu sebeple kriz dönemindeki iş ve üretim kayıplarına rağmen Danimarka'nın bir yandan da iş yaratmaya devam ettiğini ve işgücü piyasasında düşük ekonomik faaliyete ve yükselen işsizliğe rağmen işgücü seyyaliyetini yüksek tutarak işten işe geçişleri olabildiğince koruduğunu ifade etmek gerekir (Jørgensen, 2011:8-9).

SONUÇ

Son yirmi yıllık süreçte AB'nin rekabet üstünlüğünü yitirmeye başlaması ve işsizlik oranlarındaki artış, Avrupa Komisyonunun üye ülkelere güvenceli esnekliği önermesine yol açmıştır. Ancak AB içerisinde dahi bazı ülkeler güvenceli esneklik politikalarını eleştirmektedir. Kriz olmadığı dönemlerde işsizliğin daha fazla yaşandığı AB işgücü piyasalarında sosyal korumayla karakterize 'katılık' kavramının, kriz dönemlerinde bu piyasaları olası olumsuz etkilerden esnek piyasalara oranla daha iyi koruduğunu ifade etmek mümkündür. Nitekim Tablo 2'ye göre seçili AB ülkelerinin işsizlik kriz döneminde önemli derecede yükseliş gösterirken, yüksek sosyal korumaya sahip Almanya, Avusturya ve Belçika 2008-2011 arasındaki dönemde işsizlik oranları azalmıştır.

Avrupa Konseyi'nin 2007 yılındaki güvenceli esneklikle ilgili girişiminin sonuçlarını, ekonomik krizler nedeniyle çok sağlıklı olarak ölçümleyebilmek zordur. Yine de güvenceli esneklik politikalarının olumlu ve olumsuz yönlerine dair çıkarımlarda bulunmak mümkündür. Olumlu yönden bakıldığında, güvenceli esneklik uygulamalarının artan küresel rekabet

karşısında işverenlere sağladığı esneklik sayesinde, firmaların değişen şartlara hızla uyum gösterdiği varsayılabilir. Bunun yanı sıra, çalışanlara işsiz kalmaları halinde yüksek işsizlik ödeneklerinin tahsis edilmesi ve akabinde aktivasyon süreciyle yeni vasıfların kazandırılması ile işgücü piyasasında seyyaliyetin ve istihdam güvencesinin sağlanması, çalışanların lehine sonuçlar olarak göze çarpmaktadır.

Bu politikaların olumsuz yönleri ise çok daha fazladır. Öncelikle güvence esneklik değiş tokuşu açısından bakıldığında sağlanacak güvencenin, esneklik uygulamalarının olumsuzluklarını bertaraf etmekte yetersiz kalacağı iddiaları güvenceli esnekliğe yöneltilen eleştirilerin başında yer almaktadır. Bu durumda güvenceli esneklik dengesinden değil, güvence ve esneklik değiş tokuşundan bahsedilmiş olur ki bu da kavramın özünü oluşturan iki zıt kavramın çelişkili olmadığı yönündeki varsayımı gölgede bırakmaktadır.

AB işgücü piyasaları teknolojik gelişmeler ve inovasyon sonucunda kaybettiği rekabet üstünlüğünü güvenceli esneklik politikalarıyla yeniden kazanmaya çalışmaktadır. Rekabet gücünün korunmasında işletmeler daha yüksek vasıflara, iş örgütlenmelerini güçlendirmeye ve yeni üretim tekniklerine ihtiyaç duymaktadır. Bu sırada çalışanların bir işten diğerine geçmelerinin kolaylaştırılması da gereklidir. Ancak her ne kadar Avrupa Komisyonu tarafından zaman zaman güvenceli esnekliğin, iş sözleşmelerini belirli süreliye çevirmek anlamına gelmediği vurgulansa da, bu süreçte esnek iş sözleşmelerindeki artış göz ardı edilemez. Esneklik sayesinde çalışanların işten çıkarılmalarının kolaylaştırılması ve iş güvencesinin yerini istihdam güvencesinin alması, işletmeleri çalışanlarına vasıf kazandırmak için eğitime yönlendireceği yerde, Avrupa Komisyonunun söylemlerinin aksine, toplam maliyet içerisinde önemli bir yer tutan eğitim maliyetlerinden uzaklaştırabilir. Bu uygulama, işletmelerin rekabet gücü açısından avantajlı olsa da, aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarının maliyetini de oldukça yükseltir. İşletmeler, işgücünün eğitim maliyetine katlanmadığı için iş sözleşmesini daha kolaylıkla feshedebilir. Böyle bir fonun finansmanı ise Danimarka'da da görüldüğü üzere ancak yüksek vergiler yoluyla elde edilebilir. Bu ise, toplumsal maliyeti artırıcıdır.

Güvenceli esneklik konusunda dünyadaki en başarılı örnek olan “Danimarka Örneği” incelendiğinde, bu başarının arka planına ve 2008 krizi sonrası yaşanan döneme ilişkin çarpıcı bulgular elde edilmiştir. Uzlaşma kültürünün en tipik örneğini oluşturan Danimarka’da güvenceli esnekliğin yanı sıra bu başarıda 1990’lı yıllarda kamusal yatırımlardaki artışın ve faiz oranlarının azaltılmasının, sürdürülebilir bir ekonomik büyümeye yol açtığı görülmektedir. İşsizliği azaltmada erken emeklilik uygulamalarıyla işgücü arzının daraltılması yoluna gidilmesi ve sendikaların işgücü piyasalarına dair neredeyse tüm düzenlemelerde etkin bir rol oynaması, bu başarının arka planında yer alan diğer unsurlardır. Buna rağmen 2008 kriziyle birlikte, Danimarka’da özellikle özel sektörün işgücü talebinin daralması sonucu işsizlik %100’e yakın artış göstermiştir (OECD verilerine göre %76, yerel rakamlara göre ise %94 artış söz konusudur).

Bununla birlikte, Danimarka’da yüksek gelir vergisine dayalı güçlü bir kamu sektörünün varlığı ve işgücünün büyük bir bölümünün işsizlik sigortasından yararlanması, kriz dönemlerinde ekonomiye yardımcı olmaktadır. İşsizlik ve sosyal yardım ödeneklerinin yüksek oluşu sebebiyle yurt içi toplam talebin düşmesi engellenmiştir. Ancak kamu bütçesi bu dönemde açık vermiştir. Bu noktada gündem ise, güvenceli esneklik kavramının yeniden yapılandırma sürecine tabi tutulması tartışmalarıyla şekillendirilmiştir.

Sonuç olarak, güvenceli esneklik uygulamalarının sağlayacağı olası faydaların yanı sıra mevcut yapıyı bozucu etkilerde bulunabileceği de öngörülebilir. Güvenceli esneklik diyagramı incelendiğinde, iş yaşam dengesi konusunda başarılı geçişlerin gelecekte yeni başarıları da beraberinde getireceği görülmektedir. Ancak cömert refah sistemlerinin uygulanmasına rağmen başarı elde edilemediğinde, kaynakların optimal dağılımı bozulacaktır. Bunun sonucunda ise ekonomi kötü bir seyir izleyecek ve pek çok yıkıcı sosyal etkiye maruz kalınacaktır. Bu sebeple, güvenceli esneklik uygulamalarının başarılı olabilmesi için, ülkenin işgücü piyasasının ihtiyaçlarına olduğu kadar kamu bütçesinin ciddi şekilde açık vermemesine de dikkat edilerek planlanma yapılması gerekmektedir.

Kaynakça

- Belchamber, Grant (2010), “Flexicurity: What is it? Can it Work Downunder”, Australian Bulletin of Labour, Vol 36, No:3, s.278-303.
- Boone, Jan ve Jan C. Van Ours (2004), Effective Active Labor Market Policies, Discussion Paper Series, IZA DP No: 1335, October 2004, Bonn.
- Bredgaard, Thomas ve Arthur Daemrich (2012), The Welfare State as an Investment Strategy: Denmark’s Flexicurity Policies, ILERA Papers, 2012.
- Bredgaard, Thomas, Flemming Larssen ve Kongshøj Madsen (2005), *The Flexible Danish Labour Market- a Review*, CARMA Research Papers, 2005:1, Aalborg University, Denmark.
- DPT (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- EC (2007), Vers des Principes Communs de Flexicurity: Des Emplois Plus Nombreux et de Meilleure Qualité en Combinant Flexibilité et Sécurité, Direction Générale de l’Emploi, des Affaires Sociales et de l’Egalité des Chances.
- Erdut, Zeki (2004), “Liberal Ekonomi Politikaları ve Sosyal Politika”, *Çalışma ve Toplum*, 2004/2, s.11-37.
- European Expert Group on Flexicurity (2007), Flexicurity Pathways: Turning Hurdles into Stepping Stones, Report by the European Expert Group on Flexicurity, Brussels, June 2007.
- Gündoğan, Naci (2009), Can Denmark’s Flexicurity System Be Replicated in Developing Countries? The Case of Turkey, MPRA Paper No: 17470.
- Gündoğan, Naci (2007), “İşgücü Piyasasında Esneklik-Güvence Dengesi: Danimarka Modeli”, Çimento İşveren, Cilt 21, Sayı 3, Mayıs 2007, s.22-37.
- Hinšt, Daniel (2011), Danish Flexicurity Model, University of Zagreb, Faculty of Political Science in Zagreb, Advanced Master of European Studies, Zagreb.
- Jørgensen, Henning (2011), Danish “Flexicurity” in Crisis – or Just Stress-tested by the Crisis?, International Policy Analysis, Friedrich Ebert Stiftung, March 2011.
- Köstekli, Şeyma İpek (2009), Küresel Kriz ve Türk Sanayii İçin Esneklik-Güvence Dengesi Açılımı, İstanbul Sanayi Odası (İSO), İstanbul.
- Kuttner, Robert (2008), “The Copenhagen Consensus: Reading Adam Smith in Denmark”, *Foreign Affairs*, Volume 87, No:2, s.78-94.
- L’Horty, Yannick (2007), “Vers Une “Flexicurity” à la Française: Une Notion en Construction”, *Information Sociale*, 2007/6, No: 142, s.104-113.
- OECD Labour Force Statistics (MEI), (Çevrimiçi) <http://stats.oecd.org>, (Erişim: 19.04.2012).
- O’Reilly, Arthur (2007), The Right to Decent Work of Persons with Disabilities, ILO, Geneva.

- Parlak, Zeki ve Süleyman Özdemir (2011), “Esneklik Kavramı ve Emek Piyasalarında Esneklik”, Sosyal Siyaset Konferansları, Sayı: 60, 2011/1, s.1-60.
- Philips, Kaia ve Raul Eamets (2007), *Approaches to Flexicurity: EU Models*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg.
- Stanford, Jim ve Leah F. Vosko (2003), “Challenging the Market: The Struggle to Regulate Work and Income”, (içinde) *Challenging the Market: The Struggle to Regulate Work and Income*, (Der. Jim Stanford ve Leah F. Vosko), McGill-Queen’s University Pres, Montreal, s.3-30.
- Tangian, Andranik (2010a), “Flexicurity Indicators for Monitoring the European Employment Strategy”, Paper, September 9, University of Oslo, www.sv.uio.no (Erişim 15.03.2012).
- Tangian, Andranik (2010b), “Not for Bad Weather: Flexicurity Challenged by the Crisis”, ETUI Policy Brief, Issue 3, Brussels.
- Tangian, Andranik (2004), *Liberal and Trade-Unionist Concepts of Flexicurity: Modelling in Application to 16 European Countries*, WSI-Diskussionspapier 131, Düsseldorf, Hans-Böckler-Stiftung.
- Trading Economics, www.tradingeconomics.com (Erişim 27.03.2013).
- Tuchszirer, Carole (2007), “Le Modèle Danois de Fléxicurité: L’Improbable Copier-Coller”, *Informations Sociales*, No:142, September, 132-141.
- Viebrock, Elke ve Jochen Clasen (2009), *Flexicurity-a State-of-the Art Review*, REC-WP 01/2009.
- Wilthagen, Ton ve Mijke Houwerzijl (2005), “How Does Flexibility Affect Social Cohesion? The Council of Europe’s Tree Model Revisited” (içinde) *Reconciling Labour Flexibility with Social Cohesion-Facing the Challenge*, Trends in Social Cohesion No:15, Council of Europe Publishing, s.109-131.
- Wilthagen, Ton ve Frank Tros (2004), “The Concept of ‘Flexicurity’: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets”, *Transfer*, Summer 2004, vol. 10, No:2, s.166-186.
- Wilthagen, Ton ve Frank Tros (2003), *Dealing with the ‘Flexibility-Security-Nexus’: Institutions, Strategies, Opportunities and Barriers*, *AIAS Working Paper*, May 2003, Amsterdam.
- Zhou, Jianping (2007), “Danish for All? Balancing Flexibility with Sewcurity: The Flexicurity Model”, *IMF Working Paper*, WP/07/36.