

Güvenceli Esneklik Kavramı ve Türkiye’de Güvenceli Esnekliğin Belirleyici Değişkenleri

Concept of Flexicurity and Determining Indicators of Flexicurity in Turkey

İnci Kayhan KUZGUN*

ÖZET

Bu çalışma, Türkiye’de işgücü piyasasında güvenceli esneklik kavramının uygulanmasını belirleyen değişkenleri analiz etmeyi amaçlamaktadır. Çalışma üç bölüm içinde planlanmıştır. Türkiye’deki durumun incelenmesinden önce, literatürde güvenceli esneklik kavramıyla ilgili birkaç nokta giriş bölümünde ele alınmıştır. İkinci bölüm çalışmanın ana hipotezine odaklanmıştır ve iki alt bölüme ayrılmıştır. İlk alt bölümde, Türkiye’de yedinci kalkınma planı döneminden itibaren güvenceli esneklik kavramı dikkate alınmıştır. İkinci alt bölümde, ekonominin ve işgücü piyasasının yapısal karakteristikleri güvenceli esnekliği belirleyen değişkenler olarak kabul edilmiştir. Yorumlar, üçüncü bölümde yer almaktadır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, güvenceli esneklik, işgücü piyasası, ekonomi, değişkenler

ABSTRACT

This study is aimed to analyze the determining indicators for application of flexicurity in labour market in Turkey. It is planned in three chapters. Before examining the attainment of this in Turkey, few points related to the concept of flexicurity in literature are taken in introduction. The second chapter focuses on the main hypothesis of the study and it has two sub-chapters. In the first sub-chapter, the background of flexicurity concept has been considered since the seventh development plan’s period in Turkey. The structural characteristics of economy and labour market in Turkey have been accepted as the determining parameters of flexicurity in the second sub-chapter. Main conclusions have been provided in the chapter three.

Key Words: Turkey, flexicurity, labor market, economy, indicators

* Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
kuzgun@hacettepe.edu.tr

GİRİŞ

Günümüzde küreselleşme, işçi-işveren ilişkilerinin yeniden ele alınıp, esnekleştirilmesini ve yeni kavramlara dayandırılmasını gerektirmektedir. Bu kavramlardan birisi de güvenceli esneklik kavramıdır. Güvenceli esneklik kavramı (flexicurity), esneklik (flexibility) ve güvence (security) kavramlarının bir araya getirilmesiyle oluşturulmuş bir kavramdır. Bu kavram, ilk kez 1999 yılında Hollanda’da kabul edilen “Flexicurity and Security Act”te kullanılmış ve öncelikli olarak istihdam stratejisinin temel kavramlardan birisi olarak İskandinav ülkelerinde benimsenmiştir.

AB (Avrupa Birliği)’de de istihdam sorununun çözümü güvenceli esneklik yaklaşımının benimsenmesine dayandırılmıştır¹. Güvenceli esneklik kavramı, işgücü piyasasının esnekleştirilmesinde temel kavram olarak kabul edilmiştir. Avrupa Birliği İstihdam Stratejisinde işsizliğin çözümü, işgücünün istihdam edilebilirliğinin artırılması için ömür boyu eğitimin teşviki, iş arayanların desteklenmesi ve cinsiyet itibarıyla işgücü arasında eşitliğin sağlanması bu kavrama dayalı olarak ele alınmaktadır². Güvenceli esneklik kavramının istihdam stratejisinin temel kavramı olarak kabul edilmesi, bu kavrama verilen önemi göstermektedir. Diğer taraftan, güvenceli esneklik kavramının mikro ve makro düzeydeki ekonomi politikaları ile bağlantısının kurulduğu görülmektedir. Bu kapsamda AB’nin 2005 yılında kabul ettiği ekonomi ve istihdam politikalarının bir bütün olarak değerlendirildiği “Bütünleşmiş İstihdam Rehberleri Paketi”nde bu kavrama atıfta bulunulmakta ve kavramın önemi vurgulanmaktadır³. AB Komisyonu tarafından güvenceli esneklik, Lizbon Stratejisinde sağlıklı ve rekabete dayalı işgücü piyasasının yaratılmasında bir araç olarak tanımlanmış ve dört temel unsura dayandırılmıştır. Bu temel unsurlar;

- İşveren ve işçi arasında iş ilişkisinin düzenlenmesinde belirli süreli iş sözleşmelerinin yasal olarak kabul edilmesi,

1 EUROACTIVE (2009), “Flexicurity: Europe’s Employment Solution?”, <http://euractive.com/en/socail/europe/flexicurity-europe-employment-solution/article169840> (Erişim tarihi: 28.06.2010).

2 European Community (2010), “What is Flexicurity?”, <http://ec.europa.eu/socialmain.jsp?catID=1168&langId=en> (Erişim tarihi: 07.06.2010).

3 DPT (2007), T.C.Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, “Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2007–2013”, Ankara, s.37 (Erişim tarihi: 03.06.2010).

- Aktif istihdam politikası tedbirlerinin, işgücünün işgücü piyasasındaki hızlı değişimlere ayak uydurmasında ve işçilerin iş değiştirmesinde bir vasıta olarak kabul edilmesi,
- İşçilerin vasıflarının yükseltilmesi ve işgücü verimliliğinde artış sağlanmasında, yaşam boyu öğrenimin öneminin kabul edilmesi,
- Gelişmiş sosyal güvenlik sisteminin varlığıdır.

Güvenceli esneklik kavramının unsurları yanında, güvenceli esneklik kavramının uygulanmasında esas alınan stratejiler de, bu kavramın uygulamaya aktarılmasında önem taşımaktadır. Kavramın uygulanmasında güvenceli esneklik stratejilerinin üç boyutuna dikkat çekilmektedir⁴. Bunlar güvenceli esnekliğin uygulanma düzeyi, aktörleri ve düzenleniş biçimidir. Güvenceli esneklik kavramının her üç boyutu, kavramın benimsenmesinde önem taşımaktadır.

- Güvenceli esnekliğin uygulanma düzeyi: Güvenceli esnekliğin ulusal düzeyde, bölgesel düzeyde, yerel düzeyde ve firma düzeyinde uygulanması söz konusudur.

- Güvenceli esnekliğin aktörleri: Güvenceli esneklik kavramını işgücü piyasasına aktaracak olan aktörler devlet, yerel veya bölgesel hükümet temsilcileri, firma ve işçiler olarak belirlenmiştir. İşçiler kavramını, işçi sendikalarını da içine alacak şekilde yorumlamak gerekmektedir.

- Güvenceliği esnekliğin düzenleniş biçimi: Esnek işgücü piyasasının temel kavramlarından olan güvenceli esneklik kavramının kanun, toplu iş sözleşmeleri, sosyal anlaşmalar ve iş akitleriyle düzenlenmesi öngörülmüştür.

Temel unsurları ve uygulama stratejileri esas alındığında güvenceli esneklik kavramının işgücü piyasasının, iş organizasyonlarının ve iş ilişkilerinin esnekleştirilmesi yanında; işçiye istihdam güvencesi ve gelir güvencesinin sağlanmasını amaçlayan istihdam stratejisi aracı olarak tanımlandığı izlenmektedir⁵.

4 Wilthagen, Ton ve Velzen, M, Van. (2007), “Flexibility and d Job Creation: Lessons for Germany”, *Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies*, p.3. http://www.mutual-learning-employment.net/uploads/ModuleXtender/TrsContent/29/The%20road%20towards%20wilt-hagen_eu.pdf (Erişim tarihi: 28.11.2010).

5 European Community (2010), What is Flexicurity?, <http://ec.europa.eu/socialmain.jsp?catID=1168&langId=en> (Erişim tarihi: 07.06.2010).

Güvenceli esneklik kavramının işçi ve işveren açısından farklı anlamlar taşıması, bu kavramın işgücü piyasasının esnekleştirilmesinde ve çalışma ilişkilerindeki önemini arttırmaktadır. İş sözleşmesinin iki tarafa da hak ve borçlar yükleyen sözleşme olması nedeniyle, güvenceli esneklik kavramının işçi ve işveren açısından bir bütün olarak ele alınıp, yorumlanması gerekmektedir. İşveren açısından işletme düzeyinde ele aldığımızda, güvenceli esneklik kavramı işverenin üretimin organizasyonunda ve işgücü talebinde esneklik ihtiyacının karşılanması amaçlanmasına karşılık; işçinin güvence ihtiyacının karşılanmasında denge sağlanması olarak tanımlanmaktadır⁶.

Güvenceli esneklik kavramının işletme açısından ele alınmasında işgücü talebindeki esneklik, firmanın rekabet gücünü belirleyen faktörlerden birisi olarak önem taşımaktadır. Nitekim Türkiye için işgücü piyasasında esnekliğin küreselleşmenin getirdiği bir sistem olarak ortaya çıktığı ifade edilmektedir⁷. İşletmenin rekabet gücünün artırılmasında, üretimin ve iş ilişkilerinin esnekleştirilmesi önem kazanmakta ve işletme açısından esneklik kavramı işgücü talebiyle bağlantılı olarak fonksiyonel esneklik, içsel sayısal esneklik, dışsal sayısal esneklik ve ücret esnekliği olarak dört alt başlık altında ele alınmaktadır⁸.

İşçi açısından ise bu kavram ile işgücü piyasasının esnekleştirilmesinin, güvence kavramına dayandırılması amaçlanmaktadır. Nitekim, işçi ile işveren arasındaki iş ilişkilerinin esnekleştirilmesinde güvenceli esneklik yaklaşımının ilke olarak benimsenmesinin ücret karşılığı istihdam edilenler için bir tür sigorta olduğu ifade edilmektedir⁹. İşçi açısından güvence kavramı iş güvencesi, istihdam güvencesi, gelir güvencesi ve kombinasyon güvencesi (İşçi açısından çalışma ve özel yaşamın denge-

6 EUROFOUND (2009), "Concept of flexibility", <http://eurufound.europa.eu/publicdocs/2009/19/1/EFO919EN.pdf> (Erişim tarihi: 27.06.2010).

7 DPT (2001a), T.C.Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, "Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu", Yayın No: DPT: 2548-ÖİK: 564, Ankara, s.38.

8 Wilthagen, T. ve Velzen, M.V. (2007), "Flexibility and d Job Creation: Lessons for Germany", *Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies*, s.3, http://www.mutual-learning-employment.net/uploads/ModuleXtender/TrsContent/29/The%20road%20towards%20wilthagen_eu.pdf (Erişim tarihi: 28.11.2010).

9 Gündoğan, Naci (2007), "İşgücü Piyasasında Esneklik Güvence Dengesi", *İşveren Dergisi*, 21(3) s.22-37, <http://www.ceis.org/tr/dergiDocs/Makale225.pdf> (Erişim tarihi: 23.10.2010).

lenmesi) olarak dört başlık altında ele alınmaktadır¹⁰. Güvence kavramı, özellikle geçici işlerde belirli süreli iş akitleriyle istihdam edilen işçiler için sosyal güvencenin sağlanması açısından önem taşımaktadır. Günümüzde firmanın içte ve dışta rekabet gücünün korunması amacıyla esnek istihdam biçimi olarak belirli süreli iş sözleşmeleri ile işçi istihdamının yaygınlaştığı görülmektedir. Yine aynı gerekçe ile belirli süreli iş sözleşmesiyle istihdam edilen işçilerin işten çıkarılmasını engelleyen düzenlemelerin esnetilmesi, geçici iş ilişkisinin kurulmasını amaçlayan istihdam bürolarının faaliyetine izin verilmesi ve a tipik iş sözleşmelerinin yasal olarak düzenlenmesi güvence kavramının ve güvenceli esneklik kavramının benimsenmesinin işçiler için önemini artırmıştır.

Bugün için genel eğilimin, işçiler için istihdam güvencesinin sağlanmasının iş güvencesinin sağlanmasından önce geldiği görülmektedir. İstihdam güvencesi, işçinin istihdam edilebilirliği ile yakından bağlantılıdır. İşgücü piyasası ile bağlantılı yeni bir kavram olarak işgücünün istihdam edilebilirliği, iş arayan işçinin beceri ve niteliklerini mesleki eğitim, ileri düzeyde eğitim ve yeniden eğitim yolu ile geliştirmesi olarak tanımlanmaktadır¹¹. Türkiye’de işgücünün istihdam edilebilirliğinin artırılması, istihdam güvencesinin sağlanmasını ve güvenceli esneklik kavramının benimsenmesini kolaylaştıracaktır. Sonuç olarak, güvenceli esneklik kavramının yerleşmesinde işçi açısından önemli olan, işgücünün istihdam edilebilirliğinin artırılması önem taşımaktadır.

I- TÜRKİYE’DE GÜVENCELİ ESNEKLİK

Türkiye’de 2003 yılında kabul edilen 4857 sayılı İş Kanunu içinde bazı esnek istihdam biçimleri düzenlenmiş ve ilke olarak “*Türü ve Çalışma Biçimlerini Belirleme Serbestisi*” başlığını taşıyan 9.maddede “*Taraflar iş sözleşmesini Kanun hükümleriyle getirilen sınırlamalar saklı kalmak koşuluyla, ihtiyaçlarına uygun türde düzenleyebilirler.*” hükmüne yer

10 Wilthagen, T. ve Velzen, M.V. (2007), “Flexibility and Job Creation: Lessons for Germany”, *Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies*, s.3, http://www.mutual-learning-employment.net/uploads/ModuleXtender/TrsContent/29/The%20road%20towards%20wilthagen_eu.pdf (Erişim tarihi: 28.11.2010).

11 MEB (2009), Milli Eğitim Bakanlığı “Hayat Boyu Öğrenme Stratejisi Belgesi Türkiye 2009”, s.37, ikmep.meb.gov.tr/tr/dosyalar/LLL.Strategy.Paper.Turkey.2009.doc (Erişim tarihi:14.05.2011).

verilmiştir¹². Söz konusu madde ile esnek istihdam biçimlerinin düzenlenmesi yasal sınır içinde tarafların anlaşmalarına bırakılmıştır. Esnek istihdam biçimlerinin düzenlenmesi konusunda, taraflara yasal sınırlar içinde esneklik tanınmıştır. Bu düzenleme ile esnek istihdam biçimlerinin serbestçe düzenlenmesinin iş akdinin tarafları olarak işçi ve işverene bırakılmış olması, işçinin pazarlık gücünün zayıflığı dikkate alındığında Türkiye’de güvenceli esneklik kavramının benimsenmesinin işçi açısından önemini ortaya koymaktadır.

Türkiye’de güvenceli esneklik kavramının tartışılması, çalışma mevzuatının AB mevzuatıyla uyumunun sağlanması açısından da önem taşımaktadır. AB’ne uyum süreci kapsamında iş mevzuatının şekillendirilmesinde Avrupa Sosyal Modeli Türkiye tarafından örnek olarak kabul edilmektedir. Güvenceli esneklik kavramı da, Avrupa Sosyal Modelinin dayandığı temel kavramlardan birisidir. Bu modelde işçiye istihdam ve gelir güvencesinin sağlanmasının, firmanın rekabet gücü korunarak desteklenmesi gerektiği kabul edilmektedir. Bu nedenle de güvenceli esneklik kavramının, Türkiye tarafından işgücü piyasasının işlerliğini belirleyen temel bir kavram olarak benimsenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda Türkiye’de güvenceli esneklik kavramının bir yönü ile işgücü piyasalarının, iş organizasyonlarının ve iş ilişkilerinin AB Sosyal Modeli çerçevesinde esnekleştirilmesini; diğer yönü ile gelir ve istihdam güvencesi sağlanmasını içerdiği belirtilmektedir¹³.

Türkiye’de güvenceli esneklik kavramı, ilk kez Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı öncesinde hazırlanan 1995 Yılı Geçiş programında ele alınmıştır¹⁴. Daha sonra Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında güvenceli esneklik yaklaşımı ilke olarak benimsenmiştir. Bu bağlamda Türkiye’de işgücü piyasasının güvenceli esneklik kavramına dayalı olarak esnekleştirilmesi gerektiği kabul edilmiştir¹⁵.

12 TİSK (2003), Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, “4857 sayılı İş Kanunu ve Gerekçesi (Kabul Edilen Değişiklik Önergeleri ile Birlikte)” Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayın No:234, Ankara, s.43.

13 ÇSGB (2008), “Matras Projesi Sonuç Raporu, Esnek Güvence Bağlamında Türkiye’de Sosyal Güvence”, s.1, http://www.cgm.gov.tr/istihdammatras_projesi_sonuc_raporu.doc? (Erişim tarihi: 24.05.2010).

14 DPT (1995a), T.C.Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, “1995 Yılı Geçiş Programı”, Ankara, s.47.

15 DPT (1995b) T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Ankara, s.54.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmalarında ise güvenceli esnekliğin işgücü piyasasının kuralılaşdırılması olarak algılanmaması, işgücü piyasasının esnekleştirilmesinin toplu sözleşme özerkliği çerçevesinde yapılması gerektiği belirtilmektedir¹⁶. Aynı plan döneminde hazırlanan İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Çalışma Hayatı Alt Komisyon Raporunda “Çalışma Yaşamında Esneklik Tartışması” başlığı altında işgücü piyasasının esnekleştirilmesi üzerinde durulduğu görülmektedir¹⁷.

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında da Türkiye’de işgücü piyasasına ilişkin mevzuattaki esneklik hükümlerinin değerlendirilmesine ve aksaklıklarının giderilmesine dönük çalışmalarda, sosyal güvenlik kavramı ve sosyal güvenlik sistemiyle ilişkinin kurulması gerektiği kabul edilmektedir¹⁸.

II- TÜRKİYE’DE GÜVENCELİ ESNEKLİĞİN BELİRLEYİCİ DEĞİŞKENLERİ

Türkiye’de ekonominin ve işgücü piyasasının yapısal özellikleri, Türkiye’de güvenceli esneklik kavramının uygulanmasında belirleyicidir. Ekonomik istikrarsızlık, mikro ve küçük ölçekli işletmelerin toplam işletme sayısı ve toplam istihdam içindeki ağırlıklı payı, işsizlik, işgücünün eğitim düzeyinin düşüklüğü, kayıt dışı istihdamın boyutu ve taraflar arasında sosyal diyalog anlayışının yerleşmemiş olması Türkiye’de güvenceli esneklik kavramının yerleşmesinde belirleyici değişkenlerdir. Aşağıda Türkiye’de güvenceliği esnekliğin sağlanmasındaki belirleyici değişkenlerin olası etkileri ele alınmıştır.

A- Ekonomik İstikrarsızlık

Türkiye ekonomisinin yapısal özelliklerinden birisi, ekonomik krizlerin sıkça yaşanmasıdır. Ekonominin kırılğan bir yapıya sahip olması,

16 DPT (2001a), T.C.Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2002 Yılı Programı Destek Çalışmaları, Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler”, Ankara, s.11.

17 DPT (2001b) T.C.Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Yayın No: DPT: 2548-ÖİK: 564, Ankara, s.38.

18 DPT (2007a), T.C.Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, “Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2007–2013”, Ankara, s.43, <http://ekutup.gov.tr/plan/plan9/pdf> (Erişim tarihi: 03.06.2010).

istihdam düzeyinde istikrar sağlanmasını engellemektedir. Türkiye’de sıkça yaşanan ekonomik krizler, firmaların ayakta kalmasını zorlaştırırken, işsizlik türleri arasında yapısal işsizlik yanında dönemsel işsizliği de ön plana çıkarmaktadır.

Türkiye’de ekonomik kriz dönemlerinde işgücü talebinde daralma ortaya çıkmakta ve firma tarafından işgücü talebi yeniden belirlenmektedir. Ekonomik kriz dönemlerinde işgücü maliyetini azaltacak tedbirlerden bazıları yasal olarak düzenlenmiş olmakla birlikte; bazıları fiili durum olarak işveren tarafında tek taraflı olarak uygulanmaktadır. Ekonomik kriz dönemlerinde bir taraftan işveren tarafından 4857 sayılı İş Kanunu içinde düzenlenen kısa çalışma uygulamasına geçilirken; diğer taraftan yasal dayanağı olmadığı halde işveren tarafından işçilerin ücretsiz izne çıkarıldığı görülmektedir¹⁹. Türkiye’de kısa çalışma ödeneğinden yararlanmanın sigortalı olma koşuluna bağlanması güvenceli esneklik kavramının, ekonomik kriz dönemlerinde uygulanma şansının düşük olduğunu ortaya koymaktadır. İşçilerin işveren tarafından ücretsiz izne çıkarılmasının ise güvenceli esneklik kavramı kapsamında yorumlanması mümkün değildir.

B- Ekonominin Ölçek Büyüklüğü

Türkiye’de ekonominin küçük ve orta ölçekli işletmelere dayandığını söylemek mümkündür. Ekonominin ölçek büyüklüğü, işgücü piyasasının denetlenmesini ve kayıt dışı istihdamın kontrol altına alınmasını dolayısıyla güvenceli esneklik kavramının yerleşmesini zorlaştırmaktadır. Esnek firma olarak tanımlanan bu ölçekteki işletmelerin, çekirdek ve çevresel işgücü istihdamına dayalı istihdam stratejisi izleyerek; kayıt dışı istihdama kaydıklarını söylemek mümkündür. Türkiye’de işyerindeki çekirdek işgücü olan sürekli işçi sayısı, işverenlerin yasal yükümlülüklerinin belirlenmesinde kriter olarak kullanılmaktadır²⁰. Diğer taraftan Türkiye’de işverenlerin yasal yükümlülüklerle ilişkin düzenlemelere uyuma alışkanlığının olmadığı belirtilmektedir²¹.

19 Kuzgun, K. İnci (2010), “The Lays-off Without Pay As An Instrument in Crisis Management: Case of Turkey”, IJETE International Journal Of Emerging And Transition Economies, Volume 3, Number 2, Year 2010, p.195-208.

20 Kuzgun, K. İnci (2011), The Number of Worker in the Regulation of Labour Market in Turkey, s.158, International Journal of Business and Social Science, Vol: 2:1, 2011, p.152-161, www.ijbssnet.com.

21 World Bank (2006), “Turkey Labour Market Report Summary,” s.94, Document of The Worldbank, April 14 2006, <http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/Resources/361616-1144320/50009/Ozet-Overview.pdf> (Erişim tarihi: 12.05.2009).

Türkiye’de işletmelerin istihdam edilen işçi sayısı esas alınarak sınıflandırılmasında 2005 yılından itibaren AB kriterleri esas alınmaktadır²². Türkiye’de 2010 yılı Şubat ayı itibariyle 1-9 işçinin istihdam edildiği ve mikro işletme olarak tanımlanan işletmeler, toplam işletmelerin %86,26’sını oluştururken; bu işletmelerde sigortalı işçilerin %30,39’u istihdam edilmektedir. Küçük işletme olarak tanımlanan ve 10–49 işçinin istihdam edildiği işletmeler ise toplam Türkiye’de mikro ve küçük işletmelerin toplam işletme sayısı içindeki payı dikkate alındığında, ekonominin ölçek büyüklüğünün güvenceli esneklik kavramının yerleşmesini zorlaştıracığı açıktır. Sonuç olarak Türkiye’de ekonominin ölçek büyüklüğü ile güvenceli esneklik kavramının hayata geçirilmesi arasında negatif ilişki kurmak mümkündür.

C- İşsizlik

Türkiye’nin karşı karşıya olduğu sosyo-ekonomik sorunların başında gelen işsizlik, işgücünün pazarlık gücünü olumsuz yönde etkileyerek güvenceli esneklik kavramının yerleşmesini engelleyen değişkenlerden birisidir. İşsizliğin, işgücünün işveren karşısındaki pazarlık gücünü azaltması, işçileri güvencesiz koşullarda çalışmayı kabul etmek zorunda bırakmaktadır. Bunun en belirgin sonucu, kayıt dışı istihdamın toplam istihdam içindeki payıdır. İşsizliğin boyutu ve nedenleri ile güvenceli esneklik kavramı arasında negatif nedensellik ilişkisi kurmak mümkündür.

Diğer taraftan, işgücü piyasasının esnekleştirilmesiyle işsizliğin artış göstermesi arasında eş zamanlılığa dikkat çekilmektedir. İşgücü piyasasında esneklik ile işsizlik düzeyleri arasında doğrusal ilişkinin iş yasalarına da yansıdığı ve işsizliğin arttığı dönemlerde işgücü piyasasını esnekleştirecek reformların desteklendiği ileri sürülmektedir²³. Türkiye’de 2001 yılında yaşanan ekonomik krizin neden olduğu işsizlik oranındaki artıştan sonra; 2003 yılında yeni İş Kanunu içinde esnek istihdam biçimlerinin düzenlenmesini bu açıdan yorumlamak mümkündür.

22 (5331 sayılı Kanun) Konuya ilişkin düzenleme Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Kurulması ve Görevleri Hakkındaki 3143 sayılı Kanun’a ek madde eklenmesiyle gerçekleştirilmiştir. (R.G. Tarih: 16 Nisan 2005; Sayı: 25788).

23 Rodriguez, Miguel (2003) “İş Yaratma Politikalarında İş Hukukunun ve Endüstriyel İlişkilerin Rolü”, İş Yaratma ve İş Hukuku Korumadan Öngörülü Eyleme, s.37, (Job Creation and Labour Law. Kluwer Law International Edited by Prof. Marco Biagi, 2000) MESS, Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası, Çevirenler: Zülfü Dicleli ve Ahmet Kardan, İstanbul.

D- İşgücünün Eğitim Düzeyinin Düşüklüğü

Türkiye işgücünün eğitim düzeyinin düşüklüğü, işgücünün ekonomik faaliyetlere katılımını engellemesi yanında; pazarlık gücünü zayıflatarak sosyal güvencesiz istihdam edilmesine de neden olmaktadır. Türkiye’de 2011 yılı Aralık ayı itibariyle istihdam edilen işgücünün %58,7’si lise altı eğitim düzeyine sahiptir²⁴. Türkiye’de tarım sektöründe açığa çıkan işgücünün kentsel kesimde işsizliği artırmasının nedenlerinden birisi, kırsal kesimden kentsel kesime göç eden işgücünün kentsel işgücü piyasasının talep ettiği bilgi ve beceriye sahip olmamasıdır. Tarım sektöründe sanayi ve hizmet sektörüne geçiş yapmak isteyen işgücünün istihdam edilebilirliğinin düşük olması, işgücü piyasasında güvenceli esnekliğin yerleşmesini olumsuz etkilemektedir.

Diğer taraftan, Türkiye’de eğitim politikası ile piyasanın nitelikli işgücü talebi arasında olması gereken paralelliğin etkin bir şekilde sağlanamamış olması²⁵ işgücünün istihdam edilebilirliğini ve pazarlık gücünü azaltmakta ve bir anlamda işgücünün güvenceli esneklik kapsamında istihdam edilmesini engellemektedir.

E- Kayıt Dışı İstihdam

Kayıt dışı istihdam, Türkiye’de yaşanan sosyo-ekonomik sorunlardan bir diğeridir. Türkiye’de yaptığı işten dolayı herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmayanlar kayıt dışı istihdam içinde yer almaktadır. Kayıt dışı istihdam, sosyal güvenlik sistemi dışında ve çalışma hayatını düzenleyen kurallara uyulmaksızın işgücünün istihdam edilmesi olarak tanımlanmaktadır²⁶. Kayıt dışı istihdamın, Türkiye’de işgücü piyasasının zayıf yönlerinden birisini oluşturduğu kabul edilmektedir²⁷. Bu tanım dikkate alındığında, kayıt dışı istihdamın toplam istihdamdaki payı,

24 TÜİK (2011), T.C.Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, TÜİK Hane Halkı İşgücü Araştırması 2011 Aralık Dönemi Sonuçları (Ekim, Kasım, Aralık 2011), s.2, <http://www.tuik.gov.tr/PrehaberBultenleri.do?id=10761> (Erişim tarihi: 08.03.2012).

25 SPO (2008), T.R. Prime Ministry, State Planning Organization, 2009 Annual Program, s.46, Ankara.

26 G.İ.B (2009), Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, “Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2008–2010”, s.25, Yayın No: 87, http://www.gib.gov.tr/fileadmin/beyannamerehberi/kayitdisi_2009tr.pdf (Erişim tarihi: 25.02.2010).

27 DPT (2007b), T.C.Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2007–2013 İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.80, Yayın No: DPT: 2709-ÖİK: 662, Ankara.

Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminin dışına kaçışların boyutunu ortaya koymaktadır. Dolayısıyla sosyal güvenlik sisteminden kaçışların önlenememesi, Türkiye’de kayıt dışı istihdamın kontrol altına alınmasında ve güvenceli esneklik kavramının yerleştirilmesinde önemli bir engeldir.

Türkiye’de kayıt dışı istihdam konusunda bir ikilem yaşanmaktadır. Bir taraftan Türkiye’de kayıt dışı ekonomi nedeniyle, işgücü piyasasında olağanüstü bir esnekleşmenin yaşandığına dikkat çekilmektedir²⁸. Ama bu esnekleşmeyi, güvenceli esneklik olarak tanımlamak mümkün değildir. Diğer taraftan, Türkiye’de kayıt dışı istihdamın esnek yapısının, ekonomide yaşanan dalgalanmalar nedeni ile işsiz kalan kayıtlı işgücüne istihdamda alternatif sunduğuna dikkat çekilmektedir²⁹. Burada da işçi açısından güvencesiz esneklik söz konusudur.

Türkiye’de kayıt dışı istihdam kentsel ve kırsal ekonomi ayırımı yanında, cinsiyet itibariyle de farklılık göstermektedir. Kayıt dışı istihdam edilenlerin oranı 2011 yılı sonu itibariyle %42,1’iken; bu oran tarım dışı sektörlerde %27,8 ve tarım sektöründe ise %83,92’dur ve erkek işgücünün %40,9’unun kayıt dışı istihdam edilmesine karşılık, kadın işgücü arasında kayıt dışı istihdam edilenlerin oranı %62,3’tür³⁰. Bu verilere dayanılarak Türkiye’de güvenceli esnekliğin kentsel kesim işgücü piyasasında uygulanma şansının kırsal kesim işgücü piyasasına göre daha yüksek olduğunu söylemek mümkündür. Diğer taraftan; eldeki veriler güvenceli esnekliğe dayalı çalışma koşullarında istihdam edilme şansının, erkek işgücü için kadın işgücüne göre daha yüksek olduğunu ortaya koymaktadır.

Çalışma Genel Müdürlüğü tarafından 2007 yılında hazırlanan MAT-RAS Projesi (Türk Emek Piyasasının Esnekleştirilmesi ve Modernizasyonu) kapsamında, güvenceli esnekliğin gerçekleştirilmesinin Türk sos-

28 DPT (2001c), T.C.Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kayıt Dışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.12, Yayın No: DPT: 2603-ÖİK: 614, Ankara, 2001.

29 DPT (2001a), T.C.Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, s.54, Yayın No: DPT: 2548-ÖİK: 564, Ankara.

30 TÜİK (2011), T.C.Başbakanlık Türkiye İstatistik Kurumu, TÜİK Hane Halkı İşgücü Araştırması, 2011 Aralık Dönemi Sonuçları (Ekim, Kasım, Aralık 2011), s.2, <http://www.tuik.gov.tr/PrehaberBultenleri.do?id=10761> (Erişim tarihi: 08.03.2012).

yal güvenlik sistemi içindeki yeri üzerinde durulmakta ve önemi vurgulanmaktadır³¹.

Ekonominin ölçek büyüklüğünün mikro, küçük ve orta ölçekli işletmelere dayanması, kayıt dışı istihdamın nedenlerinden birisidir. Türkiye’de küçük ve orta ölçekli işletmelerin payının AB ve OECD ülkelerine göre daha yüksek olduğu ve küçük ve orta ölçekli işletmelerin yarısının, kayıt dışı ekonomi içinde faaliyette bulunduğu tahmin edilmektedir³².

F- Taraflar Arasında Sosyal Diyalog Geleneğinin Yerleşmemiş Olması

Çalışma hayatından kaynaklanan sorunların çözümünde iş ilişkisinin tarafları olan işçi ve işveren arasında sosyal diyalog geleneğinin yerleşmemiş olması, Türkiye’de güvenceli esneklik kavramının benimsenmesini ve uygulamaya aktarılmasını zorlaştırmaktadır. Taraflar arasında sosyal diyalog geleneğinin yerleşmemiş olmasının sonucu olarak, Türkiye, sosyal diyalog konusunda yeterli deneyime sahip değildir³³. Bu konudaki eksiklik, işçi kesiminin sosyal güvence taleplerinin ifade edilmesini ve dikkate alınmasını engellemektedir. Bunun yanında işçi sendikalarının pazarlık gücünün zayıflığı da sosyal diyalog geleneğinin ve sonuçta güvenceli esneklik kavramının yerleştirilmesini zorlaştırmaktadır.

SONUÇ

Türkiye’de güvenceli esneklik kavramı, yeni bir kavram olarak işgücü piyasasına ilişkin kamu politikalarında da ilke olarak benimsenmiş bulunmaktadır. Bu yaklaşımın kabulünde küreselleşme olgusunun, AB’ne uyum sürecinin ve işsizliğe çözüm olarak işgücü piyasasının esnekleştirilmesinin rolü bulunmaktadır.

Bütün bu etkenler yanında Türkiye’de ekonominin ve işgücü piyasasının yapısal özelliklerinin, Türkiye’de güvenceli esneklik kavramının uy-

31 ÇGM (2008), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Genel Müdürlüğü, “Matras Projesi Sonuç Raporu, Esnek Güvence Bağlamında Türkiye’de Sosyal Güvence”, s.2, http://www.cgm.gov.tr/istihdammatras_projesi_sonuc_raporu.doc? (Erişim tarihi: 24.05.2010).

32 OECD (2004), “Small and Medium Sized Enterprises in Turkey Issues and Policies”, s.6-10, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/11/3192173.pdf> (Erişim tarihi: 23.04.2010).

33 Kuzgun, K. İnci (2009), “The Parameters Affecting Labor Management Consultation Process in Turkey: Case of Turkey”, Journal “Problems and Perspectives in Management”, 2009, 3(1).p, 84-91.

gulanmasında belirleyici olduğu kabul edilmektedir. Bu bağlamda ekonomik istikrarsızlık, mikro ve küçük ölçekli işletmelerin toplam işletme sayısı ve toplam istihdam içindeki ağırlıklı payı, işgücünün eğitim düzeyinin düşüklüğü, kayıt dışı istihdamın boyutu ve taraflar arasında sosyal diyalog anlayışının yerleşmemiş olması Türkiye’de güvenceli esneklik kavramının yerleşmesini zorlaştırıcı birer değişkendir. Bununla birlikte güvenceli esnekliğin ilke olarak benimsenmiş olması, işgücü piyasasının geleceği açısından olumlu bir gelişme olarak yorumlanmaktadır.

Kaynakça

- ÇSGB (2008), *Matras Projesi Sonuç Raporu, Esnek Güvence Bağlamında Türkiye’de Sosyal Güvence*, http://www.cgm.gov.tr/istihdammatras_projesi_sonuc_raporu.doc? (24.05. 2010).
- DPT (1995a), *1995 Yılı Geçiş Programı*, Ankara.
- DPT (1995b), *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Ankara.
- DPT (2001a), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2002 Yılı Programı Destek Çalışmaları, Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler*, Ankara.
- DPT (2001b), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: DPT: 2548-ÖİK: 564, Ankara.
- DPT (2001c), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kayıt Dışı İstihdam Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Çalışma Hayatı Alt Komisyon Raporu*, DPT. Yayın No: 2643; ÖİK:651, <http://ekutup.dpt.gov.tr/isgücü/oik651> (27.06.2010).
- DPT (2007a), *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2007–2013*, Ankara, <http://ekutup.gov.tr/plan/plan9/pdf> (03.06.2010).
- DPT (2007b), *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2007–2013 İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: DPT: 2709-ÖİK: 662, Ankara.
- EUROACTIVE (2009), *Flexicurity: Europe’s Employment Solution?*, <http://euractive.com/en/socailurope/flexicurity-europe-employment-solution/article169840> (28.06.2010).
- EUROFOUND (2009), *Concept of flexibility*, <http://eurfound.europa.eu/pubdocs/2009/19/1/EFO919EN.pdf> (27.06.2010).
- EUROPEAN COMMUNITY (2010), *What is Flexicurity?*, <http://ec.europa.eu/socialmain.jsp?catID=1168&langId=en> (07.06.2010).
- GİB (2009), *Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı 2008–2010*, Yayın No: 87, <http://www.gib.gov.tr> (25.02.2010).
- Gündoğan, Naci (2007), “İşgücü Piyasasında Esneklik Güvence Denge-

- si”, *İşveren Dergisi*, 21(3), <http://www.ceis.org/tr/dergiDocs/Makale225.pdf> (23.10.2010).
- Kuzgun, K. İ. (2009), “The Parameters Affecting Labor Management Consultation Process in Turkey: Case of Turkey”, *Journal Problems and Perspectives in Management*, Volume: 3: 84-89.
- Kuzgun, K. İ. (2010), “The Lays-off Without Pay As An Instrument in Crisis Management: Case of Turkey”, *International Journal of Emerging And Transition Economies*, 3(2): 195-208.
- Kuzgun, K. İ. (2011), “The Number of Worker in the Regulation of Labour Market in Turkey”, *International Journal of Business and Social Science*, 2(1): 152-161.
- MEB (2009), *Hayat Boyu Öğrenme Stratejisi Belgesi Türkiye 2009*, <http://ikmep.meb.gov.tr/tr/dosyalar/LLL.Strategy.Paper.Turkey.2009.doc>. (14.05.2011).
- OECD (2004), *Small and Medium Sized Enterprises in Turkey Issues and Policies*, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/11/3192173.pdf> (23.04.2010).
- Rodriguez, M. (2003), “İş Yaratma Politikalarında İş Hukukunun ve Endüstriyel İlişkilerin Rolü”, *İş Yaratma ve İş Hukuku Korumadan Öngörülü Eyleme*, (Çev: Zülfü Dijleli ve Ahmet Kordan), MESS Yayınları, İstanbul.
- SGK (2010), “2010 Şubat Ayı Sigortalı İstatistikleri”, <http://www.sgk.gov.tr> (14.06.2010).
- SPO (2008), “2009 Annual Program”, Ankara.
- TİSK (2003), *4857 Sayılı İş Kanunu ve Gerekçesi (Kabul Edilen Değişiklik Önergeleri ile Birlikte)*, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayın No: 234, Ankara.
- TÜİK (2011), “TÜİK Hane Halkı İşgücü Araştırması 2011 Aralık Dönemi Sonuçları” (Ekim, Kasım, Aralık 2011), <http://www.tuik.gov.tr> (08.03.2012).
- Wilthagen, Ton. ve Velzen, M, Van, (2010), “Flexibility and Job Creation: Lessons for Germany” http://www.mutual-learning-employment.net/uploads/ModuleXtender/TrsContent/29/The%20road%20towards%20wilthagen_eu.pdf (28.11.2010).
- World Bank (2006), “Turkey Labour Market Report Summary,” Document of The Worldbank, <http://siteresources.worldbank.org/INTTURKEY/Resources/361616-1144320/50009/Ozet-Overview.pdf> (12.05.2009).
- 5331 sayılı Kanun (2005), Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Kurulması ve Görevleri Hakkındaki 3143 sayılı Kanuna Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun. R.G.: Tarih: 16 Nisan 2005; Sayı: 25788.