

T. C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE ÜLKELERDE
GÜVENCELİ ESNEKLİĞİN
İŞGÜCÜ PİYASASINA ETKİSİ VE TÜRKİYE**

Duygu DEMİRSAT

Danışman
Yard. Doç. Dr. Hasan Ejder TEMİZ

2009

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “**Avrupa Birliği’ne Üye Ülkelerde Güvenceli Esnekliğin İşgücü Piyasasına Etkisi ve Türkiye**” adlı çalışmanın tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunların atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

Duygu DEMİRSAT

İmza

YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin

Adı ve Soyadı : Duygu DEMİRSAT
Anabilim Dalı : Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri
Programı : Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri
Tez Konusu : Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerde Güvenceli
Esnekliğin İşgücü Piyasasına Etkisi ve Türkiye

Sınav Tarihi ve Saati :

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün tarih ve sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliği'nin 18. maddesi gereğince yüksek lisans tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI OLDUĞUNA O OY BİRLİĞİ O
DÜZELTİLMESİNE O* OY ÇOKLUĞU O
REDDİNE O**

ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. O***
Öğrenci sınava gelmemiştir. O**

- * Bu halde adaya 3 ay süre verilir.
** Bu halde adayın kaydı silinir.
*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Tez burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fulbright vb.) aday olabilir. Evet
Tez mevcut hali ile basılabilir. O
Tez gözden geçirildikten sonra basılabilir. O
Tezin basımı gerekliliği yoktur. O

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

..... Başarılı Düzeltme Red

..... Başarılı Düzeltme Red.....

..... Başarılı Düzeltme Red.....

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Avrupa Birliği'ne Üye Ülkelerde

Güvenceli Esnekliğin İşgücü Piyasasına Etkisi ve Türkiye

Duygu Demirsat

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı

Günümüzde üretim ve yönetim biçimlerinin gelişmesi ve değişmesi, teknolojinin gelişmesi, uluslararası rekabet, üretim, bölüşüm ve sermaye akışının biçim değiştirmesi ile sonuçlanan küreselleşme süreci tüm ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarını değiştirmektedir. Tüm değişimlerin gerektirdiği gibi, ekonomik ve sosyal yapıların niteliğinin ve içeriğinin değişmesi de yasal ve kurumsal düzenlemelerde yeniliğe gidilmesini zorunlu kılmaktadır. Küreselleşme süreciyle birlikte ortaya çıkan ekonomik ve sosyal değişimler işgücü piyasasında esnek istihdam biçimlerini ortaya çıkarmıştır. Ancak, esnek istihdam biçimlerinin çalışanlar açısından yarattığı olumsuz sonuçların giderilmesi amacıyla güvence koşullarını içeren önlemlerin alınması gerekmektedir.

Güvenceli esneklik olarak nitelendirilen bu yapı, işgücü piyasasında atipik istihdam biçimlerinin artması, istihdamın kutuplaşması, işsizliğin artması, kadınların istihdama katılımındaki artış, istihdamın sektörel dağılımında değişim ve mesleki yapılarda değişimler sonucu ortaya çıkmıştır. Her ülkenin ekonomik ve sosyal yapısı birbirinden farklı olduğu için güvenceli esnekliğe ilişkin alınacak önlemler ve güvenceli esneklik uygulamaları farklı olmaktadır. Ancak, Avrupa Birliği tarafından üye ülkelerin güvenceli esnekliğe ulaşmalarını sağlamak amacıyla dört unsurdan oluşan bir yol haritası ortaya konulmuştur.

Bu bağlamda, çalışma Avrupa Birliği'ne üye ülkeler ve Türkiye'de güvenceli esneklik kavramını, bu kavramın gelişimini ve çeşitli politikalar aracılığıyla ülkeler düzeyindeki uygulamalarını açıklamaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde, güvenceli esneklik kavramı tanımlanmakta, bu kavramın gelişim süreci ve gerekçeleri incelenmektedir. İkinci bölümde, güvenceli esnekliğe ulaşmak amacıyla Avrupa Birliği sosyal modelleri çerçevesinde kullanılan yöntemler ve yürütülen programlar ele alınmaktadır. Üçüncü bölümde ise, Türkiye’de güvenceli esneklik kavramının gelişimi ve uygulamaları değerlendirilmektedir.

Anahtar kelimeler: Esneklik, Güvence, Güvenceli Esneklik, Avrupa Sosyal Modelleri, Yaşam Boyu Öğrenme, Aktif İşgücü Piyasası Politikaları, İstihdam Edilebilirlik, Sosyal Güvenlik.

ABSTRACT

M. A. Thesis

**Effects of Flexicurity to Labour Market
in Member States of European Union and Turkey**

Duygu DEMİRSAT

Dokuz Eylul University

Institute of Social Sciences

Department of Labour Economics and Industrial Relations

Labour Economics and Industrial Relations Programme

Globalisation process have resulted in development of technology, change of international competition, production, distribution and capital flow, change of management styles. These changes and developments differentiate the economic and social structure of all countries. The change in the economic and social structures' content necessitates lawful and institutional innovation. These economic and social changes have occurred flexible employment models. But, flexible employment models cause negative effects on labour force. Therefore, to reduce of these negative effects involve to take measures that ensure job security, employment security, income security and combination security.

This structure qualifies as flexicurity. Flexicurity is a result of atypical employment forms, dividing employment, high employment, increasing women's participation in labour market, and sectoral and occupational changes in employment. Because of that each countries has different economic and social structure, flexicurity practices are different for each countries. But, flexicurity pathways included in four components has been made for the Member States' attaining to flexicurity by the European Union.

In this case, this thesis aim to define the flexicurity context, the development of this context, and the practices of this context in the Member States of European Union an Turkiye.

In the first chapter, flexicurity context is defined, and the context's development process and reasons are analysed in different points of view. In the second chapter, the methods and the practices for flexicurity are defined

through European social models. In the third chapter, development of the context of flexicurity and flexicurity practices is defined in terms of Turkiye.

Keywords: Flexibility, Security, Flexicurity, European Social Models, Lifelong Learning, Active Labour Market Policies, Social Security.

İÇİNDEKİLER

AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYE ÜLKELERDE GÜVENCELİ ESNEKLİĞİN İŞGÜCÜ PİYASASINA ETKİSİ VE TÜRKİYE

YEMİN METNİ.....	ii
TUTANAK.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	viii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xi
TABLolar LİSTESİ.....	xiii
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xiv
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

GÜVENCELİ ESNEKLİK KAVRAMI, GELİŞİMİ VE GEREKÇELERİ

I. Güvenceli Esnekliğin Doğuşu ve Gelişimi.....	3
II. Güvenceli Esneklik Kavramı.....	9
A. Tanım.....	10
B. Unsurlar.....	27
1. Eş Zamanlılık ve Koordinasyon.....	27
2. Riskli Çalışan Grupları.....	28
3. Sosyal Tarafların Katılımı.....	29
4. Refah Seviyesi.....	30
5. Özgünlük.....	31
6. Finansal Boyutu.....	32
III. Güvenceli Esnekliğin Gerekçeleri.....	33
A. Atipik İstihdam Biçimleri.....	33
B. İstihdamın Kutuplaşması.....	35
C. İşsizlik.....	36
D. Kadınların İstihdama Katılımındaki Artış.....	37
E. İstihdamın Sektörel Dağılımında Değişim.....	38
F. Mesleki Yapılarda Değişim.....	41
IV. Avrupa'da Güvenceli Esneklik Uygulamaları.....	42

İKİNCİ BÖLÜM
AVRUPA SOSYAL MODELLERİ BAĞLAMINDA
GÜVENCELİ ESNEKLİĞE ULAŞMA YÖNTEMLERİ

I. Avrupa Sosyal Modelleri.....	46
A. Akdeniz Modeli.....	46
B. Kıta Avrupası Modeli.....	47
C. Anglo–Sakson Modeli.....	49
D. Kuzey Modeli.....	50
E. Doğu Avrupa Modeli.....	51
II. Avrupa Birliği’ nin Güvenceli Esnekliğe Ulaşma Yöntemleri.....	53
A. Esnek ve Güvenilir Yasal Düzenlemeler.....	54
1. İstihdamı Koruma Düzenlemeleri.....	54
2. İş Kanunları.....	56
3. Toplu Sözleşmeler.....	63
B. Yaşam Boyu Öğrenme Stratejileri.....	67
1. Yaşam Boyu Öğrenme Kavramı.....	67
2. Avrupa Birliği Politikaları.....	70
3. Ülke Düzenlemeleri.....	75
C. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları.....	82
1. Eğitim.....	84
2. İş Yaratma.....	95
a. Kamu Çalışma Programları.....	95
b. İstihdam ve Ücret Destekleri.....	98
3. İstihdam Hizmetleri ve İş Arama Yardımları.....	101
4. Bilgilendirme, Danışmanlık ve İşe Yerleştirme.....	105
5. Bağımsız Çalışma Programları.....	108
6. İşsizlere Yönelik Ödeme Desteği.....	111

D. Modern Sosyal Güvenlik Sistemleri.....	111
1. Günümüzde Sosyal Güvenlik Sistemleri.....	111
2. Modern Sosyal Güvenlik Sisteminin Yöneldiği Uygulamalar.....	114
a. Gelir Güvencesi.....	115
i. İşsizlik Ödemeleri.....	116
ii. Emeklilik Ödemeleri.....	119
b. Bütünleştirme Güvencesi.....	122
i. Analık ve Babalık İzni.....	123
ii. Çocuk ve Yaşlı Bakımına Yönelik Destekler.....	124

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

GÜVENCELİ ESNEKLİK VE TÜRKİYE

I. Türk İşgücü Piyasasında Esneklik, Güvence ve Güvenceli Esneklik.....	127
A. Esneklik.....	127
B. Güvence.....	130
C. Güvenceli Esneklik.....	132
II. Türkiye'nin Güvenceli Esnekliğe Yaklaşma Yöntemleri.....	133
A. Yasal Düzenlemeler.....	134
1. İş Kanunu.....	134
2. Sosyal Güvenlik Sistemi.....	137
B. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları.....	141
1. Eğitim.....	141
2. İş Yaratma.....	145
a. İstihdam ve Ücret Destekleri.....	145
b. Kamu Çalışma Programları.....	147
3. İş Arama ve İşe Yerleştirme.....	148
4. İşsizlik Ödeneği.....	150

SONUÇ.....153

YARARLANILAN KAYNAKLAR.....156

DiĞER KAYNAKLAR.....174

KISALTMALAR LİSTESİ

AB.;	Avrupa Birliği
AB.-15;	Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz, İspanya, İsveç, İngiltere
AB.-25;	AB.-15 ülkelerine ek olarak Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya, Slovenya
AB.-27;	AB.-25 ülkelerine ek olarak Bulgaristan, Romanya
A. k.;	Aynı kaynak
AİS.;	Avrupa İstihdam Stratejisi
AK.;	Avrupa Komisyonu
AP.;	Avrupa Parlamentosu
ASF.;	Avrupa Sosyal Fonu
ASM.;	Avrupa Sosyal Modelleri
Bkz.;	Bakınız
C.;	Cilt
CEEP.;	European Centre of Employers and Enterprises
EC.;	European Commission
EMCO.;	Employment Committee
ETUC.;	European Trade Union Confederation
EUROFOUND.;	European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
EUROSTAT.;	Statistical Office for the European Communities
GSYİH.;	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
Iss.;	Issue
İŞKUR.;	Türkiye İş Kurumu
MESS.;	Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası
MISSOC.;	Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States and the EEA
No.;	Number
s.;	Sayfa

SGK.;	Sosyal Güvenlik Kurumu
SPC;	Social Protection Committee
SSGSSK.;	Sosyal Sigortalar ile Genel Sağlık Sigortası Kanunu
TİSK;	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TÜRK-İŞ;	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
UEAPME;	European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises
UÇÖ.;	Uluslararası Çalışma Örgütü
Vol.;	Volume

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Wilthagen Matrisi: Esneklik–Güvence Politikaları İçin Bazı Örnekler.....	25
Tablo 2: İstihdamın Sektörel Dağılımı.....	39
Tablo 3: Yaşam Boyu Öğrenme İçin Sorumlulukların Paylaşılması.....	69
Tablo 4: Yaşam Boyu Öğrenmeye Katılım.....	81
Tablo 5: Eğitim Konusunda Kamu Harcamaları (Milyon €).....	87
Tablo 6: GSYİH.'dan Eğitime Ayrılan Kamu Harcamaları (%).....	88
Tablo 7: Uzun Süreli İşsizlik Oranları.....	90
Tablo 8: Genç İşsizlik Oranları.....	92
Tablo 9: İş Yaratmada Kamu Harcamaları (Milyon €).....	97
Tablo 10: İstihdam Desteklerinde Kamu Harcamaları (Milyon €).....	99
Tablo 11: Bağımsız Çalışmanın Desteklenmesinde Kamu Harcamaları (Milyon €).....	109
Tablo 12: İşsizlik Ödemelerinde Hak Kazanma Sürelerine Yapılan Sınırlandırma.....	118
Tablo 13: İşgücünden Ortalama Çıkış Yaşı.....	120
Tablo 14: Avrupa Ülkeleri Bağlamında Erken Emeklilik.....	121
Tablo 15: Yıllara Göre İşsizlik Sigortası Prim Oranı.....	139
Tablo 16: Eğitim Düzeyi ve İstihdam (%), 2008/ IV.....	143
Tablo 17: Eğitim Düzeylerine Göre Başvuru ve İşe Yerleştirme.....	144

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Güvenceli Esnekliğe İlişkin Çabalar, Durumlar ve Etkiler.....	24
Şekil 2: 2015 Yılına Kadar Hizmetler Sektöründe İstihdam Eğilimleri (AB-25)....	40
Şekil 3: Danimarka Esneklik-Güvence Dengesi Modeli.....	43
Şekil 4: Ülkelere Göre Ortalama Eğitim Düzeyi ve Ortalama İstihdam Edilebilirlik.....	85
Şekil 5: Toplam ve Genç İşsizlik Oranları, 2009/ I.....	94
Şekil 6: Farklı Ülkelerde Açık İş ve İşsizlik Oranları.....	104

GİRİŞ

1980 sonrası dönemde küreselleşme süreciyle ortaya çıkan maliyetlerin azaltılması ve uluslararası piyasalarda rekabet üstünlüğü sağlama hedefleri üründe ve süreçte değişimi yaratırken; istihdam biçimlerinin de değişmesine neden olmuştur. Üretim sürecinin değişmesi ile birlikte kitlesel üretim ve tüketimin yerine, oldukça çeşitlenmiş ürün ya da hizmetlerin talep edilen miktarlarda üretilmesi söz konusu olmuştur. Dolayısıyla talep edilecek ürün ya da hizmet miktarı kuşkusuz önceden belirlenememektedir. Bu durum ancak esnek üretim biçimiyle sağlanabilmektedir. Üretim sürecinde ortaya çıkan bu esnek yapılanmanın şüphesiz işgücü piyasasını etkilememesi düşünülemez.

Bu anlamda işgücü piyasası ve istihdam koşulları açısından esneklik, talepte öngörülemeyen değişiklikler karşısında uygulanan istihdam biçimlerini ifade etmektedir. İşgücü piyasası ve istihdam koşullarında esneklik, ürün ve süreç değişimlerinin hız ve yoğunluk kazandığı 1980'li yıllardan itibaren tartışılmakta olan bir konudur. Esneklik uygulamalarının zaman içinde yaygınlık kazanıp esnek çalışma biçimlerinin yoğunlaşmasıyla birlikte çalışanların çalışma koşullarına ilişkin kazanılmış haklarında bir takım kayıplar yaşanmaya başlanmıştır. Bu noktada, esnek çalışma biçimleriyle istihdam edilen işgücü için birtakım güvencelerin sağlanması gereği ortaya çıkmıştır.

İstihdam koşullarında esneklik karşısında gereksinim duyulan önlemler, iş, istihdam, gelir ve bütünleştirme güvencesine yönelik önlemlerdir. Bu güvenceler, çalışanların işsiz kalmalarını engellemekten çok, işsizlik döneminden sonra yeniden istihdam edilebilmelerini sağlayan önlemleri içermektedir.

Tüm dünya ve özellikle Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde, işgücü piyasasında işverenler tarafından özellikle rekabet güçlerini artırmak amacıyla talep edilen esnekliğin kabul edilebilir olması, çalışanlara sağlanacak güvence koşullarına bağlamıştır. Buna göre, işgücü piyasası ve istihdam koşullarında daha fazla esneklik, güvenceye yönelik daha fazla koruma önlemi alınmasıyla mümkün olabilmektedir.

Aksi halde, sosyal taraflardan biri olan işçi sendikaları ve bunların üst kuruluşları olan federasyon ve/ veya konfederasyonlar esneklik uygulamaları ve istihdam biçimlerinin kabul görmeyeceğini belirtmektedir. Bunu desteklemek adına, işgücü piyasasında güvenceyi içinde barındırmayan esnek istihdam biçimlerine şiddetle karşı çıkmaktadır.

Bu doğrultuda güvenceli esneklik; bir yandan işveren tarafının esneklik taleplerini, diğer yandan çalışan kesimin ya da temsilcileri olan işçi sendikalarının güvence taleplerini içeren ve bu taleplerin uyumlaştırılmasını amaçlayan uygulamaları ifade etmektedir. Ancak, birbirine zıt yöndeki bu iki talebin güvenceli esneklik uygulamaları ile uyumlaştırılması kolay olmamaktadır. Çünkü güvenceli esneklik uygulamaları, yeni kurumların oluşturulmasını ve yeni kurumsal düzenlemeleri gerektirmektedir.

Çalışmada, güvenceli esneklik kavramının gelişimi ve güvenceli esnekliğin uygulanmasını sağlayan politikalar Avrupa Birliği ve Türkiye boyutuyla irdelenmektedir. Bu bağlamda çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, güvenceli esneklik kavramının gelişimi, güvenceli esneklik kavramı ve unsurları açıklanarak, gerekçeleri ortaya konulmaktadır.

İkinci bölümde, güvenceli esnekliğin işgücü piyasasında uygulanabilir olması amacıyla kullanılan esnek ve güvenilir sözleşme düzenlemeleri, yaşam boyu öğrenme, aktif işgücü piyasası politikaları ve modern sosyal güvenlik sistemleri olarak adlandırılan yöntemler Avrupa sosyal modelleri bağlamında ele alınmaktadır.

Çalışmanın son bölümünde ise esneklik ve güvence kavramları ile güvenceli esneklik kavramının Türkiye açısından ifade ettiği anlam ve Türkiye'nin güvenceli esnekliğe ulaşmak için kullandığı yöntemler incelenmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

GÜVENCELİ ESNEKLİK KAVRAMI VE GELİŞİMİ

I. GÜVENCELİ ESNEKLİK KAVRAMININ DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

Avrupa’da ihtiyaç duyulan reformlar, ekonomik koşulların nispeten dengeli ve tahmin edilebilir olduğu 1950’li ve 1960’lı yıllarda kurulmuş olan işgücü piyasası kurumlarının ve sosyal kurumların zamanla işlevsiz kalmasıyla ilişkilendirilmektedir¹.

Avrupa Birliği (AB.)’ne üye ülkelerde özellikle, işsizliğin yüksek oranlara ulaşması ile birlikte, işgücü piyasası reformlarına gereksinim giderek artmıştır. Ancak, işgücü piyasasına ilişkin reformların yapılması sırasında, reformların iş ve gelir güvencesini ortadan kaldıracakđ endişesi nedeniyle politik açıdan engellerle karşı karşıya kalınmaktadır². AB. açısından güvenceli esneklik uygulamaları, işgücü piyasasına yönelik reformlarla ekonomik performansı artırma ve sürdürülebilir kalkınmayı destekleme ve bu suretle işsizliği azaltmayı amaçlamaktadır.

Güvenceli esneklik kavramı, ilk olarak 1990’lı yılların ortalarında Hollanda’da, Hollanda Esneklik Güvence Yasası’nın (Dutch Flexibility and Security Act) hazırlanması bağlamında yer almıştır. Buna göre güvenceli esneklik, iş güvencesinden istihdam güvencesine geçişi ifade eden ve güvenceli esnekliğe karşı çalışanlar arasındaki farklı yaklaşımlara ve esnek sosyal güvenlik sistemlerine dikkat çeken bir kavramdır³.

¹ André SAPIR; “Globalisation and the Reform of European Social Models,” Bruegel Policy Brief. Issue 01, November 2005, s. 3.

² Jianping ZHOU; “Danish for All? Balancing Flexibility with Security: The Flexicurity Model,” IMF Working Paper. February 2007, s. 3.

³ Ton WILTHAGEN, Frank TROS; “The **Concept** of ‘Flexicurity’: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets,” Transfer–European Review of Labour and Research. Volume 10, Number 2, Summer 2004, s. 173.

Yukarıda sözü edilen yasa, işten çıkarmalarda kolaylık sağlayan kurallar getirerek bir yandan esnek çalışma biçimlerini gerçekleştirmek, diğer yandan esnek işlerde çalışanlar için daha fazla güvence sağlamak için işgücü piyasasına esneklik kazandırmayı amaçlamaktadır⁴.

Esasen bu yasa, çalışanların ve işverenlerin çıkarlarını uzlaştırmayı amaçlayan 1990'lı yılların 'mor' koalisyon yönetimi olarak da bilinen Hollanda Polder Modeli'nin⁵ bir ürünüdür. Sözü edilen Model'e göre, rekabet edebilirlik ve koruma bir bütün olarak geliştirilecektir. Model'in sonucu olarak, Hollanda'da güvenceli esneklik ortaya çıkmıştır. Hollanda güvenceli esnekliği, istihdamın a-tipik yani esnek biçimlerini yaygınlaştırırken; aynı zamanda, çalışma koşulları ve sosyal güvenlik konusunda standart istihdam ilişkisinde varolan benzer haklarla esnek istihdam biçimlerinin uygulanmasını kolaylaştırmaktadır⁶.

Esneklik ve güvence dengesinin sağlanması konusunda, sosyal taraflar arasında iki yönlü bir beklenti söz konusudur. Bu bağlamda, çalışanlar, şirketler, sektörler, ulusal yönetimler ve AB., çift taraflı bir beklenti içindedir. Dolayısıyla, bir yandan işgücü piyasalarının, istihdamın ve işin düzenlenmesinin daha esnek olması yönünde talepler söz konusu iken; aynı zamanda, özellikle gençler, kadınlar ve yaşlılardan oluşan savunmasız çalışan gruplarına daha fazla güvence sağlanması yönünde bir talebin ortaya çıktığı da görülmektedir⁷.

Söz konusu bu çift taraflı beklenti, 1993 yılından itibaren AB. politika tartışmalarında açıkça ifade edilmiştir. AB.'nin işgücü piyasasına yönelik olarak eş zamanlı esneklik ve güvence beklentisi, öncelikle 1993 tarihli "Büyüme, Rekabet Gücü ve İstihdam" isimli Beyaz Kitap'ta ifade edilmiş; 1997 yılında ise, Yeşil Kitap

⁴ Maarten KEUNE, Maria JEPSEN; "Not Balanced and Hardly New: The European Commission's Quest for Flexicurity," European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS) Working Paper. Brussels, 2007, s. 5.

⁵ Hollanda'da 'Polder Model' olarak ifade edilen model; çalışanlar, işverenler, sendikalar ve hükümet gibi sosyal taraflar arasında tam bir uzlaşmayı ifade eden modeldir. Model sayesinde, Hollanda ekonomisinde ücret artışları makul düzeyde kalmakta ve ürün fiyatları dış dünya ile rekabet edebilir seviyede belirlenmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz: Konya Ticaret Odası; Hollanda Krallığı Ülke Raporu. Etüd-Araştırma Servisi, Nisan 2007, s. 7.

⁶ KEUNE, JEPSEN; s. 5.

⁷ WILTHAGEN, TROS; **Concept**, s. 167.

ile kurallara bağlanmıştır. Bu bağlamda, esneklik ve güvence arasında doğru dengenin kurulması amacıyla çalışanlar, şirket yönetimleri, sosyal taraflar ve politika yapımcıları için temel konular belirlenmiştir⁸.

Yukarıda sözü edilen belgelerin yanı sıra, çeşitli AB. zirvelerinde de esneklik ve güvence arasındaki bağ ele alınmıştır. Esneklik ve güvence arasındaki bağın ele alındığı AB. zirveleri, 1994 yılında gerçekleştirilen Essen, 1996 yılında gerçekleştirilen Floransa, 1997 yılındaki Amsterdam ve Lüksemburg ve 2000 yılında gerçekleştirilen Lizbon zirveleridir. Bu AB. zirveleri esas olmakla birlikte, AB.'nin güvenceli esneklik konusundaki temel hedefi, 2000 yılında gerçekleştirilen Lizbon Zirvesi'nde belirlenmiştir. Bu doğrultuda, güvenceli esneklik, Avrupa İstihdam Stratejisi ve Avrupa Sosyal Modeli'nin temel hedefi haline gelmiştir⁹.

Lizbon Zirvesi, dünyanın rekabet gücü en yüksek ve bilgiye dayalı ekonomisi olma, daha fazla ve daha kaliteli işlerle sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi ve sosyal bütünleşmeyi gerçekleştirebilme amaçlarıyla esneklik ve güvenceyi artırma hedefini ortaya koymaktadır. Avrupa Anlaşması'nın 125, 126 ve 127. maddeleri, AB.'ye üye ülkeleri, olabildiğince yüksek oranda istihdam yaratabilmek için çalışanların ve işgücü piyasalarının uyum sağlayabilme yeteneklerini artırma ile yükümlü tutmaktadır. Böylece, esneklik ve güvencenin sağlanması yasal bir temele dayandırılmaktadır¹⁰.

Böylece, AB.'ye üye ülkelerde esneklik ve güvence arasındaki bağ ve dolayısıyla güvenceli esneklik, AB. düzeyinde gerçekleştirilen çeşitli zirveler ve anlaşmalar yoluyla yasal zeminde geçerlilik kazanmaktadır.

Avrupa İstihdam Kılavuzları'nın gözden geçirilmesiyle ortaya konan 2003 yılındaki üye devletlerin istihdam politikalarına yönelik bir Kılavuz'da güvenceli esneklik konusuna vurgu yapılmıştır. Bu bağlamda Konsey, esneklik ve güvence

⁸ A. k.; s. 167.

⁹ Saskia KLOSSE; "Flexibility and Security: A Feasible Combination," European Journal for Social Security. Vol. 5, No. 3, 2003, s. 192.

¹⁰ WILTHAGEN, TROS; **Concept**, s. 167-168.

arasında doğru dengenin sağlanmasının işletmelerin rekabet edebilirliğini destekleyeceğini, işin kalitesini ve verimliliğini artıracığını, ayrıca işletmelerin ve çalışanların ekonomik değişimlere uyum sağlamalarına yardımcı olacağı ifade edilmiştir¹¹.

Bu doğrultuda, öncelikle Danimarka modeli olarak ifade edilen, güvenceli esneklik, işgücü piyasasına ilişkin reformların iş ve gelir güvencesini ortadan kaldıracığına yönelik endişeyi ortadan kaldıracak şekilde hem işsizliği azaltması, hem de esneklik ve güvence arasında denge kurması beklenen unsurları içeren bir model olarak ortaya çıkmaktadır. Böylece güvenceli esneklik modeli, Avrupa’da politika yapıcıları açısından bir ilgi odağı haline gelmektedir¹².

Küreselleşme süreciyle birlikte işgücü piyasasında ortaya çıkan daha az iş güvencesi ve azalan sosyal yardımlar ile başa çıkmak için güvenceli esneklik uygulamaları ortaya atılmıştır. Bu doğrultuda, iş güvencesizliğini azaltmak adına, geçici ve yarı zamanlı çalışanlara yeni haklar kazandırılarak işgücü piyasasında denge sağlanmaya çalışılmaktadır. Bunun yanında, iş değiştirme ve sosyal yardımlardan daha fazla pay alma koşullarını kolaylaştırmak amacıyla yaşam boyu öğrenme düşüncesi de desteklenmektedir¹³.

İşgücü piyasasını dengeleme; geçici, yarı zamanlı, kısmi süreli çalışma gibi esnek çalışma biçimlerine tabi olarak çalışanlar ile tam zamanlı çalışanlar arasında ücret, çalışma süreleri, çalışma ve güvence koşulları açısından bir denge sağlanması çabalarını ifade etmektedir.

Güvenceli esneklik kavramı, 2006 yılının Ocak ayında Avusturya’da gerçekleştirilen güvenceli esnekliği konu alan gayri resmi toplantıda Konsey düzeyinde ilk kez tartışılmıştır. Toplantının açılış konuşması, esas olarak, güvenceli esnekliği konu almıştır. Bu bağlamda, 2005 yılının sonlarında gerçekleştirilen ve

¹¹ Council Decision; “Guidelines for the Employment Policies of Member States,” 22 July 2003, (2003/ 578/ EC).

¹² ZHOU, s. 3.

¹³ Andranik TANGIAN; “Monitoring Flexicurity Policies in Europe from Three Different Viewpoints,” WSI Discussion Paper. No. 145, June 2006, s. 7–8.

sosyal Avrupa düşüncesine hız kazandıran Zirve Toplantısı'ndan itibaren Avusturya'nın esneklik ve güvenceli bütünleştirmedeki başarısının diğer AB. üyesi ülkelere örnek teşkil edeceği vurgulanmıştır¹⁴.

Yukarıda sözü edilen toplantıyı, 2006 yılının Mart ayında gerçekleştirilen başka bir toplantı (Presidency Conclusion of Brussels European Council) takip etmiştir. Buna göre, üye ülkelerin, güvenceli esnekliğin temel noktalarına doğrudan ilgi göstermeleri gerektiği vurgulanmıştır. Bu bağlamda, üye ülkelerin ve sosyal tarafların ortak katılımıyla oluşturulan Komisyon'un, güvenceli esnekliğin temel ilkelerini ortaya koyacağı kararlaştırılmıştır¹⁵.

Bunun yanında, yine 2006 yılının Mayıs ayında, Avrupa Komisyonu'nun İstihdam Komitesi (EMCO.–Employment Committee) ve Sosyal Koruma Komitesi (SPC.–Social Protection Committee) güvenceli esneklik konusunda ortak bir fikir ortaya koymuşlardır. Buna göre, güvenceli esneklik politikalarının, Avrupa İstihdam Stratejisi'nin temel amaçlarını gerçekleştirmenin bir yolu olarak incelenmesine karar verilmiştir¹⁶.

Finlandiya'nın Avusturya'dan başkanlığı devralmasıyla 2006 yılının Ekim ayında resmi olmayan üçlü sosyal zirve düzenlenmiştir. Zirve'de Avrupa İşçi Sendikaları Konfederasyonu (ETUC. – European Union Trade Union Confederation) Genel Sekreteri, şirketler için olduğu kadar çalışanlar için de “kazan–kazan” politikalarını yansıtan güvenceli esnekliğe olumlu yaklaşıklarını belirtmiştir. Ayrıca, güvenceli esneklik politikalarının yaşam boyu öğrenme ve aktif istihdam

¹⁴ Andreas ANTONIADES; “Social Europe and/ or Global Europe? Globalization and Flexicurity as Debates on the Future of Europe,” Cambridge Review of International Affairs. Vol. 21, No. 3, September 2008, s. 338.; Vladimír ŠPIDLA; “Informal Minister Meeting: “Flexicurity’,” Europa–the European Council Press Releases. Austria, 20 January 2006, s. 2

¹⁵ Council of the European Union; “Presidency Conclusion,” (7775/ 1/ 06 REV 1), Brussels, 18 May 2006, s. 12.

¹⁶ EMCO. and SPC.; “Flexicurity: Joint Contribution of the Employment Committee and the Social Protection Committee,” Brussels, May 2006, (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st09/st09633.en06.pdf>), (10.03.2009), s. 1.

politikalarını geliştirdiği, bunun yanında sosyal korumayı ve tüm iş değiştirmelerde çalışanları destekleyici politikaları içerdiği belirtilmiřtir¹⁷.

Güvenceli esneklik üzerine yapılan tartişmalar ve gerçekleştirilen uygulamalar, Esasen 2007 yılında hız kazanmıştır. Avrupa Komisyonu 2007 yılının Nisan ayında güvenceli esneklik yaklaşımını tartişmaya açmak amacıyla, çalışanları, işverenleri, sivil toplum kuruluşlarını ve hkmetleri temsilen dört yüzden fazla temsilcinin katılım gösterdiği paydaşlar (stakeholders) güvenceli esneklik konferansını düzenlemiştir. Komisyon, konferansın sonucu olarak Haziran ayında AB.'nin güvenceli esneklik konusunda yaklaşımını ortaya koyan ve güvenceli esneklik için sekiz temel ilkenin belirlendiği 'Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security' isimli raporu yayınlamıřtır¹⁸. Bu rapor., hızla değişen piyasa koşullarına uyum sağlamak için esneklik ve güvenceye ilişkin koşulların bütünleştirilip, daha fazla ve daha kaliteli işler yaratılarak işsizliğin azaltılması ve sürdürülebilir büyümenin sağlanmasını amaçlamaktadır.

Bunun yanında, 2007 yılında AB. dönem başkanı olan Portekiz, Eylül ayında, Komisyon'un belirlediği sekiz temel ilkenin tartişılması amacıyla ilgili Avrupa Bakanları'nın, sosyal taraf temsilcilerinin, sivil toplum kuruluşlarının ve çeşitli uzmanların katıldığı bir konferans düzenlemiştir. Avrupa Parlamentosu (AP.) da güvenceli esneklik konusunu karara bağlamıştır. AP.'nin söz konusu kararında, güvenceli esneklik konusunda bütünleştirilmiş yaklaşımın, Lizbon Stratejisi'nin amaçlarını gerçekleştirmek ve aynı zamanda Avrupa Sosyal Modeli'ni geliştirmek için gerekli olduğu belirtilmiřtir¹⁹.

AP.'nin ortaya koyduğu bütünleştirilmiş, bir diğer ifadeyle dengeli, güvenceli esneklik yaklaşımı, ETUC. tarafından da desteklenmiştir. Bu bağlamda, ETUC. adına genel sekreter John Monks, Avrupa Sosyal Tarafları'nın ortak

¹⁷ ETUC.; Informal Tripartite Social Summit: The ETUC Demands Flexicurity That Benefits All, 20 October 2006, (<http://www.etuc.org/a/2947>), (10.03.2009).

¹⁸ ANTONIADES; s. 339.

¹⁹ A. k.; s. 339.; EUROPEAN PARLIAMENT; "Resolution of 29 November 2007 on 'Common Principles of Flexicurity'," 2007/ 2209 (INI), s. 6.

analizinin ve Avrupa Parlamentosu raporunun basit bir mesajı ifade ettiğini belirtmiştir. Buna göre, güvenceli esneklik, çalışanların işten çıkarılmasını kolaylaştıran değil; daha güvenli profesyonel iş değişimlerini destekleme yoluyla iş güvencesini artırma ve iş korumayı (job protection) bütünleştirme ile ilgili bir kavramdır²⁰.

Bu gelişmelerin sonucunda 2007 yılının Aralık ayında, AB. İstihdam ve Sosyal İşler Bakanları Komisyonu, güvenceli esnekliğin sekiz temel ilkesine son şeklini vermiştir. Bu noktada, Avrupa Komisyonu'nun güvenceli esnekliğin temel ilkelerini açıklama konusunda çok dikkatli davrandığını belirtmek gerekmektedir. Çünkü güvenceli esneklik kavramı, tek biçimde ele alınamayan bir kavramdır. Bu bağlamda, güvenceli esneklik uygulamaları, her bir AB. üyesi ülke için farklı koşullar gerektirmekte ve farklı uygulamaları içermektedir.

Bu nedenle Komisyon, AB. üyesi ülkelerde güvenceli esneklik uygulamalarının gerçekleştirilmesi amacıyla, güvenceli esnekliğe giden yolları saptamış ve bunu bir rapor haline dönüştürmüştür²¹.

II. GÜVENCELİ ESNEKLİK KAVRAMI

Güvenceli esneklik kavram ve uygulamalarını açıklamak amacıyla öncelikle güvenceli esnekliği oluşturan iki temel bileşeni ifade eden esneklik ve güvence kavramlarını açıklamak ve ardından güvenceli esnekliğin içerdiği unsurları ortaya koymak gerekmektedir. Bu bağlamda, esneklik kavramı, sahip olduğu karmaşık yapı çerçevesinde çeşitli açılardan ele alınacak, ardından güvence kavramı açıklanacaktır. Yapılacak açıklamalar çerçevesinde, güvenceli esneklik kavram ve unsurlarına ulaşılabilecektir.

²⁰ ETUC.; "ETUC Welcomes and Supports the European Parliament's Call for a More Balanced Set of Flexicurity Principles," 29 November 2007, (<http://www.etuc.org/a/4333>), (14.04.2009).

²¹ EUROPEAN COMMISSION; **Towards** Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs Through Flexibility and Security. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Belgium, July 2007, s. 3.

A. Tanım

Esneklik, 1980'li yıllardan itibaren çeşitli çevrelerin tartıştığı güncel bir kavram haline gelmiştir. Esneklik, tüm bilim ve sanat dalları açısından ele alınabilecek bir kavramdır. Bu bağlamda, ekonomi alanından kültürel çalışmalara, sanattan siyasal alana, spordan mimariye kadar uzanabilecek geniş bir yelpazede varlığını ortaya koymaktadır. En genel anlamıyla esneklik; önceden öngörülemeyen değişikliklere karşı kapasiteyi uyarlayabilmek ve bu amaca ulaşabilmek için gerekli araçları kullanmaktır.

İşgücü piyasasında esneklik, esasen, küreselleşmenin etkilerinden kaynaklanmaktadır. Küreselleşme sürecinin hız kazanmasıyla birlikte çokuluslu işletmelerin üretim sürecindeki etkisi artmakta, bu bağlamda uluslararası ticaret, uluslararası sermaye hareketleri ve uluslararası rekabet yoğunlaşmaktadır. Kısacası, küresel boyutta çok yönlü değişimler yaşanmaktadır. İşletmelerin tüm bu değişimlere uyum sağlayabilme çaba ve arayışları sonucu üretim ve yönetim organizasyonun değişmesi ve kuralsızlaştırma uygulamaları işgücü piyasasında esneklik yönünde değişimi de beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda, esneklik uygulamalarının, küreselleşme sürecinin hem bir unsuru, hem de bir sonucu olduğunu söylemek yersiz olmayacaktır.

İşgücü piyasası açısından esneklik, bir yönden, okuldan iş hayatına, bir işten bir diğerine, işsizlik döneminden çalışma hayatına ve çalışma hayatından emekliliğe başarılı geçişleri ifade ederken; bir diğer yönden, esnek iş organizasyonlarını, yeni gereksinim ve becerilere hızlı ve etkin bir biçimde uyum sağlayabilmeyi ve çalışma hayatı ile özel hayata ilişkin sorumluluklar arasında bütünleşme kurabilmeyi belirtmektedir²².

Bir diğer tanımlamaya göre işgücü piyasası açısından esneklik, işgücü piyasası krizlerine karşı uyum sağlayabilme kapasitesini ve hızını ifade etmektedir.

²² A. k.; s. 11.

Söz konusu uyum sağlayabilme, işgücü piyasasındaki ve işletmelerdeki kurumsal ve davranışsal katılıkları ve niceliksel düzenlemeleri içermektedir²³.

İşgücü piyasasının esnekleşmesi, esasen, önemli alanlarda çalışan haklarında kayda değer bir aşınmaya yol açmaktadır. Çalışan haklarının bu önemli alanları, çalışanların istihdam ve gelir güvencesi ve onların çalışma ve yaşam koşullarının dengeli olmasını içeren haklardan oluşmaktadır²⁴.

Esneklik kavramının AB. istihdam ve endüstri ilişkileri bağlamında sıklıkla kullanılmasına rağmen, bu kavramın anlamı hakkında tartışmalar süregelmektedir. Çünkü esneklik, esasen üç boyutu içeren bir kavramdır.

Buna göre, esneklik kavramının ilk boyutu, işverenlerin ürün ya da hizmetlere olan talep değişimlerine uyum sağlamaları için değişken, bir başka ifade ile esnek, işgücü girişi konusundaki isteklerini ifade etmektedir. Aynı zamanda, verimliliği artırmak için çalışanların görev ve becerilerindeki değişimi de ifade etmektedir²⁵. İşçilerin görevlerindeki değişim, ‘dışsal’, ‘niceliksel’ ya da ‘sayısal’ esneklik; becerilerindeki değişim ise, ‘içsel’, ‘niteliksel’ ya da ‘fonksiyonel’ esneklik olarak tanımlanmaktadır.

Esneklik ikinci boyutuyla, çalışanların iş dışındaki hayatlarına ilişkin olarak değişen sorumluluk ve zorunluluklarını karşılamak için esnek sözleşme düzenlemelerine ve çalışma koşullarına olan isteklerini ifade etmektedir²⁶. Bu

²³ Heejung CHUNG; “Different Paths Towards Flexibility: Deregulated Employment Protection or Temporary Employment,” (İçinde) Making Social Policy in the Postindustrial Age. ESPAnet Conference, Switzerland, 22–24 September 2005, s. 5.

²⁴ Ton WILTHAGEN, Frank TROS; “Dealing with the ‘Flexibility–Security–Nexus’: Institutions, Strategies, Opportunities and Barriers,” Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies. University of Amsterdam Working Paper No. 9, May 2003, s. 6.

²⁵ EUROFOUND, “Flexibility”, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, (<http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/FLEXIBILITY.htm>), (18.11.2008).

²⁶ EUROPEAN COMMISSION; Report of the High Level Group on Industrial Relations and Change in the European Union. Directorate–General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg, 2002, s. 14.

bağlamda, çalışanlar, çalışma hayatlarıyla özel hayatları arasında bir denge kurmak için atipik çalışmaya ilişkin düzenlemelere eğilim göstermektedirler.

Esnekliğin sözü edilen boyutlarından üçüncüsü ise, diğer iki boyutuna göre daha makro düzeyde ele alınmaktadır. Bu bağlamda AB. düzeyinde kimi iktisatçılar tarafından esneklik, işsizliği artıran işgücü piyasasının katılıklarına karşı gelen bir politika olarak ifade edilmektedir²⁷. Bu bağlamda, esnekliği artırmayı amaçlayan kuralsızlaştırma çalışmaları, işgücü piyasasının katılıklarını azaltacak düzenlemeler olarak görülmektedir. Bu doğrultuda, işgücünün işe alınması ve işten çıkarılması da kolaylaştırılmış, kısacası esnekleştirilmiş olacaktır.

Sözü edilen üç boyut incelendiğinde, esnekliğin karmaşık bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, bir yandan çalışanlar ve işverenler açısından her birinin kendi çıkarları adına kimi isteklerini içerirken; bir diğer yandan örneğin işsizliği azaltacak makro ekonomik bir önlem olarak görülmektedir.

Esneklik, ifade ettiği anlamın ve yukarıda sözü edilen üç boyutun somutlaştırılması amacıyla dört biçimde ele alınmaktadır. Bunlar, dış sayısal esneklik, iç sayısal esneklik, fonksiyonel (işlevsel) esneklik ve ücret esnekliği olarak belirtilebilmektedir.

Sayısal esneklik, esasen, işletmedeki çalışan sayısı ya da çalışanların çalışma süreleri konusunda yapılan düzenlemeleri içermektedir²⁸. Bu bağlamda, dış sayısal esneklik daha çok işletmedeki çalışan sayısının değişimini ifade ederken; iç sayısal esneklik çalışma sürelerindeki değişimi ifade etmektedir. İşletmede sayısal esnekliğin uygulanması, farklı biçimlerde sözleşmelere ve çalışma sürelerinde çeşitliliğe gidilmesi ile söz konusu olmaktadır²⁹.

²⁷ EUROFOUND;
(<http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/FLEXIBILITY.htm>).

²⁸ CHUNG; s. 5.

²⁹ Mireia VALVERDE, Olga TREGASKIS, Chris BREWSTER; "Labor Flexibility and Firm Performance," International Advances in Economic Research. November 2000, s. 2.

Yapılan açıklamalar ışığında, dış sayısal esneklik; firmaların piyasalardaki talep değişimine, ekonomik ve teknolojik koşullara göre işgücü miktarını ve niteliğini kolayca ve hızla belirleyebilmelerini ifade etmektedir³⁰. Bu bağlamda, dış sayısal esneklik, işe alma ve işten çıkarma konularında yasal düzenlemelerin esnekleştirilmesidir. Yüksek dış sayısal esneklik, uzun süredir özellikle Danimarka'ya ait sistemin gündemindedir³¹.

Sayısal esnekliğin ikinci biçimi ise, iç sayısal esnekliktir. Bu bağlamda iç sayısal esneklik, çalışılan saatlerle, fazla çalışma süreleriyle ve kısmi süreli çalışmayla ifade edilmektedir³². Buna ek olarak, çalışanın hizmet sözleşmesiyle ağ tipi bir işletmeye bağlı olduğu yerlerde işletmenin sayısal esnekliği, çalışanı bir üretim hattından diğerine aktarmak suretiyle içsel olarak da sağlanabilmektedir. Bu ikinci durum, iç sayısal esnekliğin farklı bir ifadesidir³³.

Hem dış, hem de iç sayısal esnekliğe tabi olarak çalışanlar; işletmelerin çabuk vazgeçebilecekleri nitelikte ve eğreti istihdam şartları altında istihdam edilmektedirler. Çünkü sayısal esnekliğe tabi işgücü, nitelik düzeyi düşük ya da niteliksiz, atipik olarak nitelendirilen kısmi süreli, geçici, çağrı üzerine, tele çalışma gibi yeni çalışma biçimleriyle çalıştırılan, bu bağlamda iş güvencesine ve dolayısıyla gelir güvencesine de sahip olmayan, istikrarsız çalışma koşullarına tabi çok sayıda çalışandan oluşmaktadır.

Bu bağlamda, hem dış, hem de iç sayısal esnekliğin olumsuz sonuçlarına karşı bu esneklik biçimine tabi olarak çalışanların korunması amacıyla güvenceli esneklik modeli doğrultusunda gerçekleştirilen işgücü piyasası reformlarında, işe alma ve işten çıkarma konularında kısıtlama getirilmesine dikkat çekilmektedir³⁴.

³⁰ Türk-İş; "Esnek Çalışma," 97-99 Petrol-İş Yıllığı. Petrol-İş Yayınları, İstanbul, Kasım 1999, s. 890.

³¹ Tyler GEHRMANN; The Development of Danish Flexicurity and Possible Lessons for America. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Norwegian School of Economics and Business Administration, Bergen, Spring 2007, s. 40.

³² A. k.; s. 40.

³³ Tijen ERDUT; Yeni Teknolojilerin İş İlişkileri Üzerindeki Etkisi. TÜHİS Yayınları, Yayın No. 28, Ankara, 1998, s. 35.

³⁴ ZHOU; s. 10.

Bir diğerk esneklik biçimi, fonksiyonel esnekliktir. İşlevsel esneklik olarak da adlandırılan fonksiyonel esneklik, kullanılan üretim sistemi veya teknolojinin değişmesini içermektedir³⁵. Bu bağlamda, fonksiyonel (işlevsel) esneklikte, değişen teknolojik şartlara, iş yüküne ve üretim metotlarına uyum sağlamak amacıyla işgücünün işletme içinde değişik işleri yapabilmesi ve çeşitli görevleri üstlenmesi söz konusudur³⁶. Bu anlamda, fonksiyonel (işlevsel) esneklik, çalışanların “çok yönlü istihdamını” (multi-employability of employees) ifade etmektedir. “Çok yönlü istihdam” kavramı, çalışanların aynı işyerinde ve farklı birimlerde ya da farklı işlerde istihdam edilmesi anlamına gelmektedir. Fonksiyonel (işlevsel) esneklik, sürekli eğitim programlarıyla da yakından ilgilidir³⁷. Çünkü, çalışanların farklı işleri yapabilmeleri için kazanmaları gereken bilgi ve beceriler çalışanların sürekli olarak, nitelikli eğitim programlarına tabi tutulmalarına bağlıdır.

Esnekliğin son biçimi olan ücret esnekliği ise, esnek ücret ve değişken ücret sözleşmelerine bağlıdır³⁸. Bu bağlamda ücret esnekliği hem ekonomik koşullara bağlı olarak ülke ekonomisi genelinde ücret düzeyleri, hem de göreceli ücret esnekliği ile ilgilidir. Göreceli ücret esnekliği; ücretlerin bölgeler, işletmeler ve meslekler arasında değişen gereksinimleri karşılamak üzere uyum gösterebilmesidir. Bu esneklikte, toplu sözleşme ve sendikaların bulunduğu gerçeği bir bakıma yok sayılarak ücretler bireyselleştirilmektedir. Ücretlerin bireyselleşmesi yönündeki eğilimler, ücretin çeşitlenmesine neden olmaktadır³⁹.

Ücret esnekliğinde ücretlerin bireyselleştirilmesine ve çeşitlenmesine engel olmak için ücret düzenlemelerine gidilmesi ve ücret pazarlığı yapısının güçlendirilmesi yönünde öneriler bulunmaktadır⁴⁰. Bu düzenlemeler ücret esnekliğine karşılık güvenceli esnekliğin içerdiği ücret güvencesini sağlamaya yönelik önlemler olarak düşünülebilmektedir.

³⁵ CHUNG; s. 5.

³⁶ Türk-İş; s. 892.

³⁷ GEHRMANN; s. 40.

³⁸ A. k.; s. 41.

³⁹ ERDUT, s. 40.

⁴⁰ ZHOU; s. 10.

Sözü edilen esneklik türleri ile esnek çalışma biçimleri arasında sıkı bir bağ vardır. Esnek çalışma biçimlerinin yoğunluk kazanması, işletmeler içinde esnekliğin dört türünün uygulanması ile mümkün kılınmaktadır. Esnek çalışma biçimleri de, esneklik uygulamalarına yol açan gerekçelerle, küreselleşmenin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Esnek çalışma biçimleri, dünya ölçeğinde küreselleşmenin bir sonucu ve yine küreselleşmenin işgücü piyasasına bir etkisi olarak ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, esnek çalışma uygulamalarının ortaya çıkışı kadar, söz konusu çalışma biçimlerinin artışının ve yoğunluk kazanmasının ardında çeşitli nedenler yatmaktadır.

Bu açıdan, esnek çalışma uygulamalarının artma ve yoğunluk kazanma sebeplerine talep ve arz olmak üzere iki açıdan bakmak mümkündür. Talep açısından bakıldığında, bu uygulamalar sermayeye, işgücünün sosyal maliyetlerinden kurtulma ve kar oranını artırma imkanı vermektedir. İşverenler, üretim ihtiyacına yanıt vermek üzere, işgücünü genişletmek ya da daraltmak istemekte ve esnek çalışma yoluyla kısa bir süre için, ihtiyaç duydukları uzmanlık ve bilgiye ulaşabilmektedirler⁴¹. Bir başka açıdan ise, talep edenler için bu çalışma biçimleri, işe alma ve işten çıkarma şartlarında kolaylık sağlamaktadır⁴².

Arz açısından ise, esnek çalışma biçimlerindeki artış, kısa dönemli ya da geçici süreyle çalışmak isteyen çalışanlardan kaynaklanmaktadır. Çalışanlar açısından esnek çalışma, çalışma şartlarını ve türünü kendi ihtiyaçlarına göre belirleyebilme özgürlüğü anlamına da gelebilmektedir⁴³.

Esnek çalışma biçimlerinin gerçekleşmesi, atipik iş sözleşmeleriyle gerçekleşmektedir. Atipik iş sözleşmeleri, belirli özellikler içermektedir. Bunlar, iş

⁴¹ Jale YALINPALA; “Küreselleşmenin Emek Piyasası ve İstihdam Üzerindeki Etkileri,” (İçinde) Küreselleşme–İktisadi Yönelimler ve Sosyopolitik Karşıtlıklar. (Der. Aklan SOYAK), Om Yayınevi, İstanbul, 2002, s. 269–280.

⁴² Özlem IŞIĞIÇOK; “Küreselleşme ve Çalışma Hayatında Esnekliğe İlişkin Genel Bir Değerlendirme,” Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. Cilt. 19, Sayı. 1–2, Bahar–Yaz Dönemi Nisan 2001, s. 3.

⁴³ A. k., s. 3.

sözleşmelerinin süresinin değişmesi, iş sürelerinin çeşitlenmesi, işin yapıldığı mekanın farklılaşması ve işveren sayısının değişmesi olarak özetlenebilmektedir.

İş sözleşmelerinin nitelik değiştirmesi bağlamında ele alınacak ilk özellik, iş sözleşmelerinin sürelerinin değişmesidir. Özellikle 1970’li yılların ortalarına kadar hakim olan geleneksel bağımlı çalışma ilişkisinin temel özelliklerinden biri, belirsiz süreli olarak kurulmasıdır. Ancak, 1970’li yılların ortalarından sonra yaşanan ekonomik güçlükler ve teknolojik yenilikler karşısında işverenlerin hizmet sözleşmelerini, gereksinimleriyle uyumlu olarak daha esnek hale getirme çabaları, belirsiz süreli hizmet sözleşmelerinden uzaklaşılmasına ve yeni türde belirli süreli hizmet sözleşmelerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur⁴⁴.

Atipik iş sözleşmeleriyle gerçekleştirilen esnek çalışma biçimleri, çeşitlilik göstermektedir. Bunlardan başlıcaları, esnek çalışma saatleri⁴⁵, kısmi süreli çalışma⁴⁶, geçici çalışma⁴⁷, çağrı üzerine çalışma⁴⁸, tele çalışma (evde büro, uydu büro, komşu büro, gezici büro, dağınık çalışma sistemleri)⁴⁹, iş paylaşımı⁵⁰, sıkıştırılmış iş haftası⁵¹ ve taşeron sözleşmeleriyle çalışma⁵² olarak sıralanabilmektedir.

Güvenceli esneklik bağlamında esnekliğin yanında bir diğer bileşen, güvencedir. Güvence, çalışanların işgücü piyasasındaki kariyerlerini kolaylaştıran ve onların işgücü piyasasına yüksek katılımını ve sosyal içermeyi dikkate alan iş, istihdam, gelir ve bütünleştirme güvencelerini ifade etmektedir. Bu bağlamda,

⁴⁴ ERDUT; s. 65.

⁴⁵ Bu konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Ahmet Cevat ACAR, “Alternatif Çalışma Düzenleri,” İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi. C. 21, Sa. 1–2, 1992, s. 70–71; Özlem ÇAKIR, “Yeni Çalışma Biçimleri ve İşe İlişkin Tutumlar,” 2001, (http://www.isgucdergi.org/index.php?arc=arc_view.php&ex=95&inc=arc&cilt=3&sayi=1&year=2001), (03.10.2007).

⁴⁶ YALINPALA; s. 284.

⁴⁷ Aysen TOKOL; Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler. Vipaş Yayıncılık, Bursa, 2001, s. 160; Erdoğan KARAKOYUNLU; “Ya Esneklik Olmazsa?,” TİSK İşveren Dergisi. Şubat, 2003, (http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=663&id40) (20.10.2008).

⁴⁸ TOKOL; s. 153.

⁴⁹ ERDUT; s. 91–94; TOKOL; s. 159; Ferit ÖLÇER; “Telework: 21. Yüzyılın Yeni Çalışma Biçimi,” Öneri Dergisi. C. 6, Sa. 22, 2004, s. 147.

⁵⁰ TOKOL; s. 157; YALINPALA; s. 285

⁵¹ TOKOL; s. 167–168.

⁵² ERDUT; s. 99–100.

güvence, esneklikte olduğu gibi, dört biçimde ele alınmaktadır. Bunlar, iş güvencesi, istihdam güvencesi, gelir güvencesi ve bütünleştirme güvencesi (combination security) olarak sınıflandırılmaktadır⁵³.

Güvencenin ilk boyutu, iş güvencesidir. İş güvencesi, belirli bir işverene bağlı olarak belirli bir işte kalabilme güvencesini ifade etmektedir⁵⁴. Ayrıca, aynı işverene bağlı olarak istihdam koruması ve işinde kalabilme hakkı olarak da ifade edilmektedir⁵⁵.

Güvencenin ikinci boyutu olan istihdam (istihdam edilebilme) güvencesi, çalışanların, belirli bir zamanda ve belirli bir işgücü piyasasında istihdam olanağı bulabilme güvencesi olarak tanımlanabilmektedir⁵⁶. İstihdam güvencesi, güvenceli esneklik sisteminin temelini ve iş güvencesinin istihdam güvencesine dönüşümünü ifade etmektedir. Bu dönüşüm, güvenceli esnekliğin gelişim sürecinde temel faktördür. İstihdam güvencesinde, iş güvencesinin aksine, aynı işverene bağlı olmak gerekmemektedir⁵⁷. İstihdam koşulları, aktif işgücü piyasası politikaları, eğitim ve öğretim politikaları, istihdam güvencesi sağlamada en önemli unsurlardır⁵⁸. Bu bağlamda, istihdam güvencesi, çalışanlar açısından daha geniş bir güvence anlamı taşımaktadır. İstihdam güvencesi anlamında önemli olan nokta; aynı işverene bağımlı olmak değil, bir işe sahip olmaktır ve iş herhangi bir işveren tarafından sağlanabilmektedir.

Bu açıklamalar ışığında, iş ve istihdam güvencesi, işten çıkarma durumunda parasal tazminat elde etme amacını taşımamakta; buna karşılık, parasal maliyetlerin

⁵³ WILTHAGEN, TROS; **Concept**, s. 170.

⁵⁴ EUROFOUND; **Approaches** to Flexicurity: EU Models. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, November 2007, s. 17.

⁵⁵ Per Kongshøj MADSEN; "Flexicurity: A New Perspective on Labour Markets and Welfare States in Europe," Danish National Centre for Labour Market Research (CARMA) Aalborg University. 2006, s. 5.

⁵⁶ Pierre WALTHERY, Pascale VIELLE; "Reconciling Security with Flexibility: A Few Questions," Transfer-European Review of Labour and Research. Vol. 10, No. 2, Summer 2004, s. 273.

⁵⁷ GEHRMANN; s. 42.

⁵⁸ MADSEN; s. 5.

yanında sosyal mali yetleri de en aza indirerek çalışanların yeni bir işe kolay bir geçiş yapmalarını sağlamaktadır⁵⁹.

Güvenceli esneklik bağlamında güvencenin üçüncü boyutu, gelir güvencesidir. En yalın ifadesiyle gelir güvencesi, herhangi bir ücret ödemesi olmasa da gelirin korunmasını ifade etmektedir⁶⁰. İşsizlik, kaza ya da hastalık gibi durumlar ücret ödemesinin yapılmadığı durumlardır. Gelir güvencesi, işsizlik ve nakit yardımı sistemleri gibi kamu gelir transferi sistemleri ile sağlanmaktadır⁶¹. Güvenceli esneklik bağlamında, gelir güvencesinin sağlanması amacıyla öncelikle, yüksek düzeyde işsizlik yardımları öngörülmektedir⁶².

Güvencenin son boyutu, “bütünleştirme” güvencesidir. “Bütünleştirme” güvencesi, emeklilik programları, doğum izni, gönüllü çalışmalar gibi çalışanların iş hayatı ile özel hayatlarının bütünleştirilmesine yönelik mevcut olasılıkları ifade etmektedir⁶³. Bir başka ifadeyle “bütünleştirme” güvencesi, çalışanın özel ve sosyal faaliyetleri ile işinin bütünleştirilmesidir⁶⁴. Özellikle bu güvence, doğuma ya da çocuklara bağlı izinlere yoğun olarak yer verdiği için, işgücü piyasasına daha fazla kadının katılmasını sağlamaktadır⁶⁵.

Özel yaşam ile iş hayatı arasında bir denge kurulmasını içeren “bütünleştirme” güvencesi için AB. düzeyinde girişimler söz konusudur. Bu bağlamda, Avrupa Komisyonu Antlaşması'nın 138. maddesinde, iş hayatı ile özel yaşam ve aile hayatının uzlaştırılması gerekliliği belirtilmiştir. Bu doğrultuda, 2007 yılının Temmuz ayında ETUC., BUSINESSEUROPE, UEAPME. (European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises) ve CEEP. (European Centre of Employers and Enterprises) tarafından hazırlanıp Komisyona sunulan ortak çalışma (joint letter) ile sözü edilen kuruluşlar kendilerini taahhüt altına sokan

⁵⁹ EUROFOUND; **Approaches**, s. 18.

⁶⁰ GEHRMANN; s. 42.

⁶¹ MADSEN; s. 5.

⁶² ZHOU; s. 10.

⁶³ A. k., s. 5.

⁶⁴ Naci GÜNDOĞAN; “İşgücü Piyasasında Esneklik-Güvence Dengesi: Danimarka Modeli,” Çimento İşveren Dergisi. C. 21, Sa. 3, Mayıs 2007, s. 24.

⁶⁵ EUROFOUND, **Approaches**, s. 20.

anlaşmayı kabul etmişlerdir. Buna göre, aile yaşantısının düzenlenmesine yönelik süreç, belgenin kabulünden sonra en fazla on yıl içinde AB.'ye üye ülkelerde ailevi izinlere yönelik yapısal anlaşmanın yürürlüğe girmesiyle sona erecektir. Ayrıca, ailevi izinlere yönelik düzenlemelerle birlikte esnek çalışma ve çocuk bakımı gibi diğer düzenlemeler de aileleri ve iş hayatı ile özel hayat arasındaki dengeyi destekleyici nitelikte olacaktır⁶⁶.

2007 yılının sonbaharında, Avrupa sosyal tarafları, iş hayatı ile özel hayat arasında denge kurulması için gerekli bilgiyi sağlamak amacıyla ulusal düzeydeki üyeleriyle müzakere başlatmışlardır. Müzakereler sonucunda, 13 Mart 2008 tarihinde gerçekleştirilen Üç Taraflı Sosyal Zirve'de (Tripartite Social Summit) süreç raporlarını sunmuşlardır. Buna göre, sosyal taraflar, son on yıl içinde iş hayatı-özel yaşam dengesini gerçekleştirme konusunda anlaşmaya varmışlar ve süreci başlatmışlardır. Bu doğrultuda, dört temel hedef belirlenmiştir. Bunlardan ilki, iş hayatı ile özel yaşam arasında uyum sağlanmasına yönelik olarak Ailevi İzinler Direktifi (Parental Leave Directive)'nin amaçlarını gerçekleştirmek için ortak eyleme başvurulmasıdır. Ortaya konan hedeflerden ikincisi, izin düzenlemelerinden daha geniş bir kapsama sahip olan doğuma ilişkin koruma sağlayan koşulların hala güncel olup olmadığının incelenmesidir. Üçüncü hedef, kadınlar ve erkekler için yenilikçi ve uyumlu çalışma düzenlemelerinin ne şekilde biçimlendirileceğinin belirlenmesidir. Ortaya konan son hedef, AB.'den, bakıma muhtaç kişiler için koruma hizmetleri sağlama konusunda Lizbon Stratejisi'nin amaçlarına yeni bir amaç ekleme talebinde bulunulmasıdır⁶⁷.

Dolayısıyla AB., aileyi ve aile bireylerini koruma güvencesine oldukça önem vermiş ve konuda çeşitli ilkeler belirlemiştir.

Güvenceli esneklik kavramına, kavramın iki temel bileşeni olan esneklik ve güvence kavramları açısından bakmak gerekmektedir. Bu bağlamda esneklik, yeni ihtiyaç ve becerileri etkili ve hızlı biçimde karşılayacak esnek iş organizasyonlarını

⁶⁶ EUROPEAN COMMISSION; Industrial Relations in Europe 2008. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Luxemburg, 2009, s. 107.

⁶⁷ A. k.; s. 107.

belirtmektedir. Bir diğ er yandan esneklik, ç alışma hayatına ve özel hayata ilişkin sorunlulukların büt ünleştirilmesi demektir. Bunların yanında güvenceli esneklik boyutunda güvence, bir kişinin yalnızca işini yapmaya devam etmesi demek değildir. Bu bağ lamda güvence, ç alışanların ç alışma hayatlarını sürdürebilmeleri için gerekli olan becerilerle donatılmalarını sağlamakta ve kendilerine yeni istihdam alanları bulmalarına yardımcı olmaktadır⁶⁸.

Günümüzde, işgücü piyasasında güvenceli esneklik uygulamalarıyla birlikte ortaya ç ıkan durum yeni bir bağı ya da bir diğ er ifadesi ile yeni bir paradoksu ifade etmektedir. Esasen, bu yeni bağ ya da paradoks, endüstri ilişkilerinin esas konusu olan geleneksel emek–sermaye bağını yansıtmamaktadır. Bu anlamda günümüzde, geleneksel emek–sermaye ilişkisine karşın, bir yandan ekonomik büyümenin sağlanması ve rekabet edebilirliğin sürdürülmesi amacıyla, istihdamın ve işgücü piyasasının esnekliği savunulurken; diğ er yandan toplum içinde sosyal uyuma önem veren sosyal politika aç ısından da güvence ihtiyacı savunulmaktadır⁶⁹.

Bu aç ıdan bakıldığında, bir yanda esneklik, diğ er yanda güvencenin olduğu iki kutuplu bir yapı ortaya ç ıkmaktadır. Fakat, işgücü piyasalarında varolan duruma bakıldığında, birbirine zıt iki kutuptan oluştuğu düşünölen bu yapının, esasen birbiri iç ine geç miş kavram ve uygulamaları iç erdiği görölmektedir.

Bu bağ lamda, güvenceli esneklik kavramı, esneklik ve sosyal güvencenin uyuşmazlığını–uyumsuzluğunu ç özmek için ortaya konmuş bir kavram olarak ifade edilmektedir⁷⁰. Bu anlamda esneklik uygulamaları ve esnek ç alışma biçimleri işletmeler ve ç alışanlar için ç alışma koşuları bakımından, bir ölçüde de olsa, özgürlük sağlarken; söz konusu esnek ç alışma biçimlerinin tam süreli ç alışmadan farklı olması nedeniyle sosyal güvence aç ısından bir takım işç ilik haklarının kaybına

⁶⁸ Commission of the European Communities; “Towards **Common** Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security,” Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (2007) 359 Final, Brussels, 2007, s. 5.

⁶⁹ WILTHAGEN, TROS; **Concept**, s. 168.

⁷⁰ Berndt KELLER, Hartmut SEIFERT; “Flexicurity: the German Trajectory,” Transfer – European Review of Labour and Research. Vol. 10, No. 2, Summer 2004, s. 227.

yol açıyor gibi görünmektedir. İşte, bu ikilemi en aza indirmek için güvenceli esneklik kavramı ortaya atılmıştır.

Güvenceli esneklik, işgücü piyasasında eş zamanlı olarak hem esneklik, hem de yüksek derecede istihdam ve gelir güvencesi sağlamayı içeren çalışma koşulları bütünüdür. Bu bağlamda güvenceli esneklik kavramı, işlerin korunmasından çok, kişilerin korunmasını vurgulayan ekonomik bir strateji olarak ifade edilmektedir⁷¹.

Esasen, esneklik ve güvencenin gerçek anlamlarının ifade edilmesi, özellikle de bu iki kavramın güvenceli esneklik boyutunda bütünleştirilmesi oldukça güç görünmektedir. Güvenceli esneklik kavramının herkes tarafından kullanılabilir bir hale gelmesinin önemli bir sebebi, içerdiği farklı kavramlar nedeniyle tanımlanmasında zorluklar yaşanmasıdır. Bu anlamda, çalışanlar, işverenler, çeşitli seviyelerde oluşturulmuş çalışan ve işveren kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları gibi farklı aktörler, kendi yorum ve ilgi alanlarına bağlı olarak güvenceli esneklik kavramını şekillendirebilmektedirler⁷². Bu bağlamda, güvenceli esneklik kavramının, farklı bakış açısı ve taleplere sahip olan sosyal taraflar açısından farklı şekillerde ifade edildiği görülmektedir.

Güvenceli esneklik kavramı konusunda sosyal tarafların fikir birliğine ulaşamaması yanında, çeşitli kurum veya çalışmalar bağlamında güvenceli esneklik kavramına karşı olumlu ve olumsuz bakış açıları bulunmaktadır.

Bu anlamda, esneklik ve güvence arasında bir denge sağlanması konusunda Avrupa Komisyonu (AK.) olumlu bir bakış açısına sahiptir. Avrupa Komisyonu'nun 2000 yılı için endüstri ilişkileri konusunda AB. düzeyinde yaptığı değerlendirmede, tüm üye ülkelerin aktif istihdam ve mesleki eğitim politikaları yoluyla işgücü piyasasında esnekliği artırmak için çabalamaları gerekliliği ele alınmıştır. İşgücü piyasasında yeniliğin yolu, esneklik ve güvence arasında yeni bir dengenin

⁷¹ ANTONIADES; s. 328.

⁷² Thomas BREDGAARD, Flemming LARSEN, Per Kongshøj MADSEN; "The Flexible Danish Labour Market—A Review," Aalborg University CARMA Research Papers. April 2005: 01, s. 21.

kurulmasından geçmektedir. Bu düşünce, AB. düzeyinde ve sosyal tarafların da katıldığı kısmi süreli çalışmaya yönelik yapısal anlaşmada dile getirilmiştir⁷³.

Güvenceli esneklik konusunda yukarıda açıklanan olumlu düşünceye karşın, son zamanlarda ortaya konan bazı çalışmalarda, esneklik ve güvence arasında denge sağlanamayacağı belirtilmektedir. Bu düşünceye göre, işgücü piyasasının esnekleştirilmesi sonucunda, çalışanların özellikle istihdam ve gelir güvencesi ile çalışma ve yaşam koşullarının dengesini içeren önemli hakları açısından büyük kayıplar söz konusu olmaktadır. Esneklik pazarlıklarının sonucuna bakıldığında, pazarlıklarda ekonomik ve sosyal politikaların günümüzdeki durumunu değiştirme yönünde bir girişim olmadığı görülmektedir⁷⁴.

Güvenceli esnekliğe yönelik olumlu ve olumsuz bakış açılarının yanında, pek çok araştırmacıya göre güvenceli esneklik, üç temel bakış açısıyla ifade edilmektedir. Bunlardan ilki, güvenceli esnekliği politik bir strateji olarak kabul eden yaklaşım; ikincisi, güvenceli esnekliği işgücü piyasasındaki belirli bir durum olarak kabul eden görüş; üçüncüsü ise güvenceli esnekliğin esneklik ve güvence arasında denge sağlayıcı analitik bir araç olduğu yönündeki düşüncedir.

Bu bakış açılarından ilki, güvenceli esnekliğin eş zamanlı olarak ve belirli bir koordinasyon içinde, bir yandan işgücü piyasalarında, iş organizasyonlarında ve çalışma ilişkilerinde esnekliği güçlendiren, diğer yandan da özellikle işgücü piyasası içindeki ve dışındaki zayıf grupları için istihdam güvencesi ve sosyal güvenlik sağlayan politik bir strateji olduğudur⁷⁵. Bu açıdan bakıldığında, güvenceli esneklik eş zamanlı olarak ve koordineli bir şekilde esneklik ve güvence arasında bir denge kurmak için uygulanan politik bir stratejidir.

Güvenceli esnekliğe yönelik bakış açılarından ikincisi, güvenceli esnekliğin işgücü piyasalarının belirli bir türü olarak görülmesinin yanı sıra, işgücü piyasasında

⁷³ EUROPEAN COMMISSION; Industrial Relations in Europe 2000. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Luxembourg, 2000, s. 83.

⁷⁴ WILTHAGEN, TROS; **Concept**, s. 169.

⁷⁵ WILTHAGEN, TROS; s. 6.

belirli bir durum olarak kabul edilmesi gerektiğidir. Bu açıdan bakıldığında, güvenceli esneklik, çalışanların kariyerlerini ve onların işgücüne katılımlarını geliştirerek sosyal dışlanmayı önleyecek olan iş, istihdam, gelir ve bütünleştirme güvencesini sağlarken; aynı zamanda işletmelerin rekabet edebilme yeteneklerini ve verimliliklerini sürdürmeleri ve geliştirmeleri için değişen koşullara uyumlarını sağlayan iç ve dış sayısal, fonksiyonel ve ücret esnekliğine sahip olma dereceleri anlamına gelmektedir⁷⁶.

Bu bağlamda güvenceli esneklik; sayısal, fonksiyonel ve ücret esnekliğini içerdiği için işletmelerin değişen piyasa koşullarına uyumunu sağlarken, aynı zamanda güvence koşullarını da içinde barındırdığı için çalışanları işgücü piyasası içinde tutmaktadır. Güvenceli esneklik bu anlamıyla, işgücü piyasasına yönelik bir politika olmaktan çok, işgücü piyasasında kendiliğinden ortaya çıkan bir durum olarak görülmektedir.

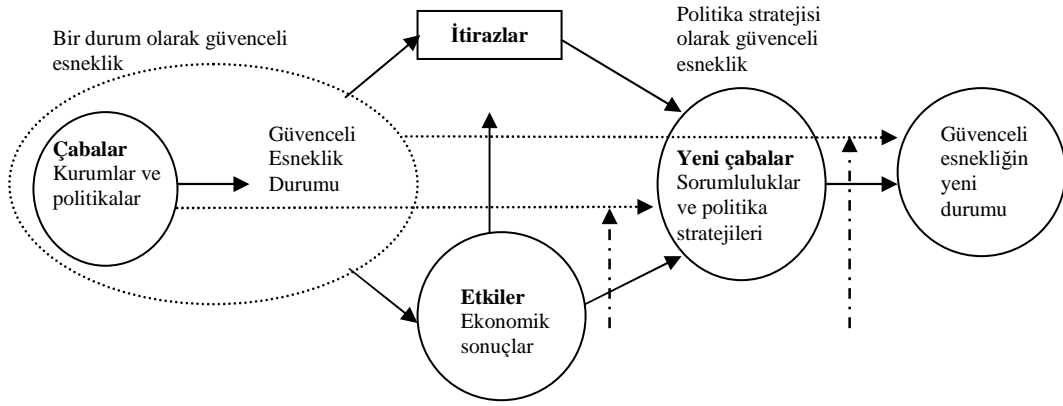
Güvenceli esnekliğe yönelik bakış açılarından üçüncüsü ve sonuncusuna göre güvenceli esneklik, esneklik ve güvence arasındaki dengeyi güçlendirmenin ve ulusal işgücü piyasası sistemlerini karşılaştırmanın analitik bir aracı olarak görülmektedir⁷⁷. Esasen, bu son bakış açısı, esneklik ve güvenceyi birbirinin koşulu olarak gören ikinci bakış açısı ile iç içe geçmiş gibi görünmektedir.

Aşağıdaki şekilde güvenceli esnekliğe ilişkin çabalar, bu çabalara yönelik itirazlar ve bu çabaların etkileri, güvenceli esnekliğe yönelik itiraz ya da ekonomik etkiler sonucu girişilen yeni çabalar ve bunu sonucu olarak güvenceli esnekliğin aldığı yeni biçim gösterilmektedir.

⁷⁶ WILTHAGEN, TROS; **Concept**, s. 170.

⁷⁷ MADSEN; s. 5.

Şekil 1: Güvenceli Esnekliğe İlişkin Çabalar, Durumlar ve Etkiler



Kaynak: Sonja BEKKER, Heejung CHUNG; “Restructuring Organisations While Striving For Flexicurity: A European Perspective,” (İçinde) Social Consequences of Restructuring Seminar. Paper for the AgirE Seminar, Essen, 28–29 June 2007, s. 11.

Güvenceli esneklik, eski kurumlar ve kurumsal düzenlemelerle uygulamaya geçirilemediği için yeni çabaları gerektirmektedir. Çünkü ülkelerde güvenceli esnekliğe karşı itirazların giderilmesi amacıyla yeni sorumluluklar ve politika stratejileri yaratılmaktadır. Esasen, güvenceli esnekliği işgücü piyasasının bir durumu olarak yaklaşım eski bir düşünce sistemini ifade etmektedir. Buna karşılık, güvenceli esnekliğin bir politika stratejisi olarak algılandığı yaklaşım yeni bir bakış açısını ifade etmektedir⁷⁸. Şekilden de görüldüğü üzere, güvenceli esnekliğe karşı geçmişteki uygulamaların değişimi nedeniyle ortaya çıkan itirazlar sonucu yeni politika stratejileri benimsenmekte ve bunlar güçlendirilmektedir.

Güvenceli esneklik stratejilerinin amacı, işgücü piyasalarında, iş organizasyonlarında ve çalışma ilişkilerinde işverenlerin menfaatine olan esnek çalışma biçimleriyle çalışanların yararına olan istihdam ve gelir güvencelerini bütünleştirmektir. Bu bakış açısı, esneklik ve güvence arasındaki basit bir dengeden fazlasını ifade etmektedir. Bu anlamda, bir güvenceli esneklik stratejisinde esneklik ve güvence, birbirinin karşıtı olarak değil; birbirini karşılıklı olarak destekleyen işgücü piyasası bileşenleri olarak görülmelidir⁷⁹.

⁷⁸ BEKKER; CHUNG; s. 11.

⁷⁹ Sonja BEKKER, Ton WILTHAGEN; “Europe’s Pathways to Flexicurity: Lessons Presented from and to the Netherlands,” (İçinde) Flexicurity–A European Approach to Labour Market Policy Forum Intereconomics – Review of European Economic Policy. Vol. 43, No. 2, March/ April 2008, s. 68.

Bu açıdan bakıldığında, güvenceli esnekliği açıklamak için hem esnekliğin, hem de güvencenin dört boyutunu içeren bir matris ortaya konmuştur⁸⁰. “Wilthagen Matrisi” olarak da bilinen bu matris, esneklik ve güvencenin on altı farklı kombinasyonundan oluşmaktadır⁸¹.

Tablo 1: Wilthagen Matrisi: Esneklik–Güvence Politikaları İçin Bazı Örnekler

Güvence	İş güvencesi	İstihdam güvencesi	Gelir güvencesi	Bütünleştirme güvencesi
Esneklik				
Dış sayısal esneklik	- İş sözleşmesi türleri - İstihdam koruyucu yasal düzenlemeler - Erken emeklilik	- İstihdam hizmetleri/ AİPP ⁸² - Eğitim/ yaşamboyu öğrenme	- İşsizlik ödemeleri - Diğer sosyal yardımlar - Asgari ücretler	- İşten çıkarmalara karşı koruma
İç sayısal esneklik	- Kısaltılmış iş haftası - Yarı zamanlı iş düzenlemeleri	- İstihdamı koruyucu yasal düzenlemeler - Eğitim/ yaşamboyu öğrenme	- Yarı–zamanlı ek ödemeler - Hastalık ödemeleri	- Farklı işten ayrılma türleri - Yarı–zamanlı emeklilik
Fonksiyonel esneklik	- İş zenginleştirme - Eğitim - İşgücü kiralama - Taşeronlaştırma	- Eğitim/ yaşamboyu öğrenme - İş rotasyonu - Takım çalışması - Çok niteliklilik	- Performansa dayalı ücret sistemleri	- Gönüllü çalışma süresi düzenlemeleri
İşgücü maliyetleri/ Ücret esnekliği	- İşgücü maliyetlerinde yerel ayarlamalar - Sosyal güvence ödemelerinin azaltılması	- Sosyal güvenlik ödemelerinde değişiklikler - İstihdam sübvansiyonları - Çalışanlara yönelik yan ödemeler	- Toplu ücret sözleşmeleri - Kısaltılmış çalışma haftasına göre ayarlanmış ödemeler	- Gönüllü çalışma süresi düzenlemeleri

Kaynak: EUROPEAN COMMISSION; **Flexicurity**, s. 5.

Son yirmi yıldan fazla süredir yaşanan deneyimler, iyi bir işgücü piyasası performansı ortaya koymak ve bunu sürdürmek için tek bir politikanın söz konusu olmadığını göstermektedir. Wilthagen Matrisi’nde de görüldüğü üzere, güvenceli esneklik stratejileri, esneklik ve güvenceye ilişkin farklı bakış açıları arasındaki politik tercihleri ifade etmektedir⁸³.

Güvenceli esnekliğe ilişkin kural ve uygulamaların her bir ülkenin kendi koşullarına bırakılmasının yanında, AB.’nin güvenceli esnekliğe ilişkin oluşturduğu sekiz temel ilke söz konusudur⁸⁴.

⁸⁰ Ton WILTHAGEN; “Balancing Flexibility and Security in European Labour Markets,” (İçinde) Conference on Recent Developments in European Industrial Relations. Dutch Socio–Economic Council (SER), The Hague, 7–8 October 2004, s. 4.

⁸¹ GÜNDOĞAN; s. 24.

⁸² Aktif İşgücü Piyasası Politikaları (Active Labour Market Policies).

⁸³ EUROPEAN COMMISSION; **Flexicurity**, s. 2.

⁸⁴ A. k.; s. 20.

Bu ilkelerden ilki, güvenceli esnekliğin esnek ve güvenilir sözleşme düzenlemelerini, kapsamlı yaşam boyu öğrenme stratejilerini, etkili aktif işgücü piyasası politikalarını ve modern sosyal güvenlik sistemlerini içermesidir. Bunun amacı uyum sağlayabilmeyi, istihdamı ve sosyal uyumu artırmak için esneklik ve güvencenin yeni biçimlerini ortaya koyarak Büyüme ve İş Yaratma Stratejisi'nin (Growth and Jobs Strategy) yürütülmesinin desteklenmesi, daha fazla ve iyi işler yaratılması ve Avrupa sosyal modelinin güçlendirilmesidir.

AB.'nin ortaya koyduğu ilkelerden ikincisi, güvenceli esnekliğin işverenler, çalışanlar, iş arayanlar ve kamu otoriteleri için haklar ve yükümlülükler arasındaki bir dengeyi içermesidir.

Güvenceli esnekliğe ilişkin ilkelerden bir diğeri, güvenceli esnekliğin üye ülkelerin belirli koşullarına, işgücü piyasalarına ve endüstri ilişkilerine uyarlaması gerekliliğidir. Bu ifade, güvenceli esnekliğin tek bir işgücü piyasası modeli ya da politika stratejisi olmadığını vurgulamaktadır.

Güvenceli esnekliğin dördüncü ilkesi, güvenceli esnekliğin işgücü piyasası içindeki ve dışındaki gruplar arasındaki bölünmeyi azaltması gerekliliğidir. İşgücü piyasası içindekiler, bir işten bir diğer işe geçişleri süresince buna hazırlanmak ve bu durumun yaratacağı olumsuz koşullardan korunmak için desteğe ihtiyaç duymaktadırlar. Bunun yanında, kadınlar, gençler ve göz edenler gibi işgücü piyasası dışındakiler ise, işe giriş içi bir takım kolaylıklara ihtiyaç duymaktadırlar.

Güvenceli esnekliğe ilişkin beşinci ilke, şirket içerisindeki hareketi ifade eden iç ve bir şirketten diğerine geçişi belirten dış esneklik koşullarının kolaylaştırılması gerekliliğidir. Bu bağlamda, işe alma ve işten çıkarmadaki uygun esneklik, bir işten bir diğerine geçişleri koruyarak gerçekleştirilmelidir. Artan hareketliliğin kolaylaştırılması gerekmektedir. Karizmatik liderlik, işin iyi düzenlenmesi ve becerilerin sürekli artırılması yoluyla sağlanan niteliği yüksek işyerleri, güvenceli esnekliğin amaçlarından biridir. Sosyal koruma koşulları, engellemek yerine, hareketliliği desteklemelidir.

Güvenceli esnekliğin altıncı ilkesi, kadınlar ve erkekler açısından kaliteli istihdama eşit şartlarla erişimi kolaylaştırarak ve göçmenlere, gençlere, engeli ve yaşlı çalışanlara fırsat eşitliği sağlamak gibi iş ve aile yaşamı arasında denge kurma imkanını sunarak cinsiyet eşitliğini desteklemesi gerekliliğidir.

AB. tarafından güvenceli esnekliğe ilişkin ortaya konan ilkelerden yedincisi, güvenceli esnekliğin kamu otoriteleri ile sosyal taraflar arasında güven ve diyalog ortamını gerektirdiğidir. Bu kesimler, değişim için sorumluluk almaya hazırdırlar ve dengeli politika paketleri ortaya koymaktadırlar.

Güvenceli esnekliğin sekizinci ve son ilkesi, güvenceli esneklik politikalarının bir takım maliyetlere sahip olduğu ve bu politikaların finansal açıdan sürdürülebilir bütçesel politikalarla katkı sağlama amacıyla sürdürülmesi gerekliliğidir. Bu politikalar, özellikle işletmeleri bireyler ve kamu bütçeleri arasında adil bir maliyet ve kâr dağıtımını da hedeflemelidir. Aynı zamanda, etkili güvenceli esneklik politikaları, buna benzer tüm amaçlara katkı sağlayabilmektedir.

B. Unsurlar

İşgücü piyasasında güvenceli esneklik kavramı hem yeni bir kavram olması, hem de farklı kavramları içermesi nedeniyle karmaşık bir yapıya sahiptir. Bu karmaşık yapı içerisinde güvenceli esneklik birbirinden farklı, fakat birbiriyle yakından ilişkili bazı unsurlardan oluşmaktadır. Bu unsurlar, eş zamanlılık ve koordinasyon, riskli çalışan grupları, sosyal tarafların katılımı, refah seviyesi, özgünlük ve finansal boyut olarak sınıflandırılmış ve ele alınmıştır.

1. Eş Zamanlılık ve Koordinasyon

Esneklik ve güvence arasında bir denge kurulmasını öngören güvenceli esneklik, öncelikle tesadüfen kurulmuş bir denge olmamalıdır. Üzerinde düşünülmüş, sosyal taraflarca müzakere edilmiş, planlanmış ve eş zamanlı çabaların bir ürünü

olarak ortaya çıkmış olmalıdır⁸⁵. Eğer esneklik ve güvence birbiriyle bağlantılı olarak geliştirilmemişse ortaya konacak strateji ya da politikaları güvenceli esneklik olarak adlandırmak yetersiz olacaktır⁸⁶. Buradan da anlaşılacağı üzere, güvenceli esneklik strateji ve politikaları, esneklik ve güvence arasında denge kurmak amacıyla üzerinde düşünülerek ve aş zamanlı müzakere edilerek geliştirilmiş olmalıdır.

Bu bağlamda dengenin kurulması amacıyla, çeşitli düzeylerde yer alan sosyal taraflar arasında ya da bireysel olarak çalışanlar ve işverenler arasında bir takım müzakereler gerekmektedir⁸⁷. Bu bağlamda, 2001 yılındaki 13. Avrupa İstihdam Kılavuzu'nun ortaya konması aşamasında, iş organizasyonlarının esnek istihdam düzenlemelerini de içerecek şekilde geliştirilmesi, esneklik ve güvence arasında gerekli dengenin kurulması ve işlerin kalitesinin artırılması amacıyla sosyal taraflar müzakereye davet edilmiştir⁸⁸.

2. Riskli Çalışan Grupları

Güvenceli esneklik uygulamaları, işgücü piyasasında bulunsun ya da bulunmasın bütün dezavantajlı grupları kapsmalı ve özellikle işgücü piyasası içindekilere odaklanmamalıdır⁸⁹. İşgücü piyasasında riskli olarak nitelendirilen grubun içine, özellikle gençler, kadınlar ve yaşlılar girmektedir. İşgücü piyasasının esnekliğini ve yalnızca işgücü piyasası içinde yer alan grupların güvence koşullarını artıran politikalar, güvenceli esneklik politikaları olarak düşünülememektedir⁹⁰.

Söz konusu riskli gruplara ilişkin olarak, AB. düzeyinde bir takım tespitlerde bulunulmuştur. Bu bağlamda, yapılan araştırmalar sonucu, kadınlara nazaran erkeklerin tam zamanlı işlere ve serbest meslek sahibi olmaya daha eğilimli oldukları, pek çok kadının özellikle ailevi sorumluluklarını yerine getirebilmek

⁸⁵ Søren Kaj ANDERSEN, Mikkel MAILAND; "The Danish Flexicurity Model: The Role of the Collective Bargaining System," FAOS. University of Copenhagen, September 2005, s. 9.

⁸⁶ WILTHAGEN, TROS; **Concept**, s. 170.

⁸⁷ A. k.; s. 170.

⁸⁸ Ton WILTHAGEN, Martijn van VELZEN; "The Road towards Adaptability, Flexibility and Security," Tilburg University External Research Discussion Paper. September 2004, s. 2.

⁸⁹ ANDERSEN, MAILAND; s. 9.

⁹⁰ WILTHAGEN, TROS; **Concept**, s. 170.

amacıyla geçici iş sözleşmeleriyle kısmi süreli işlerde çalıştıkları ve geçici işlerde çalışanların genellikle 25 yaşından küçük gençler ve 65 yaşından büyük yaşlılar olduğu belirtilmiştir⁹¹.

Güvenceli esneklik politika ve uygulamaları, yalnızca işgücü piyasası içinde çalışmakla kalmayıp aynı zamanda iş dışında eğitim-öğretimine devam etmek durumunda olan gençlere, evdeki sorumluluklarını yerine getirmek zorunda olan kadınlara veya emekli olmuş fakat çalışma gücünde olan yaşlılara istihdam olanağı ve bu anlamda belirli düzeylerde güvence koşulları sağlamayı amaçlamaktadır.

3. Sosyal Tarafların Katılımı

Esneklik ve güvence arasındaki dengeye ilişkin karşılaştırmalı çalışmalarda, güvenceli esneklik konusunda görevler üstlenmiş olan sosyal tarafların önemine odaklanılmalıdır. Ancak, sosyal tarafların üstlendikleri rolün pek çok ülkede hala yetersiz olduğu kabul edilmelidir. Bu yetersizlik, çok sayıda çok işveren ve hükümet tarafından rapor edilmiştir⁹².

Başarılı bir güvenceli esneklik stratejisi için sosyal diyalogun önemini büyüktür. Bu bağlamda Konsey, sosyal diyalog ve toplu pazarlıklar yoluyla güvenceli esneklik politikalarının yürütülmesi ve tasarlanmasında sosyal tarafların katılımı vurgulanmaktadır. Avrupa sosyal diyalogu, güvenceli esneklik ilkeleri çerçevesinde mutabakatın oluşturulmasına katkı sağlamaktadır⁹³. Bu boyutuyla düşünüldüğünde, güvenceli esnekliğe ilişkin ilkelerin oluşturulması ve geliştirilmesinde sosyal tarafların önemli bir roller üstlendikleri görülmektedir.

Bu bağlamda üye ülkeler ve sosyal taraflar, güvenceli esneklik konusunda temel ilkeleri geliştirmek için araştırma yapmakla yükümlü tutulmuşlardır. Bu

⁹¹ EUROFOUND; Working Conditions in Atypical Work. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, February 2006, s. 2.

⁹² WILTHAGEN, TROS; **Concept**, s. 182–183.

⁹³ EUROPEAN COMMISSION; **Industrial** Relations in Europe 2008. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Luxembourg, 2009, s. 103.

nedenle hem çalışanların, hem de işverenlerin ortak kazanımlar elde etmesinin ve çalışanlar ile işverenlerin eşit yararlar sağlaması için sosyal taraflar, güvenceli esneklik kavramını benimsemelidirler. Sosyal taraflar, iş kanunu ve sözleşme düzenlemeleri, verimli ve kaliteli aktif işgücü piyasası politikaları, yaşam boyu öğrenme stratejileri ve yeterli ve sürdürülebilir sosyal koruma sistemleri başlıkları altında Komisyon tarafından önerilmiş olan güvenceli esneklik ilkelerinin bütünsel ve dengeli bir yaklaşım için gerekli olduğunu kabul etmektedir⁹⁴.

Avrupa sosyal tarafları üye ülkelerden çeşitli güvenceli esneklik girişimlerinin gerçek ve etkili bir şekilde yerine getirilmesi için çabaların artırılmasını talep etmekte ve yasa tasarılarının yaratılması ve yürütülmesi amacıyla üye ülkelerin ulusal temsilcilerinin aktif katılımını önermektedirler⁹⁵.

Bu bağlamda sosyal taraflar, istihdam alanındaki faaliyetlere dahil olmak için öncelikler belirleyecekler ve zayıf çalışan gruplarının işgücü piyasasına dahil edilmesi ve yaşam boyu öğrenme konularında özerk bir yapısal anlaşma için müzakerede bulunacaklardır⁹⁶.

4. Refah Seviyesi

Refah sistemleri, iki farklı sınıflandırma bağlamında ele alınmaktadır. Bir yaklaşıma göre refah sistemleri, liberal refah sistemi, muhafazakar–korporatist refah sistemi ve sosyal demokrat refah sistemi olmak üzere üç sistem bağlamında incelenmektedir⁹⁷.

Bir diğer yaklaşıma göre refah sistemleri ise, Kuzey Modeli, Anglo–Sakson Model, Kıta Modeli ve Akdeniz Modeli olmak üzere dört model bağlamında ele

⁹⁴ A. k.; s. 104.

⁹⁵ A. k.; s. 104.

⁹⁶ A. k.; s. 104.

⁹⁷ Gosta ESPING–ANDERSEN; “The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton University Press, New Jersey, 1990, s. 26–33.

alınmaktadır⁹⁸. Bu sınıflandırma daha çok Avrupa ülkeleri açısından yapılmaktadır. AB.'ne üye ülkeleri, ekonomik ve sosyal koşullarına göre belirli bir sistematik altında ele almak amacıyla geliştirilmiştir. AB.'nin son genişleme sürecinden sonra bu dört modele, Doğu Avrupa Modeli de eklenmiş ve dolayısıyla AB. açısından beş farklı refah modeli söz konusu olmuştur.

Güvenceli esneklik kavramının tanımlandığı kısımda, güvenceli esnekliğe ilişkin matrisin on altı farklı kombinasyonu içerdiği ifade edilmiştir. Buna göre her ülke, söz konusu on altı farklı kombinasyon içerisinde kendi refah sistemlerine uygun olanı seçecektir⁹⁹.

Esneklik ve güvence arasında sağlanacak en iyi denge, ülkelerin kendi ekonomik, sosyal ve kurumsal koşullarına göre değişkenlik göstermektedir. Bu nedenle her bir ülke, esneklik ve güvence arasında kendi koşullarına en iyi uyumu sağlayan bir veya birden fazla kombinasyonu benimsemektedir.

5. Özgünlük

Her bir ülke, sahip olduğu refah seviyesi ve benimsediği refah sistemine göre güvenceli esneklik politikaları oluşturmakta ve sürdürmektedir. Bu bağlamda her bir ülke, sahip olduğu ekonomik ve sosyal yapı uyarınca benimseyeceği güvenceli esneklik politikalarını kendisi belirlemektedir.

Güvenceli esneklik politika ve uygulamalarının özgün olması, bu politika ve uygulamaların her bir ülkenin kendi tercihlerine bırakılmış olmasını ifade etmektedir. AB.'ne üye ülkelerde güvenceli esnekliğin yasal boyutu olan iş kanunları ve sosyal güvenlik kanunlarının birbirine benzer görünmesine karşılık, sözü edilen kanunlar temelde ülkelerin sahip oldukları ekonomik ve kurumsal yapıya göre farklılıklar taşımaktadır.

⁹⁸ Tito BOERI; "Does Europe Need a Harmonised Social Policy?," (İçinde) Competition of Regions and Integration in EMU. 30th Economics Conference, Oesterreichische Nationalbank, Vienna, 2002, s. 56-57.

⁹⁹ GÜNDOĞAN; s: 25.

Komisyon'un düşüncesi de bu doğrultudadır. Bu anlamda, güvenceli esnekliğe ilişkin reformlar bir ülkeden alınıp diğerinde aynen uygulanmamaktadır. Bunun sonucu olarak, tek bir amaca ulaşmak amaçlansa dahi her bir ülkenin başlangıç noktası, gereklilikleri ve amaçları değişiklik göstermektedir¹⁰⁰.

6. Finansal Boyutu

Günümüzde küreselleşme süreciyle birlikte hız kazanan ekonomik değişimler ve işgücü piyasası değişimleri, çalışanların tüm kariyerleri boyunca farklı işler arasında daha sık geçişler yapmalarına yol açmaktadır. Bu durum, çalışanların işler arasında geçiş yaptıkları dönemlerde, kısa bir süreliğine dahi olsa, işsizlikle karşılaşmaları nedeniyle işsizlik yardımlarına başvurulmasını gerektirmektedir.

İşsizlik yardımlarının geliştiği ve bu yardımların cömert biçimde dağıtıldığı ülkelerde, hak ve görev ilkelerinin kullanımı sistemi maliyet etkin¹⁰¹ hale getirmeye katkıda bulunmalıdır. Buna karşılık, yardım sistemleri daha az gelişmiş olan ülkelerde, kamu otoriteleri kamu kaynaklarını güvenceli esneklik politikalarını geliştirmeye yöneltmeyi düşünebilmekte ve bazı ek maliyetleri artan vergilendirme ya da sosyal destekler aracılığıyla farklı kaynaklar arasında dağıtabilmektedir¹⁰².

Bununla birlikte, güvenceli esnekliğin finansal maliyetlerinin belirlenmesi gerekmektedir. Güvenceli esneklik politikaları, birtakım bütçesel maliyetlere sahiptir, dolayısıyla finansal politikalara sahip olmalıdır. Bazı ülkelerde, güvenceli esnekliğe ilişkin harcamalar oldukça yeterlidir, ancak özellikle yaşam boyu öğrenme ve aktif işgücü piyasası politikalarının yapısı geliştirilerek etkililiği artırılmalıdır. Diğer ülkelerde, en azından kısa dönemde fazladan kaynaklara ve kamu ve özel sektör harcamalarının artırılmasına açıkça gerek duyulmakta, bununla birlikte bu fazladan kaynaklar zorunlu olarak daha fazla kamu harcamasından gelmemekte; aynı zamanda işletmeler, bireyler ve kamu bütçeleri arasında maliyetlerin adil

¹⁰⁰ Ilaria MASELLI; "Labour Market Policy in Italy: A Case of Europeanization?," Prima Conferenza ESPAnet Italia: Le Politiche Sociali in Italia Nello Scenario Europeo. Ancona 6–8 November 2008, s. 7.

¹⁰¹ Maliyet etkin: Bir iş için yatırılacak paranın en yüksek geliri sağlayacak şekilde planlanmasıdır.

¹⁰² EUROPEAN COMMISSION; **Towards**, s. 24.

dağıtımından ve kamu harcamalarının politika önceliklerine kaydırılmasından gelmektedir¹⁰³.

III. GÜVENCELİ ESNEKLİĞİN GEREKÇELERİ

Esneklik ve güvence koşullarıyla birlikte sosyal güvenlik reformlarını da içeren güvenceli esneklik uygulamalarının gerekçesi, esasen küreselleşmenin bir sonucu olan işgücü piyasasında yaşanan değişimlerle ilgilidir.

Küreselleşme sonucu ortaya çıkan işgücü piyasası değişimlerinin güvenceli esnekliğe gerekçe oluşturan birtakım sebepleri söz konusudur. Bunlardan ilki, küresel ticaretin ve yatırımların, serbest piyasa uygulamaları ve artan küresel rekabet sonucu büyük değişime uğramasıdır. İkinci sebep ise, yine, küresel ticaretin ve yatırımların, çokuluslu şirket bünyesi içinde değer zincirinin uluslararası boyutta bölümlenmesine bağlı olarak nitelik değiştirmesidir¹⁰⁴. Bu açıdan bakıldığında, çokuluslu şirketler aracılığıyla ticaretin ve yatırımın konu ve koşullarının ulusal sınırların ötesine taşınması beraberinde işgücü piyasasının uygulama, yapı ve koşullarını da değiştirmektedir.

Güvenceli esneklik uygulamalarının gerekçesini oluşturan işgücü piyasası değişimleri, atipik istihdam biçimlerindeki artış, istihdamın kutuplaşması, işsizliğin artması, kadınların istihdama katılım oranlarındaki artış ve mesleki yapılardaki değişim açılarından ele alınacaktır.

A. Atipik İstihdam Biçimleri

İşgücü piyasasında değişen uygulama, yapı ve koşullar küreselleşmenin doğurduğu esneklik uygulamaları ile ifade edilmektedir. Bu bağlamda günümüzde, geleneksel çalışma düzeninden farklı olarak, işletmelerde sözleşmeler, görevler,

¹⁰³ A. k.; s. 24.

¹⁰⁴ Dalia MARTIN; "The New Corporation in Europe," Bruegel Policy Brief. Iss. 07, September 2008, s. 2.

çalışma zamanı, çalışma süresi ve mekanı açısından esnek uygulamalarla, bir diğer deyişle atipik istihdam biçimleriyle, yaygın bir şekilde karşılaşılmaktadır¹⁰⁵.

Yaygın olarak, kısmi süreli ve geçici çalışmaları içeren atipik istihdam biçimleri üç farklı nedene dayanarak talep edilmektedir. Bu nedenlerden ilki, özellikle çalışma hayatı ile özel hayata ilişkin sorumlulukları bütünleştirmek ve ekonomik bağımsızlık kazanmak adına kadınlar tarafından tercih edilen bireysel seçimleri yansıtmaktadır. Atipik istihdam biçimlerinin tercih edilmesindeki ikinci neden, işgücü piyasasına girmek isteyip de henüz iş hayatına ilişkin deneyimi olmayan gençler tarafından da talep edilmektedir. Atipik istihdam biçimlerinin talep edilmesinin ardındaki üçüncü neden ise, işgücü maliyetlerini azaltma ve talepteki değişimlere uyum sağlama yoluyla işgücü piyasasında daha fazla esneklik yaratmak için firmalar üzerinde baskı yaratan yoğun rekabet ortamından kaynaklanmaktadır¹⁰⁶.

Çalışma ilişkilerinin esnekleşmesi olarak ifade edilen atipik istihdam biçimleri hem küreselleşme süreciyle ortaya çıkan yeni teknolojilerin üretim süreci üzerindeki etkisi, hem de işverenin uyguladığı yönetim stratejilerinin bir sonucudur. Birçok gelişmekte olan ülkede, atipik istihdam şekilleri, herhangi bir yazılı sözleşmeye dayanmayan veya sosyal güvenlik şemsiyesi altında olmayan korunmasız istihdam şeklini almaktadır.

Bu bağlamda kimi bakış açılarına göre güvenceli esneklik uygulamaları, atipik istihdam biçimlerinin sözü edilen “korunmasızlığını” ortadan kaldırmak üzere geliştirilmiş uygulamalardır. Güvenceli esneklik kavramının içerdiği “güvence boyutu”, atipik istihdam biçimlerinin olumsuz etkilerini azaltıcı unsurlar içermektedir. Ancak bunun yanında, kimi görüşler uyarınca güvenceli esneklik uygulamaları, atipik istihdam biçimlerinin içerdiği daha fazla esneklik ve güvenceden yoksunluk unsurlarını artırarak işgücü piyasasında daha fazla korunmasızlığa yol açmaktadır.

¹⁰⁵ Tamer BOLAT, Oya AYTEMİZ SEYMEN, Oya İnci BOLAT; “Örgütlerde Esnek Çalışma Uygulamaları ve Buna İlişkin Olarak 4857 Sayılı İş Kanununda Getirilen Düzenlemelerin İncelenmesi,” Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi. C. 8, Sa. 1, 2006, s. 1.

¹⁰⁶ Hedva SARFATI; “Interactions Between Major Labour Market Changes and Social Protection Reform,” ETUI–REHS Discussion Paper. November 1999, s. 11.

B. İstihdamın Kutuplaşması

Küreselleşen piyasa, sermaye ve şirketlerin yarattıkları üretim ağı kaçınılmaz olarak işgücü piyasasını da küreselleştirmekte ve dolayısıyla istihdamın yapısında değişimlere yol açmaktadır. Sermaye ve uluslararası işletme için herhangi bir ülkeye ait bir işgücü piyasası ve onun getirdiği koşul ve sınırlamalar önem taşımamaktadır. Çünkü günümüzde uluslararası işletmenin küresel çapta bir işgücü kullanımı söz konusudur.

İşgücünün kutuplaşması esasen, işgücünün nitelikli-niteliksiz, örgütlü-örgütsüz gibi ayrımları dışında, daha derin bir ayırım içine girmesi anlamında kullanılmaktadır. Günümüzde yaşanan, işgücünün küresel, bölgesel ve ulusal düzeyde iki kutba doğru itilmesi anlamını taşımaktadır. İşgücünün bu bölünmesi, dünyada küçük ve elit bir işgücü için koşullar gelişirken, büyük bir kesimin istihdam dışı kalmaya mahkum olması gibi daha derin bir bölünmedir¹⁰⁷.

Bu bölünme, işgücü piyasasının, birbirinden farklı işlerin bulunduğu ve farklı çalışan gruplarının istihdam edildiği birincil ve ikincil işgücü piyasalarından oluştuğu temeline dayanmaktadır. Bu yaklaşım içerisinde, birincil piyasalar, istihdamın sürekli olduğu, yaratıcı ve çalışanın inisiyatifini gerektiren işlerin bulunduğu, ücretlerin yüksek olduğu, çalışma koşullarının iyi olduğu ve iş güvencesinin bulunduğu piyasalardır. İkincil işgücü piyasası ise; az tecrübe gerektiren işlerin bulunduğu, vasıfsız işgücünün çalıştığı, statünün ve ücretlerin düşük olduğu, yükselme fırsatının pek bulunmadığı, çalışma koşullarının uygun olmadığı ve istihdam şartlarının olumsuz olduğu piyasalar olarak tanımlanmaktadır¹⁰⁸.

Bu bağlamda, işgücünün kutuplaşması gerekçesiyle güvenceli esneklik uygulamalarının yoğunluk kazanması daha çok ikincil işgücü piyasasındakiler için söz konusu olmaktadır. Çünkü, ikincil işgücü piyasası içerisinde yer alan çalışanlar, mesleki anlamda eğitime, güvence koşullarına ve sosyal güvenlik kapsamına

¹⁰⁷ Meryem KORAY; Sosyal Politika. Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000, s. 167-168.

¹⁰⁸ Yücel UYANIK, "Dualist (İkili) İşgücü Piyasası Teorisi," Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi. C. 1, Sa.3, 1999, s. 1-2.

girmeye daha fazla ihtiyaç duymaktadırlar. Ancak bu noktada, iki farklı düşünce ortaya çıkmaktadır.

Bu düşüncelerden ilki, güvenceli esneklik uygulamalarının güvence koşullarına daha fazla ihtiyaç duyan ikincil işgücü piyasası içerisinde istihdam edilen çalışanların güvencesizliğini artıracak yönündeki düşüncedir. Bu bağlamda, iş, istihdam ve gelir güvenceleri ile sosyal güvenlik uygulamalarının dışında kalan ikincil işgücü piyasası içerisindeki çalışanlar daha güvencesiz bir ortamda istihdam edileceklerdir.

Bunun yanında, ikincil işgücü piyasası içerisinde yer alan çalışanların güvenceli esneklik uygulamaları sayesinde hem esneklik, hem de güvence koşullarından eş zamanlı olarak yararlanabilecekleri ifade edilmektedir. Bu açıdan, güvenceli esneklik uygulamalarına tabi olarak istihdam edilen ikincil işgücü piyasası çalışanları, hem esnek çalışma biçimleri ile istihdam edilecekler, hem de güvence koşullarında yararlanabileceklerdir.

C. İşsizlik

Atipik istihdam biçimlerindeki artışın yanı sıra, AB.'ne üye pek çok ülkede ekonomik ve sosyal dışlanma ile sonuçlanan yüksek ve sürekli nitelikte işsizlik gözlenmektedir¹⁰⁹. Bu bağlamda, işsizliğin yüksek oranlara ulaşması ve işsizlik oranının, genelde, artış göstermesi güvenceli esneklik uygulamalarının başlıca gerekçesi olarak belirtilebilmektedir. Çünkü, bir yaklaşıma göre, güvenceli esneklik uygulamalarıyla birlikte, daha fazla kişiye istihdam sağlanmakta ve bu anlamda işsizliği azaltıcı etkisini göstermektedir.

Buna karşılık bir diğer yaklaşıma göre ise, güvenceli esneklik uygulamaları, istihdamda güvencesizliğe sebep olduğu için, işsizliği artırıcı bir potansiyel de taşımaktadır. Bu bağlamda, belirli süreli iş sözleşmeleri olmak üzere birçok esnek

¹⁰⁹ SARFATI; s. 11.

istihdam biçimi işsizlik sorununa köklü bir çözüm üretememektedir¹¹⁰. Örneğin “kısmi süreli çalışan” kavramı diğer taraftan bakıldığında “kısmi süreli işsiz” kavramını da beraberinde getirmektedir. Kısmi süreli işlerde çalışan aynı zamanda kısmi süreyle işsiz kalmaktadır¹¹¹.

Bu bağlamda, uygulamada iyi olan güvenceli esneklik politikaları, herhangi vatandaşların bir zamanda olası işler için daha fazla kaynağa sahip olmalarını sağlamaktadır. Bunun yanında çalışanlar, olası işverenlerine daha fazla verimlilik ve daha fazla beceri sunabileceklerini kanıtlayabildikleri için daha fazla istihdam edilebilir olmaktadır. Toplum için, işgücü piyasasını daha esnek ve daha güvenceli hale getirmek için önceden önlem almak, işsizliğin, sağlığın bozulmasının ve sosyal dışlanmanın uzun dönemli maliyetlerini azaltacaktır¹¹²

D. Kadınların İstihdama Katılımındaki Artış

Güvenceli esneklik uygulamalarının gerekçesi olan işsizliğin yanında bir diğer gerekçe, kadınların istihdama katılımlarının artış göstermesidir¹¹³. Çalışan kadınların, tarihsel süreç içinde “ücretsiz aile çalışanı olmaktan” bu sektördeki parçalanmalara paralel olarak sanayi sektöründe ucuz çalışana daha sonrada hizmetler sektöründe erkeklere nazaran daha düşük ücret ödenen meslek ve iş kollarına geçtiği görülmektedir. Hem Avrupa ülkelerinde hem de Türkiye’de II. Dünya Savaşından sonra hizmet ve kamu sektörünün büyümesi kadın işgücü oranını önemli ölçüde yükseltmiştir¹¹⁴.

Bunun yanında, esnek çalışma biçimlerinin artış göstermesi de kadınların işgücüne katılımını artırmaktadır. Dolayısıyla kadınların hem işgücüne katılımını

¹¹⁰ Nilgün TUNÇCAN ONGAN; “Esneklik Yaklaşımının İstihdam Hacmi Açısından Değerlendirilmesi,” Çalışma ve Toplum Dergisi. Sa; 3, 2004, s. 127.

¹¹¹ Klaus Peter KISKER; “Towards the 21st Century: Unemployment And New Dimensions in Industrial Relations,” (İçinde) Küreselleşme, Rekabet Gücü ve Endüstri İlişkilerinde Dönüşüm. (Çev. Ahmet Selamoğlu), V. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi, Kamu–İş Eğitim Yayınları, Ankara, 1998, s. 18.

¹¹² EUROPEAN COMMISSION; **Towards**, s.25.

¹¹³ SARFATI.; s. 11.

¹¹⁴ Özlem OĞUZ; Türkiye’de Çalışma Hayatında Esnek Çalışma. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas, 2007, s. 96.

artıran, hem de onlara güvence sağlayan uygulamalara duyulan ihtiyaç artmaktadır. Bu ihtiyaç ise, güvenceli esneklik uygulamalarını ortaya çıkarmaktadır. Bu doğrultuda, kadınların güvenceli esneklik uygulamalarının getirdiği esnek çalışma biçimlerine tabi olarak çalışmalarıyla birlikte güvence koşullarından yararlanmaları da söz konusu olmaktadır. Sözü edilen gelişmelere rağmen, genel anlamda, kadınlar çalışma yaşamında erkeklere nazaran daha dezavantajlı durum olduklarını belirtmek gerekmektedir.

E. İstihdamın Sektörel Dağılımında Değişim

Sanayi toplumunun gelişmesiyle birlikte tarım sektörünün istihdamdaki payının çok büyük ölçüde gerilediği ve imalat sektörünün payının toplam üretimde olduğu gibi istihdam içinde de arttığı bilinmektedir¹¹⁵. Ancak, küreselleşme süreciyle birlikte yaşanan dönüşümde bu yapı değişime uğramıştır. Küreselleşme süreci, tüm sektörler üzerinde aynı etkiye sahip değildir. Küreselleşme sürecinde istihdamın sektörel dağılımında yaşanan değişimin önemli bir boyutu hangi sektörlerin ve büyüme stratejilerinin ülkelerin gelişmesinde rol oynadığı konusudur. Dünya ticaretinde bilgi, iletişim ve ulaşım teknolojileri egemen olmakta, küresel dünya ticareti gelişmektedir. Ticaretin gelişimi ile dikkat çeken bir konu da hizmet ekonomilerinin yükselişi olmuştur¹¹⁶.

Tablo 2, istihdamın sektörel değişimini ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, istihdamın tarım, sanayi ve hizmetler sektörlerindeki dağılımını farklı yıllar ve bölgeler açısından göstermektedir.

¹¹⁵ Veysel BOZKURT, Enformasyon Toplumu ve Türkiye: İşin Örgütlenmesinde ve İşgücünde Yapısal Değişmeler. Sistem Yayıncılık, İstanbul, 1996, s. 116.

¹¹⁶ YALINPALA, s. 291.

Tablo 2: İstihdamın Sektörel Dağılımı

Yıl	1998	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TARIM							
Dünya	40.8	38.7	37.5	36.5	35.5	34.4	33.5
Gelişmiş ekonomiler ve AB.	5.8	4.6	4.3	4.2	4.0	3.9	3.7
AB.-27	7.9	6.9	6.5	6.5	6.3	6.2	-
AB.-25	6.1	5.2	5.0	5.0	4.9	4.8	-
AB.-15	4.6	3.9	3.8	3.7	3.6	3.5	-
Türkiye	40.8	37.4	34.0	29.5	27.3	-	23.7
SANAYİ							
Dünya	21.1	20.7	21.1	21.5	22.1	22.7	23.2
Gelişmiş Ekonomiler ve AB.	27.9	25.6	25.3	25.0	25.0	25.0	25.1
AB.-27	27.5	25.6	25.3	25.1	24.9	24.8	-
AB.-25	27.3	25.4	25.1	24.8	24.6	24.6	-
AB.-15	26.6	24.5	24.2	23.9	23.6	23.5	-
Türkiye	23.6	17.3	18.3	19.4	19.7	-	21.0
HİZMETLER							
Dünya	38.1	40.7	41.5	41.9	42.4	42.9	43.3
Gelişmiş ekonomiler ve AB.	66.3	69.8	70.4	70.8	70.9	71.1	71.2
AB.-27	64.7	67.5	68.1	68.5	68.8	68.9	-
AB.-25	66.5	69.4	69.9	70.2	70.5	70.7	-
AB.-15	68.8	71.5	72.1	72.4	72.8	72.9	-
Türkiye	35.8	45.1	47.7	51.1	53.0	-	49.5

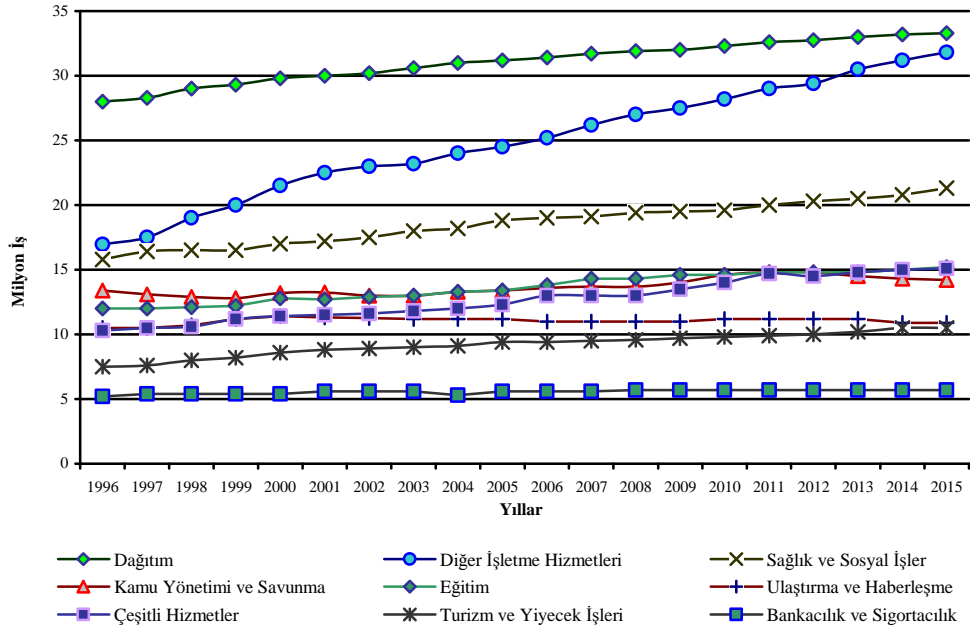
Not: - = veri bulunamadı

Kaynak: ILO; Global Employment Trends 2009. International Labour Office (ILO), Geneva, January 2009, s. 31.; European Commission; Employment in Europe 2008. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Belgium, 2008, s. 218, 220, 222.

Tablodan da anlaşılacağı üzere, daha çok gelişmiş ülkelerde yaşanmaktadır. Küreselleşme sürecinin hızlanması ile birlikte gelişmiş ülkelerde imalat sanayi istihdamında önemli daralmaların olduğu gözlenmektedir. İstihdamın yapısında sektörel anlamda böyle bir değişimin ortaya çıkması daha çok yeni teknolojilerle ilgilidir. Hizmetler sektöründe, imalat ve tarım sektörüne oranla sermaye yoğunluğunun daha az, verimliliğin düşük ve işgücü maliyetlerinin yüksek olması yeni teknolojilerden daha fazla yararlanılmasına yol açmaktadır.

Şekil 2’de istihdamın sektörel yapısındaki değişme sonucu öne çıkan hizmetler sektörünün 1996 yılından 2015 yılına kadar nasıl bir eğilim sergileyebileceği gösterilmektedir.

Şekil 2: 2015 Yılına Kadar Hizmetler Sektöründe İstihdam Eğilimleri (AB-25)



Kaynak: EUROPEAN COMMISSION; New Skills for New Jobs: Anticipating and Matching Labour Market and Skills Needs. Directorate General for Education and Culture, Belgium, 2009, s. 15.

Bu anlamda, 1996–2015 yılları aralığında kamu yönetimi ve savunma, ulaşım ve iletişim, eğitim ve çeşitli hizmetler olarak sınıflandırılmış olan hizmetlerinde yaratılan işler birbirlerine çok sayıda gerçekleşeceği ve büyüme eğilimlerinin hemen hemen sabit bir oranda kalacağı öngörülmektedir. Bunun yanı sıra, en fazla işin diğer işletme hizmetleri olarak sınıflandırılmış hizmetlerde yaratılacağı ve bu hizmetlerin yükselme eğiliminde olacağı da ifade edilmektedir. Buna karşılık, bankacılık ve sigortacılık hizmetlerinin, en az işlerin yaratıldığı hizmetler olarak kalmaya devam edeceği ve bu hizmetlerin gelişme eğiliminin sabit bir düzeyde kalacağı da görülmektedir. Otelcilik ve yemek servisi hizmetlerinde ise, yıllara yaygın biçimde yaratılan iş sayısında artış olacağı anlaşılmaktadır.

Hizmet ekonomilerinin yaygınlaşması ve yeni teknolojilerden daha fazla yararlanılması, kutuplaşan işgücünün çalışma koşulları açısından farklılıklar yaratmaktadır. Bu noktada, güvenceli esneklik politika ve uygulamalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bundan da anlaşılacağı üzere, güvenceli esnekliğin gerekçelerinden birinin istihdamın sektörel dağılımındaki değişim olduğunu göstermektedir.

Yukarıda da sözü edilen, kendi içerisinde kutuplaşan işgücünün çalışma ve güvence koşulları arasında ortaya çıkan, farklılık özellikle sayısal esneklik dahilinde istihdam edilen ikincil işgücü piyasası içerisinde yer alan çalışanlar için önem taşımaktadır. Çünkü, hizmet sektöründe de olsa, görece düşük niteliklere sahip çalışanlar düşük ücret ve güvence koşullarında istihdam edilmekte ve talepteki değişimler doğrultusunda işe alınıp işlerine son verilmektedir.

Bu bağlamda, güvenceli esneklik uygulamaları, ikincil işgücü piyasası dahilinde olanların çalışma koşullarını iyileştirme yanında, onlara güvence koşullarından ve mesleki eğitim gibi fırsatlardan yararlanmalarını sağlamaktadır. Bu durum, güvenceli esnekliğe yönelik olumlu görüşü ifade etmektedir. Ancak bunun yanında, güvenceli esnekliğe karşı olumsuz bir bakış açısı da söz konusudur. Bu bağlamda, güvenceli esneklik uygulamalarının, sözü edilen ikincil işgücü piyasası içerisinde yer alan çalışanların çalışma koşullarında gerilemeye ve onların iş, istihdam, gelir ve bütünleştirme güvencesi koşullarından yararlanamamalarına yol açtığı savunulmaktadır.

F. Mesleki Yapılarda Değişim

Yukarıda sözü edilenlerin yanında güvenceli esnekliğin bir diğer gerekçesi, mesleki yapılardaki değişimdir. Mesleki yapılardaki değişim ise, üç temel gelişmeye dayanmaktadır. Bunlardan ilki, hizmetler sektörünün ekonomik yapı içinde birincil sektör haline gelmesidir. Söz konusu sektör, düşük ücretli ve az beceri gerektiren işlerden ve çoğunlukla kısmi süreli ve geçici ya da belirli aralıklarla yapılan çalışma biçimlerinden, aynı zamanda az oranda da olsa, yüksek ücretlerin kazanıldığı fazla beceri gerektiren işlerden oluşmaktadır. İkinci gelişme, organizasyon yapılarında değişimle sonuçlanan bilgi teknolojilerindeki hızlı gelişme ve yayılmadır. Üçüncü ve son gelişme ise, küçük ve orta ölçekli işletmelerin artan önemidir¹¹⁷.

Çeşitli bakış açılarına göre, söz konusu gelişmelerle değişen mesleki yapılar güvenceli esneklik uygulamalarını gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda, ekonomik

¹¹⁷ A. k.; s. 11.

yapıda hizmetler sektörüne olan eğilimin artması, bilgi teknolojilerindeki gelişme ve küçük ve orta ölçekli işletmelerin üretimde artan rolü nedeniyle esnek çalışmaya olan talebin artmasının yanında, güvence koşullarına sahip olma isteği güvenceli esneklik uygulamalarını beraberinde getirmektedir.

IV. AVRUPA'DA GÜVENCELİ ESNEKLİK UYGULAMALARI

Güvenceli esneklik kavramı, özellikle son 15 yıldır Avrupa işgücü piyasası reformlarının en önemli konusu haline gelmiştir. Güvenceli esneklik kavramı, bir yandan işgücü piyasası esnekliği, diğer yandan sosyal güvenlik arasındaki uyumsuzluğun üstesinden gelinmesini sağlayacak bir formül olarak ortaya açıklanmaktadır. AB.'nde güvenceli esneklik kavramı, bir çıkış yolu olarak ifade edilmektedir¹¹⁸.

Güvenceli esnekliğin çıkış yolu olarak ifade edilmesinin sebebi, bir yanda yararlanmak için tam süreli çalışmaları gerekli kılan sosyal güvenlik sistemleri, diğer yanda esnek hale işgücü piyasalarının aynı anda varolmasıdır. Bu bağlamda güvenceli esneklik sosyal güvenlik sistemleri ile esneklik uygulamalarının ötesinde ve üzerinde politika tercihlerini gerektirmektedir.

Güvenceli esneklik, istihdam politikaları ve sosyal politikaların iş birliğine ve bütünleşmesine dayanmaktadır. Danimarka ve Hollanda, sosyal korumayı yok saymadan işgücü piyasasını daha etkin ve dinamik hale getirmenin yollarını aramışlar ve çözümü güvenceli esneklikte bulmuşlardır. Güvenceli esneklik, çoğunlukla Anglo-Sakson işgücü piyasalarında karşılaşılan esneklik ile güney Avrupa ülkelerini yansıtan katı iş güvencesi koşulları arasında bir "üçüncü yol" stratejisi olarak ifade edilmektedir¹¹⁹.

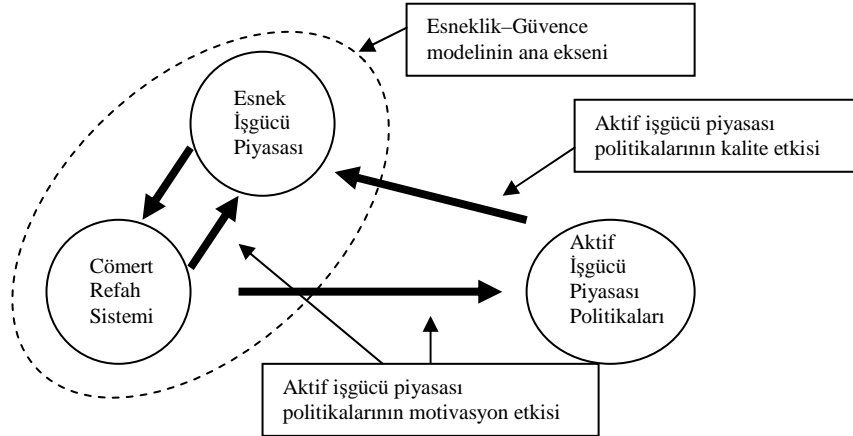
¹¹⁸ Elke VIEBROCK; "Flexicurity and Welfare Reform: A Review," Socio-Economic Review. February 2009, s. 1-2.

¹¹⁹ A. k.; s. 3.

Her bir ülkenin ekonomik ve sosyal politikaları ile sosyo-ekonomik koşulları aynı olmadığı için güvenceli esneklik için geçerli olabilecek tek bir tanım yapmak oldukça zordur.

Güvenceli esnekliğin en başarılı uygulandığı ve ihraç edildiği ülke, Danimarka'dır. Çünkü Danimarka yüksek dışsal sayısal esneklik, yüksek gelir güvencesi ve yüksek istihdam güvencesini bütünleştirmiştir. Danimarka'nın başarısı bu üç uygulamadan gelmektedir. Bu üç uygulamanın işleyişi aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.

Şekil 3: Danimarka Esneklik-Güvence Dengesi Modeli



Kaynak: BREDGAARD, LARSEN, MADSEN; s. 6

“Altın Üçgen” olarak adlandırılan Danimarka modelinin şekilde de gösterilen üç ayağı bulunmaktadır. Bunlardan ilki, sosyal taraflar arasındaki anlaşmalara dayanan esnek düzenlemelerdir. Modelin ikinci ayağı, işsizlik durumunda cömert destekler sunan sosyal güvenlik sistemidir. Modelin son ayağı ise, işsiz kalanlara eğitim olanakları sağlayarak onların yeni nitelikler kazanmalarına yardımcı olacak aktif işgücü piyasası politikalarıdır¹²⁰.

İspanya işgücü piyasasında çalışanların uyum yetenekleri, hareketliliği ve ücretleri konusunda daha fazla içsel esnekliğe gerek duyulmaktadır. Buna ek olarak, çalışanlar için özellikle aktif ve pasif işgücü piyasası politikaları, bir diğer ifadeyle

¹²⁰ GÜNDOĞAN; s. 31.

sosyal koruma programları, arasında en iyi dengenin sağlanması gerekmektedir. Slovenya’da ise işsizlik oranının düşmesine rağmen, uzun dönemli işsizlik oranı ve niteliksiz işsizlerin oranı yüksektir. Slovenya işgücü piyasasında yaşanan en büyük sorun, bir yanda oldukça yüksek düzeyde korunan işçiler ile diğer yanda neredeyse hiç korunmayan işçilerden oluşan katmanlaşmış bir işgücü piyasasının varlığıdır. 2006 yılında yapılan reformda işgücü piyasasındaki bu büyük farklılığın azaltılması için daha esnek bir işgücü piyasası ve daha adil bir sosyal güvenlik sistemine geçmek amaçlanmıştır¹²¹.

¹²¹ EUROPEAN COMMISSION; “Thematic Review Seminar: The Development of National Flexicurity Policies in Response to Labour Market Challenges,” Directorate-General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. 24 September 2008, s. 3.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA SOSYAL MODELLERİ BAĞLAMINDA GÜVENCELİ ESNEKLİĞE ULAŞMA YÖNTEMLERİ

Güvenceli esneklik uygulamalarının ortaya çıkardığı biçimlerin Avrupa sosyal modelleri (ASM.) çerçevesinde incelenmesi amacıyla temel refah sistemlerinde yaralanılabilmektedir. Sözü edilen ASM., ülkelerin bölgesel, ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yapıları göz önünde bulundurularak Akdeniz modeli, Kıta Avrupa'sı modeli, Anglo-Sakson model, Kuzey modeli ve Doğu Avrupa modeli olarak sınıflandırılmaktadır. Refah sistemleri ise, Korporatist-Muhafazakar refah sistemi, Liberal refah sistemi ve Sosyal Demokrat refah sistemi olmak üzere üç temel sistem bağlamında ele alınmaktadır.

Bu bağlamda, en genel ifadesiyle, İtalya, İspanya, Yunanistan ve Portekiz'in oluşturduğu model olan Akdeniz modeli ile Avusturya, Belçika, Fransa, Almanya ve Lüksemburg'un oluşturduğu model olan Kıta Avrupa'sı modeli Korporatist-Muhafazakar refah sistemi; İrlanda ve İngiltere'nin oluşturduğu model olan Anglo-Sakson modeli Liberal refah sistemi ve Danimarka, Finlandiya, İsveç, Norveç ve Hollanda'dan oluşan model olan Kuzey modeli Sosyal Demokrat refah sistemi ile ifade edilebilmektedir.

Sözü edilen bu üç refah sistemi kendi içlerinde bir takım temel niteliklere sahiptir. Bu bağlamda, Liberal refah sisteminde, piyasa mantığı hakimdir. Korporatist-Muhafazakar refah sistemi, sınıf ve statü farklılıklarını ön plana çıkaran yapısını korurken; Sosyal Demokrat refah sistemi sınıfsal farklılıkları azaltma temeline dayanmaktadır¹²².

¹²² Kate BRAITHWAITE; "The Influence of Three Different European Welfare States upon the Development of Rural Women's Groups: a Comparison of Sweden, Ireland and the United Kingdom," University of Newcastle Centre for Rural Economy, Working Paper 61. February 2001, s. 6.

I. AVRUPA SOSYAL MODELLERİ

En genel anlamıyla, Avrupa ekonomik ve sosyal modeli, geniş bir kamu sektörünün varlığı ile ifade edilmektedir. Kamu sektörünün varlığı, dünyanın diğer bölgelerine kıyasla, toplu faaliyetlere daha fazla ve bireysel faaliyetlere daha az harcama yapma isteğini göstermektedir. Bu durum, Avrupa uluslarının rekabet edebilirliğinde büyük rol oynamaktadır¹²³.

AB.'ne üye ülkeler, Avrupa Modeli ya da Sosyal Avrupa kavramları içerisinde ortak değerleri paylaşıyor olmalarına rağmen, her bir ülke esasen bir takım farklı refah sistemleri benimsemişlerdir. Bu anlamda düşünüldüğünde, temelde birtakım ortak değerleri benimsemiş ülkelerin her birinin farklı refah sistemleri ya da sosyal modelleri benimsemiş oldukları görülmektedir.

Sosyal modeller, bir anlamda, liberal, korporatist ve sosyal demokrat refah sistemlerini belirtmektedir. Ancak, bu çalışma bağlamında, birbirinden farklı beş sosyal politika modeli incelenecektir. Bu sosyal politika modelleri, Akdeniz Modeli, Kıta Modeli, Anglo-Sakson Modeli, Kuzey Modeli ve Doğu Avrupa Modeli olarak ifade edilmektedir.

A. Akdeniz Modeli

Akdeniz modeli olarak ifade edilen modelin kapsamına giren ülkeler, Avrupa'nın güney kesimlerini oluşturan Yunanistan, İtalya, İspanya ve Portekiz'dir. Söz konusu bu Akdeniz ülkeleri, emekli aylığı harcamalarına odaklanmışlardır. Bu modeli benimsemiş ülkelerin sosyal refah sistemleri, istihdamın korumasını ve erken emeklilik planlarını kullanmaktadır. Sendikaların sahip olduğu güçlü yapı, hukuki düzenlemelerle korunmaktadır. Bunun yanında, bu modelde en azından formel sektörde ücret yapısı toplu pazarlık ile sağlanmaktadır¹²⁴.

¹²³ Carlos Buhigas SCHUBERT, Hans MARTENS; "Introduction," (İçinde) The Nordic Model: A Recipe for European Success. (Eds. Carlos Buhigas Schubert, Hans Martens), European Policy Centre Working Paper, No. 20, Brussels, September 2005, s. 10.

¹²⁴ BOERI; s. 57.

İstihdam koruma mevzuatı, çalışanları işten çıkarılmaya karşı korurken; çalışanların işsiz kalması durumunda işsizlik yardımlarını da sağlamaktadır. Bu iki araç, benzer amaçları gerçekleştirmek için yaratıldığı için her ikisi arasında açık bir dengenin varlığı söz konusudur. Bu bağlamda, cömert işsizlik yardımları, işten çıkarılmayı engelleyen kısıtlamalara duyulan gerekliliği azaltmakta iken, buna karşılık, işsizlik yardımlarının düşük düzeyde kalması istihdamı koruyucu katı uygulamaları gerektirmektedir. Bu modelde, en azından sürekli çalışanlar için, katı istihdam koruma mevzuatı söz konusu iken; oldukça düşük düzeyde ve kapsamda işsizlik yardımları söz konusudur¹²⁵.

Akdeniz modelinin hakim olduğu ülkelerin işgücü piyasası politikalarında, herkes için iş bulmak ve işgücü piyasasına girebilmek temel amaçlardan biridir. Ancak aynı zamanda, geleneksel (kiliseler gibi) yardım hizmetleri ve aile dayanışması da söz konusudur. İşgücü piyasası tarım ağırlıklı, sosyal güvenlik uygulamaları yetersiz olsa da, bu ülkelerde bazıları için refah politikaları gelir kaynağı haline gelmektedir. Bu nedenle, refah politikaları da geçim ekonomisiyle uyum içerisinde olmaktadır. Kısacası, bu ülkelerde, refah devletinin kurumsal yapısı ve sosyal koşullar çok yetersizdir. Fakat buna karşılık, anayasalarında modern refah devleti doğrultusunda vaatler bulunmaktadır¹²⁶.

B. Kıta Avrupa'sı Modeli

Kıta modeli olarak da bilinen Kıta Avrupa'sı modeli, Avusturya, Belçika, Fransa, Almanya ve Lüksemburg'un oluşturduğu bir grup ülkeyi içermektedir. Kıta modeli, yaygın olarak, sigorta yardımlarına, işsizlik yardımlarına ve yaşlılık aylığı ödemelerine dayanmaktadır. Bismarck geleneğine benzer unsurlar taşımaktadır. Bu modelde, son 20–25 yıldır sendikalara üyelik azalmasına rağmen sendikaların varlığının ötesinde toplu pazarlık kapsamı genişlemektedir¹²⁷.

¹²⁵ SAPIR., s. 4.

¹²⁶ Stephan LEIBFRIED; "Towards a European Welfare State?," (İçinde) The Welfare State: S Reader. (Eds. Christopher Pierson, Francis Geoffrey Castles), Wiley–Blackwell Publishers Ltd, Oxford, 2000, s. 194.

¹²⁷ BOERI; s. 57.

Modelde, işsizlik sigortası ve yaşlılık sigortalarının varlığı söz konusudur ve istihdamı koruma oranı yüksektir. Model, teorik çerçevesi bağlamında yoksullukla mücadelede iyi bir modeldir; fakat uygulama açısından çok fazla etkili olduğu söylenememektedir¹²⁸.

Kıta Avrupa'sı ülkeleri, işgücü piyasasında aktif olmayan gruplar açısından daha fazla özendirici yaratma eğilimindedir. Düşük istihdam düzeylerine, artan şekilde, nispeten düşük verimlilik düzeyleri, düşük büyüme oranları ve yüksek işsizlik eklenmiştir. Kıta Avrupa'sı modeli, Anglo-Sakson modeli ile Kuzey modeli arasında bulunan ve her iki grubun belirli niteliklerini bünyesinde barındıran bir modeldir. Bu bağlamda, Kıta Avrupa'sı modeli, Anglo-Sakson modeli gibi kamu sektöründe düşük istihdam düzeylerine sahipken; Anglo-Sakson modeline karşılık düşük vergi yüküne sahiptir. Bununla birlikte, sosyal yardımlar ve sosyal harcamalar, Kuzey ülkeleriyle karşılaştırılabilir. Bu bağlamda, aktif işgücü piyasası politikalarına yönelik harcama Kuzey ülkelerindeki harcama düzeylerine yakındır¹²⁹.

Kıta Avrupa'sı modelinin hakimiyet gösterdiği ülkelerde refah stratejisi, sosyal sorunların karşılanması ve işgücü piyasasından ayrılmanın tazmin edilmesine yöneliktir. Bir başka ifadeyle, tazmin edici stratejiler, çalışma hakkının yerini almaktadır. Devletin sosyal demokrat modelde işveren olarak da oynadığı rol, burada tazmin edici role dönüşmektedir¹³⁰.

Kısaca, Kıta Avrupa'sı modeli, ekonomik ve toplumsal hayata yüksek oranda müdahale ve yüksek sosyal standartları içermektedir. Bu model, kamusal sosyal güvenlik sistemleri, sosyal korumada sınırlı piyasa etkisi, nispeten yüksek işsizlik yardımları ve emeklilik aylıkları, güçlü çalışan sendikaları, işten çıkarmaya karşı güçlü mevzuat yapısı, sosyal güvenlik sistemine yapılan mali yardımlara ek olarak ulusal gelirlerin yaklaşık % 30'u ile sosyal güvenliğe katkıda bulunma gibi

¹²⁸ Hilal DERİCİ; "Güvenceli Esneklik," TİSK.

(http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1450&id=77), s. 2.

¹²⁹ Anke HASSEL; "Liberalizing a Coordinated Market Economy: The Transformation of the German Welfare and Employment Regime," (İçinde) The Nordic Model: Solutions for Continental Europe's Problems?. (Organizers: Jon Erik Dølvik and Andrew Martin), A Conference at the Center for European Studies, Harvard University, 9–10 May 2008, s. 2–3.

¹³⁰ LEIBFRIED; s. 191–192.

nitelikleriyle ifade edilmektedir. Bu modeli benimsemiş ülkelerde, ulaşım, sağlık korumaya, yerel yönetimlere ve işgücü piyasasına müdahale söz konusudur. Bu modelin görüldüğü ülkelerde, vergi oranları Anglo- Sakson modeli benimsemiş ülkelerin vergi oranlarından yaklaşık %10 daha fazla, büyüme oranları önemli derecede düşük ve işsizlik iki kat daha fazla oranda seyretmektedir¹³¹.

C. Anglo–Sakson Modeli

Anglo–Sakson modeli olarak ifade edilen model, Avrupa açısından düşünüldüğünde, İngiltere ve İrlanda'nın oluşturduğu grubu ifade etmektedir. Anglo–Sakson modeli, Beverigde geleneğine yakınlık göstermektedir. Bu model, büyük oranda son çare yardımlarına dayanmaktadır. Nakit transferleri, öncelikle çalışma çağındaki kişilere yönelik olmaktadır. İşsizlerin iş bulmasına yardımcı olan aktif önlem ve stratejiler söz konusudur. Bu model, zayıf sendikalar, ücretlerde (nispeten) yüksek eşitsizlik ve nispeten düşük ücretlerin söz konusu olduğu istihdam koşulları ile ifade edilmektedir¹³².

Anglo–Sakson modeli, liberal refah sistemini ifade etmesinden de anlaşılacağı üzere, piyasayı ön planda tutan bir modeldir. Bu modeli benimsemiş ülkelerin bütçelerinden işsizlik sigortasına ve iş bulma yardımlarına büyük oranda aktarım söz konusudur. Bu model, düşük düzeyde işsizlik, çalışan sendikalarının zayıf yapısı, düşük vergiler, sosyal güvenlik harcamalarına gayri safi milli hasıladan düşük düzeyde pay ayrılması ve güçlü büyüme gibi nitelikleriyle ifade edilmektedir¹³³.

Bunların yanında, düşük ücretli işlerin sayısı yüksektir. Normal istihdama yönelik ödemeler, etkinleştirici tedbirler, düşük derecede iş güvencesi söz konusudur. Model, iş yaratmada etkilidir, ancak yoksullukla savaşmadaki etkinliği tartışmalıdır¹³⁴.

¹³¹ Kurt Joachim LAUK; "The European Social Model: In Urgent Need of Redefinition," European View. Vol. 8, No. 1, June 2009, s. 4.

¹³² BOERI; s. 57.

¹³³ LAUK; s. 4.

¹³⁴ DERİCİ; s. 2.

Anglo–Sakson modelini benimsemiş ülkelerde refah devletinin ne işveren, ne de tazmin edici rolü vardır. Devlet, bireylerin işgücü piyasasına girebilmeleri açısından eğitim, özendirme ve nitelik geliştirme gibi faaliyetleri üstlense de, bunları daha çok bireysel sorumluluk ve zorunluluk olarak görmektedir. Bu ülkelerde sosyal hakların yaygın biçimde kurumsallaşması ve uygulanması da söz konusu değildir. Devlet, ancak son çare olarak tazmin edici bir rol üstlenmektedir¹³⁵.

D. Kuzey Modeli

Kuzey modeli olarak ifade edilen model, Avrupa'nın kuzeyinde yer alan Danimarka, Finlandiya, İsveç, Norveç ve Hollanda'nın oluşturduğu bir grup ülkeyi ifade etmektedir. Bu model, İskandinav ve Kıta modelleri arasında karma bir modeldir. Kuzey modeli, sosyal koruma harcamalarının ve genel refah seviyesinin en yüksek olduğu modeli ifade etmektedir. İşgücü piyasalarında yüksek mali müdahale söz konudur. İşyerlerinde sendikaların varlığı ve işsizlik yardımlarının düzenlenmesine ve uygulanmasına yaptıkları katkı ücret yapılarının baskı altında tutulmasını sağlamaktadır¹³⁶.

Kuzey modeli, pek çok kıyaslamada en iyi sosyo–ekonomik model olarak ifade edilmektedir. Özellikle günümüzde, AB.'nin tartıştığı güvenceli esneklik reformlarını uygulamaya geçiren ülkeler kuzey Avrupa ülkeleridir. Kuzey modeli, güçlü sendikal yapılara rağmen piyasa uygulamalarına da olumlu bakış açısına sahiptir. Bu modelde, sosyal güvence ve sürekli eğitim, mesleki eğitim ve iş bulma konusundaki yardım bağlamında devletin güçlü desteği ile bütünleşmiş düşük düzeyde işsizlik, yüksek büyüme oranı söz konusudur¹³⁷.

Sosyal sigortaya yönelik yüksek harcamalar ve yüksek vergiler söz konusudur. Bu modelde, düşük derecede iş güvencesi; buna karşılık yüksek derecede istihdam güvencesi sağlanmaktadır. Model, iş yaratmada ve yoksulluğu engelleme

¹³⁵ LEIBFRIED; s. 192–194.

¹³⁶ BOERI, s. 57.

¹³⁷ LAUK; s. 4.

konusunda başarılıdır¹³⁸. Bu bağlamda, Kuzey modeli, cömert ve kapsamlı işsizlik yardımları sağlamakta, fakat istihdamı koruyucu mevzuatın katılığı oldukça düşük düzeyde kalmaktadır.

İşgücü piyasası düzenlemeleri açısından Kuzey modelinde, yüksek düzeyde sendika üyeliği, merkezi anlaşmalar ve çok yönlü pazarlıklar, şirket düzeyinde geniş anlamda çalışan temsili söz konusudur. Kuzey modelinin çalışma şeklini anlamak için, çalışma hayatına ilişkin politikalar ile diğer temel politika alanları arasındaki etkileşimi unutmamak gerekmektedir. Bu bağlamda, kuzey modelinin dört temel dayanağı bulunmaktadır. Bunlardan ilki, temel gelir güvencesine, vergi finansmanına ve refah politikalarında çalışma yaklaşımına, hareketlilik ve düzenlemeye (güvenceli esneklik düzenlemelerine) katkıda bulunulmasıdır. Kuzey modelinin ikinci dayanağı, eğitim ve alt yapı kurumlarında geniş kamu hizmetleri, vatandaşlara ve şirketlere uygun koşulların sağlanmasını da içermesidir. Modelin üçüncü dayanağı, aktif işgücü piyasası politikaları ve eğitim koşullarının sağlanmasıdır. Kuzey modelinin son dayanağı ise, özellikle istihdamın, sosyal dağıtımın, yaşam ve çalışma koşullarının gelişimi için önemli olan makro ekonomik istikrar politikalarında genişletilmiş üç taraflı işbirliği içerisinde devletin üstlendiği roldür¹³⁹.

Kuzey modelinin, en önemli sosyo–ekonomik kararlara ilişkin siyasal, sosyal ve ekonomik düzenlemeler açısından, nispeten dengeli bir model olduğu ileri sürülmektedir. Sözü edilen bu sosyo–ekonomik kararlar, genellikle güçlü sosyal–demokrat partilerden oluşan hükümetler, güçlü temsile ve bağlılığa sahip sendikalar ve endüstriyel organizasyonlar tarafından görüşülmek suretiyle gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle, Kuzey toplumlarının örgütlenmeleri, temsil edilmeleri ve bağlılıklarını sürdürmeleri daha kolay olmaktadır¹⁴⁰.

¹³⁸ DERİCİ, s. 2.

¹³⁹ Jon Erik DØLVİK; “The Negotiated Nordic Labour Markets: From Bust to Boom,” (İçinde) The Nordic Model: Solutions for Continental Europe’s Problems?. (Organizers: Jon Erik Dølvik and Andrew Martin), A Conference at the Center for European Studies, Harvard University, 9–10 May 2008, s. 3.

¹⁴⁰ Gianfranco PASQUINO; “The Nordic Model and Italy: Introductory Notes for a Pre–Paper,” (İçinde) The Nordic Model: Solutions for Continental Europe’s Problems?. (Organizers: Jon Erik Dølvik and Andrew Martin), A Conference at the Center for European Studies, Harvard University, 9–10 May 2008, s. 1, 3.

D. Doğu Avrupa Modeli

1980'li yılların sonunda komünist rejimlerin çökmesiyle birlikte, komünist rejim içindeki ülkeler AB.'ne üyeliğe yönelmişlerdir. Berlin Duvarı'nın yıkılmasından birkaç yıl sonra, on komünist ülke AB.'ne katılım için başvuruda bulunmuştur. Yapılan görüşmeler ve uyumlaştırma çalışmalarının ardından, Mayıs 2004 tarihinde Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya ve Slovenya AB.'ne üye olmuştur. Diğer iki ülke olan Bulgaristan ve Romanya ise, 2007 yılında AB.'ne üye olmuştur. Bu genişlemeyle birlikte 15 olan AB. üye ülke sayısı 27'ye yükselmiştir¹⁴¹.

Doğu Avrupa modeli olarak ifade edilen model, esasen, geçiş ülkelerini ifade etmektedir. Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovenya, Slovakya, Letonya, Litvanya ve Bulgaristan'dan oluşan bir grup ülkeyi ifade etmektedir. Bu ülkeler, AB.'nin 2004 ve 2007 yıllarında gerçekleştirilen beşinci genişleme sürecinde AB.'ne üye olmuş ülkelerdir. AB. üyelikleri yeni sayılabileceği için ekonomik ve sosyal konularda henüz tam olarak AB. standartlarına ulaşamamışlardır.

Bu ülkelerin henüz AB. ekonomik ve sosyal koşullarına uyum sağlayamamasının yanında, doğu Avrupa ülkeleri ile AB.'nin temelde politika farklılıkları taşımasıdır. Bundan yaklaşık 20 yıl önce komünist rejime sahip olan doğu Avrupa ülkeleri rejimlerini değiştirmeye yönelik oldukça yoğun bir çaba göstermektedir.

1990'lı yılların sonlarında Doğu Avrupa ülkelerinin AB.'ne üye olmadan önce AB.'ne uyum sağlamak için gösterdikleri çabalar, ekonomik ve siyasi faktörlerle açıklanmaktadır. Ekonomik faktörler, serbest piyasa ekonomisine geçiş, gayri safi milli hasıla artışı, enflasyon artışına yönelik önlemlerdir. Siyasi faktörler ise, AB.'ne uyum için gerekli olan demokratik geçişi sağlamaktır¹⁴².

¹⁴¹ Thomas CHRISTIN; "Economic and Political Basis of Attitudes towards the EU in Central and East European Countries in the 1990s," European Union Politics. Vol. 6, Iss. 1, 2005, s. 30.

¹⁴² A. k.; s. 33.

Doğu Avrupa ülkelerinde, düşük ve azalan oranda işgücü piyasasına katılım oranları, düşük istihdam oranı, yüksek ve uzun süreli işsizlik oranları, ortalama işsizlikte gençlerin artan oranı söz konusudur. Bunun yanında, doğu Avrupa ülkelerinde sosyal güvenlik sistemi cömert yardım ve destekler sunmamakta ve bu ülkelerdeki aktif işgücü piyasası politikaları da yeteri kadar geliştirilememiştir¹⁴³.

Doğu Avrupa ülkelerinin işgücü piyasasında katı istihdam koruma düzenlemeleri olmadığı için yüksek düzeyde esneklik söz konusudur. Ayrıca Akdeniz modeli ile karşılaştırıldığında doğu Avrupa ülkelerinin gelir seviyesi ve iş güvencesi koşulları açısından yetersiz olduğu görülmektedir. Bu ülkelerin sosyal güvenlik sistemleri olgunluğa erişememiştir. Bu nedenle doğu Avrupa ülkelerinde güçlü aile destekleri söz konusudur¹⁴⁴.

II. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GÜVENCELİ ESNEKLİĞE ULAŞMA YÖNTEMLERİ

Güvenceli esnekliğin işgücü piyasasına yaptığı etkiyi açıklamak amacıyla, güvenceli esnekliğin dört bileşeninden yola çıkmak gerekmektedir. Bu bağlamda, AB.'nin ortaya koyduğu bu dört bileşen, esnek ve güvenilir sözleşme düzenlemeleri, yaşam boyu öğrenme, aktif işgücü piyasası politikaları ve modern sosyal güvenlik sistemleri şeklinde ifade edilmektedir. Esasen bu dört bileşen, güvenceli esnekliğe ulaşmak için izlenmesi gerek adımları içermektedir.

Güvenceli esnekliğin tek bir işgücü piyasası sistemi ya da tek bir politika stratejisine sahip olmaması nedeniyle güvenceli esnekliğe ulaşmak için izlenmesi gerekli görülen bu yollar, her bir üye ülkenin kendi ekonomik, sosyal ve siyasi koşulları göz önünde bulundurularak oluşturulmuştur. Bu bağlamda, güvenceli esnekliğe ulaşmak, bir başka ifadeyle esneklik ve güvence arasında en iyi dengeyi ve uyumu sağlamak, için her bir üye ülke kendi ulusal koşullarını ve kurumsal

¹⁴³ Sandrine CAZES; "Flexicurity in Europe: A Short Note on Moving Forward," (İçinde) High-Level Dialogue on the European Social Model in the Context of Globalization. ILO, 1-3 June 2008, s. 4.

¹⁴⁴ B. B. v. MATDELL, K. BORCHARDT, K.-D. HENKE, R. LEITNER, R. MUFFELS, M. QUANTE, P.-L. K. RAUHALA, G. VERSCHRAEGEN, M. ŻUKOWSKI; Enabling Social Policy. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, Germany, 2006, s. 112-113.

düzenlemelerini göz önünde bulundurarak ve sosyal tarafların da görüşlerini alarak hangi bileşenin kendi ülkesi için daha uygun olacağını bulacaktır.

İzlenmesi gerekli bu dört yol, esasen, güvenceli esnekliğin uygulamalarının sorun yaratan alanlarından türetilmiştir. Bu bağlamda, ortaya konan bu farklı yollar, güvenceli esnekliğin uygulanması için her bir üye ülkenin hükümetlerine yardımcı olmaktadır.

A. Esnek ve Güvenilir Yasal Düzenlemeler

Esnek ve güvenilir yasal düzenlemeler, istihdam koruma mevzuatının bir uzantısıdır. Bu bağlamda, istihdam koruma mevzuatının, iş kanunlarının ve toplu sözleşmelerin katı kuralları içerip içermemesi, kapsam ve içeriğinin geniş bir kitleyi kapsayıp kapsamaması esnek ve güvenilir yasal düzenlemelerin ortaya konması açısından önem taşımaktadır.

1. İstihdamı Koruma Düzenlemeleri

Daha az sınırlayıcı bir istihdamı koruma düzenlemeleri, riskli grupları da içerecek şekilde daha geniş kapsamlı bir işgücü piyasası ortaya çıkarabilmektedir. Bu işleyiş, bireylere gerekli becerileri kazandırmayı ve bireyler için çalışmadıkları sürelerde belirli bir düzeyde gelir sağlayan güvence koşullarıyla bütünleştirilmiş daha az koruma düzenlemesinin olduğu yerlerde gerçekleştirilebilmektedir. Daha esnek bir istihdamı koruma düzenlemesi, bir yandan öncelikle şirketlerin çalışan istihdam etmeleri için genel teşvikleri artırırken; işsizlik dönemlerinde belirli bir düzeyde gelir güvencesi sağlayan ve istihdam edilebilirliğe destek olan koşullarla bütünleştirilmektedir. Bu sayede, bireyler işsizliğin çok kötü bir durum olmadığını ve mümkün olan en kısa sürede işgücü piyasasına dönmelerini sağlayan desteklerin var olduğunu bileceklerdir¹⁴⁵.

¹⁴⁵ EUROPEAN COMMISSION; **Flexicurity**, s. 6.

AB. boyutunda istihdamı koruma düzenlemeleri konusundaki farklılıklar düşünüldüğünden daha fazladır. Bu bağlamda, AB.'ne üye her bir ülkenin benimsediği ekonomik ve sosyal koşullar birbirinden farklı olduğu için istihdam koruma düzenlemeleri de bu farklılıklarla biçimlenmektedir. Bu nedenle her bir üye ülke istihdamı koruma düzenlemelerine ilişkin kurallar ve uygulamalar bakımından birtakım farklılıklar içermektedir.

Buna göre, Güney Avrupa ülkeleri (Akdeniz Modeli'ni benimsemiş olan ülkeler) ile İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın düzenlemeleri arasındaki farklılık oldukça fazladır. Bu farklılıklar, düzenleme yaklaşımlarındaki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Adaletsiz işten çıkarmalara karşı koruyan yasal düzenlemeler, Avrupa ülkeleri tarafından benimsenmiş farklı yaklaşımlara örnek oluşturmaktadır. Kıta Avrupa'sı ve özellikle güney Avrupa ülkeleri, merkezdeki çalışanların işten çıkarılmalarını önleyici yasal düzenlemelere dayanmakta iken; İngiltere ve kuzey Avrupa ülkeleri işin güvence altına alınmasından çok hareketliliği desteklemektedirler. Ancak bu ikinci gruptaki ülkeler, iş güvencesi yerine iş kayıpları için finansal tazminatlara ve aktif işgücü piyasası politikalarına ağırlık vermektedirler¹⁴⁶.

Bu farklılıkların yanında, bireysel işten çıkarmalardan çok, toplu işten çıkarma konusunda Avrupa ülkeleri arasında yakın benzerlikler vardır. Bunun dayanağı, toplu işten çıkarma konusunda AB. direktifinin tüm üye ülkelerde kabul edilmesidir¹⁴⁷.

İstihdamı koruma düzenlemelerinin daha az sınırlayıcı koşullar içerirken, aynı zamanda güvence koşullarını da içermesi, iş kanunlarının esnekleştirilmesi (serbestleştirilmesi) yoluyla ve toplu sözleşmelerin niteliklerinin değişmesi ile sağlanmaktadır.

¹⁴⁶ Gøsta ESPING-ANDERSEN, Marino REGINI; Why **Deregulate** Labour Markets?. Oxford University Press Inc. New York, 2000, s. 36.

¹⁴⁷ A. k.; s. 36.

2. İş Kanunları

Güvenceli esneklik kavramının AB.'ne üye ülkelerin işgücü piyasalarına girmesinden itibaren, iş kanunlarının odak noktaları ve teknikleri yeniden tanımlanmamakta; bunun yanında, AB.'ne üye ülkelerin iş kanunlarının kapsamı genişlemekte ve doğrudan refah düzenlemelerini ve politikalarını daha fazla içerir hale gelmektedir. İstihdamın farklılaşması ve esnekliğin yeni biçimleri, koruyucu mevzuatın ve asgari standartların içeriğini daha önemli hale getirmektedir¹⁴⁸.

İş kanunları bağlamında bazı koruma koşulları yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle, iş kanunları anlamında kuralsızlaştırma ve buna karşılık tam anlamıyla koruma sağlayan birbirine karşıt iki uygulamadan uzak durulması gerekmekte ve bu konuda politika tercihlerine gerek duyulmaktadır. Pek çok Avrupa belgesi ve uluslararası belge, iyi istihdam uygulamaları açısından Avrupa rekabetinin işgücünün ihtiyaçlarını karşılayabilen sosyal düzenlemelerle gelişmesine yardımcı olmak için gerekli olan ekonomik esnekliğin ve çalışma esnekliğinin bütünleştirilmesi gerektiğini göstermektedir¹⁴⁹.

Esneklik uygulamaları, geleneksel olarak istihdam edilen işgücü de dahil olmak üzere, istihdamın tüm türleri açısından artış gösterdiği için esneklik koşullarının iş kanunları ile düzenlenip, yasal olarak bir takım kurallarla sınırlandırılmaları büyük önem taşımaktadır.

Bu bağlamda, öncelikle dış esneklik türleri, en çok tartışılan konulardan biridir. Çünkü, dış esneklik hem sosyal, hem de kişisel anlamda doğrudan çalışanların istikrarını etkilerken, aynı zamanda istihdam koşulları açısından savunulamayacak bir eğretiliğe de neden olmaktadır. Bu nedenle, dış esnekliğe tabi olarak istihdam edilen işgücünün çalışma koşulları, geniş anlamda yasayla ve toplu sözleşmelerle düzenlenmektedir. Böylece pek çok ülkede, işgücünün dış esnekliğe

¹⁴⁸ Tiziano TREU; "New Forms of Flexibility: How Should Labour Law Evolve?," (İçinde) Reconciling Labour Flexibility with Social Cohesion—Ideas for Political Action. Trends in Social Cohesion. Council of Europe Publishing, No. 16, Belgium, October 2006, s. 95.

¹⁴⁹ A. k.; s. 95.

tabi olarak istihdam edilmesi yasa ya da toplu sözleşmelerle sınırlandırılmaktadır. Bunun yanında, kısmi süreli çalışmanın temelinde olan esneklik uygulamalarının çalışanların yararına koşullar içermesi için işverenlerin ve çalışanların farklı menfaatlerini uzlaştırmaya yönelmiş düzenlemelerin bulunması gerektirmektedir¹⁵⁰.

İş yasasının en çok tartışılan alanlarından bir diğeri ise, işten çıkarmaların düzenlenmesine ilişkin konulardır. Haksız biçimde işten çıkarmalara karşı koruyucu hükümlerin çalışanlar açısından bir takım olumsuz koşullar içecek şekilde yeniden biçimlendirilmesine, istihdamın sürekliliğine karşı telafi edilemez bir tehdit olması nedeniyle karşı çıkmaktadır. Esasen, bu yeniden biçimlendirme çalışmalarının bazıları, sendikaların çalışanları savunma kapasitelerini azaltan bir unsur olarak görülmektedir. Diğer yandan ise, uluslararası kuruluşların da tartıştığı bir konu olan işten çıkarmalara karşı geleneksel koruma koşulları, Avrupa işgücü piyasasının katılımının temeli olduğu düşüncesiyle eleştirilmektedir¹⁵¹.

İşgücü piyasasında esnekliğin kabul edilebilir olması için daha fazla güvenceye ihtiyaç duyulmaktadır. Güvence koşullarını sağlayacak olan da iş kanunlarıdır. Bu bağlamda, güvenceli esneklik, işgücü piyasasında esneklik uygulamalarının çalışanların çalışma koşullarını güvence altına alacak biçimde iş kanunlarında düzenlenir hale gelmektedir. Özellikle, genelde atipik biçimde istihdam edilen ikincil işgücü piyasası içerisindeki çalışanlar için esneklik uygulamaları geçerli olurken; sözü edilen bu çalışan grubunun güvence koşullarını sağlayan iş kanunlarında yer alan koruyucu hükümlerdir.

Standart dışı istihdamın, bir diğer ifadeyle esnek çalışma biçimlerinin, düzenlenmesi, firmalar için istihdam esnekliği, çalışanlar için ise iş güvencesi sağlamayı bütünleştirmektedir. Esnek çalışma biçimleri, Avrupa düzeyinde katı bir biçimde düzenlenmektedir. Çünkü, bu çalışma biçimlerinin, standart çalışma ilişkilerindeki istihdam koruma mevzuatını aşındırdığı düşüncesi hakimdir. Yeni yasal düzenlemeler, esasen, esnek çalışma biçimlerine tabi olarak istihdam edilen çalışanların işyerinde ayrımcılığa karşı korunması amacıyla yapılmaktadır.

¹⁵⁰ A. k.; s. 96–97.

¹⁵¹ A. k.; s. 97.

Düzenlemeler olmaksızın, esnek çalışma biçimlerinin kullanılması çalışanların yasal anlamda daha az korunmalarına neden olduğu için işverenler işgücü maliyetlerini azaltabilecekleri düşüncesindedirler. Bu nedenle, özellikle işten çıkarmalara ilişkin yasal düzenlemeler Avrupa’da olabildiğince geniş kapsamlı olarak düzenlenmektedir¹⁵².

Bu bağlamda çalışanlar işgücü piyasasında bir güvenlik ağıyla korunurken; esnekliğin benimsenmesi ve kabul edilmesi daha kolay olmaktadır¹⁵³. Bu şekilde, esneklik ve güvence koşullarının bir arada bulunduğu işgücü piyasalarında güvenceli esnekliğin varlığından ve esneklik ile güvencenin bütünleştirildiğinden söz edilebilmektedir. Esneklik uygulamaları ile güvence koşullarının bir arada bulunduğu ve bütünleştirildiği bu sistem, en iyi şekilde özellikle Kuzey Avrupa ülkelerinde işlemektedir. Bunun yanında, diğer Avrupa ülkelerinde de güvenceli esnekliği iş kanunlarına taşıyan birtakım düzenlemeler söz konusudur.

Güvenceli esneklik uygulamalarını içeren iş kanunu düzenlemelerinden biri, İngiltere’de gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda, İngiltere’de çalışanların bireysel çalışma saatlerine ilişkin düzenlemelerin esnekliğine izin veren hükümler ortaya konmuştur. Örneğin, 2003 yılının Nisan ayından beri, 6 yaşından küçük çocuğu olan ya da 18 yaşın altında olmakla birlikte çocukları engelli olan aileler, esnek saatlerle çalışmak için talep hakkına sahiptirler. Bu nedenle, bu koşulları taşıyan ailelere ihtiyaç duydukları zamanlarda çocuklarının bakımı için fırsat verilmektedir¹⁵⁴.

Güvenceli esneklik uygulamaları doğrultusunda iş kanununda değişiklik yapan ülkelerden bir diğeri, Almanya’dır. Bu değişiklik, Almanya’da işverenler ve çalışanlar için çalışma süresi seçeneklerini çoğaltmaya ilişkin düzenlemeyi ifade etmektedir. Bu bağlamda Almanya’da, çalışanlara daha fazla çalışma süresi esnekliği sağlayan bir takım araçlar ortaya konmuştur. İşçilerin yaklaşık % 40’ı çalışma süresi

¹⁵² Isabelle SCHÖMANN, Klaus SCHÖMANN; “In Search of a New Framework for Flexibility: Regulation of Nonstandard Employment in European Union,” (İçinde) Nonstandard Work in Developed Economies: Causes and Consequences. (Eds. Susan N. Houseman, Machiko Ōsawa), W. E. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan, 2003, s. 351.

¹⁵³ TREU; s. 100.

¹⁵⁴ EUROPEAN COMMISSION; **Towards**, s. 23.

hesapları sistemi (the system of working time accounts) sayesinde kapsama alınmıştır. Bu sistem, en 6 aylık kıdemi olan çalışanlara tam süreli çalışma ile kısmi süreli çalışma arasında geçiş yapma hakkı tanımakta ya da çalışanların çalışma süresini azaltmaktadır¹⁵⁵.

İş kanunlarında güvenceli esnekliğin yer almasına ilişkin bir diğer örnek, Hollanda'dır. Hollanda'da sosyal taraflar, üç temel içeriği olan bir anlaşmaya varmışlardır. Bu anlaşmanın içerdiği üç temel konu; belirli süreli iş sözleşmelerinin (ardıl) zincirleme yapılmasına sınırlamalar getirilmesi, geçici istihdam büroları için yönetsel engellerin ortadan kaldırılması ve iş kanununda atipik (standart dışı) iş sözleşmesi biçimlerine ilişkin düzenleyici bir yapı sağlanmasıdır. Bu anlaşma, 'Esneklik ve Güvence Yasası' (Flexibility and Security Act) olarak kanunlaştırılmış ve 1 Ocak 1999 tarihinde yürürlüğe girmiştir¹⁵⁶.

Bu Yasa'nın amacı, işverenlerin şirketlerini esnek bir biçimde yönetme yetenekleri ile çalışanlarına iş ve gelir güvenceleri sağlamaları arasında verimli bir denge yaratılmasıdır. Bu konu, özellikle tele-çalışma, evde çalışma ve geçici istihdam büroları aracılığıyla çalışma gibi esnek sözleşmelerle istihdam edilen çalışanlarla ilgilidir. Yasa'nın önemli bir bileşeni, bir işverenin en fazla üç ardıl belirli süreli iş sözleşmesine dayanarak ya da toplamda en fazla 36 aylık süre için çalışanı işe alma imkanı ile ilgilidir. Bu maddenin çalışan aleyhine kullanılmasını önlemek için, ek bir kural daha ileri düzenlenmiştir. Buna göre, eğer bir sözleşme, bir önceki sona erdikten sonra üç ay içinde aynı koşullarla yenileniyorsa, bu sözleşme ardıl olarak düşünülmektedir. Bunun yanında, bu hüküm, eğer sözleşme istihdam bürosu ile değil, doğrudan işletme ile yapılmışsa bu sözleşmenin uygun olduğu varsayılmaktadır. İşverenler ve çalışanlar, bu üç ay, toplu sözleşme ile 36 ay, süreli üç sözleşmenin azami sınırını ihlal edebilmektedirler. Belirli süreli iş sözleşmelerine tabi olarak çalışan çalışanlar, belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle istihdam edilen çalışanlar gibi iş yasası ve sosyal güvenlik ile ilgili olarak aynı haklara sahiptirler.

¹⁵⁵ A. k.; s. 27.

¹⁵⁶ Ton WILTHAGEN; "Flexicurity **Practices**," Report to the European Commission. Brussels, 2007, (http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flexi_practices_en.pdf), (14.01.2009).s. 3.

Tek fark, belirli süreli iş sözleşmelerinin sürelerinin bitiminde herhangi bir ek işleyişe gerek olmaksızın son bulmasıdır. Hollanda'da istihdamın yaklaşık % 15'i, belirsiz süreli sözleşmelere tabidir¹⁵⁷.

Hollanda iş kanununda geçici istihdam bürolarına ilişkin düzenlemeler de bulunmaktadır. Bu bağlamda, pek çok ülkede olduğu gibi, Hollanda'da bürolar yasal olarak işverendir. Bu açıdan düşünüldüğünde, büro ile çalışan arasında bağtlanan geçici iş sözleşmeleri, belirli ya da belirsiz süreli sözleşmeler gibi, normal sözleşmelerdendir. Ancak, geçici çalışanları çalıştıran işletmelerde tüm çalışanlara eşit ücret ödenmesine ilişkin olarak getirilmiş usullerde olduğu gibi, yasada ya da toplu iş sözleşmelerinde yer alan belirli kurallar bunun istisnasını oluşturmaktadır. Bu bağlamda, çalışanlara karşı suistimali önlemek adına grevde olan bir işletmede geçici çalışanları çalıştırmamanın yasaklanması ve sosyal güvenlik destek ve vergi ödemelerine ilişkin olarak geçici çalışanları çalıştıran işletmelerin bürolarla müteselsil sorumlu olduğu yönünde bazı ek kurallar oluşturulmuştur. Bunlara ek olarak, geçici çalışanlar, ücret teminatlarının, eğitim olanaklarının ve tamamlayıcı ödemelerinin sağlanması amacıyla toplu iş sözleşmesi kapsamına da alınmışlardır. Bunun yanında, geçici çalışanların istihdam korumasına yönelik koşullardan yararlanmalarında artış gözlenmektedir. Geçici çalışanların istihdam korumasının değerlendirilmesi adına, üç tane belirsiz süreli iş sözleşmesinin dikkate alınması gerekmektedir. Bu bağlamda, ardıl belirli süreli iş sözleşmelerinin üç yıldan fazla sürmesi halinde sözleşmenin belirsiz süreli iş sözleşmesine dönüşeceği kurala bağlanmıştır¹⁵⁸.

İş kanunu anlamında yeniliğe giden bir diğer ülke Fransa'dır. 4 ay süren görüşmelerin ardından 11 Ocak 2008 tarihinde dört çalışan sendikası ile iki işveren kuruluşu arasında imzalanan ulusal anlaşma, işgücü piyasasının modernizasyonu konusunda bir yasaya dönüştürülmüştür. Yasa, esneklik ve güvence arasındaki dengeye dayanan temel ilkeleri ortaya koymakta ve yeni güvenceleri içermektedir. Yasa, belirli görevleri yerine getirmek amacıyla belirli süreli iş sözleşmesi adı verilen yeni bir iş sözleşmesi türünü yaratmıştır. Bunun yanında Yasa, yeni güvence

¹⁵⁷ A. k.; s. 4.

¹⁵⁸ A. k.; s. 4.

koşullarını da ortaya koymaktadır. Buna göre, istihdam güvencesini artırmanın temel aracı, çeşitli sigorta planları ve sosyal hakların devredilebilmesi için deneme süresinin azaltılmasıdır¹⁵⁹.

İş kanununun güvenceli esneklik uygulamaları bağlamında yeniden düzenlendiği bir diğer ülke Slovenya'dır. Slovenya'da 1 Ocak 2003 tarihinde geçici istihdam bürolarının koşullarını düzenleyen yasa ortaya konmuş ve yürürlüğe girmiştir. Yasanın amacı, bir yandan Slovenya işgücü piyasasının esnekliğinin artırılması iken; bir diğer yandan, geçici istihdam büroları aracılığıyla çalışanlar için yeterli korumanın sağlanmasıdır¹⁶⁰.

Yeni yasaya göre, geçici istihdam büroları; geçici çalışan çalıştıracak işyerinde grev yapıldığında, geçici çalışan çalıştıran işyerinde önceki 12 aylık dönemde toplu çalışan çıkarıldığında, geçici çalışanların görecekları işlerin AB. Direktifleri'nde belirtilen tehlikeli işlerden olması durumunda ve sektörel düzeyde toplu sözleşmelerle belirlenmiş diğer durumlarda herhangi bir çalışanını bir başka işyerine devretmemelidir. Bir iş sözleşmesi, geçici çalışanı çalıştıran işyerinde bu çalışana ihtiyaç kalmaması halinde dahi, geçici çalışanın görev süresi sona ermeden feshedilememektedir. Bunun yanında, geçici istihdam büroları ile geçici çalışanlar, geçici çalışan çalıştıran işletmenin çalışmanı çalıştırmadığı ya da büronun çalışmanı geçici çalışan çalıştıran işyerine devretmediği süre boyunca çalışanın ücretinin ödeneceği konusunda anlaşmaya varmalıdırlar. Ayrıca, sözü edilen ücret ödemesi, asgari ücretin % 70'inden az olamaz. Bunun yanında, büro ile geçici çalışan çalıştıran işletme arasındaki anlaşma maddeleri uyarınca, çalışanlar izin de kullanabilmektedirler. Geçici çalışan çalıştıran işletme ile geçici çalışanlar, yeni yasa hükümlerini, geçici çalışan çalıştıran işletmenin taraf olduğu toplu sözleşme hükümlerini ve işle ilgili diğer genel kuralları dikkate almalıdırlar¹⁶¹.

¹⁵⁹ EUROPEAN COMMISSION; European Employment **Observatory** Review: Spring 2008. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Luxemburg, September 2008, s. 56-57.

¹⁶⁰ WILTHAGEN; **Practices**, s. 5.

¹⁶¹ A. k.; s. 5.

Bir diğ er iş kanunu düzenlemesi, Macaristan'da gerçekleştirilmiş ve eşit muamele için sözleşmesel çeşitlilik ve bütünleştirme güvencesi konusunda birtakım düzenlemelere yapılmıştır. Bu bağlamda, 2003 yılında yürürlüğe giren yeni İş Yasası, tam süreli çalışan çalışanların gerektiğinde kısmi süreli çalışmayı istemeleri ya da bunun tam tersi gibi çalışma sürelerini çeşitlendirme hususunda çalışanlara talep hakkı tanımaktadır. 2003 yılının Temmuz ayından beri yürürlükte olan, kısmi süreli çalışma ile tam süreli çalışma arasındaki ayrımı yasaklayan hükümler söz konusudur. Bu düzenleme, kısmi süreli çalışan çalışanların, iş için geçirdikleri süreye göre aldıkları ücretlere ek olarak, aynı ücrete sahip olmalarını sağlamaktadır¹⁶².

Bunun yanında, Macaristan'da bütünleştirme güvencesini sağlayacak hükümler de düzenlenmiştir. Bu bağlamda, aileye ilişkin izinler konusunda Macaristan'da oldukça geniş kapsamlı yasal düzenlemeler söz konusudur. Bu bağlamda, 26 haftalık ücretli analık izni ve 2 günlük babalık izni yeni yasada düzenlenmiştir. doğum izinlerine ek olarak, esnek emekliliğe ilişkin farklı düzenlemeler de hükme bağlanmıştır. 2004 yılında kamu sektöründe, 2005 yılında ise özel sektörde Prim Yılları Programı (Premium Years Programme) açıklanmıştır. Bu Program, işsiz kalan çalışanlara, kendi mesleki niteliklerine uygun işlerde kısmi süreli çalışma olanağı sağlamaktadır. Bu düzenlemenin hedef grubu, 3 yıl içerisinde emeklilik yaşına ulaşacak en az 25 yıllık kıdemi olan çalışanlardır. Bu programın katılan çalışanlara daha düşük ücretler ödenmektedir ve bu çalışanların tam bir emekli aylığına hak kazanmaları için sosyal güvenlik harcamaları karşılanmaktadır¹⁶³.

Güvenceli esneklik bağlamında iş kanununda düzenlemelere giden bir başka ülke Belçika'dır. Belçika'da 1985 yılında iş-aile dengesinin sağlanması amacıyla Belçika Federal Hükümeti tarafından kariyere ara verme (career break) konusunda hükümler ortaya konmuştur. Bu düzenlemenin temel ilkesi, her çalışanın belirli bir süre için çalışmaya son verebileceği ya da çalışma sürelerini azaltabileceği yönündeki düşünceye dayanmaktadır. Federal hükümlerin kullanılmasını teşvik

¹⁶² A. k.; s. 6.

¹⁶³ A. k.; s. 7.

etmek amacıyla, Flaman Bölgesel Yönetimi, ek teşvik primi sağlayan hükümler belirlemiştir¹⁶⁴.

Hem federal, hem de bölgesel kariyere ara verme sistemleri konusunda Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS.)'ne daha uygun amaçlar belirlenmesi adına 2002 yılında reform yapılmıştır. Temel işgücü piyasası amaçları, iş ve aile yaşamının bütünleştirilmesinin kolaylaştırılması ve becerilerin artırılması ve yeniden eğitim uygulamalarıyla işgücünün uyum yeteneğini artırmaktır. Bunlara ek olarak, çalışan nüfusun genel refahının artırılması benimsenmiş amaçlardan bir diğeridir. Bu reformlarla yapılan bir başka değişiklik, kariyerine ara vermiş bir çalışanın eski işine geri alınması hususundaki yasal zorunluluğun kaldırılmasıdır¹⁶⁵.

İş kanununda güvenceli esneklik uygulamaları amacıyla değişime giden bir diğer AB. üyesi ülke Kıbrıs'tır. Kıbrıs'ta, kadınların işgücü piyasasına girişlerini artırmak amacıyla esnek istihdam biçimleri incelenmiştir. Bu bağlamda, Avrupa Sosyal Fonu (ASF.)'nin finansal olarak desteklediği Kıbrıs Verimlilik Merkezi'nin (Cyprus Productivity Centre) yönettiği 'Kadınların İşgücü Piyasasına Girişlerinin Teşvik Edilmesi İçin Modern ve Esnek İstihdam Biçimlerinin Teşviki' olarak adlandırılan yeni bir program, esnek istihdam biçimleri kullanılarak kadınların işgücü piyasasına katılımlarının artıp artmayacağını araştırmaktadır. Bu program, esnek istihdam biçimlerine gerek olup olmadığını, esnek istihdam biçimlerinin kadınların ve gizli işgücü arzı olan diğer grupların işgücüne katılımını artırıp artırmadığını ve çalışanların diğer işlerin kalitesinden etkilenmeksizin işten ayrılıp ayrılmayacaklarını belirlemeye yardım edecektir¹⁶⁶.

3. Toplu Sözleşmeler

Sosyal tarafların iki taraflı olarak ya da kamu kurumlarının da desteğiyle ikiden fazla taraflı olarak yürüttükleri bir takım yeni uygulamalar söz konusudur. Bunlar; çalışma koşullarını geliştirirken, verimli yenilikleri ve şirket performansının

¹⁶⁴ A. k.; s. 9.

¹⁶⁵ A. k.; s. 9.

¹⁶⁶ A. k.; s. 10.

kalitesini yükseltmeyi kolaylaştıran yenilik anlayışları, örgütsel değişim durumunda çalışanları istihdam edilebilir tutmak için çalışanların becerilerinin artırılmasını amaçlayan istihdam edilebilirlik anlayışları ve güvence koşullarını artırırken iş organizasyonunun ve istihdamın esnekliğini geliştiren güvenceli esneklik anlayışlarıdır¹⁶⁷.

Çalışma ilişkilerinin bireyselleştirilmesine sınırlamalar getirilmediği takdirde, esneklik ile güvence arasında denge kurmak mümkün olmayacaktır¹⁶⁸. Bu nedenle, toplu iş kanununun geliştirilmesi gereklidir.. Bu bağlamda, bireysel olarak kuralları belirleme gücüne sahip olamayan çalışan tarafı, güvenceli esneklik uygulamaları nedeniyle bir takım haklarını yitirebilecektir. Bu nedenle, daha fazla esneklik isteyen işveren tarafı, çalışma koşullarını ve ücret düzeyini belirlemede daha baskın olmaktadır ve çalışanlara sağlanması gereken güvence koşullarını yerine getirmemeyi tercih edebilmektedirler. Bu nedenle, çalışanlar, bireysellikten çok toplu olarak hareket etmelidirler. Bu sayede çalışanlar, sendikaları aracılığıyla da işverenler üzerinde bir baskı unsuru olabilmekte ve haklarını koruyabilmektedirler.

Toplu pazarlıkların kapsamının genişlemesi, esneklik ile güvence arasındaki denge tercihleri alanında bir artışa neden olmaktadır. Görüşmeler, yalnızca ücretler ve çalışma saatleri konularında gerçekleştirilmemekte; eğitim, istihdam edilebilirlik, esnek iş organizasyonları gibi iç ve dış işgücü piyasasında iyi bir konumun sürdürülmesini de içermektedir. Pazarlık gündemine işverenlerin esneklik stratejilerinin eklenmesi ve bu stratejilerin çalışanların güvence koşullarıyla bütünleştirilmiş bir tarzda görüşülmesi, çalışanlar arasında esnekliğin kabulünü kolaylaştırmaktadır. Bu durum, olumlu işbirliğini, bütünleşen pazarlıkları ve pazarlık edilerek saptanmış esnekliği desteklemektedir. Bu nedenle, karşılıklı faydaların elde edilmesi ve esneklik ve güvencenin çift taraflı ihtiyaçlarının yerine getirilmesi mümkün olmaktadır¹⁶⁹.

¹⁶⁷ TREU; s. 101.

¹⁶⁸ A. k.; s101.

¹⁶⁹ Ton WILTHAGEN; Frank TROS, Harm van LIESHOUT; "Towards "Flexicurity"?: Balancing Flexibility and Security in EU Member States," Tilburg University Flexicurity Research Paper. FXP No. 3, 2003. s. 23–24.

Güvenceli esneklik uygulamalarını içeren toplu sözleşmelerden biri, Fransa'da gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda, 'Mesleki Geçişlere İlişkin Sözleşme' (Contrat de Transition Professionnelle), ekonomik sebeplerden dolayı işsizlikle karşı karşıya kalan ya da işverenleri işsiz kalan çalışanların yeniden istihdam edilmelerine destek olmak için yasal yükümlülükler altında olmayan çalışanlara teklif edilmiştir. En fazla 12 aylık bir sürece sahip Sözleşme, iş arayanlar ile Yetişkinlerin Mesleki Eğitim Kurumu (Association for Professional Education of Adults) arasında imzalanmıştır. İş arayanların kamu işletmelerinden ve özel işletmelerden alacakları eğitim ve belirli bir iş için eğitim almayı sağlayacak finansal yardım gibi ihtiyaçlarına uyarlanmış birbirini izleyen destekleyici önlemleri sunmayı amaçlamaktadır. Bu sözleşme uyarınca, çalışanların ücret kazanmaksızın geçirdikleri süreler boyunca, çalışana önceki ortalama brüt ücretinin % 80'i kadar bir ücret ödemesi yapılmaktadır¹⁷⁰.

Bir diğer toplu sözleşme düzenlemesi, İspanya'da gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda, İspanya'da esneklik korunurken belirsiz süreli sözleşmelerin teşvik edilmesi amaçlanmaktadır. İspanya katmanlaşmış bir işgücü piyasasında, yüksek oranda iş güvencesi sunan belirsiz süreli sözleşmeler işe alma ve işten çıkarmada hemen hemen hiçbir sınırlama içermeyen geçici süreli sözleşmelerle bir arada bulunmaktadır. Geçici işlerin yüksek devir oranıyla bütünleşmiş belirli süreli sözleşmelerin büyük oranda kullanımı, işverenlerin ya da çalışanların insan sermayesine yatırım yapmalarını çok az teşvik etmektedir. İspanya, 2006 yılında Hükümet ile sosyal taraflar arasında imzalanan Geliştirilmiş Büyüme ve İstihdam Anlaşması (Agreement for Improved Growth and Employment) ile bu soruna yönelik temel bir adım atmıştır. Bu Anlaşma, 2007 yılının sonuna kadar yeni bir destek programı aracılığıyla belirli süreli sözleşmelerin sürekli sözleşmelere dönüşmesini sağlamak için belirsiz süreli sözleşmelerin teşvik edilmesine yönelik önlemleri ortaya koymaktadır. Anlaşmanın temel amacı, özellikle kadınlar, gençler, engelliler ve uzun süreli işsizler gibi engellerle karşılaşan gruplara uygulanan süresi belirli olmayan

¹⁷⁰ EUROPEAN COMMISSION; **Towards**, s. 23.

sözleşmelerde düzenlemeler yaparak büyük oranlara ulaşan geçici çalışmanın azaltılmasıdır¹⁷¹.

Güvenceli esnekliği toplu sözleşmeler açısından ele alan bir diğer ülke, İsveç'tir. Bu bağlamda, İsveç'te Kariyer Geçiş Anlaşmaları, toplu pazarlıkların bölümü olarak oluşturulmuştur. Bu anlaşmalar, işsizlik durumlarında işverenlere daha fazla sorumluluk yüklemektedir. Bu sorumluluk özellikle, yaşlı çalışanlar ve düşük eğitim düzeyi düşük kişiler için ortaya konmuştur. Kariyer Geçiş Anlaşmaları, iş eksikliğinden dolayı işsiz kalan çalışanların yeni bir iş bulmalarına yardımcı olmakta ve bu anlaşmalar Kamu İstihdam Hizmetleri'nin tamamlayıcısı olarak görülmektedir. Bunların yanında, bu anlaşmalar, belirli koşullar altında çalışanlara ücretlerinin bir bölümüne karşılık gelen ve işsizlik yardımlarının en üst miktarını aşan finansal karşılık da sağlamaktadır. Aynı zamanda bu yardımlar, daha düşük düzeyde ücretle bir iş bulmuş çalışanlara sınırlı bir dönem boyunca yapılabilmektedir¹⁷².

Güvenceli esneklik bağlamında toplu sözleşmelerin yapıldığı bir diğer ülke, Danimarka'dır. Danimarka'da, esneklik güvencenin genel ilkelerini ortaya koyan toplu sözleşmeler söz konusudur. Çünkü, Danimarka, özerk pazarlıklar konusunda güçlü bir kültüre sahiptir ve sosyal taraflar arasındaki mücadele işgücü piyasasında yüksek düzeyde esneklik ile yüksek düzeyde gelir korumasının bütünleştirilmesi ile sonuçlanmaktadır. 1980'li yılların sonu ile 1990'lı yılların başında, işsiz kalmış çalışanların iş aramalarını ve becerilerini geliştiren işleri kabul etmelerini teşvik etmeyi amaçlayan aktif işgücü piyasası politikaları ortaya konmuştur. Uzun süreli işsizliğin artış gösterdiği 1990'lı yılların ortalarında, becerilerin geliştirilmesi, iş rotasyonu sistemi ile gerçekleştirilmiştir¹⁷³.

Belçika'da da güvenceli esnekliğe ilişkin bir toplu sözleşme söz konusudur. Bu bağlamda, 10'dan fazla çalışanı olan işyerlerinde istihdam edilen çalışanlar, mesleki kariyerleri boyunca 1 yıl süre ile kariyerlerine ara verme hakkına sahiptirler.

¹⁷¹ WILTHAGEN; **Practices**, s. 3.

¹⁷² EUROPEAN COMMISSION; **Flexicurity**, s. 15.

¹⁷³ WILTHAGEN; **Practices**, s. 6.

Ancak, 10'dan az çalışan istihdam eden işyerlerinde işverenler, çalışanların kariyere ara verme isteklerini reddedebilmektedirler¹⁷⁴.

B. Yaşam Boyu Öğrenme

1. Yaşam Boyu Öğrenme Kavramı

Yaşam boyu öğrenme, bireylerin yaşamlarının değişik dönemlerine uyum sağlaması için bilgi ve beceri kazanmasına yardımcı olmaktadır. Bu dönemler, genç olarak aileden yeni ayrılma, yetişkin dönemde toplumun bir üyesi ve gelir sağlayan kişi, yetişkinliğin ileri dönemlerinde işten ayrılma ve emeklilik olarak sınıflandırılabilir. Bu bağlamda, ilk dönemde temel eğitim önemli rol oynarken, diğer iki dönemde yetişkin ve sürekli eğitim önem taşımaktadır. Yetişkin ve sürekli eğitim bütün süreçte yaşam boyu öğrenmenin bütünleyici bir parçasıdır¹⁷⁵.

Yaşam boyu öğrenme, öğrenmede fırsatlar yaratarak bireylerin kişisel gelişimini sağlamak, toplumsal bütünleşmeyi ve demokratik anlayışı gerçekleştirmek ve ekonomik büyümeyi sağlamak olmak üzere üç temel amaca, bir diğer ifadeyle işlevi sağlamaya, yönelmiş bulunmaktadır¹⁷⁶.

Yaşam boyu öğrenme, bireyler için önem taşımaktadır. Çünkü, yeni becerilere sahip olmak, yeni ve daha iyi koşulları olan işleri elde etmek için gereklidir. Günümüzde bilgi ekonomilerine geçiş için bir takım yeniliklerin yapılması gerekmektedir. Bu bağlamda, öncelikle beceri gerekliliklerinin daha dinamik biçimde tanımlanması ve okullarda, öğrenme merkezlerinde ve şirketlerde yaşam boyu öğrenme fırsatlarının geliştirilmesi gerekmektedir. Bunun yanında, yaşlı çalışanların yeteneklerini geliştirmek ve kullanmak için yeni yöntemler geliştirilerek nüfusun yaşlanma eğiliminin olumlu bir duruma dönüştürülmesi

¹⁷⁴ A. k.; s. 9.

¹⁷⁵ Sevgi TURAN; "Öğrenen Toplumlara Doğru Avrupa Birliği Eğitim Politikalarında Yaşam Boyu Öğrenme," Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi. C. 5, No. 1, Güz 2005, s. 89.

¹⁷⁶ Gert BIESTA; "What's the Point of Lifelong Learning if Lifelong Learning Has No Point? On the Democratic Deficit of Policies for Lifelong Learning," European Educational Research Journal. Vol. 5, No. 3-4, 2006, s. 173.

gerekmektedir. Ayrıca, yeni aile modelleri, kariyer seçeneklerine ve yaşam boyu öğrenme uygulamalarına ulaşmada eşit fırsatlar sağlamaya bütünlendirilmelidir¹⁷⁷.

Tüm bu uygulamalar, esasen, güvenceli esnekliğin ortaya koyduğu istihdam edilebilirliği sağlamaya yönelik olmaktadır. Bu bağlamda, gençlerin, yaşlıların, kadınların ve engellilerin istihdam edilebilmelerini sağlamak ve sürdürmek açısından yaşam boyu öğrenme stratejileri önemli bir yere sahiptir. Şekilde yaşam boyu öğrenmenin istihdam edilebilirlik üzerindeki etkisi ülkeler bağlamında gösterilmektedir.

Yaşam boyu öğrenmeye ilişkin tartışmaların başlangıcında sadece öğrenme etkinliklerinin yaşam süresince farklı evrelerde gerçekleşmesini vurgulayan zaman boyutu ön planda tutulmuştur. Ancak günümüzde bir başka boyutun önemi de kabul edilmektedir. Bu boyutta, yaşam boyunca öğrenmenin çok çeşitli ortam ve durumlarda gerçekleştiği dikkate alınmaktadır. Bu bağlamda, öğrenmenin yaşamın herhangi bir aşamasında ve herhangi bir yerde meydana gelebileceğine, bir diğer ifadeyle öğrenmenin yaygınlığına, vurgu yapılarak kavram genişletilmektedir¹⁷⁸.

AB.'ne üye ülkeler, yaşam boyu öğrenmede ulusal stratejiler geliştirme konusunda taraf olmuşlardır. Bu bağlamda, yaşam boyu öğrenme stratejilerinde en başarılı örnekler, bazı önceliklerin ortaya konması gerektiğini göstermektedir. Yaşam boyu öğrenime ilişkin önceliklerin uygulamaya geçirilmesi için önceliklere ilişkin sorumlulukların kamu otoriteleri, şirketler, bireyler, sosyal taraflar ve kamu ve özel eğitim sunucuları gibi çeşitli aktörler arasında dağıtılması gerekmektedir.

¹⁷⁷ Maria João RODRIGUES; "Towards a Sustainable European Social Model: Key Issues for Policy-Making," (İçinde) Europe, Globalization and the Lisbon Agenda. (Ed. Maria João Rodrigues), Edward Elgar Publishing, Cheltenham-U. K., 2009, s. 57.

¹⁷⁸ TURAN; s. 89-90.

Tablo 3: Yaşam Boyu Öğrenme İçin Sorumlulukların Paylaşılması

Temel aktörler	Kamu otoriteleri	Şirketler	Bireyler	Sosyal taraflar	Kamu ve özel eğitim sunucuları
Yaşam boyu öğrenme için öncelikler					
Yaşam boyu öğrenme amaçlarının tanımlanması	-tasarlanmış kurumlar -işler yaratmak için ortaklık	- insan kaynakları yönetimi - işler yaratmak için ortaklık		- yenilik sözleşmeleri - işler yaratmak için ortaklık	-eğitim gelişimi - işler yaratmak için ortaklık
Yaşam boyu öğrenme için yeni alt yapının geliştirilmesi	- iletişim düzenlemeleri - bilgi kaynağı merkezleri	- dijital donanım	- dijital donanım		- geniş bant sağlayıcıları - içerik sağlayıcılar
E-öğrenme faaliyetlerinin geliştirilmesi					- E-öğrenme ürünleri ve hizmetleri
Okul ve eğitim merkezlerinin açık öğrenme merkezlerine dönüştürülmesi	- eğitim ve öğretim sistemi düzenlemeleri	- yeni türde talepler	- yeni türde talepler		- örgütsel gelişim
Öğrenen örgütlerin uyumlaştırılması		- örgütsel gelişim		- yenilik sözleşmeleri	
Her bir hedef grup için uygun öğrenme şeklinin biçimlendirilmesi		- yeni türde talepler	- yeni türde talepler	- toplu sözleşmelerde eğitimin görüşülmesi	- ürün geliştirme - pazarlama
Düşük vasıflı çalışanlar için yeni öğrenme çözümlerinin yaygınlaştırılması	- yeni çözümlerin desteklenmesi - tümü için temel eğitimin sağlanması	- örgütsel gelişim	- daha güçlü kişisel sorumluluk	- eğitim için özel koşullar	- uzmanlaştırılmış kurslar - yeni temel becerilere odaklanma
Yaşam boyu öğrenme için zaman yönetimi, bakım hizmetleri gibi yapısal koşulları geliştirmek	- aile bakım hizmetleri	- aile bakım hizmetleri		- çalışma süresi yönetiminin görüşülmesi - zaman hesapları ve eğitim izinleri	
Yaşam boyunca danışmanlık sistemlerinin geliştirilmesi	- danışmanlık hizmetlerinin sağlanması		- kişisel bir gelişim planı geliştirilmesi		- danışmanlık hizmetlerinin sağlanması
Onaylama ve tanıma sisteminin yenilenmesi	- yeterlilik onaylama merkezlerinin oluşturulması	-entelektüel sermaye raporları	- kişisel bir portföye sahip olmak	- yeterlilik onaylama merkezleri oluşturma	
Öğrenmeye yatırım için karşılık yaratılması		- Verimlilik artışı - Şirket varlıkları	-ücret artışları -kariyeri ilerletme -kişisel gelişim	-iş sözleşmeleri ve toplu sözleşmelerde iki taraflı tazminat	
Maliyetlerin paylaşılması için finansal düzenlemelerin yaygınlaştırılması	- herkes için temel eğitim - gençlerin eğitiminin geliştirilmesi - yetişkinlerin vergi indirimleri ya da doğrudan teşviklerle desteklenmesi	-işle ilgili eğitim için fon ayırma	- eğitim için özel yetkileri öğrenme	-iş sözleşmeleri ya da toplu sözleşmelerdeki maliyetlerin paylaşılması	- yatırım planları

Kaynak: RODRIGUES, s. 60–62.

Tabloda da belirtildiği üzere bu öncelikler, yalnızca eğitimsel açıdan değil, mesleki yeterlilikler açısından da yaşam boyu öğrenme amaçlarının belirlenmesi; yeni yaşam boyu öğrenme alt yapısının geliştirilmesi; daha isteğe bağlı çözümler sunabilen farklı öğrenme fırsatları yaratılması; çeşitli öğrenme taleplerinin teşvik edilmesi; yaşam boyu öğrenme maliyetlerinin paylaşılmasını sağlamak amacıyla finansal düzenlemelerin yaygınlaştırılması; yaşam boyu öğrenme için geliştirici yönetiminin teşvik edilmesi ve yaşam boyu öğrenmeye ilişkin sorumlulukların sosyal taraflarca paylaşılmasıdır¹⁷⁹.

2. Avrupa Birliği Politikaları

Yaşam boyu öğrenme, AB. politikalarında önemli yere sahiptir. Yaşam boyu öğrenme strateji ve sistemleri, her ne kadar günümüzde güvenceli esneklik uygulamalarına geçişte ve bu bağlamda istihdam edilebilirliği ve istidam güvencesini sağlamada önemli bir role sahip olsa da, bu strateji ve sistemlerin önemi çok daha eskilere dayanmaktadır.

Günümüzde, AB. politikalarının temel ilkesi olan yaşam boyu öğrenme, ilk kez, 1973 yılında yayınlanan Janne Raporu'nun ardından, 1991 yılında yayınlanan Avrupa Topluluğu'nda Yüksek Eğitim Memorandumu (the Memorandum on Higher Education in the European Community) ve Avrupa Topluluğu'nda Açık-Uzaktan Eğitim Memorandumu (the Memorandum on Open Distance Learning in the European Community) içerisinde yer almıştır. Burada sözü edilen ilk Memorandum'da, üniversitelerin yüksek vasıflara sahip, yüksek kaliteli işgücü yetiştirmedeki sorumluluğu vurgulanmış ve sürekli eğitimdeki önemli rolü belirtilmiştir. Diğer Memorandum'da ise, açık-uzaktan eğitim, yaşam boyu öğrenime ulaşmada önemli bir kaynak olarak yer almıştır. İlerleyen zamanlarda yaşam boyu öğrenme kavramı, Topluluk belgelerinde rekabet, büyüme ve istihdam konularına ilişkin sorunları aşmada bir araç olarak benimsenmiştir¹⁸⁰.

¹⁷⁹ RODRIGUES; s. 59.

¹⁸⁰ EURYDICE; Lifelong Learning: The Contribution of Education System in the Member States of the European Union Results of the EURYDICE Survey 2. EURYDICE European Unit, Brussels, 2000, s. 10.

Sözü edilen Memorandumların ardından, 1995 yılında Eğitim için Beyaz Kitap: Öğrenen Topluma Doğru-Öğrenme ve Öğretme isimli AB. belgesi yayınlanmıştır. Bu belge, yaşam boyu öğrenme alanında Topluluk politikalarının temel kaynağı olmuştur. Bu belge, öğrenmede bireylerin sorumluluğunu belirtirken; öğrenen toplumun yapılanması için beş genel amaca vurgu yapmaktadır. Bu beş temel amaç, yeni bilginin edinilmesinin desteklenmesi, okul ve iş hayatının birbirine yakınlaştırılması, sosyal dışlanmanın engellenmesi için ikinci bir okul şansı sunulması, bazı Topluluk dillerinde yeterliliğin desteklenmesi, insan kaynakları ve eğitime yatırım yapılması olarak belirtilmiştir¹⁸¹.

Bunun ardından, 1996 yılında kabul edilen Avrupa Yaşam Boyu Öğrenme Yılı (1996 the European Year of Lifelong Learning), yaşam boyu öğrenmenin AB. politikalarında yer almasına ilişkin düşünceyi yoğunlaştırmıştır. Ayrıca, hükümetlere, şirketlere ve bireylere yaşam boyu öğrenme konusunda ve her birinin eğitim ve öğretime yapacakları yatırımların sorumlulukları hakkında bilgi sağlamaktadır¹⁸². 1997 yılında ise, Başarılan Programlar: Bilgi Avrupa'sına Doğru (What the Programmes Have Achieved: Towards Europe of Knowledge) isimli Komisyon raporunda yaşam boyu öğrenme, 2000-2006 eğitim programları önerileri ile ilişkilendirilmiştir¹⁸³.

AB. düzeyinde 2000 yılında ortaya konan Lizbon Stratejisi'nde, AB.'nin dünyanın en rekabetçi ve dinamik bilgi ekonomisi haline gelebilmesi, daha çok ve daha iyi iş imkanları sağlayan sürekli bir ekonomik büyüme gerçekleştirebilmesi ve sosyal uyumun sağlanması amacıyla 10 yıllık bir strateji belirlenmiştir. Lizbon Stratejisi'nin amaçlara ulaşmak için, yaşam boyu öğrenme stratejilerinin de geliştirilmesi gerekmektedir. Çünkü yaşam boyu öğrenme, Lizbon Stratejisi'nin temel unsurlarından birini oluşturmaktadır.

¹⁸¹ EUROPEAN COMMISSION; White Paper on Education and Training: Teaching and Learning Towards the Learning Society. Education and Vocational Learning, Brussels, 1995, s. I.

¹⁸² Barry J. HAKE; "Lifelong Learning and the European Union: A Critique a 'Risk Society' Perspective," (İçinde) International Perspectives on Lifelong Learning. (Eds. John Holford, Peter Jarvis, Colin Griffin), Kogan Page, London, 1998, s. 33.

¹⁸³ EURYDICE; s. 11.

Bu bağlamda, beşeri sermayeye yönelik yatırımın artırılması ve yaşam boyu öğrenmenin geliştirilmesi önem taşıyan unsurlardır. Çünkü, yüksek vasıflı işgücü, yeni teknolojileri yaratma ve bunları daha verimli kullanma yeteneğine sahiptir. Yapısal değişimler ve hızlı verimlilik artışı gerekliliği, yüksek vasıflı ve uyum sağlayabilen işgücüne sürekli olarak yatırım yapmayı gerektirmektedir. Bu nedenle, işgücü piyasası esnekliği, verimlilik artışına ya da yeni becerilere hızlıca uyum sağlayabilmesi için yüksek vasıflı işgücüne gerek duymaktadır. Becerilerin sürekli olarak artırılması, çalışanların yaşam boyu istihdam edilebilir olmalarını sağlamanın bir yoludur. Bu bağlamda, yaşam boyu öğrenme, çalışanların yeni iş çevresine uyum sağlamlarını kolaylaştıran araçlardan biridir¹⁸⁴.

Lizbon Stratejisi yanında, 2000 yılında ortaya konmuş Yaşam boyu Öğrenme Memorandumu (A Memorandum on Lifelong Learning), Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanmış bir diğer belgedir. Memorandum'da yaşam boyu öğrenme, vatandaşların gelişimi, sosyal bütünleşme ve istihdam için gerekli olan politikalar olarak tanımlanmıştır. Bu bağlamda, yaşam boyu öğrenme, okul öncesi çağlardan emeklilik sonrası dönemleri de içeren sürekli bir öğrenme faaliyetidir. Bununla birlikte, Memorandum, esasen, istihdam edilebilirlik üzerinde odaklanmıştır. Bu bağlamda, daha fazla istihdam edilebilirlik ve artan uluslararası rekabet edebilirlik için Avrupa işgücünün becerilerinin geliştirilmesi öngörülmüştür¹⁸⁵.

Memorandum'da üye ülkelerde yapılması gereken çalışmalara ilişkin olarak altı temel öge belirtilmiştir. Bunlar, herkes için yeni temel beceriler; insan kaynaklarına daha fazla yatırım; eğitim ve öğretimde yenilik; eğitime değer verilmesi; rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin gözden geçirilmesi; eğitimin öğrenenlere yakınlaştırılması olarak sınıflandırılmıştır¹⁸⁶.

¹⁸⁴ EUROFOUND; “Approaches”, s. 6.

¹⁸⁵ Irakli GVARAMADZE; “Lifelong Learning (LLL): It Is Never too Soon or too Late for Learning,” AEGEE Education Working Group Expert on LLL, July 2007, (http://www.projects.aegge.org/educationunlimited/files/Lifelong_Learning_brief.pdf), (20.11.2008), s. 1.

¹⁸⁶ Commission of the European Communities; “A Memorandum on Lifelong Learning,” Commission Staff Working Paper. SEC (2000) 1832, Brussels, 2000, s. 10–19.

Memorandum'un ardından Avrupa Komisyonu'nun 21 Kasım 2001 tarihinde kabul ettiği Yaşam Boyu Öğrenme Gerçeği için Avrupa Alanı Yaratma Tebliği (Making a European Area of Lifelong Learning a Reality), yaşam boyu öğrenme stratejilerinin önemini ortaya koymaktadır.

Tebliğ'de yaşam boyu öğrenme, istihdam açısından eşgüdümlü bir stratejinin gelişmesinde rol oynadığı gibi, vasıflı, eğitimle ve uyum sağlayabilen işgücünün gelişmesine de katkı sağlamaktadır. Bu, bireylerin işgücü piyasasına girişlerini önleyen eşitsizlik ve sosyal dışlanma gibi engellerin ortadan kalkması anlamına da gelmektedir. Bu bağlamda, yaşam boyu öğrenme, bilgi, beceri ve yeterliliği arttırmak amacıyla, kişisel, toplumsal ve istihdam bağlamlarında yaşam boyu süren tüm öğrenim aktiviteleri olarak tanımlanmaktadır¹⁸⁷.

2002 yılının Haziran ayında, Eğitim Konseyi tarafından Yaşam Boyu Öğrenme ile ilgili Karar kabul edilmiştir. Buna göre, yaşam boyu öğrenme ile ilgili daha önceki süreçler ve alınan kararlar bir kez daha vurgulanmıştır. Karar'da yaşam boyu öğrenmenin, AİS.; beceriler ve hareketlilik eylem planı; Sokrates, Leonardo da Vinci ve Genç Topluluk programları; e-öğrenme girişimleri ve diğer araştırma ve yenilik faaliyetleri bünyesinde geliştirilen politika ve faaliyetlerle geliştirilmesi öngörülmektedir. Bunlara ek olarak, Karar'da üye ülkeler Memorandum'da belirtilen öncelik alanlarında çalışmalar yapmaya davet edilmiştir¹⁸⁸.

2004 yılının Temmuz ayında ise, Komisyon, yaşam boyu öğrenme alanında bütünleştirilmiş eylem planını oluşturmak amacıyla önerisini sunmuştur. Bu bağlamda, Bütünleştirilmiş Yaşam boyu Öğrenme Programı, yaşam boyu öğrenme amaçlarına ulaşmak için Sokrates ve Leonardo da Vinci gibi topluluk eğitim programları, e-öğrenme programı, Europass¹⁸⁹ girişimi ve Avrupa düzeyinde

¹⁸⁷EUROPEAN COMMISSION; Making a European Area of Lifelong Learning a Reality. Directorate– General for Education and Culture, Brussels, November 2001, s. 6–9.

¹⁸⁸ Council of European Union; “Council Resolution of 27 June 2002 on Lifelong Learning,” Official Journal of the European Communities. 2002, s. 1–3.

¹⁸⁹ Europass: Aralık 2004 tarihinde kabul edilmiş olan nitelik ve yeteneklerin şeffaflığının sağlanması için tek bir çerçeve oluşturulmasına yönelik Önerge'dir.

topluluk programlarında destek alan değişik eylemlere dayanmakta ve bunlara yönelik eylemleri belirlemektedir¹⁹⁰.

Aralık 2006 tarihinde, Yaşam Boyu Öğrenme için Temel Yetkinlikler–Avrupa Referans Çerçevesi isimli rapor kabul edilmiştir. Bu raporun dört temel amacı bulunmaktadır. Bu amaçlar, bilgi toplumunda kişisel gelişim, aktif vatandaşlık, sosyal bütünleşme ve istihdam edilebilirlik için gerekli olan temel yetkinliklerin belirlenmesi ve tanımlanması; temel yetkinliklerin uygulanması amacıyla üye ülkelerin desteklenmesi, ulusal düzeyde ve Avrupa düzeyinde referans araçları sağlanması ve eğitim ve öğretim konusunda AB. düzeyinde daha fazla faaliyet gösterilmesi için bir çerçeve sunmaktır¹⁹¹.

Yaşam Boyu Öğrenme için Temel Yetkinlikler–Avrupa Referans Çerçevesi’nde, yaşam boyu öğrenmede, sekiz temel yetkinlik ortaya konmuştur. Buna göre, anadilde iletişim; yabancı dillerde iletişim; bilim ve teknolojiye matematiksel yetkinlik ve temel yetkinlikler; dijital yetkinlik; öğrenmeyi öğrenmek; kişiler arası, kültürler arası ve sosyal yetkinlikler ve vatandaşlıkla ilgili yetkinlik; girişimcilik ve kültürel ifadeler Referans Çerçevesi’nde belirtilen sekiz temel yetkinlik alanı olarak ifade edilmektedir. Bunun yanında, Referans Çerçevesi bağlamında ortaya konan sekiz temel yetkinlikte rol oynayan bazı konular işlenmektedir. Bunlar, eleştirel düşünme, yaratıcılık, girişimcilik, problem çözme, risk değerlendirme, karar alma ve yapıcı yönetim olarak ifade edilmiştir¹⁹².

2008 yılında yürürlüğe giren Avrupa nitelikler Çerçevesi, esasen, iki temel amacı içermektedir. Bunlar, AB.’ne üye ülkelerin vatandaşlarının üye ülkeler arasındaki hareketliliğini artırmak ve onların yaşam boyu öğrenme koşullarını kolaylaştırmaktır¹⁹³. AB. üye ülkeleri arasında en iyi uygulamaları örnek almak ve

¹⁹⁰ Commission of the European Communities; Proposal for a Decision of the European Parliament and the Council Establishing an Integrated Action Programme in the Field of Lifelong Learning. COM (2004) 474 Final, Brussels, 2004, s. 2.

¹⁹¹ European Commission; Key Competences for Lifelong Learning–European Reference Framework. Directorate–General for Education and Culture, Belgium, 2007, s. 3.

¹⁹² A. k.; s. 3.

¹⁹³ European Commission; The European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF). Directorate–General for Education and Culture, Belgium, 2008, s. 3.

Avrupa Nitelikler Çerçevesi'ne (European Qualifications Framework) yaklaşmak için daha fazla işbirliği ve daha yakın diyalog önem taşımaktadır. Avrupa Nitelikler Çerçevesi, niteliklerin tanınmasını ve farklı ulusal sistemlerin eğitim ve öğretim niteliklerinin kolayca birbirine aktarılmasını sağlamaktadır.

Sonuçta ilk kez 2006 yılındaki AK. kararıyla oluşturulan Yaşam Boyu Öğrenme Alanında Birlik Faaliyeti için Program–Yaşam Boyu Öğrenme Programı (The Programme for Community Action in the Field of Lifelong Learning–Lifelong Learning Programme), 2007–2013 yıllarını kapsayan bir program olarak oluşturulmuştur. Fakat, Program, her yıl yenilenen kılavuzlarla geliştirilmektedir. Yaşam Boyu Öğrenme Programı'nın amacı, sürdürülebilir ekonomik büyüme, daha fazla ve kaliteli işler ve daha fazla sosyal bütünleşme ile geliştirilmiş bir bilgi toplumu olarak AB.'nin gelişimine yaşam boyu öğrenme uygulamalarıyla katkıda bulunmaktır¹⁹⁴.

3. Ülke Düzenlemeleri

Yaşam boyu öğrenme konusunda AB.'ne üye ülkelerde birtakım düzenlemelere gidilmektedir. Bu nedenle Portekiz, Kıbrıs, Norveç, Malta, Litvanya, Yunanistan, Polonya, Hollanda, İrlanda, Danimarka'da yaşam boyu öğrenmeye ilişkin gerçekleştirilen yeni düzenlemeler ele alınmaktadır.

Portekiz'de, eğitime ulaşma olanaklarının ve yeteneklerin artırılmasına yönelik olarak yaşam boyu öğrenmeyi de içeren bir takım düzenlemelere gidilmiştir.

Portekiz'de, gençlerin yaklaşık % 40'ı herhangi bir mesleki eğitim ya da ortaöğretimlerini tamamlamaksızın okul hayatlarını terk etmektedirler, bunun yanında aktif nüfusun %70'ten fazlası hiçbir şekilde ortaöğretimlerini tamamlamamaktadırlar. Bu nedenle, çok düşük insan sermayesi, Portekiz'e engel olmaktadır. Sahip olduğu bu yapı nedeniyle Portekiz'de Eylül 2005 tarihinde “Novas Oportunidades” isimli oldukça iddialı programa başlanmıştır. Programın önceliği,

¹⁹⁴ European Commission; Lifelong Learning Programme (LLP) Guide 2009–Part I–General Provisions. Directorate–General for Education and Culture, July 2009, s. 3.

Portekiz'in eğitim konusundaki bu zayıflığını gidermektir. Program, Yapısal Fonlarla ve özellikle ASF. tarafından finansal açıdan desteklenmektedir. Bu Program, Çalışma ve Sosyal Dayanışma Bakanlığı ile Eğitim Bakanlığı'nın ortak girişimleri işe hazırlanmış ve yürütülmektedir. Program'ın amacı, gençlerin mesleki/ eğitimsel başarılarını, aktif nüfusun yeteneklerini ve yaşam boyu öğrenime katılımlarını artırmaktır¹⁹⁵.

Yaşam boyu öğrenmeyi geliştirmek amacıyla yeniliklere giden bir diğer ülke Kıbrıs'tır. Buna göre, yaşam boyu öğrenme konusunda mesleki nitelikler sisteminin gelişimi için teşvikler programı adı altında birtakım yeni düzenlemeler söz konusu olmaktadır. Bu bağlamda, ulusal nitelikler sisteminin bir parçası olan mesleki nitelikler sistemi oluşturulmuştur ve uygulanmaktadır. Sistemin işlevleri, mesleki nitelikler için standartların geliştirilmesi, mesleki eğitim alacak olan adayların hazırlanması ve adaylara denklik belgesinin verilmesidir¹⁹⁶.

Yaşam boyu öğrenmeye ilişkin düzenlemelere giden bir diğer ülke Norveç'tir. Norveç, AB. üyesi olmamasına rağmen, AİS. Karşılıklı Öğrenme Programına katılım göstermiştir. Bu bağlamda Norveç'te, yeni yeteneklere duyulan gereksinimi karşılamak üzere bir takım düzenlemeler yapılmıştır.

Bu bağlamda, 1999 yılında, yaşam boyu öğrenmeye ilişkin "Yetenek Reformu" (Competence Reform) olarak adlandırılan Norveç reformu gerçekleştirilmiştir. Bu reform, toplumda, işyerinde ve bireysel düzeyde yeni ya da değişime uğramış yetenek ihtiyacını gidermeyi amaçlamaktadır. Reform, esasen, toplu pazarlıkların bir sonucudur ve birçok aktörün yakın işbirliğine dayanmaktadır. Bu Reform, işsiz ve çalışan tüm yetişkin kesimi kapsamaktadır. Reform, sosyal taraflar, Eğitim ve Araştırma Bakanlığı, işletmeler ve eğitim kurumları arasındaki etkileşime dayanmaktadır¹⁹⁷.

¹⁹⁵ WILTHAGEN; **Practices**, s. 17.

¹⁹⁶ European Commission; **Observatory**, s. 65.

¹⁹⁷ WILTHAGEN; **Practices**; s. 17–18.

Malta, yaşam boyu öğrenme olanaklarının geliştirilmesi amacıyla, eğitim ve öğretime yapılacak yatırımları artıracak düzenlemeleri ortaya koymuştur.

Malta nüfusunda eğitim düzeyini artırma gereksiniminden dolayı, hükümet öncelikleri eğitim için yeni bir düzenleyici yapı oluşturmayı içermektedir. Bu düzenlemelerle, Yüksek Eğitim Müdürlüğü oluşturulmuştur. Bu bağlamda, yeni düzenlemeler teknoloji öğrenme merkezleri kurulması, danışmanlık hizmetlerinin artırılması, eğitim belgeleme sistemlerinin güçlendirilmesini içermektedir. Aynı zamanda, hükümet, girişimcilik becerilerinin geliştirilmesi amacıyla bir dizi stratejiler de belirlemektedir. Diğer önlemler ise, okuldan erken ayrılmaları engellemeye, sosyal dışlanmayı önlemeye ve yaşam boyu öğrenmeye hedeflenmiştir¹⁹⁸.

AB.'ne son dönemde üye olmuş ülkelerden biri olan Litvanya'da da yaşam boyu öğrenmeye ilişkin bir takım düzenlemeler yapılmaktadır. Bu bağlamda Mart 2004 tarihinde Eğitim, Bilim, Sosyal Güvenlik ve Çalışma Bakanlıkları ortak olarak Yaşam Boyu Öğrenme Stratejisi'ni (Strategy for Lifelong Learning) ve Stratejinin Yürütülmesi için Eylem Planı'nı (Action Plan for the Implementation of the Strategy) kabul etmişlerdir. Bu belgeler, Yaşam Boyu Öğrenme Programı'nın (Lifelong Learning Programme) gelişimi için görevleri ve amaçları belirtmektedir¹⁹⁹.

Buna göre, Yaşam Boyu Öğrenme Programı'nın geliştirilmesindeki görev ve amaçlar, istihdam stratejisinde mesleki eğitim ve sürekli öğrenimin etkisinin artırılmasını; özellikle en az avantajı olanlar için eğitime ulaşabilme fırsatlarının artırılmasını; eğitim sisteminin olanaklarının geliştirilmesini; yaşam boyu öğrenmede işbirliğinin artırılmasını ve eğitim alanında yakın işbirliğinin teşvik edilmesini; özel fonlarla sürekli eğitim ve öğrenim fonlarının ve bu fonlara çalışanların ve işverenlerin katılımının artırılmasını; öğretmenlerin ve diğer mesleki eğitim danışmanlarının niteliklerinin geliştirilmesini; bölgelerin sosyal ve ekonomik

¹⁹⁸ A. k.; s. 18.

¹⁹⁹ P. DOWNES, C. MAUNSELL, V. MCLOUGHLIN, M. TALJUNAITE; "Lifelong Learning in Ireland and Lithuania: Some Examples of Irish Policy and Practice for Lithuania to Consider?," *Filosofija Sociologija (Philosophy Sociology)*. No. 4, 2006, s. 30.

gereklilikleri göz önünde bulundurularak yaşam boyu öğrenme konusunda bölgesel yapının gelişiminin farklılaştırılmasını; eğitim kalitesi izleme sisteminin hazırlanması ve eğitim kalitesi göstergelerinin tanımlanmasını içermektedir²⁰⁰.

Yaşam boyu öğrenmeye ilişkin düzenlemeler yapan bir diğer AB. üyesi ülke Yunanistan'dır. Yunanistan'da, istihdam ile mesleki eğitim ve öğretimin yakınlaştırılması için yeni bir ulusal sistem ortaya konulmuştur.

Bu yeni ulusal sistem, 2005 yılında oluşturulmuştur. Sistemin temel yasal hükümleri, Mesleki Eğitim ve Öğretimi İstihdama Yakınlaştırma Ulusal Sistemi'nin (National System Linking Vocational Education and Training to Employment–ESSEKA) modern biçimde yenilenmesine, kurumların yeterliliğinin açık biçimde tanımlanmasına, ESSEKA ile yaşam boyu öğrenmenin uyumlaştırılması için ulusal düzeydeki politika adımlarının birbirine yakınlaştırılması amacıyla Yaşam Boyu Öğrenme için Ulusal Komite'nin (National Committee for Lifelong Learning) kurulmasına ilişkin düzenlemeleri içermektedir²⁰¹.

Yaşam boyu öğrenmenin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasına yönelik düzenlemeler yapan ülkelerden bir diğeri Polonya'dır. Polonya'da yaşam boyu öğrenme kapsamının genişletilmesi amacıyla, şirketlerin de yaşam boyu öğrenme faaliyetlerinde bulunmalarına olanak sağlanmış ve kurumsal eğitim fonlarının rolü ortaya konmuştur.

Buna göre, 2004 yılında çalışanların eğitimine katılma konusundaki işverenlerin isteklerini ve çalışanların kendi mesleki gelişimlerine yatırım yapmalarını artırmak amacıyla kurumsal eğitim fonlarının (Zakladowe Fundsze Szkoleniowe) yaratılması fırsatı sağlanmıştır. Kurumsal eğitim fonları, çalışanların ve işverenlerin yaşam boyu öğrenme maliyetlerinin finanse edilmesi için tahsis edilmiş bir insan kaynakları gelişim aracıdır. Bu program bağlamında, eğitim harcamalarının finansmanı işverenlerin katılımlarından oluşmaktadır. Fon kaynaklarının kullanımı, şirketlerin kendi eğitim planlarına dayanmaktadır. Bu

²⁰⁰ A. k.; s. 30.

²⁰¹ WILTHAGEN; **Practices**, s. 19.

eğitim planları, eğitim gerekliliğinin tanımlanmasını, eğitime katılması tahmin edilen kişi sayısını, eğitimin konusunu, eğitimin etkilerinin izleneceği yöntemi ve eğitim için ayrılacak finansal harcamaları içermektedir. Kurumsal eğitim fonlarını oluşturan işverenlerden eğitim için gerekli koşulları sağlayanlar, geri ödeme için alışma Fonuna (Labour Fund) bařvurabilmektedirler²⁰².

Bir diğer yaşam boyu öğrenme düzenlemesi Hollanda'da gerçekleştirilmiştir. Bu düzenleme, sektör eğitim fonlarına ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Çünkü Hollanda'da çalışan eğitimi, tipik olarak endüstri ya da işletme toplu sözleşmeleriyle düzenlenmektedir. Genel olarak, bir firma ya da bireysel olarak çalışan, gerekli olan ya da istediği eğitimi, eğitim sunan bir başka kurumda almakta, ardından endüstri eğitim fonu bu eğitimin maliyetlerini karşılamaktadır. Bu fonlar, toplam ücretlerin paylaşımı olarak işverenlerin katkılarıyla finanse edilmektedir ve sendikalar ve yönetici temsilcileri tarafından ortak olarak yönetilmektedir. Hollanda'da eğitim konusunda, sendikaların ve özellikle toplu sözleşmelerin rolü büyüktür. Bu bağlamda, Hollanda'da yürürlükte olan 1000'den fazla toplu sözleşme 6 milyon çalışanı kapsamakta, 800.000 çalışan ise, endüstri düzeyinde toplu sözleşmelerin teşmil edilmesiyle toplu sözleşme kapsamına alınmaktadır. Böylece , Hollanda'da çalışanların % 40'ı eğitim fonları kapsamındadır²⁰³.

Yaşam boyu öğrenim konusunda düzenlemelere giden bir diğer ülke, İrlanda'dır. AB. tarafından 1998 yılında hazırlanan Yetişkin Eğitiminde Yeşil Kitap'ın (Green Paper on Adult Education) ilkelerini ve yaşam boyu öğrenme konusunda AB. gündeminde yer alan diğer ilkeleri de içeren, 2000 yılında Yetişkin Eğitiminde Beyaz Kitap–Yaşam için Öğrenme (White Paper on Adult Education– Learning for Life) isimli belgeyi yayınlamıştır. Beyaz Kitap, İrlanda Cumhuriyeti'nde yaşam boyu öğrenmenin eğitim politikalarında yönetim ilkesi olarak kabul edilmesini belirtmektedir. İrlanda bağlamında, yaşam boyu öğrenme üç temel niteliği içermektedir. Bu açıdan, yaşam boyu öğrenmenin temel nitelikleri, yaşam boyu öğrenmenin beşikten mezara kadar tüm yaşam süreçlerini içermesi; yaşam genişliğinde (life–wide) öğrenmenin pek çok farklı düzenlemede yer aldığı,

²⁰² EUROPEAN COMMISSION; **Observatory**, s. 98.

²⁰³ WILTHAGEN; **Practices**; s. 19–20.

yaşam boyu öğrenimin eğitimle sınırlandırılmasından çok öğrenime odaklanması olarak ifade edilmiştir²⁰⁴.

Yaşam boyu eğitim programlarının geliştirilmesine ilişkin bir düzenleme, Danimarka'da gerçekleştirilmiştir. Bu düzenleme, yeni iş rotasyonu planını ele almaktadır.

Danimarka'da gerçekleştirilmiş pek çok düzenlemeden biri, iş rotasyon planına ilişkin düzenlemedir. Bu plan, çalışanlara, işverenlerinden sürekli ve tamamlayıcı eğitim ve öğretim almaları ve bu eğitimleri geliştirme yönünde talepte bulunma fırsatı sunan bir düzenlemedir. Sürekli ve tamamlayıcı eğitim ve öğretim programlarına katılma yoluyla niteliklerini geliştiren her bir çalışan için işveren kendisine hibe verilmesi için uygundur. Sözü edilen bu hibe, işsiz bir kişinin işe alınma maliyetlerini de içermektedir. Bu bağlamda, iki konu üzerinde yardım sağlanmaktadır. Bunlardan ilki, yeni yetenekler kazanan çalışanlar için; diğeri ise, işsiz bir kişinin bir işe sahip olması için yapılan yardımlardır²⁰⁵.

Yaşam boyu öğrenmeye ilişkin olarak ülkeler bağlamında yapılan düzenlemelerin yanında, AB. genelinde ve AB.'ne üye ülkelerde bireylerin yaşam boyu öğrenme programlarına katılımı da önem taşımaktadır. Bu doğrultuda, Tablo 4 AB. genelinde ve AB.'ne üye ülkelerin her biri bağlamında yaşam boyu öğrenim faaliyetlerine katılım oranlarını göstermektedir.

²⁰⁴ DOWNES vd.; s. 2.

²⁰⁵ A. k.; s. 20.

Tablo 4: Yaşam Boyu Öğrenmeye Katılım

Bölge/ Yıl	1997	2000	2003	2006	2008
AB.-27	–	7.1 ^(t)	8.5	9.7	9.6 ^(g)
AB.-25	–	7.5 ^(t)	9.0	10.2	10.1 ^(g)
AB.-15	–	8.0 ^(t)	9.8	11.2	11.0 ^(g)
Belçika	3.0	6.2	7.0	7.5 ^(g)	6.8
Bulgaristan	–	–	1.3	1.3	1.4
Çek Cumhuriyeti	–	–	5.1	5.6	7.8 ^(g)
Danimarka	18.9	19.4	24.2	29.2	30.2
Almanya	5.4	5.2	6.0	7.5	7.9
Estonya	4.3	6.5	6.7	6.5	9.8 ^(g)
İrlanda	5.2	–	5.9	7.3	10.2 ^(g)
Yunanistan	0.9	1.0	2.6	1.9	2.9
İspanya	4.4	4.1	4.7	10.4	10.4
Fransa	2.9	2.8	7.1	7.6	7.2
İtalya	4.6	4.8	4.5	6.1	6.3
Kıbrıs	–	3.1	7.9	7.1	8.5
Letonya	–	–	7.8	6.9	6.8
Litvanya	–	2.8	3.8	4.9	4.9
Lüksemburg	2.8	4.8	6.5	8.2	8.5
Macaristan	2.9	2.9	4.5	3.8	3.1
Malta	–	4.5	4.2	5.4	6.2
Hollanda	12.6	15.5	16.4	15.6	17.0
Avusturya	7.8	8.3	8.6	13.1	13.2
Polonya	–	–	4.4	4.7	4.7
Portekiz	3.5	3.4	3.2	4.2 ^(g)	5.3 ^(g)
Romanya	0.9	0.9	1.1	1.3	1.5
Slovenya	–	–	13.3	15.0	13.9
Slovakya	–	–	3.7	4.1	3.3
Finlandiya	15.8	17.5	22.4	23.1	23.1
İsveç	25.0	21.6	31.8	32.0 ^(t)	–
İngiltere	–	20.5	27.2	26.7	19.9
Hırvatistan	–	–	1.8	2.9	2.2
İzlanda	16.5	23.5	29.5	27.9	25.1
Norveç	16.4	13.3	17.1	18.7	19.3
İsviçre	29.8	34.7	24.7	22.5	–

Notlar 1: – = veri bulunamadı; t= tahmini değer; g= geçici değer.

Kaynak: EUROSTAT; (<http://ec.europa.eu/eurostat>), (16.06.2009).

Tablodaki verilerden anlaşılacağı üzere, Danimarka, Hollanda, Finlandiya, İsveç, İzlanda, Norveç, İsviçre, İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde yaşam boyu öğrenim faaliyetlerine katılım yüksektir. Bu durum, hem ülke ekonomilerinin gelişmişliği sonucu eğitim ve öğretime daha fazla yatırım yapılmasından, hem de bu ülkelerde çalışanların kendilerini geliştirmeye daha fazla önem vermelerinden kaynaklanmaktadır. Bunun yanında, gelişmekte olan ekonomilerde yatırımlar daha çok ekonomik alanlara yöneltildiği için eğitim ve öğretime yatırım yapılması geri planda kalırken; buna ek olarak, bu ülke çalışanları daha çok geçimlerini sağlamaya yöneldikleri için eğitim ve öğretim fırsatlarından yararlanarak kendilerini geliştirme düşünceleri ve istekleri de geri planda kalmaktadır.

C. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

Devletin işgücü piyasasına istihdam politikaları aracılığıyla müdahale etmesi uzun yıllar geleneksel olarak işsizlik sigortası, işsizlik yardımı, sosyal yardımlar gibi işsizlere gelir desteği sağlamaya yönelik pasif işgücü piyasası politikaları şeklinde gerçekleşmiştir. Ancak günümüzde işsizliğin olumsuz sonuçlarını telafi etmeyi amaçlayan bu politikaların işsizliği önleyici tedbirler içermediği ve bütçe üzerine büyük yükler getirdiği görüldüğünden işsizliği eğitim, iş yaratma, bilgilendirme ve işe yerleştirme faaliyetleri gibi doğrudan önlemlerle azaltmaya yönelik aktif işgücü piyasası politikalarına ağırlık verilmeye başlanmıştır. Ancak belirtmek gerekir ki, bu iki tür politika birbirlerine alternatif olmaktan ziyade birbirlerinin tamamlayıcısıdır²⁰⁶.

Aktif politikalar işsizlik ödemelerinden farklı bir amaca ulaşmak için tasarlanmakta ve uygulanmaktadır. İşsizlik ödemeleri gelir destekleri ile koruma sağlamayı amaçlarken; aktif politikalar, işsizlerin işgücü piyasasında iş bulmalarını ve bir işe yerleşmelerini kolaylaştırmayı amaçlayan bir dizi önlemi içerir. Bir başka deyişle, aktif politikalar işsizlerin istihdam edilebilirliklerini geliştirmeyi amaçlamaktadır²⁰⁷. Bu bağlamda, aktif işgücü piyasası politikaları, özellikle işsizlere yönelik olarak eğitim, işe yerleştirme, istihdam destekleri gibi olanaklar sağlayarak çalışanların istihdam edilebilirliklerini artırmaktadır.

Aktif işgücü piyasası politikaları, aktif olarak iş aradığını belirten ve/ veya istihdam edilebilirliğini artırma isteğinde olan yardım alanları yardım alma şartına bağlayan ve birtakım istihdam öncesi hizmetler ve iş bulan ya da çalışmaya hazır olan bireylere yardımcı olmak için bilgi sağlayan politikalar²⁰⁸.

²⁰⁶ Şelale UŞEN; “Avrupa Birliği Ülkeleri Türkiye’de Aktif Emek Piyasası Politikaları,” Çalışma ve Toplum. No. 2, 2007, s. 65–66.

²⁰⁷ Recep KAPAR; “Aktif İşgücü Piyasası Politikaları,” (İçinde) İktisat Fakültesi Mecmuası Prof. Dr. Toker Dereli’ye Armağan Özel Sayısı. C. 55, Sa. 1, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 2005, s. 344.

²⁰⁸ Anne DAGUERRE; David ETHERINGTON; “Active Labour Market Policies in International Context: What Works Best? Lessons for the UK,” Middlesex University Department for Work and Pensions. Working Paper No. 59, Norwich, 2009, s. 5.

Aktif işgücü piyasası politikaları, özellikle sağladığı eğitim önlemleriyle, çalışanların niteliklerinin geliştirilmesine yardımcı olurken; aynı zamanda, daha fazla eğitim imkanıyla çalışanların fonksiyonel (işlevsel) esneklikleri artmaktadır. Bu sayede çalışanlar, işletmenin farklı birimlerinde farklı görevleri üstlenebilmektedirler.

Bunun yanında, çalışanlar, aktif işgücü piyasası politikaları bağlamında sunulan eğitim imkanlarında yararlanarak ya da işletme veya kamu işletmelerinin desteğiyle bu eğitimlerden yararlandırılarak ulusal ve uluslararası piyasalardaki teknolojik ve ekonomik değişimlere uyum sağlayabilecek kapasiteye ulaşabilmektedirler. Bunun doğrultuda, aktif işgücü piyasası politikaları içerisinde yer alan eğitim olanaklarına yönelik önlemler, işletmelerin piyasadaki talep koşullarında, ekonomik ve teknolojik koşullarda meydana gelen değişiklikleri karşılamak için bu değişimlere uyum sağlayabilen çalışanları işe almasını ya da bu değişimlere uyum sağlayamayan çalışanları işten çıkarmasını ifade eden dış sayısal esnekliği de artırabilmektedir.

Aktif işgücü piyasası politikalarının hem dış, hem iç sayısal esnekliği artırmasının yanında, güvenceli esnekliğin temeli olan istihdam (istihdam edilebilirlik) güvencesini de sağlamaktadır. aktif işgücü piyasası politikalarının istihdam güvencesi sağlaması, yalnızca eğitim olanakları sağlanmasıyla gerçekleşmemekte; bunun yanında aktif işgücü piyasası politikaları kapsamındaki iş yaratma, bilgilendirme, işe yerleştirme gibi önlemler de istihdam güvencesi sağlamayan önlemlerdir.

Aktif işgücü piyasası politikaları, tüm Avrupa ülkelerinde uygulanan politikalarıdır. Özellikle kuzey Avrupa ülkelerinde, yeniden istihdam edilmenin kolaylaştırılması ve işsizlik dönemlerinin kısaltılması amacıyla aktif işgücü piyasası politikalarına yaygın olarak başvurulmaktadır. Bu politikaların bileşenleri Avrupa ülkeleri açısından farklılıklar taşımaktadır. Buna göre, aktif işgücü piyasası politikaları İngiltere ve güney Avrupa ülkelerinde gençler ve uzun süreli işsizlerden oluşan riskli

gruplara yönelmekte iken; diğer ülkelerde, özellikle kuzey Avrupa ülkelerinde tüm işini kaybetmiş bireylere ya da gruplara yöneltilmektedir²⁰⁹.

Yoğunluklarının ve kapsamına aldığı grupların değişkenlik göstermesine rağmen, temel olarak yürütülen aktif işgücü piyasası politikaları söz konusudur. Bu politikalar, eğitime, iş yaratmaya, istihdam hizmetleri ve iş arama yardımlarına, bilgilendirme, danışmalık ve işe yerleştirmeye, bağımsız çalışma programlarına ve işsizlere ödeme desteği sağlanmasına yönelik politikalar şeklinde sınıflandırılabilir.

1. Eğitim

Eğitim programları, aktif işgücü piyasası politikalarını klasik önlemlerini ifade etmektedir. Özellikle yüksek ve sürekli niteliğe sahip işsizlikle mücadele ve işgücünün işgücü piyasasındaki talep değişimlerine uyum sağlayabilmesi için aktif işgücü piyasası politikalarının önemli bir unsurudur²¹⁰.

Eğitime yönelik aktif işgücü piyasası politikaları, okul eğitime, işte eğitime ve iş deneyimine ilişkin önlemleri içermektedir. Bu önlemler, dil kursları, temel bilgisayar kursları ya da temel düzeydeki diğer kursları içeren genel bir eğitim sağlayabileceği gibi; ileri bilgisayar kursları, teknik becerilere ilişkin kurslar gibi belirli mesleki eğitimleri de sağlamaktadır. Aktif işgücü piyasası politikaları bağlamında eğitime ilişkin önlemlerin alınmasının amacı, eğitimlere katılanların verimliliklerinin ve istihdam edilebilirliklerinin ve becerilerin geliştirilmesi yoluyla insan sermayesinin artırılmasıdır²¹¹.

Özellikle mesleki eğitim programları, birtakım sebeplerle işgücü piyasasından ayrılmış olanların ya da işgücü piyasasına ilk kez girecek olanların veya işgücü

²⁰⁹ ESPING-ANDERSEN, REGINI; *Deregulate*, s. 39.

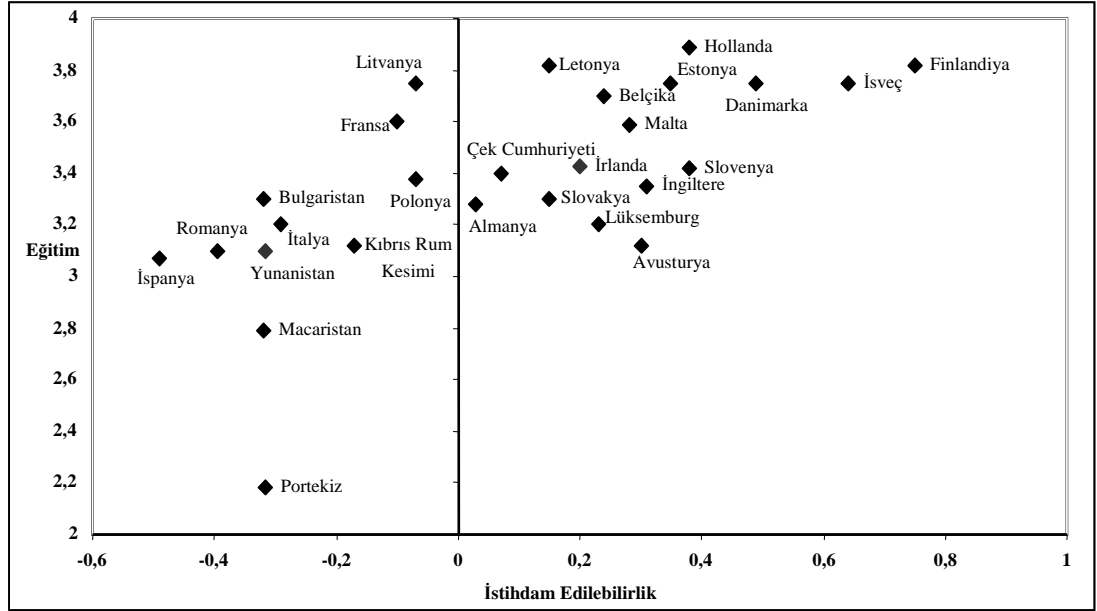
²¹⁰ Peter AUER, Ümit EFENDİOĞLU, Janine LESCHKE; *Active Labour Market Policies around the World: Coping with the Consequences of Globalization*. ILO, Geneva, 2005, s. 31.

²¹¹ J. KLUVE, D. CARD, M. FERTIG, M. GÓRA, L. JACOBI, P. JENSEN, R. LEETMAA, L. NIMA, E. PATACCHINI, S. SCHAFFNER, C. M. SCHMIDT, B. KLAUW, A. WEBER; *Active Labour Market Policies in Europe: Performance and Perspectives*. Springer, 2007, s. 27-28.

piyasasından çıkma ya da çıkarılma riski olanların işgücü piyasasına dönüşünü, girişini, kalışını kolaylaştıran programlardır. Bu bağlamda, mesleki eğitim programları, işsizlerin ya da işsizlik riski bulunan çalışanların beceri düzeylerinin yükseltilerek istihdam edilebilirliklerin artırılması esasına dayanmaktadır²¹².

Şekil 4, eğitim ile istihdam edilebilirlik arasındaki ilişkiyi göstermektedir. Buna göre, ülkeler bağlamında eğitim olanakları ve düzeyi ile istihdam edilebilirlik arasında çok yakın bir bağ bulunmaktadır.

Şekil 4: Ülkelere Göre Ortalama Eğitim Düzeyi ve Ortalama İstihdam Edilebilirlik



Kaynak: EUROFOUND; **Employment** Security and Employability: A Contribution to the Flexicurity Debate. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, Denmark, 2008, s. 17.

Gerçekten, AB. ülkelerinde eğitim olanakları arttıkça istihdam edilebilirlik düzeyi de yükselmektedir. En uç örneklere bakıldığında, diğer ülkelere kıyasla Portekiz'de eğitim istihdam edilebilirlik en düşük düzeyde iken buna karşılık, Finlandiya'da hem eğitim, hem de istihdam edilebilirlik yüksek düzeydedir. Bununla birlikte örneğin İspanya'da eğitim seviyesi nispeten yüksek olmasına rağmen istihdam edilebilirlik en düşük düzeyi göstermektedir. Bu durum,

²¹² UŞEN; s. 71.

İspanya'nın ekonomik ve sosyal iç dinamikleriyle ilişkilendirilebilmektedir. Ancak, genel olarak, eğitim düzeyi ile istihdam edilebilirlik arasında doğrusal bir ilişki olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Eğitim ile istihdam edilebilirlik arasındaki bu doğrusal ilişki ve dolayısıyla eğitimin işsizliği azaltıcı etkisine karşılık, mesleki eğitim programları birtakım olumsuz sonuçlara da yol açabilmektedir. Özellikle, eğitim programlarının doğru planlanmaması sonucu istihdamdaki çalışanların işten çıkarılması ve bunların yerine mesleki eğitim almış olanların işe yerleştirilmeleri nedeniyle işsizlik oranlarında bir değişme olmaması gibi olumsuz etkileri olabilmektedir²¹³. Bu gibi durumlarda, eğitim programları işsizlikle mücadelede etkin araçlar olma niteliklerini yitirmektedirler.

Eğitim programları, hükümetler tarafından sağlanırken; özel kurumlar tarafından da sağlanabilmektedir. Hükümetlerin eğitim programlarındaki rolleri, doğrudan eğitim olanakları sağlama, eğitim programları düzenleme, eğitim programları için bilgi sağlama ve standartlar oluşturma ve eğitim programlarını finanse etme gibi başlıklar altında sınıflandırılabilir. Günümüzde pek çok hükümet, doğrudan eğitim programları sağlama rolünden uzaklaşmakta; buna karşılık eğitim konusunda piyasada ortaya çıkan bilgi ve finans eksikliklerine odaklanmaktadır. Bunun yanında, özel kurumlarının eğitim programlarını teşvik etmek amacıyla hükümetler uygun koşulları içeren bir dizi düzenlemeye gitmelidir. Bu bağlamda, yasaların denetimindeki özel hükümlerin açık olmasını ve eğitim sağlayan özel kurumlara karşı ayırım yapmamayı garanti altına almak, özel eğitim sunumunu dışarıda bırakan aşırı kamu düzenlemesinden kaçınmak ve eğitim talebini içeren istihdam büyümesine olanak sağlamak hükümetlerin özel kurumlar için yapması gereken teşviklerdir²¹⁴.

²¹³ A. k.; s. 72.

²¹⁴ Gordon BETCHERMAN, Amit DAR, Amy LUINSTRAN, Makoto OGAWA; "Active Labour Market Policies: Policy Issues for East Asia," (Second Draft), Social Protection Unit Working Paper. The World Bank, Washington, 1999, s. 5.

Hükümetlerin eğitim programlarına yaptığı katkı açısından en somut veri, eğitim programlarının finanse edilmesinde ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, Tablo 5'te hükümetlerin aktif işgücü piyasası programları içinde değerlendirilen eğitim programlarına yaptığı harcamalar incelenmelidir.

Tablo 5: Eğitim Konusunda Kamu Harcamaları (Milyon €)

Bölge/ Yıl	1997	2000	2003	2006	2007
AB.-15	-	-	-	22605.948 ^(e)	21746.489 ^(e)
AB.-27	-	-	-	23040.606 ^(e)	22219.305 ^(e)
Almanya	-	10743.706 ^(e)	10234.357 ^(e)	7291.905 ^(t)	6927.990 ^(e)
Avusturya	-	520.075	701.136 ^(t)	1033.233 ^(t)	1008.282 ^(t)
Belçika	-	391.501 ^(t)	493.129	572.688	612.023 ^(t)
Bulgaristan	-	-	-	11.255 ^(e)	11.878
Çek Cumhuriyeti	-	-	12.546	12.607	9.698
Danimarka	-	1338.391 ^(t)	1160.429 ^(t)	940.985	757.926
Estonya	-	-	3.434	5.647	4.066
Finlandiya	700.083	494.402	509.016	623.954	661.978
Fransa	-	5335.014 ^(t)	4806.669	5170.163 ^(t)	5110.799 ^(t)
Hollanda	-	425.546 ^(t)	669.207 ^(t)	591.762 ^(t)	546.474 ^(t)
İngiltere	-	-	-	356.027 ^(e)	327.874 ^(e)
İrlanda	-	184.732	296.911	367.554 ^(t)	407.869
İspanya	-	1055.459	879.446	1424.282	1464.116
İsveç	-	1758.514	991.649	1032.698	677.722
İtalya	-	2943.502	3365.901	2633.039	2773.262
Kıbrıs	-	-	-	1.156 ^(t)	3.434 ^(t)
Letonya	-	-	2.813	16.471	7.891
Litvanya	-	-	11.205	16.843	27.859
Lüksemburg	-	23.072 ^(t)	25.311	41.232	37.363
Macaristan	-	-	58.836	55.195	58.886
Malta	-	-	-	1.754 ^(t)	0.820 ^(t)
Norveç	-	580.983	847.650	692.351	647.097
Polonya	-	-	-	274.889	313.951
Portekiz	-	274.289 ^(t)	374.900 ^(t)	396.544	324.174
Romanya	-	-	5.043	17.001	19.893
Slovakya	-	-	-	4.307	2.718
Slovenya	-	-	-	17.533	11.722
Yunanistan	-	202.086	30.581 ^(e)	129.883 ^(t)	-

Not: - = veri bulunamadı; e = Eurostat tahmini; t = tahmini değer

Kaynak: EUROSTAT. (<http://ec.europa.eu/eurostat>), (16.06.2009).

Tablodan da anlaşılacağı üzere, ülkeler eğitim programlarına özellikle ekonomik koşullarına bağlı olarak değişen tutarlarda harcama yapmaktadırlar. Gerçekleştirilen bu eğitim harcamalarına bakıldığında, eğitime finansal katkı açısından kamunun önemli bir rolü olduğu gözlenmektedir.

Eğitim, maliyetli bir uygulamadır. Dolayısıyla eğitim harcamalarının kamu tarafından karşılanması amacıyla eğitim için geniş bütçelerin ayrılması gerekmektedir. Tablo 6'da ise, AB.'ne üye ülkelerde eğitimin Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH.)'dan aldığı payların yüzdesi gösterilmektedir.

Tablo 6: GSYİH.'dan Eğitime Ayrılan Kamu Harcamaları (%)

Bölge/ Yıl	1997	2000	2003	2005
AB.-27	–	–	5.1 ^(e)	5.0
Almanya	4.6	4.5	4.7	4.5
Avusturya	5.8	4.9	5.5	5.4
Belçika	–	–	6.1	6.0
Bulgaristan	2.7	4.2	4.2	4.5
Çek Cumhuriyeti	4.5	4.0	4.5	4.3
Danimarka	7.9	8.3	8.3	8.3
Estonya	5.9	5.6	5.3	4.9
Finlandiya	6.5	6.1	6.4	6.3
Fransa	6.0	5.8	5.9	5.7
Hollanda	4.8	4.5	5.1	5.2
İngiltere	5.0	4.6	5.3	5.5
İrlanda	5.1	4.3	4.4	4.8
İspanya	4.5	4.3	4.3	4.2
İsveç	7.6	7.3	7.3	7.0
İtalya	4.5	4.5	4.7	4.4
Kıbrıs	5.5	5.4	7.3	6.9
Letonya	5.4	5.6	5.3	5.1
Litvanya	5.5	5.6	5.2	5.0
Lüksemburg	4.1	–	3.8	3.8
Macaristan	4.6	4.5	5.9	5.5
Malta	–	4.5	4.7	2.9
Polonya	4.8	5.7	5.4	5.5
Portekiz	5.4	4.9	5.6	5.4
Romanya	–	5.4	3.4	3.5
Slovakya	4.8	4.2	4.3	3.9
Slovenya	–	–	5.9	5.8
Yunanistan	3.5	3.7	3.6	4.0

Not: – = veri bulunamadı; e = Eurostat tahmini

Kaynak: European Commission; **Demography** Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society. Commission Staff Working Document, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Belgium, January 2009, s. 243.

Tablodan görüleceği üzere, GSYİH.'dan eğitime ayrılan pay, gelişmiş ekonomilerde daha fazla iken; gelişmekte olan ülke ekonomilerinde eğitime ayrılan pay düşmektedir. Özellikle Belçika, Danimarka, Fransa, Finlandiya ve İsveç'te eğitime ayrılan pay yüksek oranlarda seyretmektedir. Buna karşılık, Estonya'da, ekonomik ve sosyal koşullar göz önünde bulundurulduğunda, GSYİH.'dan eğitime ayrılan payın oldukça yüksek oranlarda seyrettiğini söylemek mümkündür.

Eğitim programları, birçok farklı gruba yönelik olabilmektedir. Bu gruplar, toplu işten çıkarılanlar için yeniden eğitim programları, uzun süreli işsizler için eğitim ve yeniden eğitim programları, gençlere yönelik eğitim programları, engellilere yönelik eğitim programları olmak üzere sınıflandırılabilir.

Bu gruplara yönelik eğitim programlarının çalışanların verimliliğini ve istihdam edilebilirliğini artırması yanında, eğitim programlarını sınırlandıran bir

takım unsurlar da söz konusudur. Eğitim programlarını sınırlandıran en önemli unsurlardan biri, eğitimin oldukça maliyetli bir yatırım olmasıdır. Bir diğer unsur, ekonominin iyi bir performansa sahip olmadığı ve iş fırsatlarının düşük olduğu dönemlerde eğitim programlarının etkisinin oldukça düşük düzeyde kalmasıdır. Son unsur ise, eğitime katılması planlananların zaten yüksek beceri düzeyine sahip olması nedeniyle eğitim programının yetersiz olmasıdır²¹⁵.

Yukarıdaki sınıflandırma bağlamında, öncelikle toplu işten çıkarılanlara yönelik eğitim programları ele alınacaktır. Toplu işten çıkarılanlara yönelik eğitim programları, daha çok otomobil, gemi yapımı, madencilik, demir ve kağıt gibi sektörlerde yaşanan yeniden yapılanmaya bağlı olarak toplu işten çıkarılanları kapsama almaktadır. Toplu işten çıkarmalar, imalat sanayiinin küçülmesi ya da işsizliğin yüksek olduğu veya artış gösterdiği dönemlerde gerçekleşmektedir²¹⁶.

Özellikle imalat sanayiinde çok sayıda çalışanın işsiz kalması yeniden mesleki eğitim programlarının uygulanmasını zorunlu hale getirmiştir. İmalat sanayiindeki iş sayısının azalması ve var olan işlerin gerektirdiği vasıfların köklü bir biçimde değişmesi yeniden yapılanma döneminin temel özelliği olarak nitelendirilmektedir. Bu nedenle, işten çıkarılan çalışanların çoğunlukla sahip oldukları mesleki vasıflarla imalat sanayiinde başka bir işyerinde yeniden iş bulmaları zordur. Bu nedenle, önceden bir işte çalışmış işsizler için iki tür mesleki eğitim programı uygulanmaktadır. Birincisi, çalışanın varolan mesleki vasıflarının geliştirilme ve böylece imalat sanayiinde tekrar istihdamını olanaklı hale getirmektir. İkincisi ise, imalat sanayiindeki istihdamın gerilemesi göz önünde bulundurularak, istihdamın artmakta olduğu diğer sektörlerde işe yerleşmeyi sağlayacak yeni mesleki vasıfları kazandırmaktır²¹⁷.

Eğitim politikalarının odaklandığı bir diğer grup, uzun süreli işsizlerdir. Öğretide 12 ay veya daha fazla süre işsiz kalanlar uzun süreli işsiz olarak kabul

²¹⁵ A. k.; s. 5.

²¹⁶ Amit DAR, Zafiris TZANNATOS; “Active Labour Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations,” Social Protection Department Working Paper. The World Bank, Washington, 1999, s. 24.

²¹⁷ KAPAR; **Aktif**, s. 353.

edilmektedir²¹⁸. Uzun süreli işsizlik, işsizlik süresinin uzamasına paralel olarak işsizlerin önceden sahip oldukları mesleki vasıfları geriletmekte ya da bütünüyle ortadan kaldırmaktadır. Buna bağlı olarak, mesleki vasıfların yitirilmesi ya da gerilemesi işsizlerin istihdam edilme olasılıklarını azaltmaktadır²¹⁹. Bu olumsuzlukları azaltmak amacıyla, uzun süreli işsizlere de mesleki eğitim imkanlarının sunulması gerekmektedir. Uzun süreli işsizler bu sayede, günün gereklerine göre beceriler kazanabilecekler ve bu gruptaki işsizlerin istihdam edilme olanakları artacaktır.

Uzun süreli işsizlik ile eğitim programları arasındaki ilişkiyi ortaya koymak amacıyla, AB.'ne üye ülkelerde uzun süreli işsizlik oranlarını incelemek gerekmektedir. Tablo 7'de AB.'ne üye ülkelerde toplam aktif nüfus içinde 12 ay veya daha uzun süreli işsizlik oranları cinsiyete göre değerlendirilmiştir.

Tablo 7: Uzun Süreli İşsizlik Oranları

Yıl	1997		2000		2003		2006		2007	
	K	E	K	E	K	E	K	E	K	E
Ülke/Cinsiyet										
AB.-27	-	-	4.6	3.5	4.5	3.8	4.0	3.5	3.3	2.8
Avusturya	1.6	1.0	1.2	0.9	1.1	1.1	1.3	1.3	1.4	1.0
Belçika	7.1	4.2	4.6	3.0	4.2	3.3	4.9	3.7	4.3	3.3
Bulgaristan	-	-	9.2	9.6	8.6	9.2	5.2	4.8	4.4	3.7
Çek Cumhuriyeti	-	-	5.2	3.5	5.0	2.9	4.9	3.1	3.6	2.1
Danimarka	1.9	1.2	1.1	0.8	1.0	1.2	0.9	0.7	0.7	0.5
Estonya	-	-	5.0	6.7	4.4	4.8	2.6	3.1	1.7	2.9
Finlandiya	5.0	4.9	2.7	2.8	2.0	2.6	1.8	2.1	1.4	1.7
Fransa	5.5	3.9	4.3	2.8	3.9	3.2	4.2	3.6	3.6	3.1
Hollanda	3.1	1.8	1.0	0.6	1.1	1.0	1.8	1.6	1.4	1.2
İngiltere	1.5	3.3	0.9	1.9	0.7	1.4	0.8	1.5	0.9	1.6
İrlanda	4.6	6.2	1.0	2.0	1.0	1.9	0.9	1.8	0.9	1.7
İspanya	13.0	6.1	7.4	2.8	5.7	2.4	2.8	1.2	2.5	1.1
İsveç	2.0	4.0	1.0	1.7	0.8	1.2	1.0	1.2	0.8	0.9
İtalya	10.0	5.6	8.4	4.8	6.6	3.8	4.5	2.6	3.9	2.2
Kıbrıs	-	-	2.2	0.5	1.3	0.7	1.2	0.7	0.7	0.8
Letonya	-	-	7.5	8.3	4.4	4.3	1.9	3.0	1.2	1.9
Litvanya	-	-	6.5	9.4	6.0	6.0	2.4	2.5	1.3	1.4
Lüksemburg	1.3	0.7	0.6	0.5	0.9	0.9	1.6	1.2	1.2	1.4
Macaristan	4.0	4.9	2.5	3.5	2.3	2.5	3.4	3.3	3.6	3.3
Malta	-	-	4.2	4.5	2.4	3.4	2.5	3.1	2.4	2.7
Polonya	6.7	3.7	9.1	6.0	11.7	10.3	8.6	7.1	5.4	4.6
Portekiz	3.4	3.0	2.0	1.4	2.7	1.6	4.4	3.3	4.5	3.1
Romanya	-	-	3.4	3.9	4.1	4.6	3.6	4.7	2.7	3.6
Slovakya	-	-	10.2	10.3	11.7	11.3	11.2	9.4	9.3	7.4
Slovenya	3.3	3.6	4.2	4.1	3.6	3.4	3.5	2.4	2.7	1.8
Yunanistan	9.2	2.8	10.1	3.5	8.9	3.0	8.0	2.6	7.0	2.2

Not: - = veri bulunamadı.

Kaynak: EC.; Demography, s. 225.

²¹⁸ DAR, TZANNATOS; s. 21.

²¹⁹ KAPAR; Aktif, s. 351.

AB.'ne üye ülkelerde, uzun süreli işsizlik oranı özellikle kadınlarda daha yüksektir. Bunun yanında, gelişmiş ekonomilerde hem erkek, hem de kadın nüfus açısından uzun süreli işsizlik oranları düşük bir seyir izlerken; gelişmekte olan ekonomilerde uzun süreli işsizlik oranları daha yüksektir. Bu nedenle, uzun süreli işsizlikle mücadele için, genel olarak, gelişmekte olan ekonomilerde ve kadın nüfusa yönelik eğitim programlarının geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması gerekmektedir.

Ancak, uzun süreli işsizlere yönelik eğitim programları her zaman beklenen olumlu etkileri yaratamamakta, kimi zaman eğitim programlarının etkisi oldukça düşük düzeyde kalabilmektedir. Eğitim programlarının olumlu sonuçlar doğurması, ekonominin genişleme dönemlerinde mümkün olabilmektedir. Bunun yanında, eğitim programları, bu programlara katılan kadınlar için daha etkili olmaktadır. Yapılan araştırmalar, eğitim programlarına katılan kadınların, erkeklere oranla daha fazla istihdam edilme oranına sahip olduklarını göstermektedir²²⁰.

Aktif işgücü piyasası politikalarından olan eğitim politikalarının yöneltildiği bir başka grup gençlerdir. Özellikle günümüzde, genç işsizliğinin fazla oluşu, gençlere yönelik eğitim programlarının yoğunlaşmasına neden olmaktadır. Eğitim politikaları ve programları genç işsizliğini azaltmak amacıyla, okuldan iş hayatına geçişi ve bu suretle gençlerin iş hayatına uyum sağlamasını kolaylaştıracak önlemleri içermektedir. Tablo 8'de AB.'ne üye ülkelerde genç işsizliği yıllar itibariyle gösterilmiştir.

²²⁰ DAR, TZANNATOS; s. 22.

Tablo 8: Genç İşsizlik Oranları

Bölge/ Yıl	1997	2000	2003	2006	2007	2008
AB.-27	–	17.3	18.0	17.1	15.3	15.4
Almanya	10.0	7.5	9.8	12.8	11.1	9.8
Avusturya	6.7	5.3	8.1	9.1	8.7	8.0
Belçika	22.0	16.7	21.8	20.5	18.8	18.0
Bulgaristan	–	33.7	28.2	19.5	15.1	12.7
Çek Cumhuriyeti	–	17.8	18.6	17.5	10.7	9.9
Danimarka	7.7	6.2	9.2	7.7	7.9	7.6
Estonya	17.0	23.9	20.6	12.0	10.0	12.0
Finlandiya	25.2	21.4	21.8	18.7	16.5	16.5
Fransa	27.8	19.6	19.2	22.1	19.4	18.9
Hollanda	9.1	5.7	6.3	6.6	5.9	5.3
İngiltere	13.7	12.2	12.2	14.0	14.3	15.0
İrlanda	15.4	6.9	9.1	8.6	9.1	13.3
İspanya	36.4	24.3	24.6	17.9	18.2	24.6
İsveç	20.6	10.5	13.4	21.5	19.1	20.0
İtalya	30.2	27.0	23.7	21.6	20.3	21.3
Kıbrıs	–	10.1	8.9	10.5	10.1	9.5
Letonya	–	21.4	18.0	12.2	10.7	13.1
Litvanya	–	30.6	25.1	9.8	8.2	13.4
Lüksemburg	7.9	6.6	11.2	15.8	15.6	16.8
Macaristan	17.0	12.4	13.4	19.1	18.0	19.9
Malta	–	13.7	17.2	16.5	13.8	11.9
Norveç	10.3	9.8	11.2	8.6	7.3	7.2
Polonya	23.2	35.1	41.9	29.8	21.7	17.3
Portekiz	14.8	8.6	14.5	16.3	16.6	16.4
Romanya	–	20.2	19.6	21.4	20.1	18.6
Slovakya	–	36.9	33.4	26.6	20.3	19.0
Slovenya	17.2	16.3	17.3	13.9	10.1	10.4
Yunanistan	–	29.1	26.8	25.2	22.9	22.1

Not 1: 25 yaşında gençlerin işsizlik oranlarıdır.

Not 2: – = veri bulunamadı.

Kaynak: EUROSTAT; EU Economic Data Pocketbook: 1–2009 Quarterly. Economy and Finance, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009, s. 110–111.

Genel anlamda, genç işsizliğinin AB.'ne üye ülkelerde azaldığını söylemek mümkündür. Bu durum üzerinde, eğitim politikalarının rolü olduğu kadar, diğer aktif işgücü piyasası politikalarının rolü de vardır.

Gençlere yönelik aktif işgücü piyasası politikaları, genellikle, eğitime devam edemeyen ya da ekonomik açıdan güçsüz ailelerde yetişen gençleri kapsamaktadır. Daha çok 20 yaşın altında olan gençlerin eğitime yönelik olan bu programlar gençler için okulda ya da iş başında eğitim olanakları sağlamaktadır²²¹.

Gençlere yönelik programların amacı, gençlerin işgücü piyasasına katılmalarını desteklemek ve iş bulmalarını sağlayacak mesleki vasıf kazandırmaktır. Ayrıca, sosyal bakımdan dışlanmış grup ve ailelerde yetişen gençlere, işyeri

²²¹ A. k.; s. 25.

kültürüne uyum sağlamada yardımcı olacak çalışma alışkanlıkları ve sosyal yetenekler kazandırma hedefi öne çıkmaktadır²²².

Eğitim konusunda Hollanda’da 2006 yılında gençler için karşılıklı sorumluluklar yaklaşımı olarak da adlandırılan daha katı düzenlemelere gereksinim olduğu vurgulanmıştır. Bu doğrultuda 2007 yılından itibaren hükümet tarafından çalışmak için bir niteliğe sahip olmayan 16–18 yaş arasındaki gençlere tam zamanlı eğitime katılma zorunluluğu getirilmiştir. Bunun yanında, 2009 yılından itibaren orta öğretim düzeyinden üstünü tamamlamamış 18–27 yaş arası tüm gençlerin okula devam etmeleri ya da çalışmaları gerekmektedir. Aksi halde, gençler para cezasına çarptırılacaklar ya da sosyal yardımlarının bir kısmı verilmeyecektir²²³.

Almanya da eğitim konusunda düzenlemeler yapan bir ülkedir. Almanya, esasen, aktif işgücü piyasası politikalarına GSYİH.’nın önemli bir bölümünü ayırırken; eğitime aktif işgücü piyasası politikalarına ayırdığı payın % 30’undan fazlasını tahsis etmektedir. Şirketlerdeki eğitim ile kısmi süreli meslek okullarındaki öğrenimi bütünleştiren ikili sistem altındaki eğitim, gençlerin büyük çoğunluğu için mesleki hayata geçişin temellerini sağlamaktadır. Haziran 2004 tarihinde Federal Hükümet tarafından ulusal sanayi kurumlarıyla birlikte “Almanya’da Eğitim ve Nitelikli Genç Eleman Ulusal Anlaşması” (National Pact for Training and Youth Skilled Staff in Germany) ortaya konmuştur. Anlaşma, mesleki anlamda eğitim almaya istekli her bir genç bireye stajyerlik olanağı sağlanmasını amaçlamaktadır²²⁴.

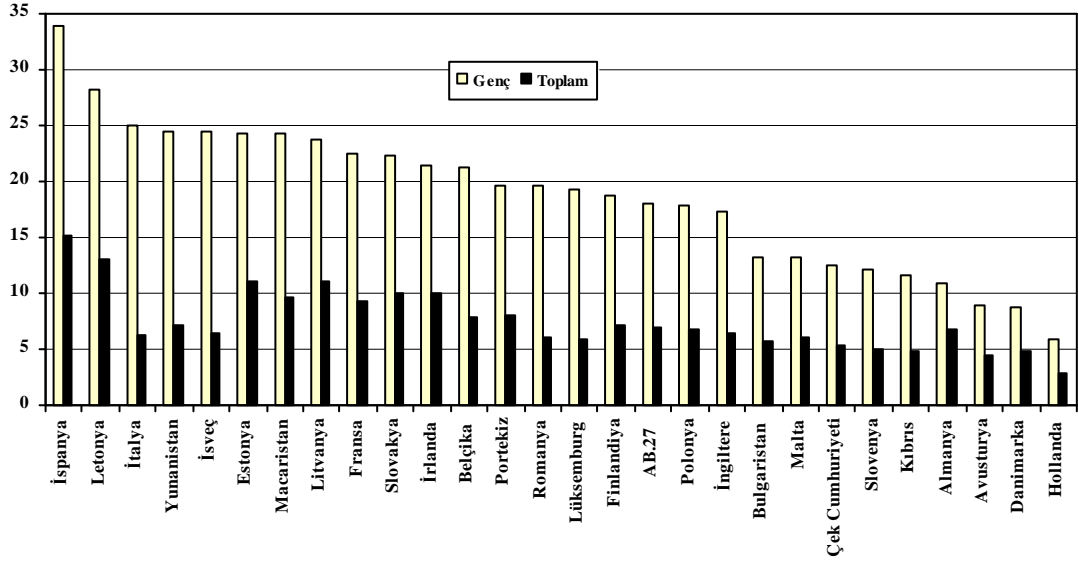
Genç işsizliğin boyutlarını son verilerle ortaya koymak amacıyla Şekil 5’te 2009 yılının ilk çeyreğinde gerçekleşen toplam ve genç işsizlik oranlarına yer verilmektedir.

²²² KAPAR; **Aktif**, s. 354.

²²³ DAGUERRE, ETHERINGTON; s.18.

²²⁴ J. R. PIN, A. GALLIFA, A. ARELLANO, F. FELGUEROSO, P. VÁZQUEZ, E. GONZÁLES; “Public–Private Partnerships in Labor Markets,” University of Navara IESE Business School Working Paper. WP No. 744, Barcelona, April 2008, s. 8–9.

Şekil 5: Toplam ve Genç İşsizlik Oranları, 2009/ I



Kaynak: EUROSTAT; “Youth Unemployment,” News Release: STAT/ 09/ 109, 23 July 2009, s. 2.

Şekil 5’ten anlaşılacağı üzere, AB.’ne üye ülkelerde genç işsizliği genel olarak birbirine yakın düzeylerdir ve AB.’ne üye tüm ülkelerde genç işsizliği toplam işsizlikten daha yüksek oranlarda seyretmektedir. Bu durumun, ülkelerin sahip olduğu ekonomik, sosyal ve demografik yapıların bir sonucu olduğunu söylemek mümkündür. Buna göre, ekonomik yapısı güçlü, GSYİH.’sı yüksek oranlarda seyreden ve nüfusu az ülkelerde genç işsizliği göreceli olarak daha düşük düzeylerde gerçekleşmektedir. Ancak bu düşük genç işsizliği oranı doğrudan eğitim faaliyetlerine bağlanamamaktadır.

Eğitim programlarının yöneldiği bir diğer grup ise, engellilerdir. Engellilere yönelik eğitim programları, genellikle mesleki eğitim ve rehabilitasyon programlarını kapsamaktadır. Mesleki rehabilitasyon, engellilerin toplumla uyumunu destekleyen ve olumsuz çalışma koşulları karşısında korunmada eşit olanaklar sağlayan tüm hizmetleri ve önlemleri kapsamaktadır. Mesleki rehabilitasyon yalnızca mesleki eğitim, rehberlik, istihdam hizmetleri ve işe yerleştirme önlemlerinden ibaret değildir. Engellilerin sosyal ilişkilere ve çalışma yaşamına uyum sağlamaları, bağımsızlıklarını kazanmaları için gereken iş düzenlemelerinin yapılması, desteklerin sağlanması, iş başında eğitim, işe dönük kurslar, günlük yaşama ilişkin eğitim

verilmesi ve okuma–yazmanın öğretilmesi gibi konuları da bu kapsamda değerlendirmek mümkündür²²⁵.

2. İş Yaratma

İş yaratmaya yönelik aktif işgücü piyasası politikaları, işgücü piyasasında yeni işlerin yaratılmasını ve varolan işlerin geliştirilmesini destekleyen politiklardır. Özellikle yeni işlerin yaratılmasıyla, işsizlere istihdam edilebilme olanağı sağlanmaktadır. Bu yönüyle, güvenceli esneklik kavramını destekleyen uygulamaları içermektedir. Çünkü, güvenceli esneklik uygulamalarında temel olan konu, iş güvencesinden çok istihdam edilebilme güvencesidir. Bu açıdan güvenceli esneklikte çalışanların istihdam edilebilme güvencelerini sağlayacak politikaların ortaya konması ve bu politikaların uygulanması gerekmektedir. İş yaratmaya yönelik aktif işgücü piyasası politikalarının temel amacı, çalışanların istihdam edilmelerini sağlayarak, çalışanlara bu açıdan bir güvence ortamının sunulmasıdır.

İş yaratmaya yönelik aktif işgücü piyasası politikaları, kamuda istihdam edilmeyi sağlayan kamu çalışma programları ve özel sektör bağlamında istihdam olanaklarını sağlayıcı istihdam ve ücret destekleri bağlamlarında ele alınacaktır.

a. Kamu Çalışma Programları

Kamu çalışma programları olarak da adlandırılan “kamu hizmetinde istihdam”, “istihdam yoğun programlar”, “doğrudan istihdam programları” veya “iş yaratma programları”, işsizliği azaltmak ve doğrudan işsizleri istihdam etmek adına kamuda işler yaratılmasını ifade eden programlardır. Kamuya ilişkin diğer düzenlemeler ise, iş sağlamak amacıyla kar amacı gütmeyen kuruluşlar ya da özel şirketler ile hükümetlerin yaptıkları anlaşmaları içermektedir. Her iki türdeki pek çok program, özellikle uzun süreli işsizleri ve gençleri hedef almaktadır²²⁶.

²²⁵ KAPAR; **Aktif**, s. 356.

²²⁶ A. k.; s. 346–347.; BETCHERMAN, DAR, LUINSTRA, OGAWA; s. 7.

Kamu çalışma programları, yaygın ve büyük ölçekli işsizlik problemi ile başa çıkmak ve özellikle talep yetersizliğinden kaynaklanan işsizlikle mücadele etmek amacıyla uygulanmaktadır. Özellikle, ekonominin durgunlaştığı dönemlerde kamu çalışma programlarına ihtiyaç duyulmaktadır²²⁷.

Geçmişte iş yaratma programları, genellikle yükselen konjonktürü aşağı çekecek önlemler olarak kullanılırdı ve uzun dönemli istihdama etkisi pek dikkate alınmaz, birincil amacı kısa dönemde insanların bir iş sahibi olmalarını sağlamak olarak görülürdü. Ancak son zamanlarda bazı ülkelerde bu programlar, işlerin kalitesinin artırılması sağlanarak ve katılımcılara sunulan rehberlik ve danışmanlık hizmetleri ile de desteklenmek suretiyle yeniden düzenlenmeye başlanmıştır²²⁸.

Günümüzde, kamu çalışma programlarının kısa dönemde işsizliğin azaltılması ve istihdamın artırılmasında olumlu sonuçlar doğurduğu; uzun dönemde ise, işsizliğin azaltılmasında önemli bir etkide bulunmadığı belirtilmektedir. Aynı zamanda, bu programların işsizlerin işgücü piyasası ile olan bağlarının güçlendirmesinde ya da yeniden uyumlarının sağlanmasında kalıcı bir etkiye sahip olmadığı da ifade edilmektedir²²⁹.

Kamuda yaratılan işlerle, işgücü piyasasında var olan işlerin benzerlik göstermemesi istihdam edilebilirliğin geliştirilmesine engel olmaktadır. İşverenler, bir iş yapacak kadar mesleki vasfı olmayan işsizlerin kamu çalışmasına katıldığını düşünmekte, bu da katılımcıların istihdam edilmeleri olasılığının daha da azaltmaktadır. Program sonucunda çoğunlukla düzenli bir istihdam gerçekleşmediğinden, sağlanan yardımları tekrar elde edebilmek için, işsizlerin programa yeniden katılma oranı yüksektir²³⁰.

²²⁷ DAR, TZANNATOS; s. 17.

²²⁸ UŞEN; s. 76.

²²⁹ DAR, TZANNATOS; s. 17.

²³⁰ KAPAR; **Aktif**, s. 348–349.

Kamu çalışma programları bağlamında iş yaratma konusunda kamu harcamaları ülkelere göre farklılıklar göstermektedir. Tabloda yer alan veriler bu farklılıkları açıkça göstermektedir.

Tablo 9: İş Yaratmada Kamu Harcamaları (Milyon €)

Bölge/ Yıl	2000	2003	2006	2007
AB.-15	–	–	8163.557 ^(e)	8212.147 ^(e)
AB.-27	–	–	8446.534 ^(e)	8477.554 ^(e)
Almanya	5341.081 ^(s)	2657.483 ^(e)	2044.983 ^(t)	1615.268 ^(e)
Avusturya	84.288	95.613	113.920	118.806
Belçika	–	–	1112.904	1150.925
Bulgaristan	–	–	72.164 ^(e)	60.883
Çek Cumhuriyeti	–	21.510	31.730	24.670
Danimarka	99.238 ^(t)	1.838 ^(t)	0.107	:
Estonya	–	0.011 ^(t)	:	:
Finlandiya	149.123	129.136	142.455	148.757
Fransa	5773.753 ^(t)	5451.409	3527.161	3834.589
Hollanda	1099.900	1113.600	:	:
İngiltere	190.711 ^(t)	76.344 ^(e)	59.011 ^(e)	105.136 ^(e)
İrlanda	317.461	317.308	364.477	397.570
İspanya	669.703	709.877	601.254	649.785
İsveç	96.031	:	:	:
İtalya	602.643	388.050	129.210	130.260
Kıbrıs	–	–	:	:
Letonya	–	4.433	2.155	2.679
Litvanya	–	7.215	11.241	5.662
Lüksemburg	3.321 ^(e)	29.290	20.412	19.588
Macaristan	–	47.344	42.007	45.151
Malta	–	–	0.182	0.116
Norveç	121.749	127.564	147.153	132.696
Polonya	–	–	43.569	55.812
Portekiz	59.987	51.442	45.245	39.044
Romanya	–	23.110	33.179	29.190
Slovakya	–	–	24.284	22.403
Slovenya	–	–	22.465	18.841
Yunanistan	:	:	2.418 ^(t)	–

Not: – = veri bulunamadı; : = uygulanabilir değil; e = Eurostat tahmini; t = tahmini değer

Kaynak: EUROSTAT; (<http://ec.europa.eu/eurostat>), (16.06.2009).

Tablodan görüleceği üzere, kamu çalışma programları açısında yaratılan işlere kamu tarafından yapılan harcamalar değişiklik göstermektedir. Bu durum, doğrudan işsizlik oranlarına bağlanamamaktadır. Kamu çalışma programlarına yapılan kamu harcamaları diğer ekonomik koşullardan da etkilenebilen harcamalardır. Bu nedenle ülkelerin ekonomik güçleri ve ülkelerde hakim olan ekonomik sektör, harcamaları belirleyen unsurlar olabilmektedir.

Kamu çalışma programları çeşitlilik içermektedir. Örneğin Danimarka'da kamu sektöründe istihdam yaratma programına katılanlar ya bir kamu kurumunda ya da belediyeler bünyesinde yürütülen özel istihdam projelerinde (örneğin park/bahçe temizliği, yaşlı bakımı veya kalıcı statüdeki personele yardım/destek) en az 6, en

fazla 12 ay geçici olarak istihdam edilmektedirler. Fransa’da 16-21 yaş arasındaki düşük vasıflı gençler ile 22-25 yaş arasındaki genç işsizler kamu kurumları, yerel idareler ve kamu yararına çalışan kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda yenilenemez geçici veya kısmi süreli iş sözleşmesi ile istihdam edilmektedirler. Bu şekilde istihdam edilenlere yasal asgari ücret ödenmekte olup, bunları istihdam eden işverenler ise işsizlik sigortası primleri hariç tüm sosyal güvenlik primlerinden muaf tutulmaktadır²³¹.

b. İstihdam ve Ücret Destekleri

Ücret ve istihdam destekleri özellikle uzun süreli işsizlerin, gençlerin ya da işsizlik oranının yüksek olduğu bölgelerde işsiz olanların istihdamını finansal önlemlerle desteklemek ve bu grupların işgücü piyasası ile olan bağlarını güçlendirmek için uygulanmaktadır. Programın temel niteliği, program kapsamında yer alan işsizleri istihdam ettiği için işletmeye, finansal desteğin sağlanmasıdır. Bu yolla işletmelerin, programa katılan işsizleri istihdam etmeleri teşvik edilmektedir²³².

İstihdam ve ücret destekleri çeşitli ekonomik koşullarda, özellikle ekonomik durgunluk dönemlerinde, uzun süreli genç işsizler ve dezavantajlı gruplar için gerçekleştirilen destek programlarını ifade etmektedir. Bu programların istihdamı teşvik etme yönü sosyal bir amaç da içermektedirler²³³. Bu sosyal amaç, özellikle işsiz bireylerin yeniden istihdam edilmelerini sağlamak ve onları ekonomik hayata kazandırmaktır.

Ücret ve istihdam desteklerinin amacı, ekonominin daralma ve gerileme dönemlerinde, işverenlerin yeni çalışan istihdam etmesini sağlamak veya çalışan çıkarmasını önlemektir. Genellikle uzun süreli işsizleri ve istihdamında zorluk çekilen gençler, niteliksiz çalışanlar, özürllüler gibi işsiz gruplarını kapsamaktadır. Söz konusu önlem doğrudan işverenin istihdam ettiği çalışanların ücretleri üzerinden vergi ve/veya sosyal güvenlik prim indirimleri ya da muafiyetleri şeklinde

²³¹ UŞEN; s. 76.

²³² KAPAR; **Aktif**, s. 358.

²³³ BETCHERMAN, DAR, LUINSTRA, OGAWA; s. 6.

olabileceği gibi, belirli bir süre söz konusu çalışana yapılan finansal destekler şeklinde de gerçekleşebilmektedir²³⁴.

Tablo 10’da aktif işgücü piyasası politikaları içerisinde yer alan ücret ve istihdam desteklerine kamu tarafından yapılan harcamalar gösterilmektedir. Bu harcamalar, AB.–27, AB.–15 ve üye ülkeler bağlamında ifade edilmektedir.

Tablo 10: İstihdam Desteklerinde Kamu Harcamaları (Milyon €)

Bölge/ Yıl	1997	2000	2003	2006	2007
AB.–15	–	–	–	14111.478 ^(e)	14501.896 ^(e)
AB.–27	–	–	–	14461.828 ^(e)	14976.112 ^(e)
Almanya	–	1734.585	2339.750	1343.221 ^(t)	1526.341
Avusturya	–	135.281	136.745	141.751	157.256
Belçika	–	–	–	1147.863	1421.003 ^(t)
Bulgaristan	–	–	–	11.321	12.579
Çek Cumhuriyeti	–	–	27.738	33.731	28.157
Danimarka	–	860.434 ^(t)	933.142 ^(t)	457.495	298.057
Estonya	–	–	0.241	0.485	0.126
Finlandiya	45.728	152.378	185.998	159.652	148.626
Fransa	–	2525.891 ^(t)	1649.562 ^(t)	2153.214 ^(t)	2413.288 ^(t)
Hollanda	–	215.454	155.374	679.214 ^(t)	646.328 ^(t)
İngiltere	–	390.665 ^(e)	170.406 ^(e)	207.672 ^(e)	264.462 ^(e)
İrlanda	–	138.740 ^(t)	134.941	57.763 ^(t)	72.392 ^(t)
İspanya	–	1943.279 ^(t)	2162.375	3097.345	3271.225
İsveç	–	1236.087	1084.479	1608.964	1598.361
İtalya	–	2689.121	4914.954 ^(t)	2661.172	2298.294
Kıbrıs	–	–	–	5.857	8.464 ^(t)
Letonya	–	–	1.220	7.911	8.345
Litvanya	–	–	6.375	13.576	28.664
Lüksemburg	–	12.905	25.005 ^(t)	67.897 ^(t)	80.611
Macaristan	–	–	–	73.298	99.780
Malta	–	–	–	1.455 ^(t)	0.723 ^(t)
Norveç	–	56.497	98.940	59.811	71.859
Polonya	–	–	–	131.834	219.468
Portekiz	–	71.083 ^(t)	217.153 ^(t)	204.788	203.073
Romanya	–	–	29.103	52.098 ^(e)	52.327
Slovakya	–	–	–	10.171	9.043 ^(t)
Slovenya	–	–	–	8.612	6.539
Yunanistan	–	88.074 ^(t)	61.043 ^(t)	123.465 ^(t)	–

Not: – = veri bulunamadı; e = Eurostat tahmini; t = tahmini değer

Kaynak: EUROSTAT; (<http://ec.europa.eu/eurostat>), (16.06.2009).

İstihdam ve ücret desteklerine yapılan kamu harcamaları, ekonomik anlamda gelişmiş ülkelerde daha yüksektir. Buna karşılık, AB.’ne üyeliği yeni olan ve ekonomileri gelişmekte olan ülkelerde istihdam ve ücret desteklerine yapılan kamu harcamaları düşmektedir. Bu açıklamalara karşın, yapılan kamu yatırımları, istihdam üzerinde her zaman olumlu etkilere sahip olmamaktadır.

²³⁴ UŞEN; s. 72–73.

İstihdam ve ücret destekleri, tipik olarak, işverenlerin istihdam desteği programlarına katılanları istihdam etmelerini teşvik etmek için ücretin belirli bir kısmının ödenmesi olarak uygulanmaktadır. Ancak, bu desteklerin süresi ve düzeyi, uygulanan programlara ve ülkelerin kendi yapılarına ve koşullarına göre değişmektedir²³⁵. Bu nedenle, istihdam destekleri kimi zaman beklenen olumlu etkileri gösteremeyebilmektedir.

Çünkü program kapsamındaki çalışan için işletmeye sunulan desteğin süresi sona erince, işveren bu çalışanı işten çıkarmak suretiyle bu çalışanın yerine yine program kapsamındaki bir başka işsiz istihdam edebilmektedir. Bunun yanında, işverenlerin ücret desteklerini suistimal etmeyecekleri ücret destek programları oluşturulması gerekmektedir. Aksi halde işverenler, büyük istihdam ve ücret destekleri olmaksızın çalışan istihdam etmeyi reddedebilmektedirler²³⁶.

İtalya'da, özel sektörü teşvik programları çerçevesinde yürütülen stratejiler, yeni çalışan çalıştırılması durumunda işverenlere bir vergi kredi tahsisatının verilmesini ve bazı bölgelerde kurulu olan özel teşebbüslerde sosyal güvenlik primlerinde indirim yapılmasını içermektedir. Ancak belirtmek gerekir ki, vergi kredisi tahsisi sadece işsizliğin %20 olduğu yerlerde kurulu olan küçük ve orta ölçekli firmalara ve İtalyan Sanayi Bakanlığı'nca belirlenen ve AB. kuralında tanımlanan küçük ve orta ölçekli firmalara yapılmaktadır²³⁷.

Avusturya'da istihdam sübvansiyonları genellikle yaşlı işsizleri işe alan veya kapatılacak bir pozisyonda çalışan çalışanın işten çıkarmayan işverenlere verilmektedir. Ayrıca belirli bir eşğin altında (2006 yılında bu eşik aylık 333.16 Avro'dur) ücret alanları istihdam eden işverenlere bu işlerde çalışanların sosyal güvenlik ödemelerinde indirim sağlanmaktadır²³⁸.

²³⁵ BETCHERMAN, DAR, LUINSTR, OGAWA; s. 6.

²³⁶ DAR, TZANNATOS; s. 28, 30.

²³⁷ UŞEN; s. 74.

²³⁸ Helmut HOFER, Andrea WEBER; "Active Labor Market Policy in Austria: Practice and Evaluation Results," DIW Quarterly Journal of Economic Research. No. 3, 2006, s. 159.

Fransa’da “istihdamı teşvik sözleşmesi” kapsamında yer alanların istihdamını izleyen ilk iki yılda asgari ücret üzerinden toplam işgücü maliyetinin yüzde 43’ü devlet tarafından işletmeye ödenmektedir. İtalya’da “yeniden uyum programları” kapsamında bulunan işsizleri istihdam eden işveren, bu işsizlerin sosyal güvenlik katkısından muaf tutulmaktadır. İngiltere’de 6 ay boyunca ücretin ve mesleki eğitim masraflarının tümü istihdam destekleri olarak devlet tarafından işletmeye ödenmektedir²³⁹.

AB.’ne 2007 yılında tam üye olan Romanya’da ise, belirli bir istihdam sağlamak şartıyla işverenlere pazarlığa tabi olarak 5–10 yıl vergi istisnası uygulanmaktadır. İhracatı teşvik ve bu yolla istihdamı arttırmak için % 25 yerine % 5 kurumlar vergisi alınmakta; buna karşılık, aradaki farkın yeniden yatırıma dönüştürülmesi şartı aranmaktadır. Romanya’da, özellikle, işçilik ve enerji maliyetlerini düşük tutma politikası izlenmektedir. Bulgaristan’da işsizliğin yüksek olduğu bölgelerde kriterlere uygun yabancı yatırımcıya büyük tutarlarda Kurumlar Vergisi istisnası ve 5 yıl süreyle % 50 vergi istisnası uygulanmaktadır. İstihdamın artması şartına bağlı olarak, ikinci 5 yıllık dönemdeki kârdan da vergi alınmamaktadır. Yatırım yapanlara bedelsiz arsa sağlanmaktadır. Bunlara ek olarak yatırımlarla ilgili olarak bürokrasi oldukça azaltılmış ve çok süratli yatırım izni alınması sağlanmıştır²⁴⁰.

3. İstihdam Hizmetleri ve İş Arama Yardımları

İstihdam hizmetleri ve iş arama yardımları, esasen, iş aramanın etkinliğini geliştirmeyi amaçlayan tüm koşulları içermektedir. AB. üyesi pek çok ülkede, kamu ve özel sektör hizmetlerinin bir arada bulunmasına rağmen, kamu istihdam hizmetleri ve iş arama yardımları açıkça önceliklidir. Özel sektör istihdam hizmetleri, daha ayrıcalıklı ve beyaz–yakalı çalışanlara yönelik iken; kamu istihdam hizmetleri, genellikle, dezavantajlı olanlara ve uzun süreli işsizlere yönelmektedir. Eğer işsiz bireyin denetlenen iş arama davranışı yetersizse ya da kabul edilebilir bir iş teklifi

²³⁹ KAPAR; **Aktif**, s. 359.; DAR, TZANNATOS; s. 28.

²⁴⁰ UŞEN; s. 75.

işsiz birey tarafından reddediliyorsa, işsizlik yardımı miktarının azaltılması gibi yardım yaptırımları uygulanmaktadır²⁴¹.

Kamuda olduğu kadar özel sektörde de istihdam hizmetlerine yönelik politikalar, stratejiler ve programlar pek çok ülkede önemli rol oynamaktadır. Ancak ülkelerin benimsediği politikalar ve stratejiler ile yürüttüğü programlar, her bir ülkenin ekonomik, sosyal, siyasal, finansal ve kültürel koşullarına göre değişmektedir. Bu hizmetlerin, en genel anlamda, temel amacı, çalışanların mübadele edilmesini kolaylaştırmaktır. Çünkü istihdam hizmetleri, iş arayanların istihdam olanakları hakkında bilgi sahibi olmalarına ve iş bulmalarına yardımcı olan ve iş arayanlar (işgücü arzı) ile işverenleri (işgücü talebini) etkin bir biçimde karşılaştıran ve bunların doğru eşleşmesini sağlayan hizmetlerdir²⁴².

Geçmişte, temel istihdam hizmetleri işgücü arzı ile işgücü talebinin basit bir biçimde eşleştirilmesi amacıyla başlatılmıştır. Ancak bu programlar günümüzde daha geniş bir anlamı içermektedir. Buna göre, istihdam hizmetleri programları, bireylerin işgücü kapasitelerinin değerini anlamalarına yardımcı olmak ve yeni becerileri geliştirmek gibi aktif yerleştirme hizmetlerini de içermektedir²⁴³.

İş arama yardımlarına ilişkin programlarda öncelikle, iş arayanlara niteliklerine uygun boş işler hakkında bilgi verilmektedir. Aynı zamanda, iş arama yöntemleri ve iş görüşmesi teknikleri konusunda eğitim sunulmakta, işsizleri bir araya getiren iş klüpleri kurulmaktadır. Ayrıca, programların işsizlerin çalışma davranışını geliştirmek ve çalışma isteğini arttırmak gibi amaçlara da hizmet etmesi beklenmektedir²⁴⁴.

Danimarka'da istihdam hizmetleri, belediyelerin sorumluluğundadır. Yerel yönetimler, sigortalı iş arayan ya da yardım alan gibi statülerini göz önünde

²⁴¹ Jochen KLUVE; "The Effectiveness of European Active Labor Market Policy," IZA (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor). Discussion Paper No. 2018, March 2006, s. 5

²⁴² David FRETWELL; Susan GOLDBERG; "Developing Effective Employment Services," The World Bank. Discussion Paper No. 208, Washington, 1993, s. 1.

²⁴³ A. k.; s. 2.

²⁴⁴ KAPAR; **Aktif**, s. 349.

bulundurmuyarak tüm işsiz bireyler için paket halinde sunulan bir hizmet sağlamaktadır. Aktif programları yürütmek amacıyla her bir yerel yönetimde bir istihdam komitesi kurulmuştur. Bu istihdam komiteleri, sosyal tarafların temsilcilerini içermektedir ve bu komitelere yerel yönetimler başkanlık etmektedir. Bunun yanında, genel anlamda hükümet, sosyal yardımlardan yararlanma hakkı olanları işe alması için özel sektöre destek sağlamaktadır²⁴⁵.

Yine Danimarka'da istihdam hizmetleri ve iş arama yardımlarına ilişkin olarak bir takım düzenlemelere gidilmiştir. Buna göre, 2006 yılında İstihdam Bakanlığı, işsiz bireylere işsizliklerinin ilk haftalarında ve aylarında erken müdahalenin artırılması amacıyla yeni teşvikler ortaya koymuştur. Buna göre, yeni programda katılımcılara işsizliklerinin ilk ya da ikinci haftasından sonra faaliyetler hakkında bilgilendirme amacıyla bir bilgi mektubu gönderilmektedir. Bunun yanında, işsiz kalan bireylerin işsizliklerinin beş ya da altı haftasından sonra iki haftalık bir yoğun iş arama kursu sağlanmaktadır. Ayrıca, işsizlere iki haftaya kadar tavsiyede bulunması amacıyla iş ve işi bulma merkezi elemanlarıyla görüşmeleri konusunda bir zorunluluk getirilmiştir. Son olarak, işsizliğin dört ayından sonra işsiz birey en azından üç ay boyunca yoğun etkinleştirme programında yer almalıdır. U yeni yaklaşım, yeni işsiz kalmış bireyler için iş aramada yoğun danışma ve eğitimle bütünleşmiştir²⁴⁶.

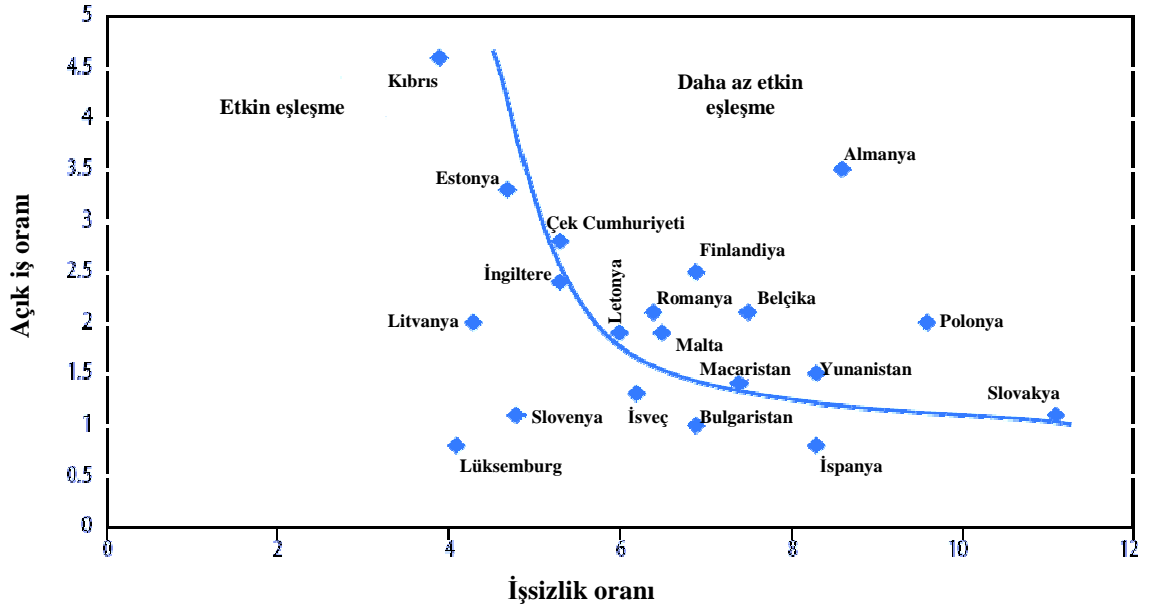
Avrupa işgücü piyasalarında aynı anda hem yüksek işsizlik düzeyleri, hem de oldukça fazla düzeyde açık işler söz konusu olabilmektedir. Bu durum, açık işler ile iş arayanlar arasında etkin bir eşleşme sağlanamadığını göstermektedir²⁴⁷. Şekil 6'da yer alan eğri, işsizlik ile açık iş oranları arasındaki tipik ilişkiyi göstermektedir.

²⁴⁵ DAGUERRE, ETHERINGTON; s. 14.

²⁴⁶ EUROPEAN COMMISSION; **Observatory**, s. 31.

²⁴⁷ EUROPEAN COMMISSION; **Skills**, s. 11.

Şekil 6: Farklı Ülkelerde Açık İş ve İşsizlik Oranları



Kaynak: EC.; Skills, s. 11.

Şekil 6'da yer alan eğrinin aşağıya doğru hareketi, şekilden de anlaşılacağı üzere, yüksek işsizlik oranını ve daha az sayıda açık işi göstermektedir. İşsizlik ve açık iş oranlarının düşük olduğu Lüksemburg, Slovenya, İsveç, Bulgaristan, Litvanya, İngiltere, Estonya, Kıbrıs ve İspanya gibi eğrinin alt kısmında kalmış ülkelerde eşleşme süreci oldukça iyi bir durumu yansıtmaktadır. Bir başka ifadeyle, işsizler, açık işlere yerleşmişlerdir. Buna karşılık, Almanya, Belçika, Polonya, Yunanistan gibi eğrinin üst kısmında kalmış olan ülkelerde hem açık işler, hem de işsizlik oranı yüksek düzeylerde seyretmektedir. Dolayısıyla, açık işler ile işsizlerin etkin biçimde karşılaşamadıkları anlaşılmaktadır.

İş arama yardımlarına ilişkin programlar, çeşitli gruplardan oluşan işsizler ve iş arayanlara destek olmayı amaçlamaktadır. Buna göre, bu programlar örneğin İngiltere'de uzun süreli işsizlere, ABD.'de sosyal yardım alan kadınlara, Kanada'da endüstriyel yeniden yapılanma sonucu işten çıkarılanlara ve Hollanda'da gençlere yönelik olabilmektedir. İş arama yardımlarının en başarılı aktif işgücü piyasası politikası olarak ifade edilmesinin nedeni, bu yardımların düşük düzeyde maliyetlerle gerçekleştirilmesidir. Ancak, genel anlamda, programların uygulanması açısından en önemli unsur, ülkelerin ekonomik büyüme ya da durgunluk döneminde olup

olmamasıdır. Bu bağlamda, ekonominin durgun olduğu dönemlerde programların başarısı azalmakta iken; ekonomik büyüme dönemlerinde ve bu anlamda yeni işlerin yaratıldığı dönemlerde programlar yüksek başarı sergilemektedir²⁴⁸.

4. Bilgilendirme, Danışmanlık ve İşe Yerleştirme

Teoride aktif işgücü piyasası politikaları yapısal işsizliğin azaltılmasına iki şekilde katkıda bulunmaktadır. Bunlardan ilki, işgücü piyasasını daha şeffaf bir hale getirerek işgücünü arz edenlerle işgücü talep edenlerin etkin bir şekilde ve “doğru işe doğru eleman” anlayışıyla karşılaşmasını ve doğru eşleşmesini sağlamasıdır. İkinci olarak sosyal bakımdan dışlanmış dezavantajlı gruptakilerin veya iş bulma ümidini yitirmiş bireylerin işgücü piyasasına yeniden girmesini kolaylaştırmasıdır²⁴⁹.

Bilgilendirme, danışmanlık ve işe yerleştirme hizmetlerini içeren rehberlik hizmetleri, herhangi bir yaşta ya da yaşamlarının herhangi bir döneminde bireylerin mesleki ve eğitimsel konularda karar vermelerine yardımcı olan ve onların kariyerlerini yönlendiren tüm hizmetleri ifade etmektedir. Bu hizmetler, son 10 yıldır hızla gelişen hizmetlerdir²⁵⁰.

Bilgilendirme, danışmanlık ve işe yerleştirme hizmetinin temel amacı, iş arayanlarla çalışan arayanların doğru bir şekilde karşılaşmasının sağlanmasıdır. Bu amaçla kamu istihdam kurumları ihtiyaç sahiplerine iş arama danışmanlığı, mülakat teknikleri ve rehberlik hizmetleri sunmaktadır. Söz konusu hizmetler uzun yıllar bir kamu hizmeti olarak nitelenip kamu tekeli altında gelişim göstermiştir²⁵¹.

Litvanya İş ve Çalışan Bulma Kurumu (Lithuanian Labour Exchange) 1 Eylül 2006 tarihinde başlayıp 31 Temmuz 2008 tarihinde sona ermiş olan bir program yürürlüğe koymuştur. Bu program, 25 yaş altındaki genç bireylerden, uzun süreli işsizlerden ve kadınlardan oluşan belirli bir grup işsizi kapsamaktadır. Bu programın

²⁴⁸ DAR, TZANNATOS; s. 20.

²⁴⁹ A. k.; s. 3.

²⁵⁰ EUROPEAN COMMISSION; **Observatory**, s. 111.

²⁵¹ UŞEN; s. 71.

yeniliği, işsiz bireylerin motivasyonunun sağlanması, psikolojik rehberliğe ve kişisel değere daha fazla odaklanılmasının koşullarının genişletilmesini içermesidir. Bu programın birtakım amaçları vardır. Bunlardan ilki, Litvanya İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından sağlanan istihdam bağlantılı rehberlik hizmetlerinin kapsamının genişletilmesidir. Programın bir diğer amacı, işsiz bireylerin istihdam motivasyonunu artırmak, öğrenmeleri için bir meslek seçmelerini ve aktif olarak iş aramalarını teşvik etmektir. Programın son amacı ise, yeni yöntemlere başvurulması konusunda Litvanya İş ve Çalışan bulma Kurumu elemanlarının yetkinliklerinin artırılmasıdır²⁵².

Slovenya’da bir bütün olarak rehberlik hizmetlerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Rehberlik hizmetleri, Slovenya işgücü piyasasının ve çalışanların rekabet gücünü artırmak amacıyla Slovenya Çalışma, Aile ve Sosyal İşler Bakanlığı’nın dört temel politika alanından biri olarak kabul edilmiştir. Slovenya’da rehberlik hizmetleri yeni bir uygulama değildir. Geçmiş 1950’li yıllara dayanmaktadır. Ancak, işsizliğin önemli ölçüde arttığı 1990’lı yılların ikinci yarısında Slovenya İstihdam Hizmeti’ne yeniden yön verilmiştir. Bu anlamda, rehberlik hizmetleri özellikle işsiz yetişkinlere yönelik hale getirilmiştir. Slovenya İstihdam Hizmetleri içerisinde yer alan rehberlik hizmetlerine ilişkin temel reform, 1997 ile 1999 yılları arasında mesleki bilgi ve rehberlik merkezi kurulduğunda gerçekleştirilmiştir. 2000 yılında ise, Slovenya Ulusal Mesleki Rehberlik Merkezi aracılığıyla Slovenya İstihdam Hizmeti, Euroguidance²⁵³ ağıının bir üyesi olmuştur²⁵⁴.

Son yıllarda bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler sonucunda, işe yerleştirme hizmetlerinde kamu istihdam kurumlarının yetersiz kaldığı gözlenmektedir²⁵⁵. Bu anlamda, kamu hizmetlerinin yanında özel istihdam büroları da geçmişte kamu tekelinde olan bilgilendirme, danışmanlık ve işe yerleştirme hizmetlerini sunmaktadırlar. Ancak, bu bürolar kamu kurumlarının gözetimi ve denetimi altındadırlar.

²⁵² EUROPEAN COMMISSION; **Observatory**, s. 71.

²⁵³ Euroguidance: Avrupa genelindeki Kariyer Rehberlik sistemlerini birbirine bağlayan merkezlerin bir ağıdır.

²⁵⁴ EUROPEAN COMMISSION; **Observatory**, s. 111.

²⁵⁵ UŞEN; s. 71.

Özel istihdam bürolarının gelişimi temelde iki sebebe dayandırılmaktadır. Bunlar, çok uluslu işletmelerin sayıca ekonomide rolünün artması ve işletmelerin ana üretim faaliyetlerine yoğunlaşp yan faaliyetlerini dışsallaştırmasıdır²⁵⁶. Buna göre, çok uluslu işletmeler yerleştikleri ülkelerde, söz konusu ülkenin çalışanlarını istihdam ettikleri için çalışanları istihdam etme ya da onları işten çıkarma ile ilgili işleri o ülkede bulunan bir özel istihdam bürosuna devretmektedirler. Bunun yanında, işletmeler artan rekabet koşullarına uyum sağlamak ve rekabet edebilirliklerini artırmak için temel üretim faaliyetlerine yoğunlaşmakta ve bu nedenle çalışan istihdam etme ya da çalışan çıkarma gibi yan faaliyet dallarına ilişkin konularda dış kaynak kullanımına giderek özel istihdam bürolarıyla çalışmaktadırlar.

Özel istihdam büroları pek çok Avrupa ülkesine kıyasla, İngiltere’de daha fazla önem taşımaktadır. Özel istihdam bürolarına duyulan gereklilik, işgücü piyasasındaki arz ve talebi karşılaştırmada güçlüklerle yol açan bilgi eksikliğinden kaynaklanmaktadır. Özel istihdam büroları gelirlerini üç temel kaynaktan sağlamaktadırlar. Bunlar, geçici çalışanlara ödenen ücretlere yapılan zamlar, sürekli çalışanların yerleştirilmeleri ve yönetici sözleşmeleri için yapılan ödemelerdir²⁵⁷.

İngiltere’de 2002 yılında İstihdam Hizmetleri ile Sosyal Yardım Kurumu, “Jobcentre Plus” isimli yapının çatısı altında birleştirilmiştir. Jobcentre Plus, istihdam hizmetlerini ve çalışma çağındaki çalışmayan ve işsizlerin gelir desteklerini üstlenmiş olan bir kurumdur²⁵⁸.

Almanya’da da, işe yerleştirme hizmetlerine ilişkin olarak düzenlemeler yapılmıştır. Hartz reformları olarak da bilinen bu düzenlemelerin ilk ikisi Ocak 2003 tarihinde, bunu takiben üçüncü ve dördüncü Hartz reformları ise sırasıyla Ocak 2004 ve Ocak 2005 tarihlerinde yürürlüğe konmuştur. Bu reformların amacı, işe yerleştirme hizmetlerinin ve politika programlarının performansının artırılmasıdır. Bu reformlara göre, kamu istihdam hizmeti, hizmetlerini tam olarak ya da kısmen

²⁵⁶ FRETWELL, GOLDBERG; s. 39.

²⁵⁷ PIN, GALLIFA, ARELLANO, FELGUEROSO, VÁZQUEZ, GONZÁLES; s. 7.

²⁵⁸ Peter TERGEIST, David GRUBB; “Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom,” OECD. Social, Employment and Migration Working Paper No. 42, Paris, 2006, s. 19.

yürütmesi için dış kaynak kullanımına gidebilmektedir. Bunun için kamunun teklifte bulunması zorunlu tutulmuştur²⁵⁹.

Özel istihdam bürolarına ilişkin düzenlemelerin yapıldığı bir diğer ülke Hollanda'dır. İşe yerleştirme konusunda kamu istihdam hizmetlerinin tekeli yapısı, 1990 yılında özel sektörle rekabet edebilecek düzeyde ve aşırı derecede ademi-merkezileşmiş olan sivil toplum kuruluşlarına bırakılmıştır. Ancak bu yapı, 1997 yılında 181 Numaralı Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ.) Sözleşmesi ile son bulmuştur. 2002 yılında yapılan reformdan bu yana ise, kamu istihdam hizmetleri halen varlığını korumaktadır. Bu bağlamda Sosyal İşler ve İstihdam Bakanlığı (Ministry of Social Affairs and Employment), özellikle İş ve Gelir Merkezi (Centre for Work and Income) ve sosyal yardım bürosu (Social Insurance Agency) aracılığıyla denetleyici bir role sahiptir²⁶⁰.

5. Bağımsız Çalışma Programları

Bağımsız çalışma programlarının amacı, işsizleri ücretli olarak bir işte istihdam etmek değildir. Tam aksine bu programlar, işsizlere kendi işlerini kurma konusunda yardımcı olmayı ve bu bağlamda kendi işini kurmak isteyen işsizlere çeşitli destekler sağlamayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla programlarda öncelikli olarak ve doğrudan ücretli istihdam yaratılmamaktadır. Ancak, program kapsamında kurulan işyerinde az sayıda dolaylı olarak ek ücretli istihdamın yaratılacağı varsayılmaktadır²⁶¹.

Bağımsız çalışma programları aracılığıyla küçük işletmelerin gelişimi ve işsizlerin kendi işlerini kurmaları konusundaki katkılar, ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu programlardan bazıları, sınırlı bir sermaye desteği sağlarken; bazıları teknik destek sağlama şeklinde gerçekleşmektedir²⁶².

²⁵⁹ PIN, GALLIFA, ARELLANO, FELGUEROSO, VÁZQUEZ, GONZÁLES; s. 8.

²⁶⁰ A. k.; s. 15.

²⁶¹ KAPAR; **Aktif**, s. 357.

²⁶² FRETWELL, GOLDBERG; s. 24.

Bu program için ayrılan fonların, diğer aktif işgücü piyasası politikalarına kıyasla oldukça sınırlı bir düzeyde kalmasının yanında; bu programlar, belirli bir gruba yönelmemektedir. Buna göre, bağımsız çalışma programlarına ilişkin yardımlar, yeni işsiz kalmış bireylere yöneltilebileceği gibi daha uzun süreli işsizlere ya da toplu olarak işten çıkarılmış olanlara sağlanabilmektedir. Bunun yanında bu programlar, belirli ekonomik dönemlerde yaşama geçirilmemektedir. Bu açıdan söz konusu programlar, işsizlik oranı yüksek ve artıyor iken uygulanabileceği gibi; işsizlik oranının düşüş eğiliminde olduğu dönemlerde de uygulanabilmektedir²⁶³.

Bağımsız çalışma programları için yapılan harcamalar, ülkelerin ekonomik koşullarına ve bu programlar için benimsenen politikalara göre değişmektedir. Tablo'da bağımsız çalışmayı desteklemek amacıyla kamu tarafından yapılan harcamalar ülkeler bağlamında yıllar itibariyle gösterilmiştir.

Tablo 11: Bağımsız Çalışmanın Desteklenmesinde Kamu Harcamaları (Milyon €)

Bölge/ Yıl	2000	2003	2006	2007
AB.-15	1833.825 ^(e)	3130.405 ^(e)	4525.567 ^(t)	4065.481 ^(e)
AB.-27	–	–	4662.859 ^(e)	4246.859 ^(t)
Almanya	803.000 ^(e)	1836.628 ^(e)	27.53.661 ^(t)	2019.242 ^(e)
Avusturya	6.227	10.317	13.389	13.643
Belçika	5.844	10.955	9.885	14.903
Bulgaristan	–	–	1.888	1.039
Çek Cumhuriyeti	–	4.641	4.899	3.722
Danimarka	5.809	:	:	:
Estonya	–	0.410	0.415	0.173
Finlandiya	15.180	16.090	30.894	33.159
Fransa	38.383 ^(t)	84.876 ^(t)	172.537 ^(t)	489.714 ^(t)
Hollanda	:	:	:	:
İngiltere	9.877 ^(t)	7.442	:	:
İrlanda	35.361 ^(t)	:	:	:
İspanya	291.046	337.565	770.685	925.454 ^(t)
İsveç	127.410	100.612	93.685	53.729
İtalya	450.499	660.354	629.343	473.066
Kıbrıs	–	–	0.465	0.517
Letonya	–	:	0.505	1.714
Litvanya	–	0.015	0.028	0.580
Lüksemburg	0.054	0.239	0.148	0.300
Macaristan	–	5.086	2.703	4.117
Malta	–	–	0.013	0.116
Norveç	4.440 ^(t)	2.688	5.920	9.011
Polonya	–	–	100.246	144.984
Portekiz	12.881	4.906	3.757	3.642
Romanya	–	0.242	0.807	0.828
Slovakya	–	–	19.813	22.376
Slovenya	–	–	5.767	1.212
Yunanistan	32.286 ^(t)	60.420 ^(t)	47.583 ^(t)	–

Not: – = veri bulunamadı; : = uygulanabilir değil; e = Eurostat tahmini; t = tahmini değer
Kaynak: EUROSTAT, (<http://ec.europa.eu/eurostat>), (16.06.2009).

²⁶³ DAR, TZANNATOS; s. 25–26.

Tablodan görüleceği üzere, bağımsız çalışmayı destekleyen aktif işgücü piyasası politikalarına yapılan harcamalar, diğer aktif işgücü piyasası politikaları için yapılan harcamaların gerisinde kalmaktadır. Buna karşılık, bu programlara destek olmak amacıyla yapılan harcamalar, kendi içerisinde, genelde artış göstermektedir.

Programlara katılım ve sonuçlar göz önüne alındığında, bu tür yardımların işsizlerin tümü için etkin sonuçlar doğurmadığı görülmektedir. İşsizlikten en yoğun etkilenen gruplar katılımcılar arasında yer almaz. Bağımsız çalışma programları özellikle 40 yaşın altında, eğitim düzeyi yüksek ve kısa süreli işsiz erkekler için olumlu sonuç doğuran programlar olarak kabul edilmektedir²⁶⁴.

Bağımsız çalışma programlarının sınırlı düzeyde kalmasının ardında birtakım sebepler yatmaktadır. Öncelikle, işsizler kendi işlerini kurma ve bağımsız çalışma konusunda isteksizdirler. Buna göre işsizler, genellikle, kendi işlerini kurup riske almak yerine; işsizlik ödemelerinden yararlanmayı tercih etmektedirler. Buna ek olarak, bağımsız çalışmayı geliştirmeyi amaçlayan programlar kapsamında yaratılan işler, varlıklarını uzun süre koruyamamaktadırlar ve bu programların dolaylı iş yaratma etkileri de sınırlı düzeyde kalmaktadır²⁶⁵.

Bağımsız çalışmanın desteklenmesi ve girişimciliğin artırılması amacıyla İspanya'da amacıyla var olan idari engellerin kaldırılması, küçük işletmelerce talep edilen bilgi ve eğitimi sağlama, bu tip girişimleri mali olarak destekleme, ek çalışan alımında idari prosedürleri azaltma uygulamaları yapılmıştır. Kendi adına çalışanların işlerinin geliştirilmesi bakımından bu çalışanlar için eğitim programlarının geliştirilmesi ve kadın girişimciliği destekleyen planlarda da artış olmuştur. Kendi adına çalışma, işsizlikten istihdama geçiş için iyi bir temel olmuştur²⁶⁶.

²⁶⁴ KAPAR; **Aktif**, s. 357–358.

²⁶⁵ DAR, TZANNATOS; s. 26.; KAPAR; **Aktif**, s. 358.

²⁶⁶ UŞEN; s. 74.

6. İşsizlere Yönelik Ödeme Desteği

İşsiz kalan çalışanın olabildiğince kısa süre içerisinde ücretli bir işi kabul etmesini sağlamak için, kamu tarafından işsize ödeme yapılması bu programın esasını oluşturmaktadır. Söz konusu programlar, işletmeye sağlanan ücret ve istihdam desteklerine benzemesine rağmen; ödemeler işletmeye ya da işverene değil, çalışmaya başlayan işsizlere yapılmaktadır. Gelir eklemeleri olarak da adlandırılan programlarda, işsiz vasıf ve deneyimine uygun olmayan, normal koşullarda kabul etmeyeceği düşük ücretli bir işte çalışmayı kabul etmesi karşılığında, düşük ücretten kaynaklanan gelir kaybı, program tarafından yapılan ödeme aracılığıyla belirli bir süre boyunca giderilmektedir²⁶⁷.

İş bulma ödemelerinin sonuçlarını belirlemeye ilişkin araştırmalar yapılmıştır. Bunlara göre, iş bulma ödemesi işsizlere yapılan işsizlik sigortası ödemelerinin süresini kısaltmaktadır. Bu sonuç, programın olumlu bir yanı olarak sunulurken, olumsuz sonuçlarında ortaya çıktığı ifade edilmektedir. İşsiz, iş bulma ödemesinden yararlanabilmek için çalışma koşulları kötü ve düşük ücretli herhangi bir işi kabul edebilmektedir. Başka bir durumda ise, işsiz daha fazla ödeme alabilmek için, işverenlerle anlaşarak sıkça iş değiştirme yoluna gidebilmektedir²⁶⁸.

D. Modern Sosyal Güvenlik Sistemleri

1. Günümüzde Sosyal Güvenlik Sistemleri

Sosyal güvenlik (koruma) sistemleri, ilgili ulusal sistemlerin yapısı ne olursa olsun tüm vatandaşların hastalık, işsizlik ve emeklilik süreçleri boyunca yaşam standartlarını sürdürmelerini güvence altına almak üzere geliştirilmiş sistemlerdir. Bu nedenle sosyal koruma sistemlerinin, kapsamı olabildiğince geniş tutulmalıdır. Sosyal koruma sistemlerinin genel hakları güvence altına almasına, sosyal risklere karşı temel düzeyde koruma sağlamasına ve asgari gelir ve aylıkları içermesine ek

²⁶⁷ KAPAR; **Aktif**, s. 359–360.

²⁶⁸ A. k.; s. 360.

olarak bu sistemler önceki mesleki faaliyetlerle ilgili olan ve bunlara dayanan cazip yardım paketlerini ve sosyal katkıları da içermelidir²⁶⁹.

İşgücü piyasasında özellikle son yıllarda esneklik uygulamaları yoğun bir biçimde hissedilirken; aynı zamanda bu uygulamalar yeni sosyal riskleri de ortaya çıkarmaktadır. Bunun yanında esneklik uygulamaları, geleneksel sosyal güvenlik alanlarının değişmesine de sebep olmaktadır.

Esnek çalışma biçimlerinin ortaya çıkardığı sosyal risklerin en belirginin ekonomik güvencesizlik olduğu belirtilmektedir. İşgücü piyasasında daha fazla esneklik düşüncesi, çalışanların karşılaştıkları risklerin üstesinden gelinmesi amacıyla sosyal koruma sistemleriyle tamamlanmalıdır. Bu nedenle, standart dışı çalışanları kapsamına almayan sosyal güvenlik sistemleri daha iyi işleyişleri içerecek biçimde yeniden düzenlenmelidir. Bu düşünce biçimi, güvenceli esneklik fikrinin temelini oluşturmaktadır. ASM.'nde önemli bir yeri olan sosyal koruma sistemleri, çalışanların karşılaşılabilecekleri güvencesizlik risklerinin üstesinden gelinmesinde esaslı bir yere sahiptir²⁷⁰. Bu nedenle sosyal koruma sistemlerinin, daha esnek bir işgücü piyasası düşüncesinden kaynaklanan işsizliğin üstesinden gelinmesi için tamamlayıcı bir unsur olduğunu söylemek mümkündür.

Bu bağlamda, işgücü piyasasında esnekliğin kabul edilebilir olması için öncelikle sosyal güvenlik sistemlerinin çalışanları tatmin edici önlemleri içeriyor olması gerekmektedir. Aksi halde, özellikle standart dışı (atipik) çalışanlara yönelik yeterli ve gerekli düzenlemeleri içermeyen sosyal güvenlik sistemlerinin esneklik uygulamaları ile bütünleştiği söylenemeyecek ve etkin bir biçimde işleyen güvenceli esneklik mekanizmasından söz edilemeyecektir.

Sosyal güvenlik sistemlerinin varlıklarını korumak ve geliştirmek için işgücü piyasasındaki temel değişimlere, çalışmanın yeni biçimlerine ve yaşlanma, yeni aile

²⁶⁹ Martin HUTSEBAUT; "Social Protection in Europe: A European Trade Union Perspective," International Social Security Review. Vol. 56, No. 1, 2003, s. 65–66.

²⁷⁰ A. k.; s. 67.; EUROFOUND; Foundation Findings: Flexicurity–Issues and Challenges. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, Denmark, 2007, s. 13.

yapıları ve toplumların bireyselleşmesi gibi önemli sosyal değişimlere uyum sağlaması gerekmektedir. Bunun yanında, artan işsizliğe rağmen işsizlik sigortası yardımlarını azaltmayan ve standart dışı işlerle ve bağımsız çalışmayla bütünleştirilmiş sosyal güvenlik sistemleri benimsenmelidir²⁷¹.

Günümüzde sosyal güvenlik sistemleri, işgücü piyasasında esnek çalışma biçimlerinin artış göstermesi sonucu istihdamın iki kutuplu bir yapıya dönüşmesi nedeniyle sorunlar yaşamakta ve yetersiz kalmaktadır. Çünkü, birincil işgücü piyasasındaki, bir diğer ifadesi ile merkezdeki, yüksek nitelikli, görece yüksek ücretlerle istihdam edilen ve iş ve istihdam güvencelerine sahip olan çalışanlar için sosyal güvenlik önlemleri açısından yetersizlik söz konusu olmamaktadır. Günümüz işgücü piyasasındaki temel sorun, ikincil işgücü piyasasında olan, bir başka anlatımla çevredeki, düşük nitelikli, düşük ücretlerle istihdam edilen ve iş ve istihdam güvenceleriyle birlikte gelir güvencesine de sahip olmayan çalışanlara yönelik sosyal güvenlik önlemlerinin yetersiz kalması ve uyum sorunu yaşamasıdır.

Sosyal güvenlik sistemlerinin birincil ve ikincil işgücü piyasası açısından farklı anlamlara sahip olmasının yanında; standart ve standart dışı işler açısından da farklı anlamlara sahiptir. Standart istihdam, esasen, büyük oranda erkeklerden oluşan, tam zamanlı ve sürekli istihdamı ifade ederken; standart dışı istihdam özellikle kadınların artan istihdamını, kısmi süreli ve süreksiz istihdamı ifade etmektedir²⁷². Buna göre, sosyal güvenlik sistemleri, standart istihdama ilişkin önlemleri kapsarken; standart dışı istihdama ilişkin önlemler açısından yetersiz kalmakta ve bu noktada sosyal güvenlik sistemlerinin bu istihdam biçimine uyum sorunu ortaya çıkmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemleri ile işgücü piyasası esnekliğinin uyum sorunu, AB.'ne üye her ülkede aynı şiddette yaşanmamaktadır. Bu bağlamda, özellikle

²⁷¹ HUTSEBAUT; s. 67.

²⁷² Birincil ve ikincil işgücü piyasası kavramlarında erkek ya da kadın gibi bir cinsiyet ayırımına yer verilmemesi sebebiyle, bu çalışma bağlamında standart ve standart dışı istihdam biçimleri kavramlarına da yer verilmiştir. Fakat, standart dışı istihdam biçimlerinde istihdam edilen işgücünün yalnızca kadınlarla sınırlı kalmayıp gençler, yaşlılar, engelliler gibi riskli grupları da kapsadığı unutulmamalıdır.

Fransa ve Almanya, sosyal koruma mekanizmaları ile artan işgücü piyasası esnekliği arasında bir uyum sağlamaya yönelik önemli itirazlarla karşı karşıya gelmekte ve bu iki unsuru uyumlu hale getirmekte zorlanmaktadır. Buna karşılık, Hollanda ve Danimarka gibi kuzey Avrupa ülkelerinde sosyal güvenlik sistemi ikamet ya da vatandaşlık temeline dayandığı için sosyal güvenlik sistemleri ile esneklik uygulamalarının uyumlaştırılması zor olmamaktadır²⁷³.

Sosyal güvenlik sistemi ile esneklik uygulamalarının uyum sorununun çözümü için Açık İşbirliği Yöntemi (Open Method of Coordination) geliştirilmiştir. Bu yöntem, AİS.'nin temelini oluşturmakta ve üye ülkelerde ekonomik ve sosyal amaçların bütünleştirilmesini amaçlamaktadır. Bu bağlamda ele alındığında, esneklik uygulamaları ile sosyal güvenlik önlemlerinin uyumlaştırılması amacıyla da Açık İşbirliği Yöntemi kullanılmaktadır. Bu yöntem, her bir üye ülkenin sahip olduğu ekonomik ve sosyal koşulları çerçevesinde esneklik ile güvence dengesinin gerekliliklerini belirlemelerini sağlamaktadır²⁷⁴.

Güvenceli esneklik düşüncesinin temelini, esneklik ile güvence arasındaki denge oluşturmaktadır. Buna göre, esnekliğin ön koşulu güvencenin sağlanması iken; güvencenin ön koşulu esnekliğin sağlanmasıdır. Güvenceli esneklik, esneklik ya da güvencenin çalışanlar ya da işverenler tarafından talep edilip edilmediğini önemsemeyerek, işgücü piyasasında yeterli esnekliğin sunulmasına odaklanırken, aynı zamanda yeterli güvence koşullarının sunulmasına da odaklanmaktadır²⁷⁵.

2. Modern Sosyal Güvenlik Sisteminin Yöneldiği Uygulamalar

Modern sosyal güvenlik sistemleri, geçmiştekinden daha farklı bir anlam ve boyut içermektedir. Günümüzde işgücü piyasalarında esneklik uygulamalarının artması ve yoğunluk kazanması karşısında, sosyal güvenlik sistemlerinin yapısı ve içeriği de değişmektedir. Bu bağlamda, güvenceli esneklik olarak ifade edilen

²⁷³ Hans PEETERS, Annelies DEBELS, Gert VERSCHRAEGEN, Jos BERGHMAN, "Flexicurity in Bismarckian Countries? Old Age Protection for Non-Standard Workers in Belgium," *Journal of Social Policy*. Vol. 37, No. 1, 2007, s. 126.

²⁷⁴ BEKKER, WILTHAGEN; s. 69.

²⁷⁵ A. k.; s. 69.

esneklik ile sosyal güvenliğin uyumlaştırılması ve yakınlaştırılması çabaları sonucu sosyal güvenliğe yönelik önlemler de biçim değiştirmektedir.

Buna göre, günümüzde sosyal güvenlik önlemlerinin yöneldiği temel konular gelir güvencesini ve bütünleştirme güvencesini sağlayacak unsurlardan oluşmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde, öncelikle gelir güvencesini sağlayıcı unsurlar olarak asgari ücret, işsizlik yardımları ve emeklilik aylıkları ele alınacaktır. Ardından, güvenceli esnekliğin temel konularından birini oluşturan bütünleştirme güvencesine yönelik olan doğum izni, çocuk izni gibi önlemler açıklanacaktır.

a. Gelir Güvencesi

Güvence insani bir gereksinimdir ve bireylerin yaşamlarını kontrol etmeleri anlamına gelmektedir. Bu anlamda, güvence özgürlük ve özerklik için gerekli temel koşuldur. Buna karşılık güvencesizlik ise, haksızlığın ve eşitsizliğin kaynaklandığı biçimlerden biridir. İşgücü piyasasında risklerin bireyselleşmesi, güvencesizlikle karşı karşıya kalma sebebidir²⁷⁶.

İstihdamda sürekliliğin ve uzun süreliliğin ortadan kalkmaya başlamasıyla güvencesizlik ortaya çıkmaktadır. Bu durum, gelir açısından da önemli farklılıklara yol açmaktadır. Çünkü güvencesizlik, esasen, istihdamın sürekli olmamasından kaynaklanmaktadır. İstihdamda sürekliliğin olmaması ise, gelirin elde edilmesi açısından da sürekliliği ortadan kaldıracaktır²⁷⁷.

Güvencesizlik, gelirin yokluğu ya da azlığı, gelirden öngörülebilir ya da öngörülemez bir azalma ya da harcamaların artması biçiminde ortaya çıkmaktadır. Gelir güvencesi iki yönlü bir kavramdır. Gelir güvencesinin varlığından, gelirin yeterli ve düzenli olduğu durumlarda söz edilebilmektedir. Bu bağlamda, gelir güvencesi yaşamaya yeterli bir gelirin, düzenli olarak elde edilmesi olarak ifade

²⁷⁶ Hasan Ejder TEMİZ, "Eğreti İstihdam: İşgücü Piyasasında Güvencesizliğin ve İstikrarsızlığın Yeni Yapılanması," Çalışma ve Toplum Dergisi, Sayı 2, 2004, s. 57-58.

²⁷⁷ Kevin DOOGAN; "Insecurity and Long-Term Employment," Work, Employment and Society, Vol. 15, Iss. 3, September 2001, s. 423.

edilmektedir²⁷⁸. Buna göre gelirin tek başına yeterli olması ya da tek başına düzenli bir biçimde elde edilmesi, gelir güvencesini kısmen sağlamasına rağmen; tam anlamıyla bir güvence sağlamamaktadır. Gelir güvencesinde esas nokta, gelirin yaşamayı sürdürmeye yetecek ve sürekli olarak elde edilmesidir.

Sosyal güvenlik sistemleri bağlamında gelir güvencesini sağlamanın yolu, işsizlik yardımları ve emeklilik aylıklarıyla ifade edilmektedir. Bu bağlamda, işsizlik yardımları işgücü piyasasında istihdam edilmeyenler için çalışmadıkları süreleri kapsayacak biçimde gelir güvencesi sağlarken; emeklilik aylıkları ise, işgücü piyasasından çekilmiş olanlar için belirli düzeylerde gelir güvencesi sağlamaktadır.

Çalışma açısından düşünüldüğünde esnek istihdam biçimleriyle istihdam edilenlerin gelir güvencelerinin nasıl sağlanabileceği ele alınacaktır.

i. İşsizlik Ödemeleri

İşsizlik durumunda, çalışanların en önemli gelir kaynaklarından biri olan ücret ortadan kalkmakta, bunun sonucu olarak da gelirin yeterliliği ve düzenliliği yok olmaktadır. Bu durum ise, gelir güvencesizliğini ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle gelir güvencesizliği karşısında, gelir istikrarının sağlanması için gelir aktarımlarına gerek duyulmaktadır. İşsizlik ödemelerinde bu gelir aktarımı çalışanlardan ve gelir sahibi olanlardan işsizlere bir aktarımı ifade etmektedir. İşsizlik ödemelerinde söz konusu olan gelir aktarımının varlığı, işgücü piyasasında gelir güvencesinin düzeyini yükselten bir unsurdur²⁷⁹.

İşsizlik sigortası sistemleri, işin kaybedilmesi nedeniyle yaşanan ekonomik kayıpları tazmin edici bir nitelik taşımaktadır. Pek çok Avrupa ülkesinde işsizlik ödemeleri, temelde iki tip ödeme biçimini içermektedir. Bunlar, işsizlik sigortası ödemeleri ve işsizlik yardımlarıdır. Bunların yanında, işsizlik durumunda sosyal yardımlar ve konut yardımı gibi diğer ilgili yardımlar en azından kısmen

²⁷⁸ Recep KAPAR; Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi. Birleşik Metal-İş Yayınlar, İstanbul, 2005, s. 9-10.

²⁷⁹ A. k.; s. 112-113.

yapılabilmektedir. İşsizlik ödemelerinin gelir güvencesi sağlayan olumlu yönüne karşın, uzun sürelerle yüksek ödemeler şeklinde gerçekleşen işsizlik ödemelerinin yapısal işsizliği artırıcı olumsuz bir etkisinin olduğu da belirtilmektedir²⁸⁰.

İşsizlik yardımlarının, gelişmiş ülkelerde çok sayıda işsize yöneltilmiş olmasına rağmen; gelişmekte olan ülkelerde işsizlik yardımlarının kapsamı daha sınırlı düzeyde gerçekleşmektedir. Gelişmiş ülkelerde özellikle son 10 yıldır işsizlik yardımları işsizlerin iş arama isteklerini azaltacak kadar yüksek düzeylere ulaşmıştır²⁸¹. İşsizlik yardımlarının işsizlerin çalışma ve iş arama isteklerini olumsuz yönde etkilemesi birtakım koşullar altında gerçekleşmektedir. Bunlar, cari ücretlere kıyasla işsizlik ödemelerinin daha yüksek düzeylere ulaşması ve işsizlik ödemelerinin uzun süreleri kapsamasıdır. Bunun yanında, işsizlik ödemelerinin kısmi süreli çalışmayla elde edilecek gelirden daha yüksek düzeyde olması durumunda da işsizler çalışmayı işsiz olmaya tercih edebilmektedirler²⁸².

Ancak, işsizlik yardımlarının işsizlerin iş arama istekleri üzerinde olumsuz etkide bulunduğu düşüncesine karşı çıkan görüşler söz konusudur. Buna göre, yüksek işsizlik yardımı sağlayan kimi ülkelerde işsizlik oranı çok düşükken; işsizlik yardımlarının düşük düzeyde kaldığı bazı ülkelerde işsizlik yüksek oranlara ulaşmaktadır²⁸³.

Özellikle son yıllarda AB.'ne üye ülkelerde işsizlik ödemelerinden yararlanma konusunda bazı sınırlamalar ve katı kurallar getirilmektedir. Tabloda, son yıllarda işsizlik ödemelerine hak kazanma açısından gerekli süreler konusunda birtakım sınırlamalar getiren ülkeler gösterilmektedir.

²⁸⁰ Heikki RÄISÄNEN; "The Changes in the Structure of Labour Markets," (İçinde) Reconciling Labour Flexibility with Social Cohesion—Ideas for Political Action. Trends in Social Cohesion, No. 16, Council of Europe Publishing, Belgium, October 2006, s. 57, 60.

²⁸¹ ILO; Social Security: A New Consensus. International Labour Office, Geneva, 2001, s. 15.

²⁸² ESPING-ANDERSEN, REGINI; **Deregulate**, s. 43.

²⁸³ ILO; s. 15.

Tablo 12: İşsizlik Ödemelerinde Hak Kazanma Sürelerine Yapılan Sınırlandırma

İşsizlik Ödemelerine Hak Kazanma Sürelerinin Katılaştırılması	Ülkeler
Son 3 yıl yerine son 2 yıl içinde 12 ay çalışmış olma	Almanya
Bir önceki yılda 10 hafta yerine 3 ay çalışmış olma	İzlanda
Son 4 yılda 200 gün yerine 365 gün çalışmış olma	Macaristan

Kaynak: MISSOC; MISSOC Analysis 2008–Social Protection: Aspects of Flexicurity and Active Inclusion. Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States and the EEA, June 2008, s. 16.

Gelişmiş ülkelerde işsizlik yardım sistemleri, büyük oranda çeşitlenmektedir. İşsizlik yardım sistemlerinin sınıflandırılabilmesi amacıyla, Avrupa ülkeleri kendi içinde üç alt gruplara ayrılmaktadır.

Buna göre ilk sınıflandırmada Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, İzlanda, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, Portekiz, İspanya, İsveç ve İsviçre yer almaktadır. Bu ülkelerde işsizlik ödemeleri yüksek düzeyde gerçekleşmekte, uzun süreler boyunca verilmekte ve geniş kapsamlı olmaktadır. bu ülkelerde, iyi düzeyde işsizlik ödemelerine ek olarak; yüksek düzeyde istihdam güvencesi söz konusudur. İkinci grupta yer alan Avrupa ülkesi İngiltere'dir. İngiltere'de işsizlik yardım sistemi açısından düşük düzeyde ödeme öngörülmektedir²⁸⁴.

İşsizlik yardım sistemleri açısından üçüncü ve son grupta ise, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri yer almaktadır. Bu ülkelerde işsizlik yardım sistemleri 1980'li yılların sonlarına doğru oluşturulmuştur. İşsizlik yardım sistemleri, oluşturuldukları ilk yıllarda oldukça uzun süreler boyunca işsizlik ödemesi sağlamıştır. Bu ülkelerde işsizlik yardımlarından sağlanan ödeme düzeylerinin ilk gruptaki ülkelerle benzerlik göstermesine rağmen, bu ülkelerde yardım alan işsiz sayısı ülke gruptaki ülkelere daha düşük düzeyde kalmaktadır. Örneğin Polonya'da işsizlik yardımı için başvuran çalışanların yalnızca üçte biri yardıma hak kazanabilmektedir²⁸⁵.

İşsizlik ödemeleri, ASM. bağlamında da sınıflandırılmaktadır. Buna göre, kuzey Avrupa ülkeleri tüm işsizlere yönelik ödemeler sağlamaktadır. çünkü bu

²⁸⁴ A. k.; s. 51.; İkinci gruba Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda ve Amerika Birleşik Devletleri de dahildir. Ancak, çalışmanın içeriği ve kapsamı açısından yalnızca İngiltere örnek olarak verilmiştir.

²⁸⁵ A. k.; s. 51.

ülkelerde uzun süreli işsizliği önlemek amacıyla kamu sektöründe geçici işler yaratılmakta, eğitime yatırım yapılmakta ve istihdam hizmetleri sağlanmaktadır. Bu sayede, işsiz bireylere iş aram konusunda yardım edilmekte ve işsilerin becerilerinin geliştirilmesi sağlanmaktadır. Aynı zamanda, bu uygulamalarla işsizlik ödemelerinin suistimal edilmesi de engellenmiş olmaktadır. Akdeniz modeli kapsamında değerlendirilen güney Avrupa ülkelerinde, özellikle sürekli çalışanların işten çıkarılmasına karşı büyük bir koruma söz konusudur. Buna göre, işten çıkarılmış çalışanlar için cömert ödeme destekleri söz konusudur. Almanya, Belçika, Fransa gibi Kıta Avrupa'sı ülkelerinde de işsizlik ödemeleri önemli yer tutmaktadır²⁸⁶.

ii. Emeklilik Ödemeleri

Emeklilik aylıklarının yeniden düzenlenmesi, esasen AB.'de yaşanan demografik değişimlerin bir sonucudur. Ancak, esneklik uygulamaları da emeklilik yaşını değiştirdiği gibi, emeklilik koşullarını ve emeklilik aylıklarından sağlanacak ödemeleri etkilemektedir.

Esnek çalışma biçimlerinin işgücü piyasasında yaygın hale gelmesi nedeniyle işverenler, genellikle, daha düşük ücret düzeylerinde çalıştırabilecekleri gençleri ve kadınları istihdam ederek, emeklilik yaşına ulaşmış olmakla birlikte çalışmaya devam eden çalışanları işten çıkarmakta ve bir anlamda zorunlu olarak çalışanların emekliliği tercih etmelerine neden olmaktadır. Bunun yanında, emeklilik yaşı gelmemiş olmasına rağmen, esnek çalışma biçimleriyle daha kolay istihdam edilebilecek çalışanları istihdam ederek, emeklilik yaşına yaklaşmış çalışanları erken emekliliğe sevk edebilmektedirler.

İşçilerin erken emekliliğe yönelmesi ya da yönlendirilmesinin işgücü piyasasında esneklik uygulamalarının bir sonucu olmasının yanında, esnek çalışma biçimleriyle istihdam dışında kalan yaşlılar işgücü piyasası içerisine dahil edilebilmektedirler²⁸⁷. Esasen güvenceli esnekliğin unsurlarından biri, işgücü

²⁸⁶ ESPING-ANDERSEN, REGINI; *Deregulate*, s. 44.

²⁸⁷ Ute KLAMMER, Ruud MUFFELS, Ton WILTHAGEN; *Flexibility and Security over the Life Course: Key Findings and Policy Messages*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, October 2008, s. 52.

piyahasında dezavantajlı grup olarak da ifade edilen riskli çalışan gruplarıdır. Buna göre, yaşlılar riskli çalışan gruplar içerisinde yer aldıkları için güvenceli esneklik uygulamaları bu çalışan grubu içinde geçerli olmaktadır. Bu bağlamda, emeklilik yaşı gelsin ya da gelmesin yaşlı bireylerin de işgücü piyasası içerisinde bulunmasını sağlamanın yolu esnek çalışma biçimleri olurken; bu gruba ilişkin olarak gelir güvencesinin sağlanmasının yolu ise sosyal güvenlik sistemleri olmaktadır. Tablo 13'te çalışanların işgücünden çıkma yaşları ülkeler açısından gösterilmiştir.

Tablo 13: İşgücünden Ortalama Çıkış Yaşı

Yıl	2001		2003		2006	
	K	E	K	E	K	E
Ülke/Cinsiyet						
AB.-27	59.4	60.4	60.6	61.5	60.7	61.7
Almanya	60.4	60.9	61.4	61.9	61.6	62.1
Avusturya	58.5	59.9	58.3	59.4	60.6	61.3
Belçika	55.9	57.8	58.7	58.9	–	–
Bulgaristan	–	–	57.5	60.1	64.1	64.1
Çek Cumhuriyeti	57.3	60.7	59.0	61.2	59.0	61.8
Danimarka	61.0	62.1	62.0	62.3	61.3	62.5
Estonya	–	–	–	–	–	–
Finlandiya	61.3	61.5	60.0	60.7	62.5	62.3
Fransa	58.5	58.2	60.1	59.4	59.1	58.7
Hollanda	60.8	61.1	60.1	61.0	62.1	62.1
İngiltere	61.0	63.0	61.9	64.2	62.6	63.8
İrlanda	63.3	63.4	63.0	62.7	64.7	63.5
İspanya	60.0	60.2	61.3	61.7	62.3	61.8
İsveç	61.9	62.3	62.8	63.5	63.7	64.2
İtalya	59.8	59.9	61.0	60.9	60.6	60.5
Kıbrıs	–	–	–	–	–	–
Letonya	–	–	–	–	–	–
Litvanya	–	–	–	–	–	–
Lüksemburg	–	–	–	–	–	–
Macaristan	57.0	58.4	62.1	60.9	–	–
Malta	–	–	–	–	–	–
Polonya	55.5	57.8	56.4	59.8	–	–
Portekiz	61.6	62.3	60.6	63.7	–	–
Romanya	59.0	60.5	62.9	62.6	62.3	65.5
Slovakya	56.0	59.3	55.9	60.0	–	–
Slovenya	–	–	–	–	–	–
Yunanistan	–	–	62.2	63.4	60.4	61.8

Not: – = veri bulunamadı.

Kaynak: EUROPEAN COMMISSION; *Demography*, s. 235.

Çalışanların işgücü piyasasından çıkma yaşları incelendiğinde, bu yaş ortalaması güvenceli esneklik uygulamalarının ortaya çıktığı ve hızla geliştiği ülkeler olan kuzey Avrupa ülkelerinde diğer ülkelere kıyasla yüksektir. Buna göre, işgücü piyasasında güvenceli esnekliğin yoğunlukla uygulandığı ülkelerde çalışanlar daha uzun süre istihdamda kalmaktadırlar.

Erken emeklilik programları, 1980’li yıllardan bu yana işgücü düzenlemeleri ve yaşa bağlı çalışan devrini kolaylaştırmak amacıyla kullanılmaktadır. Ancak 1990’lı yılların başından itibaren İsveç ve Almanya’da erken emeklilik programları bütçesel koşullar nedeniyle kaldırılmaktadır²⁸⁸. Aşağıdaki tabloda, erken emekliliğe izin veren, vermeyen ya da sınırlı olarak izin veren ülkeler, erken emekliliğe çalışılan yıl bağlamında izin veren ülkeler; yasal emeklilik aylığına hak kazanma süresinden belirli bir süre önce erken emekliliğe izin veren ülkeler ve erken emekli olunan süre göz önünde bulundurularak emekli aylığında ortaya çıkan kesintiler gösterilmektedir.

Tablo 14: Avrupa Ülkeleri Bağlamında Erken Emeklilik

Erken Emeklilik	Açıklama	Ülke
İzin verilmemiş/ kaldırılmış	Kabul etmeyenler Aşamalı olarak kaldırılanlar 01.07.2008 tarihinden itibaren kaldırılanlar	İrlanda, Hollanda, Norveç, İsveç, İngiltere Avusturya Letonya
Belirli koşullarda kabul edilmiş	Yalnızca 65 yaşından büyükler Yalnızca 01.01.1949’dan sonra doğmuş olanlar Denizciler Yalnızca dayanıklı işgücü Torunlarına bakanlar	Danimarka Polonya İzlanda Bulgaristan, Estonya, Yunanistan, İtalya, İspanya, Romanya Estonya
Sigorta süresi	15 yıl 480 ay 25 yıl 35 yıl 37 yıl 40 yıl	Estonya Lüksemburg Çek Cumhuriyeti Belçika, Almanya, Malta Yunanistan, İtalya Slovenya
Yasal emeklilik yaşından önce erken emeklilik aylığı almaya hak kazama dönemi	2 yıl 3 yıl 4 yıl 5 yıl	İsviçre, Kıbrıs, Almanya, Slovakya Çek Cumhuriyeti, Estonya, Finlandiya Malta Belçika, Fransa, Lüksemburg, Slovenya, Portekiz
Düşüş unsuru	Her bir 90 gün için % 0.9 Ay başına % 0.4 Ay başına % 0.5 Ay başına % 0.6 Yıl başına % 4.2 Yıl başına % 6.8 Normal emeklilik aylığının % 80’i	Çek Cumhuriyeti Estonya, Litvanya Portekiz, İsveç, Slovakya Finlandiya Avusturya İsviçre Letonya

Kaynak: MISSOC; s. 21.

Tablodan da görüldüğü üzere, erken emeklilik uygulamaları hem sosyal güvenlik sisteminin finansmanını olumsuz yönde etkilediği, hem de işgücünün işgücü piyasasından çıkmasına neden olduğu için ortadan kaldırılmakta ya da sınırlandırılmaktadır.

²⁸⁸ ESPING–ANDERSEN, REGINI; **Deregulate**; s. 39, 47.

b. Bütünleştirme Güvencesi

Güvenceli esneklik uygulamalarının esneklik ile güvenceyi bütünleştirme amacını sağlaması beklenen bir diğer güvence biçimi, bütünleştirme güvencesidir. En yalın ifadesiyle bütünleştirme güvencesi, işgücü piyasasında bulunan çalışanların iş ve aile yaşantısının uyumlaştırılmasına yönelik çabalar bütünü olarak belirtilebilmektedir. Buna göre, bütünleştirme güvencesi iş hayatının aile hayatı üzerinde bir engel olmasını önleme amacı taşırken; aynı zamanda aile hayatının ağır yüklerinin iş hayatını olumsuz yönde etkilemesini önlemeyi amaçlamaktadır.

Bütünleştirme güvencesinin iş yaşamı ile aile yaşamını uyumlaştırmaya yönelik olmasının yanında, bu güvence işgücü piyasasına girmek isteyenlerin istihdam edilmelerini de kolaylaştırmakta ve yine iş ile aile arasında bir denge kurulmasını sağlamaktadır. Bütünleştirme güvencesinin başlangıçta kadınlara yönelik bir güvence biçimi gibi görünmesine rağmen, erkekler açısından da iş ile aile yaşantısını uyumlaştırmaya yönelik önlemler içermektedir.

Günümüzde, işgücü piyasalarında güvenceli esneklik uygulamalarının artışına paralel olarak modern sosyal güvenlik sistemlerinin alması gereken önlemlerden birisi de bütünleştirme güvencesine yönelik önlemlerdir. Bu çalışma bağlamında bütünleştirme güvencesi, doğum izni, babalık izni ile çocuk ve yaşlı bakım izinleri ile destekleri açılarında ele alınacaktır.

İşgücü piyasasında bütünleştirme güvencesinin sağlanması, esasen, ebeveyn izinlerine yönelik ilk düzenleme olan ve 1995 yılında UNICE.²⁸⁹, CEEP. ve ETUC. tarafından bağtlanıp 3 Haziran 1996 tarihinde AB. tarafından 96/ 34/ EC Direktifi ile kabul edilen Ebeveyn İzinleri Yapısal Anlaşması'dır. Bu anlaşma, doğum izni, babalık izni ve çocuk ve yaşlıların bakımına ilişkin izinleri içermektedir²⁹⁰. bu

²⁸⁹ UNICE, 23 Ocak 2007 tarihinden itibaren BUSINESSEUROPE adı altında faaliyet göstermektedir.

²⁹⁰ Roger BLANPAIN; European Labour Law. 10. Baskı, Kluwer Law International Publishing, The Netherlands, 2006, s. 567.

Direktif, çalışan ebeveynlerin iş ve aile yaşantılarının uyumlaştırılmasını, ebeveynler arasında fırsat eşitliğinin ve eşit işlemin artırılmasını amaçlamaktadır²⁹¹.

i. Analık ve Babalık İzni

Pek çok ebeveyn, özellikle kadınlar, doğumdan hemen sonra çocuklarıyla ilgilenmek istemektedirler. Bu durumda yaşanan en büyük zorluk, aile hayatını güçlendirme ile kariyerini geliştirme arasında yaşanan uyum sorunudur²⁹². Analık izinleri, bu uyum sorununu gidermeye yönelik olarak iş ile aile hayatını uyumlaştırmak için bütünleştirme güvencesi sağlayan sosyal güvenlik önlemini ifade etmektedir.

Günümüzde hemen hemen her ülke, kadınlara çocuklarının doğum zamanlarına yakın süreler için izin verilmesine ve bu izinler sonrasında önceki işverenlerine dönmelerini sağlayan haklara ilişkin düzenlemelere sahiptir. Ancak bu düzenlemelerin içerikleri, her bir ülkenin kendi ekonomik ve sosyal koşullarına açısından farklılıklar taşımaktadır. Örneğin Almanya, kısmi olarak gelir de sağlayan analığa ilişkin izinler doğumdan itibaren yaklaşık 3 yıl boyunca sağlamaktadır. Son yıllarda, analık izinlerinin kapsamının genişlemesine yönelik bir eğilim söz konudur. Örneğin İngiltere’de 2003 ve 2007 yıllarında, Danimarka’da ise 2002 yılında analığa ilişkin izinlerin kapsamı genişletilmiştir. Analık izinlerine ilişkin, birbirine karşıt iki düşünce savunulmaktadır. Bunlardan ilki, analık izinlerinin annenin ve çocuğun sağlığını olumlu yönde etkileyen politikalar olduğu yönündeki düşüncedir. Buna karşılık, analık izinlerinin işletmeler ile çalışanların serbest biçimde sözleşme yapmalarını engelleyen ve bu nedenle kadınların işgücü piyasasındaki yerlerini ve işe dönme isteklerini olumsuz yönde etkileyen izinler olduğu savunulmaktadır²⁹³.

²⁹¹ EUROPEAN COMMISSION; Gender Equality Law in the European Union. Office for Official Publications of the European Communities, Luksemburg, 2007, s. 6.

²⁹² Arij Lans BOVENBERG; “The Life-course Perspective and Social Policies: An Overview of the Issues,” (İçinde) Modernising Social Policy for the New Life Course. OECD Publishing, Paris, 2007, s. 30.

²⁹³ Uta SCHÖNBERG, Johannes LUDSTECK; “Maternity Leave Legislation, Female Labour Supply and the Family Wage Gap,” IZA Discussion Paper. No. 2699, March 2007, s. 2.

Analık izinleri, kadınların çocuklarıyla ilgilenmelerine fırsat sağlayarak iş ve aile hayatlarına ilişkin denge sağlamalarını kolaylaştırırken; kadınların izinden sonra eski işlerine dönmelerini sağlayan koşullar içerdiği için iş ve istihdam güvencelerini de sağlamaktadır.

Babalık izni ise, eşi doğum yapmış erkeğe verilen bir izin olarak ifade edilmektedir. Babalık izni, kadına verilen analık izninden daha kısa sürelidir. Çünkü yeni doğmuş bebeğin tüm temel ihtiyaçları öncelikle anne tarafından giderilmektedir. Bu nedenle, doğum sonrası babalık izni olarak erkeğe verilen izin süreleri oldukça düşük düzeyde kalmaktadır.

Analık ve babalık izinleri kapsamında hak kazanılan bu ücretli izinlerin sağladığı gelir düzeyi, ebeveyn izni politikalarının cinsiyet eşitliği sağlamasının unsurudur. Ancak, eğer ebeveyn izni babanın kazancına ulaşmıyorsa kadın yerine erkeğin izin alması durumunda aileler daha fazla maddi sıkıntı yaşamaktadırlar²⁹⁴.

ii. Çocuk ve Yaşlı Bakımına Yönelik Destekler

Özellikle çocukların ve kendine bakacak gücü olmayan yaşlıların bakımına ilişkin sorumluluklar, erkelerden çok kadınların istihdam biçiminde belirleyici rol oynamaktadır. Bakım sorumluluklarının gerektirdiği güç ve zaman, özellikle kadınların işgücü arzını, kariyer ilerlemesini ve gelir kazanılmasını olumsuz yönde etkileyerek azaltmaktadır. 2004 yılında yapılmış bir araştırmaya göre, istihdam halindeki kadınların % 38'i çocuk bakımı sorumluluklarını üstlenmişken; % 9'u yaşlı bakımına ilişkin sorumlulukları üstlenmişlerdir²⁹⁵.

Düşük gelirli aileler için çocuk bakımı destekleri, özellikle de tek ebeveynli ailelerde, kadınların yoksulluktan korunmasına ve maddi anlamda sıkıntı

²⁹⁴ Rebecca RAY, Janet C. GORNICK, John SCHMITT; "Parental Leave Policies in 21 Countries: Assessing Generosity and Gender Equality," CEPR (Center for Economic and Policy Research). Reports and Issue Briefs No. 23, June 2009, s. 13.

²⁹⁵ Colette FAGAN; Pierre WALTHERY; "The Role and Effectiveness of Time Policies for Reconciliation of Care Responsibilities," (İçinde) Modernising Social Policy for the New Life Course. OECD Publishing, Paris, 2007, s. 77.

yaşamamasına yardımcı olmaktadır. Maddi destek dışında çocuk bakımına yönelik bir diğer destek, okul saatlerinin çalışan kadının ihtiyacına göre belirlenmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Buna karşılık, yüksek nitelikli ve işgücüne katılım oranı yüksek olan kadınlar, yüksek ücretlerle istihdam edilip genel çocuk bakım desteklerine yönelik önlemlerden tam anlamıyla yararlanmaktadırlar²⁹⁶.

Kadınların düşük gelirleri, esasen, standart dışı istihdam biçimleriyle çalışmalarından kaynaklanmaktadır. Çünkü, standart dışı işlerde istihdam edilenlerin çalışma süreleri, standart çalışma sürelerinden daha az olduğu için gelirleri de çalışma süreleriyle doğru orantılı olarak düşük olmaktadır. Bu durum, güvenceli esneklik bağlamında önemli bir noktayı oluşturmaktadır. Güvenceli esneklik uygulamaları standart dışı, bir diğer ifadeyle esnek, çalışma biçimlerini özendirdiği için bu çalışma biçimlerinin yarattığı olumsuzlukları gidermeyi sağlayacak güvence önlemlerini de geliştirmelidir. Okul saatlerinin çalışan kadının ihtiyaçlarına göre belirlenmesi ise, çalışma sürelerindeki değişikliklerden kaynaklanmaktadır. Esnek istihdam biçimlerinde işe başlama ve işi bitirme süreleri, geleneksel çalışma sürelerinden farklı olduğu için çocukların okul saatlerinin kadının esnek çalışma sürelerine göre düzenlenmesi, pek çok kadının hem iş, hem de aile hayatını birlikte sürdürmesini sağlamaktadır.

İş-aile politikaları bağlamında ülkeler arasında farklılıklar söz konusudur. Ancak genel anlamda bu politikalar, kadınlar ile erkeklerin aile yaşantısına ilişkin geleneksel rollerinden ayrılmasına yol açabilmektedir. Buna göre, kuzey Avrupa ülkelerinde gelişmiş ebeveyn izinleri, esnek çalışma seçenekleri ve kamu çocuk bakım hizmetlerinin bütünleştirilmesiyle kadınların işgücüne katılımları daha yüksektir. Ancak bu genel yargı, kuzey Avrupa ülkeleri arasında da farklılıklar göstermektedir. Örneğin, İsveç ve Danimarka'da esnek izin uygulamalarına daha fazla vurgu yapılmaktadır. Buna karşılık Finlandiya'da, gönüllü kısmi süreli çalışma daha fazla sınırlandırılmıştır ve iş ile aile hayatını uyumlaştırmada nadiren kullanılan bir çalışma biçimidir²⁹⁷.

²⁹⁶ BOVENBERG; s. 46.

²⁹⁷ FAGAN, WALTHERY; s. 77.

Hollanda, İngiltere ve Almanya'da kadınlar, doğum ya da ana-baba iznini kullandıktan hemen sonra istihdama katılabilmektedirler. Ancak bu istihdam, standart istihdam biçimlerinde değil; standart dışı (esnek) istihdam biçimleri olarak gerçekleşmektedir. Buna karşılık, Fransa'da pek çok kadının sürekli ve tam anlamıyla sürekli bir şekilde istihdam ediliyor olmasına rağmen; bunların büyük çocuk sahibi olduklarında işgücü piyasasından çıkmaktadırlar²⁹⁸.

²⁹⁸ A. k.; s. 78.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

GÜVENCELİ ESNEKLİK VE TÜRKİYE

I. TÜRK İŞGÜCÜ PİYASASINDA ESNEKLİK, GÜVENCE ve GÜVENCELİ ESNEKLİK

Günümüzde ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi alanlarda küreselleşmenin etkilerini göz ardı etmek mümkün değildir. Küreselleşmenin bu etkileri, tüm faktör piyasalarını derinden etkilerken, işgücü piyasasını ve işgücü piyasasının kurumsal yapılarını değiştirmesi kaçınılmazdır. Bunun yanında küreselleşme sürecinin hız kazanmasıyla birlikte, ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel yapılar birbirini hızla etkilemektedir. Dolayısıyla böyle bir yapı içerisinde, Türkiye işgücü piyasasının yapısı ve temel kurumsal düzeninin değişmemesi mümkün değildir.

Türk işgücü piyasası yapısının ve kurumsal düzenlemeleri; işletmelerin rekabet güçlerini ve üretimlerini artırmak için esnek istihdam biçimlerine olan talebi, buna karşılık esnekliğin işçiler açısından yaratacağı olumsuz sonuçların giderilmesine yönelik güvence talebi doğrultusunda değişmektedir.

A. Esneklik

Türk sanayiisi korumacı politikalar sayesinde, 80’li yıllara kadar belli bir düzeye gelmiş; ancak, bu tarihten sonra, uluslararası pazarlara açılmak zorunda kalmıştır. Çünkü, artık bu dönemde korumacı modelin kalkınmaya hizmet edemeyeceğini görülmüştür. Uluslararası piyasaya açılacak bir ülkenin ise, kıyasıya rekabetin hüküm sürdüğü küresel ortamda öncelikle rekabet gücünü artırması gerekmektedir. Bu bağlamda, Türk işletmelerinin rekabet gücü; yüksek işsizlik oranı ve işçilik maliyetleri gibi etmenlerin yanı sıra, çalışma mevzuatının katılığından olumsuz etkilenmektedir²⁹⁹.

²⁹⁹ Murat BAŞESGİOĞLU; “Esnek Çalışmayı Hayata Geçiremezsek, Geri Kalmış Ülkeler Sınıfına İneriz,” TİSK İşveren Dergisi. C. 41, Sa. 6, Mart 2003, s. 3

Günümüzde, işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi, çağdaş ekonominin gereklerini yerini getirmek ve küresel piyasalarda rekabet gücünü artırma yolu olarak görülmektedir. Bu bağlamda, Türk iş mevzuatı yeni istihdam biçimlerini içerecek, esnek bir yapıya dönüşmektedir³⁰⁰.

Ülkemizde özellikle 90'lı yıllarda yaşanan ekonomik krizler, esnekliğe olan ilgiyi artırmış ve uygulamalarını yaygınlaştırmıştır. Mevcut yasa ve toplu sözleşme hükümlerine rağmen, esneklik uygulamaları yaygın olarak hayat geçirilmektedir. Bu uygulamalar, taşeronluk, fason üretim, kaçak işçi çalıştırma, geçici işçi, mevsimlik işi, belirli süreli iş sözleşmelerinin artırması ve kapsamının genişletilmesi, kısmi süreli sözleşmelerin yaygınlaşması, kısa süreli çalışma, kayan iş süreleri, sıkıştırılmış iş haftası şeklinde belirtilebilmektedir.

Ülkemizde sosyal tarafların esneklik uygulamalarına karşı farklı yaklaşımları vardır. Esneklik uygulamalarına karşı bu farklı yaklaşımlar, sosyal tarafların temsil ettikleri kesimlerden kaynaklanmaktadır. Rekabet güçlerini artırmak amacıyla esneklik talebinde bulunan kesim olan işverenleri temsil eden işveren sendikaları ve konfederasyonları, esnek istihdam biçimlerine karşı olumlu bir bakış açısına sahiptir. Buna karşılık işçi sendikaları, esnek istihdam biçimlerinin çalışanların ücret ve çalışma koşullarını olumsuz yönde etkilediği için esnekliğe karşı çıkmaktadırlar.

İşveren ve örgütleri esnekliği, küreselleşen dünyada artan fiyat ve kaliteye dayalı rekabetin kaçınılmaz bir gerekliliği olarak ifade etmekte ve uygulamaya dönük düzenlemelerin bir an önce yapılmasını talep etmektedir. Bir işveren kuruluşu olan Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası (MESS.), ülkemizdeki katı iş hukuku mevzuatının esnekleştirilerek üretim faktörleri ve çalışma sürelerinin daha verimli kullanılmasını destekleyen bir yaklaşım benimsemektedir. MESS., küreselleşen rekabet ortamında katı mevzuatların bırakılması, yeni üretim ve yönetim tekniklerinin uygulanması ve bu yeniliklere uyum sağlanması için işgücünün esnek

³⁰⁰ Mehmetcan TÜRKÖLMEZ; Türkiye'de Ekonomik Büyüme ve İşsizlik. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2007, s. 177.

bir biçimde kullanılması gerekliliğini vurgulamaktadır³⁰¹. Bir başka işveren örgütü olan TİSK., MESS.'in yaklaşımına benzer nitelikte bir yaklaşımı benimsemektedir. TİSK.'e göre, sanayileşmiş ülkelerde hızlı şekilde teknolojik gelişmeler yaşanmakta ve rekabet şartları oldukça ağırlaşmaktadır. Bu gelişmelere uyum gösterebilmek ve rekabet gücünü arttırabilmek için iş hukukunun katı kurallardan arındırılarak esnekleşmesi gerekmekte, işten çıkarmalara ilişkin aşırı koruyucu hükümler azaltılması ve işe alma koşullarının kolaylaştırılması sağlanmalıdır³⁰².

İşçi sendikalarına göre ise esneklik, işçiler arasındaki dayanışmayı azaltarak bireyselliği artıran; bu nedenle sendika üyeliğini zayıflatan, çalışanların istihdam güvencesini azaltan istihdam biçimleridir. Bu nedenle, işçi sendikaları esneklik uygulamalarına karşı çıkmaktadırlar. İşçi sendikaları, değişken ve istikrarsız pazar koşullarına uyum sağlamaya çalıştıklarını iddia eden işveren kesiminin talep ettiği ve uyguladığı esnek istihdam biçimleri aracılığıyla, işçilik maliyetlerini asgari ücretin altına çektiklerini, çalışma sürelerini arttırdıklarını ifade etmektedirler³⁰³. İşçi sendikaları, genellikle esnek çalışma biçimlerine şüphe ile bakmaktadırlar. Bunun nedeni, işverenlerin işçileri daha fazla sürelerle çalıştırmak için esnek çalışma biçimleriyle istihdam etmeleri ve bu fazla çalışmaların karşılığında ücret ödememelerine yönelik davranışlarıdır³⁰⁴.

İşveren kuruluşlarının esneklik yönündeki talepleri, esasen, katı iş kanunu ve toplu sözleşme düzenlemelerinin esnek hale getirilmesine ilişkindir. İşverenler, iş kanunu ve toplu sözleşme düzenlemelerinin esnekleştirilmesi yoluyla işgücünü talepteki değişimlere daha uyumlu hale getirerek maliyet avantajı sağlama düşüncesindedirler. Buna karşılık işçi sendikaları, işgücünün piyasa koşulları ile uyumlu hale getirilmesi suretiyle esnekleştirilmesine, esnekliğin ücretleri azalttığı, bireyselliği artırarak işçi dayanışmasını azalttığı gerekçeleri ile karşı çıkmaktadırlar.

³⁰¹ Ülkü Sözbir HATMAN; "Esneklik Kavramı Neyi İfade Ediyor?," Metalurji Mühendisleri Odası Dergisi. Sa. 131, Aralık 2002, s. 36.

³⁰² OĞUZ; s. 71.

³⁰³ HATMAN; s. 36.

³⁰⁴ OĞUZ; s. 70.

Esneklik biçimleri ülkemizde de, genel kabul görmüş biçimde, dış sayısal esneklik, iç sayısal esneklik, fonksiyonel esneklik ve ücret esnekliği olarak ortaya çıkmaktadır.

Esneklik biçimlerinin uygulama alanı bulunduğu istihdam biçimleri ise, esasen, 4857 sayılı İş Kanunu ve ilgili yönetmeliklerinde belirtilmiştir. Buna göre Türk işgücü piyasasında varolan esnek istihdam biçimleri, kısmi süreli çalışma, çağrı üzerine çalışma, kısa süreli çalışma, geçici (ödünç) iş ilişkisi ve taşeron uygulaması olarak belirtilmiştir.

Esneklik kavramı esasen işgücü piyasaları dönüşümünü tamamlamış, işsizliğin görece düşük seyrettiği, ücretlerin görece yüksek olduğu, sosyal devlet ile beyaz ve mavi yakalı işçi sendikalarının güçlü olduğu gelişmiş ülkelerde ortaya çıkmıştır. Türkiye gibi işgücü piyasalarının son derece parçalı bir yapı sergilediği, istihdamın sektörel dağılımının çarpık olduğu, sektörler arası verimlilik farklarının, işsizlik ve eksik istihdam oranlarının yüksek olduğu, enformel sektörün ve kayıt dışı çalışmanın giderek yaygınlaştığı, sendikalaşma oranının giderek düştüğü, makroekonomik istikrarın sağlanmamasıyla bağlantılı reel ücretlerin sürekli aşağıya doğru seyrettiği bir ülke olan Türkiye’de esnekliğe yönelik daha fazla talep, daha fazla kayıt dışı, daha yüksek işsizlik, daha düşük ücretler ve sendikasızlaşma olmaktadır.

B. Güvence

İşgücü piyasasında esnekliğin ortaya çıkardığı korunmasızlığa karşılık güvence sağlanması gerekmektedir. Güvence koşullarının sağlanmasının esneklik uygulamalarının kabul edilmesi için bir ön şart olarak görülmesine rağmen, güvence sağlanmasına ilişkin önlem ve uygulamalar Türkiye’de hala tam olarak gerçekleştirilememiştir.

İşgücü piyasasında artan esneklik uygulamaları, başlangıçta, korunmasız ve güvencesiz bir ortam yaratmıştır. Buna göre, işgücünü korumaya ilişkin ilke ve

kurallar ekonomik büyümenin sağlanmasını, yapısal uyumun gerçekleştirilmesini ve istihdamın artırılmasını önleyen birer engel olarak görülmüştür. Mal ve hizmet üretiminde hızla değişen ekonomik ve teknolojik koşullara uyum sağlanabilmesi, işletmenin üzerindeki sosyal ve mali yüklerin mümkün olduğunca azaltılmasına ve esasen devlet müdahalelerinden ileri gelen sınırlamaların en aza indirilmesine bağlanmıştır³⁰⁵.

Ancak, esnek istihdam biçimlerinin zamanla daha yaygın olarak tercih edilmesi ve kullanılması ile birlikte çalışanlara yönelik güvence koşullarının sağlanması gerekliliği de ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, güvence biçimlerini ifade eden iş güvencesi, istihdam güvencesi, gelir güvencesi ve bütünleştirme güvencesi ülkemizde de esnek çalışma biçimlerinde istihdam edilen işgücüne yöneltilmesi ve bu işgücünü kapsamaması gereken güvence biçimleri olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu güvenceleri sağlayan bazı araç ve uygulamalar söz konusudur. İş güvencesi sağlamanın en temel yolu, iş kanunlarında iş güvencesini sağlayan hükümlere yer verilmesi iken; istihdam güvencesi sağlamanın yolu, aktif işgücü piyasası politikalarına ve eğitim programlarına yönelmektir. Bunların yanında, gelir açısından güvence sağlamanın yolu, iş kanunlarında ve sosyal güvenlik kanunlarında geliri güvence altına alan hükümlere yer verilmesi ve aktif işgücü piyasası politikalarının uygulanması olurken; bütünleştirme güvencesi sağlamanın yolu olarak sosyal güvenlik önlemlerine başvurulması olmaktadır.

Bu güvenceler, esasen, öncelikle birincil işgücü piyasasını ifade eden çekirdek işgücü için sağlanmaktadır. Buna karşılık, daha çok esnek istihdam biçimleriyle çalıştırılan ikincil işgücü piyasası içerisinde yer alan çevresel işgücü için bu güvence koşulları ya bilinçli olarak sağlanmamakta ya da ekonomik koşulların yetersizliği nedeniyle sağlanamamaktadır.

Bu noktada, güvenceli esneklik uygulamaları devreye girmektedir. Çünkü güvenceli esneklik uygulamaları hem esneklik uygulamalarını ve esnek istihdam

³⁰⁵ ERDUT; **Esneklik**, s. 9.

biçimleriyle çalışmayı teşvik etmekte, hem de güvenceye ilişkin önlem ve uygulamaların hayata geçirilmesini sağlamaktadır.

C. Güvenceli Esneklik

Güvenceli esneklik kavramı, Türkiye işgücü piyasasına kısa bir süre önce girmiştir. 2006 yılında kadar dikkat çekmeyen ve çok fazla tartışılmayan bir konu olan güvenceli esneklik, 2006 yılının başlarında politikacılar ve sosyal ortaklar bu kavram hakkında ilk kez tartışılmaya başlanmıştır. Güvenceli esneklik kavramının içeriğine ve uygulamalarına yönelik tartışmalardan önce, İngilizce “flexicurity” olarak ifade edilen güvenceli esneklik kavramının Türkçe anlamı konusunda fikir ayrılıkları yaşanmaktadır.

Bir yaklaşıma göre “flexicurity”, esnek güvence anlamına gelirken; bir başka bakış açısına göre güvenceli esneklik anlamına gelmektedir. İlk yaklaşım, esneklik kavramına ve uygulamalarına daha fazla vurgu yapan bir anlayışı yansıtmaktadır. Bun göre, öncelikle güvence koşullarının esnekleştirilmesi ve bu anlamda katılıklarının giderilmesi yoluyla işgücü piyasasında esneklik uygulamalarına gidileceği ifade edilebilmektedir.

Buna karşılık ikinci yaklaşımda güvence ön plana çıkmakta ve önem kazanmaktadır³⁰⁶. “Flexicurity” kavramını güvenceli esneklik olarak ifade eden bu yaklaşımda, esneklik uygulamaları güvence koşullarına bağlanmaktadır. Bir başka ifadeyle, güvence sağlanması esneklik uygulamalarının hayata geçirilmesinde ön koşuldur.

Daha büyük bir bölümü sosyal güvenceden yoksun şekillerde istihdam edilen kadınlar, gençler ve yaşlılar açısından, toplumsal tartışmalardaki bu güvence vurgusu olumludur. İşveren dernekleri, kavramın esneklik unsurunu öne çıkarmaktadır. İşçi sendikaları ise bu yaklaşımı eleştirirken, yeni Türk iş yasasının iş güvencesiyle ilgili maddelerini sahiplenmektedir. Bugün Türkiye’de güvenceli esneklikle ilgili

³⁰⁶ Hakan ERCAN; Türkiye’de Gençlerin İstihdamı. Uluslararası Çalışma Ofisi Yayınları, Ankara, 2007, s. 48.

tartışmalar bu çerçevede yürütülmektedir. Bu nedenle Türkiye, güvenceli esneklik politikalarını ilk tarif eden ve uygulayan ülke olan Danimarka yaklaşımından uzaklaşmaktadır.

Türkiye’de öncelikle güvenceli esneklik koşullarını oluşturulabilmesi için yapılması gerekenler belirlenmelidir. 2003 yılında Türkiye, yeni iş kanununa ilk kez esnek türde iş sözleşmelerini de dahil etmiştir. Ancak, bu esnek sözleşme biçimleri son altı yıl içerisinde Türkiye’de yaygınlık kazanmamıştır. Bu dönemde Türkiye’de işgücü piyasası gelişmeleri daha çok krizden çıkışla ilgili olmuştur. Dolayısıyla, Türkiye’de esneklik konusunda verilecek karar henüz beklemededir. Kavramın güvence ile ilgili kısmına bakıldığında ise kayıt dışı kesimde güvencenin olmadığı görülmektedir. Buna karşılık kayıtlı kesimde ise, tartışılabilir olmakla birlikte, özellikle büyük ve sendikalaşmış özel ve kamu işletmelerinde güvence koşulları sağlanmaktadır. İş değiştirmek, kayıt dışı sektörde hiç olmayan, ancak kayıtlı sektörde katı kurallara tabi kıdem tazminatı uygulamaları nedeniyle güçtür. Türkiye’nin esnek istihdam biçimlerine yöneldiği, ancak sosyal güvenlikle ilgili hükümlerin yasalarda değiştirilmeden bırakıldığı söylenebilmektedir³⁰⁷.

Bu açıklamalar ışığında, Türkiye’de güvenceli esneklik konusunda çözülmesi gereken pek çok sorun alanı olduğu söylenebilmektedir. Bu nedenle Türkiye’nin, güvenceli esneklik uygulamalarına tam olarak geçmesi bir kenara, bu uygulamalara yaklaşması dahi çok uzun yıllar alacak gibi görünmektedir. Güvenceli esneklik uygulamalarını canlandıracak iş kanunu ve sosyal güvenlik kanunu hükümleri yasal anlamda sağlansa bile bunların kabul görmesi ve uygulamaya geçirilmesi mevcut şartlar göz önünde bulundurulduğunda, imkansız olmasa da, oldukça güçtür.

II. TÜRKİYE’NİN GÜVENCELİ ESNEKLİĞE YAKLAŞMA YÖNTEMLERİ

Türkiye açısından güvenceli esneklik kavramını uygulamaya yönelik politika ve düzenlemeler, AB.’ne uyum sürecinde olan ülkemiz açısından AB.’nde uygulanan politikalardan farklı değildir. Ancak, Türkiye açısından birtakım sorun alanları söz

³⁰⁷ A. k.; s. 32.

konusudur. Bu sorun alanlarından en önemlisi ekonomik büyümenin düşük düzeyde kalması ya da artırılamaması ve kamu kaynaklarının yetersiz olmasıdır. Dolayısıyla güvenceli esneklik uygulamalarını gerçekleştirmeyi sağlayacak politikalara, özellikle aktif işgücü piyasası politikalarına, ayrılan kamusal kaynaklar da düşük düzeyde kalmaktadır.

A. Yasal Düzenlemeler

Güvenceli esnekliğe yaklaşmayı sağlayan yasal düzenlemeler iş kanunu ve sosyal güvenlik sistemi düzenlemeleridir. Ancak, Türkiye’de güvenceli esnekliğe ilişkin olarak bu iki düzenleme boyutu açısından uyumsuzluk söz konusudur. Bu uyumsuzluk, esnek istihdam biçimlerinin iş kanununda yer almasına rağmen; esnek istihdam biçimlerinin çalışanların çalışma ve ücret koşullarında ortaya çıkardığı olumsuzlukları giderecek önlemlerin sosyal güvenlik sistemimizde bulunmamasından kaynaklanmaktadır.

1. İş Kanunu

Son şeklini 1971 yılında alan 1475 Sayılı İş Kanunu’nda esnek çalışma ya da daha dar kapsamda kısmi süreli çalışmaya ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. 1475 Sayılı İş Kanunu’nun ekonomik, teknolojik ve sosyal gelişmelerden uzak olması, katı düzenlemeleri içermesi çalışma hayatında esnekleşmeyi de engellemektedir. Ayrıca standart istihdam biçimlerine yer vermekte ve içerdiği katı iş süresi hükümleriyle, esnek çalışma modellerine olanak vermemektedir³⁰⁸.

Örneğin, 1475 Sayılı İş Kanunu’nun iş sürelerine ilişkin 61. maddesinin (a) bendi: “genel bakımdan iş süresi haftada en çok 45 saattir. Bu süre haftada altı işgünü çalışılan işlerde günde 7,5 saati geçmemek üzere ve cumartesi günleri kısmen veya tamamen tatil edilen işyerlerinde haftanın çalışılan günlerine eşit ölçüde bölünerek uygulanır...” hükmünü içermektedir. Görüldüğü gibi 45 saatlik haftalık iş

³⁰⁸ OĞUZ; s. 72.

süresi eşit şekilde dağıtılmakta bu konuda herhangi esneklik bulunmamaktadır. 1475 sayılı yasa, katı çalışma mevzuatına sahip olması nedeniyle eleştirilmiştir.

Bundan dolayı, esnek istihdam biçimlerinin mevzuatımızda yer alması amacıyla yeni bir iş kanunu düzenlenmiştir. Bu doğrultuda, 2003 yılında kabul edilen 4857 sayılı İş Kanunu'nun fiilen uygulanmasıyla esnekliğin yasal zemini hazırlanmıştır. Böylece, alt işverenlik, geçici iş ilişkisi, belirli ve belirsiz süreli iş sözleşmeleri, kısmi süreli iş sözleşmesi, çağrı üzerine çalışma, telafi çalışması, kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği, iş ve işçi bulmaya aracılık gibi işgücü piyasasını esnekleştiren kurumlar Türk iş hukukunda da yer almıştır³⁰⁹.

Esnek çalışmaya ilişkin düzenlemelerin İş Kanunu'nda yer alması, esasen, Türkiye'nin tam anlamıyla kendi tercihinden kaynaklanmamaktadır. AB.'ne uyum sürecinde esnek çalışmaya ilişkin düzenlemeler, iş ve sosyal güvenlik kanunlarının AB. politikaları ile uyumlaştırılması amacıyla ülkemiz mevzuatında yer almıştır. AB.'ne uyum yanında, Türk iş mevzuatının UÇÖ.'nün politikalarıyla uyumlaştırılması amacıyla da esnekliği içeren yasal düzenlemelere yer verilmektedir.

İş Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile birlikte, esnek çalışma modelleri yalnızca ekonomik anlamda sıkıntılı dönemlerde değil, her zaman işletmelerin rekabet gücünü geliştirebilmek ve istihdamı artırabilmek için kullanılan etkin ve verimli çalışma yöntemleri olarak değerlendirilebilmektedir³¹⁰.

AB.'ne aday ülkelerden biri olan Türkiye'de de 4857 Sayılı İş Kanunu ile referans kaynağı AB. direktiflerinden oluşan esneklik düzenlemeleri gerçekleştirilmiştir. Yeni iş sözleşmesi türlerin tanımlanması yoluyla işgücü piyasasında kurumsallaşmış esneklik düzenlemeleri söz konusu olmaktadır. Esnekliğin yasal çatısının oluşturulduğu 4857 sayılı İş Kanunu ile kısmi süreli çalışma (part-time work) 4857/madde 13; geçici iş (temporary work) 4857/madde 7'de düzenlenmiştir. Belirli süreli sözleşmeler (fixed-term contract) 4857/madde 11;

³⁰⁹ TÜRKÖLMEZ; s. 178.

³¹⁰ Tankut CENTEL; "AB'ye Üye Olmayı İsteyen Türkiye, Esnek Çalışma Biçimlerine İlişkin Düzenlemeleri Görmezlikten Gelemez," TİSK İşveren Dergisi. C. 40, Sa. 5, Şubat 2003, s. 11.

çağrı üzerine çalışma (on call employment) 4857/madde 14; alt işveren uygulaması (contracting out) 4857/madde 2’de; esnek çalışma saatleri (flexible working hours) 4857/ madde 63-64 düzenlenmiştir³¹¹.

Türk İş Kanunu’nda yer alan esnek çalışma, esnek çalışma süreleri açısından bir takım sorunları içermektedir. Öncelikle, birden çok işyerinde kısmi süreli iş sözleşmesiyle çalışan işçinin azami çalışma süresi açısından sorun ortaya çıkmaktadır. Bu noktadaki temel kural, işçinin kısmi süreli çalışmalarının toplamının yasal iş süresini aşmaması, bu nedenle haftalık çalışma süresinin 45 saati geçmemesi yönündedir. Esnek iş sürelerine ilişkin bir diğer sorun, iş süresinden sayılan hallerden kısmi süreli çalışan işçinin yararlanıp yararlanmayacağı konusunda yaşanmaktadır. Bu hallerden bir kısmından işçiler tam olarak, bir kısmından çalıştıkları süreler oranında yararlanabileceklerdir³¹².

4857 sayılı İş Kanunu esnek istihdam durumunda ücrete ilişkin bir sorun alanını da içermektedir. Esnek çalışma biçimlerinden en yaygın olarak uygulamada görülen kısmi süreli çalışma durumunda taraflar iş sözleşmesinde ücretin şeklini ve miktarını istedikleri biçimde belirleyebileceklerdir. İşçiye belirli bir süre için ödenecek ücret aynı süre için hesaplanacak asgari ücretin altına düşmeyecektir³¹³.

Kanunda belirtilen hükümlere göre iş sözleşmesinin sona ermesinde, kısmi süreli çalışanlar tam süreli çalışanlarla aynı hükümlere tabidirler. 4857 sayılı İş Kanunu’nun 13. maddesine göre kısmi süreli çalışanlar salt iş sözleşmesinin kısmi süreli olmasından dolayı tam süreli çalışan emsal işçiye göre farklı işleme tabi tutulamaz hükmü esas alındığından ihbar önellerinin uygulanmasında, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan ile kısmi süreli çalışan işçi arasında ayrım yapılmamaktadır.

İş güvencesine ilişkin olarak UÇÖ.’nün “Hizmet İlişkisine İşveren Tarafından Son Verilmesi Hakkında 158 Sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi”nin Türkiye

³¹¹ Ali Rıza BÜYÜKUSLU; AB Perspektifinden ve Endüstri İlişkileri Boyutuyla Yeni İş Kanunu: Esneklik ve İş Güvencesi. Derin Yayınları, İstanbul, 2004, s. 72.

³¹² OĞUZ; s. 77.

³¹³ A. k.; s. 78.

tarafından, 09/06/1994 tarih ve 3999 sayılı kanunla onaylanmıştır. Bu temel uluslararası sözleşme 1994 yılında önemli bir gecikmeyle de olsa onaylanmış olmasına rağmen, iş güvencesi hukuk sistemimize ancak 2002 yılının sonlarına doğru girebilmiştir. Türkiye’de iş güvencesi ilk kez 15/08/2002 gün ve 4773 sayılı iş güvencesi kanunu ile kabul edilmiştir. 4773 sayılı kanun 15/03/2003 tarihinde yürürlüğe girmiş ve 4857 sayılı İş Kanununun yürürlüğe girdiği 10/06/2003 tarihine kadar uygulanmıştır. 4857 sayılı İş Kanunu 4773 sayılı İş Güvencesi Kanunu’nun hükümlerini kimi değişikliklerle çalışma yaşamına taşımıştır³¹⁴

4857 sayılı İş Kanunu ile getirilen en önemli yeniliklerden biri, iş güvencesine ilişkin olarak düzenlenmiş hükümlerdir. 4857 sayılı yasanın 18. maddesi ile iş güvencesi sağlanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, iş sözleşmesinin işveren tarafından feshinde geçerli sebep aranmaktadır. Ayrıca, iş güvencesi hükümleri 30 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde belirsiz süreli iş sözleşmesiyle çalışan, en altı aylık kıdemi olan işçiler için geçerlidir. Buna göre, işe alma ve işten çıkarma bakımından, Türk işgücü piyasası katı bulunmaktadır.

Ancak buradaki sorun, iş güvencesi kapsamına giren işyerlerinin 30 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerleri olarak belirlenmiş olmasıdır. Türkiye şartlarında işletmeler genellikle küçük ölçekli oldukları için 30 veya daha fazla işçi çalıştıran işyeri sayısı oldukça düşük düzeyde kalmakta, dolayısıyla iş güvenliğinin kapsamı da daralmaktadır.

2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Yöneldiği Uygulamalar

Türkiye’de sosyal güvenliğe ilişkin en son düzenleme ile 16.05.2006 tarihli ve 5502 sayılı “Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu” (SGK.) ile 31.05.2006 tarihli 5510 sayılı “Sosyal Sigortalar ile Genel Sağlık Sigortası Kanunu” (SSGSSK.) kabul edilmiştir.

³¹⁴ Can ŞAFAK; “Türkiye’de İş Güvencesi,” (21.03.2007), (http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=10382), Erişim Tarihi: 12.02.2009.

Bu kanunlarla amaçlanan, sosyal güvenlik kuruluşlarında norm ve standart birliği sağlanarak bu kuruluşların tek çatı altında toplanması; tüm nüfusu kapsayacak, eşit ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunun finansmanına yönelik genel sağlık sigortası sisteminin hayata geçirilmesi; dağınık bir yapıda yürütülen sosyal yardımları bütünleştirerek, belli yararlanma kriterleri kapsamında tüm muhtaç kesimlerin erişebileceği bir sosyal hizmet ve yardım ağını oluşturmaktır³¹⁵.

Uygulanma amaçlarından biri yüksek istihdam maliyetlerini düşürme olan esnek istihdam biçimleri söz konusu olduğunda, büyük bir işgücü piyasası kurumuna kısaca değinmek gerekmektedir. Türkiye’de SGK. sonunda faaliyete geçebilmiş, ancak sonrasında Anayasa Mahkemesi bu kurumla ilgili mevzuatın bir kısmının anayasaya aykırı olduğunu ilan etmiştir. Mahkeme, ayrıcalıklı beyaz yakalı kamu çalışanlarının emeklilik ve sağlık hizmeti haklarını korumak istemiştir. SGK., Türkiye’nin tarım kesimini ve serbest çalışanları kapsayan Bağ-Kur, devlet çalışanlarını kapsayan Emekli Sandığı ve mavi yakalı işçileri kapsayan Sosyal Sigortalar Kurumu’ndan oluşan üç parçalı emeklilik sistemini birleştirmeye çalışmaktadır³¹⁶.

Türkiye’deki emeklilik kurumlarının üç parçalı yapısını birleştirmeye dönük güncel sosyal güvenlik reformunu emeklilik yaşını da yükseltmektedir. SSGSSK.’nin 28. maddesi uyarınca, 2007 yılında işe başlayanlar için mevcut emeklilik düzenlemeleri 2036 yılına kadar değişmeyecektir. Daha sonra yükselmeye başlayacak olan emeklilik yaşları 2075’te 68’e ulaşacaktır.

Güvenceli esneklik bağlamında sosyal güvenlik sisteminde gelir güvencesini sağlayan unsur, emeklilik ve işsizlik ödemeleridir.

Emeklilik ödemeleri, yaşlılık aylığı bağlanması şeklinde gerçekleşmektedir. Yaşlılık aylığının sağladığı aylık kazanç, sigortalının her yıla ait prime esas

³¹⁵ Neşe Seray TAŞPINAR; Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Avrupa Birliği Sosyal Modeli ve Türkiye. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2006, s. 108.

³¹⁶ ERCAN; s. 50.

kazancının, kazancın ait olduğu yıldan itibaren aylık talep tarihine kadar geçen yıllar için, her yıl gerçekleşen güncelleme katsayısı ile güncellenerek bulunan kazançlar toplamının, prim ödeme gün sayısına bölünmesi suretiyle hesaplanan ortalama günlük kazancın otuz katıdır.

İşsizlik ödemeleri ise, ülkemiz mevzuatı açısından, 28.08.1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile düzenlenmektedir. İşsizlik sigortası ülkemizde devletin de primlerle katkı sağladığı tek sigorta kolu olması açısından önem taşımaktadır. İşsizlik ödeneğine ilişkin hükümlerin uygulanmasından hem SGK., hem de Türkiye İş Kurumu (İŞKUR.) sorumludur. Bu nedenle konunun bu kısmında yalnızca SGK.'na ilişkin sorumluluk ele alınmış, İŞKUR.'a ilişkin sorumluluklara ilgili bölümde yer verilmiştir³¹⁷.

İşsizlik sigortası prim oranları, sigortalının SGK.'nda belirtilen prime esas aylık brüt kazançlarından her ne ad altında olursa olsun ay itibariyle ödenmesi mutad olanların brütü üzerinden hesaplanmaktadır. Primlerin toplanması, SGK.'nun sorumluluğudur. Ocak 2009 tarihi ile işsizlik sigortasının prim oranları değiştirilmiştir. Aşağıdaki tabloda işsizlik sigortasına ilişkin prim oranlarının değişimi gösterilmektedir.

Tablo 15: Yıllara Göre İşsizlik Sigortası Prim Oranı

Yıllar	İşçi payı	İşveren payı	Devlet payı	Toplam
6/ 2000-12/ 2001	% 2	% 3	% 2	% 7
1-12/ 2005	% 1	% 2	% 1	% 4
1/ 2009 –	% 1	% 1	% 1	% 4

Kaynak: SGK; (www.sgk.gov.tr), (03.08.2009).

Sosyal güvenlik sistemimiz bağlamında sağlanan emeklilik ve işsizlik sigortası ödemeleri, standart çalışanlara yöneliktir. Çünkü, bu ödemelere hak kazanabilmek için emekli olmadan ya da işsiz kalmadan önce belirli bir süre boyunca çalışmak ve prim ödemiş olmak gerekmektedir. Enek istihdam biçimleriyle çalışanların sosyal güvenlik ödemelerinden yararlanamamaları güvenceli esnekliğin uygulanmasına ilişkin bir sorundur.

³¹⁷ Bkz. İşsizlik Ödeneği, s. 148.

Analık haline ilişkin düzenleme, SSGSSK.'nun 15. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre, sigortalı kadının veya sigortalı erkeğin sigortalı olmayan eşinin gebeliğinin başladığı tarihten itibaren doğumdan sonraki sekiz haftalık, çoğul gebelik halinde ise ilk on haftalık süreye kadar gebelik ve analık haliyle ilgili rahatsızlık ve özürlülük halleri analık kabul edilmektedir.

Bunun yanında, analıkla ilişkili olan emzirme ödeneği de SSGSSK.'nun 16. maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, sigortalı kadına veya sigortalı olmayan karısının doğum yapması halinde sigortalı erkeğe, çocuğun yaşaması şartıyla doğumdan sonraki altı ay süresince her ay, doğum tarihinde geçerli olan asgari ücretin üçte biri tutarında emzirme ödeneği verilmektedir. emzirme ödeneği miktarı, 2008 yılında 50 TL. iken; 1.1.2009 tarihi itibarıyla 70TL.'dir³¹⁸. Bu hüküm esnek istihdam biçimleriyle çalışanları da kapsamaktadır. Çünkü ödeneye esas tutulacak kazanç, sigortalı olduğu süreler göz önünde bulundurularak hesaplanmaktadır. Bu yönüyle emzirme ödeneği, güvenceli esneklik uygulamalarına destek sağlayan bir önlemdir.

Analık haline ilişkin bir diğer düzenleme, analık halinde izinlere yöneliktir. Analık izinleri, SSGSSK.'nda düzenlenmek yerine, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 74. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, kadın işçilerin doğumdan önce sekiz (çoğul gebelik halinde on) ve doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam onaltı (çoğul gebelik halinde onsekiz) haftalık süre içinde çalıştırılmamaları esastır. Bunun yanında, hamilelik süresince kadın işçiye periyodik kontroller için de izin verilmektedir. Buna ek olarak, kadın işçilere bir yaşında küçük çocuklarını emzirmeleri için günde toplam birbuçuk saat süt izni de verilmektedir. Bu izin süreleri boyunca kadın işçinin ücretinde herhangi bir kesilme yapılması söz konusu değildir. Ayrıca, isteği halinde kadın işçiye, onaltı (çoğul gebelik halinde onsekiz) haftalık sürenin tamamlanmasından sonra altı aya kadar ücretsiz izin verilmektedir.

³¹⁸ SGK; (www.sgk.gov.tr), (03.08.2009).

B. Aktif İşgücü Piyasası Politikaları

Türkiye'nin aktif işgücü piyasası programları alanındaki uygulamaları, gelişmiş ülkelerle ve bazı gelişmekte olan ülkelerle kıyaslandığında çok geride kalmaktadır. Ülkemizde aktif işgücü piyasası programlarının temel yürütücüsü, İŞKUR.'dur. İŞKUR., işe yerleştirme faaliyetleri, işgücü yetiştirme kursları, engellilerin mesleki eğitimi, iş ve meslek danışmanlığı ve yurtdışı işe yerleştirme hizmetleri şekilde aktif işgücü piyasası programlarını yürütmektedir³¹⁹.

1. Mesleki Eğitim

Çeşitli şekillerde tanımlanabilen mesleki eğitim; genel olarak bireylere emek piyasasında geçerliliği olan bir işi yapabilmeleri için gerekli mesleki bilgi ve davranışların kazandırılarak, çok yönlü geliştirildikleri bir eğitim süreci olarak tanımlanmaktadır. Mesleki eğitimin temel amacı, nitelikli işgücü gereksiniminin sağlanmasıdır. Bir başka deyişle, mesleki eğitim, emek piyasasında emek arz ve talebi arasındaki niteliksel dengesizlikleri emek haline ortadan kaldırarak, niceliksel denge sağlamaktadır³²⁰.

Ülkemizde halen okul (kamu) mesleki eğitim modeli ile ikili (özel sektör) mesleki eğitim modeli birlikte uygulanmaktadır. Bu yapı, karma mesleki eğitim sistemi olarak tanımlanmaktadır³²¹. Karma model, 19.06.1986 tarihinde kabul edilen 3308 sayılı Kanun Çıracılık ve Meslek Eğitimi Kanunu³²² ile benimsenmiştir. Ancak, her alanda olduğu gibi mesleki ve teknik eğitim alanında da sorunlar yaşanmaktadır.

Nitekim, bu sorunların aşılması ve günün gereksinimlerine uygun çağdaş bir mesleki eğitim modeli oluşturmak amacıyla çalışmalar devam etmektedir. Konu

³¹⁹ Faruk SAPANCALI; "Türkiye'de İşgücü Piyasası, Sorunlar ve Politikalar," TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi. C. 21, Sa. 2-3, Kasım 2007-Şubat 2008, s. 27.

³²⁰ Özlem İŞİĞİÇOK; "Mesleki Eğitim Modelleri ve Türkiye İçin Genel Bir Bakış," (İçinde) Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan. Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Yayın No. 28, Ankara, 2000, s. 415.

³²¹ A. k.; s. 419.

³²² Bu Kanun'un adı, "Çıracılık ve Mesleki Eğitim Kanunu iken; 29.06.2001 tarihli ve 4702 sayılı Kanun'un 22. maddesi ile Mesleki Eğitim Kanunu olarak değiştirilmiştir.

öncelikle Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında gündeme gelerek, çağın gereksinimlerine uygun yeni bir meslek eğitimi yapılanmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Ardından Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan 1999 Yılı Programı'nda ele alınarak bu alanda yaşanan sorunlara yer verilmiştir. Program'da “mesleki ve teknik liselerde sağlanan sayısal gelişmelere rağmen, bu okullara öğrenci talebinin yoğun olması, kaynak yetersizliği, mevcut kaynakların etkin kullanılamaması ve özel kesim ile işbirliğinin yeterince kurulamaması gibi nedenlerle eğitimin bu kademesinde plan hedeflerinin gerisinde kaldığı belirtilerek, iş piyasasının ihtiyaç duyduğu nitelik ve türde mesleki eğitim programlarının geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi ihtiyacının devam etmekte” olduğu vurgulanmıştır. Bu alanda yaşanan son gelişme ise; 22-26 Şubat 1999 tarihlerinde Ankara'da toplanan, 16. Milli Eğitim Şurası'dır. Şura'da; Mesleki ve Teknik Eğitimin, Ortaöğretim Sistemi Bütünlüğü İçinde Ağırlıklı Olarak Yeniden Yapılandırılması, Okul ve İşletmelerde Meslek Eğitimi ve İstihdam, Mesleki ve Teknik Eğitim Alanına Öğretmen ve Yönetici Yetiştirme ve Mesleki ve Teknik Eğitimde finansman olmak üzere 4 temel konu ayrı ayrı incelenerek önemli kararlar alınmıştır. 3308 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuatta işletmelerde mesleki eğitimi ve istihdam konularının değişen ve gelişen koşullara göre yeniden düzenlenmesi Şura'da alınan en önemli kararlardan biridir³²³.

AB.'nde olduğu kadar Türkiye'de de işgücünün çağın gereklerine uygun yerleştirilmesi açısından mesleki eğitime önem verilmesi doğrultusunda hazırlanan 3308 sayılı Kanun'un 1. maddesinde belirtilen amacı, çırak, kalfa ve ustaların eğitimine ilişkin esasların düzenlenmesidir. 3308 sayılı Kanun, mesleki ve teknik eğitimin daha geniş kitlelere hitap etmesini sağlamayı, mesleki ve teknik eğitimi günün gereksinimlerine yanıt verir hale getirmeyi amaçlamaktadır. Bir başka deyişle Kanun, ülkemizde mesleki eğitimi günün koşullarına uygun etkinliğe kavuşturma amacı taşımaktadır. Bu amaçla mesleki eğitim; mesleki ve teknik eğitim, çıraklık eğitimi ve yaygın mesleki ve teknik eğitim olmak üzere üç boyutlu olarak ele alınarak düzenlenmiştir³²⁴.

³²³ İŞİĞİÇOK; **Eğitim**, s. 422.

³²⁴ Mustafa DEMİREZEN; “21. Yüzyıla Girerken, Mesleki ve Teknik Eğitim Sistemimiz, Sorunlar ve Öneriler,” TİSK İşveren Dergisi. C. 37, Sa. 6, Mart 1999, s. 24.

Ülkemiz işgücü piyasasının temel yapısal sorunlarından biri olan kalifiye ara eleman sıkıntısını gidermeye yönelik İŞKUR faaliyetleri her geçen gün artarak devam etmektedir. İŞKUR., hem ulusal kaynaklar, hem de Avrupa Komisyonu, Dünya Bankası ve Uluslararası Çalışma Örgütü gibi uluslararası kuruluşlardan sağladığı hibelerle, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik aktif istihdam tedbirlerini ülke sathına yaymaya çalışmaktadır³²⁵.

İşgücünün eğitim düzeyi istihdam edilebilirliği artıran, dolayısıyla istihdam güvencesi sağlayan bir unsurdur. Aşağıdaki tabloda eğitim düzeyi ve istihdam arasındaki ilişki cinsiyetler bağlamında gösterilmiştir.

Tablo 16: Eğitim Düzeyi ve İstihdam (%), 2008/ IV

Yıllar	2005			2006			2007		
	T	K	E	T	K	E	T	K	E
Eğitim durumu – Cinsiyet									
Okur–yazar olmayan	5,8	15,3	2,5	5,3	14,1	2,3	4,9	13,2	1,9
Okur–yazar olup bir okul bitirmeyen	4,2	6,5	3,7	4,4	6,7	3,6	4,4	6,9	3,5
İlkokul	44,6	40,7	45,7	42,8	39,2	44,1	41,8	37,8	43,3
İlköğretim, ortaokul, dengi meslek okulu	13,4	7,7	15,3	14,0	11,3	16,0	14,4	9,1	16,3
Lise	11,3	8,4	12,2	11,1	8,8	11,8	11,1	9,4	11,7
Lise dengi meslek	9	5,9	10,5	9,8	6,8	10,9	10,1	6,9	11,3
Yüksek okul veya fakülte	11,4	13,9	10,5	12,4	15,8	11,2	13,1	16,6	11,8

Not: T: toplam; K: kadın; E: erkek

Kaynak: TÜİK; Ekonomik Göstergeler 2008 (IV). Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara, 2009, s. 242–244.

Tablodan da görüldü üzere, istihdam düzeyi kadın, erkek ve toplam açısından en yüksek grup ilkokul düzeyinde eğitim almış olanlardır. Bu grubu, tahmini olarak, yüksek okul veya fakülte düzeyinde eğitime sahip olanlar takip etmektedir. Aradaki bu uçurum sebebi, tablodaki verilerden anlaşılmasa da bir tahmin yürütmek zor değildir. Tablodaki verilere dayanarak, bu verilerden açıkça görülmesi dahi, Türkiye'nin eğitim düzeyi ile istihdam arasındaki farkı azaltmak için mesleki eğitime daha fazla önem vererek, bu alandaki uygulamaları yaygınlaştırması gerektiği yönünde bir sonuca varılabilmektedir.

İŞKUR., başvuru ve işe yerleştirmelerde eğitim düzeylerine göre bir ayrımı ortaya koymuştur. Tabloda, eğitim düzeylerine göre başvuran kadın ve erkeklerin işe yerleştirilme durumu gösterilmiştir.

³²⁵ İŞKUR; İŞKUR Bülteni. Türkiye İş Kurumu, Sa. 39, 2009, s. 1.

Tablo 17: Eğitim Düzeylerine Göre Başvuru ve İşe Yerleştirme

	Ay İçindeki Başvurular			İşe Yerleştirmeler		
	Mayıs 2009	Haziran 2009	Değişim Oranı(%)	Mayıs 2009	Haziran 2009	Değişim Oranı(%)
Toplam	98.171	102.169	4.07	9.843	10.855	10.28
Okur yazar olmayan	2.713	11.183	312,20	16	512	3100,00
Okur yazar	5.170	14.882	187,85	175	2.331	1232,00
İlköğretim	44.154	37.633	-14,77	6.001	2.742	-54,31
Ortaöğretim (lise ve dengi)	32.674	23.326	-28,61	2.982	2.009	-32,63
Önlisans	6.446	6.481	0,54	428	1.514	253,74
Lisans	6.581	6.081	-7,60	237	959	304,64
Yüksek Lisans	390	2.497	540,26	4	779	19375,00
Doktora	43	86	100,00	0	9	-
Erkek	63.111	64.948	2,91	7.832	8.718	11,31
Okur yazar olmayan	1.403	5.535	294,51	14	336	2300,00
Okur yazar	3.757	4.284	14,03	136	1.744	1182,35
İlköğretim	30.600	30.776	0,58	5.010	2.204	-56,01
Ortaöğretim (lise ve dengi)	19.629	18.275	-6,90	2.244	1.673	-25,45
Önlisans	3.425	2.435	-28,91	280	1.254	347,86
Lisans	4.037	3.521	-12,78	144	810	462,50
Yüksek Lisans	236	114	-51,69	4	689	17125,00
Doktora	24	8	-66,67	0	8	-
Kadın	35.060	37.221	6,16	2.011	2.137	6,27
Okur yazar olmayan	1.310	5.648	331,15	2	176	8700,00
Okur yazar	1.413	10.598	650,04	39	587	1405,13
İlköğretim	13.554	6.857	-49,41	991	538	-45,71
Ortaöğretim (lise ve dengi)	13.045	5.051	-61,28	738	336	-54,47
Önlisans	3.021	4.046	33,93	148	260	75,68
Lisans	2.554	2.560	0,63	93	149	60,22
Yüksek Lisans	154	2.383	1447,40	0	90	-
Doktora	19	78	310,53	0	1	-

Kaynak: İŞKUR; Aylık İstatistik Bülteni Haziran 2009. İŞKUR, 2009.

Tablodan görüleceği üzere, işe başvuranlar ve yerleştirilenlerin eğitim düzeyi arasındaki ilişkiyi çözümlemek zordur. Ancak, işe başvuranlardan yüksek eğitim düzeyine sahip olanlar ile düşük eğitim düzeyine sahip olanların işe yerleştirilmeleri arasında ters bir ilişki olduğu görölmektedir. Örneğin, doktora düzeyinde eğitim seviyesine sahip olan kadın ve erkeklerin Mayıs 2009 tarihinde yaptıkları başvuruların hiçbirini işe yerleştirilmeleri ile sonuçlanmamıştır.

26 Mayıs 2008 tarihinde yürürlüğe giren 5763 sayılı “İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”³²⁶ ile mesleki eğitime İşsizlik Sigortası Fonu’ndan her yıl yaklaşık 300 milyon TL.’lik bir kaynak ayrılarak, gerektiği takdirde, bunun daha da arttırılması mümkün hale getirilmiştir. Bunun yanında, İşsizlik Sigortası Fonu’ndan aktarılabilecek kaynakla sadece işsizlik

³²⁶ Resmi Gazete; “İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,” Kanun No. 5763, Sayı: 26887, Kabul Tarihi: 15.05.2008, Yürürlük Tarihi: 26.05.2008.

sigortasından yararlananlara değil; tüm işsizlere mesleki eğitim verilebilmesine imkân sağlanmıştır. Yine İl İstihdam Kurulları ile Milli Eğitim Bakanlığı bünyesindeki İl Mesleki Eğitim Kurullarının “İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu” adı altında birleştirilmesi de, İŞKUR.,’un illerdeki mesleki eğitim çalışmalarını önemli oranda etkilemektedir³²⁷.

2. İş Yaratma

Aktif işgücü piyasası politikaları kapsamında iş yaratmaya ilişkin faaliyetler, özel sektör işyerlerine sağlanan istihdam ve ücret destekleri (istihdam sübvansiyonları) ile kamu çalışma programları olarak ele alınmaktadır.

a. İstihdam ve Ücret Destekleri

Türkiye’de yatırımları ve istihdam imkânlarını artırmaya yönelik önlemler genellikle bazı illerde veya bölgelerde vergi ve sigorta primi teşvikleri uygulamak, enerji desteği sağlamak ve yatırımlara bedelsiz arsa ve arazi temin etmek şeklinde gerçekleşmektedir. Söz konusu teşviklerin kapsamı ise, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını azaltmak amacıyla, ekonomik gelişmişlik düzeyi düşük olan yörelerle sınırlandırılmıştır. Diğer taraftan yatırım ve istihdam teşvikleri sadece yeni bir işyeri kurulması veya ek istihdam artışı sağlayan işyerlerine verilmektedir³²⁸.

Özellikle yapısal ve konjonktürel işsizlikle mücadelede kamunun en doğrudan faaliyeti istihdam destekleri olmaktadır. İstihdam desteklerinin amacı, ekonominin daralma ve gerileme dönemlerinde işgücü piyasasında iş bulma şansı çok zayıf olan gençler, niteliksiz işçiler, özürlüler gibi işsiz grupların istihdam olanaklarının artırılmasıdır. Bunu sağlamanın yolu ise, bu grupları istihdam edecek işverenlerin işgücü maliyetlerinin azaltılmasıdır³²⁹. İşgücü maliyetlerini oluşturan iki unsur söz konusudur. Bunlardan biri ücret, diğeri de gelir vergisi ve sigorta primi

³²⁷ A. k.; s. 1.

³²⁸ UŞEN; s. 90.

³²⁹ Naci GÜNDOĞAN, M. Kemal BİÇERLİ; Çalışma Ekonomisi. 2. Baskı, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları, Yayın No. 777, Eskişehir, 2004, s. 225.

kesintilerinden oluşan ücret dışı işgücü maliyetleridir³³⁰. Bu maliyetler iki yolla düşürülmektedir. Bunlardan ilki, doğrudan ücret yapısının değiştirilmesi yoludur. Bir diğer yol ise, ücretler üzerinden alınan vergilerin düşürülmesidir. Her iki yaklaşım da amacı, işgücü talebini ve bu sayede istihdamı artırmaktır³³¹.

İşgücü maliyetleri açısından en çok tartışılan konu, ücret dışı işgücü maliyetleridir. Bu maliyetler, özellikle son yıllarda işverenler tarafından istihdam vergileri olarak adlandırılmaktadır. ancak, teoride ve pratikte böyle bir vergi bulunmamaktadır. Ücret dışı işgücü maliyetleri, ücretler üzerinde ödenen gelir vergisi ve sosyal güvenlik primi işçi ve işveren hisselerinin toplamıdır. Dolayısıyla, bu maliyetleri yalnızca işverenin karşılaması söz konusu değildir. Hem işçi, hem de işverenler bu maliyetlere katılmaktadırlar³³².

Türkiye’de en bilinen istihdam ve ücret desteği özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırmaya yönelik düzenlemedir. Ülkemizde özürliülerin istihdamına ilişkin politikalar büyük ölçüde kota ve kota-ceza sistemine dayanmaktadır³³³. 4857 sayılı İş Kanunu’nun 30. maddesine göre, işverenler 50 ve daha fazla işçi çalıştırdıkları işyerlerinde en az yüzde 3 oranında özürlü çalıştırmakla yükümlü kılınmış, ayrıca, bu nitelikte olan işçinin meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırılması esası kabul edilmiştir. Bakanlar Kurulu belirlenecek oranların üstünde özürlü çalıştıran işverenlere ödeyecekleri işveren sigorta primi ile ilgili teşvik getirilmiş, aykırılık hallerinde ise para cezası tahsil edilmesi öngörülmüştür.

Kamuoyuna “istihdam paketi” olarak sunulan 5763 sayılı Kanun’un 2. maddesinde yapılan değişiklikle özel sektörün terör mağduru ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğu ortadan kaldırılmıştır. Bunun yanı sıra 50’den fazla işçi çalıştıran özel sektör işyerlerinde yüzde 3 kota dahilinde çalıştırılan özürliülerin sosyal güvenlik primi işveren hisselerinin %50’sinin Hazine tarafından ödenmesine yönelik düzenleme yapılmıştır. Buna ek olarak, 5763 sayılı Kanun’un 24.

³³⁰ SAPANCALI; **İşgücü**, s. 21.

³³¹ GÜNDOĞAN, BİÇERLİ; s. 225.

³³² SAPANCALI; **İşgücü**, s. 22.

³³³ Enis BAĞDADIÖĞLU; “Özürlü İstihdamı,” TÜRK-İŞ. Sa. 384, Mart-Haziran 2009, s. 142.

maddesinde özel sektör işverenlerinin çalıştırdıkları sigortalıların malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinden işveren hissesinin beş puanlık kısmına isabet eden tutarın da Hazine tarafından karşılanacağı hükme bağlanmıştır. Bu hüküm, 01.10.2008 tarihinden bu yana yürürlüktedir. Bu uygulamadan yararlanmak için belirli şartları sağlamış olma gerekmektedir. Bu koşullar, indirimden yararlanmak isteyen özel sektör işverenin aylık prim ve hizmet belgesinin süresi içinde vermesi, primleri zamanında ödemesi ve SGK.'na prim, idari para cezası ve bunlara ilişkin gecikme cezası ve gecikme zammı borcu bulunmamasıdır.

Bir diğer istihdam ve ücret desteği sağlayan düzenleme, çırak istihdam etmeye yöneliktir. 3308 sayılı Kanun'a göre çıraklar, iş kazası ve meslek hastalıkları ile hastalık sigortası dallarından yararlanacaktır. Çırakların sigorta primleri ise, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 39. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, çırakların yukarıda sayılan sigorta primleri yaşlarına uygun asgari ücretin % 50'si üzerinden Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine konulan ödenekle karşılanacaktır. Kanun'un bu hükmü, devletin işverenleri çıraklarını eğitmek üzere teşvik etmesini yöneliktir³³⁴.

b. Kamu Çalışma Programları

İş yaratma programları, iş bulmaları çok güç olan işsizlere yönelik olarak geliştirilmiş programlardır. Dolayısıyla katılımcıların büyük bir kısmını uzun dönemli işsizler oluşturmaktadır. İş yaratma programları, çoğu ülkede gençlerin çalışma hayatı ile ilişki kurmaları ve deneyim kazanmaları amacıyla yönelik tamamlayıcı bir politika aracı olarak kullanılmaktadır. Bu tür programlar genellikle, iki özellikleriyle dikkat çekmektedirler. bu özelliklerinden ilki, bu tür programlarda işverenin genellikle kamu ya da kâr amacı gütmeyen kuruluşlar olmasıdır. İkinci özelliği ise, yaratılan işlerin süresi ve niteliğidir. Bu programlar kapsamında yaratılan işler genellikle geçici işlerdir³³⁵.

³³⁴ Gülten KUTAL; "Türkiye'de İstihdam Politikaları, Esneklik ve Yeni İstihdam Türleri," (İçinde) AB.-Türkiye ve Endüstri İlişkileri. (Ed. Alpay Hekimler), Beta Yayınları, İstanbul, 2004, s. 131.

³³⁵ GÜNDOĞAN, BİÇERLİ; s. 226.

Bu tür programların, normal olarak uzun dönemli işsizlik riskiyle karşı karşıya bulunan dezavantajlı bütün gruplara yönelik olmasına rağmen; ağırlıklı olarak gençler bu programlarda yer almaktadırlar.

İş yaratmaya yönelik programlar, ilk bakışta işsizliğin azaltılması açısından faydalı programlar olarak görülse de, esasen, rastlantısal, eğreti ve uygun olmayan işler için bir işgücü talebi yaratmaktadır. Bu tür programlar, insan onuruna uygun ve güvenli bir yaratmaktan çok, işgücü arzını artırmaya yaramaktadır. Bunun yanında, kamu iş yaratma programlarıyla yaratılan işlerin geçici nitelik taşıması, bu işlerde ücretlerin düşük olmasına neden olmaktadır³³⁶.

Kamu iş yaratma programları, düzenli bir istihdam yaratmadığı ve genellikle en fazla asgari ücret düzeyinde ücretleri içerdiği için yeni çalışma biçimlerine uygun ucuz ve esnek işgücü arzına yol açmaktadır³³⁷. Bu programlar kapsamında kamuda yaratılan istihdam geçici nitelik taşıdığı için güvenceye ilişkin koşulları da geçici süreler için sağlamakta, süreklilik içermelerine engel olmaktadır.

3. İş Arama ve İşe Yerleştirme

İşe yerleştirme hizmeti, genelde bir kamu hizmeti olarak nitelenip kamu tekeli altında gelişim göstermiştir. Özellikle işe yerleştirmede çalışanların istismarının olumsuz bir takım sonuçlara neden olması, bu hizmetin bir kamu hizmeti olarak verilmesinde önemli bir rol oynamıştır. Diğer taraftan, işgücü planlaması ve eğitim politikalarının yanı sıra, bir takım ekonomik nedenler de geçmişte işe yerleştirme hizmetlerinin kamu hizmetleri olarak verilmesinde ve bu alanda kamu tekelinin oluşmasında etkili olmuştur³³⁸.

³³⁶ Recep KAPAR; “Gelir Güvencesizliği Karşısında **Koruma** ve İşgücü Piyasasında Bölünme,” (İçinde) İşçi Sınıfının Değişen Yapısı ve Sınıf Hareketlerinde Arayışlar, Deneyimler. Sosyal Araştırmalar Vakfı Sempozyumu, , İstanbul, 16–17 Ekim 2004, s. 11.

³³⁷ Faruk SAPANCALI; Sosyal Dışlanma. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmir, 2003, s. 220–221.

³³⁸ A. k.; s. 224.

İşe yerleştirme hizmetlerinin tarihsel gelişimi incelendiğinde, öncelikle 1919 tarihli İşsizliğe İlişkin 2 sayılı UÇÖ. Sözleşmesi'nde ücretsiz iş bulma büroları sistemi kurulması öngörülmüştür. Sonrasında, 1948 tarihli İş ve İşçi Bulma Hizmetine İlişkin 88 sayılı Sözleşme'de tam istihdamın sağlanması ve sürdürülmesi amacıyla çalışan ve işveren örgütlerinin temsilcileriyle işbirliği yapılması önerilmiştir. Doğrudan özel istihdam bürolarına yönelik UÇÖ. sözleşmesi ise, 1949 tarihli Ücretli İş Bulma Bürolarına İlişkin 96 sayılı Sözleşme'dir. Bu sözleşmeyi onaylayan 42 üye devlet, gelir elde etmek amacıyla örgütlenen bu büroların yasaklanması ya da denetlenmesi arasında bir tercih yapmak zorunda bırakılmıştır. Sözleşmeyi onaylayan ülkelerden biri olan Türkiye, denetleme yöntemini seçmiştir. Son olarak, işgücü piyasasının esnekleştirilmesi amacıyla 10 üye devlet tarafından onaylanan Özel İstihdam Bürolarına İlişkin 191 sayılı Sözleşme kabul edilmiş ve böylece gelir elde etme amacı güden özel büroların bilgilendirme, iş bulma ve işe yerleştirme hizmetlerinde bulunmalarına olanak tanınmıştır³³⁹.

Günümüzde, Türkiye'de ve Avrupa ülkelerinde, iş bulma ve işe yerleştirme konusunda kamu iş bulma kurumları ve özel istihdam bürolarının bir arada olduğu bir yapı söz konusudur. Ülkemizde, iş bulma ve işe yerleştirme hizmetlerini yerine getiren çok sayıda özel istihdam bürosunun varlığı söz konusu iken; bu hizmetleri yerine getirmekle görevli olan kamu kurumu İŞKUR.'dur.

Ülkemizde 4837 sayılı Yasaya dayanarak 15.3.1946 tarihinde faaliyete geçen İş ve İşçi Bulma Kurumu dönemin ulusal olduğu kadar, uluslararası koşulları da göz önünde tutularak işe aracılıkta kamu tekeli ilkesi çerçevesinde kamu hizmeti görmek üzere kurulmuştur. Ancak, 05.07.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile kurumun isminde değişiklik yapılmasının yanında, işlev ve üstlendiği sorumlulukları açısından da değişiklikler söz konusu olmuştur. Buna göre, İŞKUR.'un görevi yalnızca işe yerleştirme hizmetlerinden çıkarılıp tüm aktif işgücü piyasası politikalarına yaygınlaştırılmıştır.

³³⁹ Zeki ERDUT; Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye. Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2002, s. 61.

Özellikle geçici işsizliğin nedeni, yeni bir işe geçiş süreci ya da piyasadaki açık işler konusundaki bilgi eksikliğidir. İş arama süreci hem işsizler, hem de firmalar için belirli bir zaman alması nedeniyle oldukça maliyetlidir. İşsizler ve işverenlerin piyasa hakkında bilgilendirilmeleri iş arama zamanını azaltabilmektedir. Buna ek olarak, bilgilendirme faaliyetleri sayesinde açık işler ve iş arayanların doğru karşılaşmaları da sağlanmaktadır³⁴⁰.

Ülkemizde Haziran ayında İŞKUR.'a başvuran 102 bin 169 kişinin % 37,8'i herhangi bir niteliği olmayan vasıfsız işgücünden oluşmaktadır. Yine ay içinde alınan 14 bin 516 açık işin; % 56,3'ü niteliksiz, % 43,7'si nitelikli eleman talebinden oluşmaktadır. Yapılan işe yerleştirmelerin (10 bin 855) % 60'ı niteliksiz, % 40'ı ise nitelikli elemandan oluşmaktadır. İŞKUR.'a başvuran kişilerin çoğunluğu nitelikli (bir mesleği olan) eleman olmasına rağmen, alınan açık işlerin niteliksiz eleman talebine yönelik olmasından dolayı, işe yerleştirilenlerin çoğunluğunu niteliksiz elemanlar teşkil etmektedir³⁴¹.

İş arama ve işe yerleştirme hizmetlerinde, İŞKUR. henüz etkin bir işleve sahip değildir. Her ne kadar özel istihdam büroları İŞKUR.'un denetimi altında olsa da özel istihdam bürolarını faaliyetleri sahip oldukları yapı nedeniyle daha etkindir³⁴².

4. İşsizlik Ödeneği

İşsizlik sigortası, geçici bir süre işsiz kalan sigortalıya, ücret gelirinین yerine geçmek üzere, “işsizlik ödeneği” adı altında parasal bir yardımın yapılmasını amaçlar. Anılan sigorta dalının bu gelir güvencesi sağlama işlevi yanında, işsizlerin

³⁴⁰ GÜNDOĞAN, BİÇERLİ; s. 223.

³⁴¹ İŞKUR; İstatistik Bülteni Haziran 2009,

(<http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPage.aspx?uicode=statikistatistikindex>), Erişim Tarihi: 02.07.2009.

³⁴² Martijn van VELZEN, Ton WILTHAGEN; “In Search of a Balance: Flexibility and Security Strategies in Employment Protection Legislation, Temporary Work and Part-Time Work,” (İçinde) Flexibilisation and Modernisation of the Turkish Labour Market. (Eds. Roger Blanpain, Frans Pennings, Nurhan Süral), Kluwer Law International, The Netherland, 2006, s. 155.

yeni bir iş edinmeleri ve onların mesleki eğitim görmelerini sağlayıcı işlevleri de günümüzde önem taşımaktadır³⁴³.

İşsizlik sigortası primlerinin SGK. tarafından toplanmasına rağmen, işsizlik sigortasının işgücü piyasaları, mesleki eğitim ve işe yerleştirme konuları, kısacası aktif istihdam politikaları, ile yakın bağlantısı dikkate alınarak, diğer bazı yabancı ülkelerde olduğu gibi bu sigorta dalının, primlerin tahsili dışındaki idari yönetimi, İŞKUR.'a verilmiştir. Gerçekten, 4447 sayılı Kanununun 46. maddesinin 3. fıkrasına göre, işsizlik sigortasına ilişkin her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasında İŞKUR. Genel Müdürlüğü görevli, yetkili ve sorumludur. Bu amaçla, İŞKUR. bünyesinde, İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı kurulmuştur.

İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı'nın görevleri ise m. 46/ IV'de, İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılan işçi, işveren ve devlet katkılarının Fon Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde değerlendirilmesine ilişkin işlemleri yürütmek, primlerin kişi bazında kaydını tutarak, işsizlik ödeneği ödenmesine ilişkin her türlü işlemleri yapmak, hastalık ve analık sigortası primlerinin SGK.'na yatırılmasını sağlamak, işsizlere yönelik mesleki eğitim tedbirleri ile ilgili işlemleri yapmak ve İşsizlik Sigortası Kanununun uygulanması ile ilgili olarak kendisine verilen diğer görevleri yerine getirmek olarak belirlenmiştir.

Sigortalı işsiz, işsizlik ödeneği ve bunun yanında danışmanlık, işe yerleştirme ve mesleki eğitim hizmetlerinden yararlanabilmesi için; hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olması kaydıyla son üç yıl içerisinde en az 600 gün prim ödemiş olması, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybetmiş olması gerekmektedir. Sigortalı işsizlerin hizmet akdinin sona erdiği tarihi izleyen günden itibaren 30 gün içerisinde işten ayrılma bildirgesi ile birlikte doğrudan İŞKUR. ünitelerine veya elektronik ortamda başvurması durumunda, en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün, 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı

³⁴³ Ali GÜZEL; "4447 Sayılı Kanuna Göre İşsizlik Sigortası," (İçinde) Prof. Dr. Nusret Ekin'e Armağan. Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Yayın No. 28, Ankara, 2000, s. 820.

işsizlere 240 gün ve 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün süre ile işsizlik fonundan işsizlik ödeneği verilmektedir³⁴⁴.

İşsizlik Sigortasının uygulamaya başladığı Mart 2002 tarihinden 30.06.2009 tarihine kadar sisteme 1.807.623 kişi başvuruda bulunmuş, 1.578.384 kişi işsizlik ödeneği almaya hak kazanmıştır. İŞKUR., Mart 2002 tarihinden Haziran 2009 tarihine kadar toplamda 2.439.053.603,02.-TL ödemede bulunmuştur. Haziran 2009 tarihinde işsizlik ödeneğinden yararlanmak üzere 43.753 kişi İŞKUR. ünitelerine başvurmuştur. Haziran 2009 ayında 306.213 kişiye 101.560.730,91.-TL ödeme yapılmıştır³⁴⁵.

³⁴⁴ İŞKUR; Aylık Basın Bülteni Temmuz 2009, s. 1.

³⁴⁵ A. k.; s. 1.

SONUÇ

Küreselleşme sürecinin ortaya çıkardığı etkilerle birlikte değişen ürün ve süreçler, işgücü piyasasında yeniden yapılanmayı gerekli kılmıştır. Bu yeniden yapılanma sürecinde işgücü piyasasının mevcut kurum ve kurallarının yetersiz kalması nedeniyle bir takım uyumsuzluklar yaşanması kaçınılmazdır. Bu uyumsuzluğun giderilmesi amacıyla esasen işgücü piyasasının yeni koşullarına uyum sağlayabilecek kurumsal ve yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ve bunların mevcut durumlar ve uygulamalar ile uyumlu hale getirilmesi zorunluluk haline gelmiştir.

1980 sonrası dönemde değişen ürün ve süreçler, rekabet gücünün korunması, maliyetleri düşürmeye yönelik yeni uygulamalar, değişen ticaret yapısı ve tüm bu değişim ve uygulamaları yöneten ve yönlüten çok uluslu şirketlerin varlığı işgücü piyasası düzenlemelerini derinden etkilemektedir. Bu değişim, istihdamın talepteki değişimlere uyum sağlayabilir hale gelmesi nedeniyle bir yandan esnek (atipik) istihdam biçimlerinin ortaya çıkmasına yol açarken; diğer yandan işgücünün kendi içerisinde bölünerek kutuplaşmasına da neden olmaktadır.

İşgücü piyasasında ortaya çıkan iki kutuplu bu yeni yapı, birincil ve ikincil işgücü piyasası olarak nitelendirilmektedir. Birincil işgücü piyasası içindeki çalışanlar yüksek nitelikli, görece yüksek ücret düzeylerine, iş güvencesine, eğitim olanaklarına sahip oldukları için esnek istihdam biçimleri bu işgücü piyasası içinde yer alanlar için söz konusu olmamaktadır.

Buna karşılık, esnek istihdam biçimleriyle ikincil işgücü piyasası içerisinde yer alan çalışanların düşük niteliklere sahip olmaları işsizlik riskine daha çok maruz kalmalarına yol açmaktadır. Bunun da ötesinde, bu kesimin gelir düzeyleri oldukça düşüktür ve büyük ölçüde süreklilik göstermemektedir. Bu durum, bir yandan gelir güvencesizliği yaratırken; diğer yandan talep değişimlerine göre işe alınıp işten çıkarılan bu kesim için iş güvencesizliği ve dolayısıyla sosyal korumadan yoksunluğu da yaratmaktadır.

Bu anlamda, Avrupa Birliği'ne üye ÷lkelerde özellikle son yıllarda işsizliğin yüksek oranlara ulaşması işgücü piyasasında reformları gerekli kılmıştır. Ancak, işgücü piyasasında gerçekleşen yeni yasal düzenlemelerle hizmet sözleşmelerinin niteliğinin değişime uğraması çalışanlar açısından güvenceyi daha da önemli hale getirmektedir. Dolayısıyla Avrupa Birliği açısından güvenceli esneklik uygulamaları, işgücü piyasasına yönelik reformlarla ekonomik performansı artırma ve sürdürülebilir kalkınmayı destekleyerek işsizliğin azaltmasını amaçlamaktadır.

Güvenceli esneklik ikincil işgücü piyasası içerisinde istihdam edilen çalışanların ya da çeşitli faktörler nedeniyle hiç istihdam edilmeyen çalışan gruplarının istihdam edilebilmelerine ve işsizliği azaltmaya yönelik önlem ve uygulamaları içermektedir. Burada sözü edilen faktörler, cinsiyet, yaş ve engellilik ile ilgili faktörlerdir. Dolayısıyla güvenceli esneklik içinde barındırdığı esnek istihdam biçimleri boyutuyla ikincil işgücü piyasasında bulunan çalışanların, kadınlar, gençler, yaşlılar ve engellilerden oluşan çalışan gruplarının ve işsizlerin istihdam edilmesine olanak sağlarken; güvence boyutuyla bu grupların korunmasına yönelik önlemlerin alınmasını da sağlamaktadır.

Güvenceli esnekliğin temel amacı, çalışma ve ücret koşulları açısından olumsuz sonuçlar doğuran esneklik uygulamaları ile bu olumsuz sonuçları azaltmaya yönelik güvence önlemlerinin bütünleştirilmesi, bir başka ifadeyle uyumlu hale getirilmesidir. Bunun gerçekleştirilmesi amacıyla, özellikle Avrupa Birliği'nde güvenceli esnekliği sağlayacak politika ve uygulamalara artan biçimde yer verilmekte ve çeşitli zirveler, toplantılar ve direktifler yoluyla güvenceli esnekliğe ulaşma yolları aranmaktadır.

Güvenceli esnekliğe ulaşmak için farklı bileşenlerde çeşitli politikalar benimsenmekte ve uygulanmaktadır. Bu politikalar, iş yasaları ve toplu sözleşmelerin niteliğini ve konularını değiştiren politik tercihler, yaşam boyu öğrenme olanaklarını artırmayı sağlayan stratejiler, aktif işgücü piyasası politikaları ve sosyal korumaya yönelik daha geniş kapsamlı önlemler bütününden oluşmaktadır. Ancak burada sözü edilen bütünsellik güvenceli esneklik bağlamında benimsenen politikaların, yürütölen stratejilerin ve alınan önlemlerin bileşiminin ve düzeyinin

tüm ülkelerde aynı olduğunu ifade eden bir bütünsellik değildir. Bu politika ve önlemlerin niteliği ve kapsamı ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyine bağlı olarak farklılaşmakta ve biçimlenmektedir.

Güvenceli esneklik kavram ve uygulamaları Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde olan Türkiye'de de tartışılmaktadır. Özellikle işgücü piyasasına yönelik mevzuatın Avrupa Birliği'ne uyumlaştırılması amacıyla esnek istihdam biçimlerinin yasal zeminini oluşturan yeni düzenlemeler gerçekleştirilmektedir. Ancak, Türkiye'de esnek istihdam biçimlerine yönelik yasal düzenleme yapılırken; çalışanların korunmasını ve geliştirilmesini sağlayacak politikaların benimsenmesi ve önlemlerin alınması gerekliliği görmezden gelinmektedir. Bunun yanında, Türkiye'de özellikle işçi sendikalarının güç kaybetmesi nedeniyle de güvence ve koruma sağlayan politikaların ortaya konması ve önlemlerin alınması gecikmektedir.

Hem Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde, hem de Türkiye'de güvenceli esneklik işgücü piyasasında kendiliğinden ortaya çıkan bir durum değil, politik tercihlerin bir sonucudur. Bu politik tercihler, esasen, esneklik ve güvence koşullarından hangisine ağırlık verileceğini belirlemektedir. Avrupa Birliği'ne üye pek çok ülkede yüksek ekonomik büyüme, kamu kaynaklarının yeterli ve etkin kullanımı güvenceli esnekliğin esneklik boyutuna işlerlik kazandırırken; güvence boyutuna ilişkin önlemlerin alınmasını kolaylaştırmaktadır. Buna karşılık Türkiye'de özellikle kamu kaynaklarının sınırlı olması ve ekonomik büyümenin niteliğinin tartışmalı olması nedeniyle güvenceli esnekliğe ilişkin önlemlerin alınması gecikmekte ve zorlaşmaktadır.

Sonuç olarak, çalışanlar arasında birincil ve ikincil işgücü piyasası anlamında bir ayrıma gidilerek bu işgücü piyasalarına yönelik önlem ve uygulamalar arasında yaratılan farklılıkları asgari düzeye çekecek, bu yolla esneklik ve güvence arasında dengeyi sağlayacak uygulamalara geçilmelidir. Aksi halde, 21. yüzyıl koşullarında dahi, emeğin istismar edilmesine, sosyal korumadan ve güvenceden yoksunluğuna engel olunamayacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR*

ACAR, Ahmet Cevat; “Alternatif Çalışma Düzenleri,” İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi. C. 21, Sa. 1–2, 1992.

ANDERSEN, Søren Kaj; MAILAND, Mikkel; “The Danish Flexicurity Model: The Role of the Collective Bargaining System,” FAOS. University of Copenhagen, September 2005.

ANTONIADES, Andreas; “Social Europe and/ or Global Europe? Globalization and Flexicurity as Debates on the Future of Europe,” Cambridge Review of International Affairs. Vol. 21, No. 3, September 2008, s. 327–346.

AUER, Peter; EFENDİOĞLU, Ümit; LESCHKE, Janine; Active Labour Market Policies around the World: Coping with the Consequences of Globalization. ILO, Geneva, 2005.

BAĞDADIÖĞLU, Enis; “Özürü İstihdamı,” TÜRK-İŞ. Sa. 384, Mart–Haziran 2009, s. 141–143.

BAŞESGİOĞLU, Murat; “Esnek Çalışmayı Hayata Geçiremezsek, Geri Kalmış Ülkeler Sınıfına İneriz,” İşveren Dergisi. C. 41, Sa. 6, Mart 2003, s. 2–4.

BEKKER, Sonja; CHUNG, Heejung; “Restructuring Organisations While Striving For Flexicurity: A European Perspective,” (İçinde) Social Consequences of Restructuring Seminar. Paper for the AgirE Seminar, Essen, 28–29 June 2007.

BEKKER, Sonja; WILTHAGEN, Ton; “Europe’s Pathways to Flexicurity: Lessons Presented from and to the Netherlands,” (İçinde) Flexicurity–A European Approach to Labour Market Policy Forum, Intereconomics–Review of European Economic Policy. Vol. 43, No. 2, March/ April 2008, s. 68–73.

* Dipnotlarda kullanılan kısaltmalar koyu renk dizilmiştir.

- BETCHERMAN, Gordon; DAR, Amit; LUISTRRA, Amy; OGAWA, Makoto; “Active Labour Market Policies: Policy Issues for East Asia,” (Second Draft), Social Protection Unit Working Paper. The World Bank, Washington, 1999.
- BIESTA, Gert; “What’s the Point of Lifelong Learning if Lifelong Learning Has No Point? On the Democratic Deficit of Policies for Lifelong Learning,” European Educational Research Journal. Vol. 5, No. 3–4, 2006, s. 169–180.
- BLANPAIN, Roger; European Labour Law. 10. Baskı, Kluwer Law International Publishing, The Netherlands, 2006.
- BOERI, Tito; “Does Europe Need a Harmonised Social Policy?,” (İçinde) Competition of Regions and Integration in EMU. 30th Economics Conference, Oesterreichische Nationalbank, Vienna, 2002, s. 55–64.
- BOLAT, Tamer; AYTEMİZ SEYMEN, Oya; BOLAT, Oya İnci; “Örgütlerde Esnek Çalışma Uygulamaları ve Buna İlişkin Olarak 4857 Sayılı İş Kanununda Getirilen Düzenlemelerin İncelenmesi,” Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi. C. 8, Sa. 1, 2006, s. 1–30.
- BOVENBERG, Arij Lans; “The Life-course Perspective and Social Policies: An Overview of the Issues,” (İçinde) Modernising Social Policy for the New Life Course. OECD Publishing, Paris, 2007, s. 23 – 76.
- BRAITHWAITE, Kate; “The Influence of Three Different European Welfare States upon the Development of Rural Women’s Groups: a Comparison of Sweden, Ireland and the United Kingdom,” University of Newcastle Centre for Rural Economy, Working Paper 61. February 2001.
- BREDGAARD, Thomas; LARSEN, Flemming; MADSEN, Per Kongshøj; “The Flexible Danish Labour Market–A Review,” Aalborg University CARMA Research Papers. No. 1, April 2005.

BÜYÜKUSLU, Ali Rıza; AB Perspektifinden ve Endüstri İlişkileri Boyutuyla Yeni İş Kanunu: Esneklik ve İş Güvencesi. Derin Yayınları, İstanbul, 2004.

CAZES, Sandrine; “Flexicurity in Europe: A Short Note on Moving Forward,” (İçinde) High–Level Dialogue on the European Social Model in the Context of Globalization. ILO, 1–3 June 2008.

CENTEL, Tankut; “AB’ye Üye Olmayı İsteyen Türkiye, Esnek Çalışma Biçimlerine İlişkin Düzenlemeleri Görmezlikten Gelemez,” TİSK İşveren Dergisi. C. 40, Sa. 5, Şubat 2003, s. 11–13.

CHRISTIN, Thomas; “Economic and Political Basis of Attitudes towards the EU in Central and East European Countries in the 1990s,” European Union Politics. Vol. 6, Iss. 1, 2005, s. 29–57.

CHUNG, Heejung; “Different Paths Towards Flexibility: Deregulated Employment Protection or Temporary Employment,” (İçinde) Making Social Policy in the Postindustrial Age. ESPAnet Conference, Switzerland, 22–24 September 2005.

Commission of the European Communities; “A Memorandum on Lifelong Learning,” Commission Staff Working Paper. SEC (2000) 1832, Brussels, 2000.

Commission of the European Communities; “A Roadmap for Equality Between Women and Men: 2006–2010,” COM (2006) 92, Brussels, 2006.

Commission of the European Communities; “Towards **Common** Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security,” Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (2007) 359 Final, Brussels, 2007.

Commission of the European Communities; Proposal for a Decision of the European Parliament and the Council Establishing an Integrated Action Programme in the Field of Lifelong Learning. COM (2004) 474 Final, Brussels, 2004.

Council Decision; “Guidelines for the Employment Policies of Member States,” 22 July 2003, (2003/ 578/ EC).

Council of the European Union; “Council Resolution of 27 June 2002 on Lifelong Learning,” Official Journal of the European Communities. Brussels, 2002.

Council of the European Union; “Presidency Conclusion,” (7775/ 1/ 06 REV 1), Brussels, 18 May 2006.

DAGUERRE, Anne; ETHERINGTON, David; “Active Labour Market Policies in International Context: What Works Best? Lessons for the UK,” Department for Work and Pensions Working Paper. No. 59, Norwich, 2009.

DAR, Amit; TZANNATOS, Zafiris; “Active Labour Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations,” Social Protection Department Working Paper. The World Bank, Washington, 1999.

DEMİREZEN, Mustafa; “21. Yüzyıla Girerken, Mesleki ve Teknik Eğitim Sistemimiz, Sorunlar ve Öneriler,” TİSK İşveren Dergisi. C. 37, Sa. 6, Mart 1999.

DØLVİK, Jon Erik; “The Negotiated Nordic Labour Markets: From Bust to Boom,” (İçinde) The Nordic Model: Solutions for Continental Europe’s Problems?. (Organizers: Jon Erik Dølvik and Andrew Martin), A Conference at the Center for European Studies, Harvard University, 9–10 May 2008.

DOOGAN, Kevin; “Insecurity and Long-term Employment,” Work, Employment and Society. Vol. 15, Iss. 3, September 2001, s. 419–441.

- DOWNES, P.; MAUNSELL, C.; MCLOUGHLIN, V.; TALJUNAITE, M.;
“Lifelong Learning in Ireland and Lithuania: Some Examples of Irish
Policy and Practice for Lithuania to Consider?,” *Filosofija Sociologija*
(Philosophy Sociology). No. 4, 2006, s. 29–36.
- ERCAN, Hakan; *Türkiye’de Gençlerin İstihdamı. Uluslararası Çalışma Ofisi*
Yayımları, Ankara, 2007.
- ERDUT, Tijen; “Çalışma Yaşamında **Esneklik** ve Kurationsızlaştırma,” *TÜHİS İş*
Hukuku ve İktisat Dergisi. C. 18, Sa. 4, Kasım 2003, s. 8–35.
- ERDUT, Tijen; *Yeni Teknolojilerin İş İlişkileri Üzerindeki Etkisi. TÜHİS Yayımları,*
Yayın No. 28, Ankara, 1998.
- ERDUT, Zeki; *Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye.*
Dokuz Eylül Yayımları, İzmir, 2002.
- ESPING–ANDERSEN Gosta; “The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton
University Pres, New Jersey, 1990.
- ESPING–ANDERSEN, Gøsta; REGINI, Marino; **Why Deregulate** Labour
Markets?. Oxford University Press Inc. New York, 2000.
- EUROFOUND; **Approaches** to Flexicurity: EU Models. European Foundation for
the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official
Publications of the European Communities, Luxembourg, November 2007.
- EUROFOUND; **Employment** Security and Employability: A Contribution to the
Flexicurity Debate. European Foundation for the Improvement of Living
and Working Conditions, Office for Official Publications of the European
Communities, Denmark, 2008.

EUROFOUND; Foundation Findings: Flexicurity–Issues and Challenges. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, Denmark, 2007.

EUROFOUND; Working Conditions in Atypical Work. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, February 2006.

EUROPEAN COMMISSION; **Industrial** Relations in Europe 2008. Directorate–General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Luxembourg, 2009.

EUROPEAN COMMISSION; Report of the High Level Group on Industrial Relations and Change in the European Union. Directorate–General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg, 2002.

EUROPEAN COMMISSION; **Towards** Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs Through Flexibility and Security. Directorate – General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Belgium, July 2007.

EUROPEAN COMMISSION; “Thematic Review Seminar: The Development of National Flexicurity Policies in Response to Labour Market Challenges,” Directorate–General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. 24 September 2008.

EUROPEAN COMMISSION; **Demography** Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society. Commission Staff Working Document, Directorate–General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Belgium, January 2009.

EUROPEAN COMMISSION; Employment in Europe 2008. Directorate–General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Belgium, 2008.

EUROPEAN COMMISSION; European Employment **Observatory** Review: Spring 2008. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Luxemburg, September 2008.

EUROPEAN COMMISSION; **Flexicurity**. EMCO Working Group on Flexicurity, May 2006.

EUROPEAN COMMISSION; Gender Equality Law in the European Union. Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 2007.

EUROPEAN COMMISSION; Industrial Relations in Europe 2000. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Luxembourg, 2000.

EUROPEAN COMMISSION; Industrial Relations in Europe **2008**. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Luxembourg, 2009.

EUROPEAN COMMISSION; Key Competences for Lifelong Learning-European Reference Framework. Directorate-General for Education and Culture, Belgium, 2007.

EUROPEAN COMMISSION; Lifelong Learning Programme (LLP) Guide 2009-Part I-General Provisions. Directorate-General for Education and Culture, July 2009.

EUROPEAN COMMISSION; Making a European Area of Lifelong Learning a Reality. Directorate-General for Education and Culture, Brussels, November 2001.

EUROPEAN COMMISSION; New **Skills** for New Jobs: Anticipating and Matching Labour Market and Skills Needs. Directorate General for Education and Culture, Belgium, 2009.

- EUROPEAN COMMISSION; The European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF). Directorate-General for Education and Culture, Belgium, 2008.
- EUROPEAN COMMISSION; White Paper on Education and Training: Teaching and Learning Towards the Learning Society. Education and Vocational Learning, Brussels, 1995.
- EUROPEAN PARLIAMENT; “European Parliament Resolution of 29 November 2007 on ‘Common Principles of Flexicurity’,” 2007/ 2209 (INI).
- EUROSTAT; “Youth Unemployment,” News Release. STAT/ 09/ 109, 23 July 2009.
- EUROSTAT; EU Economic Data Pocketbook: 1–2009 Quarterly. Economy and Finance, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009.
- EURYDICE; Lifelong Learning: The Contribution of Education System in the Member States of the European Union Results of the EURYDICE Survey 2. EURYDICE European Unit, Brussels, 2000.
- FAGAN, Colette; WALTHERY, Pierre; “The Role and Effectiveness of Time Policies for Reconciliation of Care Responsibilities,” (İçinde) Modernising Social Policy for the New Life Course. OECD Publishing, Paris, 2007, s. 75–116.
- FRETWELL, David; GOLDBERG, Susan; “Developing Effective Employment Services,” The World Bank. Discussion Paper No. 208, Washington, 1993.
- GEHRMANN, Tyler; The Development of Danish Flexicurity and Possible Lessons for America. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Norwegian School of Economics and Business Administration, Bergen, Spring 2007.

GÜNDOĞAN, Naci; “İşgücü Piyasasında Esneklik–Güvence Dengesi: Danimarka Modeli,” Çimento İşveren Dergisi. C. 21, Sa. 3, Mayıs 2007, s. 22–37.

GÜNDOĞAN, Naci; BİÇERLİ, M. Kemal; Çalışma Ekonomisi. (2. Baskı), Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları, Yayın No. 777, Eskişehir, 2004.

GÜZEL, Ali; “4447 Sayılı Kanuna Göre İşsizlik Sigortası,” (İçinde) Prof. Dr. Nusret Ekin’e Armağan. Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Yayın No. 28, Ankara, 2000, s. 817–844.

HAKE, Barry J.; “Lifelong Learning and the European Union: A Critique a ‘Risk Society’ Perspective,” (İçinde) International Perspectives on Lifelong Learning. (Eds. John Holford, Peter Jarvis, Colin Griffin), Kogan Page, London, 1998, s. 32–43.

HASSEL, Anke; “Liberalizing a Coordinated Market Economy: The Transformation of the German Welfare and Employment Regime,” (İçinde) The Nordic Model: Solutions for Continental Europe’s Problems?. (Organizers: Jon Erik Dølvik and Andrew Martin), A Conference at the Center for European Studies, Harvard University, 9–10 May 2008.

HATMAN, Ülkü Sözbir; “Esneklik Kavramı Neyi İfade Ediyor?,” Metalurji Mühendisleri Odası Dergisi. Sa. 131, Aralık 2002, s. 35–37.

HOFER, Helmut; WEBER, Andrea; “Active Labor Market Policy in Austria: Practice and Evaluation Results,” DIW Quarterly Journal of Economic Research. No. 3, 2006, s. 155–167.

HUTSEBAUT, Martin; “Social Protection in Europe: A European Trade Union Perspective,” International Social Security Review. Vol. 56, No. 1, 2003, s. 53–74.

ILO; Global Employment Trends 2009. International Labour Office (ILO), Geneva, January 2009.

ILO; Social Security: A New Consensus. International Labour Office, Geneva, 2001.

IŞIĞIÇOK, Özlem; “Küreselleşme ve Çalışma Hayatında Esnekliğe İlişkin Genel Bir Değerlendirme,” Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. Cilt. 19, Sayı. 1–2, Bahar–Yaz Dönemi Nisan 2001.

IŞIĞIÇOK, Özlem; “Mesleki **Eğitim** Modelleri ve Türkiye İçin Genel Bir Bakış,” (İçinde) Prof. Dr. Nusret Ekin’e Armağan. Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Yayın No. 28, Ankara, 2000, s. 415–426.

İŞKUR; Aylık Basın Bülteni Temmuz 2009.

İŞKUR; İŞKUR Bülteni. Türkiye İş Kurumu, Sa. 39, 2009.

KAPAR, Recep; “**Aktif** İşgücü Piyasası Politikaları,” (İçinde) İktisat Fakültesi Mecmuası Prof. Dr. Toker Dereli’ye Armağan Özel Sayısı. C. 55, Sa. 1, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 2005, s. 341–371.

KAPAR, Recep; “Gelir Güvencesizliği Karşısında **Koruma** ve İşgücü Piyasasında Bölünme,” (İçinde) İşçi Sınıfının Değişen Yapısı ve Sınıf Hareketlerinde Arayışlar, Deneyimler. Sosyal Araştırmalar Vakfı Sempozyumu, , İstanbul, 16 – 17 Ekim 2004, s. 1–16.

KAPAR, Recep; Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi. Birleşik Metal–İş Yayınlar, İstanbul, 2005.

KELLER, Berndt; SEIFERT, Hartmut; “Flexicurity: the German Trajectory,” Transfer–European Review of Labour and Research. Vol. 10, No. 2, Summer 2004, s. 226–247.

KEUNE, Maarten; JEPSEN, Maria; “Not Balanced and Hardly New: The European Commission’s Quest for Flexicurity,” European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI–REHS) Working Paper. Brussels, 2007.

KISKER, Klaus Peter; “Towards the 21st Century: Unemployment And New Dimensions in Industrial Relations,” (İçinde) Küreselleşme, Rekabet Gücü ve Endüstri İlişkilerinde Dönüşüm. (Çev. Ahmet Selamoğlu), V. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi, Kamu–İş Eğitim Yayınları, Ankara, 1998, s. 17–26.

KLAMMER, Ute; MUFFELS, Ruud; WILTHAGEN, Ton; Flexibility and Security over the Life Course: Key Findings and Policy Messages. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, October 2008.

KLOSSE, Saskia; “Flexibility and Security: A Feasible Combination,” European Journal for Social Security. Vol. 5, No. 3, 2003, s. 191–213.

KLUVE, Jochen; “The Effectiveness of European Active Labor Market Policy,” IZA (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor). Discussion Paper No. 2018, March 2006.

KLUVE, J.; CARD, D.; FERTIG, M.; GÓRA, M.; JACOBI, L.; JENSEN, P.; LEETMAA, R.; NIMA, L.; PATACCHINI, E.; SCHAFFNER, S.; SCHMIDT, C. H. M.; KLAAUW, B.; WEBER, A.; Active Labour Market Policies in Europe: Performance and Perspectives. Springer, 2007.

Konya Ticaret Odası; Hollanda Krallığı Ülke Raporu. Etüd–Araştırma Servisi, Nisan 2007.

KORAY, Meryem; Sosyal Politika. Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000.

- KUTAL, Gülten; “Türkiye’de İstihdam Politikaları, Esneklik ve Yeni İstihdam Türleri,” (İçinde) AB.–Türkiye ve Endüstri İlişkileri. (Ed. Alpay Hekimler), Beta Yayınları, İstanbul, 2004, s. 121–136.
- LAUK, Kurt Joachim; “The European Social Model: In Urgent Need of Redefinition,” *European View*. Vol. 8, No. 1, June 2009, s. 53–63.
- LEIBFRIED, Stephan; “Towards a European Welfare State?,” (İçinde) *The Welfare State: A Reader*. (Eds. Christopher Pierson, Francis Geoffrey Castles), Wiley–Blackwell Publishers Ltd, Oxford, 2000, s. 190–206.
- LORDOĞLU, Kuvvet; “Esnekleşme Versus Enformelleşme,” *Petrol–İş 97–99 Yıllığı*. Türkiye Petrol, Kimya ve Lastik İşçileri Sendikası, İstanbul, Mart 2000, s. 867–874.
- MADSEN, Per Kongshøj; “Flexicurity: A New Perspective on Labour Markets and Welfare States in Europe,” Danish National Centre for Labour Market Research (CARMA)Aalborg University. 2006.
- MARTIN, Dalia; “The New Corporation in Europe,” *Bruegel Policy Brief*. Iss. 2008/07, September 2008.
- MASELLI, Ilaria; “Labour Market Policy in Italy: A Case of Europeanization?,” *Prima Conferenza ESPAnet Italia: Le Politiche Sociali in Italia Nello Scenario Europeo*. Ancona 6–8 November 2008.
- MATDELL, B. B. v.; BORCHARDT, K.; HENKE, K.–D.; LEITNER, R.; MUFFELS, R.; QUANTE, M.; RAUHALA, P.–L. K.; VERSCHRAEGEN, G.; ŻUKOWSKI, M.; *Enabling Social Policy*. Springer–Verlag Berlin Heideberg, Germany, 2006.
- MISSOC; *MISSOC Analysis 2008–Social Protection: Aspects of Flexicurity and Active Inclusion*. Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States and the EEA, June 2008.

OECD; “Preparing Youth for the 21st Century: The Policy Lessons from the Past Two Decades,” Background Paper for Conference Organised by the OECD and the US Department of Labour and Education. Washington, 1999.

OĞUZ, Özlem; Türkiye’de Çalışma Hayatında Esnek Çalışma. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas, 2007.

ÖLÇER, Ferit; “Telework: 21. Yüzyılın Yeni Çalışma Biçimi,” Öneri Dergisi. C. 6, Sa. 22, 2004.

PASQUINO, Gianfranco; “The Nordic Model and Italy: Introductory Notes for a Pre–Paper,” (İçinde) The Nordic Model: Solutions for Continental Europe’s Problems?. (Organizers: Jon Erik Dølvik and Andrew Martin), A Conference at the Center for European Studies, Harvard University, 9–10 May 2008.

PEETERS, Hans; DEBELS, Annelies; VERSCHRAEGEN, Gert; BERGHMAN, Jos; “Flexicurity in Bismarckian Countries? Old Age Protection for Non–Standard Workers in Belgium,” Journal of Social Policy. Vol. 37, No. 1, 2007, s. 125–143.

PIN, J. R.; GALLIFA, A.; ARELLANO, A.; FELGUEROSO, F.; VÁZQUEZ, P.; GONZÁLES, E.; “Public–Private Partnerships in Labor Markets,” University of Navara IESE Business School Working Paper. WP No. 744, Barcelona, April 2008.

RÄISÄNEN, Heikki; “The Changes in the Structure of Labour Markets,” (İçinde) Reconciling Labour Flexibility with Social Cohesion–Ideas for Political Action. Trends in Social Cohesion, No. 16, Council of Europe Publishing, Belgium, October 2006, s. 47–68.

RAY, Rebecca; GORNICK, Janet C.; SCHMITT, John; “Parental Leave Policies in 21 Countries: Assessing Generosity and Gender Equality,” CEPR (Center for Economic and Policy Research). Reports and Issue Briefs No. 23, June 2009.

Report of the High Level Group on Industrial Relations and Change in the European Union, Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg, 2002.

Resmi Gazete; “İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,” Kanun No. 5763, Kabul Tarihi: 15.05.2008, Yürürlük Tarihi: 26.05.2008.

RODRIGUES, Maria João; “Towards a Sustainable European Social Model: Key Issues for Policy-Making,” (İçinde) Europe, Globalization and the Lisbon Agenda. (Ed. Maria João Rodrigues), Edward Elgar Publishing, Cheltenham/ U. K., 2009, s. 50–73.

SAPANCALI, Faruk; “Türkiye’de **İşgücü** Piyasası, Sorunlar ve Politikalar,” TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi. C. 21, Sa. 2–3, Kasım 2007–Şubat 2008, s. 8–30.

SAPANCALI, Faruk; Sosyal Dışlanma. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmir, 2003.

SAPIR, André; “Globalisation and the Reform of European Social Models,” Bruegel Policy Brief. Issue 01, November 2005.

SARFATI, Hedva; “Interactions Between Major Labour Market Changes and Social Protection Reform,” ETUI–REHS Discussion Paper. November 1999.

SCHÖMANN, Isabelle; SCHÖMANN, Klaus; “In Search of a New Framework for Flexibility: Regulation of Nonstandard Employment in European Union,” (İçinde) Nonstandard Work in Developed Economies: Causes and Consequences. (Eds. Susan N. Houseman and Machiko Ōsawa), W. E. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan, 2003, s. 351–388.

SCHÖNBERG, Uta; LUDSTECK, Johannes; “Maternity Leave Legislation, Female Labour Supply and the Family Wage Gap,” IZA. Discussion Paper No. 2699, March 2007.

SCHUBERT, Carlos Buhigas; MARTENS, Hans; “Introduction,” (İçinde) The Nordic Model: A Recipe for European Success. (Eds. Carlos Buhigas Schubert, Hans Martens), European Policy Centre Working Paper, No. 20, Brussels, September 2005.

ŠPIDLA, Vladimír; “Informal Minister Meeting: ‘Flexicurity’,” Europa–The European Council Press Releases. Austria, 20 January 2006.

TANGIAN, Andranik; “Monitoring Flexicurity Policies in Europe from Three Different Viewpoints,” WSI Discussion Paper. No. 145, Haziran 2006.

TAŞPINAR, Neşe Seray; Avrupa Birliği Sosyal Politikası: Avrupa Birliği Sosyal Modeli ve Türkiye. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2006.

TEMİZ, Hasan Ejder; “Eğreti İstihdam: İşgücü Piyasasında Güvencesizliğin ve İstikrarsızlığın Yeni Yapılanması,” Çalışma ve Toplum Dergisi. Sayı 2, 2004, s. 55–80.

TERGEIST, Peter; GRUBB, David; “Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom,” OECD Social, Employment and Migration Working Paper. No. 42, Paris, 2006.

- TİSK; Geniştirilmiş Avrupa Birliği'nde Dönemsel Çalışma. Çev. Dr. Şelale UŞEN, TİSK Yayınları, Yayın No: 278, Kasım 2006.
- TOKOL, Aysen; Endüstri İlişkileri ve Yeni Gelişmeler. Vipaş Yayıncılık, Bursa, 2001.
- TREU, Tiziano; “New Forms of Flexibility: How Should Labour Law Evolve?,” (İçinde) Reconciling Labour Flexibility with Social Cohesion–Ideas for Political Action. Trends in Social Cohesion, No. 16, Council of Europe Publishing, Belgium, October 2006, s. 94–104.
- TUNÇCAN ONGAN, Nilgün; “Esneklik Yaklaşımının İstihdam Hacmi Açısından Değerlendirilmesi,” Çalışma ve Toplum Dergisi. Sa; 3, 2004, s. 123–142.
- TURAN, Sevgi; “Öğrenen Toplumlara Doğru Avrupa Birliği Eğitim Politikalarında Yaşam Boyu Öğrenme,” Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi. C. 5, No. 1, Güz 2005, s. 87–98.
- TÜİK; Ekonomik Göstergeler 2008 (IV). Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara, 2009.
- Türk-İş; “Esnek Çalışma”, 97–99 Petrol-İş Yıllığı. Petrol-İş Yayınları, İstanbul, Kasım 1999.
- TÜRKÖLMEZ, Mehmetcan; Türkiye’de Ekonomik Büyüme ve İşsizlik. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2007.
- UŞEN, Şelale; “Avrupa Birliği Ülkeleri Türkiye’de Aktif Emek Piyasası Politikaları,” Çalışma ve Toplum. No. 2, 2007, s. 65–95.
- UYANIK, Yücel; “Dualist (İkili) İşgücü Piyasası Teorisi,” Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi. C. 1, Sa.3, 1999, s. 1–8.

- VALVERDE, Mireia; TREGASKIS, Olga; BREWSTER, Chris; “Labor Flexibility and Firm Performance,” *International Advances in Economic Research*. November 2000.
- VELZEN, Martijn van; WILTHAGEN, Ton; “In Search of a Balance: Flexibility and Security Strategies in Employment Protection Legislation, Temporary Work and Part–Time Work,” (İçinde) *Flexibilisation and Modernisation of the Turkish Labour Market*. (Eds. Roger Blanpain, Frans Pennings, Nurhan Süral), Kluwer Law International, The Netherland, 2006, s. 153–183.
- VIEBROCK, Elke; CLASEN, Jochen; “Flexicurity and Welfare Reform: A Review,” *Socio – Economic Review*. February 2009, s. 1–27.
- WALTHERY, Pierre; VIELLE, Pascale; “Reconciling Security with Flexibility: A Few Questions,” *Transfer–European Review of Labour and Research*. Vol. 10, No. 2, Summer 2004, s. 263–281.
- WILTHAGEN, Ton; “Balancing Flexibility and Security in European Labour Markets,” (İçinde) *Conference on Recent Developments in European Industrial Relations*. Dutch Socio–Economic Council (SER), The Hague, 7–8 October 2004.
- WILTHAGEN, Ton; **Flexicurity** Practices. Expert Report for European Commission., Brussels, 2007.
- WILTHAGEN, Ton; ‘TROS, Frank; “‘Dealing with the ‘Flexibility–Security–Nexus’: Institutions, Strategies, Opportunities and Barriers,” *Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies*. University of Amsterdam Working Paper No. 9, May 2003.

WILTHAGEN, Ton; TROS, Frank; “The **Concept** of ‘Flexicurity’: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets,” *Transfer–European Review of Labour and Research*. Vol. 10, No. 2, Summer 2004, s. 166–186.

WILTHAGEN, Ton; TROS, Frank; LIESHOUT, Harm van; “Towards ‘Flexicurity’?: Balancing Flexibility and Security in EU Member States,” *Tilburg University Flexicurity Research Paper*. FXP No. 3, 2003.

WILTHAGEN, Ton; VELZEN, Martijn van; “The Road towards Adaptability, Flexibility and Security,” *Tilburg University External Research Discussion Paper*. September 2004.

YALINPALA, Jale; “Küreselleşmenin Emek Piyasası ve İstihdam Üzerindeki Etkileri,” (İçinde) *Küreselleşme–İktisadi Yönelimler ve Sosyopolitik Karşıtlıklar*. (Der. Aklan Soyak), Om Yayınevi, İstanbul, 2002, s. 263–289.

ZHOU, Jianping; “Danish for All? Balancing Flexibility with Security: The Flexicurity Model,” *IMF Working Paper*. February 2007.

DİĞER KAYNAKLAR

ŞAFAK, Can; “Türkiye’de İş Güvencesi,” 2007,

http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=10382, (12.02.2009).

ÇAKIR, Özlem; “Yeni Çalışma Biçimleri ve İşe İlişkin Tutumlar,” 2001,

http://www.isgucdergi.org/index.php?arc=arc_view.php&ex=95&inc=arc&cilt=3&sayi=1&year=2001, (03.10.2007).

EMCO. and SPC.; “Flexicurity: Joint Contribution of the Employment Committee and the Social Protection Committee,” Brussels, May 2006,

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st09/st09633.en06.pdf>, (10.03.2009).

ETUC.; “ETUC Welcomes and Supports the European Parliament’s Call for a More Balanced Set of Flexicurity Principles,” 29 November 2007,

<http://www.etuc.org/a/4333>, (14.04.2009).

ETUC.; “Informal Tripartite Social Summit: The ETUC Demands Flexicurity That Benefits All,” 20 October 2006, <http://www.etuc.org/a/2947>, (10.03.2009).

EUROSTAT; <http://ec.europa.eu/eurostat>, (16.06.2009).

GVARAMADZE Irakli; “Lifelong Learning (LLL): It Is Never too Soon or too Late for Learning,” AEGEE Education Working Group Expert on LLL, July 2007,

http://www.projects.aegge.org/educationunlimited/files/Lifelong_Learning_brief.pdf, (20.11.2008).

İŞKUR.; İstatistik Bülteni Haziran 2009,

<http://www.iskur.gov.tr/LoadExternalPage.aspx?uicode=statikistatistikindex>, (02.07.2009).

KARAKOYUNLU, Erdoğan; “Ya Esneklik Olmazsa?,” TİSK İşveren Dergisi.

Şubat, 2003, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=663&id40,

(20.10.2008).

SGK.; www.sgk.gov.tr, (03.08.2009).