



İSTANBUL  
SANAYİ ODASI

# KÜRESEL KRİZ VE TÜRK SANAYİİ İÇİN ESNEKLİK-GÜVENCE DENGESİ AÇILIMI





İSTANBUL  
SANAYİ ODASI

# KÜRESEL KRİZ VE TÜRK SANAYİİ İÇİN ESNEKLİK-GÜVENCE DENGESİ AÇILIMI

**Dr. Şeyma İPEK KÖSTEKLİ**

Ekim 2009, İstanbul

ISBN 978-9944-60-543-4

1. Baskı, 500 Adet

Ekim 2009

İstanbul

İstanbul Sanayi Odası Yayınları No: 2009/14

Araştırma Şubesi

Meşrutiyet Cad. No:62

Tepebaşı 34430 İstanbul

Tel: (212) 252 29 00 (pbx)

Faks: (212) 245 32 82

[www.iso.org.tr](http://www.iso.org.tr)

Grafik-Mizampaj

Okay Lafçioğlu

Baskı

Dünya Yayıncılık

Globus Dünya Basımevi

Yüzüncü Yıl Mahallesi 34440 Bağcılar-İstanbul

Tel: (0212) 629 08 09

Faks: (0212) 629 08 21

© Tüm hakları İstanbul Sanayi Odası'na aittir.

Bu yayındaki bilgiler ancak kaynak gösterilmek suretiyle kullanılabilir.

Esneklik-güvence dengesi, işgücü piyasasında, iş ilişkilerinde esneklik ve güvencenin, birbirlerini olumlu yönde etkileyecek şekilde bir araya getirilmesi olarak özetlenebilir. Ekonomik yaşamda oluşan gelişmeler, küreselleşme ve sert rekabet şartları, bu kavramı önemli ve öncelikli hale getirmiştir.

Son dönemde, bilhassa Avrupa Birliği'nde (AB) hem işletmelerin rekabet gücünü artıran, hem de istihdam sorununun hafifletilmesine katkı sağlayan bir politik strateji olarak görülen esneklik-güvence dengesi, kriz süreçlerinde de, işletmenin hayatiyeti ve istihdamın devamı arasında denge kurulmasına da imkan tanıyan bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışmamızda, esneklik-güvence dengesi, ilk olarak kavramsal düzeyde ele alınmaktadır. İkinci aşamada, AB'nin bu alandaki deneyim ve birikiminden hareketle, Türkiye işgücü piyasasının esneklik ve güvence açısından içinde bulunduğu durum incelenmektedir. Odağında 4857 sayılı İş Kanunu ile getirilen esnek ve yeni çalışma modellerinin olduğu bu ikinci bölümle, üyelerimizin, İş Kanunu ile getirilen esnek çalışma modellerini tanıma ve uygulama süreçlerine yardımcı olabilmek amaçlanmaktadır.

Çalışmamızda, üçüncü ve son bölüm, yaşadığımız krize yönelik olarak, öncelikli sosyal politika önlemleri ve esneklik-güvence dengesine ilişkin model önerisine ayrılmıştır. Türkiye'nin sosyal tarafları olarak, esneklik ve güvence arasında, kendi gerçekliklerimiz ve ihtiyaçlarımıza uygun kombinasyon seçeneklerini sosyal diyalog temelinde bir an önce oluşturmamız gerektiği düşüncesindeyiz. Yeterli fikri hazırlık, bilgilenme ve doğru uygulama ile kurulacak esneklik ve güvence dengesinin çalışma ve iş hayatımıza önemli katkı sağlayacağı muhakkaktır.

Odamız Araştırma Şubesi Danışmanı Dr. Şeyma İpek Köstekli tarafından hazırlanan bu yayınımla, esneklik-güvence dengesine yönelik bir model önerisini tartışmaya açarak, sanayimizin, krizi aşma ve uyumlu ve rekabetçi işgücü piyasalarına ulaşma sürecine katkıda bulunabilmeyi ümit ediyoruz.

Saygılarımızla,

## **C. Tanıl KÜÇÜK**

İstanbul Sanayi Odası

Yönetim Kurulu Başkanı



# İÇİNDEKİLER

Sunuş.....	iii
İçindekiler.....	vii
Tablolar-Şekiller Listesi.....	v

## GİRİŞ.....1

## BÖLÜM 1. ESNEKLİK, GÜVENCE, ESNEKLİK-GÜVENCE DENGESİ KAVRAMLARI, TÜRLERİ VE GÖSTERGELERİ .....3

1.1. Esnekleşmede Başlıca Etkenler ve Esneklik Kavramı.....	3
1.1.1. Esnekleşmede Başlıca Etkenler.....	3
1.1.2. Esneklik Kavramı.....	5
1.2. Esneklik Türleri.....	7
1.2.1. Dışsal Sayısal Esneklik.....	7
1.2.2. İçsel Sayısal Esneklik.....	9
1.2.3. Fonksiyonel Esneklik.....	13
1.2.4. Ücret Esnekliği.....	14
1.2.5. İstihdamın Dışsallaştırılması.....	16
1.3. Güvence Kavramı ve Türleri.....	17
1.3.1. Güvence Kavramı.....	17
1.3.2. Güvence Türleri.....	17
1.4. Esneklik-Güvence Dengesi Kavramı ve Koşulları.....	19
1.4.1. Esneklik-Güvence Dengesi Kavramı.....	19
1.4.2. Koşulları.....	22
1.5. Esneklik-Güvence Dengesi Göstergeleri.....	24
1.5.1. Esneklik-Güvence Endeksi.....	24
1.5.2. OECD Göstergeleri.....	27
1.5.3. AB Göstergeleri.....	29

## BÖLÜM 2. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ESNEKLİK-GÜVENCE DENGESİ VE TÜRKİYE .....33

2.1. Başlıca AB Düzenlemeleri.....	33
2.2. Örnek Ülke İncelemeleri.....	40
2.2.1. Avusturya (Kıdem Tazminatı Sistemi: Dağıtım Sisteminden Fonlama Sistemine Geçiş).....	42
2.2.2. Danimarka (Altın Üçgen).....	43
2.2.3. Hollanda (Part-Time ve Geçici Çalışma).....	43
2.2.4. İspanya (Belirli Süreli İş Sözleşmelerinin Yaygınlaştırılması).....	46
2.2.5. İrlanda (2016'ya Doğru Sosyal Ortaklık Anlaşması).....	46

2.3. Türkiye Açısından Bakış.....	46
2.3.1. Türkiye İşgücü Piyasasının Genel Görünümü.....	46
2.3.2. Esneklik Boyutu .....	49
2.3.3. Sosyal Tarafların Esnekliğe Yaklaşımları .....	52
2.4. İş Kanununda Esneklik ve Güvence İle İlgili Düzenlemeler .....	54
2.4.1. Alt İşverenlik.....	55
2.4.2. Geçici İş İlişkisi .....	57
2.4.3. Belirli Süreli İş Sözleşmeleri .....	61
2.4.4. Kısmi Süreli (Part-Time) Çalışma.....	64
2.4.5. Çağrı Üzerine Çalışma .....	66
2.4.6. Fazla Çalışma, Fazla Sürelerle Çalışma .....	67
2.4.7. Esnek Çalışma Süreleri ve Denkleştirme .....	68
2.4.8. Telafi Çalışması .....	70
2.4.9. Kısa Çalışma.....	72
2.4.9.1. Başvuru ve Koşulları .....	72
2.4.9.2. Kısa Çalışma Ödeneği .....	74
2.5. Türk Sosyal Güvenlik Mevzuatında Güvence İle İlgili Düzenlemeler .....	76
2.6. Uygulama ve Mevzuata İlişkin Sorunlar.....	77

### **BÖLÜM 3. KRİZ KARŞISINDA ÖNCELİKLİ SOSYAL POLİTİKA ÖNLEMLERİ VE DÖNÜŞÜMLÜ ESNEK ÇALIŞMA MODEL ÖNERİSİ** .....

3.1. Öncelikli Sosyal Politika Önlemleri .....	81
3.1.1. Sosyal Diyalog Kurumlarından Tam Olarak Yararlanılması.....	82
3.1.2. İşgücü Piyasalarının Saydamlığının Artırılması ve Aktif İşgücü Programlarının Güçlendirilmesi .....	83
3.1.3. Kıdem Tazminatı Sorununun Çözümlemesi .....	85
3.1.4. İş Kanunundaki Esneklik Hükümlerinin İyileştirilmesi.....	87
3.1.4.1. Kısa Çalışmayla İlgili Yeni Düzenleme İhtiyacı .....	87
3.1.4.2. Denkleştirme Süreleriyle İlgili Yeni Düzenleme İhtiyacı .....	89
3.1.4.3. Telafi Çalışmasıyla İlgili Yeni Düzenleme İhtiyacı.....	89
3.1.4.4. Belirli Süreli İş Sözleşmeleriyle İlgili Yeni Düzenleme İhtiyacı.....	90
3.1.4.5. Diğer Düzenlemeler .....	90
3.2. Dönüşümlü Esnek Çalışma Model Önerisi .....	90
3.2.1. Amaç ve Gerekçe .....	93
3.2.2. Uygulama (İlke ve Kurallar) .....	93

<b>SONUÇ</b> .....	99
<b>KAYNAKÇA</b> .....	102

# TABLolar-ŞEKİLLER LİSTESİ

## TABLolar

- Tablo 1: Esneklik Türleri
- Tablo 2: İşçiler ve İşletmeler Açısından Sayısal Esneklik Seçenekleri
- Tablo 3: Esneklik-Güvence Dengesinde Sosyal Tarafların Rollerinin Analizi
- Tablo 4: Tangian Esneklik-Güvence Dengesi Sıralaması  
(Norm Güvencesi, Tam Güvence, Esneklik Güvence Dengesi (1990-2003))
- Tablo 5: Seçilmiş Ülkelerde OECD İstihdamı Koruma Endeksi (İKE, 2008)
- Tablo 6: OECD İstihdamı Koruma Mevzuatının Katılığı Endeksi (Ver. 1:1999, Ver. 2: 2004)
- Tablo 7: Esneklik-Güvence Dengesi Göstergeleri
- Tablo 8: OECD ve Seçilmiş Ülkelerde İşgücü Piyasasına Yönelik Esneklik Endeksleri (0-100, 2009)

## ŞEKİLLER

- Şekil 1: İşletme Düzeyinde Çalışma Süresinin Esnek Organizasyonunun Belirleyicileri
- Şekil 2: Refah Rejimleri ve Esneklik-Güvence Dengesi
- Şekil 3: Danimarka ve Hollanda Esneklik-Güvence Dengesi Modeli
- Şekil 4: Dönüşümlü Esnek Çalışma Model Önerisi (6 haftalık süre, haftalık çalışma süresi beş gün üzerinden 45 saat)





Küresel kriz ve sonrasında, rekor küçülmelere, işsizliğin ve yarını belirsiz işlerin hızlı yükselişine tanıklık ediyoruz. Kriz işletmelerin hayatiyetlerini risk altına alıyor, istihdamı kayba uğrattıyor. Küçük ve orta boy işletmeler başta olmak üzere çok sayıda firma, giderek azalan iç ve dış talebin ve finans kaynaklarına erişim tehdidi altında. Başta sanayileşmiş ülkeler olmak üzere tüm ülkeler bu anlamda sıkıntılı ve ekonomilerini sürdürülebilir şekilde yeniden toparlamanın ve istihdam sorunlarının üstesinden gelebilmenin arayışı içindedirler.

Alınan önlemler kuşkusuz finansal, ticari, ekonomik ve istihdamla ilgili olup bir bütünlük arz ediyor. İstihdam ile ilgili önlemler de kendi içinde oldukça kapsamlı. Bu bağlamda, esneklik-güvence dengesi, önemi daha da artan bir araç olarak karşımıza çıkıyor. Esneklik-güvence dengesi, esneklik ve güvencenin birbirlerini olumlu yönde etkileyecek şekilde birleştirilerek tanımlanmasıyla oluşmuş bir kavramdır. Böylece, bir taraftan talep dalgalanmalarıyla uyumlu üretim yapılması sağlanırken, diğer taraftan da, istihdamın devamının güvence altına alınması mümkün olabilmektedir. Bir başka ifadeyle, hem işletmenin yaşayabilirliği, hem de işçilerin birlikte korunması, garanti altına alınabiliyor.

Küresel ekonominin bir parçası olarak kriz, Türkiye’de reel sektörü ve özellikle sanayi sektörünü olumsuz etkilemiştir. Ülkemiz ekonomisinde lokomotif görevini üstlenen sanayi sektöründeki darboğaz doğal olarak istihdamı da olumsuz etkilemiştir. Kriz öncesinde de, Türkiye’nin, istihdam ve işsizlikle ilgili ciddi sorunları bulunmaktaydı. Küresel kriz, bu sorunları derinleştirmiş, daha ağır hale getirmiştir. Örneğin, işsizlik oranında, ne yazık ki, yeni bir rekor kırılmıştır. 2008 yılının şubat ayında yüzde 11.9 olan işsizlik oranının 2009’un aynı döneminde yüzde 16.1 gibi vahim bir orana yükselmesi, zaten ağır olan işsizlik sorunumuzun küresel krizle birlikte iyice taşınmaz bir boyuta ulaştığına işaret etmektedir.

Türkiye, üretim ve istihdamdaki kaybı telafi edecek kapsamlı ve etkili önlemler konusunda, ne yazık ki geç kalmıştır. Alınan tedbirlerin bütünsellikten uzak olması ve istihdam önlemlerinin ağırlıklı olarak ilave istihdama odaklanması nedeniyle de, istenen etki ortaya çıkamamıştır. Krize karşı, 2008 yılının ikinci yarısından itibaren çeşitli tedbir paketleri uygulamaya konmuştur. Son olarak, 4 Haziran 2009 günü açıklanan Yeni Teşvik ve İstihdam Paketi, bugüne kadar açıklananlar arasında en kapsamlı olanıdır. Pakette yer verildiği gibi, İstihdam Şurasının bir an evvel toplanması ve Türkiye’nin aktif işgücü piyasası politikaları temelinde, kısa, orta ve uzun dönemde istihdamda izlemesi gereken yol haritasını artık belirlemesi gerekmektedir.

Türkiye’nin sorunu, bugünün krizini aşmak değildir. Türkiye, yapısal problemlerine çözüm getirmek konusundaki rotasını kapatmak zorundadır. Hem krizin atlatılması, hem de ekonominin üretim potansiyelinin gelişmesine katkı sağlamak amacıyla çalışmamızda, küresel kriz karşısında sos-

yal politika alanında öncelikli sosyal politika önlemleri ve Türk sanayii için esneklik-güvence dengesi kapsamında bir açılım getirilmeye çalışılmıştır. Çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, esneklik, güvence ve esneklik-güvence dengesi kavramları, türleri ve göstergeleri üzerinde durulmuştur. Esneklik türleri ayrıntılı bir şekilde ele alınmış, esneklik-güvence dengesine yönelik OECD ve AB göstergeleri irdelenmiştir.

İkinci bölüm, iki alt bölümden oluşmaktadır. Birinci alt bölümde, esneklik-güvence dengesi konusunda AB deneyim ve birikimi incelenmiştir. AB, tek bir esneklik-güvence dengesi modelini hedef almış değil. Her ülke, AB ortak prensipleri temelinde, ekonomik ve sosyal gereksinim ve koşullarına uygun kombinasyonu kendisi belirliyor. İkinci alt bölüm kapsamında, Türkiye’de esneklik konusu tartışılmıştır. En önce, Türkiye işgücü piyasasının esneklik boyutu ele alınmış, ardından mevzuatımızdaki esneklik ve güvence hükümleri ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Böylece, bir taraftan, İş Kanununun esneklik hükümleri hakkında bilgi arayışında olan kişi ya da üyelerimiz biraz olsun aydınlatılmaya çalışılmış, diğer taraftan 6 yıllık uygulama sonuçlarına açıklık getirilmiştir.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümü, kriz ortamında, öncelikli sosyal politika önlemleri ve uzantılarına ait. Belirtmek gerekir ki, önlemlerin özünde, işten çıkarmalara, diğer alternatifler tükendikten sonra “son çare olarak” başvurulması vardır. Sosyal politika önlemleri; sosyal diyalog kurumlarından tam olarak yararlanılması, aktif işgücü politikalarının güçlendirilmesi, kıdem tazminatı sorununun çözümlenmesi ve İş Kanunundaki esneklik hükümlerinin iyileştirilmesi olmak üzere dört ana başlık altında toplanmıştır. İş Kanunundaki esneklik hükümlerinin en azından bazılarının konsolide edilerek iyileştirilmesi üzerinde özel olarak durulmaktadır. Dönüşümlü esnek çalışma modeli, son bölümün ikinci ana başlığıdır. Bu öneri, kriz süresince, var olan üretim ve istihdam seviyesinin korunması ve işletmelerin yaşayabilirliğine katkı sağlayacak bir enstrüman olarak önerilmektedir.

Türkiye sosyal tarafları ve uzmanları olarak, esneklik-güvence arasındaki optimal bir dengenin sağlanmasına yönelik çalışmalar artık başlatılmalıdır. Küresel kriz ve sonrası, bu dengenin sağlanması konusunu, her zamankinden daha öncelikli ve önemli olarak Türk çalışma yaşamının gündemine getirmiştir. Bu durum dikkate alınmalı, en azından fikri hazırlık süreci konusunda adım atılmalıdır.

# 1. BÖLÜM

## ESNEKLİK, GÜVENCE, ESNEKLİK-GÜVENCE DENGESİ KAVRAMLARI, TÜRLERİ VE GÖSTERGELERİ

### 1.1. Esnekleşmede Başlıca Etkenler ve Esneklik Kavramı

#### 1.1.1. Esnekleşmede Başlıca Etkenler

Teknolojide yaşanan büyük dönüşüm, küresel rekabetin şiddetlenmesi, yeni üretim ve organizasyon sistemleri, işgücünün sektörel dağılımında ağırlığın hizmetler sektörü lehine değişmesi, kadınların ve gençlerin işgücü piyasalarına katılımının artması, imalat sanayinde yüksek teknoloji sektörlerinin katma değerinin daha hızlı büyümesi, konjonktürel dalgalanmalar, küresel ve ulusal düzeyde ekonomik krizler, artan işsizlik, nitelikli işgücü gereksinimi, mesleki hareketlilik çalışmanın niteliğini ve türlerini etkilemekte ve değiştirmektedir.

Teknolojik gelişmeler, küreselleşme ve esneklik, etkileşim içinde aynı sürecin parçaları durumundadırlar. Teknolojideki değişimin etkisiyle işin doğasında ve organizasyonunda evrim yaşanmakta, standart çalışma süreleri

ve çalışma biçimleri de değişikliğe uğramaktadır. Seri üretim yapan, işe aynı anda başlayıp aynı anda bitiren işçiyi esas alan ve tüm kuralların en ince ayrıntısına kadar belirlendiği klasik tam gün çalışma, yerini esnekleşmeye ve esnek çalışma türlerine bırakmaktadır.

Bilgi ve iletişim teknolojileri, daha küresel ve daha yoğun rekabete dayalı bir ortamın gelişmesi koşullarını oluşturmuş, enformasyon ve bilginin ana unsur oluşturduğu çalışma biçimlerini yaygınlaştırmıştır. Bilgi temelli üretimler insanoğlunun üretkenliğini ve yaratıcılığını üst düzeylere çıkarmıştır. Bilgi toplumu, çalışma ortamının beceri geliştirme fırsatlarını artırmış ve kişilerin daha bağımsız biçimde çalışmalarına yönelmelerini getirmiştir. Bu yeni ortam, tekdüze iş düzeninin aşılmasını ve post-fordist iş organizasyonlarını gerekli kılmıştır<sup>1</sup>.

Üretim organizasyon sistemleri reformunun asıl nedeni, küreselleşmeyle şiddetlenen rekabettir. İşgücünün örgütlenmesi ile küresel re-

<sup>1</sup> Şeyma İpek Köstekli, **İstihdam Stratejileri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, İSO Yayın No:2006/8, İstanbul, Temmuz 2006, s.6.

kabet arasındaki yaşamsal bağ, bu dönemde bir kez daha önem kazanmıştır. Böylece esneklik paradigması gelişmiş ve yeni üretim organizasyonları ile üretimde insan yeteneğinin en yüksek düzeye çıkarılması amaçlanmıştır<sup>2</sup>.

Küresel ekonomi, yeni üretim koşulları ve esneklikle birlikte daha da öne çıkan bir başka kavram, sosyal diyalogdur. Sosyal diyalog ve uzlaşma, esnekleşmenin uygulanabilmesi için anahtar niteliktedir. Üretimin doğrudan öznesi olan işçi ve işverenler aynı kaderi paylaşmaktadır. Çağdaş endüstri ilişkilerinde taraflar, ekonominin ve işin gerektirdiği esnek çalışma modellerini beraberce tartışarak ve uzlaşarak uygulamaya koymuşlardır. Özellikle, kriz dönemlerinde işletmelere ve çalışanlara hareket alanı açan; işverene hem kendini hem işçisini koruyabilme şansı veren esneklik, üretim daralmalarını işten çıkarmalar olmadan atlatmak ve yüksek maliyetlerin oluşmasını önlemek amacıyla teşvik edilmektedir. Kuşkusuz, ülkelerin gereksinimlerine ve koşullarına göre modeller farklılaşmaktadır. Gerek çalışma mevzuatının, gerekse toplu iş sözleşmelerinin sağladığı imkanlar çerçevesinde sayısız esnek çalışma modeli ortaya çıkmıştır.

Esnekliği doğuran faktörlerden biri, işsizlik sorununun giderek büyümesidir. Esnekleşme ve esnek çalışmalar, işgücü arzı ile talebi arasındaki uyumun ve işsizlikle mücadelenin önemli araçlarından biridir. Özellikle

ekonomik krizlerin istihdamda yarattığı tahribat açısından esneklik, işsizliği engelleyen bir yöntem olarak görülmektedir. Esnekliğin özünde de istihdamın artırılması, yeni iş imkanlarının oluşturulması vardır. Bu nedenle, örneğin, AB, daha fazla işgücü piyasası esnekliği yaratmaktan yanadır ve esneklik, Avrupa İstihdam Stratejisi'nin (AİS) temel unsurlarından biridir. Esnekliğin, ekonomi ve istihdam büyümesi üzerindeki etkisini ölçmek zor olmakla birlikte, esnek çalışma biçimlerinin kullanımı, işverenlerin arz ve talepte dengeyi sağlamalarına imkan vermesi, dolayısıyla yüksek istihdam düzeyi için önem taşıdığı kabul edilmektedir. Bu önem, hizmetler sektöründe daha da belirgindir<sup>3</sup>.

Katılıklar içeren bir işgücü piyasası ve mevzuatı, ekonomik büyüme performansının istihdama yansımamasında etkili faktörlerden biri olarak değerlendirilmektedir. Büyümenin iş yaratmaya dönüşmedeki başarısızlığı, daha çok işsizlerin ve özellikle düşük niteliklilerin ve gençlerin işe girme olanaklarını engelleyen işgücü piyasası katılımı ile de açıklanabilmektedir<sup>4</sup>.

Esneklik, işletmeler açısından esnek üretim biçiminin kaçınılmaz bir sonucudur. Ancak, esneklik, sadece işin ve işletmelerin değil, çalışanların da ihtiyaçlarından kaynaklanmaktadır. Martin Carnoy, esnek çalışma bi-

<sup>2</sup> Muneto Ozaki, "Labour Relation and Work Organization in Industrialized Countries", **International Labour Review**, Vol: 139, No:1996/1, pp.37-39.

<sup>3</sup> TİSK, **Avrupa'da Esneklik Uygulamaları**, TİSK Yayın No:204, Ankara, Şubat 2001, ss.17-18.

<sup>4</sup> A.e., s.14.

çimlerinin ortaya çıkışına ilişkin derinlikli incelemede, esnek çalışma biçimlerinin dört ayrı boyutta geliştiğine dikkat çekmektedir. Bunlar sırasıyla; çalışma süresi, iş güvencesi, çalışma yeri ve işverenle çalışan arasındaki toplumsal sözleşmedir. Carnoy'a göre, esnek çalışma, tam zamanlı bir işte haftada 35-40 saat çalışma anlamına gelen geleneksel çalışma biçimiyle sınırlı değildir. Esnek çalışma göreve odaklıdır ve gelecekte de istihdam edilme yönünde bir güvence içermez. Çalışanların çoğu düzenli bir biçimde şirketlerinde çalışmasa da giderek artan bir kesim çalışma süresinin bir kısmını ya da tamamını evde, hareket halinde ya da çalıştığı şirketin sözleşmeli olarak iş yaptığı başka bir şirkette geçirir. Geleneksel sözleşme, işverenin çalışanın tanımlanmış haklarına, standartlaşmış düzeyde bir tazminat almasına, eğitim, sosyal güvenlik haklarına ve kariyerinin öngörülebilir bir düzende ilerlemesine dayanıyordu. Çalışanın ise şirkete sadık olması, işinde sebat etmesi, gerekirse fazla mesai yapmaya elverişli mizaçta olması beklenirdi. Standart olarak nitelenen bu istihdam biçimi dünya çapında gerileme göstermekte, yerini esnek çalışma biçimlerine bırakmaktadır<sup>5</sup>.

### 1.1.2. Esneklik Kavramı

Esneklik, kapsamlı ve göreceli bir kavramdır. İşçi ve işverenler tarafından da farklı yorumlanmaktadır. Bir görüşe göre, esneklik, küreselleşen dünyada değişen ekonomik ve sosyal şartlara, hızla gelişen teknolojiye ve sertleşen rekabet şartlarına işletmelerin ayak uydurabilmeleri için sosyal tarafların çalışma tür ve koşullarını belirleyebilme serbestisidir. İşçilere göre esneklik, çalışma şartlarını ve türünü kendi ihtiyacına göre belirleyebilme serbestisidir. Hatta bazılarının göre esneklik, işçinin iş güvencesini kaldıran tehlikeli bir uygulamadır<sup>6</sup>.

İş hukukunda esnekleşme, taraflara, iş sözleşmesi veya toplu iş sözleşmesi gibi hukuki araçlarla çalışma şartlarını ihtiyaca göre değişik şekilde düzenleyebilme imkanı veren açık bir sistemin kurulmasıdır<sup>7</sup>. Tuncay'a göre, mümkün olduğu ölçüde işçinin korunması, gerekli olduğu ölçüde kurallardan uzaklaşılması, esnekliği en güzel ifade etmektedir<sup>8</sup>.

Esneklik, çalışma mevzuatının gereğinden katı ve ayrıntılı düzenlemelerden arındırılmasını, sosyal taraflara iş sözleşmeleri veya toplu iş sözleşmeleriyle çalışma koşullarını düzenleme serbestisini öngörmektedir. Esnekleştirme, belli sınırlar çerçevesinde ve belli koşul-

<sup>5</sup> Manuel Castells, **Enformasyon Çağı: Ekonomi, Toplum ve Kültür (Birinci Cilt) : Ağ Toplumunun Yükselişi**, Çev. Ebru Kılıç, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Nisan 2005, ss.104-105.

<sup>6</sup> A. Can Tuncay, "Çalışma Süreleri ve İstihdam Türlerinde Esnekleşme", **Çalışma Hayatında Gelişmeler: Esneklik Semineri** (Antalya, 27-30 Nisan 1995), ÇMİS (Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası) Yayını, Ankara, 1995, s.58.

<sup>7</sup> Münir Ekonomi, "İş Hukukunda Esnekleşme Gereği", **Çalışma Hayatında Gelişmeler: Esneklik Semineri** (Antalya, 27-30 Nisan 1995), ÇMİS Yayını, Ankara, 1995, s.23.

<sup>8</sup> Tuncay, a.g.t., s.59.

lar altında daha fazla eşitliğe yol açabilecek şekilde hakların yeniden dağıtılması anlamına da gelebilir<sup>9</sup>.

Tanımlardaki farklılıklara rağmen, esnekleştirmenin, tarafların çalışma şartlarını belirleme alanını genişlettiği, ayrıca bu şartların değişik ihtiyaçların uyumuna yönelik hukuki bir ortam yarattığı açıktır.

Esneklik, daha az regülasyon, işletmelere ve sosyal ortaklara daha fazla hareket kabiliyeti olarak tanımlanabilir<sup>10</sup>. Ancak, daha az regülasyon, kuralsızlık ile karıştırmamalıdır; işletmelerin ve sosyal ortakların hareket alanını kısıtlayan kuralların gözden geçirilerek kaldırılması, kuralların belirlenmesinin sosyal ortaklara bırakılmasıdır.

Kuralsızlaştırma, yani emredici normların azaltılması, akit serbestisinin tam olarak kurulması anlamına gelir ki, esneklik için her zaman böyle bir durum söz konusu değildir. Esneklik, genellikle emredici bir hukuk kurallına çok sayıda istisnalar getirilerek sağlanabilir. Esnekleştirmede çalışma düzeninin, ekonomiye ve talep değişikliklerine uyum yeteneğinin artırılması için işçi-işveren ilişkilerinin hukuk normlarının baskısından uzak olarak düzenlenmesi amacı yatar<sup>11</sup>.

Esnekleştirme, çalışma kural ve düzenlemele-

rinin incelenerek bunların aşırı kısıtlayıcı olup olmadığı ve bunları yürürlükten kaldırmanın işgücü arz-talebinin daha iyi ayarlanmasına yol açıp açmayacağını ortaya çıkarmayı içeren bir süreci ifade etmektedir. Son 10 yıl içinde, işgücü arzının işgücü talebiyle uyulanabilme yeteneğini artırma çabaları çerçevesinde, esnek çalışma biçimleri AB üyesi ülkelerde giderek yaygınlaşmıştır. Atipik çalışma olarak da adlandırılan esnek çalışmayı Avrupa Komisyonu, şöyle tanımlamıştır: “Atipik çalışma; çoğu zaman esnek işgücü olarak tabir edilen işgücü tarafından gerçekleştirilen bir çalışma türüdür. Bu, çoğu kadınlardan oluşan geniş ve giderek büyüyen bir çalışan grubudur. Atipik çalışanlar; kısmi süreli çalışanlar, belirli süreli iş sözleşmeleri ile çalışanlar, evde çalışanlar, mevsimlik iş, yevmiyeli iş, tele iş, aile işi gibi işlerde ya da bağımsız çalışanlardan oluşan diğer düzenlemeler altındaki geniş bir grubu içermektedir. Tüm bu grupların ortak özelliği, bunların çalışma düzenlemelerinin “tipik çalışanlarınkinden (belirsiz süreli iş sözleşmesiyle tam zamanlı çalışana kıyasla) farklı olmasıdır”<sup>12</sup>.

Sonuç olarak, esneklik, ekonomide ve işgücü piyasasında oluşan yeni koşullara, işletmelerin ve çalışanların uyum ve uygunluğunun sağlanabilmesi için gereğinden katı yasa kurallarının yumuşatılarak tarafların anlaşmalarına dayalı açık bir sistemin oluşturulmasıdır.

<sup>9</sup> Frans Pennings ve Nürhan Süral (Ed.by), **Türk İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi ve Modernleştirilmesi**, Tilburg/Ankara, Aralık 2005, s.5.

<sup>10</sup> Nurhan Süral, **4857 Sayılı İş Kanununda Esneklik Açılımları**, TİSK İşveren Dergisi, Özel Eki (Eylül 2007), s.5.

<sup>11</sup> Tuncay, a.g.t., s.58.

<sup>12</sup> Pennings ve Süral, a.g.e., ss.3-4.

## 1.2. Esneklik Türleri

Esnekliğin birçok türü bulunmaktadır. Geniş kabul gören bir gruplandırmaya göre esneklik; “dışsal sayısal esneklik”, “içsel sayısal esneklik”, “fonksiyonel esneklik”, “ücret esnekliği” ve “istihdamın dışsallaştırılması” olmak üzere beş kategoride ele alınmaktadır. Wilt-hagen, esnekliği; dışsal sayısal (external numerical), içsel sayısal (internal numerical), fonksiyonel (functional) ve işgücü maliyetleri-ücret esnekliği (labor costs/wage flexibility) olarak dörde ayırmaktadır. Auer, dışsal sayısal esneklik, dışsal fonksiyonel esneklik, içsel sayısal esneklik ve içsel fonksiyonel esneklik olmak üzere dördü bir ayırım benimsemektedir<sup>13</sup>.

Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarının Geliştirilmesi Vakfı'nın gruplandırmasına göre esneklik, niteliksel ve niceliksel olarak iki ana gruba ayrılmaktadır. Ayrıca içsel ve dışsal işgücü piyasası biçiminde ikili bir ayrıma daha gidilerek, söz konusu niteliksel ve niteliksel esneklik türleri ayrıştırılmaktadır. Burada, niteliksel esneklik sayısal esnekliğe, niteliksel esneklik ise fonksiyonel esnekliğe karşılık gelmektedir. Bu kapsamda esneklik türleri Tablo 1'de gösterilmiştir.

Çalışma sürelerinde esneklik ya da zamana göre esneklik, kimi zaman ayrı bir esneklik türü olarak konumlandırılmakta, kimi zaman da içsel sayısal esneklik adı altında sayısal esnekliğin bir alt türü olarak gösteril-

mektedir. Bu çalışmada da, zamana göre esneklik, içsel sayısal esneklik olarak kabul edilmiştir.

### 1.2.1. Dışsal Sayısal Esneklik

Sayısal esnekliğe, istihdam esnekliği ya da niceliksel esneklik denilmektedir. Bu esneklik türü, istihdama erişim ve istihdamı sona erdirme gibi iki önemli alanı ilgilendirmektedir. Çoğu Avrupa kurumu ya da organı ve OECD tarafından sayısal esneklik, işgücü piyasası reformunun kilit unsurlarından biri olarak kabul edilmektedir. İşverenlerin önem verdiği ve artırmaya çalıştığı sayısal esnekliğe, işçi sendikaları pek olumlu bakmamaktadırlar. İşçi sendikaları, bu esneklik türünün iş güvencesini zedelediğini düşünmektedirler.

Sayısal esneklik, değişen ekonomik ve teknolojik koşullara, talep dalgalanmalarına ve yeni üretim tekniklerine göre işletmelerin işgücü miktarını belirleyebilme serbestisidir. İşverenlerin, değişen ihtiyaçlarını karşılayacak işgücünü ne dereceye kadar ayarlayabileceklerini tespit etmeye yarayan sayısal esneklik, aynı zamanda, esnekliğin en tartışmalı türlerinden biridir. İstihdam korumasının işsizliği artırıp artırmadığı konusunda bir konsensüs de mevcut değildir. Ancak gereğinden katı istihdam korumasının işgücüne katılım oranlarını düşürdüğü, gençler ve uzun süreli işsizler başta olmak üzere dezavantajlı kesimlerin işgücü piyasasına girişlerini zorlaştırdığı ve iş-

<sup>13</sup> Peter Auer, **Security in Labour Markets: Combining Flexibility With Security For Decent Work**, ILO, International Labour Office, Geneva, 2007/12, p.5.



Tablo 1: Esneklik Türleri

	İçsel İşgücü Piyasası	Dışsal İşgücü Piyasası
<b>Niceliksel ya da Sayısal Esneklik</b>	<b>Çalışma Saatlerinin Esnekleştirilmesi</b>	<b>İş Sözleşmelerinin Esnekleştirilmesi</b>
	Part-time çalışma ve versiyonları	Mesleki amaçlı geçici iş ilişkisi (dönemsel çalışma)
	Fazla mesai	Yevmiyeli çalışma
	İkinci ve üçüncü işte çalışma	Geçici çalışma Çağrı üzerine çalışma
	<b>Çalışma Zamanının Esnekleştirilmesi</b>	Saatlik iş sözleşmesi
	Vardiyalı çalışma	İç ve dış kaynaklardan yararlanma
	Günlük iş süreleri	Alt işverenlik
	Hafta sonu çalışması	Evde çalışma
	Yıllık esnek iş süreleri	İş paylaşımı
	Kısa, uzun dönem iş süresi hesapları	
	Kariyer araları, ailevi nedenlerle işten ayrılmalar vb.	
	Esnek emeklilik (erken yada aşamalı emeklilik)	
<b>Niteliksel ya da Fonksiyonel Esneklik</b>	<b>İşgücü Girdisinin Esnekleştirilmesi</b>	<b>İşgücünün Esnekleştirilmesi</b>
	Mevsimlik çalışma	Bilgi işçisi
	Çoklu beceri, çoklu görev	İşgücü piyasasından ayrılmış işçiler
	İş rotasyonu	Kendi hesabına çalışma
	İş zenginleştirme	İş danışmanlığı

Kaynak: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Flexibility and Security Over the Life Course, Dublin, 2008, p.2'den Ester, Muffels and Schippers, 2001.

çilere önerilen iş sözleşmesi çeşitlerini etkilediği yolunda tespitler mevcuttur<sup>14</sup>.

Sayısal esneklik, işe giriş ve çıkışlarda, katı kuralların yumuşatılması ve işletmenin ihtiyacına göre esnek davranabilmesine imkan ta-

nırmaktadır. Sayısal esneklik, dışsal ve içsel sayısal esneklik olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İş sözleşmesi türleri, işe alma ve işten çıkarmaların kolaylaştırılması dışsal sayısal esneklik amacına yöneliktir. Tablo 2'de görüldüğü üzere, iş sözleşmelerinin esnekleştiri-

<sup>14</sup> TiSK, a.g.e., s.50.

rilmesinde çeşitli modeller söz konusudur. Bunlar; dönemsel çalışma, yevmiyeli çalışma, geçici çalışma, çağrı üzerine çalışma, saatlik iş sözleşmeleri, iç ve dış kaynaklardan yararlanma, alt işverenlik, evde çalışma ve iş paylaşımı olarak sıralanmaktadır. İşe alma ve işten çıkarmalar kapsamında; iş sözleşmelerinin feshi sırasında bildirim sürelerinin kısaltılması, işten çıkarmada bürokratik işlemlerin ve prosedürlerin kısaltılması ile işten çıkarma tazminatlarının yeniden düzenlenmesi vb uygulamalar öne çıkmaktadır.

Sayısal esneklikte en önemli nokta, işten alma ve çıkarmada kısıtlamaların hangi derecede olması ya da olmaması gerektiğidir. Her ülkenin bireysel işten çıkarma, toplu işten çıkarma ve işten çıkarma tazminatı konusunda mevzuattan kaynaklanan ve belirgin bir standarda dayanmayan birtakım kuralları vardır. Ancak, belirlenmiş kritere uygun işten çıkarma nedenini gerekli bulan ve bulmayan ülkeler arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır<sup>15</sup>. Örneğin, bazı ülkelerde işten çıkarmaları sınırlandırmaya yönelik yasalar (bazı kriterleri yerine getirmesi gereken işten çıkarmaları idari ve adli organların onayına bağlayarak), işsizliği azaltıcı mekanizmalar olarak görülmektedir.

Sayısal esneklik konusundaki engeller, verimlilik artışlarını kısıtlasa ve istihdamı koruyucu yasalar, geçici olarak işsizliğin artışını önlese de büyümeyi frenleyerek veya firmaları işgü-

cünden tasarruf ettirici aşırı otomasyon yöntemlerine zorlayarak yeni iş yaratılmasına set çekmektedir. Aşırı nitelikteki iş güvencesi hükümleri, yeniden yapılanmayı ve verimlilik artışlarını engellemesi halinde, işletmelerin uzun dönemde rekabet güçlerini zayıflatabilir. Bu tür yasalar, kısa süreli işsizlerin sayısını azaltarak, uzun süreli işsizlerin sayısını ise artırarak işsizliğin yapısını etkilemektedir. Katı istihdamı koruma yasaları geleneksel işgücü piyasası çalışanlarını koruma eğiliminde olmakla beraber, özellikle dezavantajlı kesimler ve işgücü piyasası dışında kalanlar için işsizliğin yapısını etkilemektedir<sup>16</sup>.

### 1.2.2. İçsel Sayısal Esneklik

İş, insanların hayatının çekirdeğidir; öngörülebilir gelecekte de böyle olmaya devam edecektir. Modern toplumlarda, çalışma zamanı, toplumsal zamanı yapılandırır. Madison'un araştırmasına göre, sanayileşmiş ülkelerde geçen yüzyıl içinde, kişi başına yıllık çalışma süresinde bir düşüş meydana geldiği gözlenir. Çalışma saatlerinin sayısı, hayata, insanların hayatlarının yıllık, aylık, haftalık döngüsüne dağılımı nasıl hissettiklerinin, nasıl mutlu olup nasıl acı çektiklerinin merkezi bir unsurudur. Çalışma süresinin, farklı ülkelerde ve tarihsel dönemlerde farklı gelişimi, ekonomik örgütlenmeyi, teknolojinin durumunu, toplumsal mücadelelerin yoğunluğunu, toplumsal sözleşmelerin ve kurumsal reformların sonuçlarını yansıtır<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> A.e., s.51.

<sup>16</sup> A.e., s.20.

<sup>17</sup> Castells, a.g.e., s.582.

Zamana göre esneklik olarak da adlandırılan içsel sayısal esneklik, en basit tanımlamayla, işletmedeki çalışma süresininin esnek bir şekilde kurgulanmasıdır. Böylece, normal çalışma süreleri dışında işletme açısından, ihtiyaç duyulan sürelerde işin yapılması, işçi açısından da iş süresinin başlangıç ve bitişinin kendi kişisel durumuna göre ayarlanabilmesi söz konusudur.

Belirtilmelidir ki, çalışma süresi ve çalışma zamanı, özünde farklı olan, ancak birbiri yerine kullanılan iki kavramdır. Dolayısıyla doğru kavramların kullanılması gerekmektedir. Çalışma süresi, işçilerin işyerinde veya işverenin emri altında geçirdikleri zaman parçası iken, çalışma zamanı, işçilerin çalışmaya başlama ve çalışmayı bitirme saatleridir<sup>18</sup>.

Zamana göre esneklikte, işin başlangıç ve bitiş saatleri, belirli bir saat olarak değil, belirli saatler arasında istenilen bir zaman olarak tespit edilir. Çalışma süresi, yönetimin tespit ettiği işin başlama ve bitiş saatleri arasındaki zaman değil, işçinin işyerinde harcadığı zamanın devam süresidir. Esnek çalışma süreleri, yalnızca gün bazında ve çalışma sürelerinin düzenlenmesi yönünden değişken hale gelmemektedir. Bunun yanında, çeşidine göre haftalık çalışma sürelerinin haftanın günlerine dağılımı ile ilgili sınırlamaların kaldırılması, tarafların ihtiyaçlarına ve durumlarına göre çalışma saatlerinin gün-hafta, hatta yıl bazında serbestçe dağıtılabilmesi ve düzenlenebilmesi de kabul edil-

mektedir. Esnek süreli çalışma şekillerinin bütününde temel özellik, bunların çalışma süreleri ile ilgili yerleşmiş kanuni veya örfe dayalı uyulamaların dışında; bütünüyle tarafların ihtiyaç ve durumu ile iradelerine bağlı çalışma süresi düzenlemeleri olmasıdır<sup>19</sup>. Zaman faktörlerinin çeşitli kombinasyonları; günlük, haftalık, aylık ve yıllık esnek çalışma modellerinin oluşturulmasına imkan tanımaktadır.

İçsel sayısal esneklik, çalışma sürelerinde iş süresi anlaşmalarını ve iş sürelerinin değiştirilebilmesini (yarı zamanlı iş düzenlemeleri ya da fazla çalışmanın kullanılabilmesi) içermektedir. Özellikle iş sürelerinde esneklik, kadınların, gençlerin ve hatta yaşlıların işgücü piyasasına giriş ve adaptasyonlarını kolaylaştırmakta ve iş-aile yaşamının bağdaştırılmasına imkan tanımaktadır. Bu esnek çalışma biçimi, işletmeye mevcut işgücünden en ideal biçimde yararlanma olanağı tanımaktadır.

Çalışma süresinin esnekleştirilmesi, ev içinde zamanın paylaşılmasına da zemin hazırlayabilir. Esnek zamanlı çalışma ve yarı zamanlı çalışma, büyük ölçüde kadınların işle çocuk büyütmeyi bir arada götürme gereksinimini karşılamaya yönelik düzenlemelerle ilgili sözleşme yapısına girer. Bu düzenlemelerin, erkekleri ve çocuk bakımı dışındaki alanları kapsayacak şekilde genişletilmesi, farklı yaşlarda, farklı konumdaki kişilerin özel yaşamları ile iş yaşamlarını uyumlaştırmalarını beraberinde getirilebilir<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> İsmail Durak Atay, İşletme Yönetimi Açısından Esnek Zaman ve İş Süreleri İle Alternatif Zaman ve İş Süreleri, **Çalışma Hayatında Gelişmeler: Esneklik Semineri** (Antalya, 27-30 Nisan 1995), ÇMİS Yayını, Ankara, 1995, s.89.

<sup>19</sup> TİSK, **Çalışma Hayatında Esneklik**, TİSK Yayın No:190, Ankara, Kasım 1999, s.26.

<sup>20</sup> Castells, a.g.e., s.587.

Günümüzde, çok sayıda içsel sayısal esneklik modeli vardır. Bunlar, çalışma saatlerinin ve çalışma süresinin esnekliği olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Çalışma saatleri kapsamında içsel sayısal esneklik modelleri; kısmi süreli (part-time çalışma), fazla mesai ve ikinci ya da üçüncü işte çalışma vardır. Çalışma zamanı bağlamında içsel sayısal esneklik modelleri, çok sayıda ve çeşitlilik arz etmektedir. En eski ve en bilinen esnek çalışma modeli olan vardiyalı çalışma, bu gruba girmektedir. Diğerleri; günlük iş süreleri, haftalık iş süreleri, yıllık esnek iş süreleri, kısa-uzun dönem iş süresi hesapları, kariyer araları, ailevi nedenlerle işten ayrılmalar ve esnek emeklilik olarak sıralanabilir.

Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarının Geliştirilmesi Vakfı'nın bir çalışmasında esneklik türleri, çalışanlar ve işletmeler açısından ayrı

ayrı ele alınmıştır. Çalışma süreleri ve zamanı, bu ayrımın odağındadır. Çalışanlar açısından esneklik seçenekleri, çalışma süresi versiyonları, izin ve emeklilik programları olmak üzere üç ana bölüme ayrılmıştır. İşletmeler için esneklik seçenekleri ise; esnek çalışma süresi, geçici çalışma ve emeklilik programları olarak üç ana başlık altında verilmiştir.

Emeklilik programları, hem çalışanlar, hem de işletmeler açısından ortak bir seçenek olarak konumlandırılmıştır. Bu kapsamda esnek emeklilik ve erken emeklilik olmak üzere iki tür yer almaktadır. İşletme açısından bir esneklik seçeneği olan geçici çalışma kapsamında; belirli süreli iş sözleşmeleri, dönemsel çalışma ve diğer geçici çalışma türleri öne çıkmaktadır. Çalışanlar için esneklik seçenekleri kapsamında, ailevi nedenlerle bakım, eğitim ve ücretli izin olmak üzere izin programları yer almaktadır<sup>21</sup>.

**Tablo 2: İşçiler ve İşletmeler Açısından Sayısal Esneklik Seçenekleri**

<b>Çalışanlar İçin Seçenekler</b>	<b>İşletmeler İçin Seçenekler</b>
<b>Çalışma Süresi Versiyonları</b>	<b>Esnek Çalışma Süresi</b>
Esnek çalışma saatleri/ programı	Esnek çalışma saatleri/vardiyalar
Çalışma zamanı hesabı	Part-time çalışma saatleri
Part-time çalışma saatleri	Olağandışı çalışma saatleri (gece, hafta sonu çalışması)
<b>İzin programları</b>	Fazla mesai
Ailevi nedenlerle (analık/babalık/uyum) izin	<b>Geçici çalışma</b>
Bakım izni (aile için)	Belirli süreli iş sözleşmeleri
Ücretli izin/kariyer araları	Mesleki amaçlı geçici iş ilişkisi (dönemsel çalışma)
Eğitim izni	Diğer geçici iş sözleşmeleri
<b>Emeklilik programları</b>	<b>Emeklilik programları</b>
Esnek emeklilik	Esnek emeklilik
Erken emeklilik	Erken emeklilik

Kaynak: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions Working Time Flexibility in European Companies, 2007, p.9.

<sup>21</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, **Working Time Flexibility in European Companies**, Dublin, 2007, p.9.



### 1.2.3. Fonksiyonel Esneklik

Fonksiyonel esnekliğin tanımlanması güçtür. İşletmenin iç çalışma organizasyonu ile ilgili olan bu esneklik, işin esnekliği ya da katılım süreçlerinin esnekliği olarak da ifade edilmektedir. İşgücünün daha işlevsel kullanımının hedeflendiği bu esneklik türü, işçilerin iş tanımlarının üretim metotlarına, teknolojik şartlara ve iş yüküne bağlı olarak değiştirebilmesi, bir başka ifadeyle, çalışanların iş organizasyonu içerisindeki görevlerinin değiştirilebilmesi ya da birden çok işte görevlendirilebilmesi demektir. İşletme maliyetlerinin ve ürün pazarındaki belirsizliklerin artması, fonksiyonel esnekliğin uygulanmasındaki temel etkenlerdir. Bu dar tanıma göre, işçiler, birden çok iş veya görevde çalışabilmekte veya mevcut işinin dışında başka bir işi yapabilmektedirler.

Geniş kapsamlı tanıma göre, fonksiyonel esneklik, işletme performansının ve etkili bir iş organizasyonunun gerçekleştirilmesi amacıyla yönelik ileri bir işyeri kültürünün parçasıdır. Etkili eğitim ve öğrenim, işçinin tatmin düzeyi ve işçilerle iyi ilişkilerin tümü, fonksiyonel esneklikten elde edilecek yararlar açısından önem taşımaktadır. Fonksiyonel esnek işyerleri, ekip çalışması yapmak ve kaliteyi ön plana çıkarmak gibi nitelikli ve motivasyonu olan kişilerin daha iyi performans göstermesini sağlayacak birçok değişik uygulamaya sahip olan işyerleridir. Tam bir fonksiyonel

esnekliği elde edebilmek için; işverenlerin yeni çalışma biçimlerini uygulama özgürlüğü, işçilerin de yeni sorumluluk üstlenme, yeni nitelikler kazanma ve yeni çalışma biçimlerini kabullenme istekleri olmalıdır<sup>23</sup>.

Dışsal sayısal esneklik, işgücünün miktarı ile ilgilidir. İşgücünün vasıf ve yetenekleri, bir başka ifadeyle, işgücünün niteliği, fonksiyonel esnekliğin odağındadır. Fonksiyonel esneklik, işgücünün niteliklerinin işyerine ve yapılan işlere uygun olması, niteliklerin güncelleştirilebilmesi ve bir işten diğerine transfer edebilme imkanının elde olmasıdır. Bunun için, güçlü bir temel eğitim sistemi ile yeni ve transfer edilebilir niteliklerin elde edilmesinde işçi-işveren işbirliği gerekmektedir. İşgücünün en iyi ve en verimli şekilde kullanabilmesinin söz konusu olduğu bu esneklik türünde, mevcut çalışanlarla üretim her alanda yerine getirilebilir<sup>24</sup>. Fonksiyonel esnekliğin yatay iş hareketliliği, gruplararası yatay esneklik, yatay grup bütünleşmesi, dikey grup bütünleşmesi, kalite kontrol, takım çalışması ve iş rotasyonu gibi türleri vardır<sup>25</sup>.

Fonksiyonel esnekliğin önemli bir özelliği, başarılması ve ölçülmesi en güç olmasıdır. Fonksiyonel esneklik işletme performansını ve verimliliğini artırdığından, şirketler de bunu daha çok geliştirmeyi amaçlarlar. Bir şirkette uygulanmakta olan model, o şirketin üretim ve hizmet sürecindeki spesifik koşullarını yansıtacaktır. Bu nedenlerle, fonksiyo-

<sup>23</sup> TİSK, **Avrupa'da Esneklik Uygulamaları**, a.g.e., s.57.

<sup>24</sup> Tuncay, a.g.t., s.62.

<sup>25</sup> TİSK, **Çalışma Hayatında Esneklik**, a.g.e., s.18.

nel esnekliği sağlama sorumluluğu işveren ve işçilerle birlikte hem şirketlere, hem de işyerlerine ait olmaktadır. Fonksiyonel esnekliğin artırılmasında çalışanların direk inisiyatiflerinden yararlanılması ya da sendikalar aracılığıyla gelişimi sağlanması mümkündür. Bazı görüşler ise ortak inisiyatif süreçlerinin verimliliği azalttığını savunmaktadırlar<sup>26</sup>.

AB uygulamaları göstermektedir ki, esneklik daha çok sayısal esneklik, özellikle de dışsal sayısal esneklik biçimindedir. Fonksiyonel esneklik daha sınırlı bir uygulama sergilemektedir (örneğin, iş süresi anlaşmaları, döngü ve takım çalışması, işte takdir yetkisi/otonomi). Avrupa'da İstihdam 2007 raporuna göre, fonksiyonel esneklik ölçütü olarak kabul edilen iş organizasyonu açısından öğrenen organizasyon ve yalın üretimden oluşan gelişmiş iş organizasyon modellerinin payı AB-15 ortalaması olarak, yüzde 67.3'tür (öğrenen organizasyonların payı yüzde 39.1, yalın üretimin payı yüzde 28.2). Taylorizm modelinin payı yüzde 13.6, geleneksel modelin payı ise yüzde 19.1'dir<sup>27</sup>.

Dışsal esnekliğin sunduğu yarar ve fırsatlar; düşük bütçe harcamaları, düşük işgücü piyasası katmanlaşması, yüksek işgücü hareketliliği, eşitsizlik/yoksulluk sorununun azaltılması, toplam ihracatta ileri teknoloji ürünlerinin yüzdesi ile ölçülen yenilikçiliğin ve işveren

tarafından sağlanan mesleki eğitimlere katılma oranının yüksekliği gibi çok sayıda ve çeşitlidir<sup>28</sup>. Oysa, fonksiyonel esneklik de, en az dışsal esneklik kadar önemlidir. İnsan kaynakları yönetimi ile entegre yeni iş organizasyon sistemleri ile karakterize edilen gelişmiş fonksiyonel esneklik, bir taraftan, yüksek iş memnuniyeti, çalışma koşullarında iyileşme ve daha yüksek düzeyde iş-aile yaşam dengesi sonucunu getirmekte, diğer taraftan eşitsizlik/yoksullukta da dikkate değer düşüşler sağlamaktadır. Ancak, ölçek ekonomisi ve fiyat rekabetine dayalı standardize edilmiş ürünler üreten firmalar, yeni iş organizasyonları ile ilişkilendirilmiş fonksiyonel esneklik türlerini kabul etmek konusunda daha gönülsüz gibidirlere<sup>29</sup>.

#### 1.2.4. Ücret Esnekliği

Ücret esnekliği, işletmelerin ücret yapı ve düzeyinin değişen ekonomik koşullara ya da bireysel performansa göre ayarlanabilme serbestisidir. Performansa dayalı ücret sistemleri, kar paylaşım planları bu kategorinin tipik uygulamalarıdır<sup>30</sup>. Ücret esnekliği, çalışanlara yapılan ücret ödemelerinde uygulanan sistemin kişi bazlı olması ve bunun verimlilik, işletmenin ekonomik yapısı, performans, sahip olunan yetenekler açısından ayrı ayrı değerlendirilme serbestisini ifade etmektedir<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> TİSK, **Avrupa'da Esneklik Uygulamaları**, a.g.e., s.61.

<sup>27</sup> EC, **Employment in Europa 2007**, Employment and Social Affairs and Equal Opportunities, Belgium, October 2007, p.148.

<sup>28</sup> A.e., pp.176-177.

<sup>29</sup> A.e., p. 177.

<sup>30</sup> A.e., p.163; Auer, a.g.e., p.5-6.

<sup>31</sup> TİSK, **Çalışma Hayatında Esneklik**, a.g.e., s.19.

Daha geniş kapsamlı bir kavram olarak mali esneklik de kullanılmaktadır. Mali esneklik, işletmelerin gereksinim duydukları esnekliğin sağlanması bakımından bir ödemeler sisteminin kurulmasını gerekli kılmaktadır.

Sayısal ve fonksiyonel esnekliğin uygulanmasını destekleyen ücret esnekliği ile, liyakat, beceri ve verim üstünlüğü ödüllendirilmektedir<sup>32</sup>. Esneklik konusunun uzmanları Atkinson/Meager'e göre, ücret esnekliği ile, çalışanların başarıları ödüllendirilerek, hem onların verimli çalışmaları teşvik edilmiş, hem de üretim artırılmış olur. Diğer yandan, talep ve üretimde öngörülemeyen değişikliklerden kaynaklanacak sakıncalardan ve işçi çıkarılmasından korunulmuş olunur<sup>33</sup>.

İngiliz Sanayi Konferasyonu (CBI) tarafından 1999 yılında yapılan "Çalışan Bir Avrupa Yaratılması" başlıklı bir araştırmada; ücretlerin belirlenmesinde esnekliğin, belli bazı şirketlerin rekabet gücünü, düşük enflasyon ile uyumlu istihdam düzeyini ve yaş, nitelik veya bölgeye göre belirlenmiş işgücü piyasasının alt kademelerindeki istihdam oranlarını çok fazla etkilediği vurgulanmış ve ücret esnekliğinin makro ve mikro olmak üzere iki yönünün ayırt edilmesi gerekliliği belirtilmiştir. Makro düzey ücret esnekliği, basit bir tanımlamayla, ücretlerin genel ekonomik şartlara ve konjonktürel dalgalanmalara uyum sağlayabilmesidir.

Makro esneklik, makro-ekonomik talep hareketini, enflasyonist etkide bulunmadan artırabilir ve sektörlerin devlasyon olmadan rekabetlerini sürdürmelerini sağlar. Makro düzey ücret esnekliği, teorik olarak ya da ademi merkezi bir işgücü piyasasında şirket performansına bağlanarak, ya da daha çok merkezi bir işgücü piyasasında reel ücret artışlarının hükümet ve sosyal taraflarca koordinasyonu yoluyla gerçekleştirilebilir. Ekonomide yapısal değişiklik, ademi merkezi yolu, ileride daha geçerli olacak bir yol haline getirebilir<sup>34</sup>.

Mikro düzey ücret esnekliği ya da işletme bazında ücret esnekliği, düşük ve yüksek nitelikli işçilerin ekonomik değerini yansıtabilmesi açısından belli işçi kategorilerindeki ücretleri değiştiren esneklik derecesidir. Mikro esneklik, bireysel ücretlerin yaş, nitelik ve bölgelere göre işgücü talebini ve çeşitli işgücü kategorilerinin değerini yansıtması demektir. Mikro düzeyde ücret esnekliğinin olmaması halinde ücretler, işgücü piyasasının alt kademelerindekilerinin istihdamı için çok yüksek kalabilir. Bu durum özellikle düşük nitelikli gruplar için önem arz edebilir. Çünkü asgari ücretin çok yüksek tespit edilmesi veya toplu pazarlıktaki sınırlamalar ya sermayenin işgücü yerine kullanılması ya da personel ile müşteri hizmeti düzeyleri arasında değiş/tokuşu öngören işgücünde azaltmaya gidilebilmesi gibi kararların alınması tehlikesini yaratır<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> A. Can Tuncay, "Çalışma Hayatında Esneklik", **Çalışma Hayatında 21. Yüzyılın Yeni Ufukları Semineri** (Marmaris, 8-12 Ekim 1995), MESS Yayın No: 222, Kasım 1995, s.42.

<sup>33</sup> Tuncay, "Çalışma Süreleri...", a.g.t., s.62.

<sup>34</sup> TİSK, **Avrupa'da Esneklik Uygulamaları**, a.g.e., s.19, 41.

<sup>35</sup> A.e., s.46.



Mikro düzey ücret esnekliği, istihdam artışında önemli bir rol oynayabilir. Bu esneklik türüne müdahale (düşük düzeyin üstünde bir asgari ücret veya toplu pazarlıkta kısıtlamalar yoluyla) işsizlik yaratabilir. Bu etkilerin derecesi tartışılmakta, ancak yapılan incelemeler bunların dikkate değer olduğunu göstermektedir. Örneğin Fransa ve İspanya'da yüksek asgari ücretler gençlerin istihdamını olumsuz etkilemiştir<sup>36</sup>.

### 1.2.5. İstihdamın Dışsallaştırılması

Uzaklaştırma stratejileri adı da verilen bu esneklik türü, esneklik türleri içinde oldukça farklıdır. Dışsallaştırma, işletmedeki bazı işlerin asıl işverence yapılmayıp, alt işverenlik gibi başka kişi ya da kuruluşlarca gerçekleştirilmesidir. İşverenler birçok nedenle, işlerinin bir bölümünü başka işverenlere yaptırma yoluna gitmektedirler. Bunların başında, ekonomik ve teknolojik gelişmeye bağlı olarak ortaya çıkan iş bölümü ve uzmanlaşma, özellikle dikey uzmanlaşma gereği ile ekonomik nedenler gelmektedir. İşverenler, kaliteli ve rekabetçi maliyetlerle üretim yapabilmek ve konjontürel dalgalanmalar ile talep değişikliklerine uyum sağlayabilmek için sayısal ya da fonksiyonel esnekliğe gitmektedirler. Ancak bazı işletmeler, bu iki esneklik türü yerine, bazı işleri alt işverene vermek suretiyle daha düşük maliyetleri gerçekleştirmeyi istemektedirler. Böylece, bir taraftan rekabet gücü yük-

sek ve uzman olanların bu işleri yapmaları ile, maliyetler azalmakta, diğer taraftan da işletmenin ilgi alanlarını belirli noktalarda yoğunlaştırması, dolayısıyla kaynak israfının önlenmesi söz konusu olmaktadır.

İstihdamın dışsallaştırılması yolu ile, işletmedeki bazı işler eser sözleşmesi (ya da başka bir sözleşme) ile bir başka işveren (alt işverene) devredilmekte ve başka işçilerle yapılmaktadır. Böylece işletme, İş Hukukunun koruyucu etkisinden bir ölçüde uzaklaşmış olarak işin yönetiminde daha serbest, maliyetlerde de tasarruf elde etmiş olmaktadır. Ayrıca işletmeler başka uzmanlık alanlarına giren işleri başka firmalara bıraktıkları için gereksiz ücret ödeme, masraf yapma ve kendileri yabancı işi yapma risklerinden de kurtulmuş olmaktadır<sup>37</sup>.

Esneklik türleri kapsamında değinilmesi gereken bir türü vardır ki, o da coğrafi esnekliktir. Özellikle AB'nde önemli olan coğrafi esneklik, kişilerin bölgesel ve AB üyesi ülkeler arasında serbestçe dolaşmalarını sağlamaktadır. Coğrafi mobilite, arz ve talepteki değişikliklere işgücü piyasasının uyumunu kolaylaştırır ve bölgesel nitelik eksikliklerini ve işsizliği hafifletir. İstihdam artışı için ancak işçilerin vasıf ihtiyacı veya eksikliği olan alanlara kayması halinde önem taşıyan bu esneklik türü, özellikle bölgesel işsizlik oranlarının azaltılması açısından önem taşır<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> A.e., s.19.

<sup>37</sup> Tuncay, "Çalışma Süreleri...", a.g.t., s.62.

<sup>38</sup> TİSK, **Avrupa'da Esneklik Uygulamaları**, a.g.e., s.18, 21.

### 1.3. Güvence Kavramı ve Türleri

#### 1.3.1. Güvence Kavramı

Esneklik, işverenlerle çalışanların istekleri arasında bir denge oluşturulmasını ve bunun sonucu esneklik-güvence dengesi çözümlerinin ortaya çıkmasını gerektirmektedir. Zira, esneklik de bazı kurallara tabi olmalıdır. Örneğin esnek çalışanlar sosyal anlamda korunmalıdırlar, tam zamanlı çalışanlarla eşit muameleye tabi tutulmalıdırlar.

Esnekliğe destek sağlanabilmesi için çalışanların güvenceye gereksinimi bulunmaktadır. Esnekliğin güvenceli olması yaklaşımında güvence; bireylerin, çalışma hayatları süresince ilerlemelerini sağlayacak becerilerle donatılması ve bu kişilerin yeni iş olanakları bulmalarının sağlanmasıyla ilgilidir. Bu anlamda güvence, bireylerin iş hayatları boyunca insanca yaşayabilecekleri bir gelir düzeyini garanti altına alma amacını taşımaktadır. Ayrıca, vasıfsız ya da yaşlı çalışanlar başta olmak üzere tüm çalışanlara eğitim fırsatları sağlanmasını içermektedir.

Avrupa İstihdam Çalışma Grubu, güvenceyi "İnsanların işgücü piyasalarında kalabilmek ve yukarı doğru hareket edebilme yeteneğini sağlamak ve korumak" olarak tanımlamaktadır. Bu nedenle, güvence, iş güvencesinin ilerisinde bir anlama sahiptir. İş güvencesi, bir işte, aynı işverene bağlı olarak çalışmanın garanti altına alınmasıdır. Güvence, iş güven-

cesi yanı sıra, insana yakışır ücret, yaşam boyu öğrenmeye erişim, iyi çalışma koşulları, adil olmayan işten çıkarmalara ve ayrımcılığa karşı koruma, işten olma halinde destek ve iş değiştirirken kazanılmış sosyal hakların aktarılması hakları ile de ilgidir. Daha geniş kapsamlı bir tanım OECD'ye ait olup, bu tanım; "Bireyin iş güvencesi ve iş-yaşam dengesi gereksinimi dahil, diğer toplumsal hedefler ile iş stratejilerinin birleştirilmesi" biçimindedir<sup>39</sup>.

#### 1.3.2. Güvence Türleri

Esnek işgücü piyasalarının az değil, farklı biçimlerde de olabilecek daha çok güvenceye ihtiyacı vardır ve güvenceli işgücü piyasaları belirli esneklik türleri olmaksızın sürdürülemez.

Wilthagen'e göre güvencenin; iş güvencesi, istihdam güvencesi, gelir güvencesi ve kombinasyon güvencesi olmak üzere dört tipi bulunmaktadır. İş güvencesi, işin korunmasını, aynı işte kalabilme güvencesini ifade etmektedir. Geniş kapsamlı bir tanımlamaya göre, iş sözleşmesinin geçerli bir sebebe dayanmaksızın işverence feshine karşı işçinin korunması, yani, işverenin fesih hakkının sınırlandırılmasıdır<sup>40</sup>. İş güvencesi ile amaçlanan, işçinin iş ilişkisinin devamlılığının ve ailesinin geçim kaynağını oluşturan gelirinde (ücretinde) sürekliliğin sağlanmasıdır. İşçiye böyle bir güvence sağlanması işçi ile işveren arasındaki iş ilişkisinin her ne olursa olsun sürdü-

<sup>39</sup> Pennings ve Süral, a.g.e., ss.123-124.

<sup>40</sup> TİSK, **İş Kanunu Tasarısı ve AB Uygulamaları**, TİSK Yayını, Ankara, 2003, s.79.

rülmesi anlamını taşımamaktadır. İş güvencesi ile sağlanmak istenen, işçinin sahip olduğu işi koruyabilmesi ve işine keyfi olarak son verilmesi olanağının kaldırılmasıdır veya en azından belirli koşullar altında bu olanağın kaldırılmasıdır<sup>41</sup>.

Biagi, geçmişte iş güvencesine daha çok fesih ihbarı ya da işten çıkarmanın gerekçesi açısından yaklaşıldığını belirtirken, yeni tarz güvenceyi, çalışanlara işgücü piyasasında başarılı bir şekilde rekabet etme olanağı veren önceden düşünülmüş önlemler olarak tanımlamaktadır. Biagi'ye göre, bu anlamda işçiler için en iyi iş güvencesi biçimi, kendilerini iş hayatlarında geliştirecek uygun yetkinlikler elde etmektir. Bu yaklaşımda iş güvencesi, uygun yetkinliklere sahip olma anlamına gelmektedir<sup>42</sup>. Bu güvence türünü, yetkinlik güvencesi olarak adlandırmak mümkündür.

İstihdam güvencesi, iş güvencesini de içine alan daha yüksek düzeyde bir koruma anlamına gelmektedir. İstihdam edilebilirlik güvencesi anlamına da gelen istihdam güvencesi, tek bir işverene bağlı olmaya gerek kalmaksızın çalışmanın sürdürülebilmesi olarak tanımlanmaktadır. Gelir güvencesi, işsizlik başta olmak üzere hastalık, kaza vb. riskli durumlara karşı işsizlik sigortası, sağlık sigortası, iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası vb. sosyal sigorta kolları aracılığıyla gelirin korunmasıdır. Kombinasyon güvencesi ise, güvence boyutunda en ileri aşamayı temsil

etmektedir ve çalışanın özel ve sosyal aktiviteleriyle işinin bütünleştirilmesi, bir başka ifadeyle, iş-özel yaşam dengesinin sağlanmasıdır.

Auer, güvenceyi, iş güvencesi, istihdam güvencesi ve işgücü piyasası güvencesi olmak üzere üç başlık altında toplamaktadır. Auer, farklı olarak, iş güvencesinin istihdam güvencesine, dönüştüğünü, istihdam güvencesinin ise hızlı bir biçimde işgücü piyasalarının güvencesine doğru evrilmekte olduğunu savunmaktadır. Auer'e göre olması gereken, işgücü piyasası güvencesidir. Zira, iyi işleyen, güvenli ve rekabetçi işgücü piyasaları, sürdürülebilir kalkınmanın ve refahın vazgeçilmez ön koşuludur. Geleceğin çalışma dünyasına ilişkin öngörülerde de, bu tür işgücü piyasalarına sahip toplumlar damgasını vuracaktır.

Auer'in iş güvencesi kavramından kastettiği, işin ya da görevin korunması, yani aynı işte kalabilme güvencesidir. Doğası gereği, bu güvence tek bir işverenle sağlanmaktadır. İş güvencesinin ikinci ileri aşaması olan istihdam güvencesi, işin ya da görevin korunmasıdır, ancak bunun aynı işverenle olması gerekmemektedir. Üçüncü ve son aşama olan işgücü piyasası güvencesinde ise, işin korunması, işgücü piyasası politikaları ve sosyal haklar birlikte devreye girmektedir. Bu aşama, bir anlamda esneklik-güvence denge noktası olarak da ifade edilebilir<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Demircioğlu Murat, **Yargıtay Kararları Işığında Sorularla 4857 Sayılı İş Kanunu**, İTO Yayını, İstanbul, 2007, s.132.

<sup>42</sup> Marco Biagi (Ed. by), **İş Yaratma ve İş Hukuku, Korumadan Öngörülü Eyleme**, Çev. Zülfü Dicleli, Ahmet Kardam, MESS Yayın No:405, İstanbul, 2003, s.22.

<sup>43</sup> Auer, a.g.e., p.5.

## İş Güvencesinden İşgücü Piyasası Güvencesine Geçiş

### İş Güvencesi 1)

### İstihdam Güvencesi 2)

### İşgücü Piyasası Güvencesi 3)

- 1) İşin ya da görevin korunması (aynı işte kalabilme güvencesi)
- 2) İşin ya da görevin korunması (istihdam edilebilirlik güvencesi), aynı işverenle olması gerekmez.
- 3) İşin korunması+işgücü piyasası politikaları+sosyal haklar

Kaynak: Auer, p.5.

OECD, güvenceyi; iş güvencesi, istihdam güvencesi, sosyal güvenlik ve bütünleştirilmiş güvence olmak üzere dörde ayırmaktadır. Yukarıda sözü geçen gelir güvencesi, OECD'nin tanımlamasına göre sosyal güvenliktir. OECD'ye göre sosyal güvenlik; çeşitli risklerle karşılaşan insanlara işsizlik sigortası, sağlık sigortası gibi sosyal sigorta kollarının yanında çeşitli vergi avantajlarının da sağlanması, çalışma hayatı boyunca kişilerin meslek hastalıkları/iş kazalarından korunması ve kişilere çalışamaz duruma geldiklerinde bir gelir güvencesi sağlanmasıdır. Kombinasyon güvencesi de "Bütünleştirilmiş güvence" ye karşılık gelmektedir. OECD bütünleştirilmiş güvenceyi; ücretli çalışma ile diğer sosyal sorumlulukların ve zorunlulukların bir arada ilerletilebilmesi olarak tanımlamaktadır. İş ve özel hayat arasındaki denge, iş ve aile hayatı arasındaki denge, yarı zamanlı emeklilik, esnek çalışma saatleri ve izin imkânları bu güvencenin konusunu oluşturmaktadır.

### 1.4. Esneklik-Güvence Dengesi Kavramı ve Bileşenleri

#### 1.4.1. Esneklik-Güvence Dengesi Kavramı

Esnekseniz, çalışanlarınızı, iş hayatları boyunca

ca ilerlemelerini sağlayacak becerilerle donatabilir, rekabet gücünüzü geliştirebilir ve işgücü piyasalarında sahip olduğunuz potansiyel başarıyı görebilirsiniz. Bu, riskin taraflar arasında paylaşımı sonucunu getirmektedir. Eğer tüm riski işverenlerin omuzlarına yüklerseniz yatırım yapmazlar, istihdamdan uzaklaşırlar. Tüm yükü çalışanların sırtına yüklediğinizde ise çalışamayacaklardır. İşte esneklik-güvence dengesi, hem işçilerin, hem de işverenlerin, hatta istihdamdan işsizliğe giren kişilerin çıkarları arasında uzlaşma ve denge potansiyeline dikkati çekmektedir. Tarafların çıkarları ve konumlarının farklı olması nedeniyle, bu çifte gereklilik arasındaki dengeyi sağlamak o kadar kolay değildir.

"Esneklik" ile "Güvence" birbirini dışlayan değil, aksine birbirlerini tamamlayan, destekleyen kavramlardır. İşletmelerin rekabet gücünün artırılması ve istihdam sorunlarının hafifletilmesi bu dengenin iki ögesidir.

Esneklik-güvence dengesi, "esneklik" ve "güvence"yi dengeleyen bir kavramdır. Esneklik-güvence dengesi kavramının ilk geniş kapsamlı ve açıklayıcı tanımı Wilthagen tarafından yapılmıştır. Wilthagen, esneklik-güvence dengesini; "Eş zamanlı ve belirli bir koordi-

nasyon içinde bir yandan, işgücü piyasalarında, iş organizasyonlarında ve çalışma ilişkilerinde esnekliği güçlendirmeyi, diğer taraftan, özellikle işgücü piyasasındaki dezavantajlı grupların güvenliğini -istihdam ve sosyal güvenliğini- arttırmayı amaçlayan bir politika stratejisi" olarak tanımlamıştır<sup>44</sup>.

Daha kapsamlı bir tanım şöyledir: "Esneklik-güvence dengesi; bir taraftan, işgücü piyasasındaki dezavantajlı kişilerin işgücü piyasasına katılımlarını ve kariyerlerini geliştirecek, toplumsal dışlanmayı önleyecek olan iş, istihdam, gelir ve kombinasyon güvencesini, diğer taraftan da, işletmelerin değişen koşullara zamanında ve yeterli uyumunu sağlayan, rekabet gücü ve üretkenliği koruyan, daha da geliştiren sayısal (iç ve dış), fonksiyonel ve ücret esnekliğine sahip olma derecesidir<sup>45</sup>.

Esneklik-güvence dengesi; işletmelerin ve çalışanların değişen ekonomik koşullarla başa çıkabilmesine olanak tanımak amacıyla sözleşmeye dayalı düzenlemelerde esneklik sağlanması ile, çalışanların işlerinde kalabilme ve yeterli bir gelir güvencesiyle yeni bir iş bulabilme güvencesinin sağlanmasını birleştiren, kapsamlı bir işgücü piyasası yaklaşımıdır<sup>46</sup>. Bu yaklaşım, daha çok ve daha iyi iş olanakları yaratmak için esnek iş sözleşmeleri ve iş-

ler arasında güvenli geçişler arasındaki doğru dengeyi yakalamakla ilgilidir. Amaç, esneklik ve güvencenin birbirine uzlaşmaz, zıt kavramlar değil, aksine birbirini tamamlayan, bağlı kavramlar olarak görülmesini sağlamaktır.

Esneklik-güvence dengesi, çifte çıkmaz olarak da değerlendirilebilmektedir. Esneklik ile güvence arasında bir denge kurmaya çalışan politika stratejileri esneklik-güvence dengesi stratejileri olarak tanımlanmaktadır. Bir başka ifadeyle, esneklik-güvence dengesi stratejileri, esneklik ve güvence dereceleri ve biçimleri arasında pazarlık sonucu bir denge durumudur. Bu dengenin temel mesajı, modern işgücü piyasalarında esneklik ve aynı zamanda güvence kavramları üzerinden açıklanırken, güvencenin de aynı zamanda esneklik üzerinden açıklanmasıdır. Zira, bu iki kavram birbirini dışlamamakta, aksine madalyonun iki yüzü gibi ve karşılıklı ön koşullar olarak görülmelidir. Dolayısıyla, esnek işgücü piyasalarının daha az güvence değil, aksine daha fazlasına gereksinim duyduğunu ve güvenceli iş piyasalarının da belli esneklikler olmaksızın elde edilemeyeceği söylenebilir<sup>47</sup>.

Sendikalar açısından esneklik-güvence dengesi, esnek işgücü için, saf ve bilinen esnekleşmeye alternatif bir sosyal koruma önleimidir<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> Ton Wilthagen, Frank Tros, "The Concept of 'Flexicurity': A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets", **ETUI Transfer**, Vol:10, No:2, Summer 2004, p.169.

<sup>45</sup> A.m., p.170.

<sup>46</sup> Charles Dannreuther, "İstihdam ve Etkin İşgücü Pazarı Politikaları", İngiltere Büyükelçiliği tarafından düzenlenen **Lizbon Stratejisi'nin Yaygınlaştırılmasına Yönelik Kurumlararası İşbirliği ve Eğitim Projesi -İstihdam- Semineri** (Ankara, 13 Mart 2007), s.2.

<sup>47</sup> Pennings ve Süral, a.g.e., s.122.

<sup>48</sup> Andranik Tangian, "Monitoring Flexicurity Policies in Europe From Three Different Viewpoints", **First Meeting of Flexicurity Research Network**, Copenhagen, June 8-9, 2006, p.11.

Esneklik-güvence dengesi, işgücü piyasasında sürekli istihdam edilenler olarak kabul edilen "içeridekiler" ile kayıt dışı ve kesintili olarak istihdam edilenler ile işsizlerden oluşan "dışarıdakiler" arasındaki mesafenin, daha doğru bir ifadeyle eşitsizliğin azaltılması anlamına da gelmektedir. İçeridekiler, bir işten diğerine geçiş süreçlerine hazırlıklı olmak ve bu geçişler boyunca korunmak için desteğe ihtiyaç duyarlar. İşsizler de dahil, çoğunluğu gençler, kadınlar, kayıt dışı çalışanlar ve göçmenlerden oluşan dışarıdakiler ise, istihdama kolayca katılabilmek için bazı giriş noktalarına, istikrarlı iş sözleşmelerinin yapılabilmesi için gerekli olan süreci başlatabilmek için de sıçrama basamaklarına ihtiyaç duymaktadırlar<sup>49</sup>. İşte, esneklik-güvence dengesi, içeridekiler ve dışarıdakiler arasındaki bu eşitsizliğin giderilmesi ve çelişen çıkarların bağdaştırılması, dengelenmesi olarak da açıklanabilir. Dışarıdakiler açısından eşitsizliğin giderilmesi, bu kesimler için istihdam güvencesi ve sosyal güvenlik haklarının güçlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir.

İşletmeler açısından esneklik-güvence dengesi, sadece bir işletmeden ötekine olan işgücü hareketleriyle ilgilenmez. İşletmenin organizasyon biçimi de, en az işgücünün hareketliliği kadar önemlidir. Modern, iyi organize edilmiş işletmeler, üretim teknikleri ve işgücü yeterliliklerinin geliştirilmesi konusunda daha şanslılardır. Bu durum, onları ekonomik olarak güçlü kılarken, aynı zamanda çalışma ko-

şullarının iyileşmesini sağlar, iş kalitesini artırır. Yüksek performanslı iş organizasyonları, yatay hiyerarşik yapı, çalışanların karar alma süreçlerinde daha çok rol almaları, esnek iş süreleri ve daha zengin iş içeriği gibi özelliklerle karakterize edilebilir<sup>50</sup>.

İşçilerin ve işverenlerin, esneklik-güvence dengesine ilişkin yaklaşım ve ilgileri farklıdır. Herşeyden önce, konular ve temsil edilen çıkarlar farklıdır. İşçiler, bir dereceye kadar, istikrar ve güvenceye, işverenler ise esnekliğe ihtiyaç duyarlar. Esneklik-güvence ilişkisinin özünde de, bu farklılıklar arasında denge sağlanması vardır.

İşçiler ve işverenler açısından esneklik ve güvence boyutlarında öne çıkan hususlar ve avantajlar aşağıda belirtilmektedir.

### **Esneklik**

#### **İşçiler:**

Daha çok iş imkanı yaratılması.

Ek gelir için kısmi süreli ve geçici çalışma imkanı.

İş-aile yaşamının bağdaştırılması.

#### **İşverenler:**

İşgücünün yeterlilik ve yetkinliklerin, işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre güncelleştirilmesi.

Hızla değişen taleplere cevap vererek pazar pozisyonunun gelişmesi.

<sup>49</sup> EC, **Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs Through Flexibility and Security**, Belgium, July 2007, p.20.

<sup>50</sup> A.e., p.11.

## Güvence

### İşçiler:

İş güvencesinin sağlanması (aynı işte kalabilme güvencesi).

İstihdam edilebilir olma özelliğinin geliştirilmesi ve istihdam edilebilirliğin korunması (aynı işverenle olması gerekmez).

Kazanılmış haklarda sürekliliğin sağlanması.

### İşverenler:

Sürdürülebilir büyüme ve istihdam artışı için rekabet gücünün artırılması.

Vasıflı işgücüne erişim.

Çalışanların sadakat duygusunun geliştirilmesi<sup>51</sup>.

### 1.4.2. Koşulları

Esneklik ile güvenceyi doğru bir biçimde birleştirebilmek için olmaz olmaz niteliğinde iki koşul vardır; sosyal diyalog ile objektif ve kaliteli araştırma ve veri sistemi.

Esneklik-güvence dengesi ile yapılan, esasında, esneklik ve güvencenin birleştirilmesidir. Bir başka ifadeyle, farklı çıkarların dengelenmesidir. Bunu yapabilmek en önce esneklik ve güvenceden ne anladığımıza bağlıdır. Bu iki farklı duruş arasında orta yol sağlanması o kadar kolay değildir. Katılımcı işgücü piyasası kurumları, işbirliğine dayalı endüstri ilişkileri ve toplu pazarlık, makro ekonomik politikalar ve sanayi politikaları ile işgücü piyasası politikaları arasında uyum sağlanarak tut-

turulacaktır. Ne var ki, güvence ile esneklik arasında kesin bir denge, genel politika açıklamalarıyla tutturulamaz. Bu dengeyi sonuçta belirleyecek olan makro ekonomik ve endüstriyel politikalarla işgücü piyasası politikaları arasında belirli bir andaki karşılıklı ilişki ve politikalar çerçevesinde sosyal tarafların yaklaşım ve tutumları olacaktır<sup>52</sup>.

Esneklik-güvence dengesi, istihdam artışının sağlanmasında ve rekabet gereklerine uyum sağlanmasında önemli açılımlar sunmaktadır. Esneklik-güvence dengesi, çalışanların ve işletmelerin, teknolojik gelişmeler ve küreselleşmenin getirdiği değişikliklerden yararlanabilmelerini ve toplumsal değişime hızla ayak uydurabilmelerini amaçlayan kapsamlı bir politik stratejidir. Bu politik strateji, işgücü piyasasının esneklik ve güvence boyutlarını, farklı kurumlar arasındaki bütünleşme ve sinerjiyi eş zamanlı olarak keşfederek geliştirmeyi amaçlar ve reform düzeyinde değişiklikler gerektirir. Ancak, bu tip reformlar genellikle dağılımsal etkilere sahiptir, reform hareketinin başarılı olabilmesi için güven, geniş çapta görüş ve anlayış birliği sağlanması gerekir. Esasında, esneklik-güvence dengesi, işveren ile işçi arasında evlilik gibi ortak bir projedir. Projenin başarısı için tarafların birbirlerine güvenmeleri ve hareketleri kritik önem taşımaktadır. İşçi ve işverenler arasında ortak çıkarların ve konuların bulunması, ancak sosyal diyalog aracılığıyla mümkündür.

<sup>51</sup> Annemarie Muntz, **AB Deneyimi Işığında Özel İstihdam Büroları Aracılığıyla Dönemsel Çalışma**, TİSK Sosyal Politika Gündemi Toplantıları-11, TİSK İşveren Dergisi Özel Eki (Ekim 2007), s.15, 25; Naci Gündoğan, **İşgücü Piyasasında Esneklik-Güvence Dengesi: Danimarka Modeli**, **Çimento İşveren**, C.21, S.3, Mayıs 2007, s.24.

<sup>52</sup> Biagi, a.g.e., s.339.

Sosyal diyalog, sosyal taraflara güven ve açıklık getirir. Özellikle esnekliğin, sosyal taraflar arasında ciddi anlaşmazlık konusu olduğu ülkelerde sosyal diyalogun önemi tartışma götürmez.

Sosyal diyalog, hem esneklik-güvence dengesi seçeneklerinin oluşturulması, hem de benimsenen seçeneğin, politik ve toplumsal açıdan uygulanabilmesini de kolaylaştırmaktadır. Bu yüzden, eşgüdüm, konsültasyon ve müzakere geleneği ve platformundan yoksun ülkeler, sektörler ve şirketler iyi dengelenmiş esneklik-güvence dengeleri üretmede dezavantajlı konuma düşmektedir<sup>53</sup>.

AB'ndeki uygulamalardan da, sosyal tarafların tutum ve rolleri açısından öğrenebilecek çok şey vardır. AB'nde, sosyal taraflar, hem düzenleyici ayakta, hem de politik ayakta birlikte varlık ve etkinlik göstermektedirler. Söz konusu varlık ve etkinliğin düzeyi, ülkelere göre farklılaşmaktadır (Tablo 3). Zira her ülkenin endüstri ilişkileri ve kamu sosyal güvenlik sistemlerinin kompozisyonu farklıdır. Bu bağlamda, sosyal diyalog çok yüksek düzeyde bir öznelik gösterebilmektedir. Sosyal diyalog, farklı çıkarların dengelenmesi açısından çok önemli olmakla birlikte, her zaman politik sonuçları garanti etmeyebilir.

**Tablo 3: Esneklik-Güvence Dengesinde Sosyal Tarafların Rollerinin Analizi**

		Düzenleyici Boyut			
		Yüksek		Düşük	
		Tek Taraflı		Tek Taraflı	
		Yüksek	Düşük	Yüksek	Düşük
<b>Politik Boyut</b>	Yüksek	İrlanda, Lüksemburg, Portekiz, İsveç	Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, İtalya, Hollanda, Norveç, Slovakya	Bulgaristan, Malta	Estonya, Macaristan, Litvanya, Romanya, Slovenya
	Düşük	Almanya		İngiltere	Kıbrıs Rum Kesimi, Çek Cumhuriyeti, Yunanistan, Letonya, Polonya

Kaynak: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Flexicurity and Industrial Relations, Dublin, 2008, p.9.

<sup>53</sup> Pennings ve Süral, a.g.e., s.142.



Esneklik-güvence dengesi, bütünselci yapı-sından dolayı çözümlenmesi zor bir kavramdır. Gerek esneklik, gerekse güvence boyutlarında, objektif, kapsamlı ve düzenli bir bilgi sisteminin oluşturulması ve analizi gerekmektedir. Böyle bir altyapı, hem sorunun duygusal bazda ele alınmasını engeller, hem de sosyal diyaloga hizmet eder. Objektif ve kaliteli araştırma ve veri altyapısına sahip olmak da tek başına yetmemektedir. Bunların analizi de en az veri ve bilgi sisteminin oluşturulması kadar önemlidir. Araştırma ve veri sistemi ve analizi, kombinasyon seçeneklerinin yönünün belirlenmesi açısından da son derece önem arz etmektedir.

## 1.5. Esneklik-Güvence Dengesi Göstergeleri

### 1.5.1. Esneklik-Güvence Dengesi Endeksi

Esneklik ve güvencenin çok sayıda göstergesi vardır. Güvence boyunda en önemli gösterge, iş güvencesi mevzuatının katılığıdır. Bu katılığın derecelerini belirten birçok gösterge vardır; belirsiz süreli iş sözleşmeleri için işten çıkarmaların zorluğu, bireysel işten çıkarmalarda ihbar ve kıdem tazminatları ile işten çıkarmada izlenmesi gereken usuller; belirli süreli iş sözleşmeleri için ise bu akitlerin yapılmasını düzenleyen kuralların sıklığı ve dönemsel çalışmaya ilişkin düzenlemelerin katılığı vb<sup>54</sup>. Esneklik boyutunda, esnek istihdamla ilişkin politikaların çoğunlukla iş sözleş-

melerinin süresinin belirli hale dönüştürülmesi biçiminde gerçekleşmesi nedeniyle, belirli süreli iş sözleşmeleri, önemli bir esneklik ölçütü olarak kabul edilebilir.

Esneklik-güvence dengesine yönelik endeks oluşturma çalışmalarında ilk çalışma Tangian'a aittir. Norm güvencesi, tam güvence ve esneklik-güvence dengesi olmak üzere üç güvence düzeyini benimseyen Tangian, esneklik-güvence dengesini, esnek istihdamla sınırlandırmıştır. Tangian'a göre, esneklik güvence dengesi; tipik olanın dışında, yani sürekli ve tam zamanlı istihdam edilenlerin dışında istihdam edilenlerin istihdamı ve sosyal güvenliğidir<sup>55</sup>.

Bu tanım çerçevesinde, Tangian, kendi tahminleri ve OECD verilerini güvencenin farklı özelliklerini ve düzeylerini değerlendirmek için kullanmıştır. Tangian'ın ekonometrik analizi sonucunda, İsveç, en yüksek esneklik-güvence dengesine, en yüksek tam güvenceye ve en yüksek norm güvencesine sahip ülke olarak konumlandırılmıştır. Hollanda, esneklik-güvence dengesi ve tam güvencesi bakımından ikinci sırada yer alırken, norm güvencesinde üçüncü sıradadır. Esneklik-güvence dengesinde üçüncü, dördüncü ve beşinci sıra Norveç, Finlandiya ve İsviçre'ye aittir. Tipik esneklik-güvence dengesi ülkesi olarak kabul edilen Danimarka, gerek esneklik-güvence dengesi, gerekse tam gü-

<sup>54</sup> TİSK, **Avrupa İşgücü Piyasalarının Karşı Karşıya Bulunduğu Temel Zorluklar: Avrupa Sosyal Ortaklarının Müşterek Analizi**, TİSK Yayın No: 290, Ankara, Mart 2008, s.36.

<sup>55</sup> Andranik S. Tangian, **Defining the Flexicurity Indeks in Application to European Countries**, Discussions Paper No:122, Duesseldorf, April 2004, p.12.

**Tablo 4: Tangian Esneklik-Güvence Dengesi Sıralaması  
(Norm Güvencesi, Tam Güvence, Esneklik Güvence Dengesi 1990/2003)**

		1990	2003	Sıralama
Almanya	(NG)	66.5	67.2	6
	(TG)	61.3		7
	(EGD)	49.5		8
Avusturya	(NG)	65.4	65.4	10
	(TG)			9
	(EGD)			10
Belçika	(NG)	68.0	68.0	5
	(TG)	60.5	61.3	5
	(EGD)	43.0	50.1	7
İsviçre	(NG)	64.6	64.6	12
	(TG)		57.4	10
	(EGD)		50.3	5
Çek Cumhuriyeti	(NG)	55.9	55.9	14
	(TG)		48.9	13
	(EGD)		29.6	15
Danimarka	(NG)	66.2	66.2	8
	(TG)	61.1	60.7	6
	(EGD)	53.2	50.1	6
İspanya	(NG)	61.6	52.6	15
	(TG)	49.7	46.6	15
	(EGD)	36.2	39.5	11
Finlandiya	(NG)		64.5	11
	(TG)		59.9	8
	(EGD)		51.5	4
Fransa	(NG)	60.3	60.3	13
	(TG)	54.2	55.8	11
	(EGD)	40.4	46.9	9

İtalya				
	(NG)	76.1	76.1	2
	(TG)	61.3	61.4	4
	(EGD)	28.2	35.6	12
Hollanda				
	(NG)	75.3	75.3	3
	(TG)	69.2		2
	(EGD)	60.6		2
Norveç				
	(NG)	68.6	68.6	4
	(TG)		65.4	3
	(EGD)		60.1	3
Polonya				
	(NG)	66.2	66.2	7
	(TG)		54.2	12
	(EGD)		36.5	13
Portekiz				
	(NG)	69.0	65.5	9
	(TG)	51.6	49.0	14
	(EGD)	27.5	27.9	16
İsveç				
	(NG)	82.8	82.8	1
	(TG)		76.2	1
	(EGD)		65.5	1
İngiltere				
	(NG)	46.8	46.8	16
	(TG)	42.0	42.0	16
	(EGD)	32.9	34.0	14

NG: Norm Güvencesi, TG: Tam Güvence, EGD: Esneklik-Güvence Dengesi

Kaynak: Andranik S. Tangian, Defining the Flexicurity Indeks in Application to European Countries, Discussions Paper No:122, April 2004, p.16.

vence açısından 6. sırada değerlendirilmiştir. Bu durum, Danimarka'nın işten çıkarmalar konusunda düşük koruma oranlarına sahip olmasıyla açıklanmıştır. Portekiz, en düşük düzeyde esneklik-güvence dengesi kategorisinde tanımlanmıştır. Portekiz'i, Çek Cumhuriyeti ve İngiltere izlemiştir. İngiltere'nin ar-

dından gelen İspanya, aynı şekilde en düşük seviyede tam güvence kategorisindedir. İsveç, İtalya ve Hollanda, norm güvencesi bakımından en yüksek düzeyde yer almışlardır. İspanya ve İngiltere, en düşük norm güvencesine sahiptir. Portekiz, Polonya ve İtalya, tipik olanın dışındaki şekillerde istihdam edi-

lenler normal şekilde istihdam edilenlerle karşılaştırıldığında en düşük düzeyde konumlandırılmışlardır<sup>56</sup>.

### 1.5.2. OECD Göstergeleri

Esneklik-güvence dengesi konusundaki OECD yaklaşımı, 1994 yılında oluşturulan, 2004 ve 2006 yıllarında ayrıntılı bir taramadan geçirilerek revize edilen "OECD İstihdam Stratejisi"ne dayanmaktadır (2004: İstihdam Stratejisi Değerlendirmesi, 2006:İstihdam Stratejisi Yeniden Değerlendirmesi). OECD ülkelerinde işgücü piyasasındaki performansla iyileşme sağlamayı amaçlayan bu stratejiye göre, iş mevzuatının gereğinden katı olması, işgücünün hareketliliğini kısıtlar, ekonominin verimliliğini azaltır ve iş olanakları yaratılmasına engel olur. Bu anlamda, esneklik-güvence dengesi, çalışanlara yeterli koruma sağlamakla birlikte, işgücü piyasasına daha fazla dinamizm kazandıran yeni bir reform aracıdır. Bu yaklaşım, bir taraftan, işverenlerin işe alma ve işten çıkarma kararlarını kolaylaştırırken, diğer taraftan özellikle savunmasız olan ve çoğunlukla işten işsizliğe geçenlere etkin gelir desteği ve güçlü yeniden iş bulma hizmetleri sunar<sup>57</sup>.

Rekabetçi işgücü piyasalarının ve esnekliğin önemini vurgulayan OECD, makro ekonomik dengeler ile işgücü arz ve talep eden aktörle-

rin motivasyonları açısından ekonominin temel prensipleriyle uyumlu olmak koşuluyla, ülkelerin ekonomik yapılarına ve tercihlerine uygun birçok işgücü piyasası modeli rekabet gücünü sağlayabilir görülmektedir<sup>58</sup>.

OECD, 1999 yılında geliştirdiği, 2004 ve 2009 yıllarında revize ettiği ve İstihdamı Koruma Mevzuatı (Employment Protection Legislation, EPL 1999, 2004, 2009) olarak adlandırılan bir model aracılığıyla, 0-6 arasında derecelendirilen 18 gösterge üzerinden sosyal korumanın derecesini ölçmektedir (2009 versiyonunda gösterge sayısı 18'den 21'e çıkarılmıştır). Zira, OECD'ye göre, sosyal koruma artıkcı istihdam yaratmak da güçleşmektedir. OECD modeli aşağıda belirtilen üç alan temelinde sosyal korumayı derecelendirmektedir. Bunlar sırasıyla;

- Belirli süreli iş sözleşmeleri ve geçici istihdam düzenlemeleri,
- Belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalışanların işten çıkarılma süreci ve maliyeti ile
- Toplu işten çıkarmalardır<sup>59</sup>.

Tablo 6'da ülkelerin istihdamı koruma mevzuatlarının katılık derecesi 1 ve 2. versiyonlara göre sıralanmıştır. İstihdamı koruma mevzuatının katılığı açısından Türkiye, 2003 yılında Portekiz ile birlikte ilk sıradadır. 1990 yılında Türkiye, Portekiz ve Yunanistan'ın ardından üçüncü sırada geliyordu.

<sup>56</sup> A.e., p.13-14, 16.

<sup>57</sup> OECD, **Employment Outlook 2006: Boasting Jobs and Incomes**, OECD, Paris, June 2006, p.24, 97-98.

<sup>58</sup> Rauf Gönenç, **Rekabetçi Bir İşgücü Piyasasını Hukuk Düzeni İçinde Sağlamak: Sosyal Politika Gündemi Toplantıları-13**, TİSK İşveren Özel Eki (Mart 2008), s.14.

<sup>59</sup> OECD, **Employment Outlook 2004**, OECD, Paris, 2005, p.117; Süral, a.g.e., s.8.

OECD'nin 2009 yılında yayımlanan son revizyonunda da, Türkiye, 2008 yılında, istihdamı koruma mevzuatının katılığı açısından 3.46 ile puan ile ilk sıradadır. Türkiye'yi bu sefer 3.39 ile Lüksemburg, 3.23 ile Meksika izlemektedir. Portekiz, 2008 yılında, 7. sıraya gerilemiştir. Bu değişiklik, 2003 yılında, Portekiz'deki iş yasası reformundan kaynaklanmaktadır. 2009 yılında OECD, bazı seçilmiş ülkelere dair endeks değerlerine ver vermiştir (Tablo 5). Bu kapsamda, istihdamı koruma mevzuatının katılığı Çin'de 2.80 iken, Hindistan'da 2.63, Güney Afrika'da 1.35'dir<sup>60</sup>.

**Tablo 5: Seçilmiş Ülkelerde OECD İstihdamı Koruma Endeksi (İKE, 2008)**

	İKE
Brezilya	2.27
Şili	1.93
Çin	2.80
Estonya	2.39
Hindistan	2.63
Endonezya	3.02
İsrail	1.88
Rusya Federasyonu	1.80
Slovenya	2.76
Güney Afrika	1.35
<b>Türkiye</b>	<b>3.46</b>

Kaynak: OECD Legislation Collective Bargaining and Enforcement: Uptading the OECD Employment Protection Indicators, Social, Employment and Migration Working Paper No: 89, OECD, Paris, 2009, p.7, 11.

<sup>60</sup> OECD, **Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Uptading the OECD Legislation Employment Protection Indicators**, Social, Employment and Migration Working Paper No:89, OECD, Paris, 2009, p.7, 11.

Tablo 6: OECD İstihdamı Koruma Mevzuatının Katılığı Endeksi (Ver 1:1999, Ver 2: 2004)

	Belirsiz Süreli Çalışma			Belirli Süreli Çalışma			Toplu İşten Çıkmalar		Toplam İstihdamı Koruma Mevzuatı				
									Ver 1			Ver 2	
	1980	1990	2003	1980	1990	2003	1990	2003	1980	1990	2003	1990	2003
	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
ABD	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	2.9	2.9	0.2	0.2	0.2	0.7	0.7
Almanya	2.6	2.7	2.7	3.8	2.3	1.8	3.5	3.8	3.2	2.5	2.2	2.6	2.5
Avusturya	2.9	2.9	2.4	1.5	1.5	1.5	3.3	3.3	2.2	2.2	1.9	2.4	2.2
Belçika	1.7	1.7	1.7	4.6	2.6	2.6	4.1	4.1	3.2	2.2	2.2	2.5	2.5
Çek Cumhuriyeti	..	3.3	3.3	..	0.5	0.5	2.1	2.1	..	1.9	1.9	1.9	1.9
Danimarka	1.5	1.5	1.5	3.1	1.4	1.4	3.9	3.9	2.3	1.4	1.4	1.8	1.8
Finlandiya	2.8	2.3	2.2	1.9	1.9	1.9	2.6	2.6	2.3	2.1	2.0	2.2	2.1
Fransa	2.3	2.3	2.5	3.1	3.6	3.6	2.1	2.1	2.7	3.0	3.0	2.8	2.9
Hollanda	3.1	3.1	3.1	2.4	1.2	1.2	3.0	3.0	2.7	2.1	2.1	2.3	2.3
İngiltere	0.9	0.9	1.1	0.3	0.3	0.4	2.9	2.9	0.6	0.6	0.7	1.0	1.1
İspanya	3.9	2.6	2.6	3.8	3.3	3.5	3.1	3.1	3.8	2.9	3.1	3.0	3.1
İsveç	2.9	2.9	2.9	4.1	1.6	1.6	4.5	4.5	3.5	2.2	2.2	2.6	2.6
İsviçre	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	3.9	3.9	1.1	1.1	1.1	1.6	1.6
Macaristan	..	1.9	1.9	..	0.6	1.1	2.9	2.9	..	1.3	1.5	1.5	1.7
Norveç	2.3	2.3	2.3	3.5	3.1	2.9	2.9	2.9	2.9	2.7	2.6	2.7	2.6
Polonya	..	2.2	2.2	..	0.8	1.3	4.1	4.1	..	1.5	1.7	1.9	2.1
Portekiz	4.8	4.3	4.3	3.4	3.0	2.8	3.6	3.6	4.1	3.7	3.5	3.7	3.5
<b>Türkiye</b>	..	<b>2.6</b>	<b>2.6</b>	..	<b>4.9</b>	<b>4.9</b>	<b>1.6</b>	<b>2.4</b>	..	<b>3.8</b>	<b>3.7</b>	<b>3.4</b>	<b>3.5</b>
Yunanistan	2.5	2.3	2.4	4.8	4.8	3.3	3.3	3.3	3.6	3.5	2.8	3.5	2.9

Kaynak: OECD Employment Outlook 1999, OECD, Paris, 2000; OECD Employment Outlook 2004, OECD, Paris, 2005, p.117.

### 1.5.3. AB Göstergeleri

AİS kapsamında üye ülkelerdeki esneklik-güvence dengesini değerlendirmek için üç temel gösterge seçilmiştir. Bunlar sırasıyla;

- İşsizlikle istihdam arasında ve istihdam edilen sürede bir yıl içinde yapılan sözleşme tipi değişikliklerine göre geçiş sayısı (AİS, 4. anahtar gösterge)

- İstihdam edilen kişilerin yüzdesi olarak yarı zamanlı ve/veya belirli süreli sözleşmeler kapsamındaki toplam işçi sayısı ile, toplam serbest meslek sahipleri de dahil olmak üzere sözleşme ve çalışma düzenlemelerinin çeşitliliği (AİS, 15. anahtar gösterge).
- İşsizlik ve istihdam arasındaki geçişler ve sözleşme tipine göre işçiler arasındaki geçişler (AİS, 16. anahtar gösterge).

İlk gösterge için Eurostat ECHP (European Community Household Panel) verileri, ikinci gösterge için işgücü anketi verileri ve üçüncü gösterge için yine ECHP verileri kaynak olarak kullanılmaktadır<sup>61</sup>.

AB Komisyonu, esneklik-güvence arasında her düzeyde denge arayışında aşağıdaki dört unsurun birlikte olması gerektiğini vurgulamaktadır:

- Esnek ve güvenceli sözleşme düzenlemeleri ve modern iş organizasyonları.
- Kapsamlı yaşam boyu öğrenme politikaları.
- Etkili aktif işgücü piyasası politikaları.
- Modern sosyal güvenlik sistemleri<sup>62</sup>.

Bu dört bileşen temelinde esneklik-güvence dengesi göstergeleri Tablo 7'de gösterilmektedir. Dikkat edileceği üzere, AB Komisyonu'nun perspektifinde esneklik-güvence dengesi bütüncül bir yaklaşımla ele alınmakta ve iyi bir dengenin kurulabilmesi ve yönetilebilmesi için kapsamlı bir gösterge seti kullanılmaktadır.

<sup>61</sup> Pennings ve Süral, a.g.e., s.140.

<sup>62</sup> EC, **Towards Common Principles...**, a.g.e., pp.12-13.

**Tablo 7: Esneklik-Güvence Dengesi Göstergeleri**

**ESNEK VE GÜVENCELİ İŞ SÖZLEŞMELERİ**

İstihdamı koruma mevzuatı ver.2 (OECD, 2004)

Belirli süreli çalışanların toplam istihdam içindeki payı (% , 15-24 yaş)

Belirli süreli çalışanların toplam istihdam içindeki payı (% , 25-29 yaş)

Kısmi süreli çalışanların toplam istihdam içindeki payı (% , 15-24)

Kısmi süreli çalışanların toplam istihdam içindeki payı (% , 25-29)

15-24 yaş arası kısmi süreli çalışanların toplam istihdam içindeki payının eğitim durumuna göre dağılımı

25-29 yaş arası kısmi süreli çalışanların toplam istihdam içindeki payının eğitim durumuna göre dağılımı

15-24 yaş arası belirli süreli çalışanların toplam istihdam içindeki payının eğitim durumuna göre dağılımı

25-29 yaş arası belirli süreli çalışanların toplam istihdam içindeki payının eğitim durumuna göre dağılımı

**YAŞAM BOYU ÖĞRENME STRATEJİLERİ**

15-29 yaş arası eğitime katılanların yüzdesi

İnsani gelişme göstergesi (OECD)

OECD-Pisa (Programme for International Student Assessment), 2003

**AKTİF İŞGÜCÜ PİYASASI POLİTİKALARI**

Aktif istihdam harcamalarının GSYİH içindeki payı

Kamu istihdam hizmetlerinin GSYİH içindeki payı (%)

Pasif istihdam tedbirleri harcamalarının GSYİH içindeki payı (%)

30 yaş altı işsizlik yardımlarının toplam yardımlar içindeki payı (%)

**MODERN SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMLERİ**

Yoksulluk göstergesi

30 yaş altında sosyal yardım alanların payı (%)

**İŞGÜCÜ PİYASASI ÇIKTILARI**

İstihdam oranı (15-24)

İstihdam oranı (25-29)

İşsizlik oranı (15-24)

İşsizlik oranı (25-29)

Uzun dönem işsizlik oranı (15-24)

Uzun dönem işsizlik oranı (25-29)

İşgücü devir oranı (15-29)

İşgücü devir oranı (genç ve yetişkin farklı)

Kişi başına verimlilik

İşgücü verimliliği artış hızı

Eğitim, istihdam ve mesleki eğitime katılmayanlar (NEET-Not in Education, Employment and Training)

Kaynak: Emanuella Ghignoni, Gabriella Papada ve Paola Naddeo, Flexicurity Analysis of Youngsters in Europe, p.13.



Bu gösterge paneli temelinde Avrupa'da genç yaş grubu kapsamında yapılan çalışma sonuçlarına göre ülkeler dört gruba ayrılmıştır. Avusturya, Danimarka, Hollanda, İsveç, Finlandiya ve İngiltere; 27 ülke arasında en iyi işgücü piyasası performansına, iyi düzeyde esneklik güvence dengesine ve katmanlaşmamış işgücü piyasasına sahip ülkelerdir. Fransa, Belçika, Almanya, Lüksemburg ve Slovenya; işgücü piyasasında 15-24 yaş arası için düşük işgücüne katılım ve orta yüksek düzeyde işsizlik oranlarına sahip olmakla birlikte, bu ülkeler, aktif işgücü piyasası politikalarının kapasitesi ve aktif istihdam politikaları harcamalarının GSYİH içindeki payı açısından iyi durumdadırlar. Esneklik-güvence dengesi açısından da bu ülkeler, birinci grubun arkasından gelmektedirler. 15-24 yaş grubu gençler açısından düşük işgücüne katılım ve orta yüksek düzeyde işsizlik oranları kategorisinde yer alan Yunanistan, İtalya, Portekiz, İspanya ve Polonya, zayıf yaşam boyu öğrenme göstergeleri, makul işgücü piyasası politikaları harcamaları ve yine zayıf kamu istihdam hizmetleri ile dikkat çekmektedirler. Bu Akdeniz ülkeleri, esneklik-güvence dengesine yönelik kısmi deneyimleriyle öne çıkmaktadırlar. Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Slovakya ve Kıbrıs Rum Kesimi kapsamında da, düşük istihdam, yüksek ve aynı zamanda uzun süreli işsizlik ve yüksek düzeyde genç işgücüne katılım oranları geçerlidir. Düşük aile geliri ve düşük verimlilik, ülkeler için ikinci önemli belirleyi-

cidir. Son yıllarda, eski üye ülkelerin önerileri yönünde söz konusu göstergelerin gelişme eğiliminde olduğu, ancak bu ülkelerde esneklik-güvence dengesinin bilinmediği belirtilmelidir<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> Emanuella Ghignoni, Gabriella Papada and Paola Naddeo, **Flexicurity Analysis of Youngsters Europe**, [http://www.ai-el.it/bacheca/BRESCIA/papers/ghignoni\\_naddeo\\_papada.pdf](http://www.ai-el.it/bacheca/BRESCIA/papers/ghignoni_naddeo_papada.pdf) (15.6.2009), p.13.

## 2. BÖLÜM

# AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ESNEKLİK- GÜVENCE DENGESİ VE TÜRKİYE

### 2.1. Başlıca AB Düzenlemeleri

Esnek çalışma biçimlerine ilişkin AB düzenlemeleri, oldukça eskiye gitmektedir. AB Konseyi, ilk kez 1975 yılında çalışma süreleri ile ilgili bir tavsiye kararı almıştır. Bu kararda haftalık çalışma süresinin 40 saat, yıllık ücretli izin süresinin dört hafta olması ve üye ülkelerin 31 Aralık 1978 tarihine kadar bu düzenlemeye uymaları tavsiye edilmiştir. Bu karar, çok kapsamlı istisnalar öngörmesi ve bir tavsiye kararı olması nedeniyle çok etkili rol oynamamıştır<sup>1</sup>.

Daha sonra, 1983 yılında, çalışma sürelerinin kısaltmasına ve iş sürelerinin düzenlenmesine ilişkin olarak Konsey'e bir taslak sunulmuştur. 1984 yılında Komisyon'da görüşülen bu taslak kabul edilmemiştir. 1990 yılında, çalışmalar daha somutlaştırılmıştır. Bu kapsamda, Komisyon tarafından hazırlanan taslak, AB Konsey'i tarafından 23 Kasım 1993 tarihinde 93/104/EC

Direktifi olarak kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. Bu Direktif, 23 Kasım 1996 tarihine kadar, üye ülkelerin, Direktif doğrultusunda iş mevzuatlarını düzenlemelerini zorunlu kılmıştır<sup>2</sup>. Direktifin üye ülkelerdeki uygulamasına ilişkin olarak AB Komisyonu tarafından 2000 Aralık ayında yayımlanan bir raporda, çalışma süresi ile ilgili Direktifin uygulanması için üye ülkelerden 13'ünde çeşitli yasal düzenlemelerin yapıldığı tespit edilmiştir<sup>3</sup>. Bu Direktif, 2000 ve 2003 yıllarında iki kez revize edilmiştir. İlk revizyon 2000/34/EC sayılı Direktif ile gerçekleştirilmiştir. 4 Kasım 2003 tarih ve 2003/88/EC sayılı Konsey Direktifi ise, 23 Kasım 1993 tarih ve 93/104/EC sayılı Konsey Direktifini ve bu Direktifi tadil eden 2000/34/EC sayılı Direktifi yürürlükten kaldırmıştır. Söz konusu Direktif; iki Direktif metnini birleştirmiş, bunun dışında herhangi bir değişiklik getirmemiştir<sup>4</sup>.

AB düzeyinde ikinci önemli gelişme, kısmi sü-

<sup>1</sup> MESS, **Çalışma Sürelerinde Esneklik (Geleceğe Açılım)**, MESS Yayın No: 378, İstanbul, Mart 2002, ss.23-24.

<sup>2</sup> Devrim Ulucan, "AB Normları Açısından Esneklik", **Çalışma Hayatında 21. Yüzyılın Yeni Ufukları Semineri** (Marmaris, 8-12 Ekim 1995), MESS Yayın No:222, Kasım 1995, ss.54-55.

<sup>3</sup> MESS, a.g.e., ss.25-26.

<sup>4</sup> Pennings ve Süral, a.g.e., s.69.

reli iş sözleşmeleri, belirli süreli iş sözleşmeleri ve geçici iş ilişkisi konusundadır. 29 Haziran 1990 tarihinde Komisyon, kısmi süreli iş sözleşmeleri, belirli süreli iş sözleşmeleri ve geçici iş ilişkisi üzerine Konsey direktifi için üç öneri sunmuştur. Bu öneriler 1990-1994 yılları arasında Konsey'de görüşülmüştür. Bunlardan sadece belirli süreli iş ilişkisi ve geçici iş ilişkisi ile çalışanların iş sağlığı ve güvenliğinin iyileştirilmesinin teşvikine yönelik 91/383/EC sayılı Konsey Direktifi kabul edilmiştir. Konsey'de bir gelişme sağlanamadığı için, Komisyon, prosedür uyarınca, sosyal taraflardan esneklikle ilgili hususlarda anlaşma sağlanmalarını talep etmiştir. Sosyal taraflar, esnek sözleşme biçimleriyle çalışanların belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalışanlara göre ayrımcılığa uğramaması konusuna destek vermişlerdir. Sosyal tarafların çoğu, ilkelerin belirlenmesinde ve bu ilkelerin toplu iş sözleşmeleri yoluyla yaşama geçirilmesinde istekli olmuşlardır<sup>5</sup>.

19 Haziran 1996'da Avrupa düzeyindeki sosyal taraflar (Avrupa Sanayi ve İşveren Sendikaları Konfederasyonları Birliği -UNICE-, Avrupa İşçi Sendikaları Konfederasyonu -ETUC- ve Avrupa Kamu Kuruluşları Birliği -CEEP-), esnek çalışma konusunda bir anlaşmaya varmak üzere müzakerelere başlamak istediklerini bildirmişlerdir. Sosyal taraflar, 15 Aralık 1997 tarih ve 97/81/EC sayılı Konsey Direktifine dönüşen "Kısmi Süreli Çalışma Hakkında

Çerçeve Anlaşması"nı 6 Haziran 1997 tarihinde imzalamışlardır. Anlaşmanın amacı, kısmi süreli iş sözleşmeleriyle çalışan işçilerle, belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle tam gün çalışanlar arasında ayırım yapılmamasıdır<sup>6</sup>.

Sosyal ortaklar, 23 Mart 1998 tarihinde, bu sefer, belirli süreli iş sözleşmesi konusunda müzakerelere başlamak istediklerini belirtmişler ve 18 Mart 1999 tarihinde yeni bir çerçeve anlaşma üzerinde mutabakata varmışlardır. Anlaşma, Direktife dönüştürülmek üzere Komisyon'a sunulmuş, ancak emsal çalışan kavramı üzerindeki anlaşmazlık nedeniyle geçici iş konusunda uzlaşma sağlanamamıştır<sup>7</sup>.

UNICE, ETUC ve CEEP arasında imzalanan Kısmi Süreli Çalışma Hakkındaki Çerçeve Anlaşması, 28 Haziran 1999 tarih ve 1999/70/EC sayılı Belirli Süreli Çalışma Direktifine dönüşmüştür. Bu Direktifin amacı, bir yandan belirli süreli çalışan işçilere yönelik ayrımcılığı ortadan kaldırmak, diğer yandan belirli süreli çalışmanın gelişmesini serbest irade temelinde teşvik etmektir. Belirli süreli iş ilişkisinin genel ilkelerini hükme bağlayan Direktife göre; kısmi süreli iş sözleşmesiyle çalışanlar, emsal çalışanlara kıyasla farklı bir muameleye tabi tutulamazlar. Bunun istisnası, farklı muameleyi haklı kılan objektif nedenlerin bulunmasıdır. Uygun olduğu hallerde emsallen uygulama ilkesi geçerlidir<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> A.e., s.68.

<sup>6</sup> UNICE, CEEP ve ETUC arasında imzalanan kısmi süreli çalışma çerçeve sözleşmesine ilişkin 15 Aralık 1997 tarih ve 97/81/EC sayılı Konsey Direktifi

<sup>7</sup> Pennings ve Süral, a.g.e., s.69.

<sup>8</sup> A.e. ss.70-71.

AB'nde hemen her ÷lkede yaygın olarak uygulanan geçici çalışma, AB düzenlemeleri içinde en tartışmalı olanıdır. Tartışmaların temel kaynağı, esneklik ile istihdamın korunması arasında bir denge sağlanmasıdır. Tartışmalar daha çok, geçici çalışma türü olarak dönemsel çalışma konusundadır. Dönemsel işçi sağlama sözleşmesinin üçlü yapısı, bu çalışma biçiminin AB düzeyinde düzenlenmesini zorlaştırmıştır. AB sosyal tarafları, 1999 yılında kısmi süreli iş ilişkilerine ilişkin sektörlerarası bir anlaşma imzalayarak 2001 Direktifinin imzalanmasının önünü açmışlardır. Ekim 2001 tarihindeki büyük tartışmalardan sonra "dönemsel çalışma" ile ilgili Sektörel Sosyal Diyalog Komitesi konuyu tartışmaya açmış ve "Dönemsel Çalışma ile İlgili Avrupa Yönergesi'nin Hedefleri" başlığı altında ortak bir deklarasyon açıklamışlardır. Ancak, dönemsel işçiler ile geçici işçi çalıştıran işverenin işçileri arasında istihdam koşulları, özellikle ücret konusundaki fikir ayrılıkları nedeniyle söz konusu Yönerge sektörel düzeyde resmi olarak tartışılamamıştır<sup>9</sup>.

2002 yılında Komisyon, dönemsel işçiler ile dönemsel işçi çalıştıran işverenin yanında çalışan "emsal işçi" arasında eşit davranma ilkesini belirli sınırlama ve muafiyetler çerçevesinde benimsemiş ve dönemsel çalışma hakkında bir yönerge taslağı önererek inisiyatifi ele almıştır. Ancak bazı üye ÷lkeler, yönergedeki düzenlemelere karşı çıktığından bu konuda da fazla bir gelişme kaydedilememiştir. Nihayet Eylül 2005 tarihinde Komisyon, yeni

bir mevzuat girişimi kapsamında bu alandaki müdahale önerilerini yeniden düşüneceğini belirtmiştir<sup>10</sup>.

2000'li yıllar AB sosyal politikaları açısından bir dönemeç olmuştur. Avrupa Konseyi'nin, Lüksemburg (Kasım 1997) ve Lizbon (Mart 2000) Zirve toplantıları, istihdam ve sosyal politikalar açısından özel önem taşımaktadır. "2010 yılına gelindiğinde, daha fazla ve daha nitelikli istihdam ve sosyal uyum yoluyla, sürdürülebilir ekonomik büyüme kapasitesine sahip dünyanın en rekabetçi ve dinamik ekonomisine sahip olma" hedefinin saptandığı bu toplantıda, Avrupa Sosyal Modeli'nin modernize edilmesi kararı alınmış ve AİS onaylanmıştır. Esneklik, artık AİS'nin temel unsurlarından biridir. Ancak burada esneklikle birlikte işçilere yeterli güvencenin sağlanması zorunlu kılınmıştır. İşletmelerin verimli çalışabilmeleri için esneklik-güvence arasında denge kurulmalı, bunun için mevcut yasal çerçeveler iyileştirilmeli ve çalışanların eğitilmesi sürdürülmelidir.

Esneklik-güvence dengesi, Avrupa'nın rekabet edebilirliği ile Avrupa Sosyal Modeli'nin bir arada sürdürülmesi olarak tanımlanabilir. AİS ile, ekonomi ve sosyal politikaların buluşturulması ve sosyal tarafların etkin katılımı temelinde büyüme, istihdam ve rekabet gücü artışının birlikte gerçekleştirilmeye çalışıldığı yeni bir süreç başlamıştır. Sürekli ve düzenli bir izleme ve değerlendirme, sürecin anahtar unsurlarındandır. Haziran 2003'te yapılan ilk

<sup>9</sup> TİSK, **Genişlemiş Avrupa Birliği'nde Dönemsel Çalışma**, TİSK Yayın No:278, Ankara, Kasım 2006, ss.13-14.

<sup>10</sup> A.e., s.14.

beş yıllık AIS incelemesi sonucunda kabul edilen Revize Lizbon Stratejisi'yle dört önceliğe yönelinmiştir; işçilerin ve işletmelerin uyum yeteneğinin artırılması, daha fazla sayıda kişinin işgücü piyasasına girmesi ve çalışma yaşamında daha fazla kalmanın sağlanması, çalışanlara daha fazla ve daha etkili beşeri yatırım yapılması ve iyi yönetim yoluyla reformların doğru uygulanmasının sağlanması<sup>11</sup>.

AIS'nin sosyal boyutunun güçlendirilmesine yönelik olarak, Şubat 2005'te yeni bir Sosyal Gündem kabul edilmiştir. Avrupa Sosyal Modeli'nin modernizasyonu, sosyal uyumun geliştirilmesi, artan küresel rekabet ve yaşlanan nüfus sorunlarıyla başa çıkılarak vatandaşların güvenliğinin güçlendirilmesini amaçlayan Sosyal Gündem, 2010 yılına kadar Avrupa sosyal politikası için bir yol haritası özelliğini taşımaktadır<sup>12</sup>. AB sosyal ortaklarına göre, iç pazar potansiyelinden tamamen yararlanabilmek, büyüme ve istihdamı artırmak için işgücü piyasasındaki engellerin kaldırılması gerekmektedir. Bu bağlamda, esneklik-güvence arasında yeni bir dengeye ulaşılabilmesinin, daha verimli ve dinamik işgücü piyasalarının yaratılmasında kritik önem taşıdığı vurgulanmaktadır.

Esneklik, birçok AB ülkesinde yerleşmiş olmakla birlikte, bazı uygulama zorlukları ortaya çıkmıştır. Zira, güvenceden yoksun esnek-

lik uygulamaları, "içeridekiler" ve "dışarıdakiler" bakımından işte istikrarsızlığın artması, sürdürülebilir entegrasyonun zarar görmesi ve insan sermayesi birikiminin sınırlandırılması riskleriyle birlikte, işgücü piyasalarının katmanlaşmasına neden olmuştur. Bu katmanlaşma, ülkeler itibariyle aşağıdaki biçimde gerçekleşmiştir:

- "Dışarıdakiler" in sayısının çok yüksek, buna karşın belirsiz süreli iş sözleşmelerinin çok sıkı şekilde düzenlenmesi nedeniyle ortaya çıkan iki katmanlı işgücü piyasaları (Fransa/İtalya/İspanya/Yunanistan/Portekiz).

- Yüksek iş güvencesine sahip işçilerin ağırlıklı, ancak işten çıkarılma durumunda yeni iş bulma şansının az olduğu, dinamizmi düşük işgücü piyasaları (Avusturya/Almanya/Belçika).

- Yüksek dinamizme sahip, ancak beceri açığı yaşayan işgücü piyasaları (İngiltere, İrlanda, Hollanda).

- Sosyal yardımlara bağımlılık ve kayıt dışı çalışma nedeniyle "dışarıdakiler" e yeterince fırsat sunmayan işgücü piyasaları (yeni üye ülkeler)<sup>13</sup>.

Avrupa Konseyi, bu zorlukların bertaraf edilmesi ve işgücü piyasalarındaki katmanlaşma-

11 TİSK, **AB Sosyal Gündemi (2005-2010)**, TİSK İşveren Dergisi Özel Eki (Ekim 2005), s.13.

12 EU, **Social Policy Agenda**, Brussel, 28.06.2000, COM (2000)http://europa.eu.int/comn/employment\_social/social\_policy\_agenda/com379\_en.pdf (14.05.2008).

13 Muntz, a.g.t., s. 24; Radek Maly, **Küreselleşme Karşısında İstihdam Stratejileri**, Güneydoğu Avrupa Ülkeleri Alt Bölgesel Konferansı Bakanlar Paneli (İstanbul, 11-12 Eylül 2006), s.70.

nın azaltılması için Avrupa Komisyonu'ndan, üye ülkeler ile sosyal taraflardan, görüş birliğine varmalarını istemiştir. Komisyon 22 Kasım 2006'da, sürdürülebilir büyüme, daha çok ve daha iyi iş hedeflerine uyum için, iş hukukunun modernleştirilmesi konusunda, "İş Hukukunun 21. Yüzyılın Zorluklarına Uyarlanması" başlıklı bir Yeşil Kitap yayımlayarak, söz konusu danışma sürecini başlatmıştır. Belgede, esneklik-güvence dengesinin sağlanmasının, daha adil, ihtiyaçlara yanıt verebilen, kapsayıcı bir işgücü piyasasının desteklenmesinde ve Avrupa'nın rekabetçi konuma gelmesindeki rolüne vurgu yapılmış, teknolojideki hızlı gelişmeler ve küreselleşme nedeniyle daha çeşitli iş sözleşmelerine ihtiyaç olduğu belirtilmiştir<sup>14</sup>. Danışma sürecinin sonunda, üye ülkeler, sosyal ortaklar ve diğer paydaşların katkılarıyla oluşan temel politika konuları ve seçenekleri, Haziran 2007'de, "Esneklik-Güvence Dengesi Alanında Ortak Prensiplere Doğru: Esneklik ve Güvenlik Yoluyla Daha Çok ve Daha İyi İstihdam" başlıklı Komisyon Bildirisi ile açıklanmıştır. Bildiride, esneklik-güvence dengesi kavramı, literatürde geniş kabul gören tanıma uygun olarak "Eş zamanlı ve bilinçli bir biçimde uygulanacak bir politik strateji ile bir taraftan işgücü piyasası, iş organizasyonu ve çalışma ilişkilerinde esnekliği, diğer taraftansa istihdam güvencesi/istihdam edilebilirlik ile sosyal güvenlik/gelir güvencesinin kuvvetlendirilmesi" olarak tanımlanmıştır. Bildirinin önemli bir di-

ğer yanı, üye ülkelere, esneklik-güvence dengesinin uygulanmasına yardımcı olmak ve yol göstermek amacıyla, Avrupa çapında, 8 ortak rehber ilkenin belirlenmesiydi. Bu ortak ilkeler aşağıda sıralanmaktadır:

- Esneklik-güvence dengesinin hedefi; uyum yeteneğini, istihdamı ve sosyal uyumu artırmak amacıyla yeni esneklik ve güvence dengesi şekilleri bularak Büyüme ve İstihdam Stratejisi'ni desteklemektir.

- Esneklik-güvence dengesi, işverenler, çalışanlar, iş arayanlar ve kamu kuruluşları açısından haklar ve yükümlülükler arasında bir denge oluşturulmasıdır.

- Esneklik-güvence dengesi, üye ülkelerin özel koşullarına, işgücü piyasalarına ve endüstri ilişkilerine uyarlanmalıdır. Esneklik-güvence dengesi, tek bir işgücü piyasası modeli veya tek bir strateji oluşturulup uygulanması anlamına gelmemelidir.

- Esneklik-güvence dengesi, işgücü piyasasındaki "içeridekiler" ve "dışarıdakiler" arasındaki mesafeyi azaltmayı amaçlamalıdır. İçeridekiler, bir işten diğerine geçiş için hazırlanmalı ve bu geçişler sırasında korunmalıdır. İşsizler dahil, tüm "dışarıdakiler", istihdama kolayca katılabilmek için bazı giriş noktalarına ve sıçrama taşlarına ihtiyaç duymaktadırlar. Bu kişiler de ağırlıklı olarak kadınlar ve gençlerdir.

<sup>14</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Outcome of the Public Consultation on the Commission's Green Paper "**Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century**" (SEC(2007) 1373) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0627:EN:NOT> (20.06.2009).

- İç ve dış esneklik-güvence dengesi eşit derecede önemli olmalı ve böyle olması teşvik edilmelidir. İşe almalarda ve işten çıkarmalarda yeterli esneklikle birlikte, iş geçişlerinde güvence de olmalıdır. Yetkin liderler tarafından yönetilen, işin iyi düzenlendiği ve becerilerin sürekli geliştirildiği işyerlerinin yaratılması, esneklik-güvence dengesinin hedeflerindedir.

- Esneklik-güvence dengesi, kadın ve erkek için nitelikli istihdama erişimi destekleyerek, iş ve aile yaşamı sorumluluklarını uzlaştırmaya dönük imkanlar sunarak cinsiyet eşitliğini desteklemeli ve tüm çalışanlara eşit fırsatlar sunmalıdır.

- Esneklik-güvence dengesi, tüm tarafların sorumluluk almaya hazır olduğu bir güven ve diyalog ortamı gerektirir.

- Esneklik-güvence dengesi, kaynakların etkin maliyet esasına dayalı kullanımını esas alır; sağlıklı ve mali açıdan sürdürülebilir kamu bütçeleriyle tam bir uyum içindedir. Ayrıca esneklik-güvence dengesi maliyet ve faydaların, iş çevreleri, kamu yetki sahipleri ve bireyler arasında adil dağıtımını amaçlarken, KOBİ'lerin konumuna özel bir dikkat gösterir<sup>15</sup>.

Komisyon'a göre, AB'nin 27 üyesinin tümü için uygulanabilecek tek bir esneklik-güvence dengesi modeli olmamakla birlikte, esneklik-güvence arasında her düzeydeki denge

arayışı için aşağıdaki dört bileşenin olması gerekmektedir:

- İşgücü piyasasına girişi, tatmin edici işlere geçişi kolaylaştıran, işçilerin korunması ihtiyacı ile işverenler için esneklik ihtiyacını dengeleyen esnek ve güvenceli sözleşme düzenlemeleri ve modern iş organizasyonları.

- Dezavantajlı kesimler başta olmak üzere tüm çalışanların yeni durumlara uyum yetkinliklerini ve yeterliliklerini geliştirerek işçilerin istihdam edilebilirliklerini garanti altına alacak yaşam boyu öğrenme politikaları.

- İnsanların hızlı değişimlerle başa çıkabilmelerine yardım edecek, işsizlikte geçen süreleri kısaltacak ve yeni işlere geçişlerini kolaylaştıracak etkili ve yüksek kaliteli aktif işgücü piyasası politikaları.

- Kişilere uygun bir gelir sağlayan, istihdamı teşvik eden ve işgücü piyasası hareketliliklerini destekleyen, aynı zamanda sosyal koruma araçları ile (emeklilik, sağlık, işsizlik, işsizlik güvenceleri) kişilerin işe ilişkin sorumlulukları arasındaki uyumu sağlayan sürdürülebilir modern sosyal güvenlik sistemleri<sup>16</sup>.

Komisyon'a göre, iyi işleyen bir işgücü piyasası için, ortak bulgulara varmak, ortak sahiplenme ve reformlara yönelik kamu desteğini artırmak için sosyal ortaklarla etkili bir diyalog ve işbirliğine ihtiyaç vardır. Bu diya-

<sup>15</sup> EC, **Towards Common Principles**..., a.g.e., p.20.

<sup>16</sup> A.e., pp.12-13.

log ve işbirliği boyutu, 18 Ekim 2007 tarihinde, esneklik-güvence dengesi gündemiyle toplanan Olağanüstü Üçlü Sosyal Zirve toplantısında entegre edilmiştir<sup>17</sup>. Toplantının önemli bir başka yanı, esneklik-güvence dengesi ilkelerinin kabulüne zemin hazırlayan Müşterek İşgücü Piyasası Analizi konusunda mutabakat sağlanmasıdır. 13-14 Mart 2008 tarihlerinde gerçekleştirilen Bahar Zirvesi'nde ise, üye ülkelere, ulusal reform programlarında esneklik ve güvence arasında denge sağlanması çağrısı yapılmış, cinsiyet ayrımcılığının önlenmesi, gençlerin ve engellilerin istihdamı konularında ilerleme kaydedilmesi için çabaların artırılması gereği vurgulanmıştır<sup>18</sup>.

2008 yılı sonu, AB esneklik-güvence dengesi yaklaşımının uygulamaya konulması açısından önemlidir. Uzun soluklu bir mücadelenin ardından, 16 Kasım 2008 tarihinde kabul edilen ve 5 Aralık 2008'de yayımlanan Dönemsel Çalışmaya İlişkin 2008/104/EC sayılı Direktif ile, bir taraftan, dönemsel işçilerin çalışma koşullarının iyileştirilmesi, diğer taraftan da dönemsel iş ilişkisi aracılığıyla istihdamın artırılması ve üye ülkeler arasındaki uygulama farklılıklarının önlenmesi amaçlanmıştır.

Sonuç olarak, Yeşil Kitap, 2007 Komisyon Bildirisi ve Dönemsel Çalışmaya İlişkin Konsey Direktifi, esneklik-güvence dengesi konusunda köşetaşı niteliğindeki gelişmelere teka-bül etmektedir. AB'nde esneklik getirilirken, güvenceye eş önem verilmiş ve ikisi arasında daha iyi bir dengenin sağlanmasına odakla-

nılmıştır. Tüm ülkeler, halen bu dengenin arayışı içindedirler. Küresel kriz ve ardından yaşananlar, bu arayışı daha da hızlandırmıştır.

Esneklik-güvence dengesine dair başlıca AB düzenlemeleri kronolojik olarak aşağıda gösterilmektedir:

- Belirli süreli iş ilişkisi veya geçici iş ilişkisi ile çalışan işçilerin iş sağlığı ve güvenliğinin iyileştirilmesinin teşvikine yönelik tedbirlere ilişkin 25 Haziran 1991 tarih ve 91/383/EC sayılı Konsey Direktifi.
- Çalışma süresinin düzenlenmesinin belirli yönlerine ilişkin 23 Kasım 1993 tarih ve 93/104/EC sayılı Konsey Direktifi.
- UNICE, CEEP ve ETUC arasında imzalanan kısmi süreli çalışma çerçeve sözleşmesine ilişkin 15 Aralık 1997 tarih ve 97/81/EC sayılı Konsey Direktifi.
- ETUC, UNICE ve CEEP arasında imzalanan belirli süreli çalışma hakkında çerçeve sözleşmesine ilişkin 28 Haziran 1999 tarih ve 1999/70/EC sayılı Konsey Direktifi .
- UNICE, CEEP ve ETUC arasında imzalanan tele çalışma çerçeve sözleşmesi (16.02.2002).
- Geçici çalışanların çalışma koşullarına dair bir Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi için Komisyon teklifi (Com, 2002).

<sup>17</sup> Maly, a.g.t., s.70.

<sup>18</sup> Council of the European Union, **Presidency Conclusions, Brussels**, 13/14 March 2008, 7652/08, p.10.



- Değiştirilmiş geçici çalışanların çalışma koşullarına dair Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi için Komisyon Teklifi (Com 2002).

- Dönemsel çalışmaya ilişkin 5 Aralık 2008 tarih ve 2008/104/EC sayılı Konsey Direktifi.

- İşgücü hareketliliğinin önündeki engellerin kaldırılması (bu engellerin kaldırılmasına yönelik olarak hukuki işlemler yoluyla mesleki emeklilik haklarının taşınabilirliği).

- Avrupa Sağlık Sigortası Kartı (çalışanların sağlık bakımı haklarını üye ülkeler arasında taşımalarına izin verilmesi).

- Derecelerin ve Yeterliliklerin Şeffaf Hale Getirilmesi İçin Tek Çerçeve (Europass) (düzenlenmiş mesleklerde mesleki derecelerin tanınması için kuralların basitleştirilmesi).

- İşgücü piyasasından dışlanan kişilerin katılımının özendirilmesi (paydaşlarla müzakere ve Avrupa Sosyal Fonu kaynaklarıyla destekli eğitimler aracılığıyla).

Esneklik-güvence dengesinin sağlanmasına yönelik AB düzeyindeki çabaların yanı sıra, üye ülkeler kanadında da önemli gelişmeler vardır. Bu gelişmeler, emeklilik, sağlık, istihdam dostu ücret iyileştirmeleri, yaşlı çalışanların teşviki ve kaçak işçilerin kayıt altına alınması olmak üzere beş alanda toplanabilir. Söz konusu gelişmeler, başlıklar olarak aşağı-

da sıralanmaktadır:

- Mesleki emeklilik haklarının taşınabilirliği.

- Avrupa Sağlık Sigortası Kartının tam olarak benimsenmesi.

- İstihdam dostu ücret iyileştirmeleri (işletmelerin rekabet güçlerinin kaybolmasından kaçınılması, fiyat istikrarına katkıda bulunulması, çalışanların öğrenim ve becerilerine yatırım yapılması için teşviklerin oluşturulması).

- Etkin yaşlanma stratejileri (yaşlı çalışanlar için istihdam teşviklerinin iyileştirilmesi, ön emeklilik sistemlerinde kamu yardımı dahil, teşviklerin durdurulması).

- Kaçak işçilerin kayıt altına alınmasına yönelik mevzuatın uygulanması<sup>19</sup>.

## 2.2. Örnek Ülke İncelemeleri

Esneklik ile güvence arasında denge sağlanmasına yönelik AB deneyim ve birikimi, AB ülkelerinin tümüne uyan tek bir esneklik-güvence dengesi modelinin olmadığını, modellerin ülkelere göre farklılaştığını göstermektedir. Her ülke, ekonomik ve sosyal ortamını tamamlayacak esneklik-güvence dengesi kombinasyonunu ancak kendisi belirleyebilir. Ama ülkelerin, özellikle iyi uygulama örneklerinin Türkiye için faydalı sonuçlar içerdiği tartışma götürmez.

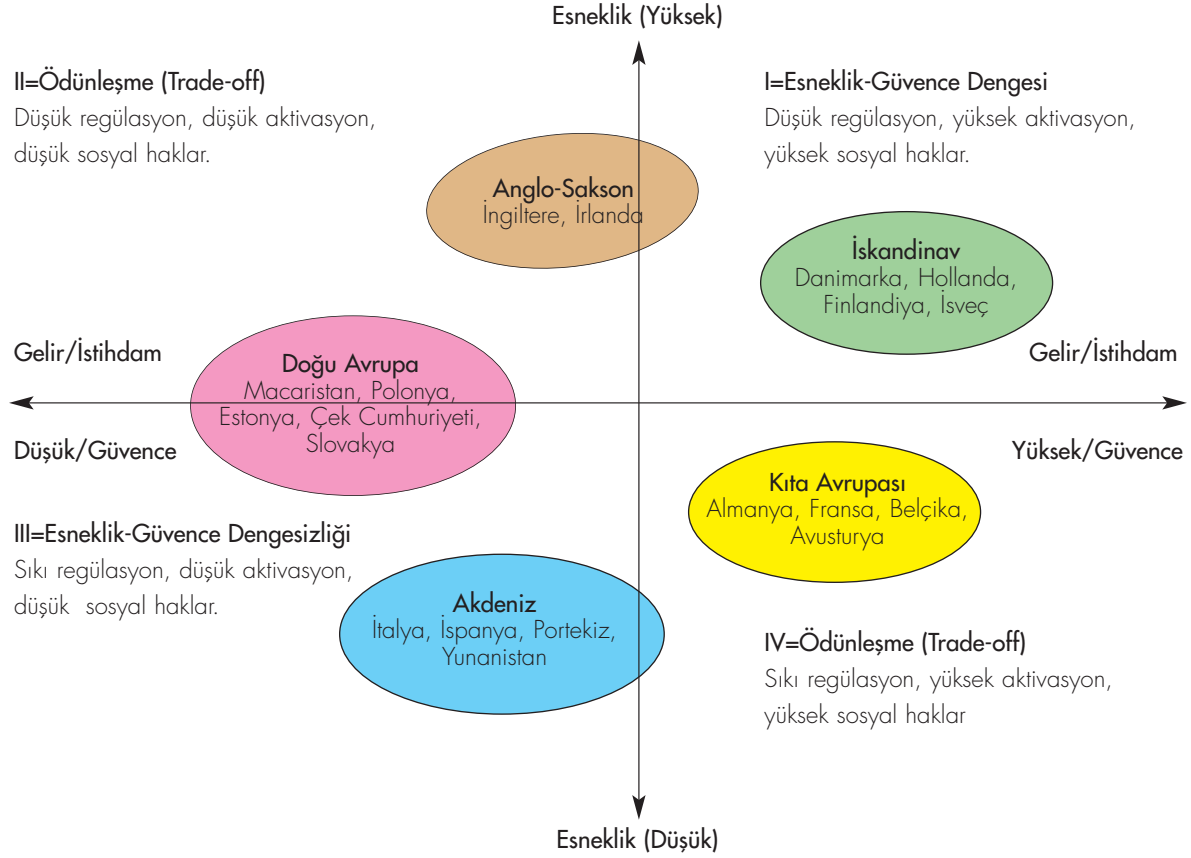
<sup>19</sup> Dannreuther, a.g.t., s.3.

Refah sistemleri bağlamında, esneklik-güvence dengesinin gösterdiği farklılaşma Avrupa Komisyonu'nun "Avrupa'da İstihdam 2006" raporundaki sınıflandırma temelinde yapılan çalışmada gösterilmektedir (Şekil 2). x eksenini gelir ve istihdam güvence düzeyini, y eksenini işgücü piyasasındaki esneklik ya da hareketlilik düzeyini göstermektedir. Yüksek esneklik, yüksek gelir/istihdam güvence düzeyini kapsayan "I" nolu "esneklik-güvence dengesi" alanında yer alan Danimarka, Hollanda, Finlandiya ve İsveç, düşük regülasyon, yüksek aktivasyon ve yüksek sosyal haklara sahiptir. Yüksek esneklik, düşük gelir/istihdam güvence düzeyini kapsayan ve "II" nolu "ödünleşme" alanında yer alan, İngiltere-İrlanda'dan oluşan Anglo-Sakson ülkeleri, düşük regülasyon, düşük aktivasyon ve düşük sosyal haklar ile karakterize edilmektedirler. Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Estonya ve Slovakya'dan oluşan Doğu Avrupa ülkeleri, yüksek esneklik ve düşük gelir/istihdam düzeyi ile "II" nolu "ödünleşme" ve "III" nolu "esneklik-güvence dengesizliği" alanının tam ortasında konumlanmaktadır. İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan'dan oluşan Akdeniz ülkeleri ise, düşük esneklik, düşük gelir/istihdam düzeyine denk gelen "III" nolu "esneklik-güvence dengesizliği" alanında bulunmaktadır. Bu ülkeler, sıkı regülasyonları, düşük aktivasyonları ve düşük sosyal hakları ile öne çıkmaktadırlar. Yüksek güvence, düşük esneklik alanında gösterilen ve IV nolu "ödünleşme" alanında yer alan Almanya,

Fransa, Belçika ve Avusturya, sıkı regülasyon, yüksek aktivasyon ve yüksek düzeyde sosyal haklara sahiptirler<sup>20</sup>.

Belirtilen ülkeler arasında, Danimarka, referans model olarak kabul edilirken, Hollanda, Avusturya, İspanya ve İrlanda, iyi uygulama örnekleri olarak değerlendirilmektedirler. Referans ve iyi uygulama örnekleri, başlangıç noktaları, ön koşulları ve özellikleri itibariyle aşağıda özet olarak açıklanmaktadır.

<sup>20</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, **Flexibility and Security Over the Life Course**, Dublin, 2008, p.10.



**Şekil 2: Refah Rejimleri ve Esneklik-Güvence Dengesi**

Kaynak: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, a.g.e., p.10'dan Muffels and Luijckx, 2006.

### 2.2.1. Avusturya (Kıdem Tazminatı Sistemi: Dağıtım Sisteminden Fonlama Sistemine Geçiş)

2002 Temmuz'unda kabul edilen yasa ile, 1 Ocak 2003 tarihinden itibaren, kıdem tazminatında, karşılık ayırma sisteminden, belirli katkı sistemine geçilmiştir. Karşılık ayırma sisteminde, kıdem tazminatı, çalışanın emekliliği ya da işten çıkartılması halleriyle sınırlıydı ve istifa durumunda bu tazminat ödenmiyordu. 2003 değişikliği ile birlikte, çalışan,

hangi nedenle işten ayrılırsa ayrılırsın kıdem tazminatını alabilme hakkına kavuşmuştur.

Dolayısıyla, işveren tarafından işten çıkarılma ile kıdem tazminatının ödenmesi olguları birbirinden ayrılmıştır. İşçinin katkıda bulunmadığı bu yeni sistemde, işverenin katkısı, çalıştırdığı her işçi başına, işçinin aylık kazancının yüzde 1.53'ü olarak belirlenmiştir. Yüzde 100 sermaye garantisinin sağlandığı yeni sistemde, çalışan, adına biriktirilen tutarın tümünü alabilir, toptan ödeme yapılmasını talep edebilir, ya da

birikiminin emeklilik maaşına dahil edilmesini isteyebilir. İlk seçeneğin benimsenmesi durumunda yüzde 6 oranında bir ek vergi ödeme yükümlülüğü, ikinci seçeneğin tercih edilmesi durumunda ise, bu vergiden muafiyet söz konusu olmaktadır. Emeklilik fon kaynaklarının yüzde 0.6-0.75'inin, yıllık yönetim maliyeti olarak ayrıldığı bu sistemde, fon kaynaklarının yüzde 40'ının hisse senetlerinde ve ülkede geçerli en yüksek faiz oranı üzerinden değerlendirilmesi zorunlu tutulmuştur<sup>21</sup>.

### 2.2.2. Danimarka (Altın Üçgen)

Esneklik-güvence dengesi sözcüğü ilk kez 1990'ların ortalarında Hollanda'da ortaya çıkmış olsa da, Danimarka'daki uygulama çok daha gelişmiştir. Danimarka işgücü piyasası, yüksek düzeyde dışsal sayısal esnekliğe sahip olmasıyla bilinmektedir. Sosyal ortakların uzlaşmasına dayalı Danimarka modeli; sayısal esneklik uygulamaları doğrultusunda, esnek kullara dayanan toplu iş sözleşmeleri, güçlü ve kamu destekli işsizlik sigortası sistemi ile işsizlerin mümkün olduğunca kısa sürede çalışma yaşamına dönüşlerini sağlayan kapsamlı eğitim programlarına dayanan aktif işgücü piyasası önlemleri olmak üzere üç bileşenden oluşmaktadır. İşverenler için işe alma ve işten

çıkarmanın kolaylaştırılması, vergi indirimleri-teşviklerle istihdamın ve yatırımların desteklenmesi ve işsizler için yeni iş bulma sürecinin kolay atlatılması, model kapsamındaki örnek uygulamalardır. Sürekli gözden geçirilen ve güncelleştirilen Danimarka modelinde, işgücü piyasalarındaki esneklik arayışı, sosyal güvenlik önlemleriyle birlikte uygulanmıştır. Amaç, kişilerin çalışma yaşamında olabildiğince daha uzun süre kalmalarının teşvik edilmesi, dolayısıyla geç emekliliktir<sup>22</sup>. Danimarka örneği, tamamen pembe bir tablo olmasa da, esneklik-güvence arasında dengenin kurulabilmesi adına, sosyal tarafların onlarca yıl boyunca gösterdikleri ortak çaba açısından özel önem taşımaktadır. Nitekim bu ortak çaba, 1990'lardan bu yana Danimarka işgücü piyasalarının etkiyici performansına yansımıştır. Bu performansta, makro ekonomik etkenlerin katkısı da belirtilmelidir. Sonuç olarak, Danimarka esneklik-güvence dengesi modeli, çok gelişmiş düzeyde sosyal diyalog ortamı temelinde, sayısal esneklik ve yüksek sosyal güvenlik düzeyinin bileşimi olarak özetlenebilir.

### 2.2.3. Hollanda (Part-Time ve Geçici Çalışma)

Hollanda modeli, part-time ve geçici işler ol-

<sup>21</sup> EC, **Towards Common Principles...**, a.g.e., p. 25, 36; Gerald Klec, **Flexicurity and The Reform of The Austrian Se-  
verance-Pay System**, European and Economic and Employment Policy Brief, ETUI-REHS No: 4, Brussels, 2007, pp. 4-7; Peter Reinbacher, "From Pay-As-You-Go to Funded Pensions, a Step Towards the Future", Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü tarafından düzenlenen **Pension System in Europe-Defusing a Time Bomb: The Economic, Legal and Social Imp-  
lications and Strategies for Future Reforms Semineri** (Milano, 5-6 Aralık 2002), pp.1-3; OECD, **Employment Outlo-  
ok 2006...**, p.99.

<sup>22</sup> OECD, **Employment Outlook 2004**, Paris, June 2004, p. 97; EC, **Towards Common Principles...**, a.g.e., p. 36; Ursula Matschke, "Social Policy Reform: Good Practices in Northern European Countries" Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü tarafından düzenlenen **Demographic Changes and Economic Constraints - The Transition of Welfare States in Europe  
Semineri** (Como, 14-16 Haziran 2006), pp.1-3.

mak üzere iki esnek istihdam biçimine dayanmaktadır. 1982 yılında imzalanan "Wassenaar Anlaşması" ile ücret düzenlemeleri üzerinde pazarlık yapılmış ve part-time işlerin gelişimi için toplu iş sözleşmeleri bağlamında gerekli yol açılmıştır. Büyük ölçüde kanunlarla düzenmiş olan bu tip istihdam, çoğunlukla belirsiz süreli olmakla birlikte, bu kapsamdaki işler, güvencesiz-istikrarsız işlerle karıştırılmamalıdır. Part-time çalışma, giderek, o kadar yaygın bir istihdam türü haline gelmiştir ki, artık standart dışı tanımlanması zordur. 2000 yılında çıkarılan Çalışma Saatlerinin Düzenlenmesine Dair Kanun ile, işçilere daha fazla ya da daha az çalışarak sözleşmeyle belirlenen çalışma sürelerini ayarlama hakkı getirilmiştir. Kanun yürürlüğe girmeden önce Hollanda'da part-time çalışanların oranı hiçbir Avrupa ülkesinde görülmemektedir. 2003 yılında yüzde 45 olan part-time istihdam oranı 2006'da yüzde 46.2'dir<sup>23</sup>.

1990'lar Hollanda'sında işgücü piyasasının nispi esnekliği, büyüyen bir endişe konusuydu. Bu arada Hollanda ekonomisi, 1970 ve 1980'lerdekinden daha az olmakla birlikte bir durgunluk darbesi yemişti. 1992 ve 1993 yıllarındaki küçülmeler, işletmeler açısından daha esnek bir çalışma düzeni gereksinimini getirmişti. Toplu sözleşme gündemiyle ilgili olarak Çalışma Kurumu, 1993 yılında çıkardığı "Yeni Bir Yöntem" başlıklı tavsiyede, sosyal taraflar bir araya gelerek esnek çalışma biçimlerine duyulan gereksinimi ifade etmişlerdir. Ancak iş yasasında yapılacak değişiklikler üzerinde bir türlü anlaşmaya varılamıyordu. Sendikalar,

temelde sayısal esneklik konusunda ikna olmuşsa da, tek tek sendika üyeleri arasında fikir ayrılığı vardı. Sendika üyelerinin büyük çoğunluğu geçici kurum çalışanlarından giderek artan şekilde yararlanılmasını şüphayle karşılıyordu. 1990'ların ortalarına gelindiğinde, sendikalar, geçici kurum çalışanlarının yasal statüsünün güvence altına alınması koşuluyla, geçici iş sağlayan kurum piyasasının serbestleştirilmesini; kabul etmeye hazırlandılar. 1995 yılında Hollanda Hükümeti, esneklik-güvence konusunda bir memorandum çıkardı. Bunu, 1996'da, Çalışma Kurumunun çıkardığı "Esneklik ve Güvence" başlıklı tavsiye kararı izledi. 1998'de de, özel araçların işgücü dağıtımı konusunda reform yapılarak geçici kurum sektörü serbestleştirildi (WAADI Kanunu)<sup>24</sup>.

Nihayet, sosyal ortaklar bir paket üzerinde müzakereye davet edildiler. İşçi tarafındaki pazarlıklar, daha çok işçilerin geçici sözleşmelerdeki pozisyonlarını güçlendirmek ve böylece esnekliğe zarar vermeden güvencesizliği azaltmak üzerinde yoğunlaşmıştı. Taslak paketin üç ana bileşeni vardı; geçici süreli iş sözleşmelerinin en fazla üç dönem ile sınırlandırılması, bu üç seferden sonraki sözleşmenin belirsiz süreli kabul edilmesi, geçici istihdam önündeki engellerin kaldırılması ile geçici ve belirli süreli iş sözleşmelerinin, bu tür istihdam biçimlerine ilişkin minimum koruma ve ödemenin yasal statüye kavuşturulması. Bu taslak, "Esneklik ve Güvence Kanunu" adı altında, 1 Ocak 1999'da yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun ile, işyerlerinin ve işçilerin esneklik olanağından yararlanmalar-

<sup>23</sup> Pennings ve Süral, a.g.e., s.13, 136.

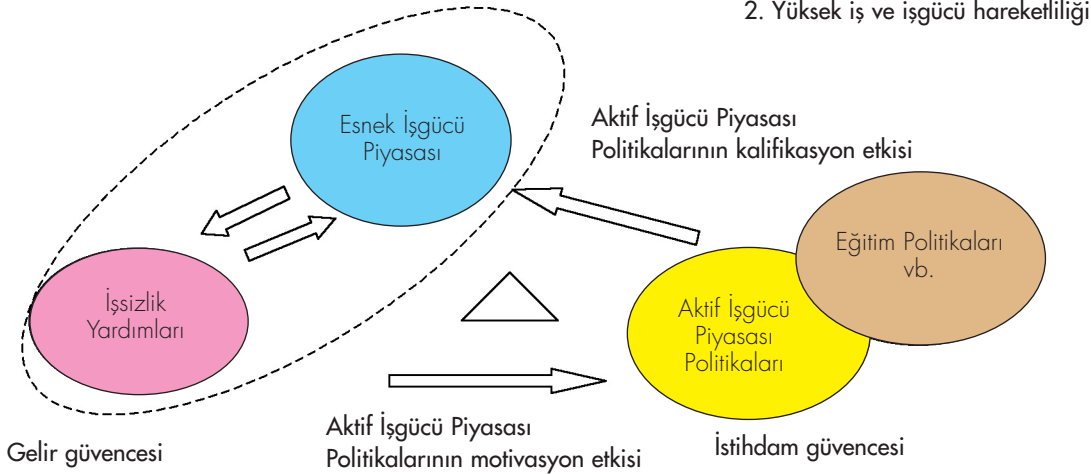
<sup>24</sup> A.e., ss.128-129.

rı sağlanmış, işçilere yönelik istihdam ve gelir güvencesi ile bir denge oluşturulmuştur. Kanun ile getirilen bir başka önemli değişiklik, geçici iş sözleşmesi altında bir işverenle 36 ay boyunca geçici olarak çalışan ya da birbirini müteakip üç geçici iş sözleşmesini dolduran işçilerin sürekli işçi statüsüne girmeleridir.

"Evre modeli" olarak da adlandırılan bu düzenleme, geçici kurum işi ile ilgili iki toplu iş sözleşmesinde yer almıştır. Görüldüğü gibi, Hollanda esneklik-güvence dengesi modeli, part-time ve geçici çalışma ile bu tip çalışmalar için sağlanan daha fazla güvence düzeyinden oluşmaktadır. Bu yasayla ilgili olarak 2002 ve 2006 yıllarında yapılan değerlendirmelerde, kanunun esnekliği artırdığı, güveni-

li ve şeffaf iş sözleşmelerinin yapılmasını sağladığı tespit edilmiştir. Tüm bu gelişmeler, Hollanda'da istihdam artışına önemli ölçüde katkıda bulunmuştur. Ülkenin 1995 yılında yüzde 64.7 olan istihdam oranı, 2006'da yüzde 74.3'e yükselmiş, işsizlik oranı ise yüzde 6.6'dan yüzde 3.9'a düşmüştür<sup>25</sup>. Sosyal diyalog temelinde biçimlendirilen 1999 Esneklik ve Güvence Kanunu ile oluşturulan esneklik-güvence dengesi modeli, "sürekli işçilere daha fazla esneklik, daha az güvence, atipik çalışanlara ise daha az esneklik ve daha fazla güvence" olarak özetlenebilir. Danimarka ve Hollanda esneklik-güvence dengesi modelleri, aralarındaki farklılıklara rağmen birlikte anılmaktadır. İki modelin özlü biçimi Şekil 3'te gösterilmektedir.

Temel güvenceli esneklik ilişkisi



### Şekil 3: Danimarka ve Hollanda Esneklik-Güvence Dengesi Modeli

Kaynak: Leif Christian Hansen, "The Danish and Dutch Models of Flexicurity", MISEP tarafından düzenlenen "The Role of Social Partners in Flexicurity" konulu toplantıya sunulan tebliğ, 7-8 Kasım 2007, Lizbon, <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/meetings/MISEPyüzdeMeetingyüzde20Portugalyüzde20Reportfinal.pdf> (10.04.2008), p. 8; <http://www.oecd.org/dataoecd/41/45/40548480.pdf> (12.05.2008), p. 8.

<sup>25</sup> EC, **Towards Common Principles...**, a.g.e., p.37.

#### 2.2.4. İspanya (Belirli Süreli İş Sözleşmelerinin Yaygınlaştırılması)

İspanya'da, belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalışanların toplam istihdam içindeki payı yüzde 34'tür. AB-27 ortalaması 2006 yılı için yüzde 14.4'tür<sup>26</sup>. Sosyal taraflar arasında, Mayıs 2006'da imzalanan bir anlaşmayla, 2007 yılı sonuna kadar süren belirli süreli iş sözleşmelerinin aşırı kullanımını kısıtlayan işverenlerin çalışanlarda aradığı şartlar kolaylaştırılmıştır. Hükümet tarafından desteklenen anlaşmaya göre; aynı şirketle iki ya da daha fazla belirli süreli iş sözleşmesi imzalayan ve 30 aylık dönem içinde 24 aydan daha fazla aynı görevde çalışan, otomatik olarak belirsiz süreli ve kıdem tazminatını da çalışılan her yıl için 45 günden 33 güne indiren bir sözleşmeye sahip olmaktadır<sup>27</sup>. Dikkat edileceği üzere, belirsiz süreli iş sözleşmeleri, bu sözleşmeler kapsamındaki çalışmalara ait kıdem tazminatının azaltılması suretiyle kısıtlandırılmakta ve bu şekilde belirli süreli iş sözleşmeleri yaygınlaştırılmak istenmektedir.

#### 2.2.5. İrlanda (2016'ya Doğru Sosyal Ortaklık Anlaşması)

Düşük gelir ve yüksek işsizlik oranıyla yavaş büyüyen bir ekonomiye sahip olan İrlanda, bugün, yüksek büyüme ve yüksek istihdam oranını birlikte gerçekleştirebilmiş bir ülkedir. Bu başarının altında yatan önemli etkenlerden biri, izlenen aktif işgücü piyasası politi-

kaları ve bu alana kanalize edilen ve sürekli artırılan yatırımlardır (AB ülkeleri ortalaması olan yüzde 0.5'e kıyasla GSYİH'sinin yüzde 0.75'i). İrlanda'da, düşük beceriye sahip yaşlı çalışanlar (45-54) başta olmak üzere tüm yaş grupları açısından, yaşam boyu öğrenime katılımın düşüklüğü ve bu insanların yeterli fırsata sahip olamamaları önemli bir sorun idi. Bu sorunun üstesinden gelebilmek amacıyla, İrlanda Hükümeti, İrlanda İşverenler Konfederasyonu ve İrlanda Sendikalar Konfederasyonu tarafından, 14 Haziran 2006 tarihinde imzalanan "2016'ya Doğru Sosyal Ortaklık Anlaşması"yla, 2016'ya kadar işyeri eğitiminin geliştirilmesi, İşyeri Temel Eğitim Fonuna aktarılan payın artırılması ve düşük yetenekli işgücünün ve göçmenlerin konumunun iyileştirilmesi suretiyle yaşam boyu eğitime katılımın maksimum düzeye çıkarılması hedeflenmiştir<sup>28</sup>.

#### 2.3. Türkiye Açısından Bakış

##### 2.3.1. Türkiye İşgücü Piyasasının Genel Görünümü

Türkiye'nin istihdam ve işsizlikle ilgili ciddi sorunları vardır. Kadınlar başta olmak üzere işgücüne katılım ve istihdam oranlarının düşüklüğü, sürekli ve yüksek düzeydeki işsizlik, işgücü arzı ve talebi arasındaki mesleki nitelik uyumsuzluğu, işgücüne dahil olmayan nüfusun artışı, istihdam üzerindeki vergi ve prim yükünün yüksekliği, kayıt dışı istihda-

<sup>26</sup> EC, **Employment in Europe 2007**, a.g.e., p.284, 295.

<sup>27</sup> EC, **Towards Common Principles...**, a.g.e., p.37.

<sup>28</sup> A.y.

mın büyüklüğü, katı ve yüksek maliyetli işgücü piyasası, bunların başlıcalarıdır.

Küresel kriz, bu sorunları daha da ağır hale getirmiştir. Örneğin, işsizlik oranında, ne yazık ki, yeni bir rekor kırılmıştır. 2008 yılının Şubat ayında yüzde 11.9 olan işsizlik oranının 2009'un aynı döneminde yüzde 16.1 gibi vahim bir orana yükselmesi, zaten ağır olan işsizlik sorunumuzun küresel krizin de etkisiyle birlikte iyice taşınmaz bir boyuta ulaştığına işaret etmektedir.

İşgücü piyasasında son çeyrekte belirginleşen kötüleşme nedeniyle 2008 yılı istihdam verilerinde ciddi bir bozulma gözlenmemiştir. Krizin getirdiği istihdam kaybı, esas olarak 2009 verilerine yansımış, sanayi üretimi gibi istihdam verileri de olumsuz gelmiştir. Bu başlık altında, TÜİK tarafından açıklanan Hanehalkı İşgücü Araştırması sonuçlarına göre, 2007 ve 2008 yıllarına ilişkin Türkiye işgücü piyasasının özet fotoğrafı aşağıda verilmektedir.

#### **Nüfus Yapısı:**

Kurumsal olmayan sivil nüfus (okul, yurt, otel, çocuk yuvası, huzurevi, hastane, kışla ya da ordu evinde ikamet edenler ile yabancı uyruklular dışında kalan nüfus), 2007 yılına göre 823 bin kişilik bir artış ile 68 milyon 901 bin kişiden 69 milyon 724 bin kişiye yükselmiştir. Bunun anlamı, 2008 yılında, 863 bin kişinin, çalışan nüfus potansiyeline dahil olmasıdır.

"15 ve daha yukarı yaştaki nüfus" olarak ta-

nımlanan çalışma çağındaki nüfus, 778 bin kişi artarak 49 milyon 994 bin kişiden 50 milyon 772 bin kişiye ulaşmıştır.

Kurumsal olmayan sivil nüfus, bir önceki yılın aynı dönemine göre yüzde 1.1, çalışma çağındaki nüfus ise yüzde 1.5 oranında artış göstermiştir.

2008 yılında, çalışma çağındaki nüfus 823 bin kişi artarken, istihdam edilenlerin 456 bin kişilik bir artış göstermesi, 2008'de çalışma çağı nüfusa katılanların yüzde 55.4'üne iş alanı yaratılabildiğini göstermektedir.

#### **İşgücüne Piyasasına Katılım Yapısı:**

İşgücü (istihdam+işsizler) 2007 yılına göre 2008'de 691 bin kişilik bir artış ile 23 milyon 114 bin kişiden 23 milyon 805 bin kişiye yükselmiştir.

İşgücüne dahil olmayanların sayısı 87 bin kişilik bir artış ile 26 milyon 879 bin kişiden 26 milyon 967 bin kişiye ulaşmıştır.

Etkin nüfus ya da bunun bir göstergesi olan İşgücüne Katılma Oranı (İKO), yüzde 46.9 olarak gerçekleşmiştir. 2007 yılında bu oran yüzde 46.2 idi. Bu, çalışabilir nüfusun yarısının işgücü piyasasının dışında olması demektir. İKO'nun düşük olması ve giderek düşmesi, Türkiye'de çalışan kesimin giderek daha fazla kişiyi geçindirmek zorunda kalması ve üretime katılım sonucu elde edilen gelirin de daha fazla kişi arasında paylaşılması, yani azalması anlamına gelmektedir (İKO, 2007 yılı AB-27 ortalaması olarak yüzde 70.5'tir (AB-



25: yüzde 70.9, AB-15; yüzde 72.0)<sup>29</sup>.

### İstihdam Yapısı:

2002-2007 dönemi istihdam artışı, yılda sadece yüzde 1 oranındadır. Aynı dönemde GSYİH'daki artış hızı yüzde 6.8'dir<sup>30</sup>. Bu rakamlar büyümeye rağmen istihdam yaratmada ne denli zorlandığını göstermektedir. 2008 yılına gelindiğinde ise, istihdam edilenlerin sayısı, bir önceki yıla göre 456 bir kişilik bir artış göstererek 21 milyon 194 bin kişi olmuştur. 2008 yılında tarım sektöründe çalışan sayısı 149 bin kişi azalırken, tarım dışı sektörlerde çalışan sayısındaki artış 307 bin kişide kalmıştır.

İstihdamdaki gelişmeyi açıklayan önemli bir gösterge olan istihdam oranı (istihdam edilenlerin 15-64 yaş nüfus içindeki payı), geçen yıla göre 0.2 puanlık bir artışla yüzde 41.7 olmuştur. Burada düşündürücü iki boyut karşımıza çıkmaktadır: İlki, 1990 yılında istihdam oranımız yüzde 53.3'tür. Yani Türkiye, son 19 yılda istihdam oranını, artırmak yerine 11.6 puan geriletmiştir. İkincisi, istihdam oranı, 2007 yılı AB-27 ortalaması olarak yüzde 65.4'tür (AB 25: yüzde 65.8, AB-15: yüzde 66.9)<sup>31</sup>.

OECD'nin 2008 yılı İstihdam Görünüm Raporu, istihdam tablomuzdaki olumsuzluğu teyit etmektedir. OECD verilerine göre, 1995-2006

yıllarını kapsayan dönemde, 29 OECD ülkesi içinde, istihdam oranı, en hızlı gerileyen ülke, Türkiye'dir. Aynı dönemde, OECD genelinde, istihdam oranı 3.57 puan yükselmiş; istihdam oranını en çok artıran ülkeler ise, sırasıyla, İspanya, İrlanda ve Finlandiya olmuştur<sup>32</sup>.

İstihdam hacminde yetersizliğe işaret eden ek-sik istihdam oranı geçen yıla göre 0.3 puan artarak yüzde 3.0'dan yüzde 3.3'e yükselmiştir.

İstihdamın tarım, sanayi, inşaat ve hizmetler olarak sektörel kompozisyonuna bakıldığında, 2007 yılında istihdamın sektörel dağılımında tarım kesiminin payı yüzde 23.5, sanayi kesiminin payı yüzde 26.7 ve hizmetler kesiminin payı yüzde 49.8 iken, 2008 yılında bu oranlar sırasıyla tarım sektörü için yüzde 23.7, sanayi sektörü için yüzde 26.8 (sanayi yüzde 21, inşaat yüzde 5.9) ve hizmetler sektörü için ise yüzde 49.5'tir. İstihdam artışına verilen katkıda hizmet sektörü birinci, tarım sektörü ikinci sırada gelmiştir. Nitekim hizmetler sektöründe 168 bin, tarım sektöründe 149 bin, sanayi sektöründe ise 137 bin kişilik (inşaat dahil) istihdam artışı meydana gelmiştir.

Yaratılan istihdamın işteki durumuna göre dağılımı incelendiğinde, ücretli ve yevmiyeli kesimin payı yüzde 61.0, kendi hesabına ve işverenlerin payı yüzde 26.3 ücretsiz aile işçilerinin payı ise yüzde 12.7'dir. 2007 yılında

<sup>29</sup> EC, **Employment in Europa 2008**, Employment and Social Affairs and Equal Opportunities, Belgium, October 2008, p.218, 220, 222.

<sup>30</sup> TÜİK HİA ve Milli Gelir istatistiklerinden yararlanılarak tarafımızca hesaplanmıştır.

<sup>31</sup> EC, **Employment in Europa 2008**, a.g.e., p.218, 220, 222.

<sup>32</sup> OECD, **Employment Outlook 2008**, OECD, Paris, 2008, p.250.

bu oranlar sırasıyla; yüzde 60.4, yüzde 26.9 ve yüzde 12.7'dir.

Çalışmakta olduğu halde sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmayan kayıt dışı istihdamdakilerin payı yüzde 43.5'tir. 2007 yılında bu oran yüzde 45.4'tür. Bir önceki yıla göre 1.9 puanlık azalış vardır. Çalışanların yarısına yakınının sosyal güvenlik şemsiyesinden yoksun olması düşündürücüdür.

### **İşsizlik Yapısı:**

İstihdam oranları düştükçe işsizlik artar. Türkiye'deki işsizlik de artmaya devam etmiştir. İşsiz sayısı 2007'ye göre 2008'de 235 bin kişi artarak 2 milyon 611 bin kişiye ulaşmıştır. Haziran ayından beri güçlü bir yükseliş eğilimi içinde olan işsizlik oranı 2008 yılında yüzde 11.0 olarak gerçekleşmiştir. Böylece işsizlik oranı son 20 yılın en yüksek düzeyine çıkmıştır. Genç nüfusta işsizlik oranı 0.5 puan bir artış ile yüzde 20.5'e yükselmiştir.

2008'de işsiz sayısı 2 milyon 611 bin kişidir. Eksik istihdamda 779 kişi vardır. İş aramayıp çalışmaya hazır olanlar 1 milyon 238 bin, mevsimlik çalışanlar da 315 bin kişidir. Bu dört kategori birlikte değerlendirildiğinde, toplam işsiz sayısı 4 milyon 943 bin kişidir. Bu sayıya göre yüzde 11.0 olan işsizlik oranı, yüzde 20.8'i bulmaktadır. Eylül 2009'da açıklanan Orta Vadeli Program'da (2010-2012), kriz nedeniyle 2009'da yüzde 14.8'e yükseleceği tahmin edilen işsizlik oranı 2010'da yüz-

de 14.6, 2011'de yüzde 14.2 ve 2012'de de yüzde 13.3 olarak öngörülmüştür.

### **2.3.2. Esneklik Boyutu**

Türkiye, çağdaş dünyanın getirdiği esneklik olanağından yeterince yararlanamamaktadır. OECD'nin 2008 yılında yaptığı bir araştırmaya göre, OECD ülkelerinde, Türkiye, en "katı" çalışma mevzuatına sahip olan ülkedir<sup>33</sup>. Yine OECD'ye göre, Türkiye, 2003 yılındaki İş Kanunu değişikliklerine rağmen, işgücü mevzuatını minimum ve en yüzeysel şekilde reforme etmiş ülkelerden biridir. Gereğinden katı düzenlemeler, işgücü piyasasının dinamizmini azaltmakta, kayıt dışılığa itmekte, kadınların ve gençlerin istihdam imkanlarını olumsuz etkilemekte, işletmelerin küresel üretim, yatırım ve ticaret sisteminin talep ettiği koşullara uyumuna engel olmaktadır. Kayıtlı, formal sektörde esneklik uygulamaları yetersiz iken, kayıt dışı sektörde, esnekliğin ötesinde, tam bir kuralsızlık vardır. Gönenç'e göre, Türkiye'de, kayıtlı sektör, işgücü piyasasının yüksek vasıflı ve küresel ekonomi içerisinde yer kazanan yüzünü temsil etmektedir. Kayıt dışı sektör ise, daha az vasıflı ve ucuz işgücüne sahip ülkelerin rekabetine açık, çok atılgan, dinamik, fakat ciddi şekilde kırılgan ve rekabet gücü kayıplarına gebe dir. Türkiye işgücü piyasasının bu ikili yapısı, OECD ekonomilerinde görülmeyen bir konstrattır<sup>34</sup>.

Uluslararası karşılaştırmalarda yaygın kullanılan temel esneklik göstergesi, part-time istihdam oranıdır. Bu açıdan bakıldığında, Türki-

<sup>33</sup> OECD, **Legislation, Collective Bargaining and Enforcement**, a.g.e. s.7, 11.

<sup>34</sup> Gönenç, a.g.e., s.3.

ye, olumsuz bir tablo sergilemektedir. OECD ülkelerinde, part-time istihdam, haftada 30 saatten az çalışılan ana iş olarak kabul edilmektedir. Türkiye'de 2007 yılı itibariyle, part-time istihdam oranı erkekler için yüzde 4.6, kadınlar için yüzde 19.2'dir. Bu oran, erkekler için yüzde 7.2 olan AB (15) ortalamasının ve yüzde 7.6 olan OECD ortalamasının, kadınlar için ise yüzde 31.7 olan AB (15) ve OECD ortalamasının oldukça altındadır. Türkiye'de kadınların part-time istihdam oranı erkeklere göre yüksek olmasına rağmen, AB ve OECD ortalamalarının çok altındadır.

OECD ülkeleri arasında 2007 itibariyle en yüksek part-time istihdam oranı erkeklerde yüzde 16.2 ile Hollanda'dadır. Erkeklerde ikinci sıra, yüzde 12.4 ile Danimarka ve Avustralya arasında paylaşılmaktadır. Üçüncü sıra, yüzde 11.2 ile Yeni Zelanda'ya aittir. Ka-

dınlar arasında en yüksek part-time istihdam oranı yüzde 60.0 gibi oldukça yüksek bir oran ile Hollanda'dadır. Almanya yüzde 39.2 ile ikinci, Avustralya yüzde 38.5 ile üçüncü sırada yer almaktadır<sup>35</sup>.

Türkiye işgücü piyasasının esnekleşme boyutu ile ilgili olarak Dünya Bankası'nın Doing Business bulguları da önemli sonuçlar sunmaktadır. Doing Business esnekleşme göstergeleri; işe alma zorluğu, çalışma saati katılığı, işten çıkarma zorluğu, istihdamın katılığı ve işten çıkarma maliyeti olmak üzere beş bileşenden oluşmaktadır<sup>36</sup>. 2009 yılı verileri, Türkiye'de işgücü piyasasında esnekleşme yerine, katılıkların süregeldiğine işaret etmektedir. Örneğin, Türkiye, istihdamın katılığı endeksi açısından Almanya ile aynı katılık derecesine sahiptir. OECD ortalamalarına göre kıyaslama yapıldığında, çalışma saati katılı-

**Tablo 8: OECD ve Seçilmiş Ülkelerde İşgücü Piyasasına Yönelik Esneklik Endeksleri (0-100, 2009)**

	İşe Alma Zorluğu (1)	Çalışma Saat Katılığı (2)	İşten Çıkarma Zorluğu (3)	İstihdamın Katılığı ((1)+(2)+(3)/3)	İşten Çıkarma Maliyeti
Almanya	33	60	40	44	69
Birleşik Krallık	11	20	10	14	22
Çin	11	20	50	27	91
Hindistan	0	20	70	30	56
<b>Türkiye</b>	<b>44</b>	<b>40</b>	<b>30</b>	<b>38</b>	<b>95</b>
ABD	0	0	0	0	0
OECD	25.70	42.20	26.30	31.40	25.80

Kaynak: Dünya Bankası, Doing Business 2009.

<sup>35</sup> OECD, **Employment Outlook 2008**, a.g.e., p.351.

<sup>36</sup> WB, **Doing Business 2009**, <http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/EmployingWorkers/> (24.07.2009)

ğı hariç tüm bileşenler açısından yüksek endeks değerleri gözükmemektedir. Özellikle işten çıkarma maliyeti ile işe alma zorluğu endeksleri açısından Türkiye, OECD'ye göre hayli yüksek endeks değerlerine sahiptir.

OECD'nin bir başka araştırmasında, OECD ülkelerinde ve Türkiye'de bireysel işten çıkarmalarda ihbar öneleri ve kıdem tazminatlarının 9 ay, dört yıl ve 20 aylık hizmet karşılığı olarak kaç gün/hafta ya da aylık ücret tutarında ödendiği incelenmiştir. 9 aylık çalışma süresi karşılığında Türkiye'de 0, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya'da iki ay, Portekiz ve Meksika'da üç ay, Yunanistan'da beyaz yakalılar için 15 gün, mavi yakalılar için 7 gün, Japonya'da 0.4 ay ve İspanya'da 0.5 aylık ücret tutarında kıdem tazminatı ödenmektedir. Dört yıllık çalışma süresine karşılık gelen kıdem tazminatı 6 aylık ücret tutarı ile Hollanda'da en yüksek düzeyde olup, ikinci sıra dört ay ile Türkiye ve Portekiz arasında paylaşılmaktadır. Konu 20 yıllık hizmet süresi açısından ele alındığında, bu kıdem süresine karşılık gelen 20 aylık ücret tutarındaki kıdem tazminatı ile Türkiye ve Portekiz ilk sırada gelmektedir. Bir başka ifadeyle, Türkiye, Portekiz ile birlikte, 20 yıllık hizmet süresine karşılık gelen 20 aylık ücret tutarındaki kıdem tazminatıyla en yüksek kıdem tazminatının ödendiği ülke konumundadır<sup>37</sup>.

Türkiye'de esnekliğin boyutlarına ilişkin ulusal veri ve bilgiler çok kısıtlıdır, hatta yok denebilecek kadar azdır. Bu durum, bir taraftan

esneklik uygulamalarının yetersizliğinden, diğer taraftan da bu alana ilişkin araştırma ve istatistiklerin eksikliğinden kaynaklanmaktadır. Esnek çalışma modellerinde deneyimli sendikalar da vardır. Bu bağlamda, metal sektörü ve örgütlü işveren sendikası MESS, örnek olarak verilebilir. MESS'in 2008 Haziran'ında yayınladığı "MESS Üyelerinde Çalışma Süreleri" başlıklı araştırma göre, Türkiye metal sektöründe esneklik ile gelişmeler aşağıda özetlenmektedir:

- Ocak 2008, itibariyle MESS üyesi işyerlerinde çalışanların yüzde 92.7'si belirsiz süreli iş sözleşmesiyle çalışmaktadır. Ancak 4857 sayılı İş Kanununun yayımlandığı 2003 yılından bu yana belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışanların sayısında artış olmuş, kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışanların, çağrı üzerine çalışanların ve geçici iş sözleşmesiyle çalışanların sayısı aynı kalmıştır.

- MESS üyesi işyerlerinde kısmi süreli çalışma, belirli süreli çalışma, çağrı üzerine çalışma, geçici iş sözleşmesi ile çalışma gibi atipik çalışma biçimlerinin en önemli tercih edilme nedeni yüzde 52 ile "belli bir işin ya da projenin tamamlanması"dır.

- MESS üyesi işyerlerinin yüzde 54'ünde çalışma sürelerinde esneklik hükümleri uygulanmaktadır. Esneklik hükümlerinin uygulandığı MESS üyesi işyerlerinde yüzde 90.7 oranıyla gerçekleştirilen en önemli uygulama, şartları oluştuğunda telafi çalışmasıdır.

<sup>37</sup> OECD, **A Detailed Description of Employment Protection Regulation in Force in 2003**, Background Material for the 2004 Edition of the Employment Outlook, <http://www.oecd.org/data/oecd/4/30/31933811.pdf> (23.03.2006).

- MESS üyesi işyerlerinde esnek çalışma sürelerine ilişkin düzenlemelerin en önemli uygulama nedeni maliyetlerin azaltılmasıdır.

- MESS üyesi işyerlerinin yüzde 98.6'sında haftalık normal çalışma süresi 45 saattir ve yüzde 97.8'inde haftanın çalışılan günlerine eşit olarak dağıtılmaktadır.

- Denkleştirme uygulaması MESS üyesi işyerlerinin yüzde 20.1'nde, telafi çalışması yüzde 48.9'unda, kısa çalışma uygulaması yüzde 97.1'inde uygulanmaktadır.

- MESS üyesi işyerlerinin yüzde 51.4'üne göre, çalışma sürelerinde esneklik uygulamalarının en olumlu etkileri önümüzdeki yıllarda verimlilik üzerinde görülecektir<sup>38</sup>.

Görüldüğü üzere, esneklik konusunda öncü imalat sanayi sektörü olarak kabul edebileceğimiz metal sektöründe, çalışma süresinde esneklik uygulamaları öne çıkmaktadır.

### 2.3.3. Sosyal Tarafların Esnekliğe Yaklaşımları

Esneklik, Türkiye'de, sosyal taraflar arasında önemli görüş farklılıklarının olduğu bir alandır. Farklılıkların ötesinde sosyal tarafların katı bir pozisyon sergiledikleri, hatta konumlarını sabitledikleri söylenebilir. Görüş farklılıkları, işçi ve işveren konfederasyonları arasında olduğu gibi işçi konfederasyonlarının kendi içlerinde de vardır.

**İşçi tarafı:** İşçi tarafı açısından birinci öncelik, iş güvencesidir. İşçi konfederasyonları, esnekleşmeye engel oluşturan mevcut koruma düzeyini ve kurumsal düzenlemeleri savunmaktadır. Örneğin, esnek çalışma kurallarının iyileştirilmesi ve geçici istihdam bürolarının kabulü konusunda, HAK-İŞ, bu önlemlerin aciliyetini belirtmektedir, fakat esnek çalışmaya dair hükümlerin geliştirilmesi konusunda tereddütlüdür. TÜRK-İŞ, geçici istihdam bürolarının hukuki pozisyonlarının iyileştirilmesine taraftır, fakat esnek çalışmaya dair önlemlerde tereddütlüdür. TÜRK-İŞ, 4857 sayılı İş Kanunu ile getirilen esnek çalışmanın GSMH'nin sürekli büyüdüğü bir dönemde, istihdamın artmasına katkı sağlamadığını vurgulamaktadır<sup>39</sup>.

Çalışma sürelerine ilişkin olarak HAK-İŞ, yasal çalışma sürelerine uyulmaması ve 4857 sayılı İş Kanunundaki denkleştirme sürelerinin AB müktesebatına uygun biçimde düzenlenmemiş olmasının önemine işaret etmektedir. TÜRK-İŞ, kısmi süreli çalışmanın genişlemesi için İş Kanunundaki çalışma sürelerinin azaltılmasının yerinde olacağı düşüncesindedir. TÜRK-İŞ, kısmi süreli çalışmanın, istihdam dışında kalan kadınlar ve emekliler gibi nüfusun bir bölümünün istihdama çekilmesi için yararlı olabileceğini savunmaktadır. Diğer taraftan, TÜRK-İŞ, işsizliğin kronik nitelik kazandığı bir dönemde, kısmi süreli çalışmanın, AB'nde esas olan tam süreli çalışmanın bazı yükümlülüklerinden kaçınma ve çalışanların istismar edilmesine neden olma tehlikesi taşıdığını da belirtmektedir. HAK-İŞ, kadın-

<sup>38</sup> MESS, **MESS Üyelerinde Çalışma Süreleri**, MESS Yayını, Haziran 2008, ss.40-41.

<sup>39</sup> YOİKK, **Kısmi Çalışmanın Önündeki Engeller Raporu**, YOİKK İstihdam Teknik Komitesi, Ankara, 2008, s.3.

ların İKO'nun yüzde 25-26'lar düzeyinde olması dolayısıyla kısmi süreli çalışmanın özellikle kadınlar açısından ele alınması gerektiği üzerinde durmaktadır. HAK-İŞ, kısmi süreli istihdam biçiminin sosyal güvenlik sistemi tarafından istenilen biçimde kapsanmamasının ve iş güvenliği düzenlememelerinin yetersiz olmasının altını çizmektedir. Ayrıca, bireysel iş sözleşmesi yapılması konusunda mevzuattan kaynaklanan yetersizlik HAK-İŞ tarafından yasal bir engel olarak değerlendirilmektedir<sup>40</sup>.

İş güvenceli tam süreli çalışma ilkesine sıkıca bağlı olan DİSK, esnekliğe ilişkin tüm önlem ve eylemlere karşıdır, reddetmektedir<sup>41</sup>.

**İşveren tarafı:** İşverenler, genel olarak, olabildiğince esneklik talep etmekte ve değişen çalışma modellerinden yararlanma eğilimindedirler. İşverenler, bu nedenle, esnekliğin teşvikinde inisiyatifi ele almışlardır. Ancak, yararlanma düzeyinin, işletmelerin ölçeklerine göre farklılık gösterdiği gözlemlenmektedir. Büyük ölçekli ve kurumsallaşmış işletmeler, esnekliğin getirdiği avantajlardan olabildiğince yararlanmaya çalışırken, ağırlığı oluşturan KOBİ'ler, esnek çalışma biçimleri ve esnek iş sürelerini uygulamak konusunda çekimser kalmaktadırlar.

TİSK, geçici istihdam bürolarının kabulü ve

esnek çalışma kurallarının iyileştirilmesi önlem ve eylemlerine taraftır ve bunların acilen uygulamaya geçirilmelerini istemektedir<sup>42</sup>.

TİSK, işgücü piyasasının esnekleştirilmesi ihtiyacını esneklik-güvence dengesi yaklaşımı ile ele alarak Türkiye için bu alandaki hedefin, ILO'nun düzgün iş tanımına uygun, güvenceli işlerin yaygınlaştırılması olduğunu ifade etmektedir. Diğer taraftan, kayıtlı sektörün, yasal güvencelere sahip esnek uygulamalardan yararlanabilmesi gerektiğini belirten TİSK, esnekliğin reddinin, kayıt dışı sektörün desteklenmesi anlamına geleceğini vurgulamaktadır<sup>43</sup>.

TOBB'a göre, Türkiye'de çalışma mevzuatı katıdır ve bu katılık işgücü piyasasının dinamizmini azaltmakta, kadınların ve gençlerin yeni istihdam imkanlarını olumsuz etkilemekte ve işletmelerin küresel üretim, yatırım ve ticaret sisteminin talep ettiği koşullara uymuna engel oluşturmaktadır<sup>44</sup>.

TÜSİAD, İş Kanunu ile getirilen esnek çalışma yöntemlerinin Türkiye'de yaygın bir uygulama alanı bulmadığı görüşündedir. TÜSİAD, istihdam artışına, kayıt dışı çalışmanın azaltılmasına ve dezavantajlı kesimlerin istihdamının sağlanmasına destek olabilecek bu imkandan neden yeterince yararlanılamadığının sorgulanması ve uygulamada yaşanan so-

<sup>40</sup> A.e., ss.3-5.

<sup>41</sup> Pennings ve Süral, a.g.e., s.59.

<sup>42</sup> A.y.

<sup>43</sup> YOİKK, a.g.e., s.5.

<sup>44</sup> A.y.

runları giderici tedbirler alınması gerektiğine işaret etmektedir<sup>45</sup>.

İşveren tarafının kısmi süreli çalışma konusunda dikkat çektiği bir husus, bu çalışmayı düzenleyen 97/81 sayılı Konsey Direktifi ile İş Kanununun 13. maddesi arasındaki uyumsuzluklara ilişkindir. Konsey Direktifinde kısmi süreli çalışan bir işçi, haftalık temelde ya da ortalama olarak bir yıla kadar sürede tam zamanlı bir işçinin normal çalışma süresinin altında çalışan kimse olarak tanımlanmaktadır. Oysa İş Kanununun 13. maddesine göre, kısmi süreli çalışan bir işçi, normal haftalık çalışma süresi tam süreli çalışan bir işçiye göre önemli ölçüde daha az belirlenmiş işçidir. TÜSİAD, bu tanıma göre "önemli ölçüde daha az çalışan" kriterini karşılamayan işçilerin kısmi süreli iş sözleşmesiyle çalıştırılan işçi statüsünde sayılmayacağına vurgulayarak, İş Kanununun 13. maddesindeki tanımın Direktif ile uyumlu hale getirilmesinin uygun olacağı görüşündedir. TOBB'a göre, İş Kanunundaki tanım eksik olup, uygulamada karışıklıklara sebep olmaktadır. Zira, İş Kanunundaki tanım, ILO'nun 1994 yılında kabul ettiği "Kısmi Süreli Çalışma Sözleşmesi"nin üç temel unsuru olan çalışma süresinin normal çalışma süresinden önemli ölçüde kısa olması, çalışmanın düzenli ve sürekli olması, çalışmanın gönüllü olması ölçütlerinden sadece "çalışma süresinin, normal çalışma süresinden kısa olması" unsurunu içermektedir. TİSK'ise, kısmi süreli çalışmaların sosyal güvenlik bo-

yutuna dair hükümlerin, kayıt dışılığın önlenmesine yönelik olduğunu, kısmi süreli çalışmayı sosyal güvenlik açısından teşvik etme amacının bulunmadığını vurgulamaktadır. İşverenler, kısmi süreli çalışma biçimlerinin uygulanmasına ilişkin bilgi eksikliklerine de dikkat çekmektedirler<sup>46</sup>.

#### 2.4. İş Kanununda Esneklik ve Güvence İle İlgili Düzenlemeler

Türk çalışma mevzuatının çağdaştırılması ve günümüz ihtiyaçlarına uygun hale getirilmesi amacıyla hazırlanan ve 10 Haziran 2003 tarihinde yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanununun belirgin yönlerinden biri, esnek çalışma modellerine ilk kez yer vermiş olmasıdır.

4857 sayılı Kanun, 1475 sayılı eski İş Kanunundan farklı olarak, haftalık çalışma süresinin haftanın çalışılan günlerine eşit şekilde bölünmesi kuralını değiştirerek, taraflarca bunun aksinin kararlaştırılabileceğini öngörmüştür. İş Kanunu ayrıca telafi çalışmasını ve kısa süreli çalışmayı da mevzuatımızda ilk kez düzenleyerek; zorunlu nedenler, ekonomik kriz ve benzeri durumlarda hem işveren, hem de çalışanlar açısından çözümler getirilmesini amaçlamıştır.

Kanunla getirilen yenilikler içinde, daha önce mevzuatımızda yer almayan ancak uygulana-gelen kısmi süreli çalışma, geçici iş ilişkisi, çağrı üzerine çalışma gibi esnek çalışma biçimleri de bulunmaktadır.

<sup>45</sup> A.y.

<sup>46</sup> A.e., ss.6-7.

Kanunda yer alan esnek çalışma biçimleri, maalesef uygulamada çok fazla yer alamamaktadır. KOBİ'ler başta olmak üzere işletmelerin pek çoğunun, esnek çalışma biçimlerini ve esnek iş sürelerini uygulamak konusunda çekimser kaldıkları gözlemlenmektedir. Bunda, esnekliğe verilen öneme rağmen, bu alandaki bilgi eksiklikleri ve uygulama noktasında tereddütler, eski alışkanlıkların bırakılmaması gibi etkenlerin rol oynadığı anlaşılmaktadır. Kanunla getirilen sınırlamalar ve bürokrasi de, önemli bir engel olarak karşımıza çıkmaktadır<sup>47</sup>.

Bu başlık altında 4857 sayılı yeni İş Kanununda düzenlenen esnek ve yeni çalışma biçimleri açıklanmakta ve söz konusu çalışmalar için Kanunun öngördüğü genel esaslar ve kurallar üzerinde durulmaktadır.

#### 2.4.1. Alt İşverenlik

Alt işverenliğin amacı, her işletmenin en iyi yaptığı işte uzmanlaşarak tamamlayıcı/ek işleri, o işlerde uzmanlaşan alt işverenlere ihale etmesidir. Türk çalışma yaşamını, üretimi doğrudan ilgilendiren önemli kurumlardan biri olan alt işverenlik, 1475 sayılı eski İş Kanunu döneminde öğreti ve uygulamayı en fazla zorlayan ve tartışma zemini yaratan bir konu idi.

Asıl işveren-alt işveren ilişkisi, 4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesinin 4 ve 5. fıkralarında düzenlenmiş ve şöyle tanımlanmıştır: "Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hiz-

met üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirildiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişki, asıl işveren-alt işveren ilişkisidir". Aynı maddede, "Asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur" demektedir (md. 2/4, 5). Böylece, 4857 sayılı İş Kanunu, asıl işverenin sorumluluğunu, 1475 sayılı eski Kanunda olduğu gibi "bu Kanundan ve iş sözleşmesinden" doğan haklarla sınırlandırmamış, alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan sorumluluğu da dahil ederek işverenin sorumluluk alanını genişletmiştir.

İş Kanununun işyerinin bildirimine ilişkin 3. maddesinde, alt işverene bu sıfatla mal veya hizmet üretimi için meydana getirdiği işyerini bildirme yükümlülüğü öngörülmüştür. Bu maddede, İstihdam Paketi olarak tanınan 15 Mayıs 2008 tarihli ve 5763 sayılı Kanun ile değişikliğe gidilmiş ve maddenin 2. fıkrası aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir: "Bu Kanunun ikinci maddesinin altıncı fıkrasına göre iş alan alt işveren; kendi işyerinin tescili için asıl işverenden aldığı yazılı alt işverenlik sözleşmesi ve gerekli belgelerle birlikte, birinci fıkra hükmüne göre bildirim yapmakla yükümlüdür. Bölge müdürlüğüne tescili yapı-

<sup>47</sup> Şeyma İpek Köstekli, **Kriz, 4857 sayılı İş Kanunu ve Esneklik Hükümleri Semineri**, İstanbul, 4 Mayıs 2009, <https://e-hizmet.iso.org.tr/seminer/Sunumlar/ARS0109.zip> (24.07.2009), s.3.



lan bu işyerine ait belgeler gerektiğinde iş müfettişlerince incelenir. İnceleme sonucunda muvazaalı işlemin tespiti halinde, bu tespite ilişkin gerekçeli müfettiş raporu işverenlere tebliğ edilir. Bu rapora karşı tebliğ tarihinden itibaren altı işgünü içinde işverenlerce yetkili iş mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir. Rapora altı iş günü içinde itiraz edilmemiş veya mahkeme muvazaalı işlemin tespitini onamış ise tescil işlemi iptal edilir ve alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçileri sayılır."

5763 sayılı Kanunla, yine 4857 sayılı İş Kanununun 3. maddesine eklenen 4. fıkra ile de; asıl işveren-alt işveren ilişkisinin kurulması, bildirim ve işyerinin tescili ile yapılacak sözleşmede bulunması gerekli diğer hususlara ilişkin usul ve esasların, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği düzenlenmiş ve bu doğrultuda bir Alt İşverenlik Yönetmeliği çıkarılmıştır (RG., T: 27.09.2008, S: 27010).

İş Kanunundaki sınırlamalar nedeniyle zaten sıkıntı yaratan alt işverenlik kurumu, bir de Yönetmelik ile, muvazaanın önlenmesi adına adeta uygulanamaz hale gelmiştir. Gerek İş Kanunu, gerekse yönetmelik hükümleri birlikte dikkate alındığında, asıl işveren-alt işveren ilişkisindeki başlıca sınırlamalar aşağıda verilmektedir:

- İşyerinde işçi çalıştıran bir asıl işveren olmalıdır. Yasada belirtilen alt işverenle sözleş-

me bağıtlayan işverenin "işveren" niteliğinde, yani işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişi, yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşu olması gerekmektedir. Burada "asıl işveren"den kastedilen, asıl işverenin o işyerinde işin bütününün yapılmasını başka bir işverene devretmemiş olması, yani işyerinde işveren kimliğini koruması, ayrıca o işyerinde iş alan kişinin de işçi çalıştırması gerektiğidir.

- Alt işverenin yaptığı işin asıl işverenin işyerinde yürüttüğü mal ve hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerde veya asıl bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde yapılmasıdır. Yani alt işverenin yaptığı iş, asıl işverenin işinin "tamamlanmasına yardımcı" olan bir iş olmalıdır. Ancak yardımcı işlerin alt işverene verilmesinde herhangi bir sınırlama yoktur, asıl işin bir bölümünün verilmesinde sınırlama vardır. Bir başka ifadeyle, yardımcı işler, söz konusu sınırlama olmaksızın alt işverene bırakılabilir. Örneğin, doğrudan üretim organizasyonu içinde yer almayan yükleme, boşaltma, temizlik, yemek hizmetleri, odacılık, çay hizmetleri, personel taşıma, güvenlik, teknik bakım gibi işlerde alt işveren ilişkisi serbestçe kurulabilir<sup>48</sup>.

- İş, alt işverenin yaptığı işten bağımsız ve geçici olmamalı, asıl işe bağımlı ve asıl iş sürdüğü müddetçe yapılabilen devamlı bir iş olmalıdır.

- İş, asıl işverene ait işyerinde görülmelidir.

<sup>48</sup> Demircioğlu, a.g.e., s.39.

Alt işveren, işçilerini sadece asıl işverenin iş yerinde aldığı işte çalıştırabilmektedir.

- Daha önce o işyerinde çalıştırılan kişi ile alt işveren ilişkisi kurulamayacaktır (muvazaalı işlem).

- Asıl işverenin işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılmaya devam ettirilmesi suretiyle hakları kısıtlanamayacaktır. Bu durumda, asıl işveren-alt işveren ilişkisinin muvazaalı işleme dayandığı kabul edilerek alt işveren işçileri başlangıçtan beri asıl işverenin işçisi olarak sayılırlar.

#### 2.4.2. Geçici İş İlişkisi

Doktrinde "Ödünç iş ilişkisi" olarak adlandırılan geçici iş ilişkisi, arızı durumlarda işletmede ortaya çıkan geçici işgücü ihtiyacının giderilmesi amacıyla yöneliktir. Fazla çalışma ile karşılanamayacak bir siparişin hazırlanması, işyerinin sürekli bir işçisinin hastalığı veya doğum iznine ayrılması, mevsimsel dalgalanmalar ve mevsimlik işler gibi arızı haller ya da özel hallerde geçici işçi çalıştırılabilir. Yine, işverenin vasıflı bir işçisinin işgücünden geçici bir süre için yararlanma ihtiyacı duyması, buna karşılık başka bir işverenin bu işçiyi geçici olarak çalıştırmak istemesi mümkündür. Bunun gibi bir holdingde (şirketler topluluğunda) kendisine güven duyulan bir

üst düzey şirket yöneticisi (işçisi), holding içindeki bir diğer şirketin kuruluş aşamasında veya şirketin karşılaştığı güçlüklerin giderilmesinde geçici bir süre için görevlendirilebilir. Aynı şekilde, bir işveren, içinde bulunduğu ekonomik güçlüklerle karşılaştığında işten çıkarmak istemediği işçi veya işçilerini, geçici bir süre, diğer bir işverene vermek suretiyle hem kendisinin yükünü hafifletmek, hem de işçisinin işsiz kalmasını önlemek isteyebilir<sup>49</sup>.

Geçici iş ilişkisi, işverenin, kendisine iş sözleşmesiyle bağlı olan işçisinin iş görme edimini, belirli veya geçici bir süreyle, işçinin de rızasını almak koşuluyla bir başka işverene devretmesiyle kurulmaktadır. Dolayısıyla, üç taraflı bir yapı söz konusudur<sup>50</sup>. İlki, ödünç veren işveren ile işçi arasındaki iş sözleşmesi ilişkisidir. İkincisi, ödünç veren ile ödünç alan arasındaki işçi sağlama (işçi ödünç) sözleşmesidir. Bu sözleşmeyle işveren, işin görülmesini isteme ve yönetim hakkını ödünç alana devretmektedir. Üçüncüsü ise, işçi ile ödünç alan arasındadır. Aralarında bir iş sözleşmesi bulunmamakla birlikte, fiili çalışmadan ve diğer iki sözleşmeden kaynaklanan hak ve yükümlülükler nedeniyle taraflar arasında bir iş ilişkisi doğmaktadır. Üç tarafın rızasıyla kurulan geçici iş ilişkisi boyunca asıl işveren işverenlik sıfatını korumaktadır<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Fevzi Demir, "4857 Sayılı İş Kanunu'nun Başlıca Yenilikleri ve Uygulamadaki Muhtemel Etkileri", **MESS Mercek Dergisi**, Temmuz 2003, s.99.

<sup>50</sup> Murat Engin, "Üçlü İş İlişkileri", **III. Yılında İş Yasası" Semineri** (Bodrum, 21-25 Eylül 2005), Türkiye Toprak, Seramik, Çimento ve Cam Sanayi İşverenleri Sendikası Yayını, İstanbul, 2005, s.21.

<sup>51</sup> Demircioğlu, a.g.e., s.54.

Devreden işveren yönünden bakıldığında, geçici iş ilişkisi ikiye ayrılmaktadır; meslek edinilmemiş ve meslek edinilmiş geçici iş ilişkisi. Meslek edinilmemiş geçici iş ilişkisi, çeşitli nedenlerle işçinin, yanında çalıştığı işveren tarafından geçici bir süre için başka bir işletmecinin emrine verilmesidir. Örneğin, yeni bir makine veya donanım kuran şirket, işletmenin talebi üzerine o donanımın faaliyete geçirilmesi, aksaklıkların giderilmesi, işletme personeline eğitim verilmesi amaçlarıyla bir teknisyenini geçici bir süre için o işletmede görevlendirebilir. Yine bir makinenin personeliyle birlikte ödünç verilmesi, işletmede yeni kurulan bilgisayar sisteminin denenmesi ve işletme personeline öğretilmesi için bir bilgisayar operatörünün belirli bir süre işletmeye ödünç olarak verilmesi mümkündür. Keza, bir işveren, ilişkisi bulunduğu öteki bir işveren yanında güvendiği bir kişiyi buldurmak isteyebilir. Holdingleşme ile ülkemizde de uygulanan bu durumda, bir holding, kendisine bağlı ortaklıklarda -şirketlerde- bir üst kademe yöneticisini görevlendirebilmektedir<sup>52</sup>.

Geçici iş ilişkisinin ikinci türü, işletmelere işçi teminini meslek edinmiş bir kuruluşun sırf işçi temini amacıyla işçileri işe almasıdır. Bu durumda, işçi kendisiyle iş sözleşmesi yapan işverenin yanında hiç çalışmamaktadır. Bu bağlamda, meslek edinilmiş geçici iş ilişkisini meslek edinmiş işverenler, hukuksal olmasa da ekonomik anlamda iş aracılığı görevini görmektedirler<sup>53</sup>. AB ülkelerinde mesleki fa-

aliyet olarak işçi bulduran özel istihdam büroları, başka işverenlere kendilerine ait işçileri istek üzerine geçici olarak çalışmak için verebilmektedirler. Nitekim, Bilim Kurulu'nun hazırladığı iş yasası taslağında da bu husus düzenlenmiş idi. Ancak işçi sendikalarının sert tepkisi üzerine bu konuyla ilgili madde taslaktan çıkarılmıştır.

4857 sayılı İş Kanununun 90. maddesi özel istihdam bürolarını düzenlemektedir. Yalnızca iş arayanlarla işçi arayan işverenlere istihdam hizmeti sunabilen özel istihdam bürolarına İŞKUR tarafından izin verilmesi ve denetlenmesi söz konusudur. Özel istihdam büroları mevcuttur, ancak geçici istihdam bürolarının kurulması yasaktır. İş Kanununun 7. maddesindeki geçici iş ilişkisi, geçici istihdam bürosunun yer aldığı üçlü bir ilişki değil, Avrupa'da "eleman kiralama" veya "personelin bir başka işle görevlendirilmesi" olarak adlandırılan bir düzenlemedir. Bir başka ifadeyle, meslek edinilmemiş geçici iş ilişkisidir.

İşçinin bir holding bünyesinde veya aynı şirketler topluluğunda bir işyerinden geçici nakli, ülkemizde uzun süredir uygulanmakta idi. Böylece, bağlantılı işletmelerin kalifiye eleman veya işletmelerin ortak projelerinin gereksinimleri karşılanmakta idi. Kimi zaman da ekonomik zorluk içindeki işletmeler işçi çıkarmayı önlemek üzere kilit elemanlarını bağlı işletmelerde görevlendirmekteydi. İş Kanunu, bu karmaşık konuya bir ölçüde açıklık getirmiştir.

<sup>52</sup> Demircioğlu, a.g.e., s.55; Engin, a.g.t., s.22.

<sup>53</sup> Engin, a.g.t., s.22.

İş Kanununun "Geçici iş ilişkisi" başlıklı 7. maddesi şöyledir:

"İşveren, devir sırasında yazılı rızasını almak suretiyle bir işçiyi; holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde veya yapmakta olduğu işe benzer işlerde çalıştırılması koşuluyla başka bir işverene iş görme edimini yerine getirmek üzere geçici olarak devrettiğinde geçici iş ilişkisi gerçekleşmiş olur. Bu halde iş sözleşmesi devam etmekle beraber, işçi bu sözleşmeye göre üstlendiği işin görülmesini, iş sözleşmesine geçici iş ilişkisi kurulan işverene karşı yerine getirmekle yükümlü olur. Geçici iş ilişkisi kurulan işveren işçiyi talimat verme hakkına sahip olup, işçiyi sağlık ve güvenlik risklerine karşı gerekli eğitimi vermekle yükümlüdür.

Geçici iş ilişkisi altı ayı geçmemek üzere yazılı olarak yapılır, gerektiğinde en fazla iki defa yenilenebilir.

İşverenin, ücret ödeme yükümlülüğü devam eder. Geçici iş ilişkisi kurulan işveren, işçinin kendisinde çalıştığı sürede ödenmeyen ücretinden, işçiyi gözetme borcundan ve sosyal sigorta primlerinden işveren ile birlikte sorumludur.

İşçi, işyerine ve işe ilişkin olup kusuru ile sebep olduğu zarardan geçici iş ilişkisi kurulan işverene karşı sorumludur. İşçinin geçici sözleşmesinden aksi anlaşılmıyorsa, işçinin diğer hak ve yükümlülüklerine ilişkin bu Kanundaki düzenlemeler geçici iş ilişkisi kurulan işverenle olan ilişkisine de uygulanır.

İşçiyi geçici olarak devralan işveren grev ve lokavt aşamasına gelen bir toplu iş uyuşmazlığının tarafı ise, işçi, grev ve lokavtın uygulanması sırasında çalıştırılmaz. Ancak, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun 39. mad-

desi hükümleri saklıdır. İşveren, işçisini grev ve lokavt süresince kendi işyerinde çalıştırmak zorundadır. Toplu işçi çıkarmaya gidilen işyerlerinde çıkarma tarihinden itibaren altı ay içinde toplu işçi çıkarmanın konusu olan işlerde geçici iş ilişkisi gerçekleşmez. "

Görüldüğü gibi, yasada, geçici işçi kullanımı, holding bünyesi içinde veya şirketler topluluğuna bağlı işyerleri ile sınırlandırılmıştır. Devir sırasında işçinin yazılı rızasının alınması şarttır. 6 ayı geçmemek üzere ve yazılı olarak yapılması gereken geçici iş ilişkisi, gerektiğinde en fazla iki defa yenilenebilir. Buna göre geçici iş ilişkisi en fazla 18 aya kadar uzayabilir. Her uzatmada işçinin rızasının alınması gerekmektedir. 6 ve 18 aylık süreler aşıldığı taktirde, geçici ilişkisi sona erecek ve geçici işçi çalıştıran işveren, doğrudan doğruya asıl işveren sayılarak iş sözleşmesini tüm hak ve borçlarıyla devralmış sayılacaktır.

Geçici iş ilişkisinde, geçici işçi ile geçici işçiyi alan işveren arasında bir iş sözleşmesi bulunmamakla beraber, doğan iş ilişkisi nedeniyle tarafların birtakım hak ve yükümlülükleri mevcuttur. Örneğin, ödünç alan işveren, iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerini alma yükümlülüğü altına girecektir. Buna karşılık, işçinin iş sözleşmesi ile bağlı olduğu kendi işvereni-ne karşı hak ve yükümlülükleri devam ettiği gibi, işverenin de hak ve yükümlülükleri devam edecektir. Geçici iş ilişkisi kurulan işveren işçinin kendisinde çalıştığı sürelerde ödenmeyen ücretinden, işçiyi gözetme borcundan ve sosyal sigorta primlerinden asıl işverenle birlikte sorumlu olacaktır (md. 7/3). Geçici işçi, sendikal haklar, toplu sözleşme

ve grev hakları açısından da asıl iş sözleşmesiyle bağlı olduğu işyerinin işçisi sayılmaya devam edecektir<sup>54</sup>. Geçici olarak devrolunan işçi, sendikal haklar açısından kendisini devreden işletmeye iş sözleşmesi ile bağlı olduğundan bu işletmenin dahil olduğu işkolunda bir sendika kurabilecek veya kurulu bir sendikaya üye olabilecektir. Yine aynı nedenle, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunundaki koşullar mevcutsa, kendini devreden işletmede uygulanan toplu iş sözleşmesinin kapsamında olacaktır. Geçici işçiye, kendini devralan işletmede uygulanan toplu iş sözleşmesinin çalışma sürelerine, ara dinlenmelerine ve işverenin yönetim hakkına dair hükümleri de uygulanacaktır<sup>55</sup>.

Ayrıca toplu işçi çıkarmaya gidilen işyerlerinde, toplu çıkarma tarihinden itibaren altı ay içinde toplu işçi çıkarmanın konusu olan işlerde geçici iş ilişkisi kurulamaz (md. 77/son). Bu hükmün amacı, işverenin asıl işçilerini çıkartarak yerlerine daha düşük ücretli geçici işçi çalıştırmasını önlemektir. Geçici işçi çalıştıran işveren, İş Kanununun 25. maddesinde düzenlenen haklı nedenle fesih hallerinde geçici işçinin çalışmasını durdurabilir. Ancak, işçiyle arasında sözleşme bağı olmadığı için iş sözleşmesini feshedemez. Sadece asıl işverenle arasındaki sözleşmeye dayanarak geçici işçinin çekilmesini isteyebilir. İşçinin çalıştığı işyerinde ahlak ve iyi niyet kurallarına aykırı davranmış olması halinde asıl işveren iş sözleşmesini haklı nedenlerle feshedebilir.

Küresel krize karşı alınan önlemler kapsamında, 26 Haziran 2009 tarihinde kabul edilen 5920 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeyle, bu maddeden sonra gelmek üzere bir madde eklenmiştir. Mesleki anlamda geçici iş ilişkisini düzenleyen, ancak Cumhurbaşkanı tarafından 09 Temmuz 2009 tarihinde, ilgili AB Direktifi ile uyuşmayan unsurlar taşıdığı gerekçesiyle TBMM'ne geri gönderilen "7/A" başlıklı 1. madde şöyledir:

"Mesleki anlamda geçici iş ilişkisi; özel istihdam bürosunun, geçici işgücü talebini karşılamak amacıyla iş sözleşmesi düzenlediği işçisini, iş görme edimini yerine getirmek üzere ücret karşılığında bir başka işverene devrini ifade eder ve bu faaliyet Türkiye İş Kurumu tarafından izin verilmiş özel istihdam büroları tarafından yerine getirilir.

Özel istihdam büroları devredeceği işçi ile iş sözleşmesini, işçinin devredileceği işverenle geçici iş ilişkisi sözleşmesini yazılı olarak yapmak zorundadır. Bu sözleşmelerde yer alması gereken hususlar Türkiye İş Kurumunca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

Geçici iş ilişkisi sözleşmesine dayalı olarak çalıştırılan işçi sayısı, işyerinde çalıştırılan işçi sayısının dörtte birini geçemez. Bu kapsamda çalıştırılacak işçi sayısının tespitinde kısmi süreli iş sözleşmesine göre çalışanlar, çalışma süreleri dikkate alınarak tam süreli çalışmaya dönüştürülür.

Aynı işçi için, aynı işverenle yapılacak geçici iş ilişkisi sözleşmelerinin toplam süresi on sekiz ayı

<sup>54</sup> Fevzi Şahlanan, "**Yeni İş Kanununun Genel Hükümleri**", **Yeni İş Yasası: Seminer Notları ve İş Kanunu Semineri** (Çeşme, 25-29 Haziran 2003), Türkiye Toprak, Çimento ve Cam Sanayii İşverenleri Sendikası Yayını, İstanbul, 2003, s.35.

<sup>55</sup> Pennings ve Süral, a.g.e., s.83.

geçemez. Bu süreyi geçen çalıştırma, geçici iş ilişkisi sözleşmesinin yazılı olarak yapılmaması veya sözleşmede belirtilen sürenin dolmasına rağmen devam eden çalıştırma durumlarında, devredilen işverenle işçi arasında belirsiz süreli iş sözleşmesi kurulmuş olur.

Özel istihdam bürolarının bu faaliyet için istihdam edecekleri işçilerle yapacakları belirli süreli iş sözleşmeleri, esaslı nedene dayalı zincirleme iş sözleşmesi niteliğini taşırlar.

Devredilen işyerinde grev ve lokavt olması ve özel istihdam bürosunun işçiyi bu süre içerisinde başka bir işyerinde istihdam edememesi halinde, özel istihdam bürosu işçinin asgari ücretten az olmamak üzere sözleşmede belirtilen ücretinin yarısını ödemek zorundadır.

Geçici iş ilişkisi sözleşmesine dayalı olarak çalıştırılan işçiler, 30. maddenin uygulanmasında işçi sayısına dahil edilmez.

Mesleki anlamda geçici iş ilişkisinde, bu madde hükümleri ile 7. maddenin ikinci fıkrası hariç diğer hükümleri uygulanır.

21 Nisan 2005 tarihli ve 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 30. maddesinin ikinci fıkrası kapsamına giren kurum ve kuruluşlara ait işyerlerinde bu madde hükümleri uygulanmaz."

Bu hüküm uyarınca, mesleki anlamda geçici iş ilişkisi kurulabilmesi için bazı kurallar söz konusudur. Bunlar özetle şöyledir:

- Özel istihdam bürosu, işçi ve işverenle ayrı ayrı ve yazılı sözleşme yapacaktır.
- Bu kapsamda çalıştırılacak geçici işçi sayısı,

işyerinde çalışan işçi sayısının dörtte birinden fazla olamayacaktır.

- İşçi sayısının tespitinde, işyerinde kısmi süreli çalışan varsa, bu kişilerin çalıştığı sürelerin toplamı tam zamanlı çalışmaya dönüştürülerek belirlenecektir.

- Bir işçinin aynı işverenle geçici iş ilişkisi sözleşmelerinin toplamı 18 aydan fazla olmayacaktır. Eğer geçerse, işveren işçiyi işe almış sayılacaktır.

- Geçici iş ilişkisi yoluyla alınan işçiler, işverenlerin eski hükümlü, terör mağduru ve özürlü çalıştırma zorunluluklarının hesabında dikkate alınmayacaktır.

### 2.4.3. Belirli Süreli İş Sözleşmeleri

İş Kanununun 9. maddesi uyarınca, taraflar iş sözleşmesini yasa hükümleriyle getirilen sınırlamalar saklı kalmak koşuluyla ihtiyaçlarına uygun türde düzenleyebilirler. Bu anlamda, iş sözleşmeleri, belirli ya da belirsiz süreli yapılabilir. Ancak sürenin nasıl düzenleneceği hususu tarafların serbest iradelerine aittir.

Yasa, öncelikle belirli süreli iş sözleşmesinin tanımını yapmıştır. Yasanın "Belirli ve belirsiz süreli iş sözleşmesi"ne ilişkin 11. maddesine göre, iş ilişkisinin bir süreye bağlı olarak yapılmadığı halde sözleşme belirsiz süreli sayılır. Belirli süreli iş sözleşmesi, "belirli süreli işlerde"veya "belli bir işin tamamlanması veya belirli bir olgunun ortaya çıkması gibi objektif koşullara bağlı" hallerde işveren ile işçi arasında yazılı şekilde yapılan iş sözleşmesi-

dir. Bu tanımdan, belirsiz süreli iş sözleşmelerinin asıl (tipik), belirli süreli iş sözleşmelerinin atipik istihdam biçimi olduğu sonucu çıkarılabilir. Bir başka koşul, belirli süreli iş sözleşmelerinin kabulü için sadece tarafların belirli bir süre tayinini yeterli görmemesi, işin kendisinin de belirli süreli olmasıdır.

Dikkat edileceği üzere, yasa, belirli süreli iş sözleşmesinin yapılmasını ve yenilenmesini objektif koşula bağlamaktadır. Objektif bir neden olmaksızın tarafların bir süre ya da tarih belirlemeleri o sözleşmeyi belirli süreli olarak geçerli kılmayacaktır. 1999/70 sayılı Konsey Direktifi uyarınca, belirli süreli iş sözleşmesinin inikadında böyle bir koşul aranmamaktadır. Dolayısıyla, AB Direktifinin de ötesine gidilmiştir. "İşin belirli süreli olması" ile kastedilen, işin niteliği gereği baştan bu yana ne kadar zamanda sona ereceğinin bilinmesi veya bilinebilir olmasıdır. "Belirli bir işin tamamlanması", başlanmış ve yarım kalmış bir işin tamamlanmasıdır. "Belli bir olgunun ortaya çıkması"ndan anlaşılan ise, tarafların belli bir olguyu dikkate alarak belirli süreli iş sözleşmesi yapmalarıdır. Örneğın, bir işyerinde veya işletmede, siparişlerin ve iş hacminin birden artmasına neden olan bir olgunun ortaya çıkması halinde, bu durumda yardımcı işçiler ile yapılacak sözleşme, belirli süreli olacaktır<sup>56</sup>.

Yine yasa uyarınca belirli süreli iş sözleşmeleri, esaslı bir neden olmadıkça, birden fazla

üst üste (zincirleme) yapılamaz. Aksi halde, iş sözleşmesi başlangıçtan itibaren belirsiz süreli olma özelliğini korur (md. 11/2). Bu hüküm, uygulamanın ve yargı kararlarının yasa ya yansıtılmasıdır. Belirli süreli iş sözleşmeleri kural olarak, belirli sürenin sonunda otomatik olarak sona erdiği için, herhangi bir ihbar ya da kıdem tazminatı ödemesini gerektirmektedir. Ancak uygulamada, ardı ardına yapılan belirli süreli zincirleme iş sözleşmeleri, Yargıtay'ın yerleşik kararlarında, hakkın kötüye kullanılması sayılmakta, bu gibi durumlarda belirli süreli iş sözleşmesinin belirsiz süreli sözleşmeye dönüştüğü kabul edilmektedir.

İş Kanununun 12. maddesinin 1. fıkrasında "Belirli süreli bir iş sözleşmesi ile çalıştırılan işçi, ayrımı haklı kılan bir neden olmadıkça, salt iş sözleşmesinin belirli süreli olmasından dolayı, belirsiz süreli iş sözleşmesi ile çalıştırılan emsal işçiye göre farklı işleme tabi tutulamaz" denmektedir. Bunun sonucu olarak, belirli süreli bir iş sözleşmesi ile çalışılan işçiye, belirli bir zaman ölçütü alınarak ödenecek ve paraya ilişkin "bölünebilir" menfaatler, işçinin çalıştığı süreye orantılı olarak, arada belirsiz süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçiden bir fark yaratmadan verilecektir. Örneğın; her yıl verilen ikramiyeden belirsiz süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçi, bir buçuk yıl sonra işten ayrıldığında nasıl orantısal olarak yararlanıyorsa, belirli süreli çalışan işçi de aynı şekilde orantısal olarak yararlanacak ve belirli süreli iş sözleşmesi ile çalıştığı için bir ayrıma

<sup>56</sup> Devrim Ulucan, "4857 sayılı Kanuna Göre İş Sözleşmesi Türleri", **Yeni İş Yasası: Seminer Notları ve İş Kanunu Semineri** (Çeşme, 25-29 Haziran 2003), Türkiye Toprak, Çimento ve Cam Sanayii İşverenleri Sendikası Yayını, İstanbul, 2003, ss.41-42.

tabi tutulmayacaktır. Böyle bir fark yaratılarak ve aynı orantı dikkate alınmadan ödenecek ücrete işçi itiraz edebilecek ve aradaki farkı isteyebilecektir.

Ancak böyle bir ayrımı haklı kılabacak bir neden varsa, örneğin, işçi ani olarak ortaya çıkan bir gereksinim nedeni ile yardımcı işçi olarak üç aylık belirli süreli bir iş sözleşmesi ile işe alınmışsa, yıllık olarak verilen bir ikramiyeden orantısal olarak yararlanamayacaktır.

Bu tür ikramiyeler genellikle bir yıllık çalışma dikkate alınarak verildiğinden burada ayrımı haklı kılan bir neden vardır<sup>57</sup>. Bölünemeyen menfaatler olan; yıllık izin hakkı, ihbar öneli ve kıdem tazminatı hakkı belirsiz süreli iş sözleşmesi ile çalışan emsal işçiye uygulanacağı şekilde verilecektir. Burada farklı bir kıdem uygulamasını haklı gösteren bir nedenin olması gerekmektedir.

4857 sayılı İş Kanunu, emsal işçi kavramına da açıklık getirmiştir. Emsal işçi, işyerinde aynı veya benzer bir işte belirsiz süreli iş sözleşmesi ile çalıştırılan işçidir. İşyerinde böyle bir işçi bulunmadığı takdirde, o işkolunda şartlara uygun bir işyerinde aynı veya benzer işi üstlenen belirsiz süreli iş sözleşmesi ile çalıştırılan işçi dikkate alınır (md. 12/3).

İş Kanunu, belirli süreli iş sözleşmeleri için yazılı şekil öngörmektedir (md. 9). Bu kural, belirli süreli iş sözleşmesi için yazılı şekle uyulmamasında sözleşmenin belirsiz süreli

addolunması anlamına gelecektir. Türk İş Kanununda yazılı şekilde yapılmama halinde sözleşmenin belirsiz süreli addolunmasına itiraz edilip edilmeyeceği ve sözleşmenin çalışanın işe başlamasından sonra yazılı yapılmasının mümkün olup olmadığı anlaşılacaktır. Tüm belirli süreli iş sözleşmeleri için yazılı şeklin öngörüldüğü 9. madde, 8. madde ile çalışmaktadır. Söz konusu 8. madde, iş sözleşmesinin, Kanunda aksi belirtilmedikçe özel bir şekle tabi olmadığını, ancak süresi bir yıl veya daha fazla olan iş sözleşmelerinin yazılı şekilde yapılmasını zorunlu kılmıştır (md. 8/1, 2). Yazılı sözleşme yapılmayan halde ise işveren, işçiye en geç iki ay içinde genel ve özel çalışma koşullarını, günlük ya da haftalık çalışma süresini, temel ücreti ve varsa ücret eklerini, ücret ödeme dönemini, süresi belirli ise sözleşmenin süresini, fesih halinde tarafların uymak zorunda oldukları hükümleri gösteren yazılı bir belge vermekle yükümlüdür (md. 8/3). Bir çözüm olarak, 11. maddedeki yazılı şekil şartının, sözleşmenin yazılı yapılması, yazılı yapılmadığı takdirde işverenin yazılı bir belge sağlaması yükümlülüğünü içerecek şekilde geniş yorumlanması gerekir<sup>58</sup>.

#### 2.4.4. Kısmi Süreli (Part-Time) Çalışma

Kısmi çalışma, esnek ve yeni çalışma biçimleri içinde en eskisi ve en bilinenidir. Özellikle kadınların ve gençlerin çalışma yaşamına katılımının artmasıyla daha da yaygınlaşan kısmi çalışmanın, klasik ve esnek kısmi çalışma

<sup>57</sup> Ulucan, A.t., ss.48-50.

<sup>58</sup> Pennings ve Süral, a.g.e., s.73.



olmak üzere iki türü vardır. Klasik kısmi çalışma, işyerindeki normal çalışma süresine oranla daha az süreli çalışma saatlerini içeren ve çalışma saatlerinin miktarı ile konumunun önceden kesin biçimde belirlendiği bir çalışma türüdür. Yarım gün çalışma ve kısmi vardiya çalışması, klasik kısmi çalışmanın tipik örnekleridir. Esnek kısmi çalışma, işyerindeki normal iş süresine oranla daha az çalışma saatlerini içeren, ancak bunların miktarı ile konumunu belirleme yetkisinin taraflara bırakıldığı çalışma biçimi demektir. Klasik kısmi çalışma ile esnek kısmi çalışma arasındaki temel farklılık, ikincisinde, çalışma zamanını belirlemenin, işçi ve işverene bırakılmasıdır<sup>59</sup>. Esnek kısmi çalışmanın da, kendi içinde türleri vardır; iş paylaşımı (job sharing), iş ortaklığı (job pairing), yerine geçme (job splitting), kayan iş süresi, çağrı üzerine çalışma, ödünç iş ilişkisi, uzaktan çalışma ve tele çalışma, vb.

Klasik kısmi süreli çalışma, 1475 sayılı eski İş Kanununda düzenlenmemiş olmasına karşın son yıllarda uygulamada sıklıkla görülen bir olgu idi. Ancak hukuki düzenleme eksikliği, asgari ücret, fazla çalışma ücreti, yıllık ücretli izin, hafta tatili, kıdem tazminatı ve sosyal güvenlik alanlarında uygulama sorunlarının yaşanmasına neden oluyordu. Kanundaki bu boşluk, yargı kararlarıyla doldurulmakta idi. 4857 sayılı İş Kanunu, kısmi süreli çalışmayı yasal düzenlemeye kavuşturmuştur. Kısmi süreli çalışmanın istihdam üzerindeki etkisinin gerek AB, gerekse üye ülkeler nezdinde ka-

bulü, bu çalışma biçiminin teşvik edilmesini beraberinde getirmiştir. İş Kanununda 97/81 sayılı Konsey Direktifi esas alınmıştır. Direktifin bir anlamda kasnağını oluşturan emsal işçi kriteri, ayrımcılık yasağı ve boş işin bildirilmesi vb. hususlar İş Kanununa da yansıtılmıştır.

Kısmi süreli çalışmada en tartışmalı husus, bunun tanımlanmasındadır. Örneğin Almanya, İrlanda, Lüksemburg ve Hollanda'da haftalık 38 saatin altındaki çalışmalar kısmi süreli kabul edilirken, İspanya'da, normal iş süresinin üçte ikisinden, Fransa'da haftalık yasal iş süresinin yüzde 80'inden daha az çalışanlar kısmi süreli sayılmaktadırlar. Buna karşılık, Yunanistan ve Portekiz'de haftada 30 saatin altında çalışsalar bile kadınlar full-time kabul edilirler<sup>60</sup>. OECD, kısmi çalışmayı, haftada 30 saatten az çalışılan ana iş olarak kabul etmektedir.

4857 sayılı Kanununun 13. maddesine göre, işçinin normal haftalık çalışma süresinin, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçiye göre önemli ölçüde daha az belirlenmesi durumunda sözleşme kısmi süreli iş sözleşmesidir (md. 13/1). Bu madde uyarınca, kısmi süreli iş sözleşmesinin tam süreli iş sözleşmesinden ayrılmasında kural, işçinin normal haftalık çalışma süresinin, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçinin haftalık çalışma süresine göre "önemli ölçüde daha az olması" dır. İş Kanununa İlişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliği'nin 6. maddesine göre, "tam süreli iş sözleşmesi ile yapılan emsal çalışma-

<sup>59</sup> TİSK, **Çalışma Hayatında Esneklik**, a.g.e., ss.29-30.

<sup>60</sup> Tuncay, "Çalışma Süreleri", a.g.t., s.68.

nın üçte ikisi oranına kadar yapılan çalışmadır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, işletmenin genelinde ya da bazı birimlerinde tam süreli iş sözleşmesi ile yapılan emsal çalışmanın üçte ikisi oranına kadar çalışmaları gerekliliğidir. Aksi takdirde, yapılan çalışma kısmi süreli çalışma kapsamına girmeyecektir.

Görülüyor ki, kanun koyucu, bu sınırın üzerinde olan ama emsal işçinin haftalık çalışma süresinin altında kalan çalışmaları tam süreli kabul etmektedir. Örneğin, emsal işçi, haftalık 45 saatlik tam süreyle çalışıyorsa, yani haftada 45 saat çalışıyorsa, haftada 30 saatten az çalışan, kısmi süreli çalışan sayılacaktır.

Yine, sözleşme ile belirlenen haftalık iş süresinin haftalık iş süresiyle aynı olması durumunda (45 saat), 30 saati aşan çalışma tam süreli sayılacaktır. Fazla Çalışma ve Fazla Saatlerle Çalışma Yönetmeliği uyarınca, fazla çalışma hükümleri kısmi süreli çalışanlara uygulanmayacaktır. Dolayısıyla, kısmi süreli çalışanlar fazla çalışma yapamayacaklardır.

Kısmi süreli çalışma farklı biçimlerde gerçekleştirilebilir. Haftanın her gününde kısmen çalışılabilir, haftanın bazı günlerinde tam süreli, geriye kalanlarında kısmi süreli çalışılabilir veya geriye kalan günlerde hiç çalışılmayabilir. Türkiye'deki kısmi süreli çalışmaya örnek olarak, ev hizmetlerindeki çalışmalar, hazırlık ve tamamlama işleri, şirket avukatlarının, doktorlarının, mühendislerinin çalışma-

ları verilebilir<sup>61</sup>.

Kısmi süreli çalışana ayrımcılık her zaman yasaklanmaktadır. Ayrımcılık yapılmaması ilkesi, 97/81 sayılı Konsey Direktifinin de odağındadır. Bunun istisnası, farklı muameleyi haklı kılan objektif nedenin varlığıdır. İş Kanunu, kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalıştırılan işçiye tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçi karşısında ayırım yapılmamasını, kısmi süreli çalışan işçiye ödenecek ücret ve paraya ilişkin bölünebilir menfaatlerinin tam süreli emsal işçiye göre çalıştığı süreye orantılı olarak ödenmesini ve işçinin tam süreli kısmi süreliye, kısmi süreli tam süreliye geçişte işverence kolaylık sağlanmasını öngörerek (md. 13/2), kısmi süreli çalışanlar ile tam süreli olanları aynı koruyucu hükümler altına almıştır<sup>62</sup>. Bu çerçevede, işyerinde kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçi hakkında, sadece tabi olduğu sözleşme türü gerekçe gösterilerek, tam süreli çalışan emsal işçiden farklı işlem yapılamaz. Belirli-belirsiz süreli iş sözleşmelerinde olduğu gibi, işin dağıtımında, işin kolay veya ağır olması gibi hallerde, kısmi süreli çalışan ile tam süreli çalışan arasında bir ayırım olamaz. İşyerinde çalışan işçilerin, niteliklerine uygun açık yer bulunduğu kısmi süreli tam süreliye veya tam süreli kısmi süreliye geçirilme istekleri işverence dikkate alınır ve boş yerler zamanında duyurulur (md. 13/4).

Gerek kısmi süreli işçinin, gerekse emsal işçi-

<sup>61</sup> Pennings ve Süral, a.g.e., s.76.

<sup>62</sup> Murat Demircioğlu, a.g.e., s.73; Gülsevil Alpagut, "AB'nde Güvenceli Esneklik ve Türkiye'deki Yasal Düzenlemeler", **TİSK Akademi**, 2008/1, s.29.

nin ücretinin her hal ve koşulda asgari ücretin altına düşmemesi gerekir. Kısmi statüde çalışan işçinin günlük çalışma süresi az olduğundan alacağı günlük asgari ücret, normal çalışma karşılığı olarak saptanmış asgari ücretin saat başına düşen miktarının çalışılan saatle çarpımı kadardır. Haftada birkaç gün çalışan işçiye işveren, aylık ücret olarak, işçinin çalıştığı günler itibariyle alması gereken aylık asgari ücretin altında ödeme yapamaz. Yargıtay'a göre de, birden çok işyerinde kısmi süreli çalışan işçinin ücreti, çalıştığı gün ve saatler oranında hesaplanır; günlük asgari ücret 7.5 saat çalışmanın karşılığı olduğundan, kısmi süreli çalışmanın da buna göre hesaplanması gerekir<sup>63</sup>.

#### 2.4.5. Çağrı Üzerine Çalışma

Çağrı üzerine çalışma, kısmi süreli çalışmanın bir türüdür. Çalışma süresinin uzunluğu ve ne zaman çalışılacağını belirleme yetkisinin işverene ait olduğu bu çalışma biçimi, işverene, işyerinde iş yükündeki değişikliğe uygun çalışma yapma, bu yolla maliyeti düşürme imkanı sağlarken, işçiyi de düzensiz çalışma riskine karşı korumaktadır.

Eski kanun döneminde uygulanan çağrı üzerine çalışma, İş Kanununun 14. maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre, çağrı üzerine çalışma, yazılı bir sözleşmeyle, işçinin yapmayı üstlendiği işle ilgili olarak kendisine ihtiyaç duyulması halinde iş görme ediminin yerine getirileceğinin kararlaştırıldığı bir iş

ilişkisidir. Bu esnek çalışma biçimi de kuralara tabidir. Bunlar aşağıda sıralanmaktadır:

- 20 saat çalışmış sayılma: Çağrı üzerine çalışma modelinde işveren, işçiyi ihtiyaç duyduğunda çalıştırmaktadır. Hafta, ay veya yıl gibi bir zaman dilimi içinde işçinin ne kadar süreyle çalışacağına taraflarca önceden belirlenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, haftalık çalışma süresi, 20 saat kararlaştırılmış sayılacak ve çağrı üzerine çalıştırmak için belirlenen sürede işçi çalıştırılmalı ya da çalıştırılmamasına ücrette hak kazanacaktır. Alpagut'a göre, bu hüküm yedek hukuk kuralıdır. Dolayısıyla taraflarca 20 saatin altında veya üzerinde kararlaştırılması mümkündür<sup>64</sup>.

- Dört gün önceden çağrı: İşçiden iş görme borcunu yerine getirmesini çağrı yoluyla talep hakkına sahip olan işveren, işçinin boş olarak ayarlanan zamanlarda başka işlerde çalışma olasılığını dikkate alarak, işe davet amacını taşıyan çağrıyı, aksi kararlaştırmadıkça, işçinin çalışacağı zamandan en az dört gün önce yapmak zorundadır. Süreye uygun çağrı üzerine işçi, iş görme edimini yerine getirmekle yükümlüdür. Tarafların bu süreyi azaltan anlaşmaları geçerli olmayacaktır. Ayrıca yapılan bu çağrılar üzerine işe gelecek işçinin, sözleşmede günlük çalışma süresi kararlaştırılmamış ise, her çağrıda günde en az dört saat çalıştırılması zorunluluğu söz konusudur. Hangi uzunlukta belirlenmiş olursa olsun, işçiye yapılan çağrı sonucu işçi, bu süre içinde çalıştırılmasa dahi çalışmış kabul edile-

<sup>63</sup> Demircioğlu, a.g.e., ss.72-73.

<sup>64</sup> Alpagut, a.g.m., s.29; Süral, a.g.e., s.21.

cektir. Toplam çalışma süresi de buna göre hesap edilecektir.

- Dört saat üst üste çalıştırmak zorunluluğu: Sözleşmede günlük çalışma süresi kararlaştırılmamış ise, işveren her çağrıda işçiyi günde en az dört saat çalıştırmak zorundadır.

- Çağrı üzerine iş görmeyle ilgili iş sözleşmesinin yazılı şekilde yapılması zorunluluğu: Sözleşmenin yazılı şekilde yapılması, bir geçerlilik koşulu değil, ispat koşuludur. Yine çağrı üzerine çalışmayla ilgili sözleşmenin basit yazılı şekilde yapılması yeterlidir<sup>65</sup>. Yazılı olarak böyle bir sözleşme yapıldığında işçinin ne kadar çalışacağıının belirlenmemesi durumunda, işçi çağrılmasa bile, haftalık en az 20 saat çalışmış kabul edilmekte, belirlenen bu sürede işçinin çalıştırılıp çalıştırılmamasına bakılmaksızın, ücreti tam olarak ödenmektedir. Nitekim SSK, çağrı üzerine çalışanın sigorta primlerinin en az 20 saat üzerinden ödenmesini talep etmektedir.

#### **2.4.6. Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma**

4857 sayılı İş Kanununda iş sürelerinde yapılan değişikliklere paralel olarak, fazla çalışma kavramı ve ücreti bakımından da yeni esaslara yer verilmiştir. Öncelikle, yasal çalışma süresi ile taraflarca kararlaştırılan çalışma süresinin aşılması arasında ayırım yapılmıştır. Yasal çalışma süresinin aşılması halinde yapılan çalışma "fazla çalışma", yasal çalışma süresi-

nin altında kararlaştırılan çalışmalar ise "fazla sürelerle çalışma" olarak kabul edilmiştir. Yasa göre, bir işyerinde haftalık çalışma süresi 45 saat olarak belirlenmiş ve bu sürenin üzerinde bir çalışma gerçekleştirilecek ise -denkleştirmenin uygulanmadığı durumlarda- fazla çalışmadan söz edilebilir. Ancak denkleştirme esasının uygulandığı hallerde, işçinin haftalık ortalama çalışma süresi, normal haftalık iş süresini aşmamak koşulu ile bazı haftalarda toplam 45 saati aşsa dahi fazla çalışma sayılmayacaktır (md. 41/1). Bu durumda, fazla çalışmanın belirlenmesinde haftalık çalışmanın 45 saat olması hali esas alınır, haftada en fazla üç saat fazla çalışma yapılabilecektir. Buna karşılık, bir aylık süre içinde yapılan çalışmaların ortalaması haftalık 45 saati geçtiği takdirde fazla çalışma yapılmış sayılacak ve bu çalışmalar da haftalık ortalama çalışma süresi dikkate alındığında haftada;  $3 \times 45 = 48$  saati geçmeyecektir.

Bir işyerinde haftalık çalışma süresi, sözleşmelerle 45 saatin altında belirlenebilir. Bu gibi durumlarda denkleştirme esasları içinde ortalama haftalık çalışma süresini aşan, 45 saatlik yasal çalışma süresinin altında kalan süreler "fazla sürelerle çalışma" olarak kabul edilmektedir (md. 41/3). Örneğin, haftalık çalışma süresi 40 saat olarak belirlenmiş ise, bu sürenin üzerinde gerçekleştirilen artı çalışmalar, fazla süreli çalışma olacaktır.

İş Kanununda fazla çalışma ücreti konusunda bir değişikliğe gidilmemiş, her bir fazla çalış-

<sup>65</sup> Demircioğlu, a.g.e., s.77.

ma için verilecek ücretin normal çalışma ücretinin saat başına miktarının yüzde 50 yükseltilmesi suretiyle ödeneceği kuralı korunmuştur (md. 41/2). Ancak, fazla süreli çalışma durumunda ise, her bir saat fazla süreli çalışma için verilecek ücretin, normal çalışma ücretinin saat başına düşen miktarının yüzde 25 artırımlı ödeneceği kuralı benimsenmiştir (md. 41/3).

Kanun ile getirilen bir başka yenilik, fazla çalışma ya da fazla süreli çalışma karşılığında zamlı ücret yerine boş zamanının kullanılabilmesidir. Yasaya göre, fazla çalışmalarda, fazla çalışma ücreti yerine işçi para almayıp, dilerse fazla çalıştığı her saat karşılığında 1 saat 30 dakikayı, fazla sürelerle çalıştığı her saat karşılığında ise 1 saat 15 dakikayı, 6 ay zarfında, çalışma süreleri içinde ve ücretinde bir kesinti olmaksızın serbest zaman olarak isteyebilecektir (md. 41/4, 5). Burada dikkat edilecek husus, işçinin onayının alınması ve serbest zamanın 6 ay içinde kullanılması zorunluluğudur. Bu bakımdan, tek taraflı olarak işveren tarafından serbest zamanlı fazla çalışma yaptırılmayacağı gibi, serbest zamanın 6 aylık sürenin geçmesinden sonra kullanılması mümkün değildir. Serbest zaman işçinin talebine bağlı tutulduğundan, işveren işçinin serbest zamanı kullanabilmesi konusunda, serbest zamanın kullanılacağı tarihlere ilişkin işverene de takdir hakkı verilmiş ve serbest zamanın, işverenin, iş ve işyerinin gereksinimine uygun olarak belirlediği tarihten itibaren kullanılması öngörülmüştür.

4857 sayılı İş Kanununda, fazla çalışma için Bölge Çalışma Müdürlüğünden izin alınması

ve zorunlu sebeplerle fazla çalışmalar için geçerli olan Bölge Çalışma Müdürlüğüne bildirim zorunluluğu da kaldırılmıştır.

#### 2.4.7. Esnek Çalışma Süreleri ve Denkleştirme

İşletmelerde bazı dönemlerde işlerin yoğunlaşması, bazı dönemlerde ise durgun olması mümkündür. İşlerin yoğun olduğu dönemlerde işveren, işçilere fazla çalışma yaptırarak talebi karşılamak isteyecektir. Bu, ekstra maliyet demektir. Zira fazla çalışma ücreti zamlı ödenecektir. İş Kanunu, bu gibi durumlara özgü olarak işverene hareket alanı açmıştır. Bu da denkleştirme aracılığıyla mümkün olmaktadır. Denkleştirme süresi;

- İşveren ile işçinin anlaşarak,
  - Kararlaştırdıkları bir dönem içinde,
  - Bazı haftalarda 45 saatten fazla, bazı haftalarda ise 45 saatten az çalışılması, çalışılan bu dönemde haftalık ortalama çalışma süresinin 45 saat olması,
  - Ancak 45 saatten fazla çalışılan sürelerin fazla çalışma sayılmaması
- biçiminde bir uygulamadır.

İş Kanununun 63. maddesinde, denkleştirme süreleri aracılığıyla esneklik şöyle sağlanmıştır; haftalık normal çalışma süresi, taraflara anlaşılabilir olarak günde 11 saati aşmamak koşuluyla, haftanın çalışılan günlerine farklı dağıtılabilir. Oysa, 1475 sayılı eski İş Kanununda haftalık

çalışma süresinin haftanın çalışılan günlerine eşit bölünmesi kuralı geçerli idi. Bu esnekleşmenin nedeni, maddenin gerekçesinde işverenlerin çağın gerektirdiği rekabet gücüne kavuşmaları olarak ifade edilmiştir.

Denkleştirme süresinde işçinin haftalık çalışma süresi azami süreye çıkarılabildiği için, kanun koyucu, işçilerin sağlıklarını korumak amacıyla denkleştirme süresine bir sınırlama getirmiştir. Kanuna göre, denkleştirme süresi iki aydan fazla olamaz. Ancak toplu iş sözleşmeleri aracılığıyla ile bu sürenin dört aya çıkarılması mümkündür. Kanun, azami bir süreye öngördüğü için bu dönem iki ayı geçemez, ama ihtiyaca göre daha kısa bir süre belirlenmesi de mümkündür. Yani işveren, işçilerle anlaşarak bir aylık, beş haftalık bir denkleştirme dönemi öngörebilir. Yine işçi ve işveren, kararlaştırılan dönem bittikten sonra yeni bir denkleştirme dönemi öngörebilirler. Kanun, bu konuda bir sınırlama öngörmektedir. Dikkat edileceği üzere, ihtiyacın çok iyi planlanması ve ondan sonra uygulamaya geçilmesi gerekmektedir.

İş Kanuna İlişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliği'ne göre, denkleştirme için tarafların yazılı anlaşması gerekir. Ayrıca denkleştirme süresi içinde; günlük ve haftalık çalışma süreleri ile denkleştirme süresi uygulamasının başlangıç ve bitiş tarihleri işverence belirlenir.

Denkleştirme süresi olan iki veya dört aylık süre ortalaması haftada 45 saat olduğundan fazla çalışma ve bunun sonucu olarak fazla çalışma ücreti yoktur. Yani işveren zamlı ücret ödemez. Böylece talep dalgalanmalarına

üretim maliyetini artırmadan kısa zamanda cevap verilmiş olur. İşçi de bu dönemde yoğun çalışmasına rağmen dinlenme olanağı bulur. Yasadaki "iki (veya dört) aylık süre içinde" ifadesi ile kastedilen, yoğunlaştırılmış iş haftasının uygulandığı ilk günden itibaren aynı güne rastlayan (iki veya dört) ay sonraki gün arasında geçen süredir.

İşveren, yoğunlaştırılmış çalışma haftasının ardından geri kalan süreyi denkleştirebilmek için, işçileri ya haftalık normal çalışma süresinden daha az çalıştırmak ya da denkleştirme süresinde işçilerin çalıştırılabileceği azami süreyi, örneğin 8 haftalık bir denkleştirme döneminde, 360 saatlik çalışmayı tamamladıktan sonra geri kalan zamanı işçilere serbest zaman olarak vermek zorundadır. Serbest zaman, denkleştirme döneminde çalışılan süreyi karşılayacak kadar olmalıdır.

Örneğin, 6 gün çalışılan bir işyerinde, her gün 11 saat olmak üzere işçilere haftalık olarak  $(11 \times 6) = 66$  saat çalıştırma yaptırılabilir. İki aylık denkleştirme süresi dikkate alınırsa, bu, 8 hafta edecektir. Günde ortalama 7.5 saat çalışıldığı dikkate alındığında, 6 işgününde 45 saat çalışılmaktadır. 8 haftada haftalık 45 saat çalışılabileceği için toplam çalışılmış olan saat 360  $(45 \times 8 = 360)$  olacaktır. Günde en fazla 11 saat çalışıldığına göre, esnek çalışma sağlamak için bu yönde karar alınması durumunda 360 saati 11 saate bölersek  $(360/11) = 32.5$  işgünü yapacaktır. 8 haftada 6 işgünü çalışılmasında, bu,  $8 \times 6 = 48$  işgünü olacaktır. Denklesmeyi sağlamak bakımından, normal çalışılması durumunda haftada 48  $(8 \times 6 = 48)$  olan işgününden 11 saat çalışılması

halinde çalışılan 32.5 günü çıkarırsak iki ay içinde işverenin işçiye  $48-32.5=15.5$  işgünü, ücretinde bir indirim yapmaksızın, serbest zaman olarak vermesi gerekmektedir<sup>66</sup>. Sekiz haftalık bir denkleştirme süresi içinde işçi günde 9 saat çalıştırılırsa;

$$6 \times 7.5 = 45 \times 8 = 360$$

$$360 / 9 = 40 \text{ gün}$$

$$6 \times 8 = 48 \text{ gün}$$

$$48 - 40 = 8 \text{ işgünü (serbest zaman)}$$

10 saat çalıştırılırsa;

$$6 \times 7.5 = 45 \times 8 = 360$$

$$360 / 10 = 36 \text{ gün}$$

$$6 \times 8 = 48 \text{ gün}$$

$$48 - 36 = 12 \text{ işgünü (serbest zaman) olacaktır.}$$

Görüldüğü üzere, denkleştirme süresi aracılığıyla, bazı haftalarda 45 saatten fazla çalışılmış, bazı haftalarda ise daha az çalışılarak ortalama 45 saat tutturulmuş, yani denkleştirilmiştir. Bu esnek çalışma modelinde, işveren açısından, 45 saatin üzerindeki çalışmalar, fazla çalışma olarak kabul edilmemiş olmakta, dolayısıyla zamlı ücret ödemesi söz konusu olmamaktadır.

#### 2.4.8. Telafi Çalışması

Uygulamada çok ihtiyaç duyulan bir esnek çalışma biçimi olan telafi çalışması; iki tatil günü arasında kalan işgününde ya da zorlayıcı bir nedenle üretimin durması sonucu, hatta işçinin işverenden izin alıp çalışmadığı

günlerde, kaybedilen çalışma sürelerinin belli bir zaman dilimi (hafta, ay) içinde fazla çalışma yapılarak telafi edilmesidir. Bu durumda yapılan çalışmalar, fazla çalışma ya da fazla sürelerle çalışma sayılmaz.

1475 sayılı eski İş Kanunu, telafi çalışmalarını hükme bağlamamıştı. Ancak, uygulamada, işverence işyerindeki işçiler ve/veya sendika ile anlaşmak suretiyle ya da bizzat işçilerin talebi üzerine, ulusal bayram ve genel tatil günlerinden önce veya sonra işyerinin tatil edilmesi halinde, daha sonraki günlerde telafi çalışması yaptırılıbiliyordu. Bu çalışmalar "fazla çalışma" sayılıyor ve zamlı ücret ödemeleri ile sonuçlanıyordu. Yasada düzenlenmemesine rağmen, tarafların uzlaşması gerçekleştirilen bu çalışmalar, yargıya intikal etmiyordu<sup>67</sup>.

4857 sayılı İş Kanunu, işçinin çeşitli nedenlerle çalışmadığı süreyi daha sonra günlük çalışma süresini aşacak şekilde telafi etmesi, fakat bu sürenin fazla çalışma süresi sayılmamasını öngörmüştür. Yasaya göre telafi çalışması;

- Zorunlu nedenlerle işin durması,
- Ulusal bayram ve genel tatillerden önce veya sonra işyerinin tatil edilmesi veya benzer nedenlerle,
- İşyerinde normal çalışma sürelerinin önemli

<sup>66</sup> Demircioğlu, a.g.e., ss.222-223.

<sup>67</sup> Öner Eyrenci, "4857 sayılı İş Yasasında İşin Düzenlenmesi ve Ücret Kavramı", **Yeni İş Yasası: Seminer Notları ve İş Kanunu** (Çeşme, 25-29 Haziran 2003), Türkiye Toprak, Çimento ve Cam Sanayii İşverenleri Sendikası Yayını, İstanbul, 2003, s.158.

ölçüde altında çalışılması veya tamamen tatil edilmesi ya da

- İşçinin talebi ile kendisine izin verilmesi hallerinde,  
söz konusu olur (md. 64).

Belirtilen hallerde işveren, iki ay içinde işçinin rızasına gerek olmaksızın çalışılmayan süreler için telafi çalışması yaptırabilir. Madde metninde geçen, "Normal çalışma süresinin önemli ölçüde altında çalışılması" ibaresi, Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneğine İlişkin Yönetmeliğe göre, işyerinde uygulanan haftalık çalışma süresinin en az üçte bir oranında azaltılarak uygulanması biçiminde anlaşılmalıdır.

Telafi çalışmasının yaptırılabilmesi için "taraf- ların anlaşmasına" veya "işçinin izin vermesine" gerek yoktur. Bu çalışmalar, işverenin tek taraflı kararıyla yaptırılır. Telafi çalışması yapma konusunda karar alma yetkisi işverende olduğu gibi, telafi çalışmasının ne zaman yapılacağına karar verme yetkisi de işverene aittir. Ancak, işveren yetkisini kullanırken iş- çileri zor duruma düşürmemeli ve uygun bir süre önceden durumu işçilere bildirmelidir. İş Kanununa İlişkin Çalışma Süreleri Yönetmeli- ği'ne göre, telafi çalışması yaptıracak işveren bu çalışmanın 4857 sayılı İş Kanununun 64. maddesinde sayılan nedenlerden hangisine dayandığını açık olarak belirtmek ve hangi tarihte çalışmaya başlanacağını, ilgili işçilere bildirmek zorundadır (ÇSY, md. 7/2).

İş Kanunu, telafi çalışmalarının ne zaman ve nasıl yaptırılacağını da düzenlemiştir. Telafi çalışmasının, zorunlu nedenin ortadan kalk-

ması ve işyerinin normal çalışma dönemine başlamasını takip eden iki ay içerisinde yapılması gerekmektedir. Bu, emredici bir süredir. Dolayısıyla iki ay geçtikten sonra işveren te- lafi çalışması yaptıramaz, yaptırsa bile fazla çalışma ücreti söz konusu olacaktır.

Yasanın getirdiği bir başka sınırlama, süreye ilişkindir. Telafi çalışması, günlük en çok ça- lışma süresini (11 saat) aşmamak koşulu ile günde üç saatten fazla olamayacaktır. Örnek- leyecek olursak, günlük çalışma süresi 11 sa- ati aşamayacağı için, haftada 5 gün, günlük 9 saat üzerinden çalışılan bir işyerinde iki saat- ten daha fazla telafi çalışması yapılamayacak- tır. Haftada 6 gün, günlük 7.5 saat üzerinden çalışılan bir işyerinde ise, günlük üç saat tela- fi çalışması yaptırılabilir. Böylece günlük toplam çalışma süresi 10.5 saat olarak ger- çekleşecektir.

Kanunen veya sözleşmelerle verilmesi zorunlu olan izinler karşılığında tatil telafi çalışması yaptırılmayacaktır. Bu hükümlerle, işçinin, din- lenmesi için ayrılmış bir günde işe gelmesi zo- runluluğu ile karşılaşması engellenmek isten- miştir. Tatil günleri kapsamına hem hafta tatili ile ulusal bayram ve genel tatil günleri gibi yasal tatiller, hem de sözleşmelerden (örneğin, 1 Mayıs gibi) doğan tatil günleri girecektir. Buna karşılık, haftalık 45 saatlik çalışma süre- sinin beş işgününde kullanıldığı durumlarda Cumartesi günü tatil günü sayılmadığından o gün telafi çalışması yaptırılabilir.

Bir örnek vermek gerekirse; Pazartesi başla- yan Kurban Bayramının dördüncü gününün Perşembe gününe kadar sürdüğü ve haftada



beş işgünü çalışılan işyerinde sadece Cuma çalışılıp Cumartesi gününün tatil edildiği düşünöldüğünde, işveren Cuma gününü de tatil ederek izleyen iş günlerinde ve ancak en geç iki ay içinde Cuma günü telafi çalışması yaptırabilecektir<sup>68</sup>.

İşçinin talebi üzerine, yasal veya sözleşmeden doğan bir zorunluluk olmamasına karşın işverence verilen izinler telafi ettirilebilecektir. Örneğın, hafta tatili, yıllık ücretli izin, evlenmelerde veya ana babanın, eşin, kardeşin veya çocukların ölümünde verilen kanuni veya kanuni süreleri aşan sözleşmelerdeki izin telafi edilemez. Kanunda veya sözleşmede belirtilmeyen bir akrabanın veya yakının evlenmesinde veya ölümünde verilen izin süresi ise telafi ettirilir.

Belirtilmelidir ki, telafi çalışmasını işveren, önce tatil vermek, sonra telafi çalışması yaptırarak kullanacaktır. Bir başka ifadeyle, tatil gününe denk gelen günlerde önce telafi çalışmasının yaptırılması, daha sonra tatil verilmesi mümkün değildir.

## 2.4.9. Kısa Çalışma

### 2.4.9.1. Başvuru ve Koşulları

Kısa çalışma, ekonomik kriz veya benzeri nedenlerle işyerinde işgücü talebinin azalması sonucunda işçilerin tamamının veya bir kısmının normal iş süresinden az çalıştırılması ya da bir süre çalıştırılmamasıdır.

Bu esnek çalışma biçiminin temel amacı, özellikle ekonomik kriz ve talep daralması dönemlerinde işletmelerin ayakta kalabilmelerinin sağlanması, işçilerin işsiz kalmasının önlenmesi, işverenlerin deneyimli ve vasıflı işgücü kayıplarının engellenmesi ve işgücü devrinden kaynaklanan maliyetlerin giderilmesidir. Kısa çalışma, siparişlerin azaldığı dönemlerde işletmelerin ekonomik ömürlerini sürdürebilmelerini sağlayan, maliyetlerin düşürülmesine yardımcı olan ve stoğa üretim yapılmasını engelleyen bir esnek çalışma biçimidir. Gelişmiş ölkelerde, ekonomik durgunluktan kaynaklanan talep daralmalarında kısa süreli çalışma ile ilgili çeşitli uygulamalar görölmektedir. Bu çalışmalara başvurmayla ilişkin diğer nedenler; makine ve teçhizatlarda büyük arızalar, üretimin geçici olarak kısılması, kötü hava şartları, enerji tedariginde veya hammadde temininde yaşanan gecikmeler ve işletmede yapılacak modernizasyon ve teknolojik yatırımlar vb. olarak sıralanabilir<sup>69</sup>.

Kısa çalışma, ilk kez 4857 sayılı Kanununun 65. maddesi ile iş mevzuatına girmiştir. 5763 sayılı Kanunla, kısa çalışmanın İşsizlik Sigortasıyla ilişkili olduğu düşünölerek bu madde İş Kanunundan çıkarılmış ve bazı değişikliklerle 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa Ek 2. madde olarak eklenmiştir. Konunun İşsizlik Sigortası Kanununda düzenlenmesi sonucu, bu hükümden sadece 4857 sayılı Kanunun kapsamına giren işçiler değil, bir iş sözleşmesi ile çalışan tüm sigortalılar (Deniz İş Kanu-

<sup>68</sup> Demir, a.g.t., s.117.

<sup>69</sup> MESS, **Çalışma Sürelerinde Esneklik**, a.g.e., ss.72-73.

nu, Basın İş Kanunu vb.) yararlanmaya başlamışlardır.

Kısa çalışma, Batı Hukuklarında sıkça başvuru olan bir yöntem olmasına rağmen, ülkemizde bu esnek çalışma biçiminden yeterince yararlanılamamıştır. Bunun başlıca nedeni, kısa çalışma yapma prosedürünün bürokratik işlemlerin fazlalığı nedeniyle uzun olmasıdır. Kısa çalışmanın temel özelliği, geçici süreli olmasıdır.

Kısa çalışmanın özünde; ekonomik kriz ve zorlayıcı nedenlerle işletmenin içine girdiği mali krizin, işçi-işveren-devlet üçgeniyle oluşturulan bir dengeleme politikası ile aşılması vardır. Gerçekten, işveren, Bakanlığın da kabulü ile kısa çalışma yaptığında ödemek zorunda olduğu ücret İŞKUR tarafından karşılanmakta, ama bu ücret işçinin aldığı tam ücret olamamaktadır. Yani, kısa çalışma uygulamasıyla işverenin yükümlülüğünde olan işletme riskine Devlet ve işçi de katılmaktadır<sup>70</sup>.

Kanuna göre, kısa çalışmaya başvurulabilecek haller şöyledir:

**- Genel ekonomik kriz:** Genel ekonomik kriz, "Ulusal ya da uluslararası ekonomide ortaya çıkan olayların, ülke ekonomisi ve dolayısıyla işyerini ciddi anlamda etkileyip sarstığı durumları" ifade eder. Dolayısıyla işyerine özgü veya sektörel bir krizde kısa çalışma

uygulanamayacaktır.

**- Zorlayıcı sebepler:** "İşverenin kendi sevk ve idaresinden kaynaklanmayan, önceden kestirilemeyen, bunun sonucu olarak bertaraf edilmesine olanak bulunmayan, dışsal etkilerden ileri gelen, geçici olarak çalışma süresinin azaltılması veya faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması ile sonuçlanan deprem, yangın, su baskını, salgın hastalık, seferberlik ve benzeri nedenler" olarak tanımlanmaktadır. Genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle geçici olarak işyerindeki işçilerin tamamının veya bir kısmının haftalık ortalama çalışma sürelerini en az üçte bir oranında azaltan veya işyerinde faaliyetini tamamen veya kısmen durduran işveren, gerekçeleri ile birlikte, İŞKUR ilgili birimine, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya yazılı bildirimde bulunur. Ayrıca, bu durum işyerinde ilan edilmek suretiyle işçilere duyurulur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, uygunluk tespiti yapar, inceleme sonucu İŞKUR'a bildirilir.

Yukarıda belirtilen hallerde, kısa çalışmaya gitmek isteyen işverenin bildirimde bulunması gerekmektedir. Başvurunun kabul edilebilmesi açısından bildirim içeriği önem arz etmektedir. Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Ödeneği Hakkında Yönetmeliğin (RG.,T: 13.01.2009, S:27109). 4. maddesi uyarınca, işverenin kısa çalışma talebi, öncelikle İŞKUR tarafından sebep ve şekil yönünden değer-

<sup>70</sup> Nurşen Caniklioğlu, "Kriz Ortamında 4857 sayılı İş Kanununun Esnekliğe İlişkin Hükümleri ve Uygulama Sorunları", **Kriz, 4857 sayılı İş Kanunu ve Esneklik Hükümleri Semineri**, İstanbul, 4 Mayıs 2009), <https://e-hizmet.iso.org.tr/seminer/Sunumlar/ARS0109.zip> (24.07.2009), s.21.

lendirilir. İşveren bildiriminde;

- Genel ekonomik krizin veya zorlayıcı sebeplerin işyerine etkileri ile zorlayıcı sebebin ne olduğunu,

- İşyerinin unvanını, adresini, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikayı, Bakanlık bölge müdürlüğü ile sosyal güvenlik işyeri sicil numarasını,

- Varsa iddiasını kanıtlayıcı somut belgeleri belirtmek zorundadır.

Bakanlık yetkililerince yapılacak inceleme esnasında;

- Kısa çalışma yaptırılacak işçilere ilişkin bilgiler,

- İşveren tarafından İŞKUR tarafından belirlenen formatta hazırlanarak,

- Manyetik ortamda İŞKUR'a,

- Yazılı olarak da Bakanlık iş müfettişine ayrıca teslim edilecektir.

Yönetmeliğe göre, genel ekonomik krizin varlığını, işçi ve işveren sendikaları konfederasyonlarının iddia etmesi veya bu yönde kuvvetli emarenin bulunması halinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı duruma açıklık getirir. Dolayısıyla Bakan bir açıklama yapmadan genel ekonomik kriz nedeniyle kısa çalışma yapılması zordur. Zaten Yönetmelikte de, "Böyle bir açıklama olmadan, genel ekonomik kriz gerekçesi ile yapılan başvuru-

lar ile zorlayıcı sebeplerle bağdaşmadığı halde, nakit darlığı, ödeme güçlüğü, pazar daralması ve stok artışı gibi sebeplere dayalı olarak yapıldığı tespit edilen başvurular Kurum tarafından reddedilir" denilmektedir.

Genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle yapılan başvuruların uygunluk tespiti Bakanlık iş müfettişleri tarafından ivedilikle yapılır. Talebin uygun bulunması halinde:

- Kısa çalışmanın başlama ve bitiş tarihleri ile,

- Kısa çalışma yaptırılacak işçilere ilişkin liste son şekli verilmek suretiyle,

- Bakanlık iş müfettişince düzenlenen rapor ekinde yazılı olarak İŞKUR'a gönderilir. İnceleme sonucu İŞKUR tarafından işverene bildirilir. İşveren tarafında da, varsa toplu iş sözleşmesine taraf işçi sendikasına ve işyerinde yazılı olarak ilan edilmek suretiyle işçilere bildirilir.

#### 2.4.9.2. Kısa Çalışma Ödeneği

Kanuna göre, kısa çalışma uygulaması için işyerinde işin en az dört hafta durması veya normalden daha az çalışma yapılması gerekir. Kanunun getirdiği önemli bir başka yenilik, kısa çalışma halinde, işçilere çalıştırılmadıkları süre için işsizlik sigortasından kısa çalışma ödeneği almalarının sağlanmasıdır. İşçinin kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmesi için;

- İşverenin kısa çalışma talebinin Bakanlıkça uygun bulunması,

- İşçinin kısa çalışmanın başladığı tarihte, işsizlik sigortası ödeneğine hak kazanmış olması ve
- Kısa çalışma ödeneği talebinde bulunması gerekmektedir.

Günlük kısa çalışma ödeneğinin miktarı, kural olarak işsizlik ödeneğinin miktarı kadardır. Günlük işsizlik ödeneği ise, sigortalının son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde 40'ıdır. Ancak Kanuna göre işsizlik ödeneğinin miktarı, aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde 80'inini geçemez. 5838 sayılı "İşsizlik Sigortası İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile ekonomik kriz nedeniyle, sadece 2008 ve 2009 yıllarına mahsus olmak üzere kısa çalışma ödeneği miktarında bazı değişiklikler öngörülmüştür. Buna göre, sadece 2008 ve 2009 yılı için ödenecek kısa çalışma ödeneği yüzde 50 oranında artırılarak ödenir. Yine 2008 ve 2009 yılı için kısa çalışma ödeneği, başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşülmez.

Kısa çalışma ödeneğinin süresi, kural olarak üç ayı aşamaz. Fakat bu süre yine sadece 2008 ve 2009 yıllarında yapılan başvurulara münhasır olmak üzere, 6 ay olarak uygulanır. Ödenek miktarı aynı kalmak kaydıyla, kısa çalışma süresini 6 ay daha uzatmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Ancak, bu dönemde kısa çalışma ödeneği olarak yapılan ödemeler, başlangıçta belirlenen işsizlik ödeneği süresinden düşülür.

Kısa çalışma ödeneği, işyerinde iş tamamen durmuşsa işsizlik sigortası ödeneğine ilişkin esaslar çerçevesinde verilir. Buna karşılık işyerinde iş süresi azaltılmışsa, kısa çalışma ödeneği, işyerinde uygulanan haftalık çalışma süresini tamamlayacak şekilde çalışılmayan süreler için verilir. Zorlayıcı sebeplerle işyerinde kısa çalışma yapılması halinde, ödemeler 4857 sayılı İş Kanununun md.24/III numaralı bendinde ve 40. maddesinde öngörülen bir haftalık süreden sonra başlar.

İŞKUR, işçilerin başvurusunu, izleyen ayın sonuna kadar sonuçlandırır. Kısa çalışma ödeneği, işçinin kendisine, aylık olarak her ayın sonunda ödenir. Kısa çalışma ödeneğinden yararlanan işçi, işsizlik sigortasından yararlanmak için gerekli koşullar gerçekleşmeden işsiz kalırsa, kısa çalışma ödeneği aldığı süre düşüldükten sonra, daha önce hak ettiği işsizlik ödeneği süresini dolduruncaya kadar işsizlik ödeneğinden yararlanır.

Kısa çalışma süresi, zorlayıcı sebebin devamı süresini ve herhalde üç ayı (2008 ve 2009 yılı için 6 ayı) aşamaz. Bu sürenin tamamlanması ile birlikte kısa çalışma da sona erer. Fakat işveren, ilan ettiği süreden önce, normal faaliyetine başlamaya karar vermesi halinde durumu; İŞKUR'a, varsa toplu iş sözleşmesi tarafı sendikaya ve işçilere 6 işgünü önce yazılı olarak bildirmek zorundadır.

İşçinin kısa çalışma ödeneği aldığı süre için 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu gereği ödenecek sigorta primi, İşsizlik Sigortası Fonu tarafından Sosyal Güvenlik Kurumuna aktarılacaktır.

Kısa çalışma ödeneği alan sigortalının işe girmesi, yaşlılık aylığı almaya başlaması, herhangi bir sebeple silah altına alınması, herhangi bir kanundan doğan çalışma ödevi nedeniyle işinden ayrılması veya geçici iş görmezlik ödeneğinin başlaması halinde kısa çalışma ödeneği kesilecektir. Kısa çalışma ödeneğinin kesildiği süre içerisinde sigorta primi ödenmeyecektir.

## 2.5. Türk Sosyal Güvenlik Mevzuatında Güvence İle İlgili Düzenlemeler

Türk sosyal güvenlik mevzuatı, genel olarak, geleneksel çalışma biçimlerine göre düzenlenmiştir ve çalışma hayatını, çalışma ve emeklilik olarak kesin biçimde ayıran kurumsal anlayışa uygun olarak hazırlanmıştır.

5510 sayılı Kanunun tanımları içerisinde esnek çalışanlara ilişkin bir ifade bulunmamaktadır. Esnek çalışmaların sosyal güvenlik boyutuna dair hükümleri, atipik çalışma biçimlerine tabi çalışan kişilerin Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilmesine yöneliktir. Buradaki temel felsefe, esnek çalışanların, tam süreli çalışan olarak gösterilmesinin önlenmesidir.

Atipik çalışanların, hak etme koşulları prim ödeme gün sayısı şartına bağlanan tüm sosyal güvenlik erişimi, normal çalışanlara göre daha zordur. Örneğın, kısmi süreli çalışılması durumunda, sosyal sigorta ve sağlık yardımlarından yararlanması, tam süreli çalışılması durumuna göre çok daha zor olmaktadır. Esnek çalışanın isteğe bağlı sigortadan yararlanabilmesi için en az 1080 gün uzun dönemli sigorta primlerini ödemiş olması ve herhangi bir

sosyal güvenlik kuruluşuna zorunlu ya da isteğe bağlı sigortalı olmaması gerekmektedir.

Kanunun, esnek çalışmaları sosyal güvenlik açısından teşvik etme yönü bulunmamakta, tersine, bazı engelleyici hükümler karşımıza çıkmaktadır. Örneğın, 5510 sayılı Yasaya göre, kısmi süreli ve çağrı üzerine çalışmada prime esas kazancın alt sınırı, 16 yaşından büyük işçiler için belirlenen günlük asgari ücrettir. Günlük kazançları alt sınırın altında olan sigortalıların günlük kazançları alt sınır üzerinden hesaplanmaktadır. Bu kazanç ile alt sınır arasındaki farka ait sigorta primlerinin tümünü işveren ödemektedir (md. 80). Primlerin alt sınır üzerinden ödenmesi, kısmi süreli çalışanına alt sınırın altında ödeme yapan işveren açısından işgücü maliyetini artırmaktadır. Bunun sonucu olarak işverenler kayıt dışına yönelebilmektedirler.

5510 sayılı Kanun, atipik çalışma biçimleriyle çalışanlar ile normal çalışanların sigortalılık hak ve yükümlülükleri arasında bir ayırım yapmamıştır. Kanunun 4/a bendinde "Hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar"ın sigortalı sayılacağı hükme bağlanmıştır. Kanunun 53. maddesinde ise aynı anda birden fazla sigortalılık haline tabi olanların durumu düzenlenmiştir.

Tarım işlerinde veya orman işlerinde hizmet akdiyle süreksiz işlerde çalışanlar ile tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan bu Kanunda tanımlanan prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler hariç tüm çalışanlar sosyal güvenliğin kapsamındadırlar.

5510 sayılı Kanunun esnek çalışanların sosyal güvenliklerinin sağlanmasına yönelik önemli bir düzenlemesi, ay içerisinde 30 günden az çalışan kişilere, o ay içerisinde adlarına prim ödenmeyen günler için isteğe bağlı prim ödeme hakkının sağlanmasıdır. Böylece, prim ödeme gün sayısını tamamlamaları çok zor olan atipik çalışanlar, isteğe bağlı sigorta ödemeleriyle bu süreyi tamamlayabilme olanağına sahip olmuşlardır. İsteğe bağlı olarak ödenen primler, zorunlu sigortalılığa ilişkin prim ödeme gün sayısına 30 günü geçmemek üzere eklenir ve eklenen bu süreler, sigortalılık süresi olarak kabul edilir.

5510 sayılı Kanunun geçici 16. maddesiyle, gelir vergisinden muaf kadın sigortalılarla ilgili önemli bir düzenleme getirilmiştir. Havlu, örtü, çarşaf, çorap, turistik eşya, hasır, yapma çiçek, ip ve organları, tarhana, erişte, mantı gibi ürünleri makine kullanmadan ve işçi çalıştırmadan üretip, işyeri açmadan satan kadınlara tanınan isteğe bağlı sigortalılık hakkı düzenlenmiştir. Bu şekilde çalışan kadınlara prime esas günlük kazanç alt sınırının 15 katı üzerinden başlanılarak, takip eden her yıl için bir puan arttırılmak suretiyle 30 katını geçmemek üzere malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile genel sağlık sigortası primi ödeme hakkı tanınmıştır.

Tarımda hizmet iş sözleşmesi ile çalışanlar için prime esas günlük kazanç alt sınırının 15 katı üzerinden başlanılarak, takip eden her yıl için bir puan arttırılmak suretiyle 30 katını

geçmemek üzere malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları ile genel sağlık sigortası primi ödeme hakkı tanınmıştır.

30 günden az çalışan ve Milli Eğitim Bakanlığına bağlı her derece ve türdeki örgün ve yaygın eğitim kurumlarında ek ders ücreti karşılığında ilgili mevzuat çerçevesinde uzman ve usta öğretici olarak çalıştırılanların sigortalılık durumları düzenlenmiştir. Buna göre, bu kişilerin prim ödeme gün sayıları bir takvim ayı içerisinde hak kazandıkları brüt ek ders ücreti toplam tutarının, prime esas günlük kazanç alt sınırına bölünmesi suretiyle bulunmaktadır (5510 sayılı Kanun, md. 80/j).

## 2.6. Uygulama ve Mevzuata İlişkin Sorunlar

İstihdam olanaklarının yaratılması, dezavantajlı kesimlerin işgücü piyasasına girişlerinin ve entegrasyonunun sağlanması ve işletmelerin rekabetçiliğini destekleyebilecek esnekliğin, iş mevzuatımızda yerini alması, olumlu bir gelişme olmakla birlikte, uygulamalar yetersiz kalmıştır<sup>71</sup>. Bu durum, bir taraftan, işveren kesiminin esnekliğe verdiği önem ile beraber, bu alandaki bilgi eksiklikleri ve tereddütlerden, diğer taraftan da sendikal sektörde işçi tarafının itirazlarından kaynaklanmaktadır. Esnek çalışma biçimlerinde prosedürlerin uzun ve karmaşık olması da, önemli bir uygulama engeli olarak belirtilmelidir.

<sup>71</sup> İSO, **Genel Esasları ve İş Güvencesi Düzenlemesi Bakımından 4857 Sayılı Yeni İş Kanunu**, Basılmamış Çalışma, İstanbul, 2004, ss.1-3.

Süral'a göre, 4857 sayılı İş Kanunu ile esneklik yoluyla yeterince istihdam yaratılamamasının temel nedeni, "koruma" anlayışındaki çarpıklıktır. Esneklik düzenlenmiş olmakla birlikte, çalışanları korumak amacıyla iyiniyetle öngörölmüş çok sayıdaki sosyal koruma hükmü, sonuçta kayıt dışılığa ve işsizliğe neden olmaktadır. İstihdam artışı için "koruma" anlayışından "teşvik"e geçilmesi ve gerçek "iş güvencesi"nin "istihdam edilebilirlik" olarak algılanması gerekmektedir<sup>72</sup>.

İşletmelerin ölçekleri de, esneklik hükümlerinin yaşama geçirilmesinde önemli bir etken durumundadır. Zira, küresel ekonomiye daha fazla entegre olan büyük işletmelerin esneklikten olabildiğince yararlanmaya çalışırken, ağırlığı oluşturan KOBİ'lerin, esnek çalışma biçimleri ve esnek iş sürelerini uygulamak konusunda çekimser kaldıkları gözlenmektedir. Bazı esneklik biçimleri de, işletmelerdeki bazı yerleşik uygulamalardan dolayı gerçekleştirilememektedir. Örneğin, İş Kanunu ile getirilen sistemin temelinde yatan denkleştirme uygulaması, büyük işyerlerinde yaygın bir şekilde uygulanmakta olan vardiya sistemi nedeniyle gerçekleştirilememekte, vardiya sisteminin söz konusu olmadığı işyerlerinde de genel olarak işçiler ve sendikalar bu çalışma biçimine sıcak bakmamaktadırlar. Büyük şehirlerde, işçiler açısından önemli bir olanak olan işverence toplu olarak işe götürölüp getirilme, esnek çalışma sürelerine iliş-

kin hükümlerin uygulanmasını engelleyen bir başka olgu olarak ortaya çıkabilmektedir<sup>73</sup>.

İş Kanunu ile getirilen esnek çalışma modellerinin uygulamada yeterince yer alamamasına ilişkin nedenler aşağıda sıralanmaktadır:

- Esneklik çalışma biçimlerinin içerik, uygulama esasları, avantaj ve dezavantajları konusundaki bilgi eksiklikleri ve tereddütler.
- Esnek çalışma biçimlerinin minimum düzeyde düzenlenmesi sebebiyle getirilen sınırlamalar.
- Bazı esnek çalışma biçimlerinde (örneğin, kısa çalışma), bürokratik işlemlerin fazlalığı nedeniyle prosesürlerin uzun olması.
- Özellikle esnek çalışma süreleri için planlama eksiklikleri.
- Esneklik-sosyal güvenlik ilişkisinin yeterince kurulamaması, bir başka ifadeyle, İş Kanunu ile öngörölen esnek çalışmaların SGK'na bildirilmesine yönelik olması.
- Mevcut personel ve bodro takip programlarının esnek çalışmayı desteklemekte yetersiz kalması.
- Yanlış ya da hatalı esneklik uygulamaları nedeniyle işletmelerin ileride cezai bir müey-

<sup>72</sup> Süral, **4857 sayılı İş Kanunumuzda Esneklik Açılımları**, a.g.e., s. 38; "İş Hukukundan İstihdam Hukukuna, Sosyal Korumadan Teşvike", **TİSK İşveren Dergisi**, C.46, S.8, Mayıs 2008, ss.37-38.

<sup>73</sup> Nurşen Caniklioğlu, "4857 sayılı İş Kanununun Çalışma Süresine İlişkin Düzenlemeleri", **III. Yılında İş Yasası Semineri** (Bodrum, 21-25 Eylül 2005), Toprak, Seramik, Çimento ve Cam Sanayi İşverenleri Sendikası Yayını, İstanbul, 2005, s.150.

yideyle karşılaşma endişeleri.

- İşletmelerin eski alışkanlarını terk etmekte zorlanmaları.
- İşsizlerin esnek çalışma olanağını yeterli bulmamaları, esnek çalışma ile emeklilik hakkının elde edilme zorluğu.
- Esnek çalışmanın yaygınlaştırılmasına yönelik teşvik enstrümanlarının (prim ve vergisel teşvikler vb.) olmayışı.
- Sendikalı sektörde işçi sendikalarının itirazları, toplu iş sözleşmelerinde esnek çalışmaya izin veren ya da kolaylaştıran hükümler konulmasına sıcak bakılmaması<sup>74</sup>.

<sup>74</sup> Şeyma İpek Köstekli, Esneklik-Güvence Dengesi. AB Deneyimi ve Türkiye, **TİSK Akademi**, 2008/II, C.3, S.6, ss.59-60.





### 3. BÖLÜM

## KRİZ KARŞISINDA ÖNCELİKLİ SOSYAL POLİTİKA ÖNLEMLERİ VE DÖNÜŞÜMLÜ ESNEK ÇALIŞMA MODEL ÖNERİSİ

### 3.1. Öncelikli Sosyal Politika Önlemleri

Küreselleşmeyle şiddetlenen rekabet, işletmelerin, "en iyiyi" "en ucuza" imal etmelerini ve talep dalgalanmalarına zamanında cevap vermelerini gerektirmektedir. Bunun için, işgücünden gerektiği zamanda, gerektiği kadar yararlanmak lazımdır. Bir başka bir ifadeyle, esneklik ve esnek çalışma biçimleri kaçınılmazdır. Ancak, esneklik getirilirken çalışanların konumlarının da dikkate alınması ve mağdur edilmemeleri gerekmektedir. Bu ise, güvence önlemlerinin devreye girmesiyle mümkündür.

Küresel mali kriz, tüm ülkeler gibi Türkiye’yi de olumsuz etkilemiştir. Ancak, Türkiye ekonomisindeki etkilenme mali sektörden çok reel sektör boyutunda, sanayi boyutunda ortaya çıkmıştır. Krizin şiddetini artırması ile birlikte, üretim, ihracat ve istihdamda büyük çaplı düşüşler yaşanmıştır. Kriz öncesinde de Türkiye’nin istihdam ve işsizlikle ilgili ciddi sorunları vardı. Küresel kriz bu sorunları daha da ağır hale getirmiş, derinleştirmiştir. Türkiye, bu büyük sorun karşısında kapsamlı ve etkin

önlemler almak konusunda geç kalmıştır.

Krizle karşı çeşitli tedbir paketleri devreye girmiştir. Son olarak, 4 Haziran 2009 tarihinde açıklanan Yeni Teşvik ve İstihdam Paketi, genel çerçeveye itibariyle olumludur<sup>1</sup>. Ancak, getirilen önlemlerin çoğu orta ve uzun vadede sonuç verecek, ekonomiye geri dönüşleri zaman alacaktır. Pakette de yer verildiği gibi, İstihdam Şurasının bir an evvel toplanması ve Türkiye’nin aktif işgücü piyasası politikaları temelinde, istihdamda izlemesi gereken yol haritasını artık belirlemesi gerekmektedir.

Karşı karşıya olduğumuz istihdam ve işsizlikle ilgili sorunların çözümü, ulusal istihdam stratejisinin belirlenmesi ve uygulanmasından geçmektedir. Bu yapılmadığı takdirde, işsizlik sorununuz önümüzdeki dönemde daha da içinden çıkılmaz bir hale gelecektir.

Bugün pek çok ülke krizin yarattığı tahribatı telafi etmenin ya da toparlanmanın arayışı içindedirler. AB’nde uygulamaya konulan eylem planlarında, istihdamın korunması ve

<sup>1</sup> Başbakan Tayyip Erdoğan tarafından 04.06.2009 günü açıklanan Yeni Teşvik ve İstihdam Paketi.

ekonomik büyümenin yeniden sağlanması için eşgüdümlü çabaların gereğine dikkat çekilmektedir. Diyalog ve eşgüdüm temeline dayanan AB eylem planlarındaki ortak noktalar aşağıda sıralanmaktadır:

- Başta istihdam olmak üzere ekonomik krizin neden olduğu sorunların çözümü, yine ekonomik ve mali önlemlerle mümkün olacaktır.

- Farklı sektörlerin ve sanayi dallarının (örneğin, istihdam yoğun ve ihracat önceliği olan sektörler) özellikleri gözden kaçırılmamalıdır. Üretken ve istihdam yoğun sektörlerin desteklenmesi ve bu sektörlerde yatırımların artırılması etkin bir çözüm yoludur. Büyümeye ve istihdama en çok katkı sağlayacak sektörler en öncelikli olmalıdır.

- İzlenecek ekonomik politikalar, sosyal politika ve iş hukuku önlemlerini de içermelidir. Toplumsal yapıda ciddi gerginliklerin yaşanmaması için, işletmeleri rahatlatan esnekleşmeye gidilirken, işçilere de güvenceler verilmeli, politika önlemleri oluşturulurken ve uygulamalar yapılırken sosyal taraflar arasında diyalog ve işbirliği sağlanmalıdır<sup>2</sup>.

Ülkemizde de kriz süreçlerinde politika önlemleri oluşturulurken, yukarıdaki ilkeler gözden uzak tutulmamalı, gerçekçi verilerden ve bilimsel yöntemlerden yararlanmalıdır. Kriz ortamlarında, ekonomik politikalar, sosyal politikalar ve iş hukuku önlemleri birlikte

ele alınmalıdır. Önemli bir husus daha vardır; ki o da politika önlemlerinde kayıt dışı ekonominin daha fazla yaygınlaşmamasına acil olarak yer verilmesidir.

### **3.1.1. Sosyal Diyalog Kurumlarından Tam Olarak Yararlanılması**

Rekabet gücünün artırılması düşüncesinin merkeze taşınmış olması, çeşitli aktörlerin süreçte daha aktif rol oynamasını, giderek artan diyalog ve işbirliği ihtiyacını getirmiştir. Diyalog ve işbirliği, üretimin doğrudan öznelere olan işverenlerin ve işçilerin istek ve taleplerinin olabildiğince karşılanmasının ön koşuludur.

Sosyal diyalog kurumları çoğu kez bileşimleriyle tanınır; bu kurumlar iki taraflı, üç taraflı veya "üç taraf + " olabilir. Üç taraflı bileşimde hükümet, diyalogun resmi tarafıdır. Sosyal diyalogun içsel -ve aynı zamanda en yaygın biçimlerinden biri olan toplu pazarlığa, mikro düzeyde sosyal diyalog denmektedir. Ekonomik ve sosyal konseyler, makro düzeyde sosyal diyalog araçlarıdır.

Ekonomik kriz dönemlerinde diyalog ve danışma mekanizmalarının önemi daha da artmaktadır. Makro düzeyde "ekonomik ve sosyal konseyler", işçi ve işveren konfederasyonları arasında imzalanan "sosyal içerikli çerçeve anlaşmaları", "sosyal planlar", uygulamada olumlu sonuçlar vermektedir.

Türkiye’de, gecikmeli olarak, Ekonomik ve

<sup>2</sup> ISO, **Küresel Ekonomik Kriz Döneminde İstihdam Sorunun Hafifletilmesine Yardımcı Olacak Sosyal, Politik ve Hukuksal Model Önerisi**, İSO tarafından Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na sunulan görüş, Mart 2009, s.3.

Sosyal Konsey, önce bir Başbakanlık genelgesi ile düzenlenmiş (T:17.03.1995, No:1995/5), daha sonra bu konuda yeni genelgeler ve diğer belgeler kabul edilmiştir. Ancak, Türk endüstri ilişkileri sistemi ile uyumlu modele bir türlü ulaşılammış, uygulamada da arzu edilen sonuçlar elde edilememiştir. Bunun en önemli nedeni, bu Konsey'de toplumsal kesimlere yeterli düzeyde yer verilmemesi ve siyasal iktidarların Konsey'den kendi beklentilerine yanıt bulma çabaları olmuştur. Kriz dönemi dikkate alındığında, 2008 yılında, 3 Ocak'ta toplanan Konsey, çok ihtiyaç duyulduğu halde ancak 5 Şubat 2009 tarihinde bir araya gelebilmiştir.

Ekonomik ve Sosyal Konsey'in daha aktif çalışması için, yapısının gözden geçirilmesi ve sıklıkla toplanarak kriz dönemlerinde toplumsal uzlaşmaya yardımcı olması sağlanmalıdır. Esneklik-güvence dengesi konusunda atılacak ilk adım, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in sadece bu gündemle toplanması olabilir.

Öte yandan, bazı Avrupa ülkelerinde işçi konfederasyonları arasında bağitlanan toplumsal anlaşmalar ya da ikili (işveren ve işçi) ya da üçlü (hükümet, işveren, işçi) ulusal çerçeve sözleşmelerinden yararlanma yolları aranmalı, kriz nedeniyle ortaya çıkan istihdam daralmalarının olumsuz etkilerini azaltmak için toplu iş sözleşmelerinin değişen ekonomik koşullara uyarlanması amacıyla, gerektiğinde 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununda değişiklikler yapılmalıdır.

### 3.1.2. İşgücü Piyasalarının Saydamlığının Artırılması ve Aktif İşgücü Programlarının Güçlendirilmesi

İş arayan işsizlerle (işgücü arzı) işçi arayan işletmeleri kısa sürede bir araya getirmek amacıyla resmi bürolar XX. yüzyılda birçok ülkede benimsenmiştir. Ücretsiz bir kamu hizmeti olarak verilen bu hizmet son yıllarda, esnekleşmenin etkisi ile, özel sektöre de açılmıştır. Amaç, daha çok işsize iş bulabilmek için özel istihdam bürolarından yararlanmaktır.

Bu gelişme, Türk mevzuatına da yansımış ve gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Ancak özel istihdam büroları beklenen gelişmeyi gösterememiştir. Avrupa ülkelerinde özel istihdam büroları kazanç amacıyla kendilerine ait işçileri istek üzerine başka işverenlere ödünç verebilmektedirler. Bilim Kurulu'nun hazırladığı iş yasası taslağında da bu husus düzenlenmiş idi. Ancak işçi sendikalarının sert tepkisi üzerine bu konuyla ilgili madde taslaktan çıkarılmıştır. Sonuçta, özellikle Avrupa'da istihdama katkı açısından önemli fayda sağlayan geçici istihdam bürolarının kurulması yasaklanmış, geçici iş ilişkisi, sadece holding veya aynı şirketler topluluğu bünyesinde, benzer bir işi yapmak koşuluyla ve azami olarak 18 ayla sınırlı kabul görmüştür.

İş Kanunundaki mevcut geçici iş ilişkisi düzenlemesi, AB'nin 19 Kasım 2008 tarih ve 2008/104/EC sayılı Dönemsel Çalışma Direktifi ile de bağdaşmamaktadır. Direktifin ana amacı, dönemsel çalışma yoluyla esnekliğin yaygınlaştırılması, istihdamın artırılması ve üye ülkeler arasındaki uygulama farklılıklarının giderilmesidir.

İŞKUR'un etkinliğini artırıcı önlemler alınırken, özel istihdam bürolarına işlerlik kazandırılmalı ve AB Direktifi ışığında özellikle kriz dönemlerinde işsizliğin olumsuz sonuçlarının hafifletilmesine katkı sağlayıcı bir mekanizma olarak mesleki amaçlı geçici iş ilişkisi kurulabilmesine imkan sağlanmalıdır. Bu sayede, bir taraftan, işsizlikten istihdama geçişler kolaylaşacak, diğer taraftan da daimi iş/işçi buluncaya kadar geçecek sürenin telafi edilmesi mümkün olabilecektir. Orta ve uzun dönemde bu bürolar ilave istihdam yaratılmasına katkı sağlayacaktır.

Ekonomik kriz dönemlerinde kritik önem kazanan politika alanı, aktif işgücü piyasası programlarıdır. Bu programların özünde, iş arayanların ihtiyaç duyulan alanlarda mesleki eğitime tabi tutularak yeni bir iş bulma şanslarını artırması ya da kendi işlerini kurmalarına olanak tanınması vardır. İşgücünün niteliğinin artırılması ve işgücü piyasasının işlevselleştirilmesi bu programların esasını teşkil etmektedir. AB ülkelerinde bu alandaki uygulamalardan çok başarılı sonuçlar elde edilmiştir.

Eğer iyi tasarlanırsa aktif işgücü programları istihdam edilebilirliği artırmakta, istihdam imkanlarını güçlendirmekte, işte kalite ve verimliliğin yükseltilmesini sağlamaktadır.

Aktif işgücü programları çeşitli biçimler alabilmektedir. Eğitim, mesleki eğitim, iş ve meslek danışmanlığı, mesleğe yöneltme-yönlendirme, mesleki yeterliliklerin geliştirilmesi, bilgilendirme, danışmanlık ve işe yerleştirme hizmetleri, kamu ve özel istihdam hizmetleri-

nin geliştirilmesi, özel sektörü teşvik, girişimciliğin geliştirilmesi, istihdama yönelik sübvansiyonlar (prim, vergi), gençlere, kadınlara, özürliülere ve diğer dezavantajlı kesimlere yönelik programlar bu amaca yöneliktir.

Ülkemizde, aktif işgücü programları son dönemlerde giderek önem kazanmakla birlikte, yeterli düzeyde uygulanamamıştır. Gerek, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda, gerekse 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanununda "İşgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik yetiştirme ve mesleki eğitim" Kurumun görevleri arasında sayılmış (md. 3/c); 4447 sayılı yasada da sigortalı işsize sağlanacak hizmetler arasında "Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi" den söz edilmiştir (md. 48/d). Aynı yasanın 53. maddesinde ise İşsizlik Sigortası Fonunun giderleri arasında yukarıda sayılan mesleki eğitimler açıkça gösterilmiştir. Şu halde, sayıları giderek artan sigortalı işsizlere yönelik mesleki eğitimlerin kapasitesinin artırılmasında ve yaygınlaştırılmasında hukuki ve mali bir engel bulunmamaktadır. Üstelik bu konuda AB fonlarından yararlanma olanağı da vardır. Hazırlanan ve sunulan projelerin, seçimi, uygulama ve destekleme yetkisi ise İŞKUR'a verilmiştir. Bu olanaktan olabildiğince yararlanılması gerekmektedir. Mesleki eğitimin yanı sıra, gençler ve kadınların istihdam olanaklarının geliştirilmesi, işsizlere yönelik iş deneyimi, iş aramaya yardım, danışmanlık, yönlendirme, izleme programlarının devreye sokulması ve özel sektörü teşvik programları gibi alanlarda çabaların daha da güçlendirilmesine ihtiyaç vardır.

Özel istihdam büroları, aktif işgücü piyasası politikalarının bir parçası olmalıdırlar. Bu bağlamda, özel istihdam bürolarına mesleki geçici iş ilişkisi kurma olanağı sağlayan ve Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye gönderilen 5920 sayılı Kanunun ilgili hükmü, hükme ilişkin endişeler ve AB Direktifi dikkate alınarak diyalog ve uzlaşma temelinde yeniden gözden geçirilmelidir.

Yeni Teşvik ve İstihdam Paketi, aktif işgücü piyasası politikalarına önem ve öncelik tanınması, toplum yararına çalışma programı, özel istihdam büroları aracılığıyla geçici işçi temini imkanı gibi yeni enstrümanlara yer vermesi yönleriyle anlamlı ve önemli bir gelişmedir. Paket ile getirilen aktif önlemler kapsamında; işsizlere yönelik girişimcilik eğitim ve danışmanlığı verilmesi, iş kurmak isteyen işsizlerin desteklenmesi, mesleki eğitim faaliyetlerinin geliştirilmesi ve meslek edinme imkanının sağlanması, ilave işçi alımında istihdam vergi yükünün azaltılması, genç istihdamının teşviki, İşsizlik Sigortası Fonunun etkin kullanımı yer almaktadır. Ancak aktif programların tasarımı ve uygulanması, programların başarısı açısından özel önem taşımaktadır.

İşsizlik Sigortası Fonu, istihdamda devamı sağlayıcı önlemler için kullanılabilir. Fondaki kaynak, belli bir süre için ve yine istihdamda azalmaya gitmemek koşuluyla, kapanma tehlikesiyle karşı karşıya kalan işletmelerin yararlanmasına açılabilir.

Teknolojik yenilikler, ürünlerin bilgi ve teknoloji içeriğinin artması kol gücüne, insan emeğine duyulan ihtiyacı azaltmıştır. Bilgi ça-

ğı olarak adlandırılan günümüzde, vasıfsız işgücünün iş bulma şansı giderek azalmaktadır ve daha da azalması beklenmektedir. Türkiye'nin yapması gereken işgücüne süratle beceri kazandırmaktır. Meslek liseleri, mesleki eğitim ve yaşam boyu eğitim bu bakımdan çok önemlidir.

Kriz dönemlerinde işletmeler eğitim faaliyetlerini ve harcamalarını azaltma eğilimindedirler. Oysa nitelikli işgücü, orta ve uzun dönemde işletmelere uluslararası rekabette avantaj sağlayan faktörlerin başında gelmektedir. Mevcut yapıda, işletmelerin mesleki eğitim sürecine yasal ve gönüllü katkı verebilmelerini temin edecek özendirici araçlar eksiktir. Örneğin, eğitime yönelik harcamaların uygun koşullu krediler ile desteklenmesi ve bu yönde yapılacak harcamalara vergi muafiyeti, çalıştırılacak eğitmen veya pedagoğlara SSK primi muafiyeti getirilmesi gibi destek unsurları uygulanabilir. Bu alanda atılacak adımlar, yalnızca söz konusu işletmelerde istihdam daralması olasılığını azaltmayacak, pratik eğitimin etkinliğinin artmasına da yol açacaktır.

### **3.1.3. Kıdem Tazminatı Sorununun Çözümlemesi**

Kıdem tazminatı, çalışma yaşamımızın en önemli sorunları arasında yer almaktadır. İşsizlik sigortası ve iş güvencesi müesseselerinin uygulamaya girmesine karşın, 4857 sayılı İş Kanunu çerçevesinde, kıdem tazminatına yeni bir biçim ve içerik kazandırılmaması, önemli bir eksiklik durumundadır.

İş Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten bu yana, yaklaşık 6 yıl gibi uzun bir zaman geçmesine rağmen, kıdem tazminatı sorununun çözümü yönünde mesafe alınamamıştır. İşletmelere büyük yük getiren ve işveren ile işgören arasında daimi bir gerilim unsuru olan kıdem tazminatının, her iki tarafı da gözetken bir yaklaşımla, bir an önce çözüme kavuşturulması, kriz ortamlarında her zamankinden daha da acil ve önemli bir hal almıştır. Kriz karşısında hayatta kalma mücadelesi veren işletmeler, üretim faaliyetinden ziyade, çalışanlarına, yılların birikimi olan tazminatlarını nasıl ödeyeceklerini, bu yükün altından nasıl kalkacaklarını düşünür hale gelmişlerdir.

Kıdem tazminatının özünde işçinin yılların birikimi olan alacağına teminat altına alınması vardır. Ama mevcut koşullarda, işletmelerin hayatiyeti risk altındadır. Unutmayalım ki, işletme olmayınca, işçinin alacağı tümüyle riske girecektir. Dolayısıyla, kemikleşmiş bu sorunun, hem işçinin kazanılmış haklarını, hem de işverenin bir ömür uğraşarak, sermaye yatırarak ortaya çıkardığı işletmesinin hayatiyetini ve rekabet gücünü gözetken bir yaklaşımla çözümlenmesi gerekmektedir.

Bilindiği gibi, 4857 sayılı İş Kanunu "Kıdem Tazminatı Fonu" modelini öngörmüştü. Ancak, fonun hayata geçirilmesi ile ilgili olarak bugüne kadar herhangi bir somut bir gelişme sağlanmadığı gibi bu sorunu çözmek üzere başka herhangi bir seçenek de gündeme gelmemiştir. Fon modelinin benimsenmesi durumunda, bu fon için gerekli kaynak oluşturulana kadar, İşsizlik Sigortası Fonundaki mevcut kaynaktan yararlanılabilir. Özellikle zor

durumda olan işletmelerin kıdem tazminatı yükünü hafifletmek açısından, İşsizlik Sigortası Fonundan yararlanılması seçeneği değerlendirilmelidir. Çünkü kıdem tazminatının fona dönüştürülmesi halinde işverene yeni ve ilave bir ödeme yükü gelecektir. İşletmeler üzerindeki ağır istihdam vergi yükü dikkate alındığında, bir de fon sistemi aracılığıyla gelecek prim yükü, sistemin temel handikapı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede, kıdem tazminatı fonu prim oranının, işveren-işsizlik sigortası fonu ve devletin katkı ve katılımıyla finanse edilmesi, uygun olacaktır. Ancak bu, sorunun sadece yükün paylaşımı ile ilgili bir boyutunu oluşturmaktadır. En az bunun kadar önemli olan başka bir konu, öngörülen prim kesintisinin, fonu aktüeryal olarak taşıyıp taşıyamayacağıdır. Çünkü fon uygulamasının başarılı olabilmesi için fonun sürdürülebilir bir aktüeryal dengeye dayanması gerekmektedir. Bunun da yolu, kıdem tazminatı prim oranının aktüeryal analizlere ve hesaplamalara dayalı olarak belirlenmesi ve bu çerçevede belirlenecek kesinti tutarının işveren, İşsizlik Sigortası Fonu ve devlet tarafından paylaşımıdır.

Kıdem tazminatı sorununun çözümüne yönelik bir başka seçenek, tazminatın miktarı ile ilgili olabilir. Zira, OECD verilerine göre, ülkemiz, Portekiz ile birlikte, 20 yıllık hizmet süresine karşılık gelen, 20 aylık ücret tutarındaki kıdem tazminatıyla, en yüksek kıdem tazminatının ödendiği ülke konumundadır. Kıdem tazminatının yüksekliği, işten çıkarma maliyetini, dolayısıyla, işten çıkışı zorlaştırmakta, işten çıkış zorluğu da işe almayı zorlaştırıcı yönde etkilemektedir. Bu çerçevede,

kıdem tazminatı ödemelerinde her tam bir yıl için, 30 günlük ücret yerine, 15 ya da 20 günlük ücretin esas alınması düşünülebilir.

Seçenekler çoğaltılabilir. Ancak, dikkat edilmesi gereken çok önemli bir husus, gerek fon modeli, gerekse diğer tüm seçenek ve önerilerin değerlendirilmesi sürecinde, ilgili tüm tarafların katılımı ve mutabakatına hassasiyet gösterilmesidir. Zira, kıdem tazminatı gibi önemli ve geniş kitleleri ilgilendiren bir konuda, ortak akla ve mutabakata dayanmayan çözümler uzun ömürlü olmayacak ve beklenen faydayı da sağlayamayacaktır.

### **3.1.4. İş Kanunundaki Esneklik Hükümlerinin İyileştirilmesi**

4857 sayılı İş Kanununda yer alan esnek çalışma biçimleri, maalesef uygulamada çok fazla yer alamamaktadır. Bunda, kanunla getirilen sınırlamaların ve bürokrasinin önemli engellerden biri olarak rol oynadığı anlaşılmaktadır. Örneğin, kriz ortamında, işletmelerce başvurulabilecek önemli yöntemlerden biri olan kısa çalışma imkanından, formalite ve sınırlamalar nedeniyle, ne yazık ki, yeterince yararlanılamamaktadır. Kısa çalışma, tipik bir örnek. Örnekler çoğaltılabilir; denkleştirme sürelerinin kısalığı, geçici çalışmada, telafi çalışmasındaki ve belirli süreli iş sözleşmelerindeki kısıtlamalar vb. Bu yüzden, İş Kanunundaki esneklik hükümlerinin en azından bir kısmının konsolide edilerek sistemin iyileştirilmesine ihtiyaç vardır. Bu iyileştirmenin aşağıdaki yollardan sağlanması düşünülmektedir:

#### **3.1.4.1. Kısa Çalışmayla İlgili Yeni Düzenleme İhtiyacı**

Türk iş hukuku genel ekonomik kriz dönemlerinde, işletmelerin, üretimlerini azaltmak veya işyerlerinde faaliyeti tamamen veya kısmen geçici olarak durdurmak zorunda kalmaları halinde, kısa çalışma sistemine geçebilmelerine olanak vermektedir. Nitekim, 4857 sayılı İş Kanununun 65. maddesi bu amacı taşımaktadır. Benzer düzenlemeler Avrupa ülkeleri yasalarında ve AB Direktiflerinde de yer almaktadır.

Kısa çalışma ve işin durmasının ortak özelliği, geçici süreli olmasıdır. Mevzuatta; kısa çalışma, en az dört hafta en fazla üç ay süreyle işyerinde uygulanan haftalık çalışma süresinin geçici olarak en az üçte bir oranında azaltılarak uygulanması, geçici olarak işin durması, en az dört hafta en fazla üç ay süreyle işyerindeki faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması şeklinde tanımlanmıştır.

Kısa çalışma, ekonomik kriz ortamında işletmelerin başvurabilecekleri can simidi niteliğinde bir yöntem olmakla birlikte, prosedür ve bürokratik işlemlerin fazla olması nedeniyle uygulamada sorunlar yaşanmaktadır. Kısa çalışma, mevcut biçimiyle, ekonomik kriz ve bunun yol açtığı işsizlik sorununa yeterince cevap verememektedir. 5838 sayılı yasa ile kısa çalışma sisteminde getirilen değişiklikler olumlu olmakla birlikte yeterli değildir. Uygulamanın ihtiyacına yönelik olarak şu değişikliklerin yapılması önerilmektedir:

- Gerek yasa hükümlerinde, gerekse bu hük-



me dayanılarak çıkarılan yönetmelikte ekonomik krizin değerlendirilmesinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca yapılacağı, Bakanlığın ilgili kuruluşların görüşlerini aldıktan sonra duruma açıklık getireceği öngörülmüştür. Günümüzde bu formaliteye ihtiyaç yoktur. İlgili tek karar mercisinin Bakanlık olması, uygulamada da zorluk ve gecikmelere neden olabilmektedir. Dolayısıyla, Bakanlığın "ülkede ekonomik kriz vardır" açıklamasına gerek olmadan kısa çalışma ödeneğinin uygulanabilmesinin önü açılmalıdır.

- Kısa çalışma uygulamasında genel ekonomik kriz ve zorlayıcı sebeplerin yanı sıra sektörel krizlerin de dikkate alınması gerekmektedir. Nitekim Belçika, İsviçre, Fransa ve Almanya gibi AB ülkelerinde kısa çalışma yapılabilecek haller arasında teknik arızalar, ekonomik sebepler, zorunlu nedenler, kötü hava koşulları, toplu yıllık ücretli izin kullandırılması, hammadde ve enerji sağlanmasında zorlukların ortaya çıkması, işyerinin kapatılması halleri de bulunmaktadır. Bu bakımdan, kısa çalışma yapılabilecek hallerin en azından "ekonomik sebepler, zorunlu nedenler, hammadde ve enerji sağlanmasında zorlukların ortaya çıkması" şeklinde genişletilmesi maddenin uygulanabilirliği konusunda yarar sağlayacaktır<sup>3</sup>.

- Kısa çalışma ödeneğinin üç ayla sınırlı tutulması kriz dönemlerinde yetersiz kalmaktadır. Ödeneğin süresi, kriz süresince ve her halükarda 10 ay devam etmeli, sürenin taraflarca

ileriye doğru uzatılmasına imkan sağlanmalıdır.

- Kısa çalışma ödeneğinden yararlanmak için yapılan başvurulara Bakanlığın en geç 15 gün içinde cevap vermesi gerektiği şeklinde hüküm konulmalıdır. 15 gün içinde reddedilmediği takdirde talebin kabul edilmiş sayılacağı belirtilmelidir.

- Başvurunun Bakanlıkça reddedilmesi halinde, red kararına karşı işçi-işveren kesiminin de temsil edildiği üçlü yapıda bir komisyon ya da kurula itiraz edilebilmesi mekanizması getirilmelidir.

- Kısa çalışma uygulamasına karşı işçinin dava açması halinde işveren açısından olumsuz sonuçlar çıkabilecektir. Bu durumda işe iade davalarına muhatap olunabilecek, çalışılmayan süreler için ücret talebinde bulunulabilecektir. Bu olumsuz durumların önlenmesi için Bakanlığın vereceği karara işçilerin itiraz etmelerinin önüne geçilmesi gerekir.

- Türk yasa koyucusu, işsizlik sigortası gibi finansmanı güç bir sigorta dalını ilk kez yürürlüğe koyarken çok temkinli hareket etme ihtiyacını duymuştur. Örneğin, ödeneğe hak kazanma koşulları arasında, sigortalının son 120 gün içinde sürekli olarak çalışmış olması ve prim ödemesi koşulunu getirmiştir. Kısa çalışma ödeneğine hak kazanabilmek için de aynı koşullar geçerlidir. Ancak, kriz süreçlerinde, işsizliğin olumsuz etkilerinin hafifletilmesine katkı sağlamak amacıyla, hak kazan-

<sup>3</sup> TİSK, **Kriz Döneminde Endüstri İlişkileri**, TİSK İşveren Dergisi Özel Eki (Ocak 2009), ss.8-9.

ma koşulları hafifletilebilir. Örneğin, 120 gün sürekli çalışmış olma koşulu yumuşatılabilir.

### **3.1.4.2. Denkleştirme Süreleriyle İlgili Yeni Düzenleme İhtiyacı**

Ekonomik kriz dönemlerinde, yasal iş süreleri ve fazla çalışmalar özel bir önem taşımaktadır. 4857 sayılı İş Kanunu hazırlanırken bu iki konu yeniden ele alınmış ve esnekleşmeye elverişli yeni düzenlemeler (denkleştirme süreleri-yoğunlaştırılmış iş haftası-, fazla sürelerle çalışma vb.) yapılmıştır. Ancak bu düzenlemeler de, beklenen ilgiyi uyandıramamış, yaygın bir uygulama biçimine dönüşmemiştir. Bunlara bağlı olarak fazla çalışmalarda da ciddi bir azalma görülmemiştir. Halbuki Batı ülkelerinde yasa koyucular fazla çalışmalarını özendirmeme amacını hep izlemişlerdir. Ülkemizde ise durum aksinedir. Çeşitli nedenlerle işverenler ve işçiler üretimi artırma ihtiyacını fazla çalışmalarla karşılamayı tercih etmişlerdir.

İş Kanununun 63. maddesi ile getirilen denkleştirme süreleri ile amaçlanan, işletmelerin talep dalgalanmalarına zamanında ve hızla uyum sağlayabilmeleri, böylece iç ve dış rekabet gücünü koruyabilmeleridir. İş Kanunu, iki aylık ve toplu iş sözleşmeleri ile uzatılması durumunda dört aylık denkleştirme süresi öngörmüştür. Dört aylık süre genelde sendikaların esneklik uygulamalarına karşı tavırları nedeniyle yaygın olarak yer alamamakta, iki aylık süre ise, ancak çok kısıtlı sektörel iniş/çıkışlarda kısmen fayda sağlamaktadır. Söz konusu süreler, ilgili AB Direktifine kıyasla yetersizdir. Bu nedenle, AB Direktifi ile

uyumlu olarak bu sürelerin 6 ve 12 ay olarak düzenlenmesine imkan tanınmalıdır. Bu değişikliğin uzun süreli ekonomik kriz dönemlerinde etkili olacağı kabul edilmektedir.

Denkleştirme sürelerinin uygulanması bağlamında önemli bir kısıt, uygulamanın karşılıklı mutabakatı gerektirmesidir. Tarafların anlaşması ile haftalık normal çalışma süresi, işyerinde haftanın çalışılan günlerine, günde 11 saati aşmamak koşuluyla farklı şekilde dağıtılabilir. İşçi tarafı karşı çıktıkça, denkleştirme sürelerinden yararlanılması, işveren açısından mümkün olamamaktadır. Zira, işveren, yönetim hakkına dayanarak, tek taraflı olarak yoğunlaştırılmış iş haftası uygulaması yapamaz. Bu nedenle, ekonomik kriz, zorunlu ve zorlayıcı sebeplerin varlığı halinde, bu süreyle sınırlı olmak kaydıyla, tarafların anlaşması şartının kaldırılmasının, uygulamanın önünün açılması açısından etkili olacağı düşünülmektedir.

### **3.1.4.3. Telafi Çalışmasıyla İlgili Yeni Düzenleme İhtiyacı**

İş Kanunu, zorunlu nedenlerle işin durması, ulusal bayram ve genel tatillerden önce veya sonra işyerinin tatil edilmesi veya benzer nedenlerle işyerinde normal çalışma sürelerinin önemli ölçüde altında çalışılması veya tamamen tatil edilmesi, yada işçinin talebi ile kendisine izin verilmesi hallerinde telafi çalışması yapılmasına imkan tanımıştır. Bu imkan, "Tatil günlerinde telafi çalışması yapılamaması", "Çalışılmayan sürenin iki ay içinde telafi edilmesi" ve "Telafi çalışmasının, günde üç saatten fazla olamaması" gibi kısıtlamalar nedeniyle, çok fazla uygulama alanı bulama-

maktadır. Tatil dönemlerinde de (Cumartesi günleri de dahil olmak üzere) bu çalışmanın yapılabilmesine, çalışılmayan sürenin iki ay yerine bir yıllık bir dönemde telafi edilebilmesine ve kriz dönemlerinde kapasitenin düşürülmesi halinde telafi çalışması yapılabilmesine imkan sağlanmalıdır.

#### **3.1.4.4. Belirli Süreli İş Sözleşmeleriyle İlgili Yeni Düzenleme İhtiyacı**

İş Kanununun 11. maddesi ile, belirli süreli iş sözleşmesinin ilk kez akdedilmesinde objektif bir nedenin varlığı aranmaktadır. Objektif neden koşulunun aranması ile, AB Direktifinin ötesine gidilmiş ve bu tür sözleşmelerin yapılarak uygulanmasına adeta geçit verilmiştir. Özellikle kadın ve gençlerin işgücü piyasasına girişleri açısından bir fırsat olan bu çalışma biçiminin uygulamada yaygınlık kazanabilmesi için, belirli süreli sözleşmelerin ilk kez yapılmasında objektif neden aranması gerektiği düşünülmektedir.

#### **3.1.4.5. Diğer Düzenlemeler**

Ücrette indirim konusunda 4857 sayılı Kanunda açık bir hüküm bulunmamakla birlikte, Kanunun "Çalışma koşullarında değişiklik ve iş sözleşmesinin feshi" başlıklı 22. maddesinde yer alan usule uygun olarak tarafların anlaşması gerekmektedir. Bu bağlamda, mevcut mevzuat çerçevesinde tarafların anlaşması şartıyla ücrette indirim yapılabilir. Ücrette indirim yapılması için öncelikle işçinin onayının alınması gerekir.

Çalışma yaşamını, üretimi doğrudan ilgilendi-

ren Alt İşverenlik Yönetmeliği 27 Eylül 2008 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. İşletmeler açısından önemli bir esneklik aracı olan alt işveren kullanımını neredeyse kilitler hale getiren hükümler içeren yönetmelik mutlaka yeniden ele alınmalı, aşırı sınırlamalardan arındırılmalıdır.

Yıllık ücretli izin süreleriyle ilgili düzenlemeler, İş Kanununun 53-61. maddeleri ve Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliğinde yer almaktadır. İş Kanununun 56. maddesine göre, yıllık izin sürelerinin bir bölümü 10 günden az olmamak üzere en çok üçe bölünebilmektedir. Özellikle siparişlerin azaldığı, kapasite kullanımının düştüğü ve talep daralmalarının yaşandığı dönemlerde, bu sınırlamanın kaldırılmasına imkan tanınmalıdır.

Üçüncüsü ise, esnek ve yeni çalışma modellerinin kullanımını teşvik edici düzenlemelerin devreye girmesidir. Örneğin, esnek istihdam yaratan işverenler, belirli bir süre için prim ve vergisel teşviklerle desteklenebilirler. Krize rağmen ilk işlerini aramak üzere işgücü piyasasına girecek olan gençler desteklenebilir. Örneğin, işgücü piyasasına ilk kez ve part-time çalışma ile girecekler için ücret sübvansiyonu gündeme getirilebilir. Ya da part-time istihdam edilen gençleri, full time istihdama dönüştüren işverenler için part-time'dan full-time'a geçirilen işçi başına, sosyal sigorta primlerinin belli kısımlarının, belli sürelerle devlet tarafından karşılanması biçiminde teşvikler öngörülebilir.

### 3.2. Dönüşümlü Esnek Çalışma Model Önerisi

Esneklik ile güvence arasında bir denge arayışı, bugün tüm AB ülkelerinin gündemindedir. AB sosyal ortakları, işgücü piyasalarında, işçiler ve işverenler için hem esneklik, hem de güvence boyutlarını birlikte ele alan politika önlemlerinin geliştirilmesinin taşıdığı önem konusunda mutabıktırlar. AB Komisyonu tarafından, 26 Kasım 2008 tarihinde açıklanan "Ekonomiyi Canlandırma Planı"nda ilk olarak "Avrupa çapında büyük bir istihdam destek girişimi başlatılması" kararlaştırılmıştır. Bu kapsamda, esneklik-güvence dengesi stratejileri çerçevesinde, aktivasyon programlarının hızlı bir şekilde güçlendirilmesi gereğine dikkat çekilmiş, Avrupa Sosyal Fonu harcamalarının acil öncelikli ihtiyaçları karşılayacak şekilde yeniden programlanması önerilmiştir<sup>4</sup>.

OECD 2008 Türkiye Raporu'nda, öncelik verilmesi gereken işgücü piyasası reform alanlarından biri, iş güvencesi düzenlemeleriyle sağlanan korumanın azaltılarak ve müzakereye dayalı sözleşme türleri desteklenerek, belirsiz süreli iş sözleşmelerinin daha esnek hale getirilmesi ve belirli süreli iş sözleşmeleri ile dönemsel çalışma gibi daha esnek istihdam biçimlerinin kolaylaştırılmasıdır. OECD, geçici ve sınırlı süreli çalışmanın modern ekonominin ve çeşitli toplum kesimlerinin bir gereksinimi haline geldiğini ve bunları sınır-

lamanın toplam istihdamı düşürdüğünü tespit etmiş ve Türkiye için bu istihdam biçimlerinin önünün açılmasını önermiştir<sup>5</sup>.

Dünya Bankası "Doing Business 2009 Raporu"nda, birçok ülkede hükümetlerin işgücü piyasasında esneklik ile güvence arasında denge kurma çabalarını yoğunlaştırdığına işaret etmektedir<sup>6</sup>.

AB'nde, 7 Mayıs 2009 tarihinde Prag'da gerçekleştirilen AB İstihdam Zirve Toplantısında krizin istihdam üzerindeki etkilerinin azaltılmasına yönelik olarak belirlenen eylemler kapsamında; çalışma sürelerinin Avrupa Sosyal Fonu dahil olmak üzere kamu finansmanının desteğiyle geçici biçimde ayarlanması, ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılması, işe yönelik güçlü teşvikler, etkin aktif işgücü piyasası politikaları, AB'nin esneklik konusundaki ortak ilkeleri doğrultusunda işgücü piyasasındaki katılıkların ortadan kaldırılması ve güvenceli esneklikle bağlantılı biçimde profesyonel hareketliliğin artırılması önerilerine yer verilmiştir<sup>7</sup>.

Hollanda Dışişleri Bakanlığı finansörlüğünde, AB müktesebatının uygulanması çabalarında ve işgücü piyasasının esnekleştirilmesi ve modernizasyonunu artırmak için atılabilecek ileri adımları değerlendirmek amacıyla, MATRA Katılım Öncesi Projeler Programı çerçevesinde hazırlanan "Türkiye İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi ve Modernleştirilmesi" başlıklı ça-

<sup>4</sup> EC, Communication From the Commission to the European Council - A European Economic Plan-, 26.11.2008 (COM 2008), p.11.

<sup>5</sup> Gönenç, a.g.e., s.16.

<sup>6</sup> WB, [http://www.doingbusiness.org/documents/fullreport/2009/Employing\\_Workers.pdf](http://www.doingbusiness.org/documents/fullreport/2009/Employing_Workers.pdf) (6.7.2009), p.23.

<sup>7</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/misc/107587.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/107587.pdf) (6.7.2009), pp.1-3.

lışmada, sosyal ortakların esnekleştirme konusunda mevzilenmiş olduklarına dikkat çekilerek, alternatif seçeneklere yer verilmiştir. 2005 yılına ait bu çalışmada, artık esnekleştirmenin sürekli bir anlaşmazlık kaynağı olarak sosyal diyalog mekanizması içinde tutulması akıllı olmayabilir denilmiş ve bu tutumun diğer konularda ilerleme sağlanmasını önleyeceği belirtilmiştir. Çalışmada, tıkanıklığın aşılmasına yönelik olarak üç öneri sunulmuştur:

- İhtilafı konunun dondurulması: Esneklik, sosyal diyalog içinde sürekli bir ihtilaf konusu olmaktan çıkarılmalı ve bir başka zamana veya sonraki sosyal ortaklara veya hükümete bırakılmalıdır.

- Hükümetin inisiyatifini ele alması: Konunun bir tarafı, muhtemelen de hükümet, bir şeylerin yapılması için gücünü kullanacaktır. Bu durumda hükümet artık sosyal ortakların konu üzerinde uzlaşma sağlamalarını beklemez, geçici işi ve geçici istihdam bürolarını düzenler ve esnek çalışmaya dair hükümleri iyileştirir.

- Kazan-kazan yaklaşımı: Esnekleştirme konusu kapsamlandırılmalı ve sonuçta tüm taraflar kazançlı çıkmalıdır. Örneğin 28 işkolunun 18'e indirilmesi (işçi konfederasyonlarının bu yöndeki talebiyle) gerçekleştirilmez ve buna karşın geçici istihdam bürolarının hukuki durumları iyileştirilebilir<sup>8</sup>.

Bugüne kadar, yani mevcut durum itibarıyla, ilk seçeneğin geçerli olduğu söylenebilir. Bir başka ifadeyle, esneklik, ihtilafı bir konu olarak adeta sabitlenmiştir. Ancak, kriz koşulları

ve küresel dünyanın rekabet gerçeklikleri, esneklik-güvence arasında bir denge kurulmasını, tercihten öte bir zorunluluk haline getirmiştir. Dolayısıyla, ikinci ya da üçüncü seçeneğin Türkiye sosyal taraflarınca artık değerlendirilmesi gerekmektedir. Dönüşümlü esnek çalışma model önerisi de, esas olarak, Türk sanayii için kazan-kazan ortamını yaratmak amacına yöneliktir.

Model önerisinde, iş paylaşımı ile kısa süreli çalışmadan yararlanılmıştır. İş paylaşımı, tam gün süreli bir işin iki ya da daha fazla kısmi süreli çalışan tarafından paylaşılarak yapılmasıdır. İş paylaşımının kısmi süreli çalışmadan farkı, kısmi süreli çalışmada, yapılan işlerin nitelikleri gereği kısa süreli olmasıdır. İş paylaşımında, tam gün süreli işin paylaşılarak yapılması vardır. İş paylaşımının çeşitli şekilleri söz konusudur; bölünmüş gün, bölünmüş hafta, değişimli (ya da dönüşümlü) hafta ve sabit olmayan takvim (belirli olmayan dönüşümler). Örneğin, bölünmüş haftada bir kişi haftanın ilk yarısı, diğer kişi de haftanın son yarısı çalışmaktadır. Bir kişi Pazartesi sabahından Çarşamba öğlene kadar, diğer kişi Çarşamba öğleden Cuma akşamına kadar çalışmaktadır. Dönüşümlü hafta modelinde ise, işi paylaşanlardan biri haftayı bölmeden bir hafta boyunca çalışmakta, ikinci şahıs da sonraki haftayı tam olarak çalışmaktadır.

Dönüşümlü esnek çalışma model önerisi, değişimli ya da dönüşümlü haftayı esas almıştır. Öngörülen modelin iş paylaşımından farkı,

<sup>8</sup> Pennings ve Süral, a.g.e., s.64.

ücret ve diğer ödemelerin, çalışma süresinde olduğu gibi paylaşılması yerine, çalışılmayan sürelerle karşılık gelen ücretlerin İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmasıdır. Dolayısıyla, paylaşımına bağlı olarak çalışılmayan günler nedeniyle uğranılan gelir kaybının bir ölçüde olsa karşılanması söz konusudur. Bu anlamda model önerisi, kısa çalışma uygulamasıyla paralellik göstermektedir.

### 3.2.1. Amaç ve Gerekçe

Model önerisinin özünde, kriz ortamlarında iş kayıplarının sınırlanması ya da önlenmesi ve işletmelerin yaşayabilirliklerine destek olmak vardır. Olağanüstü dönem koşullarında, üretim ve istihdamın birlikte devamının sağlanmasının hedeflendiği bu çalışma biçiminde, mevcut istihdam belirli bir dönem itibarıyla, dönüşümlü olarak dağıtılmaktadır. Dağıtımdan kast edilen, dönüşüm dönemlerinde (gün, hafta ya da ay), işçilerin bir kısmının ücretsiz izne çıkartılması ve "geçici işsizlik" olarak nitelendirilen bu süreye ilişkin ücretlerin İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanmasıdır. Önerilen düzenlemenin bir başka özelliği, geçici süreli olmasıdır. Zira, işlerin düzelmeye başlamasıyla birlikte, normal çalışma rejimine geçilecektir.

Dönüşümlü esnek çalışma model önerisinin yaşama geçirilmesi ile kriz dönemlerinde kısmen de olsa işçilerin işsiz kalması önlenecek, böylece bir taraftan işsizlik sigortasına müracaatlar azalacak, diğer taraftan da, İŞKUR, bu işçileri yeniden işe yerleştirmek için yapacağı masraflardan kurtulmuş olacaktır. Çalışanın işinin olmaya devam etmesi, psikolojik an-

lamda pozitif etki yaratacak, bu da verimliliği artıracak önemli bir unsur olacaktır. Uygulama, kayıt dışı istihdamı caydırıcı yönde etkileyecektir.

### 3.2.2. Uygulama (İlke ve Kurallar)

#### ***Dönüşümlü Esnek Çalışma Model Önerisi***

*İş Kanununa tabi işyerlerinde, ekonomik kriz sebebiyle, işyerindeki kapasite kullanım oranının düşmesi (örneğin, yüzde 70 ve altına) nedeniyle, işyerindeki faaliyetin geçici bir süre tamamen/kısmen durması halinde, işveren, en az altı aylık süre boyunca dönüşümlü çalışma yaptırabilir.*

*İşveren, durumu derhal gerekçeleri ile birlikte Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Türkiye İş Kurumu'na bir yazı ile bildirir. Talebin uygunluğu için izin alınması gerekmez, bildirimde bulunmak ve çalışanlar, varsa toplu iş sözleşmesi taraf sendika ile anlaşılması yeterlidir.*

*Dönüşümlü çalışma süresi, ekonomik krizin devamı süresini aşamaz ve herhalde altı aydan az olamaz. Ancak, gelişmelere bağlı olarak, altıncı ayın sonunda, ilgili tarafların anlaşması ile bu süre, üç ay ve katları halinde uzatılabilir.*

*Dönüşümlü çalışma, toplam dönüşümlü çalışma süresi boyunca, taraflarca kabul edilecek dönüşüm dönemlerinde (dönüşümlü hafta, dönüşümlü ay vb.), işçilerin tamamının, belirli yüzdesinin ya da belirli*

*oranının çalıştırılmaması biçiminde uygulanır (örneğin birinci ay mevcut istihdamın yarısı, ikinci ay kalan yarısının çalıştırılması, takip eden hafta yada aylarda bu çevrimin devam etmesi).*

*Bir başka ifadeyle, bu çalışma modelinde, işçilerin bir bölümü (örneğin yarısı), bir tam hafta ya da ay çalışırken, kalan yarısı takip eden hafta ya da ayda tam olarak çalışmaktadır. Çalışılmayan sürelerin karşılığı, İşsizlik Sigortası Fonundan dönüşümlü çalışma ödeneği ödenecektir.*

### **Başvurma Nedenleri**

Model önerisinde, temel kriter olarak kapasite kullanım oranının azalması benimsenmiştir. Bunun sebebi, kapasite kullanım oranlarının, üretimde gerek iç talep, gerekse dış talep kaynaklı daralmayı birlikte yansıtan bir rasyo olmasıdır.

Dönüşümlü çalışmanın gerçekleştirilebilmesi kural olarak, genel ekonomik kriz nedeniyle, işyerinde kapasite kullanım oranının yüzde 70 ve altına düşmesine bağlı tutulmuştur. Genel ekonomik kriz, Kısa Çalışma Yönetmeliğinde, ulusal ya da uluslararası ekonomide ortaya çıkan olayların, ülke ekonomisi ve dolayısıyla işyerini ciddi anlamda etkileyip sarstığı durumları ifade etmektedir. Dikkat edileceği üzere, dönüşümlü çalışmanın özünde, ekonomik kriz nedeniyle işyerindeki kapasite kullanım oranının düşmesi vardır. Tek bir oran benimsenebilir, işletmelerin ölçeklerine

göre, farklı belirlemelere de gidilebilir.

### **Karşılıklı Anlaşma ve Bildirim**

Dönüşümlü çalışmanın yaşama geçirilebilmesi için; işçiler yada varsa toplu iş sözleşmesi, taraf sendika ile anlaşılması ve bunun akabinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile İŞKUR'a başvuru nedenleri hakkında yazı ile bildirimde bulunulması gerekli ve yeterli görülmektedir. Karşılıklı anlaşma, dönüşümlü çalışma süresinin uzatılması için de geçerlidir.

### **Süre Sınırlaması**

Dönüşümlü çalışma en az 6 ay ile sınırlandırılmaktadır. Sürenin uzatılması imkanı mutlaka olmalıdır. Süre uzatımı, 6. ayın sonunda ve yine tarafların anlaşması ile üç ay ve katları biçiminde önerilmektedir.

### **Dönüşüm Aralıklarının Tespiti**

Dönüşümlü çalışma modelinde en hassas ve önemli nokta, dönüşüm aralıklarının ve aralıklara denk gelen zamanlarda çalışacak işgücü sayısının belirlenmesidir. Bu bağlamda, haftalık, 15 günlük ya da bir ay olmak üzere seçenekler oluşturulabilir. Örneğin, hafta kriteri ve toplam 6 haftalık bir dönüşüm süresinin kabul edilmesi halinde, işçi ilk hafta çalıştırılmayacak, izleyen hafta çalışacak ve bu akış Şekil 4'te gösterildiği gibi 6 hafta boyunca devam edecektir.

Örneğin, bir aylık aralığın belirlenmesi halinde işçi ilk bir ay çalıştırılacak, takip eden ikinci ay çalıştırılmayacak, ancak çalıştırılma-

yan süreye karşılık gelen ücret İşsizlik Sigortası Fonundan ödenecektir. Bu seçeneğe göre, işçi 6 aylık dönem boyunca toplam üç ay istihdamda kalıp, kalan üç ayda ücretsiz izinli sayılacak, ancak ücret kaybı İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacaktır. Böylece, işçilerin kısmen de olsa işsiz kalmaları önlenmekte, belirli bir düzeyde ücret gelirleri güvence altına alınmış olacaktır.

İkinci seçenek olarak, iki aylık bir aralık benimsenebilir. Yani işçi iki ay çalışıp, bir ay çalıştırılmayıp, yada iki ay çalıştırılıp bir ay çalıştırılmayabilir. Seçenekler çoğaltılabilir. Ancak burada iki nokta önemlidir. İlki, çalışan açısından, çalışılmayan sürenin çok fazla uzun tutulmamasıdır. Uzun dönüşüm süreleri işçide moral ve motivasyon kayıplarına neden olabilir. İkincisi ise, çalışılmayan ya da dönüşüm sürelerine ilişkin ücretlerin İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanmasıdır.

Toplam 6 aylık dönüşüm süresine göre alternatif dönüşüm aralıkları şöyle planlanabilir;

- 1 ay çalışma - 15 gün çalışmama (toplam dönüşüm süresi 1.5 ay)
- 1 ay çalışma - 1 ay çalışmama (toplam dönüşüm süresi 3 ay)
- 2 ay çalışma - 1 ay çalışmama (toplam dönüşüm süresi 3 ay)

Bu arada dönüşüm aralıkları olarak hafta seçeneği de değerlendirilebilir.

### **Dönüşümlü İşçi Miktarı veya Oranı**

Dönüşümlü çalışma modelinin ikinci önemli

bileşeni, dönüşümlerde çalıştırılacak işçi sayısının tespitidir. Bu noktada birçok seçenek düşünülebilir. Örneğin, işletmedeki toplam işçi sayısının tümü, ya da belirli bir miktarı kabul edilebilir. Belirli bir miktar kriteri benimsenirse, işçi sayısının büyüklüğüne göre yüzde ya da oran olarak belirleme yapılabilir. Örneğin, çalışanların yüzde 50'si, yüzde 40'ı, yüzde 30'u, ya da üçte ikisi yada üçte biri. İşçi sayısı bağlamında belirleme yapılırken, mavi yakalı-beyaz yakalı ayırımı da gidilebilir. Başka kriterler de getirilebilir, örneğin kıdem. Dönüşümlü işçi miktarı veya oranı tespit edilirken, işyerinde çalışmasında zorunluluk bulunan (teknik zorunluluk, işyeri güvenliği, makine-demirbaş eşyasının, gereçlerinin, hammadde, yarı mamul ve mamul maddelerin bozulmaması vb. nedenlerle) kişiler mutlaka dikkate alınmalı, ona göre belirleme yapılmalıdır.

Örnek 1: 100 işçinin çalıştığı A şirketinde, toplam 6 aylık bir dönüşüm süresinin, "Bir ay çalışma - bir ay çalışmama" aralığının ve işçilerinin tümü adına dönüşümlü çalışmanın benimsendiğini varsayalım. Bu durumda dönüşümlü çalışma programı şöyle olacaktır:

Birinci ay	mevcut 100 kişi normal çalışacak
İkinci ay	mevcut 100 kişi çalışmayacak
Üçüncü ay	mevcut 100 kişi normal çalışacak
Dördüncü ay	mevcut 100 kişi çalışmayacak
Beşinci ay	mevcut 100 kişi normal çalışacak
Altıncı ay	mevcut 100 kişi normal çalışacak



Bu tabloya göre; dönüşümlü çalışma ödeneği alınacak süre toplam üç aydır. Her bir ay itibariyle 100 işçi adına dönüşümlü çalışma ödeneği söz konusu olmaktadır.

Örnek 2: 100 işçinin çalıştığı B şirketinde, toplam 8 aylık bir dönüşüm süresinin benimsenmiş olduğunu varsayalım. “Bir ay çalışma - bir ay çalışmama” aralığının, dönüşümlü işçi sayısı kriteri olarak yüzde 50 oranının kabul edilmesi halinde dönüşümlü çalışma programı şöyle olacaktır:

Birinci ay	mevcut 100 kişi normal çalışacak
İkinci ay	50 kişi çalışacak, kalan 50 kişi çalışmayacak
Üçüncü ay	mevcut 100 kişi normal çalışacak
Dördüncü ay	ikinci aydan kalan 50 kişi çalışacak
Beşinci ay	mevcut 100 kişi normal çalışacak
Altıncı ay	ikinci ayda ilk kez 50 kişi kapsamında çalışanlar çalışacak
Yedinci ay	mevcut 100 kişi normal çalışacak
Sekizinci ay	dördüncü aydan kalan 50 kişi çalışacak

Bu tabloya göre; dönüşümlü çalışma ödeneği alınacak süre toplam dört aydır. Ancak dikkat edileceği üzere, her bir ay itibariyle 50 işçi adına dönüşümlü çalışma ödeneği verilecektir.

### **Dönüşümlü Çalışma Ödeneğine Hak Kazanma ve Miktarı**

İşçinin dönüşümlü çalışma ödeneğine hak ka-

zanabilmesi için çalışma süreleri veya işsizlik sigortası prim ödeme gün sayısı bakımından işsizlik ödeneğine hak kazanma koşulları esas alınabilir. Bu koşullardan bağımsız olarak kriterler de geliştirilebilir. Ancak işsizlik ödeneğine hak kazanma koşullarının referans alınması halinde, bazı esnekliklere gidilebilmelidir.

Günlük dönüşümlü çalışma ödeneğinin miktarı da, işsizlik ödeneği ile ilişkilendirilebilir. Halen işsizlik ödeneği, son dört aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancın yüzde 40'ı olarak tespit edilmekte, ancak bu şekilde belirlenen ödenek miktarının, 16 yaşından büyükler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde 80'ini geçmemektedir. Ya da işsizlik sigortasından ayrı olarak asgari ücretle bağlantılı bir belirlemeye de gidilebilir.

### **Örnek Model:**

İşyerinde, mevcut durumda, Pazartesi'den Cuma'ya kadar beş işgünü çalışılmakta, Cumartesi ve Pazar günleri ise çalışanların tümüne hafta sonu izni kullandırılmaktadır. İşyerinde bir makine beş işgünü üzerinden 45 saat üzerinden üretim yapmaktadır. Üretim birimindeki 6 çalışanın her birine bir makine düşmektedir. Bu durumda 6 makinada 6x45 saat/haftax6 makine=270 makine saat/hafta üretim yapılmaktadır.

Bu işyerinde, dönüşümlü esnek çalışma modelinin uygulanması durumunda haftalık çalışma süresi, günde 9 saat ve haftada beş işgünü üzerinden 45 saat/hafta olarak kalmakta ve değişmemektedir. Çalışanlara mevcut durumda Cumartesi ve Pazar günleri hafta

sonu izni kullanılırken, getirilen dönüşümlü esnek çalışma uygulaması ile, işyerinde Pazar günü çalışılmamakta, ancak Cumartesi günü yerine her hafta dönüşümlü olarak farklı bir günde ikinci izin günü kullanılmaktadır. Bu şekilde Cumartesi günü de dahil olmak üzere, işletmenin faaliyette bulunduğu gün sayısı beş işgününden 6 işgününe çıkarılmaktadır.

Dönüşümlü esnek çalışma modeli sayesinde çalışanlar, toplam 6 haftalık periyotlarla üç hafta çalışmakta, üç haftada da çalışılmamaktadır. Modele göre, çalışılmayan bu üç haftanın ücretleri İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacaktır. Üç haftalık dönüşümlü çalışmanın sağladığı avantajlar şöyle açıklanabilir:

- İşyerinin faaliyet süresi, işgücü maliyetinde bir artış olmadan bir gün uzatılabilmektedir.
- İşçiler haftada 6 gün çalışıp, 7 gün (6 işgünü izin+bir hafta sonu izni) izin kullanma imkanına sahip olabilmektedirler.
- İşçilerin dönüşümlü olarak çalışmadıkları haftalara ait günlerin ücretleri İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanmaktadır. Bu, işveren açısından talep dalgalanmaları nedeniyle uğranılan kayıpların bir ölçüde de olsa karşılanması demektir. Dolayısıyla hem işletmenin ayakta kalabilmesi, hem de işçinin işinin korunması birlikte gerçekleşmiş olmaktadır.



Kriz dönemlerinde, ekonomik ve mali önlemler doğal olarak en fazla önem taşıyacaklardır. Ancak bu önlemlerin toplumsal dengesizliklere ve bunalımlara yol açmaması için sosyal politika alanında da önlemlerle tamamlanması gerekmektedir. Dolayısıyla kriz dönemlerinde, ekonomik, mali ve sosyal politika elemanlarını içeren bütünlük ve birbiriyle bağımlı politika çerçevesi anahtar niteliktedir. Küresel kriz ve sonrasında yaşanan istihdam kayıpları, bu bütünlük çerçevesinin önemini bir kez daha gözler önüne sermektedir.

Küresel mali kriz, tüm ülkeler gibi Türkiye'yi de olumsuz etkilemiştir. Ancak, Türkiye ekonomisindeki etkilenme mali sektörden çok reel sektör boyutunda, sanayi boyutunda ortaya çıkmıştır. Krizin şiddetini artırması ile birlikte, üretim, ihracat ve istihdamda büyük çaplı düşüşler yaşanmıştır. Kriz öncesinde de, Türkiye'nin istihdamla ilgili ciddi sorunları vardı. Kriz, bu sorunları daha da derinleştirmiştir. Önümüzdeki yıllarda sorunların daha da ağırlaşmaması, üretim ve istihdam kapasitemizin daha da zayıflamaması için sosyal politika alanında bazı kapsamlı ve güçlü önlemlerin alınması gerekmektedir. Bu temel yaklaşım çerçevesinde, çalışmanın sonuçları beş başlık altında toplanabilecektir:

**Öncelikle, geniş tabanlı sosyal diyalogun önemi ve kullanımına dikkat edilmelidir.** Genel ekonomik kriz hallerinde **sosyal diyalog kurumlarından tam olarak yararlanılarak** toplumsal uzlaşmanın sağlanması, krizden bir an önce çıkmada elzemdir. Bu krizin ağırlığı, sosyal diyalogu daha da ivedi bir ihtiyaç ha-

line gelmiştir. Ancak bu sayede, iş kayıplarının sınırlandırılabilmesi ya da önlenmesi, işçilerin de işlerini koruyabilmeleri sağlanabilir.

**İkinci olarak, işgücü piyasaları saydamlaştırılmalı ve aktif işgücü programları güçlendirilmelidir.** Bu kapsamda, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda bazı değişikliklere gidilmesi yararlı olacaktır. İŞKUR'un İşsizlik Sigortası Fonundan yararlanarak aktif işgücü piyasası faaliyetlerine yoğun biçimde girmesine hiçbir hukuki ve mali engel bulunmamaktadır. Aktif programlar aracılığıyla bir taraftan, çalışanların istihdam edilebilirlikleri güvence altına alınacak, gereğinden fazla hale gelen işçilere yeni beceriler kazandırılacak, diğer taraftan da işlerini yitiren işçilerin becerileri ile yeni işlerin gerektirdiği beceriler buluşturulabilecektir. Özellikle de gençlerin konumuna özel önem gösterilmelidir. Krize rağmen çok sayıda genç, ilk işlerini aramak üzere işgücü piyasasına girmek isteyeceklerdir. Kriz, bu çabaları daha da zorlaştıracaktır. Bu nedenle gençlerin işgücü piyasasına girişlerini ve bu girişlerin sürdürülebilirliğini amaçlayan uygun teşviklerin devreye girmesi gerekmektedir.

Özellikle kriz döneminde işsizliğin olumsuz sonuçlarının hafifletilmesine katkı sağlayıcı bir mekanizma olarak **geçici iş ilişkisinin mesleki faaliyet olarak kurulabilmesine imkan sağlanmalıdır.** Bu sayede, bir taraftan, işsizlikten istihdama geçiş kolaylaşacak, diğer taraftan da daimi iş/işçi buluncaya kadar geçecek sürenin telafi edilmesi mümkün olacaktır. Orta ve uzun dönemde, bu bürolar ilave istihdam yaratılması ve kayıt dışı istihdamın kayıt içine

alınması sürecine katkıda bulunabilecektir.

**Üçüncü olarak, kıdem tazminatı konusu her iki tarafı da gözeten bir yaklaşımla, bir önce çözüme kavuşturulmalıdır.** İşletmelere büyük yük getiren ve işveren ile işgören arasında daimi bir gerilim unsuru olan kıdem tazminatının, her iki tarafı da gözeten bir yaklaşımla, bir an önce çözüme kavuşturulması, kriz ortamlarında her zamankinden daha da acil ve önemli bir hal almıştır.

**Dördüncü olarak, iş Kanununun esneklik hükümleri iyileştirilmelidir. Türkiye, 2008 yılında da OECD'nin en sıkı istihdamı koruma mevzuatına sahip ülkesi konumundadır.** Bunun anlamı, iş yasası reformlarına rağmen, işgücü piyasasının esnekleşme yönünde fazla bir ilerleme kaydedememiş olmasıdır. 4857 sayılı İş Kanununda yer alan esnek çalışma biçimleri, maalesef uygulamada çok fazla yer alamamaktadır. Bunda, kanunla getirilen sınırlamaların ve bürokrasinin önemli engellerden biri olarak rol oynadığı anlaşılmaktadır. Örneğin, kriz ortamında, işletmelerce başvurulabilecek önemli yöntemlerden biri olan kısa çalışma imkanından, formalite ve sınırlamalar nedeniyle, ne yazık ki, yeterince yararlanılamamaktadır. Denkleştirme sürelerinin kısıllığı, geçici çalışma, telafi çalışmasındaki ve belirli süreli iş sözleşmelerindeki kısıtlamalar da önemli bir uygulama engeli olarak işletmelerin karşısına çıkmaktadır. Bu nedenle, İş Kanunundaki esneklik hükümlerinin, uygulamada görülen aksaklıklar dikkate alınarak en azından bir kısmının konsolide edilerek sistemin bir an önce iyileştirilmesi gerekmektedir. İyileştirme ön-

lemleri içinde kısa çalışma, denkleştirme süreleri ve telafi çalışması öne çıkmaktadır. Beşinci ve son olarak, yukarıda değinildiği gibi, kriz ortamları, bir taraftan işletmelerin şiddetlenen küresel rekabet gerçekliklerine ve talep dalgalanmalarına uygun üretim yapmayı, işgücünden de gerektiği zamanda ve gerektiği kadar yararlanmayı, bir başka ifadeyle, esneklik-güvence dengesinin sağlanmasını öncelikli kılmaktadır. Bu yaklaşım temelinde getirilen **“Dönüşümlü esnek çalışma model önerisi”nin tartışılmasında büyük yarar görmekteyiz.**

Deneyim ve bilginin gösterdiği asıl sonuç, esneklik-güvence arasındaki dengenin sağlanması konusunda, tek bir model ve bunun standart bir karşılığı olmadığıdır. Modeller, ülkelerin sahip oldukları refah sistemlerine, kurumsal ve yasal bağamlarına ve özelliklerine göre farklılık göstermektedir. Bir tür “özel yapım” gerekmektedir. Türkiye'nin tasarlayacağı modelin, kendi gerçekliklerine, ekonomik ve sosyal koşullarına uygun olması gerekiyor. Ancak tartışmasız bir gerçek vardır ki, o da sosyal diyalog mekanizmasının bu dengenin sağlanmasına yönelik olarak özel olarak çalıştırılması gerektiğidir.

Esneklik-güvence dengesi, Türkiye'de sosyal tarafların, deyim yerindeyse konumlarını sabitledikleri bir politika alanıdır. Kuşkusuz, esneklik ile güvence gibi farklı çıkar ve konular arasında bir denge sağlanması o kadar kolay değildir. İlk önce, kapsamlı ve düzenli bilgi ve veri altyapısının oluşturulması ve analizi gerekmektedir. İkinci olarak, esneklik-güvence dengesinin, artık bir doku-

nulmazlık alanı olmaktan çıkarılması ve ülkemiz koşullarına uygun kombinasyon seçeneklerinin tartışılması gerekiyor. Bu iki adımı, fikri hazırlık süreci olarak adlandırabiliriz. Burada, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı inisiyatifi alabilir.

Esneklik ile güvence arasında bir köprü kurmak amacıyla yönelik dönüşümlü esnek çalışma model önerisinde, mevcut istihdam belirli bir dönem itibarıyla, dönüşümlü olarak ve adil bir biçimde dağıtılmaktadır. Dağıtımdan kast edilen, dönüşüm dönemlerinde (hafta ya da ay), işçilerin bir kısmının ücretsiz izne çıkartılması ve “geçici işsizlik” olarak nitelendirilen bu süreye ilişkin ücretlerin İşsizlik Sigortası Fonu’ndan karşılanmasıdır. Önerilen düzenlemenin bir başka özelliği, geçici süreli olmasıdır. Zira, işlerin düzelmeye başlamasıyla birlikte, normal çalışma rejimine geçilecektir.

Bu modelin yaşama geçirilmesinin, işletmelerin krizi aşma ve krizin istihdam üzerindeki olumsuz etkilerini azaltılmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Daha çok kullanılan biçimiyle, işyeri ve işçinin birlikte korunmasına imkan tanıyacaktır. Kanaatimizce, bu uygulamayla, bir taraftan işsizlik sigortasına müracaatlar azalacak, diğer taraftan, İŞKUR, bu işçileri yeniden işe yerleştirmek için yapacağı masraflardan da kurtulmuş olacaktır. Çalışanın “işinin olmaya devam etmesi”, psikolojik anlamda pozitif etki yaratacak, bu da verimliliği artıracak önemli bir unsur olacaktır. İşçinin işinin devamı, gerek bireysel, gerekse toplumsal açıdan çalışma barışı için zorunludur. Kalıcı bir çalışma barışı ve uyumlu ve rekabetçi bir işgücü piyasası, işvereniyle, çalı-

şanıyla ve tüm toplumsal kesimlerin refah ve mutluluğunun garantisidir.

Bir şeyin yapılması elbette önemli, ama esas olan zamanında yapılmasıdır. Aksi taktirde, işsizliğin daha da içinden çıkılmaz hale gelmesi ve Türkiye işgücü piyasası performansının düşük olmaya devam etmesi kaçınılmaz olacaktır. Günümüzde, istihdam edilebilirlik güvencesi, hızlı bir biçimde işgücü piyasalarının güvencesine doğru evrilmektedir. İyi işleyen, uyumlu ve rekabetçi işgücü piyasalarının, sürdürülebilir kalkınmanın ve refahın vazgeçilmez ön koşulu olduğu ve geleceğin çalışma dünyasına ilişkin öngörülerde de, bu tür işgücü piyasalarına sahip toplumların damgasını vuracağı varsayımı unutulmamalıdır.

Bitirirken, **kayıt dışı ekonomi problemini de küçümsememek gerekiyor.** Bugün toplam istihdamın yaklaşık yarısı kayıt dışıdır. Bir başka ifadeyle, işgücü piyasasının yaklaşık yarısı, “dışarıdakiler”den oluşmaktadır. Ekonomik ve sosyal önlemler alınırken kayıt dışı ekonomiye asla hoşgörü gösterilmemeli, aksine kayıt dışı ekonomi ile mücadele programları uygulanmalıdır. Kayıt dışı üretim, kayıt altında mükellefiyetlerini yerine getirerek çalışan işletmeler aleyhine büyük bir haksız rekabet doğurmaktadır. Kayıt dışı faaliyetler, düşük verimlilik kısılacı oluşturması riskini güçlendirmektedir. Dolayısıyla, kayıt dışı çalışmadan resmi çalışmaya geçişlerin nasıl kolaylaştırılabileceği konusunun üzerinde özellikle durulmalıdır. Tam bu noktada, esneklik ile güvencenin bir araya getirilmesiyle, kayıt dışı istihdamın da caydırıcı yönde etkilemesi mümkün olabilecektir.

# KAYNAKÇA

## KİTAPLAR/MAKALELER

Alpagut, Gülsevil: “AB’nde Güvenceli Esneklik ve Türkiye’deki Yasal Düzenlemeler”, **TİSK Akademi**, 2008/I, C.3, S.5.

Atay, İsmail Durak: “İşletme Yönetimi Açısından Esnek Zaman ve İş Süreleri İle Alternatif Zaman ve İş Süreleri”, **Çalışma Hayatında Gelişmeler: Esneklik Semineri** (Antalya 27-30 Nisan 1995), ÇMİS Yayını, Ankara, 1995.

Auer, Peter: **Security in Labour Markets: Combining Flexibility With Security For Decent Work**, ILO, International Labour Office, Geneva, 2007/12.

Biagi, Marco (Ed. by): **İş Yaratma ve İş Hukuku, Korumadan Öngörülü Eyleme**, Çev. Zülfü Dicleli, Ahmet Kardam, MESS Yayın No:405, İstanbul, 2003.

Caniklioğlu, Nursen: “4857 sayılı İş Kanununun Çalışma Süresine İlişkin Düzenlemeleri”, **III. Yılında İş Yasası Semineri** (Bodrum, 21-25 Eylül 2005), Toprak, Seramik, Çimento ve Cam Sanayi İşverenleri Sendikası Yayını, İstanbul, 2005.

Caniklioğlu, Nursen: “Kriz Ortamında 4857 sayılı İş Kanununun Esnekliğe İlişkin Hükümleri ve Uygulama Sorunları”, **Kriz, 4857 sayılı İş Kanunu ve Esneklik Hükümleri Semineri** (İstan-

bul, 4 Mayıs 2009), <https://e-hizmet.iso.org.tr/seminer/Sunumlar/ARS0109.zip> (24.07.2009).

Castells, Manuel: **Enformasyon Çağı: Ekonomi, Toplum ve Kültür (Birinci Cilt) Ağ Toplumunun Yükselişi**, Çev. Ebru Kılıç, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Nisan 2005.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Outcome of the Public Consultation on the Commission’s Green Paper “**Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century**“ {SEC(2007) 1373}<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0627:EN:NOT> (20.06.2009).

Council of the European Union: **Presidency Conclusions, Brussels**, 13/14 March 2008, 7652/08.

Dannreuther, Charles: “İstihdam ve Etkin İşgücü Pazarı Politikaları”, İngiltere Büyükelçiliği tarafından düzenlenen **Lizbon Strateji’sinin Yaygınlaştırılmasına Yönelik Kurumlararası İşbirliği ve Eğitim Projesi-İstihdam Semineri** (Ankara, 13 Mart 2007).

- Demir, Fevzi: “4857 Sayılı İş Kanunu’nun Başlıca Yenilikleri ve Uygulamadaki Muhtemel Etkileri”, **MESS Mercek Dergisi**, Temmuz 2003.
- Demircioğlu, Murat: **Yargıtay Kararları Işığında Sorularla 4857 Sayılı İş Kanunu**, İTO Yayını, İstanbul, 2007.
- DPT: Orta Vadeli Program (2010-2012)
- EC: Communication From the Commission to the European Council - **A European Economic Plan-**, 26.11.2008 (COM 2008).
- EC: **Employment in Europa 2007**, Employment and Social Affairs and Equal Opportunities, Belgium, October 2007.
- EC: **Employment in Europa 2008**, Employment and Social Affairs and Equal Opportunities, Belgium, October 2008.
- EC: **Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs Through Flexibility and Security**, Belgium, July 2007.
- Ekonomi, Münir: “İş Hukukunda Esnekleşme Gereği”, **Çalışma Hayatında Gelişmeler: Esneklik Semineri** (Antalya, 27-30 Nisan 1995), ÇMİS Yayını, Ankara, 1995.
- Emanuella Ghignoni, Gabriella Papada and Paola Naddeo: **Flexicurity Analysis of Youngsters in Europe**, [http://www.aiel.it/bachecca/BRESCI-A/papers/ghignoni\\_naddeo\\_papada.pdf](http://www.aiel.it/bachecca/BRESCI-A/papers/ghignoni_naddeo_papada.pdf) (15.6.2009).
- Engin, Murat: “Üçlü İş İlişkileri”, **III. Yılında İş Yasası” Semineri** (Bodrum, 21-25 Eylül 2005), Türkiye Toprak, Seramik, Çimento ve Cam Sanayi İşverenleri Sendikası Yayını, İstanbul, 2005.
- EU: **Social Policy Agenda**, Brussel, 28.06.2000, COM (2000) [http://europa.eu.int/comn/employment\\_social/social\\_policy\\_agenda/com379\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comn/employment_social/social_policy_agenda/com379_en.pdf) (14.05.2008).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: **Flexibility and Security Over the Life Course**, Dublin, 2008.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: **Working Time Flexibility in European Companies**, Dublin, 2007.
- Eyrenci, Öner: “4857 sayılı İş Yasasında İşin Düzenlenmesi ve Ücret Kavramı”, **Yeni İş Yasası: Seminer Notları ve İş Kanunu** (Çeşme, 25-29 Haziran 2003), Türkiye Toprak, Çimento ve Cam Sanayii İşverenleri Sendikası Yayını, İstanbul, 2003.
- Gönenç, Rauf: **Rekabetçi Bir İşgücü Piyasasını Hukuk Düzeni İçinde Sağlamak: Sosyal Politika Gündemi**



- Toplantıları-13**, TİSK İşveren Özel Eki (Mart 2008).
- Gündoğan, Naci: İşgücü Piyasasında Esneklik-Güvence Dengesi: Danimarka Modeli, **Çimento İşveren**, C.21, S.3, Mayıs 2007.
- Hansen, Leif Christian: "The Danish and Dutch Models of Flexicurity", MISEP tarafından düzenlenen **The Role of Social Partners in Flexicurity** konulu toplantıya sunulan tebliğ, Lizbon, 7-8 Kasım 2007, [http://www.eu-employment-observatory.net/resources/meetings/MISEP%20Meeting%20Portugal%20Report-fnal.pdf\(10.04.2008\)](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/meetings/MISEP%20Meeting%20Portugal%20Report-fnal.pdf(10.04.2008)).
- İpek Köstekli, Şeyma: **İstihdam Stratejileri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, İSO Yayın No:2006/8, İstanbul, Temmuz 2006.
- İpek Köstekli, Şeyma: Kriz, **4857 sayılı İş Kanunu ve Esneklik Hükümleri Semineri** (İstanbul, 4 Mayıs 2009), <https://e-hizmet.iso.org.tr/seminer/Sunumlar/ARS0109.zip> (24.07.2009).
- İpek Köstekli, Şeyma: "Esneklik-Güvence Dengesi: AB Deneyimi ve Türkiye", **TİSK Akademi**, 2008/II, C.3, S.6.
- İSO: **Genel Esasları ve İş Güvencesi Düzenlemesi Bakımından 4857 Sayılı Yeni İş Kanunu**, Basılmamış Çalışma, İstanbul, 2004.
- İSO: **Küresel Ekonomik Kriz Döneminde İstihdam Sorunun Hafifletilmesi-ne Yardımcı Olacak Sosyal, Politik ve Hukuksal Model Önerisi**, İSO tarafından Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na sunulan görüş, İstanbul, Mart 2009.
- Klec, Gerald: **Flexicurity and The Reform of The Austrian Severance-Pay System**, European and Economic and Employment Policy Brief, ETUI-REHS No:4, Brussels, 2007.
- Maly, Radek: **Küreselleşme Karşısında İstihdam Stratejileri**, Güneydoğu Avrupa Ülkeleri Alt Bölgesel Konferansı Bakanlar Paneli (İstanbul, 11-12 Eylül 2006).
- Matschke, Ursula: "Social Policy Reform: Good Practices in Northern European Countries" Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü tarafından düzenlenen **"Demographic Changes and Economic Constraints - The Transition of Welfare States in Europe" Semineri** (Como, 14-16 Haziran 2006).
- MESS: **Çalışma Sürelerinde Esneklik (Geleceğe Açılım)**, MESS Yayın No:378, İstanbul, Mart 2002.
- MESS: **MESS Üyelerinde Çalışma Süreleri**, MESS Yayını, İstanbul, Haziran 2008.

- Muntz, Annemarie: **AB Deneyimi Işığında Özel İstihdam Büroları Aracılığıyla Dönemsel Çalışma**, TİSK Sosyal Politika Gündemi Toplantıları-11, TİSK İşveren Dergisi Özel Eki (Ekim 2007).
- OECD: **Employment Outlook 1999**, OECD, Paris, 2000.
- OECD: **Employment Outlook 2004**, OECD, Paris, 2005.
- OECD: **Employment Outlook 2006: Boasting Jobs and Incomes**, Paris, June 2006.
- OECD: **Employment Outlook, 2008**, OECD, Paris.
- OECD: A Detailed Description of Employment Protection Regulation in Force in 2003, Background Material for the 2004 Edition of the Employment Outlook, <http://www.oecd.org/data/oecd/4/30/31933811.pdf> (23.03.2006).
- OECD: **Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators**, Social, Employment and Migration Working Paper No:89, OECD, Paris, 2009.
- Ozaki, Muneto: "Labour Relation and Work Organization in Industrialized Countries", **International Labour Review**, Vol:139, No: 1996/1.
- Pennings Frans, Süral Nürhan (Ed.by): **Türk İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi ve Modernleştirilmesi**, Tilburg/Ankara, Aralık 2005.
- Reinbacher, Peter: "From Pay-As-You-Go to Funded Pensions, a Step Towards the Future", Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü tarafından düzenlenen **"Pension System in Europe-Defusing a Time Bomb: The Economic, Legal and Social Implications and Strategies for Future Reforms" Semineri** (Milano, 5-6 Aralık 2002).
- Süral Nurhan, **4857 sayılı İş Kanunumuzda Esneklik Açılımları**, TİSK İşveren Dergisi Özel Eki (Eylül 2007).
- Süral, Nurhan: "İş Hukukundan İstihdam Hukukuna, Sosyal Korumadan Teşviğe", **TİSK İşveren Dergisi**, C.46, S.8, Mayıs 2008.
- Şahlanan, Fevzi: "Yeni İş Kanununun Genel Hükümleri", **Yeni İş Yasası: Seminer Notları ve İş Kanunu** (Çeşme, 25-29 Haziran 2003), Türkiye Toprak, Çimento ve Cam Sanayii İşverenleri Sendikası Yayını, İstanbul, 2003.
- Tangian, Andranik: "Monitoring Flexicurity Policies in Europe From Three Different Viewpoints", **First Meeting of Flexicurity Research Network**, Copenhagen, June 8-9, 2006.

- Tangian, Andranik: **Defining the Flexicurity Indeks in Application to European Countries**, Discussions Paper No:122, April 2004.
- TİSK: **AB Sosyal Gündemi (2005-2010)**, TİSK İşveren Dergisi Özel Eki (Ekim 2005)
- TİSK: **Avrupa'da Esneklik Uygulamaları**, TİSK Yayın No:204, Ankara, Şubat 2001.
- TİSK: **Çalışma Hayatında Esneklik**, TİSK Yayın No: 190, Ankara, Kasım 1999.
- TİSK: **Genişlemiş Avrupa Birliği'nde Dönemsel Çalışma**, TİSK Yayın No: 278, Ankara, Kasım 2006.
- TİSK: **İş Kanunu Tasarısı ve AB Uygulamaları**, TİSK Yayını, Ankara, 2003.
- TİSK: **Kriz Döneminde Endüstri İlişkileri**, TİSK İşveren Dergisi Özel Eki (Ocak 2009).
- Tuncay, A. Can, "Çalışma Süreleri ve İstihdam Türlerinde Esnekleşme", **Çalışma Hayatında Gelişmeler:Esneklik Semineri** (Antalya, 27-30 Nisan 1995), ÇMİS (Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası) Yayını, Ankara, 1995.
- Tuncay, A. Can: "Çalışma Hayatında Esneklik", **Çalışma Hayatında 21. Yüzyılın Yeni Ufukları Semineri** (Marmaris, 8-12 Ekim 1995), MESS Yayın No:222, Kasım 1995.
- Ulucan, Devrim:"AB Normları Açısından Esneklik", **Çalışma Hayatında 21. Yüzyılın Yeni Ufukları Semineri** (Marmaris, 8-12 Ekim 1995), MESS Yayın No:222, Kasım 1995.
- Ulucan, Devrim: "4857 sayılı Kanuna Göre İş Sözleşmesi Türleri", **Yeni İş Yasası: Seminer Notları ve İş Kanunu** (Çeşme, 25-29 Haziran 2003), Türkiye Toprak, Çimento ve Cam Sanayii İşverenleri Sendikası Yayını, İstanbul, 2003.
- UNICE, CEEP ve ETUC arasında imzalanan kısmi süreli çalışma çerçeve sözleşmesine ilişkin 15 Aralık 1997 tarih ve 97/81/EC sayılı Konsey Direktifi
- WB, Doing Business 2009, <http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/EmployingWorkers/> (24.07.2009)
- WB: [http://www.doingbusiness.org/documents/fullreport/2009/Employing\\_Workers.pdf](http://www.doingbusiness.org/documents/fullreport/2009/Employing_Workers.pdf) (6.7.2009).
- Wilhagen Ton, Tros Frank: "The Concept of 'Flexicurity': A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets", **ETUI Transfer**, Vol:10, No:2, Summer 2004.
- YOİKK, **Kısmi Çalışmanın Önündeki En-**

**geller Raporu**, YOİKK İstihdam Teknik Komitesi, Ankara, 2008.

[http://www.consilium.europa.eu/ue-docs/cms\\_data/docs/pressdata/en/misc/107587.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ue-docs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/107587.pdf) (6.7.2009).

### **DİĞER KAYNAKLAR**

1475 sayılı İş Kanunu

4857 sayılı İş Kanunu

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu

2821 sayılı Sendikalar Kanunu

2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu

4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu

5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 26 Mayıs 2008 tarih ve 26887 sayılı RG

5921 sayılı İş Kanunu, İşsizlik Sigortası Kanunu ve Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

5838 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 28 Şubat 2009 tarih ve 27155 (Mükerrer) sayılı RG

Kısa Çalışma ve Kısa Çalışma Hakkında Yönetmelik (I)31 Mart 2004 tarih ve 25419 sayılı RG; Yönetmelik (II)13 Ocak 2009 tarih ve 27109 sayılı RG

İş Kanuna İlişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliği, 06 Nisan 2004 tarih ve 25425 sayılı RG

Alt İşverenlik Yönetmeliği, 27 Eylül 2008 tarih ve 27010 sayılı RG

İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği, 06 Nisan 2004 tarih ve 25425 sayılı RG

TÜİK, 2007 ve 2008 HİA Yıllık Sonuçları

TÜİK Milli Gelir İstatistikleri

Başbakan Tayyip Erdoğan tarafından 04.06.2009 günü açıklanan Yeni Teşvik ve İstihdam Paketi

