

Güvenceli Esneklik Kavramı ve Türkiye’de Güvenceli Esneklik Kavramının Yorumlanması

Prof.Dr.İnci Kayhan Kuzgun

Hacettepe Üniversitesi,

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,

İktisat Bölümü

1.Giriş

Günümüzde küreselleşmeye bağlı olarak işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi, esnekliğe dayalı yeni kavramların ortaya atılmasına ve benimsenmesine neden olmuştur. Bu kavramlardan birisi de güvenceli esneklik kavramıdır. Güvenceli esneklik kavramı, esneklik ve kurumsal sosyal sorumluluk kavramları gibi küreselleşmenin işgücü piyasası üzerindeki etkileri sonucunda ortaya çıkan bir kavramdır.

Güvenceli esneklik kavramı (flexicurity), esneklik (flexibility) ve güvence (security) kavramlarının bir araya getirilmesiyle oluşturulmuştur. Bu kavram, küreselleşmenin sonucunda ortaya çıkan işgücü piyasasının esnekleştirilmesinin sosyal güvence kavramına dayandırılmasını amaçlayan bir kavramdır. Dolayısıyla güvenceli esneklik kavramının, esneklik kavramından türetildiğini söylemek mümkündür. Güvenceli esneklik kavramı ilk kez, 1999 yılında Hollanda’da kabul edilen “Flexicurity and Security Act”te kullanılmış ve daha sonra diğer ülkeler tarafından da benimsenmiş ve güncel istihdam stratejisinin temel kavramlarından birisi olarak İskandinav ülkelerinde geliştirilmiştir. AB (Avrupa Birliği) istihdam stratejisi içinde de, istihdam sorununun çözümünde çıkış yolu olarak kabul edilmiştir (Euractive, 2009:1). Güvenceli esnekliğe dayalı istihdam stratejisi yaklaşımı, temelde işgücü piyasasında işin ve işgücünün korunmasına dayanmaktadır. Bunun yanında güvenceli esneklik kavramı, Avrupa İstihdam Stratejisinin uygulama sürecinde ömür boyu eğitimin teşvik edilmesi, iş arayanların desteklenmesi ve cinsiyet itibarıyla işgücü arasında eşitliğin sağlanması olarak da algılanmaktadır (EuropeanCommunity, 2010:1).

İşgücü piyasasında güvenceli esneklik kavramının yerleştirilmesi, iş barışı açısından da önem taşımaktadır. Kavram, iş ilişkilerinde iki taraf için de önemli olmakla birlikte; taraflar için farklı anlam taşımaktadır. Güvenceli esneklik işgücü talebi yönü ile işgücü piyasasının, iş organizasyonlarının ve iş ilişkilerinin esnekleştirilmesini; işgücü arzı yönü ile işçiye istihdam güvencesi ve gelir güvencesinin sağlanmasını amaçlayan politika stratejisi olarak tanımlanmaktadır (EuropeanCommunity, 2010:2).

Kavramın iki boyutunun olması, işçi ve işveren açısından farklı açılardan önem taşıdığını ortaya koymaktadır. Bu nedenle de güvenceli esneklik kavramı, işçi ve işveren kesimi tarafından farklı şekilde yorumlanmaktadır. İşletme düzeyinde ele aldığımızda, güvenceli esneklik işverenin üretimin organizasyonunda ve işgücü talebinde esneklik ihtiyacının karşılanmasına karşılık; işçi açısından işçinin güvence ihtiyacının karşılanmasını kapsamaktadır (Eurofound, 2009:5). Bu yaklaşım, tarafların menfaatleri arasında denge sağlanmasının amaçlanması anlamına gelmektedir. İşletme açısından işletmenin rekabet

gücünü arttırılmasında üretimin ve iş ilişkilerinin esnekleştirilmesi öne çıkarken; işçi açısından güvence kavramı önem taşımaktadır. Nitekim, güvenceli esnekliğin, ücret karşılığı istihdam edilenler için bir tür sigorta olduğu ifade edilmektedir (Gündoğan, 2007 :2).

İşgücü piyasasında güvencenin işçiler için önemli olmasına karşılık; esnekliğin işveren için önemli olması güvence ve esneklik kavramlarının birbirini tamamladığını göstermektedir. İşgücü piyasasında esneklik fonksiyonel esneklik, içsel sayısal esneklik, dışsal sayısal esneklik ve ücret esnekliği olarak dört alt başlık altında ele alınırken; güvence kavramı iş güvencesi, istihdam güvencesi, gelir güvencesi ve kombinasyon güvencesi (çalışma ve özel yaşamın dengelenmesi) olarak dört başlık altında ele alınmaktadır (Wilthagen, 2007:3).

AB istihdam stratejilerinde de esneklik ve güvence arasında denge sağlanması temel yaklaşım olarak benimsenmiş bulunmaktadır. AB Komisyonu tarafından güvenceli esneklik, Lizbon Stratejisinin bir parçası olan sağlıklı ve rekabete dayalı işgücü piyasası yaratmada kullanılan bir araç olarak tanımlanmakta ve güvenceli esnekliğin, dört temel unsuruna dikkat çekilmektedir (Eurofound, 2009:5). Bunlar;

- Belirli süreli iş sözleşmelerinin yasal olarak kabul edilmesi,
- Aktif istihdam politikası tedbirlerinin, işgücünün işgücü piyasasındaki hızlı değişimlere ayak uydurmasında ve işçilerin iş değiştirmesinde bir vasıta olarak kabul edilmesi,
- İşçilerin vasıflarının yükseltilmesi ve verimlilik artışının sağlanmasında, yaşam boyu öğrenim öneminin kabul edilmesi,
- Gelişmiş sosyal güvenlik sisteminin varlığıdır.

İşgücü piyasasında güvenceli esneklik kavramının uygulanması da önem taşımaktadır. Bu kapsamda güvenceli esnekliğe dayalı istihdam stratejilerinin uygulanmasında üç boyuta dikkat çekilmektedir (Wilthagen, 2007:3). Güvenceli esneklik kavramının uygulanmasında güvenceli esnekliğin uygulanma ve düzenlenme düzeyi ve güvenceli esnekliğin aktörlerinin belirlenmesi önem taşımaktadır.

- Güvenceli esnekliğin uygulanma düzeyi: Güvenceli esnekliğin ulusal düzeyde, bölgesel düzeyde, yerel düzeyde ve firma düzeyinde uygulanması söz konusudur.
- Güvenceli esnekliğin düzenlenmesi: Güvenceli esneklik kanun, toplu iş sözleşmeleri, sosyal anlaşmalar ve iş akitleriyle düzenlenmektedir.
- Güvenceli esnekliğin aktörleri: Devlet, yerel veya bölgesel hükümet temsilcileri, firma, işçi olarak belirlenmiştir.

Diğer taraftan, güvenceli esnekliğin AB'nin 2005 yılında kabul etmiş olduğu makro-mikro ekonomi politikalarının ve istihdam politikalarının birlikte değerlendirildiği, "Bütünleşmiş İstihdam Rehberleri Paketi" nde ele alındığı ve öneminin vurgulandığına dikkat çekilmektedir (DPT, 2007a :82).

Güvenceli esneklik kavramının benimsenip, uygulanması, işgücü piyasasının esnekleştirilmesine ve esnek istihdam biçimlerinin yaygınlaşmasıyla orantılı olarak önem kazanmaktadır. Belirli süreli iş sözleşmesine dayanılarak ve özellikle geçici işlerde istihdam edilen işçiler için sosyal güvencenin sağlanmasına dönük bir kavramdır. Üretimin esnekleştirilmesi gereği belirli süreli iş sözleşmesine dayanılarak istihdam edilenlerin işten çıkarılmasını engelleyen düzenlemeler esnetilmiş, geçici istihdam

bürolarının kurulmasına izin verilmiş ve atipik iş sözleşmeleri yasal olarak düzenlenerek, işçilerin istihdam güvencelerinin artırılması amaçlanmaktadır. Bugün için genel eğilim iş güvencesinin sağlanmasından, istihdam güvencesinin sağlanmasına doğru kaymaktadır. Sonuç olarak güvenceli esneklik, küreselleşme sonucu dinamik bir yapı kazanan işgücü piyasasında işçiler açısından istihdam ve sosyal güvencenin sağlanması anlamına gelirken; işverenler açısından ise firmanın rekabet gücünün sağlanması ve geliştirilmesi anlamına gelmektedir.

2.Türkiye’de Güvenceli Esneklik Kavramının Yorumlanması

Türkiye’de güvenceli esneklik kavramının, kamu politikası kapsamında işgücü piyasası ile ilgili belgelerde yer aldığı görülmektedir. Bu belgelerin başında kalkınma planları gelmektedir. Türkiye’de güvenceli esneklik kavramının yorumlanmasında kalkınma planlarında kabul edilen ilkeler yol gösterici niteliktedir. Yedinci, Kalkınma Planından itibaren kalkınma planlarında kabul edilen ilkeler, Türkiye’de güvenceli esneklik kavramının arka planını oluşturmaktadır. Güvenceli esneklik kavramının kamu politikası içinde yorumlanması ve uygulamaya aktarılmasının amaçlanması, Türkiye’nin çalışma hayatına ilişkin yasal düzenlemelerin ve uygulamaların AB mevzuatı ile uyumlaştırılması açısından da önem taşımaktadır. Benimsenen güvenceli esneklik yaklaşımıyla esnek işgücü piyasalarının oluşturulması yanında, istihdam ve gelir güvencesinin Avrupa Sosyal Modeli çerçevesinde firmanın rekabet gücünü koruyacak şekilde desteklenmesi gerektiği kabul edilmektedir.

Çalışma Genel Müdürlüğü tarafından 2007 yılında hazırlanan MATRAS Projesinde (Türk Emek Piyasasının Esnekleştirilmesi ve Modernizasyonu) esnek güvence kavramının işgücü piyasalarının, iş organizasyonlarının ve iş ilişkilerinin esnekleştirilmesi yanında gelir ve istihdam güvencesinin sağlanmasını da içerdiği belirtilmektedir (ÇGM,2008:1). Söz konusu projede güvenceli esnekliğin gerçekleştirilmesi gerektiğine dikkat çekilmekte ve güvenceli esneklik kavramının Türk sosyal güvenlik sistemi içindeki yeri üzerinde durulmakta ve önemi vurgulanmaktadır (ÇGM, 2008:2).

İlk olarak Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında dolaylı olarak güvenceli esneklik yaklaşımının ilke olarak benimsendiğini söylemek mümkündür. Söz konusu Kalkınma Planında, güvenceli esneklik yaklaşımı ilke olarak benimsenmiş ve güvenceli esneklik kavramı hem sosyal güvencenin sağlanmasına hem de esnek işgücü piyasasının gerçekleştirilmesine dayandırılmıştır (DPT,1995:54).Güvenceli esneklik konusunda benzer yoruma 1995 Yılı Geçiş Programında da yer verilmiştir (DPT,1995a:53).

Daha sonra, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde güvenceli esneklik yaklaşımının benimsenmesi gerektiğinin açıkça dile getirildiği görülmektedir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmalarında işgücü piyasasında esneklik ile toplu pazarlık süreci arasındaki ilişkiye dikkat çekilmekte; güvenceliği esnekliğin kuralılaşdırma olarak algılanmaması ve esnek düzenlemelerin toplu sözleşme özerkliği çerçevesinde yapılması gerektiği belirtilmektedir (DPT, 2001:11).

Türkiye koşullarında güvenceli esnekliğin sağlanması işçi açısından daha da önem taşımaktadır. Bu kapsamda, Türkiye’de sosyal güvencenin sağlanamaması nedeniyle işçi kesimi tarafından kısmi süreli çalışmanın, belirli iş sözleşmelerinin ve taşeron çalıştırılmasının yaygınlaşmasının kuralılaşlık anlamına geldiği ve işçiyi koruyucu mevzuatın bir an önce çıkarılması gerektiği ifade edilmektedir (DPT, 2001:12). İşgücü arzı açısından işgücü piyasasının esnekleştirilmesinin işçilerin sosyal haklarını sınırlandırdığı ve bunda Türkiye’deki kayıt dışı ekonomi ve kayıt dışı istihdam koşullarının belirleyici olduğu ifade edilmektedir (DPT,2001.39). Bu noktada, Türkiye’de güvenceli esneklik kavramının uygulanmasının ön koşulunun, kayıt

dışı istihdamın kontrol altına alınması olduğu görülmektedir. Kayıt dışı istihdam, güvenceli esneklik kavramının yerleştirilmesinde bir engeldir.

Aynı endişe, Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı ve söz konusu plana dayanılarak hazırlanan İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporunda da izlenmektedir. Söz konusu kalkınma planında, Türkiye’de işgücü piyasasında mevzuattaki esneklik hükümlerinin değerlendirilmesinde ve aksaklıklarının giderilmesinde sosyal güvenlikle ilişkisinin kurulması gerektiği de kabul edilmiştir (DPT, 2007:38). Aynı plan dönemine ait İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporunda ise, esneklik uygulamalarında çalışanların haklarının korunması ve esneklik kavramının güvenceli esneklik olarak ele alınması gerektiği vurgulanmaktadır (DPT,2007a:70). Yine aynı plan dönmeine ait 2012 Yılı Programında ise etkin bir işgücü piyasasının oluşturulmasının ön koşulları arasında, esneklik ve güvence arasında denge sağlanması sayılmaktadır (Kalkınma Bakanlığı,2012:194)

Türkiye’de 2003 yılında kabul edilen 4857 sayılı İş Kanunu içinde bazı esnek istihdam biçimleri düzenlenmiş olmakla birlikte, esnek istihdam biçimlerinin düzenlenmesiyle işçinin haklarının sosyal güvence altına alınması arasında ilişki kurulduğunu söylemek mümkün değildir. Söz konusu İş Kanunu’nun "*Türü ve çalışma Biçimlerini Belirleme Serbestisi*" başlığını taşıyan 9.Maddesinde yer alan "*Taraflar iş sözleşmesini Kanun hükümleriyle getirilen sınırlamalar saklı kalmak koşuluyla, ihtiyaçlarına uygun türde düzenleyebilirler.*" hükmüne yer verilmiştir (Çelik, 2003:76). Söz konusu 9.Madde ile Türkiye’de işçi-işveren arasında bireysel iş ilişkilerinin esnekleştirilmesinin yasal çerçevesi çizilmiştir. Bu genel düzenlemeye İş Kanunu içinde yer verilmesi, işgücü piyasasının esnekleştirilmesi kapsamında işçinin sosyal güvencesinin sağlanmasının önemini ortaya koymaktadır. Türkiye’de kalkınma planlarında güvenceli esneklik kavramının ilke olarak ele alınıp, yorumlanmasını bu açıdan ele almak gerekmektedir. Nitekim, İş Kanununda düzenlenen esnek istihdam biçimlerinin, sosyal güvenlik açısından yasal temele dayandırılması gerektiğine dikkat çekilmektedir (DPT,2007:70).

Ekonomik krizler de, güvenceli esneklik kavramının benimsenip, uygulanmasında diğer bir engeldir. Türkiye’de ekonominin kırılğan bir yapıya sahip olması da, güvenceli esneklik kavramına ekonomik kriz dönemlerinde ayrı bir önem kazandırmaktadır. Özellikle ekonomik krizlerin yaşandığı dönemlerde, ekonomik krizin istihdam etkisi ve sosyal etkisi dikkate alındığında, esneklik ve sosyal güvencenin bir arada sağlanması ayrı bir önem taşıdığına dikkat çekilmektedir(EuropeanCouncil, 2009.2).

3.Sonuç

Küreselleşmeye bağlı olarak üretimin ve işgücü piyasasının esnekleştirilme süreci ile birlikte güvenceli esneklik kavramı da tartışılmaya başlanmıştır. Bunun sonucunda Türkiye’de güvenceli esneklik kavramının kalkınma planlarında istihdam politikası çerçevesinde ele alınıp, yorumlandığı görülmektedir. Güvenceli esneklik kavramının benimsenerek uygulamaya aktarılması, Türkiye’nin AB’ne uyum süreci açısından da önem taşımaktadır. Diğer taraftan, Türkiye’de kayıt dışı istihdamın boyutu ve ekonomik krizlerin sıkça yaşanması güvenceli esneklik kavramının uygulamaya aktarılmasını zorlaştırmaktadır.

Türkiye’de ekonominin ve işgücü piyasasının içinde bulunduğu koşullar, güvenceli esneklik kavramının kısa dönemde uygulamaya aktarılmasını engelleyecek niteliktedir. Mevcut koşullar, güvenceli esnekliğin işgücü piyasasının aktörleri tarafından benimsenerek uygulanmasını engellediği gibi; Türkiye’de güvenceli esnekliğin kanun, toplu iş sözleşmeleri, sosyal anlaşmalar ve iş akitleriyle düzenlenmesini de engellemektedir.

Sonuç olarak Türkiye’de işgücü piyasasının esnekleştirilmesinin güvenceli esneklik kavramına dayandırılmasının, ekonominin ve işgücü piyasasının koşulları elverdiği ölçüde gerçekleşeceğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bununla birlikte, güvenceli esnekliğin işgücü piyasasına ilişkin kamu politikasında ilke olarak benimsenmesi, işgücü piyasasının geleceği açısından olumlu bir gelişme olarak yorumlanmaktadır.

Kaynakça:

ÇELİK, N. (2003), “**İş Hukuku Dersleri**”. 16.Bası. Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. Yayın No: 1405; Hukuk Dizisi: 596. İstanbul, Ekim.

ÇGM, (2008) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Genel Müdürlüğü, **Matras Projesi Sonuç Raporu.”Esnek Güvence Bağlamında Türkiye’de Sosyal Güvence”**.

http://www.cgm.gov.tr/...istihdam...matra_projesi_sonuc_raporu.doc (24.5.2010)

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

DPT, (1995a) T.C.Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **1995 Yılı Geçiş Programı**. Ankara.

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

DPT, (2001a) T.C.Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Hazırlık Çalışmaları**. Ankara.

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

Euractive (2009) Euractive, **Flexicurity:Europe’sEmployment Solution?**

<http://euractive.com/en/socialeurope/flexicurity-europe-employment-solution/article169840>

(28.06.2010)

Eurofound, (2009) **Europeanfoundation, Concept of flexibility**.<http://eurfound.europa.eu/pubdocs/2009/19/1/EFO919EN.pdf> (27.06.2010)

EuropeanCommunity, (2010) **What is Flexicurity?** <http://ec.europa.eu/socialmain.jsp?catID=1168&langId=en> (7.06.2010)

GÜNDOĞAN, N. (2007), “**İşgücü Piyasasında Esneklik Güvence Dengesi**”.*İşveren Dergisi* ,Cilt 21, Sayı 3,Mayıs 2007,s.22-37 <http://www.ceis.org/tr/dergiDocs/Makale225.pdf> (23.10.2010)

Kalkınma Bakanlığı (2012) T.C.Kalkınma Bakanlığı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı(2007-2013) 2012 Yılı Programı**.[http://www.dpt.gov.tr-Yillik Program 2012](http://www.dpt.gov.tr-Yillik_Program_2012) (21.02.2012)