

**TÜRK İŞGÜCÜ PİYASASININ
ESNEKLEŞTİRİLMESİ
VE
MODERNLEŞTİRİLMESİ**

Frans Pennings ve Nurhan Süral (ed)

Bu proje Hollanda Dışışleri Bakanlığı tarafından finanse edilen Matra Katılım Öncesi Projeler Programı çerçevesinde finanse olunmuştur.

Kitaba katkıda bulunanlar

**Frank Hendrickx
Karin Sengers
Toker Dereli
Peter Donders
Peter van der Valk
Ton Wilthagen
Martijn van Velzen
Nurhan Süral
Frans Pennings**

İçindekiler

Önsöz

- Bölüm 1 Giriş
Nurhan Süral ve Frans Pennings
- Bölüm 2 Esnekleştirme ve Formel ve Enformel İşgücü Piyasası
Toker Dereli, Karin Sengers ve Peter Donders
- Bölüm 3 Türkiye'deki İşgücü Piyasası Kurumları
Nurhan Süral, Karin Sengers ve Peter Donders
- Bölüm 4 Türkiye'de Sosyal Diyalog: Yapısı, Uygulama ve Tutumlar
Peter van der Valk ve Nurhan Süral
Çeviri: Nurhan Süral
- Bölüm 5 İş Kanununda Esnek Çalışmaya Dair Hükümler
Frank Hendrickx ve Karin Sengers
Çeviri: Nurhan Süral
- Bölüm 6 Sosyal Güvenlik Esneklik İlişkisi
Frans Pennings, Karin Sengers ve Nurhan Süral
Çeviri: Nurhan Süral
- Bölüm 7 Bir Denge Arayışı: İş Güvencesi Mevzuatında,
Geçici İş ve Kısmi Süreli İşte Esneklik ve Güvence Stratejileri
Martijn van Velzen ve Ton Wilthagen
- Bölüm 8 Sonuçlar
Nurhan Süral ve Frans Pennings
Çeviri: Nurhan Süral

Önsöz

'Türkiye İşgücü Piyasasının Esnekleştirilmesi ve Modernizasyonu' -- Bu başlık bir çok okuyucuyu şaşırtacaktır. Türkiye'de işgücü piyasası zaten esnek değil mi? Bu proje neyle ilgili? Bu karışıklığın izahı aslında çok basittir: Türkiye, gerçekten de çok esnek yapıda büyük bir enformel işgücü piyasasına sahiptir. Arz ve talep karşılaşmasına müdahale edebilecek konumdaki İş Kanunu gerekleri enformel piyasada kolayca gözardı edilebilmektedir. Bizim projemiz, formel işgücü piyasasına ilişkindir; birçok batı ülkesinde görüldüğü üzere esneklik, formel piyasalarda rekabet gücü ve istihdam artışı sağlamada kilit faktör haline gelmiştir.

Esneklik söyleminin bir başka boyutu da *müktesebatın* uygulanmasıdır. Müktesebat, Türkiye'nin işgücünün uyarlanabilirliğini (adaptasyon yetisini) artırmasını; işe yeniden entegrasyon amacını destekleyici sosyal güvenlik düzenlemeleri yapmasını; ve istihdam artışını desteklemesini gerektirmektedir. Topluluğun çok sayıda düzenlemesi, esnek çalışma biçimlerine olanak sağlanmasına ve esneklikten etkilenen işçiler için güvence sağlanmasına yönelik rehberlik sunmaktadır. Sonuç olarak, Türkiye'nin esneklik konusuyla ilgilenmesi için iki nedeni bulunmaktadır: ulusal rekabet gücünü artırmak ve müktesebatı uygulamak.

Bu projenin amacı, müktesebatın uygulanması çabalarında Türkiye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına destek olmak ve işgücü piyasasının esnekleştirilmesini ve modernizasyonunu artırmak için atılabilecek daha ileri adımlar olup olmadığını değerlendirmektir. Bu amaca tam anlamıyla ulaşılabilmesi, çalışanların esnekleşme sonucu daha da kötü bir duruma düşmesini önlemek üzere esnek çalışanların sosyal korunmasıyla birlikte enformel piyasanın da gözönüne alınmasını gerektirmektedir.

Bu nedenle, yeterli bir analiz yapabilmemiz ve uygun öneriler getirebilmemiz için, proje çerçevesinde formel ve enformel işgücü piyasasının, işgücü piyasası kurumlarının rollerinin, sosyal ortakların ve sosyal koruma konusunun derinlemesine bir incelemesini yapmamız gerekmiştir. Analizlerimiz ve önerilerimiz çeşitli raporlar halinde sunulmuştur; bu raporlar o kadar fazla bilgi içeriyordu ki, rapor içeriklerini daha geniş bir kitleye sunumunun çabalarımıza değeceğini düşündük. Bu düşüncenin ürünü de işte şu anda elinizde tuttuğunuz bu kitaptır. Kitabın bölümlerinin temelini oluşturan raporlar, projenin iki yıllık süresi boyunca farklı tarihlerde tamamlanmıştır. Bu raporlar kitap bölümlerine dönüştürülürken, yalnızca ilgili konunun içeriğini önemli ölçüde etkileyen yeni gelişmeler doğrultusunda revize edilmişlerdir. Kitap, en son Ekim 2005 tarihi itibarıyla güncellemeleri içermektedir.

Bu proje, Hollanda Dışişleri Bakanlığı tarafından finanse edilen MATRA Katılım Öncesi Projeler Programı çerçevesinde başlatılmıştır. Bu Program, Avrupa mevzuatının uygulanmasının getirdiği sonuçlara odaklanan, işbirliği çerçevesinde yürütülen iki taraflı projeler yoluyla aday devletlere AB üyelik kriterlerini karşılayabilme konusunda yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Program ayrıca programın tarafı ülkelerdeki ve Hollanda'daki devlet kurumları arasında sürdürülebilir, işlerliği haiz bir ilişki kurmayı da amaçlamaktadır. Bu proje, Hollanda İktisadi İşler Bakanlığının bağlı kurumu Uluslararası İş ve İşbirliği Ajansı (EVD) tarafından izlenmiştir.

Bu projeye katılan on dört uzman, üç ekip halinde çalışmıştır; Tilburg Üniversitesi, BMT danışmanları ve Hollanda Sosyal İşler ve İstihdam Bakanlığı. Hollandalı sosyal ortaklardan iki temsilci de ekibe destek olmuştur: Ankara'da bir çalışmaya katılan Randstad Holding'den Willem Plessen ve FNV Bondgenoten'den Han Westerhof. İstanbul Işık Üniversitesinden Prof. Dr. Toker Dereli de projeye çok değerli katkılarda bulunmuştur.

Gerçekleştirilen bir çok ziyaret ve çalıştayın ev sahipliğini Türkiye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yapmıştır. Genel Müdür Sayın Cengiz Delibaş ve ekibi tam bir işbirliği örneği sergilemiş olup, her zaman öneri ve tavsiyelerimize açık olmuşlardır. Ayrıca, tüm organizasyon işlerini, hatta bundan çok daha fazlasını gerçekleştiren Sayın Şahabettin Akşahin'e ve destekleri için Sayın Nedret Eroğlu'ya çok teşekkür ediyoruz. İŞ-KUR, SSK ve SGK dahil olmak üzere bir çok bağlı kuruluş da projede aktif olarak yer almış ve tüm tartışmalara katılmışlardır.

Türk sosyal ortaklar, esnek çalışmayla ilgili yapılan görüşmelerde ve tartışmalarda hayati rol oynamışlardır. Raporlarımız hakkındaki görüşleri için onlara da ayrıca teşekkür etmemiz gerekir.

İngilizce hazırlanan metinler üzerinde yaptığı düzeltmeler ve netleştirme amaçlı önerileri ve eklemeleriyle bu kitabın hazırlanmasında vazgeçilmez bir katkı sağlayan Edinburg Üniversitesi'nden Audrey MacDougall'e müteşekkirimiz.

Tilburg/Ankara, Aralık 2005

Frans Pennings
Nurhan Süral

f.j.l.pennings@uvt.nl
sural@metu.edu.tr

Bölüm 1

Giriş

Nurhan Süral ve Frans Pennings

1.1 Genel Bakış

Türkiye, şimdiye kadar hayli çalkantılı bir tarih yaşamış genç bir Devlettir. Bu tarih, dar anlamda işgücü piyasası ve iş kanunu gelişmeleri ile bağlantılıdır. Ülke artık Avrupa Birliğine katılmaya hazırlanırken, yeni bir dönüm noktasına ulaşmıştır. Bu, diğer hususların yanında Türkiye'nin işgücünün uyarlanabilirliğini artırmasını, çalışma hayatına yeniden entegrasyon amacı çerçevesinde sosyal politika araçlarını yeniden yönlendirmesini, ve istihdamın artırılmasını desteklemesini gerektiren *müktesebatın* uygulanması anlamına gelmektedir. Katılımın gerektirdiği ayarlamaların dışında, diğer ülkelerle, özellikle de AB üyesi devletlerle rekabette daha iyi donanıma sahip olmak için işgücü piyasasında bir modernleşmeye de ihtiyaç vardır.¹

Bu bölümde, esneklik tartışmasının bağlamına değineceğiz. Bölüm 1.2'de, esnekliğe olan yaklaşımımızı açıklıyoruz; Bölüm 1.3 mevcut Türk İş Kanununun tarihsel geçmişine odaklanırken, Bölüm 1.4 Türkiye'deki işgücü piyasasında yer alan ana aktörlere yönelik bilgi vermektedir. Son olarak, Bölüm 1.5'de bu projenin süreçlerini açıklayacağız.

1.2 Esnekleştirme Sürecinin Anlamı

Esneklik, çok geniş bir kavramdır ve bu konudaki tartışmalara aşina olmayanlar bunun işverenlerin çalıştırdıkları işçileri diledikleri gibi çalıştırabilecekleri birözlük ortamı anlamına geldiği korkusuna kapılabilirler. Kavramın bu şekilde yorumlanması şüphesiz ki verimli değildir ve esneklik hiç bir AB üyesi devlette böyle yorumlanmamaktadır. Esnekleştirme, çalışma kural ve düzenlemelerini inceleyerek bunların aşırı kısıtlayıcı olup olmadığını ve bunları yürürlükten kaldırmanın işgücü arz – talebinin daha iyi bir şekilde ayarlanmasına yol açıp açmayacağını ortaya çıkarmayı içeren bir süreci ifade etmektedir. İşverenler sadece tam zamanlı sürekli işçi çalıştırabiliyorsa, talepte yaşanacak aşırı artış ve düşüşlerle başa çıkmak için gerekli esnekliğe sahip olmayabilirler. Ancak, işverenler ayrıca kalıcı olarak fazla personel alımı riskine girmek konusunda da isteksiz olabilir.

Son on yıl içinde, işgücünün işgücü piyasasının taleplerine uyarlanabilme yetisini artırma çabaları çerçevesinde esnek çalışma biçimleri Avrupa Birliği üyesi devletlerde giderek yaygınlaşmıştır. Bu, istihdamı artırma ve bu yolla rekabetçiliği iyileştirerek yoksulluğu ve sosyal dışlanmayı azaltma güdüsüyle yapılmaktadır. Esnek çalışmaya aynı zamanda “atipik çalışma” da denmektedir; kısa süre önce Avrupa Komisyonunun bir raporunda bu kavramın tanımı şöyle yapılmıştır: ‘Atipik çalışma, çoğu zaman esnek işgücü olarak tabir edilen işgücü tarafından gerçekleştirilen bir çalışma türüdür. Bu, çoğu kadınlardan oluşan (kadınlar esnek işgücünün yüzde seksenden fazlasını oluşturmaktadır) geniş ve giderek büyüyen bir çalışan grubudur. Atipik çalışanlara örnekler kısmi süreli (part-time) çalışanlar (AB’de yirmi bir milyon kişi), belirli süreli iş sözleşmeleri ile çalışanlar (on dört milyon), evde çalışanlar (on milyon), ve 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 ana özelliği, bunların çalışma düzenlemelerinin “tipik çalışanlarınkinden” (belirsiz süreli sürekli iş sözleşmesiyle tam zamanlı

¹ İş Kanunu çok yakın bir tarihte modernleştirildiğinden, bazı Türk okuyucuların “modernleştirme” terimine hassasiyet gösterebileceğinin farkındayız; ancak, modernleştirme tüm modern ekonomilerde süreklilik arz eden bir süreçtir. Ekonomide ve işgücü piyasasında reform asla tamamlanmayacak bir süreçtir.

çalışan hayali kişiye kıyasla)² farklı olmasıdır. Çeşitli resmi belgelerde, Avrupa Komisyonu, uyarlanabilirliğin daha geniş bağlamı çerçevesinde³, esneklik hakkındaki görüşlerini ana hatlarıyla ortaya koymuş, atipik çalışma ya da esnek çalışmanın kullanılmasının istihdam politikalarına katkıda bulunabileceğini belirtmiştir.

Avrupa Komisyonu, işletmelerin ve çalışanların değişimi pozitif bir şekilde yönetebilme kapasitesinin gelecekteki istihdam politikalarının başarısının anahtarı olduğunu savunmaktadır. Bu, işgücü piyasasında esneklik ve güvence arasında bir denge oluşturabilmeye dayanmaktadır. Hükümetler tarafından uygulanan düzenleyici çerçeveye ek olarak, sosyal ortaklar arasında uzlaşmanın bu tür değişimi yönetmede oynayacağı bir kilit rol vardır. Esnekliğin teşviki özellikle de esnek sözleşme modelleri ya da çalışma süreleri düzenlemelerinin mevcut kılınması açısından devam etmelidir. Aynı zamanda, işgücü piyasasının farklı çalışma türleri arasında ayrışımını önlemek ve farklı çalışma biçimleri arasında geçişleri kolaylaştırmak için adımlar atılmalıdır. Komisyon, çalışmanın örgütlenmesini modernleştirmeye ve işletmeler bünyesindeki iç esnekliği iyileştirmeye yönelik insiyatiflerin yaygınlaştırılmasını teşvik etmektedir.⁴

Esneklik konusu sadece her bir üye devlete ait bir mesele değildir. Bu konu Avrupa Birliğinin giderek daha çok dikkatini çekmeye başlamış ve bunun sonucunda bir dizi politika insiyatifi ortaya çıkmıştır. Esnek çalışma biçimlerinin Avrupa düzeyinde düzenlenmesinin iki ana nedeni bulunmaktadır: Esnek çalışanların konumlarının iyileştirilmesi ve esneklik ve atipik çalışmanın Avrupa'daki istihdam politikalarına dahlinin sağlanması.

Buradan çıkan sonuç ise, artan esnekliğin istihdamın artırılması için hayati öneme sahip bir öğe olarak görüldüğüdür. Bu nedenle, Avrupa Birliği daha fazla işgücü piyasası esnekliği yaratmaktan yanadır. Esnekliğin istihdamın büyümesi üzerindeki etkisini ölçmek zor olsa da (zira ekonomideki değişiklikler gibi çeşitli diğer etkiler de katkıda bulunmaktadır) esneklik önemli bir faktördür. Esnek çalışmanın etkisinin çok önemli bir göstergesi, geçici işler için aracı kuruluşların gerçekleştirdiği etkinliklerde görülebilir: bir ekonomi iyileşmeye başladığında, bu aracı kuruluşlara (geçici istihdam büroları) gelen geçici işçi taleplerinde bir artış olmaktadır, zira ekonomik düzelmenin ilk aşamalarında işverenler henüz sürekli işçi almak istemeyecektir. Bu yüzden, ekonomik düzelmenin ilk evrelerini tespit etmek isteyen ekonomistler, ilk bilgiler için geçici istihdam bürolarının ekonomik rakamlarını kullanırlar. Düzelme devam ettikçe, işverenler çoğu zaman geçici işçileri kendi sürekli işçileri olarak işe almaktadır.

Esnekleştirme sürecinin bir kaç boyutu bulunmaktadır. Katı iş kanunlarının mevcut olduğu bir sistemde, işverenler sürekli bu kuralları saf dışı bırakmanın yollarını arayacaktır. Bu yüzden, enformel işgücü piyasası büyüyecek ve/veya kanunlarla belirlenmiş kuralları gözardı eden yeni istihdam modelleri yaratılacaktır. Bu tür gelişmeler haksız rekabete yol açabileceğinden, bu arzu edilmeyen bir yan etkidir. Dahası, enformel piyasadaki çalışanlar ve yeni esnek istihdam modelleriyle çalışanlar (serbest meslek sahipleri ya da çağrı esasına göre çalışanlar gibi) çok az yasal korumaya sahip olma eğilimindedir. Çok katı iş kanunları işgücü piyasalarında böylesine bir bölünme yaratabilirken, esnekleştirme yasal konumlarını iyileştirerek bu enformel işçileri formal piyasaya 'çekebilir'; ancak bu da sürekli çalışanların yasal korunmasında hafif bir indirimle

² *Atypical work in the EU. Working Paper, SOCI 106 EN, 3-2000, s. 29.*

³ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Taking Stock of five years of the European Employment Strategy*, Brüksel, 17 Temmuz 2002, COM(2002) 416 final, s. 15.

⁴ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A strategy for full employment and better jobs for all*, Brüksel, 14.1.2003, COM(2003) 6 final, s. 15.

dengelebilir. Diğer bir deyişle; esnekleştirme, belli sınırlar çerçevesinde ve belli koşullar altında daha fazla eşitliğe yol açabilecek şekilde hakların yeniden dağıtılması anlamına gelebilir.

İş Kanunu esnekliğe izin vermese veya esnekliği düzenlemese dahi esnek çalışanlar her ekonomide mevcut olacaklardır. Sürekli, tam zamanlı çalışanlarla esnek çalışanlar arasındaki güçlü yasal ayırım çoğu zaman, esnek işlerde çalışma olasılığı çok daha yüksek olan kadınlar için bir dezavantaj oluşturmaktadır. AB'nin bu konudaki görüşü şöyledir: İş mevzuatı esnek işleri özellikle kadınlar için cazip olmayan bir hale getiriyorsa, cinsiyete dayalı dolaylı bir ayrımcılık söz konusudur ki objektif bir gerekçe bulunmadığı sürece bu tür bir ayrımcılık yasaktır.

İlke olarak, esneklik belli esnek çalışma biçimlerine ihtiyaç duymaz, ancak mevcut iş kanununun gözden geçirilmesini ve bu yolla kanunun istihdam yaratılmasını engelleyip engellemediğinin tespit edilmesini gerektirir. Ne var ki, esnekleştirme de bazı kısıtlamalara tabi olmak zorundadır. Örneğin, işverenlerin bir çalışana sürekli çalışanlarla ilgili mevzuat hükümlerinden kaçmak için bir dizi belirli süreli iş sözleşmesi (zincirleme iş sözleşmeleri) sunması yasaklanmalıdır.

Esneklik tartışmasının bir başka boyutu da esnek çalışanların sosyal olarak korunması gerektiğidir; örneğin, bu çalışanlar yaşlılığa ve maluliyete bağlı yeterli emeklilik haklarına sahip olmalıdır. AB, belirsiz süreli sürekli ve tam zamanlı çalışanlarla esnek çalışanlar arasında eşit muamele ilkesini benimsemektedir.

Esnekleştirme çalışanlarla işverenlerin istekleri arasında bir denge oluşturulmasını ve bu denge sonucunda olası güvenceli esneklik (flexicurity) çözümlerinin ortaya çıkarılmasını gerektirmektedir. Böyle bir denge oluşturmak, sosyal ortaklar arasında karşılıklı güven gerektirmektedir: bu nedenle, bu projede sosyal diyaloga çok büyük önem verilmiştir.

Bu daha çok teorik olan yaklaşımın yanısıra, belirli süreli iş sözleşmeleri gibi esnek işgücü piyasasının belli başlı yönlerine odaklanan AB düzenlemelerini ele alacağız. Bu düzenlemeleri Bölüm 5'de tartışacağız ve Türk İş Kanunu ile karşılaştıracacağız.

Esnekleştirmenin önemi göz önüne alındığında, esnekleştirmeye ilgili müktesebatın doğru bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını ve daha başka iyileştirmelerin yapılıp yapılamayacağını analiz etmek için Türk İş Kanununu incelemek gereklidir. Bu inceleme izleyen bölümlerde yapılacaktır.

1.3 Esneklik Tartışmasının Tarihçesi

1.3.1 1990'lara Kadar Olan Gelişmelerin Çok Kısa Bir Özeti

1923'te Türkiye Cumhuriyetinin kurulmasından çok kısa bir süre sonra, 1924 Anayasası işçi sendikalarının temelini oluşturan dernek kurma hakkını verdi. Ancak, bu özgürlük çok uzun sürmedi: 1925 tarihli Takrir-i Sükun Kanunu işçi sendikalarının kurulmasını yasakladı. 1938 tarihli Dernekler Kanunu sınıfa dayalı örgütlerin kurulmasını yasakladı ve bu yasak 1947 yılına kadar devam etti. Yeni Cumhuriyet, büyük oranda İsviçre yasal sistemini esas alan 1926 Medeni Kanununu kabul etti. Bu nedenle, iş sözleşmeleri hakkındaki yasal düzenlemenin temeli, Batı geleneğinden gelmektedir, zira İsviçre hukuku da Fransız Napolyon Hukukunu esas almaktadır.

Bariş tekrar sağlandığında, tek partili rejim Medeni Kanunun ve Anayasanın liberal hükümlerine rağmen derneklerin, özellikle de işçi sendikalarının gelişimini teşvik etmemiştir. 1936'da, kapsamı vasıfsız işçilerle ve on ya da ondan fazla işçi çalıştıran işletmelerle sınırlı olan İş

Kanunu kabul edildi. 1952'de, kanunun kapsamı en az 50.000 nüfuslu şehirlerde dört ila dokuz işçi çalıştıran işletmeleri de içine alacak şekilde genişletildi. Bu İş Kanunu 1960'lara kadar yürürlükte kaldı. Geçmişte olduğu gibi, fikren çalışanlarla olan ilişkiler, 1926 Medeni Kanununun bir eki mahiyetinde olan Borçlar Kanunu hükümleriyle düzenleniyordu.

Türkiye 1932 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) üyesi oldu. 1951'de Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkına İlişkin 98 Sayılı ILO Sözleşmesini (1949) onayladı, ancak yine de 1961 yılına kadar işçi sendikalarının toplu pazarlık hakkı ve grev hakkı yoktu. 1950'ler-60'lar sırasında, yönetimdeki siyasi partiler işçilerin siyasi yönelimini etkilemenin bir yolu olarak merkezileştirilmiş işçi sendikacılığı yoluyla işçi sınıfının büyük çaplı örgütlenmesini teşvik etti. Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Türk-İş) Temmuz 1952 tarihinde kuruldu.

27 Mayıs 1960'taki askeri darbe hayati kurumsal değişiklikler getirmiştir. İşçi sendikalarının büyümesine elverişli bir yasal çerçeve sunan 1961 Anayasası, işçi ilişkilerinin tarihinde önemli bir kilometre taşıydı. İhdas edilen hükümler arasında sendikalaşma, toplu pazarlık ve grev hakları vardı. 1961 Anayasası yeni bir İş Kanununa ve Toplu İş Sözleşmeleri, Grev ve Lokavt Kanununa öncülük etti. Modern sendikalaşmanın 1961 Anayasasıyla başladığını söyleyebiliriz.

1967'de DİSK'in (Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu) kurulmasıyla önemli bir gelişme meydana gelmiştir. Konfederasyon başlıca dört işçi sendikası tarafından kurulmuştu: Türk -İş'ten ayrılan Metal İşçileri Sendikası, Lastik İşçileri Sendikası, Basın İşçileri Sendikası ve Kimya Endüstrileri İşçileri Sendikası. Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu MİSK, 1970'te, HAK-İş ise 1977'de kuruldu; Türk-İş ve DİSK 1980'e kadar en büyük iki konfederasyon olarak konumlarını korudular.

1970'lerin sonunda bir terörizm dalgası yaşanmış, bu dalga sendikal hakların kullanılmasına elverişli olmayan bir ortam yaratmıştır. 12 Eylül 1980'de askeri darbe gerçekleşti. Askeri makamlar asayiş ve genel güvenlik sebepleri yüzünden DİSK, MİSK ve bağlı sendikaların faaliyetlerini askıya aldı ve malvarlıklarını dondurdu. Buna ek olarak, toplu pazarlık yapma hakkı ve grev hakkı da dahil olmak üzere başlıca sendikal haklar askıya alınmıştı. MİSK, Mayıs 1984'te tekrar faaliyete geçti ve Askeri Temyiz Mahkemesi Temmuz 1991'de DİSK'i akladı.

Daha sonra, Süresi Dolan Toplu İş Sözleşmelerinin Sosyal Gereklilik Durumlarında Yeniden Yürürlüğe Girmesi Hakkında Kanun Aralık 1982'de çıkmıştır. Bu Kanun, süresi dolan toplu iş sözleşmelerinin yenilenmesi ve yorumdan kaynaklanan ihtilafların halli için bir zorunlu tahkim sistemi getirmiştir. Bu sistemin amacı, özgür toplu pazarlık sisteminin yerine geçmek değildi. Kanun, sendika faaliyetlerinin askıya alınması ve/veya endüstriyel faaliyetin durdurulması ya da yasaklanması olarak tanımlanan sıradışı durumlarda sözleşmelerin yenilenmesi amaçlı bir yöntem olarak tasarlanmıştı. Bu Yüksek Hakem Kuruluna verilen görevler, askeri darbeyi izleyen ilk genel seçimlerin sonucunda Büyük Millet Meclisinin görevlerini yeniden üstlendiği 6 Aralık 1983 tarihinde sona erdi.

Referandum yoluyla 7 Kasım 1982'de kabul edilen yeni Anayasa, 20 Kasım 1982'de Resmi Gazetede yayımlandı. 1961 Anayasasıyla karşılaştırıldığında, 1982 Anayasası hayli ayrıntılı, kısıtlayıcı ve toplu iş ilişkilerine yönelik hükümleri açısından hayli yasaklayıcıydı. 1982 Anayasasının sendikalara ilişkin hükümleri, demokratikleşmenin sağlanması amaçları çerçevesinde diğer bazı hükümlerle birlikte Temmuz 1995 ve Ekim 2001'de değiştirilmiştir.⁵ Sendikaların siyasi faaliyetlerini yasaklayan madde 52 kaldırılmış ve devlet memurlarının sendikalaşma ve toplu pazarlık haklarını netliğe kavuşturmak için madde 53'e bir fıkra eklenmiştir.

⁵ 26 Temmuz 1995 ve 17 Ekim 2001 tarihli Resmi Gazeteler.

1.3.2 Katılım Öncesi Hazırlık

Aralık 1999'da Helsinki'de yapılan Konsey Zirvesinde, Türkiye'nin başvuruda bulunan diğer ülkelere uygulanan aynı kriterler temelinde AB'ye katılım için başvurabileceği belirtilmiş ve ayrıca katılım öncesi stratejisinden yararlanacağına dikkat çekmiştir. Böyle bir stratejinin genel amacı, Türkiye'yi Avrupa Birliği üyeliğine hazırlamak için tutarlı bir program sunmaktır. Katılım için ortaklığın hedefi, aşağıdakileri tek bir yasal çerçeveye oturtmaktır: Komisyonun Türkiye'nin katılıma yönelik kaydettiği ilerlemeler üzerindeki 2000 tarihli raporunda tanımlanan öncelikler; bu önceliklerin uygulanması için mevcut mali kaynaklar; ve bu yardım için geçerli olan koşullar. Konseyin 16/17 Aralık 2004 tarihli Sonuç Bildirgesi uyarınca Türkiye'yle katılım müzakereleri, 3 Ekim 2005 tarihinde başlamıştır.

Türkiye Topluluk *müktesebatını* kademeli olarak benimseyecektir; bu konu, bir kısmına bu kitabın ilerleyen kısımlarında da değinilecek olan aşağıdaki belgelerde ele alınmıştır:

- Avrupa Topluluğu ile Türkiye Arasındaki Ortaklık Anlaşması (1963) ve 1970 Katma Protokolü;
- Türkiye İçin Avrupa Stratejisi Komisyon Bildirimi (4 Mart 1998);
- Komisyonun Düzenli İlerleme Raporları;
- Avrupa Birliği – Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan ilkeler, öncelikler, ara hedefler ve koşullar hakkında 8 Mart 2001 tarihli Konsey Kararı;
- Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı;⁶ Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar.⁷

AB müktesebatının benimsenmesine ve uygulanmasına yönelik çabalar, Türk çalışma yaşamının 1990'lı yıllarına ve 2000'li yılların başlarındaki evrimine damgasını vurmuştur.

Temmuz 2001'de, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı üç taraflı bir komisyon oluşturdu. Bu komisyon, üçü Hükümet tarafından, üçü Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) tarafından ve birer tanesi de üç işçi konfederasyonu tarafından (Türk-İş, Hak-İş ve DİSK) seçilen dokuz üniversite profesöründen oluşuyordu. Bu komisyonun görevi yeni bir İş Kanunu hazırlamaktı. Haziran 2002'de tamamlanan taslak, müktesebat⁸ doğrultusunda esnekliğe doğru bir gidişatı oluşturuyordu. Komisyon, atipik istihdamda uygulanacak Topluluk kurallarını minimalist yorumla aktarma gibi pasif bir rolle yetinmemiş, atipik istihdam için belli bir derecede güvence getirmiş ve belli hükümlerde esnekleşmeye gidilmesine olumlu yaklaşmıştır. İlk başta sosyal ortaklar sonuçta ortaya çıkan metne saygı duyacakları sözünü verdilerse de, uygulamada, tasarının Parlamentoda tartışıldığı süre boyunca tasarıda değişiklik yapılması için yoğun lobi faaliyetleri gerçekleştirmişlerdir. Sonuç olarak, alt işverenlik ve güvencesiz ve belirsiz olarak görülen atipik çalışma modelleri hakkındaki hükümler sendikaların lehine değiştirilmiştir. Aynı zamanda, işverenlerin lehine olarak da artırılmış iş güvencesi sadece otuz ya da daha fazla işçi çalıştıran işyerleriyle sınırlı kılınmış ve iş güvencesi tazminatının miktarı düşürülmüştür. Sonuç

⁶ 24 Mart 2001 tarihli, 24352 sayılı Resmi Gazete.

⁷ 24 Temmuz 2003, 25178 sayılı Resmi Gazete.

⁸ Esneklik ve atipik istihdam biçimleri hakkındaki yeni düzenlemeler şu direktifleri temel almıştır: 2000/34 sayılı Direktif ile değiştirilmiş, 2003/88 sayılı Direktif ile (OJ L 299, 18 Kasım 2003) yürürlükten kaldırılmış Çalışma süresinin düzenlenmesinin belirli yönlerine ilişkin 23 Kasım 1993 tarih ve 93/104/EC sayılı Direktif; 94/33/EC sayılı ve Haziran 1994 tarihli genç çalışanların korunması Direktifi; 98/23/EC sayılı ve 7 Nisan 1998 tarihli Konsey Direktifiyle değişik 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. ETUC-UNICE-CEEP çerçeve sözleşmeleri esneklik ve güvence arasında bir dengenin sağlanmasını hedeflemektedirler.

olarak, ilk teklif edilen esneklik derecesi nihai metinde korunamamıştır. Esnekleştirme konularıyla ilgili olarak ise işverenler hayal kırıklığına uğramışlardır.

Sonuçta Türk İş Kanunu yasalaşmıştır.⁹ İş Kanunu tarafından düzenlenen ana konular şunlardır: bireysel iş sözleşmelerinin akdedilmesi, biçimi, türleri, içeriği ve feshedilmesi; iş ilişkisi içerisinde işveren ile işçinin karşılıklı hak ve görevleri; ve bireysel iş ihtilafları ve bunların çözüme kavuşturulması. Kanun, istihdam artışını teşviği amaçlamıştır. Bu amacı gerçekleştirmek için, esnek çalışma süreleri ve esnek çalışma modelleri bu yeni İş Kanunu sayesinde ilgili Topluluk direktifleri temelinde düzenlenmiştir.

1999 yılında işsizlik sigortasının kabulü ve aynı yıl kadın ve erkekler için emeklilik yaşının yeniden gözden geçirilmesi, 2001'de 4688 tarihli Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Meclisten geçmesi ve 2003'te 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu (İŞ-KUR) Kanununun kabulü, gerçekleşen başlıca yasal gelişmelerden bazılarıdır.

En önemli sorunlardan birisi, işsizliktir. Endüstri ilişkilerindeki pek çok sorunun temelinde işsizlik yatmaktadır. Son zamanlardaki tartışmalarda büyük yer verilen enformel ekonominin büyüklüğü, bir başka önemli sorun olarak ortaya çıkmaktadır, zira enformel sektörde sendikalaşmanın önünde yasal bir engel yoksa da bu sektörde sendikalaşma neredeyse imkansızdır.

1.4 Başlıca Düzenlemeler ve Aktörler

1.4.1 Başlıca Yasal Düzenlemeler

Türkiye'deki başlıca iş mevzuatı, şu an itibarıyla, aşağıdakilerden oluşmaktadır: İş Kanunu; Deniz İş Kanunu; Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanun; Sendikalar Kanunu; Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu; Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu; Sosyal Sigortalar Kanunu; ve İş Mahkemeleri Kanunu. Ayrıca iş ilişkileriyle bağlantılı ama daha genel mahiyette bazı kanunlar da mevcuttur: 2004 tarihli Dernekler Kanunu, 2001 Medeni Kanunu ve 1926 Borçlar Kanunu¹⁰, ve Hukuk Muhakemeleri Usulü Kanunu. Diğer kanunlar ise Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun, Hafta Tatili Hakkında Kanun, Öğle Dinlenmesi Kanunu ve Türkiye İş Kurumu (İŞ-KUR) Kanunu gibi özel nitelikli kanunlardır. İş-Kur mali ve idari özerkliğe sahip bir bağımsız kurum olarak oluşturulduysa da, Kanun bu Kurumu genel olarak Çalışma Bakanlığına bağlamıştır.

Bakanlar Kurulu, mevcut kanunlarla çatışmaması ve Danıştay (yüksek idari mahkeme) tarafından incelenmesi koşuluyla, kanunların nasıl uygulanacağına ilişkin ya da kanunların düzenlediği hususları belirleyen tüzükler çıkartabilir. Tüzükler Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı tarafından imzalanır ve *Resmî Gazetede* yayımlanır. Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, mevcut yasa ve tüzüklerle çakışmamak şartıyla kendi faaliyet alanlarını ilgilendiren yasa ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak için yönetmelikler çıkarabilir.

İş mevzuatı, belli konularda ayrıntılı bir netleştirme sağlanabilmesi için yönetmeliklerin çıkarılmasını gerekli kılabilir. Örneğin, İş Kanunu iş sağlığı ve güvenliği konusunda genel hükümler içermektedir; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı da bu genel hükümleri esas alarak Geçici veya Belirli Süreli İşlerde İş Sağlığı ve Güvenliği Hakkında Yönetmeliği çıkarmıştır.

⁹ 10 Temmuz 2003 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan 22 Mayıs 2003 tarihli, 4857 sayılı Kanun.

¹⁰ Yeni Medeni Kanun (8 Aralık 2001 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan 4721 sayılı kanun) 1926 tarihli kanunun yerine geçmiş ve eski kanunu yürürlükten kaldırmıştır. 1926 tarihli Borçlar Kanunu hala yürürlüktedir ancak yeni bir Borçlar Kanunu için bir tasarı Meclise sunulmuştur.

1.4.2 İşgücü Piyasasındaki Aktörlerin Örgütlenmesi

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının rolü şunlardır: ülkenin yararı için endüstriyel barışı korumak ve uzlaşma usulleri oluşturmak için koordinasyon tedbirleri geliştirmek; iş gücünün üretkenliğini iyileştirmek; ve tam istihdam ve yeterli sosyal güvenlik sağlamaya yönelik tedbirleri uygulamak. Bakanlığın başında Bakan ve Bakan Müsteşarı bulunmaktadır. Bakanlığın merkez teşkilatında, işlevleri çok iyi belirlenmiş çeşitli Genel Müdürlükler bulunmaktadır: Çalışma Genel Müdürlüğü; Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı; Dış İlişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü; ve İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, bütçe sınırlamaları çerçevesinde gerekli gördüğü yerlerde bölge müdürlükleri kurabilir. Her bir bölge müdürlüğü, belli bir ilde ya da bir kaç ilde kendisine verilen görevleri yerine getirmekle sorumludur. Bölge müdürlüklerinin görevleri, iş mevzuatında öngörülen işlevleri ve 3146 sayılı Kanunla doğrudan Bakanlığa verilen işlevleri içerir. Bölge müdürlükleri özerk birimler değildir; bunlar Bakanlığa bağlı, bakanlığın emir ve denetimine tabi ek birimlerdir.

6 Ağustos 2003'te kurulan *Sosyal Güvenlik Kurumu*, mali özerkliğe sahiptir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı bir kuruluştur.¹¹ Sosyal Güvenlik Kurumuna bağlı olan kurumlar şunlardır:

- Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK);
- Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur);
- Türkiye İş Kurumu (İŞ-Kur).

Sosyal Sigortalar Kurumu, sigortalı çalışanlar için sosyal güvenlik mevzuatının uygulanmasından sorumludur.

Çalışma koşullarının denetimi kamu düzenini ve ulusal sağlığı ilgilendirdiğinden, Devlet iş mevzuatının uygun şekilde yürütülmesini sağlamak için işletmelerde denetim ve teftiş yapma hakkına ve yükümlülüğüne sahiptir¹². Türkiye tarafından 5690 sayılı Kanunla onanan *81 no'lu İLO Sözleşmesi*, teftiş işlevinin merkezi bir organ tarafından gerçekleştirilmesini gerektirmektedir. Bu işlev, *diğerlerinin yanında*, Çalışma Bakanlığına verilmiştir. İşyerlerinin asıl teftişi, Çalışma Bakanlığının bölge müdürlüklerine bağlı görevliler olan iş müfettişleri tarafından gerçekleştirilmektedir. İş müfettişleri işyerlerini sadece genel İş Kanunu çerçevesinde değil aynı zamanda Deniz İş Kanunu (madde 49) ve Basın İş Kanunu (madde 24) altındaki hususlara ilişkin olarak da denetleyip teftiş etmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ayrıca tüzük ve yönetmeliklerin uygulamasını denetlemek için iş müfettişleri olarak hareket eden mühendisler, tıp doktorları, kimyagerler vb gibi uzmanlar da istihdam edebilir. Bu uzmanlar, diğer kamu kurumları tarafından istihdam edilen müfettişlerle birlikte, yaptıkları teftişlerin sonuçları ve sorunların çözümü için alınabilecek tedbirler hakkında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına rapor vermek zorundadır.

Türkiye'de, iş ve işçi bulma hizmeti 2003 yılına kadar devlet tekelinde olacak şekilde düzenlenmiştir. Önceki İş ve İşçi Bulma Kurumunun (İİBK) çeşitli işlevlerine rağmen, İİBK'nin bir çok faaliyeti ülke içindeki işsizlere iş bulmak ve Türk işçilerinin yabancı ülkelere akışını düzenlemek üzerine yoğunlaşıyordu. Yapılan özel düzenlemelerle, kamu sektörü İİBK aracılığıyla işçi almak zorunda bırakılmıştı, ve hem kamu sektöründe hem de özel sektörde işverenler belli sayıda engelli ve eski hükümlüyü işe alma yükümlülüğüne sahipti.

¹¹ Madde 1, Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu, Kanun No. 4947, 24 Temmuz 2003 tarihli Resmi Gazete.

¹² Madde 91, İş Kanunu.

1980'lerin başında Türk ekonomisinin genişlemesiyle birlikte, insan kaynaklarının daha verimli kullanımına ve esnek çalışma düzenlemelerine olan artan talebin de etkisiyle, iş ve işçi bulma hizmetlerine bir çeki düzen vermeye ihtiyaç olduğu Türkiye'de kabul görmüştür. Geçici ve yarı zamanlı işler ve alt işverenlik son yıllarda Türkiye'de giderek daha da yaygın bir hal aldıkça, istihdam hizmetlerinin liberalleştirilmesi ve ücret karşılığı hizmet veren işe yerleştirme bürolarının kurulmasına izin verilmesi kabul edilmiştir. Bazı özel danışmanlık şirketleri, özellikle yöneticilerin ve nitelikli çalışanların aranması ve işe yerleştirilmesiyle ilgili olarak mevcut yasal kısıtlamaları zaten çözümlemişlerdi. Faaliyetleri temel olarak kamu sektörüne odaklanmış olan İİBK, özellikle de nihayetinde kamu sektöründe istihdamın daralmasına neden olacak olan özelleştirmeye yönelik eğilimlerle ilgili olarak bugünün piyasalarındaki sorunlarla başa çıkabilmek için gerekli donanımına sahip değildi. İİBK, kendi denetimi ve lisanslama yetkisi altında özel istihdam bürolarının faaliyet göstermesine izin verecek şekilde faaliyetlerini yeniden düzenlemek ve yapılandırmak için çabalara girişmiştir. Bu nedenle, çeşitli işgücü piyasası araçlarının sadece devlet tekelindeki tek bir kurumdan çok daha iyi işlev göreceğine inanılmıştır. Kurumun İş-Kur adıyla yeniden yapılandırılarak ve işlevini iyileştirmek ve İş Kanununun ilgili maddelerini değiştirmek için yeni bir mevzuat ve aynı zamanda özel istihdam bürolarının lisanslama ve denetim gerekleri hakkında yeni bir düzenleme çıkarılması ivedi bir mesele haline gelmiştir. Ancak, usule ilişkin zorluklar nedeniyle, İş-Kur Kanununun yasalaşmasını 2003 yılına kadar beklemek zorunda kalmıştır.

İstihdam hizmetlerine ek olarak, İş-Kur aynı zamanda işsizlik sigortası fonunun idaresinden sorumludur ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Sosyal Güvenlik Kurumuna bağlıdır.

1.5 Projenin Süreçleri

Bu projede, işgücü piyasasına daha fazla esneklik getirilmesi ve işgücü piyasasının modernleştirilmesinde Türk hükümetine yardımcı olmanın yollarını araştırdık. Araştırmamız 2004 ve 2005 yılları süresince, formel işgücü piyasasının esnekleştirilmesini artırmak arzusunda olan Türk Hükümetinin isteği üzerine gerçekleştirilmiştir. MATRA'dan alınan destek de bu projenin gerçekleştirilmesini mümkün kılmıştır.

Raporların her biri, projenin devam ettiği iki yıl boyunca çalıştaylarda sunulmuş ve Hükümet görevlileri, devlet memurları, sosyal ortaklar ve işgücü piyasası temsilcileri ile sosyal güvenlik kurumları temsilcileriyle tartışılmıştır. Bu tartışmalar ve alınan görüşler raporun son haline getirilmesinde kullanılmıştır.

Çok yararlı bir dizi ulusal rapor hazırlayarak yerel bağlamı anlamamıza yardımcı olan ulusal uzmanlardan da geniş ölçüde yararlandık ve onların görüşlerine yoğun biçimde başvurduk.

Proje, Bölüm 5'te ele alınan müktesebatla tutarlılık konusunu değerlendirmek için yeni Türk İş Kanununun esneklikle ilgili maddelerinin analiz edilmesiyle başladı. Analizimizi AB hukukuyla sınırlamayıp, alternatif çözüm yolları sunabilmek için Türk çözümlerini AB üyesi devletlerin ulusal çözümleriyle de karşılaştırdık. Bu da çalışmaya önemli bir karşılaştırmalı boyut kazandırmıştır, zira esnekleştirme sürecinin rolü ve hızı ülkeden ülkeye değişebilmektedir ve Türk hükümetinin esnekleştirmeyle ilgili kararlarında da etkili olabilir.

Kendimizi sadece iş kanununu incelemekle sınırlamayıp, kanunun hitap ettiği işgücü piyasasını da göz önünde bulundurduk. Bu amaçla, Bölüm 2'de belirtildiği gibi formel ve enformel işgücü piyasası arasındaki ilişkiye odaklanarak işgücü piyasasının bir analizini yaptık. Enformel işgücü piyasası tabi

ki esneklik konusuyla son derece ilgilidir, zira enformel piyasada optimum esneklik vardır. Ancak, enformel piyasa sadece Türkiye’de formel işgücü piyasasında çalışan işletmeler için değil aynı zamanda AB üyesi devletlerde bu tür işletmeler için de haksız rekabete yol açtığından, enformel piyasa daralmalı, formel piyasa ise daha esnek hale gelmelidir.

İlgili işgücü piyasası aktörlerinin (işverenler, çalışanlar, hükümet, kamu kurumları) tutumları esnekliğin alanının tanımlanması açısından çok önemlidir. Bu nedenle, Bölüm 3’te kamu kurumlarını inceledik; Bölüm 4’te sosyal ortakları ve esneklik tartışması karşısında takındıkları tavrı ele aldık.

Yeterli sosyal güvenlik olmadan esneklik getirmek, kabul edilemez sonuçlara neden olacaktır ve esneklik kurallarının uygulanmasını engelleyecektir; bu nedenle, esneklik ve sosyal güvenlik arasındaki bağ son derece önemlidir. Bu bağ, Bölüm 6’da analiz ettik.

Bölüm 7 diğer ülkeler tarafından benimsenen güvenceli esnekliği (flexicurity) ve esnekleştirme modellerini ana hatlarıyla ele almaktadır. Bu bölüm, esneklik hakkındaki ve esnekliğin uygulanması hakkındaki tartışmanın daha da gelişecek devam eden konular olduğunu ortaya koymaktadır.

Geçiş dinamikleri ve AB ile entegrasyon süreci ile, Türk işgücü piyasasının potansiyeli tartışmalara konu olmaktadır. Bu çalışma, geçişe bağlı değişimlerin yaşandığı süreci açıklamaya yardımcı olmak üzere formel işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi üzerine olgulara ve yasal düzenlemelere dayalı bir analiz yapmaya çalışmaktadır. Yazarlar buna ek olarak, esneklik konusuyla sürekli etkileşim içinde bulunan işgücü piyasaları, sosyal diyalog gibi çeşitli faktörleri de inceleyerek okuyucunun Türk çalışma yaşamını algılamasını zorlaştırabilecek boşlukları da doldurmaya çalışmışlardır.

İçindekiler

Bölüm 2

Esnekleştirme ve Formel ve Enformel İşgücü Piyasası

Toker Dereli, Karin Sengers ve Peter Donders

Giriş

Bu raporda Türkiye'nin kayıtlı ve kayıt dışı iş piyasası anlatılacak ve analiz edilecektir. Amacımız Türk iş piyasası konusunda zaten var olan raporlara bir yenisini daha eklemek değildir. Avrupa Komisyonu ve Türk iş piyasası kurumu İŞKUR, yakın zamanda Türk iş piyasası üzerine mükemmel raporlar ve çalışmalar hazırladılar. Söz konusu çalışmalar bu raporun taslağının hazırlanmasında çok yararlı oldular. Bu rapor, esneklik açısından günümüzde Türkiye'nin iş piyasasının durumunu analiz etmek ve anlatmak üzere "Ulusal Yasaların ve Müktesebatın Türkiye'de Esnek İş Üzerine Uygulanması (MAT/03/TR/9/2)" ile ilgili MATRA projesi çerçevesi içinde yazılmıştır.

Bahsi geçen çalışmalar ve raporların yanısıra, bu çalışma yazarların Ankara ve İstanbul'daki kurumlarla, sosyal ortaklarla ve sivil toplum kuruluşlarıyla yaptığı görüşmeler üzerine kurulmuştur. Bu görüşmeler sırasında her zaman konukseverlikle karşılandık ve bu raporun taslağını hazırlamak için gereken değerli bilgileri aldık. Bu fırsattan yararlanarak onlara işbirliği gösterdikleri için teşekkür etmek istiyoruz.

Müktesebattan bahsedilmesi MATRA projesinin Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne girme isteği çerçevesinde uygulandığı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla ilk bölümde Avrupa'nın istihdam politikaları anlatılmıştır. Anlaşmanın yasal temelleri, İstihdam kılavuz ilkeleri ve bunların değeri tartışılacaktır. Üye Ülkelerin tümünün istihdam durumlarını Avrupa Komisyonu'na bildirmelerini zorunlu kılan açık uyum prosedürü önemlidir. Birliğe giriş yolundaki ilerleme raporları Türkiye'deki istihdam ve sosyal durumu da analiz etmektedir ve bu Ulusal İstihdam Raporlarının kapısı olarak düşünülebilir. Kılavuz İlkeler Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'deki durumu ölçmek ve değerlendirmek için yaptığı analizin çerçevesi olarak iş görmektedirler. Bu yüzden Komisyon'un vardığı sonuçların bir özeti Türk iş piyasasının tanımı ve analizlerinin başlangıç noktası olarak verilecektir.

Bu raporun 2. Kısmı Türk iş piyasasının durumuna eğilmektedir. Rakamları ve gerçekleri verdikten sonra iş piyasasının esnekliği ile ilgili temel konulara değinmektedir:

- kayıt dışı iş piyasası;
- kadınların durumu;
- sektörel farklılıklar ve taşeronluk;
- esneklik tedbirleri.

Herbir konu için Avrupa Birliği'nin şu anki Kılavuz İlkeleri ışığında Türk iş piyasasının durumu anlatılacak ve analiz edilecektir.

Rapor, sonuçlar ve öneriler ile sonlandırılacaktır.

Türk iş piyasası ve Avrupa müktesebatı

Müktesebat üzerine bir görüş: İstihdam Kılavuz İlkeleri

Anlaşmada da belirtildiği gibi Birliğin amaçlarından biri yüksek istihdam seviyesidir¹³. Bunu başarmak için Anlaşma'nın VIII. başlığı Üye Ülkeleri uyumlu bir istihdam stratejisi izlemeye yönelmektedir. Bu strateji Ekonomik ve Parasal Birliğin kılavuz ilkelerinden ayrı düşünülemez. Madde 126 ve Madde 128 (3) istihdam stratejisinin Anlaşma'nın 99. Maddesinde belirtilen Ekonomik ve Parasal Birliğin genel kılavuz ilkeleri ile uyumlu olmasını zorunlu kılar. Madde 128'e göre Konsey, her yıl Birliğin istihdam durumunu Üye Ülkelerin yıllık raporlarına dayanarak değerlendirir. Bu raporda Üye Ülke kılavuz ilkelerinin ışığında alınan tedbirleri tanımlar. Bu ulusal raporlar ilk olarak AB Daimi İstihdam Komitesi'nde tartışılır. Bu Komite, sosyal ortaklardan öneri ister ve Avrupa Komisyonu ile Konseye tavsiyelerde bulunur. Kılavuz ilkeler ulusal raporların sonuçlarına ve Konsey'deki müzakerelere uyarlanır. Bu çalışmanın sonuçları Avrupa Konseyi'ne bildirilir.

İstihdam kılavuz ilkeleri tam anlamıyla kanun olmasalar da özellikle Ekonomik ve Parasal Birliğin kriterleri ile bağlantılı oldukları için bunların Üye Ülkelerin üzerine uyguladıkları baskı oldukça fazla olabilir. Örneğin, pek çok Üye Ülke istihdam politikalarını kötü yönde etkileyen sosyal yardım planlarını önleyici tedbirler almak zorunda kalmıştır.

Lizbon stratejisine uygun olarak Konsey tarafından 2003'te belirlenen yeni Avrupa İstihdam kılavuz ilkeleri üç temel amaç belirlemiştir:

- Tam istihdam;
- İşte kalite ve verimlilik;
- Güçlendirilmiş toplumsal dayanışma ve topluma dahil etme.

Bu üç temel amaç istihdam politikalarının yönetişiminin iyileştirilmesini de kapsayan on belirli kılavuz ilkeye ayrılmıştır. Ancak alınan birkaç rapordan anlaşıldığı üzere Avrupa iş piyasasında ilerleme olmasına rağmen, bu büyüme Lizbon'da belirlenen %70'lik genel istihdam rakamına ulaşamayacaktır¹⁴.

Avrupa Komisyonu'nun 2004 İstihdam kılavuz ilkeleri için verdiği öneri, ilk kez genişlemiş bir AB'nin istihdam politikalarını içermektedir. Komisyon; 2003'te sunulan istihdam kılavuz ilkelerinin değiştirilmesinin, Üye Ülke politikalarında kılavuz ilkelerin uygulanmasının ve Üye Ülkelerce yapılan reformların yakından izlenmesinin daha fazla vurgulanması gerektiği için işe yaramayacağını belirtmektedir. Bu yüzden Avrupa Komisyonu, istihdam kılavuz ilkeleri için verdiği 2004 önerisinde Hollanda Başbakanı Wim Kok tarafından yönetilen İstihdam Çalışma Grubu'nun belirlediği dört temel eylem alanını teyit etmiştir¹⁵:

- Çalışanların ve işletmelerin uyumunu artırmak;

¹³ Madde 2: "Yüksek bir istihdam seviyesi".

¹⁴ Üye Ülkelerin istihdam politikalarıyla ilgili Komisyon Bildirgesi, com(2004)239 son.

¹⁵ Jobs, jobs, jobs-Creating more employment in Europe, (İş, iş, iş-Avrupa'da daha fazla istihdam yaratmak) Wim Kok tarafından başkanlık edilen İstihdam Çalışma Grubu'nun raporu.

- İş piyasasına daha fazla insanı çekmek ve kayıtlı işi herkes için bir seçenek haline getirmek;
- İnsan sermayesine daha fazla ve daha etkili yatırım yapmak;
- Daha iyi yönetim yoluyla reformların daha iyi uygulanmasını sağlamak.

Bunlarla birlikte Komisyon 2003 kılavuz ilkelerini devam ettirmeyi önermektedir.

22 Haziran 2003 tarihli kararında Konsey, beşi aşağıda belirtilen ve doğrudan iş piyasasının esnekliği ve beyan edilmemiş işler ile bağlantılı on kılavuz ilke¹⁶ belirlemiştir:

- Kılavuz ilke 2: İş yaratma ve girişimcilik. Üye Ülkeler girişimciliği, yeniliği, yatırım kapasitesini ve tüm işletmeler için uygun iş ortamını teşvik ederek daha fazla ve daha iyi işlerin yaratılmasını destekleyeceklerdir.
- Kılavuz ilke 3: İş piyasasında değişimi belirtmek ve uyum sağlayabilirliği desteklemek. Üye Ülkeler esneklik ile güvenliği göz önünde bulundurarak ve bu açıdan sosyal ortakların temel rolünü vurgulayarak işçilerin ve firmaların değişime uyum sağlayabilmelerini kolaylaştıracaktır.
- Kılavuz ilke 6: Üye Ülkeler cinsiyet ayrımcılığını ortadan kaldırarak ve belirli politika eylemlerini bir araya getirerek bütünsel bir yaklaşım yoluyla kadınların iş piyasasına katılımlarını teşvik edecek ve istihdam ve işsizlik oranlarındaki ve ücretlerdeki cinsiyetler arası farklarda 2010'a kadar ciddi bir azalma gerçekleştirecektir.
- Kılavuz ilke 8: İşin çekiciliğini artırmak için teşvikte bulunmak. Üye Ülkeler; işi çekici hale getirip kadın ve erkekleri iş arama, iş bulma ve işte kalma konusunda cesaretlendirme amacını güderek mali teşvikleri reforma tabi tutacaktır.
- Kılavuz ilke 9: Beyan edilmeyen işleri kayıtlı istihdama dönüştürmek. Üye Ülkeler beyan edilmemiş işi ortadan kaldırmak için iş ortamının sadeleştirilmesini, cesaret kırıcı unsurların ortadan kaldırılmasını ve vergi sisteminde uygun teşviklerin sağlanmasını, yasaların uygulanmasının iyileştirilmesini ve yaptırımların uygulanmasını bir araya getiren kapsamlı eylemlerde bulunmalı ve önlemler almalıdır. Sorunun boyutlarını ve ulusal düzeyde gerçekleştirilen ilerlemeyi ölçmek için gerekli çabayı ulusal düzeyde ve AB seviyesinde göstermelidir.

Türkiye ve müktesebat ile kılavuz ilkeler üzerine

Anlaşmada yer alan istihdamı artırma amacı göz önünde bulundurulacak olursa Türkiye'deki istihdam durumunun da Türkiye'nin Birliğe giriş yolunda gösterdiği ilerlemelere dair düzenli raporları hazırlarken Avrupa Komisyonu'nun ilgilendirmesi garip değildir. Bu raporlar daima Ekonomik ve Parasal Birlik ile Sosyal Politika ve İstihdam üzerine bölümler içermektedir. Raporlar ayrıca Türkiye'nin AB'ye girmesi ile ilgili Karar 2003/398/EC'yi de yansıtmaktadır¹⁷. Bu kararın ekinde Türkiye'de istihdamın gelişmesi ile ilgili önemli sonuçlara varılmıştır:

- Kayıt dışı iş piyasasını da içeren kayıt dışı ekonomi ile başa çıkmak için alınması gereken önlemler;
- Sosyal politika ve istihdamı geliştirmek için sosyal diyalogun artırılması ve müktesebatın uygulanması (iş hukuku, eşit muamele, sağlık, güvenlik vs.¹⁸ ile ilgili

¹⁶ Üye Ülkelerin istihdam politikalarına dair kılavuz ilkeler ile ilgili 22 Temmuz 2003 tarihli Konsey kararı OJ L197/13 of 5.8.2003.

¹⁷ Karar 2003/398/EC: Türkiye ile yapılan Katılım Ortaklığı Anlaşmasında yer alan ilkeler, öncelikler, ara amaçlar ve koşullar ile ilgili 19 Mayıs 2003 tarihli Konsey kararı.

¹⁸ Ayrıca bkz. Hendrick ve Sengers'in Esnek İş Mevzuatı ile Topluluk Müktesabatının Türkiye'de esnek iş üzerine uygulanması ile ilgili MATRA projesi MAT/03/TR/9/2 kapsamındaki Flexible work in EU Labour Law raporu, Haziran 2004.

olarak) ve kamu yatırımları için yıllık bir plan da dahil olmak üzere alınması gereken önlemler;

- İstihdam kılavuz ilkesi ile ilgili tartışmalara katılabilmek için ulusal bir istihdam stratejisi taslağının hazırlanması (bkz. paragraf 1.1).

Türkiye'nin AB'ye giriş yolundaki ilerlemesi ile ilgili son ilerleme raporunda Avrupa Komisyonu Türkiye'de istihdam durumu ile ilgili olarak aşağıdaki sonuçları çıkarmıştır¹⁹:

- Avrupa Komisyonu, iş hukuku alanında uygun müktesebat ile uyumlu hale gelmek için daha fazla çaba gösterilmesi gerektiğine inanmaktadır. Türkiye, yükümlülüklerin devredilmesi, çalışanların tayini, çalışan gençler, sağlık ve güvenlik, geçici istihdam, Avrupa İş Konseyleri, çalışanların Avrupa şirketlerine katılımı, bilgilendirme ve danışma ve çalışanlara sözleşmelerinin şartları ya da istihdam ilişkileri konusunda bilgi verme zorunluluğu ile ilgili olarak daha ayrıntılı bir kanun benimsemelidir.
- Dahası, bu raporda Avrupa Komisyonu Türkiye'nin çocuk iş gücü konusundaki reform çabalarını hızlandırması gerektiğini ve Çalışma Bakanlığı'nın, Türkiye İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun ve Çocuk Bürosunun idari kapasitesini artırmak için gerekli adımların atılması gerektiğini söylemiştir.
- İşte sağlık ve güvenlikle ilgili olarak Türkiye, Türk kanunlarını bu alandaki müktesebata uygun hale getirmek için çerçeve kararnameyi ve uygun Türk kanunlarını yürürlüğe koymalıdır.
- Avrupa Komisyonu ayrıca Türkiye'nin şirket seviyesindeki toplu sözleşmelere katılım için bir sendikaların aşması gereken %10'luk eşiği kaldırmak da dahil olmak üzere tam sendikal hakları tayin etmek konusunda ilerleme kaydetmesi gerektiğini de söylemiştir. Şu anda özellikle kamu sektörü çalışanlarının grev yapma ve toplu sözleşme hakkı konusunda kısıtlayıcı koşullar bulunmaktadır. Toplu sözleşmelerin kapsadığı iş gücünün yüzdesi çok azdır (%15'in altında).
- Özel işletmelerin çoğunda sosyal diyalog bulunmamaktadır. Böyle bir diyalogun yokluğu müktesebatın şirket düzeyinde hakkıyla uygulanmasını sınırlamaktadır. Avrupa Komisyonu'na göre 'Özel işletmelerde sosyal diyalog teşvik edilmelidir'.
- Ekonomik ve Sosyal Konsey ulusal düzeyde hala sosyal ortaklarla danışma sürecinin yeterince işlememekte olduğunu söylemektedir. Hükümetin baskın konumu gibi yapısal eksiklikler, Konseyin değerini azaltmaktadır ve tüm sosyal ortaklarla birlikte tekrar gözden geçirilmelidir. Özel sektör, toplumun önde gelen kişileri ile sosyal ortaklar, sosyal diyaloga olan bağlılıklarını göstermeli ve engelleri ortadan kaldırmak için gerekli önlemleri almalıdırlar.
- Komisyon Türkiye'nin Avrupa İstihdam Stratejisi ile uyumlu bir ulusal istihdam projesi geliştirme çabalarını hızlandırması gerektiğine işaret etmektedir. Türkiye başlangıç olarak özellikle genç nüfus ve kadın nüfusu için daha yüksek istihdam oranlarına ulaşmak için çaba göstermelidir. Kayıtlı işsizlik sorununun yanı sıra kayıt dışı ekonominin boyutları da endişe vericidir. Türkiye İŞKUR'un kurucu kanunu²⁰ kabul etmiştir, ancak bu kanun uygun insan kaynağı ve finansal kaynak yaratma gücüne sahip değildir. Aktif iş piyasası girişimlerini genişletme ve ülkedeki yüksek işsizlik oranıyla mücadele etme kapasitesi öncelikle güçlendirilmelidir.
- Her kesimi topluma dahil etmeyi destekleyen bütünsel bir ulusal strateji de meydana getirilmelidir. Bu strateji tamamen Avrupa Birliği'nin amaçları ile uyumlu bir şekilde

¹⁹ 2003 İlerleme Raporu, Kasım 2003

²⁰ TBMM tarafından kabul edilmiştir. (26 Haziran 2003)

geliştirilmelidir. Yoksulluk ve toplumsal dışlanma doğaları gereği çok boyutlu olduğu için farklı devlet organlarını harekete geçiren bütünsel bir yaklaşımın desteklenmesi önemlidir. Toplumsal dışlanma ile ilgili olarak AB’de çoğunlukla kabul edilen göstergelerle uyumlu hale getirilmiş yoksulluk ve toplumsal dışlanma sosyal istatistiklerinin geliştirilmesi de gereklidir. Engellilerin durumunu iyileştirmek için yapılması gereken daha pek çok iş bulunmaktadır.

Sosyal güvence alanında, sosyal güvenlik sistemi ile ilgili sorunların çoğu genel makro ekonomik dengesizlikler, kayıt dışı bir sektörün varlığı ile idari ve yönetsel sorunlar nedeniyle mali dengenin olmamasından kaynaklanmaktadır. AB, Türkiye’yi sosyal güvenlik sisteminin mali dengesini ve farklı sosyal güvenlik kurumları arasındaki uyumu sağlamak için gerekli önlemleri alması konusunda teşvik etmektedir. Sosyal güvenlik kurumlarının idari kapasitesi artırılmalıdır.

Avrupa Komisyonu’nun vardığı yukarıda belirtilen sonuçlar geniş ve geneldir. Aslında birbirleriyle ilintili pek çok konuya değinmektedir. İşlemeyen bir sosyal diyalog, başarısız sağlık ve güvenlik politikaları ile topluma dahil etme vs. hepsi iş piyasası politikalarının etkisidir. Bu konuların bazıları ile projenin daha sonraki bir aşamasında da ilgilenecektir. Biz bu raporda Türk iş piyasasının esnekliğine yoğunlaşacağız.

Türkiye’nin Günümüzdeki Durumu

İstihdam ve İşsizlik: rakamlar ve gerçekler

Geçtiğimiz on yılda Türk ekonomisi Türk halkının yaşam standartlarında dalgalanmalara neden olan pek çok büyük darbe ile karşılaştı. Bu darbeler aşağıda belirtilen gelişmeler ile özetlenebilir:

- Ocak 1991’de Körfez Savaşı’nın başlaması ile Türkiye’nin ve diğer ülkelerin Irak’la ticareti olumsuz etkilenmiştir.
- Lira, hükümet ve kamu ile ilgili sorunlardan dolayı 1994’ün ilk üç ayında Amerikan Doları karşısında %70 değer kaybetmiştir.
- 1999’da iki deprem kuruluşların %5’ini, iş gücünün %6’dan fazlasını ve 1997’de Türk tekstilinin %15’lik kısmını sağlayan Marmara Bölgesi’nin doğusunu yıkıma uğratmıştır.
- 2001 yılı Türkiye’nin 1950’lerden beri yaşadığı en büyük ekonomik krize şahit olmuştur.

Bu belli başlı olaylardan dolayı Türkiye düşük istihdam oranları ve yüksek işsizlik seviyesiyle başa çıkmak durumundadır.

2003’ün dördüncü çeyreğinde, bir önceki yılın aynı çeyreğiyle karşılaştırıldığında 847 bin kişilik bir düşüşle, Türkiye’deki toplam istihdamın 20 milyon 811 bin kişi olduğu hesaplanmıştır. İstihdamdaki gelişmeleri açıklamak konusunda önemli bir gösterge olan istihdam oranı 2002’nin aynı çeyreğinin sonuçları ile karşılaştırıldığında % 44,8’den % 42,3’e (kentsel alanda %38,1’den % 37,7’ye, kırsal alanda % 55,3’ten % 49,3’e) düşmüştür.

Türk iş piyasasındaki daha kesin rakamlara bakıldığında aşağıdaki belirli özellikler görülebilmektedir:

- 2003’ün dördüncü çeyreğinde toplam çalışan nüfusun % 27,2’si (5 milyon 652 bin kişi) kadındı. Bir önceki yılın aynı çeyreğinin sonuçlarına göre kadın istihdamı % 11,3 (721

bin kişi) düşmüştür. Genel olarak bu eğilimin nedeni tarım sektöründe çalışan kadın sayısının azalmasıdır. Bir önceki yılın aynı çeyreği ile karşılaştırıldığında tarım sektöründeki kadınların sayısı 600 bin azalmıştır. Kadınların kentlerdeki toplam istihdamdaki payları % 19,9 iken kırsal alanda bu oran % 35,9'du. Çalışan kadınların % 57,1'i tarım sektöründe çalışıyordu ve bunların % 80,7'si ücret almayan aile fertleriydi.

- Türkiye'de 12 ve 17 yaşları arasında pekçok çocuk çalışmaktadır. 2003'ün dördüncü çeyreğinin istatistiklerine göre 654 bin çalışan çocuk bulunmaktadır. Ancak bir önceki yılın aynı çeyreğine göre çocuk iş gücü % 22,4 (189 bin çocuk) azalmıştır. Çocuk işgücünün % 46,7'si tarım sektöründe ve % 23,6'sı sanayi sektöründe kullanılmaktadır. İstihdam edilen çocukların % 43,4'ü (284 bin) kentsel alanda çalışmaktaydı.
- 2003'ün dördüncü çeyreğindeki sonuçlara göre, kamu sektöründe çalışan kişi sayısının geçen senenin sonucuyla karşılaştırıldığında % 2,8'lik bir düşüş göstererek yaklaşık 3 milyon 245 bin olduğu tahmin edilmektedir. Kamu sektöründe çalışan kişilerin %73,1'i şehirlerde yaşamaktadırlar. Kamu sektöründe istihdam edilmiş kişilerin toplam istihdamdaki payı 2003'ün dördüncü çeyreğinde %15,6 idi ve bu pay bir önceki yılın aynı çeyreğinde %15,4 olarak tahmin edilmişti.²¹
- 2000 yılına gelindiğinde iş gücünün % 34'ten biraz fazlası hala tarım sektöründeydi. Hizmet sektörü % 40'tan fazla payıyla yeni lider olarak ortaya çıkmıştı. Sanayinin payı %18, inşaatın % 6'ydı. Çarpıcı olansa inşaat dışında tüm sektörlerde istihdamın artmasıdır.

İstihdam oranları düştükçe işsizlik artar. Türkiye'deki işsizlik de artmaya devam etmiştir. 2003'ün ikinci yarısına gelindiğinde bir önceki yılın % 9,3'lük oranıyla karşılaştırıldığında %10,0'a ulaşmıştır. İşsizlik oranları kentte % 13,2 ile tarım alanlarında % 6,3 arasında değişmektedir ve gençlerin istihdamı %20'den fazla artmıştır. Gençler arasında işsizlik oranı kentlerde daha fazladır. 2003'ün dördüncü çeyreğinde kentte eğitimli gençlerin toplam işsizlik oranı % 26,3'tü ve bunda erkeklerin oranı % 23,8, kadınların oranı ise % 29,8'di. Kırsal alanda toplam işsizlik oranı % 22,8'i göstermektedir ve bunların % 22,5'i erkek ve % 23,5'i kadındır²².

Bu rakamları değerlendirirken Türkiye'nin büyük bir kayıt dışı iş piyasasına sahip olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Son yıllardaki ekonomik büyümeye rağmen işsizlik oranının düşmemesi garip bir olay olarak görülebilir. Çalışma saatlerinin uzatılması ve kayıt dışı piyasanın iş gücünü içine alma özelliği bunun için bir açıklama olabilir. Sonuç olarak gerçek işsizlik rakamları resmi rakamlardan daha fazla, büyük olasılıkla % 20 civarında olmalıdır. %10'luk resmi rakam büyük kayıt dışı piyasayı açıklayamamaktadır.

Türk İş Piyasasının Esnekliği ile İlgili Belli Sorunlar

Bu paragrafta iş piyasasının esnekliği açısından Türk iş piyasasıyla ilgili belli sorunları tanımlayacağız. İlk olarak kayıt dışı iş piyasası ve ardından da kadınların konumu incelenecektir. Üçüncü ve dördüncü alt-paragraflarda ise sektörel farklılıklar ve esneklik tedbirlerinin kullanımı tartışılacaktır.

²¹ İstihdam oranları Ankara'daki Hollanda Elçiliği'nin verilerine dayanmaktadır.

²² Background study on Labour Market and Employment in Turkey, İnsan Tunalı. 27 Haziran 2003.

Kayıt Dışı İş Piyasası

Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne girişi ile ilgili ilerleme raporlarında üzerinde durulduğu ve Türk İş Piyasası ile ilgili rakamlarda görüldüğü gibi, kayıt dışı bir iş piyasasının varlığı göz önünde bulundurulması gereken bir sorundur. Bu AB'ye girişi engelleyecektir çünkü şu anki durumda var olan kayıt dışı ekonominin büyüklüğü Türkiye'nin iç piyasaya katılımını engelleyecektir. İstanbul Üniversitesi'nin araştırması kayıt dışı ekonominin boyutlarının geçen yılın Türkiye Gayri Safi Yurtiçi Hasılasının yaklaşık % 52-53'ü kadar olduğunu tahmin etmektedir. Ancak bunun boyutlarını kesin olarak belirlemek imkansız görünmektedir. Var olan rakamlar çoğunlukla kişilerin istihdam ve sosyal güvenlik kapsamı durumundan yola çıkılarak elde edilmiştir. Güvenilir rakamlar bulmak ayrıca kayıt dışı ya da beyan edilmeyen işlerin tanımına da bağlıdır. Bu raporun amaçları için kendimizi kayıt dışı iş piyasasını anlatmak için hangi tanımları kullanmamız gerektiği ile ilgili tartışmalarda kaybetmek istemiyoruz. Başlangıç noktamız Türkiye'nin AB'ye girişi bu yüzden biz de Avrupa Komisyonu'nun tanımlarını kullandık. Ayrıca analizlerimiz için İstihdam Kılavuz İlkelerini ve İlerleme Raporlarını kullandık²³.

Tarihsel açıdan bakılacak olursa, kayıt dışı piyasa 1980ler sonrasında yapılan siyasi uzlaşmalar sonucunda patlama yaşamıştır. Bu yıllarda Türk hükümeti Türk ihracatını artırmaya karar vermiştir. Taşeronluğun kullanılması sonucunda kayıt dışı piyasa üretim masraflarını önemli ölçüde azaltmanın bir yolu olarak büyümüştür. Bu gelişmeler ihracat piyasasında Türkiye'nin rekabetçiliğini artırmıştır. Ayrıca vasıflı ve vasıfsız işçilerinin ücret durumları da kayıt dışı piyasayı teşvik edenlerdendir. 1971'den itibaren vasıflı ve vasıfsız işçilerin ücretleri arasındaki fark azalmıştır ve bu da gücünün pahalılaşmasına neden olmuştur. Kayıt dışı piyasada taşeronluk yoluyla vasıfsız işçilerin ücret maliyetleri düşmüştür. Bugünlerde kayıt dışı piyasada gittikçe daha fazla vasıflı işçinin taşeronla çalışma eğiliminde olduğu da görülmektedir²⁴.

Kayıt dışı piyasanın büyümesinin diğer bir nedeni de kırsal alandan kente göçtür. Bir açıdan kayıt dışı iş piyasası esneklik yaratmanın bir yolu olarak görülebilir. İnsanlar şu ya da bu şekilde iş sağlamak ve kentsel alandaki fazla iş gücünü emmektedir. Kimileri genişleyen kayıt dışı sektörü, azami çıkar sağlamaya çalışan insanoğlunun doğal güdülerinden biri olarak görebilir: Gelirlerini devletle patlamaktan kaçınarak yaşam standartını yükseltmek. Ancak, kayıt dışı piyasada yer almak; gelecekte iş gücünün sömürülmesini, sosyal güvenlik sisteminin çökmesini, bütçe açıklarının artmasını ve adil olmayan bir rekabeti beraberinde getirecektir. Kayıt dışı ekonominin bu derecede büyümesinin, genel olarak Türk ekonomisini olumsuz etkileyeceği açıktır. Bu yüzden de kayıt dışı işgücünün kayıtlı işgücüne dönüştürülmesi elzemdir.

Bunu yapmanın bir yolu İstihdam Kılavuzunun 2. ilkesine uygun olarak girişimciliği canlandırmaktır. Girişimcilik, çoğunlukla, küçük ve orta büyüklükteki işletmelerden (KOBİ) başlamaktadır ve Türkiye'de de durum böyledir. Sorun şudur ki Türkiye'de KOBİ'lerin önemli bir kısmının kayıt dışı ekonominin bir parçası olması ve kayıtlı ekonomi ile birlikte çalışması ise sorun yaratmaktadır. Türkiye'de kayıtlı ve kayıt dışı sektörler ayrılmaz şekilde birbirleriyle içicedirler. Türk Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu (TESK) KOBİ'lerin kayıtlı ekonominin bir parçası olmalarını engelleyen bir takım

²³ Avrupa Komisyonu'nun beyan edilmeyen işlerle ilgili 7 Nisan 1998 tarihli bildirgesi. Beyan edilmeyen işleri kayıtlı istihdam haline getirmek ile ilgili Konsey kararı OJ C 260/1 2003.

²⁴ İstanbul Üniversitesi'nden Prof. Dr. Gülten Katal'ın gözlemleri.

sorunlarla karşılaştıklarını söylemektedir. TESK'e göre bu sorunların en önemlilerinden biri vergi ödemeleri ve sosyal güvenlik katkılarının getirdiği ağır mali yüküdür. Vergilerin ve sosyal katkıların çok yüksek olduğu düşünülmektedir. Türkiye'de vergi oranları % 25'ten başlayıp % 55'e kadar ulaşmaktadır. Bu oranlar, kayıt dışı sektörü girişimciler için daha çekici hale getirmektedir. Karmaşık vergi yasasında sürekli değişikliklerle birlikte vergi yasası, hesaplamada ve vergi kontrollerinde verimsizlik, vergi affı paketleri ve yetersiz cezai yaptırımlar sonucunda girişimcilerin vergi ödemekten kaçınmayı cazip buldukları açıktır. Aynı sosyal katkılar için de geçerlidir.

Ayrıca (mesleki) eğitimle ilgili desteğin olmaması da kayıtlı piyasanın eşliğini yükseltmektedir. İşçilerin kayıtlı iş piyasasında çalışmalarına neden olan düşük eğitim seviyeleri; onları kolayca ulaşılabilen, evde yapılan üretim, işportacılık, simitçilik gibi sermaye gerektirmeyen etkinliklerin yoğunlukta olduğu kayıt dışı sektöre itmektir. Devlet İstatistik Enstitüsü'nün bir anketi kayıt dışı piyasadaki işçilerin % 13'ünün okur yazar olmadığını ve bunların da %72,6'sının kadın olduğunu göstermektedir. Kayıt dışı piyasadaki işçilerin % 60,8'i bir miktar temel eğitim almıştır. Bunun altında yatan temel neden, belki de, düşük katma değerli istihdamın üstün durumda olmasıdır. Bir kişi tarafından yaratılan katma değerden vergi ve sosyal sigorta primleri çıkarıldığında kalan miktar mümkün olan en düşük değerde de olsa o işçinin geçimini sağlamalıdır. Bu yüzden de bu sorunla başa çıkabilmek için daha üretken ve vasıflı istihdama ihtiyaç vardır. Katma değer, ortalama eğitim süresinin 6-7 yıl olduğu bir ortamda düşüktür. Bu kadar düşük bir eğitim seviyesine sahip bir iş gücünü kayıtlı istihdama kaydırmak elbette ki çok zordur. İstihdam Kılavuz İlkesi numara 3 Üye Ülkelerin özellikle düşük vasıflı işçilere eğitim olanağı sağlamak zorunda olduğunu belirtmesi açısından Türkiye'nin şu anki eğitim durumuyla doğrudan bağlantılıdır.

TESK'e göre hükümet büyük kuruluşları desteklemeye fazlasıyla odaklanmıştır. KOBİler için alınan vergi teşvikleri (10 ya da daha fazla çalışana sahip olan şirketler için) ve bir ya da 2 kişi daha işe alınırken sosyal sigorta primlerinin ödenmesi gibi önlemlerin uygulanması zordur ve aslında pratikte işe yaramamaktadırlar. Ayrıca Türk yasalarında KOBİler için 32 farklı tanımın kullanılmakta olması da bu durumu kolaylaştırmamaktadır. Bu açıdan bakıldığında AB içinde ve Avrupa Komisyonu tarafından kullanılan daha genel KOBİ tanımlarının kullanılması yararlı olabilir²⁵.

Kayıt dışı piyasayı azaltmada yardımcı olabilecek bir diğer unsur ise İş Müfettişliği Genel Müdürlüğü'nün yasaları uygulama kapasitesinin artırılmasıdır. An itibarıyla bu Genel Müdürlükte yetersiz sayıda eleman vardır ve donanım eksiktir. Sendikalar bu açıdan yardımcı olabilirler ve bazı örneklerde sendikalar İş Müfettişliği Genel Müdürlüğü ile işbirliği yapmak üzere girişimlerde bulunmuşlardır. Kayıtlı olmayan iş yerleri ilgili sendikalarca İş Müfettişliği Genel Müdürlüğü'ne bildirilmiştir. Ancak Türkiye'nin tüm çalışan nüfusu için 87 müfettiş yeterli değildir. Ne yazık ki çeşitli kesimlerle yaptığımız tartışmalar sonucu bu durumda bir ilerleme olmadığı görülmektedir. Müfettişlerin sayısı artırılmalı ve habersiz denetimler sıklaştırılmalıdır. Türk hukuku sağlık ve güvenlik konusunda bir yasal önlem çerçevesine sahiptir. Bu önlemlerin amacı emeği korumak olsa da işverenler tarafından sosyal maliyetler olarak görülmektedirler. Sorun, yasalara uyan işverenlerin kayıt dışı piyasada yer alan işverenlerle rekabette haksızlığa uğramalarıdır. Bu durum özellikle hizmet ve inşaat gibi hassas sektörlerde böyledir. (bkz. paragraf 2.2.3).

²⁵ KOBİ'lerle ilgili Avrupa Beyannamesi yardımcı olabilir. Ayrıca bkz:

//www.oecd.org/dataoecd/5/11/31932173 .pdf

Kılavuz İlkesi 9 bildirilmeyen işlerin ortadan kaldırılması için kapsamlı eylemlerin geliştirilmesini ve uygulanmasını öngörmektedir. Bu açıdan Türk hükümetinin daha fazla çaba göstermesi gerekmektedir.

Kadınların durumu

Türk iş piyasasında kadınların durumu kayıt dışı piyasa ile doğrudan ilgilidir. Güvenilir rakamlar olmamasına rağmen kayıt dışı piyasada pek çok kadının çalıştığı sanılmaktadır. Kadınların çoğu hizmet ve tekstil sektörlerinde çalışmaktadır. Tekstil sektöründe işlerin çoğu evde, sonuçta da kadınlar tarafından yapılmaktadır. Hizmet sektöründe, özellikle otel ve yemek işlerinde, iş ya yarı zamanlıdır ya da işçiler çağrı üzerine çalışmaktadır. Bu gibi işlerin kayıtlı mı yoksa kayıt dışı mı olduğunu söylemek zordur, ikisi de olabilir. IŞKUR²⁶'a göre çağrı üzerine çalışma ya da yarı-zamanlı anlaşmaların çoğu Türk yasalarıyla uyumlu değildir.

Göçle ilgili rakamlardan da anlaşılabilceği gibi şehre göçten en çok kadınlar kötü yönde etkilenmektedirler. Kadınların çoğu şu sıralar şehre göç yüzünden düşüşe geçen tarım sektöründe çalışmaktaydı. Kadınların durumunu iyileştirmek için AB'nin yanı sıra BM gibi örgütler ve ABD'li hayırsever kuruluşlar tarafından pek çok proje başlatılmıştır. Projeler Türk STK'ları tarafından yürütülmektedir. Kadın girişimciliğini artırma amaçlı projeler ilgi çekicidir. TESK metal, şöförlük ve ayakkabıcılık sektörlerinde kadın işletmelerini canlandırmak için beş bölgede bir program yürüttü. Programa ayrıca pazarlama, yasal prosedürler, maliye ve benzeri unsurlar üzerine eğitim ve öğretim de dahildi. Uygulamadan anlaşıldığı üzere kadın girişimciliğinin canlandırılması muhafazakar kırsal alanlardan çok batıda ve kentsel alanlarda mümkün olabilmektedir. Türkiye'de erken çocuk bakımı, hükümet çocuk bakımına destek vermediği için çok yaygın değildir ve çok pahalıdır. Çalışanlar bu masrafları kendileri karşılamak zorundadırlar ve pek çok aile bunu yapamamaktadır. Kadın Emeğini Değerlendirme Vakfı (KEDV) gibi bazı STK'lar bir erken çocuk bakımı eğitim programı yürüterek bu boşluğu doldurmaya çalışmaktadır. Bu programlar, yoksul kadınlara da açık olan gündüz bakım merkezleri kurarak kadınların toplumdaki dışlanmasıyla mücadele etmektedir. Çocuk bakımı, kadınların iş piyasasında etkin hale gelmesine olanak sağlamaktadır. KEDV'nin ayrıca kadınların kendilerine olan güvenini artıran eğitimler vererek ve küçük bir şirket kurmak üzere mikro krediler sağlayarak kadın girişimciliğini canlandırmayı amaçlayan programları bulunmaktadır.

Bahsedilen girişimler çok değerli olsa da, Türk hükümetinin henüz İstihdam Kılavuz İlkesi 6 "Cinsiyet eşitliğini", yerine getiren bütünsel bir yaklaşımı bulunmamaktadır. Türkiye için kadınların iş piyasasındaki durumları Türk iş piyasasının işleyişinin kadınları nasıl toplumdaki dışladığını göstermektedir. Bu yüzden aşağıdakileri de kapsayan kılavuz ilke 6 ile uyumlu bütünsel bir yaklaşım geliştirilmelidir:

- Kadınlar kayıt dışı piyasadan önemli ölçüde zarar gördükleri için Kılavuz İlke 9'u uygulayarak kayıt dışı piyasa ile savaşıma;
- Çocuk bakımına dair etkin bir politika sağlama;
- Kadınların aktif katılımını ve girişimciliğini canlandıracak destek programları.

²⁶ Işkur, Türkiye İş Kurumu'dur. Biz Ankara'daki merkez ve İstanbul'daki bir şube ile görüşme yaptık.

Sektörel farklılıklar ve taşeronluk

İŞKUR tarafından iş piyasası ve istihdam üzerine yapılan çalışmaya göre tarım ve inşaat sektörü dışındaki tüm sektörlerde istihdam büyümüştür. Tarım açısından bu durum şehre göç eğilimleri ile açıklanabilir. Daha garip olan ise, son yıllardaki ekonomik gelişmeye rağmen, inşaat sektörünün % 5-6 civarında sabit kalmasıdır. Üye Ülkelerin tümünde inşaat sektörü ekonomide % 5-6'dan daha fazla istihdam payına sahiptir. Tüm AB için bu pay, Portekiz'de %11,8'den İsveç'te % 5,6'ya kadar farklılık göstererek, % 7,8'dir. Üye Ülkelerin çoğunda ekonomik büyüme olmamasına rağmen bunların payı % 7,5 ile %10 arasındadır²⁷. İŞKUR'un raporunda işlerin nerede, hangi sektörde, kimler için, kimler tarafından yaratıldığı ve yok edildiğinin daha iyi anlaşılması gerektiği sonucuna varılmıştır²⁸. Türkiye rakamlarının AB'ninkilerle karşılaştırılması Türk inşaat sektörünün istihdam payının çok az olduğunu göstermektedir.

En büyük sanayi sektörü olmasa da inşaat sektörü doğrudan bu alanda çalışan 11 milyon işçisiyle Avrupa'da önemli bir sektördür. Diğer sanayi kollarıyla karşılaştırıldığında inşaat açık arayla en emek yoğun endüstridir. Kazanımın çoğu, işçilerin emeği sayesinde elde edilmektedir²⁹. Bu da, inşaat endüstrisinin bir ekonomideki istihdama büyük katkıda bulunduğu anlamına gelir. Bu durum Türkiye için de geçerli olabilir, ancak sunulan rakamlar inşaat sektöründeki istihdamın çoğunlukla kayıt dışı ekonomide gerçekleştiği şüphesini uyandırmaktadır. Dolayısıyla inşaat faaliyetlerinin kayıtsız olmasını engelleyici önlemler almak, kayıtlı ekonomideki istihdamın artmasını doğrudan etkileyecektir. Sektör için kamu harcamalarının önemi büyük olduğundan, hükümetlerin sahteciliği, kayıt dışı çalışmayı ve yaygın denetimsiz taşeronluğu engelleyecek mekanizmaları vardır.

Son dönemde Türk hükümeti, inşaat işleri ile ilgili sosyal katkılar ve vergiler için yasal yükümlülük rejimini uygulamaya sokmuştur. Şeffaf kamu ihale usüllerinin uygulanmaya başlanması da inşaat sektöründeki kayıt dışı piyasanın etkisini azaltacaktır. Henüz kısa bir süredir uygulanmakta olduklarından bu önlemlerin etkileri şu an ölçülememektedir.

İŞKUR'un raporuna göre Türkiye'de hizmet sektörünün büyümesi AB'dekiyle benzer bir yol izlemekte gibi görünmektedir³⁰. Ancak sektördeki büyümeye dair ayrıntılar bulunmamaktadır. İŞKUR'A göre genellikle otellerde ve yemek işlerinde yoğunlaşmaktadır. Yeni Üye Ülkelerle yapılan karşılaştırma bu açıdan ilginçtir. Bu ülkelerde hizmet sektörü daha çok emlak, kiralama ve ticaret etkinliklerinde büyümektedir. İstihdamdaki artışlar çoğu zaman % 35'in üzerindedir ve bu AB üyesi 15 ülkenin ortalamasından oldukça yüksektir. Yeni Üye Ülkelerde istihdam, otel ve yemek alanlarında azalırken, sağlık ve sosyal hizmetler konularında ise artmaktadır³¹. Bu gelişmeler gözönünde bulundurularak hizmetler konusunda Türkiye'nin de AB ile aynı yolu izlediği sonucu dikkatle ele alınmalıdır.

Türkiye'de özellikle inşaat ve hizmet sektörlerini ilgilendiren sektörel bir politikanın geliştirilmesi kayıtlı ekonominin büyümesine katkıda bulunabilir. İnşaat sektörü

²⁷ Eurostat spring results 2004, Panorama of the European Labour Markets Ch. 1 part 5 Sectoral Employment Structures in the EU25 in 2003. Avrupa Komisyonu 2004.

²⁸ Background study on Labour Market and Employment in Turkey (Türkiye'deki İş Piyasası ve İstihdam ile ilgili arkaplan çalışması), İnsan Tunali, s. 93, 27 Haziran 2003.

²⁹ L. Clarke, J. Cremers ve J. Janssen (2003) EU Enlargement, CLR Studies, the Hague.

³⁰ Background study on Labour Market and Employment in Turkey, İnsan Tunali, s. 93, 27 Haziran 2003.

³¹ Eurostat spring results 2004, Panorama of the European Labour Markets Ch. 1 part 5 Sectoral Employment Structures in the EU25 in 2003. Avrupa Komisyonu 2004.

konusunda, bu sektörü kayıt dışı ekonomiden uzak tutmak için daha fazla denetim ve yasal önlem gerekmektedir. Hizmet sektöründe, iş olanaklarının yaratılması olumlu bir gelişmedir. Ancak bu işlerin kalitesine ve yapıldıkları şartlara da özen gösterilmelidir. Yukarıdaki paragrafta kadınların durumu ile ilgili örnekte de görüldüğü gibi kılavuz ilke 9 ile uyumlu önlemlerin alınması gerekmektedir.

Esneklik Tedbirleri

Burada iki konuyu tartışmak istiyoruz: İlk olarak geçici iş bulma kurumlarının yasaklanması ve ikinci olarak da esnek iş sözleşmeleri. Sendikalar benzeri tarafların karşı çıkmalarına rağmen geçen yıl İş Kanununa daha fazla esneklik kazandırılmıştır. Türk iş piyasasında esnekliğin artması ile ilgili sonuçlara varmak için vakit henüz çok erkendir. Ancak, Adecco ve Manpower gibi iş bulma kurumları; yeni İş Kanunu'nu, daha açık olmak gerekirse personelin kiralınması ile ilgili 7. maddesini Türk piyasasında daha etkin hale getirmek için kullanmaktadırlar. Bu maddeye göre "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". İş bulma kurumları etkinlikle bulunabilmek için İş Kanunu'nun bu maddesini kullanmaktadırlar. Çalışanın faaliyetleri, geçici işgücünün kullanılmasının yasal olup olmadığını anlama konusunda esastır. Bu yüzden "personel kiralamak" isteyen kurumlar İŞKUR tarafından verilen bir lisans belgesi almak zorundadırlar. Bu kurumlar geçici iş bulma kurumları olarak değil özel iş bulma kurumları olarak adlandırılırlar. Uygulamada İş Kanunu'ndaki bu maddenin düzenli işleyip işlemediğini bilmek zordur çünkü geçici çalışanın her faaliyetinin ayrıntılı kontrolü gereklidir. Dahası, yapılanlar başka firmaya kiralanmadan önce yapılanlarla aynı olmalıdır. Sonuç olarak Türkiye'de personelin kiralınması ile gerçek geçici iş arasında gri bir bölge bulunmaktadır.

Türkiye'de esnek iş anlaşmalarıyla ilgili gelişmeler henüz başlangıç aşamasındadır. Türk İş Kanunu'nun yarı zamanlı işle ilgili maddeleri asgari düzeyde tanımlanmıştır³². Yarı zamanlı işleri ve esnek iş sözleşmelerini canlandıracak herhangi bir önlem alınmamıştır. Sonuç olarak yeni esnek çalışma düzenlemelerinin kayıtlı ekonomide istihdam yaratma üzerinde önemli bir etkisi olmamıştır. Sendikalar ve çalışanlar yeni İş Kanunu'nun iş güvenliği boyutunu vurguluyor gibi görünseler de aynı zamanda iş sözleşmelerindeki ve iş saatlerindeki esneklikle ilgili değişiklikleri kabul etmek konusunda tereddütte kalmışlardır. Bunun, Kadın Emegini Değerlendirme Vakfı (KEDV) tarafından da belirtildiği üzere özellikle kadınlar üzerinde olumsuz etkileri bulunmaktadır.

İstihdam kılavuz ilkesi 3, iş piyasasında uyum ve hareketlilik ilgilidir. Bu kılavuz ilkesine göre, Üye Ülkeler istihdam kanunundaki iş piyasası dinamiklerini ve iş piyasasına girmekte zorlanan kesimleri etkileyen kısıtlayıcı unsurları tekrar gözden geçirmeli ve gerektiği yerde yenilemelidir. Üye Ülkeler şunları sağlamalıdır:

- "çalışma süresi, kariyerde ilerlemeyi sağlama, iş ve özel hayat ile esneklik ve güvenlik arasında daha iyi bir denge kurmak da dahil olmak üzere sözleşme ve çalışma ile ilgili düzenlemelerin çeşitliliği".
- "işte verimliliği ve işin kalitesini destekleyen yenilikçi ve sürdürülebilir iş örgütlenmesi biçimlerinin tasarımı ve yaygınlaştırılması".

³² Flexible work in EU labour law: implementation in the Turkish Labour Act, Frank Hendrickx and Karin Sengers, Haziran 2004.

AB'nin İstihdam Çalışma Grubu içinde, geçici iş bulma kurumları özellikle de bir kimsenin kariyerinin başlangıcında iş piyasasına girebilmek ve iş deneyimi kazanmak için yararlı araçlar olarak görülmektedirler. İstihdam Kılavuz İlkelerinde geçici iş bulma kurumları bu anlamda belirtilmemiş olsalar da İstihdam Çalışma Grubu tarafından işsiz ve faal olmayan kişiler için etkin ve engelleyici önlemler ile ilgili olan istihdam kılavuz ilkesi 1'in gerçekleştirilmesini sağlama konusunda yardımcı bir araç olarak belirlenmiştir. Geçici iş bulma kurumları konusundaki tartışma iş piyasası için olan değere değil kullanılacak iş koşullarına ve eşit muamele kavramına odaklanmıştır³³.

Sonuçlar ve Öneriler

Bu rapor esneklik açısından Türk iş piyasasını anlatmakta ve analiz etmektedir. AB üyesi olabilmek için Türkiye iç piyasada rekabet edebilmelidir. Avrupa Komisyonu'nun ilerleme raporlarından yola çıkılarak Türk iş piyasasının işleyişinin Birliğe girişte büyük bir engel oluşturduğu sonucuna varılabilir. Türk iş mevzuatını iyileştirmek, sosyal diyalogu ilerletmek, kayıt dışı ekonomi ile mücadele etmek ve idari uygulama kapasitesini artırmak Türk iş piyasasının daha iyi işlemesini sağlamak için gereken unsurlardır.

Türk iş piyasasıyla ilgili kesin rakamların belirlenmesi zor olsa da, ekonomik büyümeye rağmen işsizliğin arttığı sonucuna ulaşılabilir. Bunun nedeni kısmen işsizliğin kayıt dışı ekonomi ve iş piyasası tarafından emilmesidir. Son dönemdeki çalışmalar, kayıt dışı iş piyasasının kayıtlı iş piyasasından daha büyük olduğu tahmininde bulunmaktadır ve bu durum AB'ye girmek isteyen Türkiye'yi engellemektedir. Hükümetin, sosyal ortakların ve katılan diğer kesimlerin bu sorunu ortadan kaldırmak için çözüm yolları bulma zorunluluğunu hissetmeleri olumludur.

Bu rapor, iş piyasası esnekliği üzerine odaklanmaktadır. AB'nin İstihdam Kılavuz İlkeleri ışığında dört konu analiz edilmiştir. İstihdam Kılavuz İlkeleri kati "müktesebat" olarak değerlendirilemese de, Türkiye'ye AB'den ne bekleyeceği konusunda rehberlik etmektedir. Dahası Avrupa Komisyonu Türkiye'nin istihdam politikalarını İstihdam Kılavuz İlkelerini çözümlenmeli bir çerçeve olarak kullanarak yargılamaktadırlar. Bu yüzden kılavuz ilkelerini uyarlamak konusunda önemli bir baskı söz konusudur. Komisyon Türkiye'nin Avrupa İstihdam Stratejisi ile uyumlu bir ulusal istihdam stratejisi geliştirmek zorunda olduğuna işaret etmiştir.

Biz analizlerimizde yalnızca esneklikle ilgili İstihdam Kılavuz İlkelerini kullandık. Kayıt dışı iş piyasası Türkiye'nin Birliğe giriş yolunda karşılaşmak zorunda kalacağı en büyük güçlüklerden biridir. İstihdam Kılavuz İlkesi 2 uyarınca Türkiye, özellikle küçük ve orta büyüklükteki işletmeler arasında girişimciliği canlandırmalıdır. KOBİ'lerin kanundaki tanımlarını sadeleştirmek gereklidir. Daha sağlam bir vergi ve sosyal güvenlik politikası geliştirmek için de önlemler alınmalıdır. Bazı kesimlerin böyle hissetmelerine rağmen, biz vergi ve sosyal güvenlik baskısının çok fazla olup olmadığını yargılayamayız. Katkıların seviyelerinden ayrı olarak kanunun sadeleştirilmesi, daha verimli vergi ve sosyal güvenlik hesapları ve vergi affı paketlerinden kaçınma da alınması yararlı olan önlemlerdendir.

³³ A.g.e.

Kayıt dışı iş piyasasına dair bahsedilen ana nedenlerden biri işçilerin (mesleki) eğitim seviyelerinin düşük olmasıdır. Düşük eğitim seviyeleri nedeniyle işçilere iş verilememektedir. Bu konuda Türkiye'nin İstihdam Kılavuz İlkesi 3'teki zorunlulukları yerine getirmediği açıkça görülmektedir. Kolay erişilebilir eğitim ve okul programlarının geliştirilmesi gerekmektedir. Bu gibi programlar Türkiye'de bulunsa da, sayıları azdır; hedef kitlelere ulaşmamaktadır ve daha iyi düzenlenmelidir. Ortalama eğitim süresi yaklaşık 6-7 yıldır ve bu çok düşüktür. Milli Eğitim Bakanlığı tarafından bu ortalama eğitim süresinin uzatacak bir politika geliştirilmeli ve uygulanmalıdır.

Alınması gereken bir diğer önemli önlem ise İş Müfettişliği Genel Müdürlüğü'nün yasaları uygulama kapasitesini artırmaktır. Yasaların çiğnendiğini iddia eden şikayetler üzerine hemen harekete geçebilen kapsamlı bir denetleme sistemi kişileri kayıt dışı istihdamda çalışmaktan caydırmak için desteklenmelidir. İş yerlerini gezen müfettişlerin sayısı ve ücretleri bu kişilerin etkililiğini ve saygınlığını yükseltmek için artırılmalıdır.

Kayıt dışı iş piyasasıyla ilgili olarak Türkiye'nin beyan edilmeyen işleri ortadan kaldırmak için yapılacak kapsamlı faaliyetlerin geliştirilmesini ve uygulanmasını öngören Kılavuz İlkesi 9'a uymadığı sonucuna ulaşılabilir. Türk hükümetinin daha fazla çaba göstermesi gereklidir. Kayıt dışı istihdamla ve gizli yabancı işgücüyle mücadele edilirken yerel istihdam kurullarına özel görevler verilmelidir. İller arasındaki uyum ve yerel düzeydeki çalışmalar yerel istihdam kurullarınca sağlanmalı ve bunların etkinliklerinin sonuçları merkezde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından denetlenmelidir.

Türk iş piyasasında kadınların durumu kayıt dışı piyasa ile yakından ilgilidir. Kayıt dışı piyasayı azaltmak için alınan önlemler genel olarak kadınların durumunda da bir yükselme meydana getirecektir. Türk hükümeti, sivil toplum kuruluşlarının daha iyi eğitime, çocuk bakımı ve girişimciliği canlandırmaya ilişkin çabalarına daha çok destek vermelidir. Türk iş piyasasının günümüzdeki durumu kadınların dışlanmasını desteklemektedir ve bu yüzden de Kılavuz İlke 6'ya uymamaktadır.

Özellikle inşaat ve hizmet sektörüyle ilgili sektörel bir politikanın geliştirilmesi kayıtlı istihdamın artmasına katkıda bulunabilir. Son dönemde Türk hükümetinin inşaat işleri ile ilgili sosyal katkılar ve vergiler için yasal yükümlülük rejimini ve daha şeffaf ihale usullerini devreye sokması olumlu adımlardır. Ayrıca hizmet sektöründeki işlerin büyümesi de olumlu bir gelişmedir. Ancak bu işlerin kalitesine ve sektördeki kadınların durumuna da dikkat edilmelidir. İstihdam kılavuz ilkeler 6 ve 9'un uygulanması bu açıdan uygundur.

İstihdam Kılavuz İlkesi 3, iş piyasasında uyum sağlayabilirlik ve hareketlilik ile ilgilidir. Kayıt dışı iş piyasası kimilerince uyum sağlayabilirlik ve hareketliliğin örneği olarak görülse de, bunun olumsuz etkileri göz ardı edilemeyecek kadar açıktır. Bu yüzden kayıtlı piyasada uyum sağlayabilirlik ve hareketlilik yaratılmalıdır. Sonuç olarak bu, kayıt dışı ekonominin de azalmasına katkıda bulunacaktır. Geçici iş bulma kurumlarının İş Kanunu'nun 7. maddesini nasıl kullandıkları tekrar gözden geçirilmelidir. Geçici iş bulma kurumları kayıtlı iş piyasasına giriş sağlayabildikleri için iş piyasası politikaları için çok kullanışlı bir araç olabilirler. Hükümet İş Kanunu'nu değiştirmeyi gözdiakkate alabilir, geçici iş bulma kurumları için bir lisans sistemi oluşturabilir ve geçici iş bulma kurumları için çalışan kişiler için mesleki eğitim programlarının geliştirilmesini onaylayabilir. Bu yolla geçici iş bulma kurumları, işsizler ve faal olmayan kişiler için etkin ve engelleyici önlemler ile ilgili olan İstihdam Kılavuz İlkesi 1'in getirdiği zorunlulukları yerine getirmeye katkıda bulunabilirler.

Esnek iş sözleşmeleri ile ilgili Türk politikaları İstihdam Kılavuz İlkesi 3, uyum sağlayabilirlik ve hareketlilik ile uyum içinde değildir. Esnek iş sözleşmeleri ile ilgili yasal kurallar asgari düzeydedir. Türk hükümetinin kılavuz ilke 3'e göre esnek iş sözleşmelerini canlandırması gerekirken bunu yapmamaktadır. Bunun iş piyasasındaki kadınlar üzerinde olumsuz bir etkisi vardır. Bu noktada sosyal ortaklarla daha fazla istişarede bulunulmalıdır. İş sözleşmelerinde daha fazla esneklik konusunda genellikle sendikaların tereddütleri olduğu için daha fazla esneklik yaratarak kayıt dışı piyasa ile savaşmak gerektiğine dair ikna edilmelidirler. Daha iyi sendikalaşma sendika üyelerinin iş yerlerine girerek daha iyi gözlem yapabilmelerine katkıda bulunabilir. Toplu sözleşmeler için söz konusu olan eşikle ilgili kanunun değişmesi işyerinde sendikaların durumunu iyileştirdiği gibi yararlı da olabilir.

Anlaşmada ve Avrupa politikalarında sosyal ortakların rolü gözönünde bulundurularak Türkiye'nin Avrupa Birliğine giriş aşamasında sosyal ortakların rolünün ve konumunun özellikle de raporda belirtilen istihdam politikaları söz konusu olduğunda daha belirli bir hale dönüştürülmesi önemlidir. Sosyal ortakların istihdam politikalarının gelişimine katılmaları, örnek verecek olursak, kılavuz ilkelerin çerçevesi içinde Ortak Değerlendirme Çalışmalarının hazırlanmasında önemlidir. Bu rapor, Türk iş piyasasının esnekliği ile ilgili olduğu yerlerde söz konusu çalışmaların yapılmasında veri olarak kullanılabilir.

İçindekiler

Bölüm 3

Türkiye'deki İşgücü Piyasası Kurumları

Peter Donders, Nurhan Süral ve Karin Sengers

Giriş

Bu rapor, Türkiye'de esnek çalışma ile ilgili ulusal mevzuat ve topluluk müktesebatının uygulanmasına yönelik MATRA projesi çerçevesinde hazırlanmıştır. Rapor, esnek çalışma, iş gücü piyasası politikaları, sosyal güvenlik konulu mevzuat ve politikaların uygulanması açısından, söz konusu Türk kurumlarının kurumsal kapasitesine odaklanmaktadır, yani SWOT analizi yapılmaktadır. Aşağıdaki kurumlar bu analize dahil edilmiştir:

- Sosyal Sigortalar Kurumu SSK;
- Türkiye İş Kurumu İŞKUR;
- İş Teftiş Kurulu;

Tüm bu kurumlar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı kurumlardır. İş Kanunu, Sosyal Sigortalar Kanunu ve İş Kurumu Kanunu³⁴ gibi çeşitli kanunlarda belirtildiği üzere bu kurumlar bakanlığa ciddi düzeyde bağlıdır. Türk idaresinin iş gücü piyasası alanında mevzuat ve politikaları uygulama kapasitesi açısından önemli bir rol oynadıkları için, bu çalışma özellikle de yukarıda bahsedilen kurumlar üzerine odaklanmaktadır. Bu sebeple çeşitli kanunların yürürlüğe konması, politika döngüsünün uygulanması, kurumlar arasında bilgi alışverişi ve işbirliği gibi konular bu analizde ele alınacaktır.

Yukarıda bahsedilen konular, Avrupa Birliği'ne katılım açısından da çok büyük öneme sahiptir. Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin idari kapasitesi ile ilgili analizinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile ilgili aşağıdaki tavsiyelerde bulunmuştur³⁵:

- Müktesebatla ilgili olarak yasal programın uygulanması konusuna öncelik verilmelidir;
- Sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin idare ve koordine edilmesi için yeni bir kurumsal yapı gerekecektir;
- Üçlü Türk Konseyi'nin yasal düzenlemesinin, Sosyal diyalogu teşvik etmek amacıyla geliştirilmesi gerekmektedir;
- Mesleki yeterlilik ve diplomaların karşılıklı olarak tanınması açısından üçlü bir merci kurulması gerekmektedir;
- İŞKUR'un reformdan geçmesi gerekmektedir;
- Bakanlıkta Sosyal Fon için özel bir birim kurmak gerekmektedir.

Komisyonun tavsiyelerinde, sosyal güvenlik sistemi ile Türkiye İş Kurumu, İŞKUR'un reformundan bahsedilmektedir. Bu rapordaki analizlerde yukarıda bahsedilen konulara odaklanmaktadır. Talep edilen reform için bu raporun sonuçları da girdi olarak kullanılabilir. Ancak bu tavsiyelerin uygulamaya geçirilmesinden Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının sorumlu olduğunu belirtmek gerekir.

³⁴ 5 Temmuz 2003'te Resmi Gazete'de yayımlanan 4904 sayılı Kanun.

³⁵ Türkiye'de idari kapasite analizi, Avrupa Komisyonu 2004.

MATRA projesi, esnek çalışma açısından Türkiye’de ulusal mevzuat ve topluluk müktesebatının uygulanmasına odaklanmaktadır. İşgücü piyasasına, iş kanununa ve sosyal güvenlik sistemine esneklik kazandırılması, bunun önemli aşamalarını oluşturmaktadır. Üstelik Türk işgücü piyasasının şu anki işleyişi, AB’ye katılımı engellemektedir çünkü iç piyasaya Türkiye’nin katılımı şu anda mümkün değildir.³⁶ Bu raporda, iş kanunu ve sosyal güvenlik kanununun şu anki uygulama durumu açıklanmaktadır. Analizimizin sonuçları, görüşmeler ve yazılı materyallere dayanmaktadır. İlk olarak SSK, daha sonra İŞKUR ve ardından İş Teftiş Kurulu ele alınacaktır. Rapor, sonuçlar ve tavsiyeler kısmı ile tamamlanacaktır.

SSK

Sosyal Güvenlik Kurumu, Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı’na bağlıdır³⁷ ve sosyal güvenlikle ilgili olarak üç ayrı kurum ona bağlıdır³⁸:

1. Sosyal Sigortalar Kurumu - SSK
 - a. Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü
 - b. Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü
2. Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (Bağ-Kur)
3. Türkiye İş Kurumu - İŞKUR

Sosyal Sigortalar Kurumu, aşağıdaki kanunlarda öngörülen hususların yerine getirilmesinden sorumludur.

1. Sosyal Sigortalar Kanunu (506 sayılı kanun),
2. Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu (2925 sayılı kanun).

<i>Kurumlar</i>	<i>Düzenleyen Kanun</i>	<i>Kanun no.</i>	<i>Resmi Gazete</i>
<i>Sosyal Güvenlik Kurumu – SGK</i>	Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu	4947	24.7.2003
<i>Sosyal Sigortalar Kurumu – SSK</i>	Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu	4958	6.8.2003

SSK, meslekteki tüm çalışanları bir iş sözleşmesi ile sigorta altına alır. Ticaret Odasında kaydı bulunan ve bir vergi numarasına sahip olan bağımsız çalışanlar, Bağ-Kur’a kayıtlıdır. Bir şahsın SSK’ya mı yoksa Bağ-Kur’a mı kayıtlı olması gerektiği konusu tüm ilgili taraflarca net bir şekilde bilinmektedir. SSK ve Bağ-Kur arasında herhangi bir ilişki yoktur.

SSK ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı arasındaki ilişki kanunla belirlenmiştir. SSK, bakanlığın yetki alanına girmektedir ve bakanlık SSK’nın uygulama politikalarını izleme görevini de üstlenmektedir. Ayrıca belli bazı ikincil hukuk ve yönetmeliklerle ilgili olarak SSK’nın Bakanlığın onayına ihtiyacı vardır. İş kazalarına ve meslek hastalıklarına karşı sigorta primleri, yapılan işe bağlı olarak söz konusu olabilecek tehlikenin ciddiyetine

³⁶ Prof. Dr. T. Dereli, Drs. K. Sengers ve Drs. P.T.H. Donders’in Mart 2005’te (MAT03/TR/9/2) yaptıkları Türkiye’nin formal ve informal iş gücü piyasası Tanımı’na bakın. Avrupa Komisyonu’nun, Türkiye’nin katılımı ile ilgili ilerleme raporlarında bulunan ve informal iş gücü piyasasının büyük bir sorun olduğunu belirten kısma bakın.

³⁷ Madde 1, 4947 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu, 24.7.2003 tarihli Resmi Gazete

³⁸ Aynı kanun, madde 3

göre belirlenmektedir. Risk kategorileri, dereceleri ve ilgili oranlar Bakanlar Kurulu kararı ile hazırlanan bir tarife ile belirlenir. (Madde 74/3). SSK, yapılan işin risk kategorisini, derecesini ve karşılık gelen oranları tarifeye göre belirler ve bunu yazılı olarak iş verene bildirir (Madde 75/1). İş kazalarına ve mesleki hastalıklara karşı önleyici tedbirler ile ilgili yasal hükümlere uymayan faaliyetler için, SSK tarafından daha yüksek prim oranları tespit edilebilir. (Madde 75/2). SSK, hali hazırda belirlenmiş olan risk kategorisini ya da derecesini, bir soruşturmaya dayanarak, kendi inisiyatifi ile ya da iş verenin talebi üzerine değiştirebilir. (Madde 75/3).

Prim oranları ile ilgili olarak, SSK'da çalışan istatistikçiler yasalarla belirlenmiş prim oranlarını arttırmak ya da düşürmek gibi oranlama çalışmaları yapmaktadır. Dolayısıyla sigorta primleri ile ilgili öneriler açısından, SSK'nın görüşlerinin önemli olduğu anlaşılmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın onayıyla belirlenecek olan sosyal sigorta prim oranları hakkında öneride bulunma yetkisine sahiptir. SSK ve Bakanlık düzenli istişare toplantıları gerçekleştirmektedir.

SSK'nın yönetiminden sorumlu olan Yönetim Kurulu, diğer görevlerin yanı sıra, kurumla ilgili olan kanun tekliflerini, kanun hükmünde kararnameleri, tüzük ve yönetmelikleri inceleme ve Bakanlığa sunmaya karar verme yetkisine sahiptir.³⁹ Bu Kurul, bir başkan (Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürü) ve 7 üyeden oluşmaktadır:

- Bakan tarafından önerilen ve ortak karar ile atanan bir üye;
- Devlet Hazinesi'nin bağlı olduğu Bakan tarafından önerilen ve ortak karar ile atanan bir üye;
- Temsil gücü en yüksek işçi konfederasyonundan bir üye;
- Temsil gücü en yüksek olan işveren konfederasyonundan bir üye;
- Emeklilerin kurumunu temsilen bir üye;
- Resen üye olarak Sigorta İşleri Genel Müdürü;
- Resen üye olarak Sağlık İşleri Genel Müdürü.

SSK'nın şu anki teşkilatı aşağıdaki gibidir:

Genel Kurul
Yönetim Kurulu
Kurum başkanı

Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü	Sağlık İşleri Genel Müdürlüğü	Denetim, Danışma ve Destek Birimleri
<p>Ana Hizmet Birimleri:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Sigorta Primleri Daire Başkanlığı <input type="checkbox"/> Tahsisler D. B. <input type="checkbox"/> Kısa Vadeli Sigortalar D. B. <input type="checkbox"/> Yurtdışı İşçi Hizmetleri D. B. <p>Taşra Teşkilatı</p>	<p>Ana Hizmet Birimleri:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Tedavi Hizmetleri ve Maluliyet D. B. <input type="checkbox"/> Sağlık Hizmetleri ve Satın Alma D. B. <input type="checkbox"/> İlaç ve Eczacılık D. B. <p>Taşra Teşkilatı</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Teftiş Kurulu Bşk. <input type="checkbox"/> Sigorta Teftiş Kurulu Bşk <input type="checkbox"/> Hukuk Müşavirliği <input type="checkbox"/> Finansman, Aktüerya ve Planlama D. B. <input type="checkbox"/> Muhasebe ve Mali İşler D. B. <input type="checkbox"/> Bilgi İşlem D. B.

³⁹ 4958 sayılı Kanun Madde 7/10.

Sosyal Sigortalar Kanunu'na göre, (506 sayılı Kanun) yaklaşık olarak 10,000 işçi bu alanda çalışmaktadır, bunların 3,000'i Ankara'da, 7,000'i ise Türkiye'nin diğer şehirlerinde bulunmaktadır. Merkez ve taşra teşkilatı arasında karşılıklı istişarelerin gerçekleştirildiği düzenli toplantılar yapılmaktadır. Kanunun yorumlanmasında çıkan sorunlar ve yönetmeliklerin uygulanmasında karşılaşılan güçlükler, gündemdeki önemli konuları oluşturmaktadır. SSK'ya bağlı bir politika yönetim birimi, politika alanındaki aksaklıkları belirler ve kanunların etkisini değerlendirir. Bu birim, kanun ve yönetmeliklerin hassas bir şekilde düzenlenmesi ve daha iyi uygulanabilmesi için değerli girdiler sağlamaktadır.

Toplam olarak yaklaşık 40.000 işçi SSK'ya bağlı olarak çalışmaktadır. Bu personeli gelişmelerden haberdar etmek ve bilgilendirmek için, düzenli olarak genelgeler yayınlanmaktadır. SSK aynı zamanda işçilerine eğitim faaliyetleri imkanı da sunmaktadır.

SSK, iş verenlerin sosyal güvenlik konusundaki yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlamaktan sorumludur. Ancak Türkiye, beyan edilmemiş iş konusunda büyük sorunlar yaşamaktadır. Kanunu uygulayabilmek ve ihlalleri cezalandırabilmek için, SSK'nın Ankara'daki merkez binasında 1, iller düzeyinde ise 7 ya da 8 merkezde Sigorta Teftiş Kurulu bulunmaktadır. Tüm bu yerlerden merkez ofise raporlar gönderilmektedir. Sigorta Teftiş Kurulu, İş Teftiş Kurulu ile birlikte, yıllık teftiş programları düzenlemektedir. Ayrıca Sigorta Teftiş Kurulu sosyal güvenlik konusunda şikayetlerle de ilgilenmektedir. SSK (Sigorta Teftiş Kurulu) ile İş Teftiş Kurulu arasında tatmin edici bir işbirliği bulunmaktadır. Her iki kurum da yasa dışı uygulamalar ve istismarlar konusunda birbirini haberdar etmekte ve bildirimlerde bulunmaktadır. SSK'da yaklaşık 350 sigorta müfettişi, 360 kontrol görevlisi çalışmaktadır. Sigorta müfettişleri, farklı sektörleri kapsayacak şekilde, bir yıllık teftiş planına bağlı olarak teftiş yaparlar. Kontrol görevlileri ise, günlük bildirimler ve şikayetler temelinde çalışır. Aşağıdaki tabloda, 2001-2004 dönemine ait teftiş sonuçları bulunmaktadır

Tablo: Teftiş Sonuçları:

	2001	2002	2003	2004
<i>Teftiştten geçen iş yerleri</i>	30.853	29.498	34.962	29.901
<i>Kayıtlı olmayan iş yerleri</i>	1.819	1.442	2.108	3.020
<i>Müfettiş başına düşen teftiş görevi</i>	93	92	112	110
<i>Teftiştten geçen çalışanlar</i>	185.219	126.593	324.772	226.962
<i>Kayıtlı olmayan çalışanlar</i>	10.500	7.452	22.201	21.900
<i>Müfettiş sayısı</i>	333	321	311	272

Kaynak SSK yıllık kitabı

Tablodan da anlaşıldığı gibi, 2004 yılında teftiştten geçen iş yeri sayısı, 2003 yılı verilerine kıyasla azalmıştır. Ancak her müfettişin etkinliği artmıştır. Teftiştten geçen daha fazla iş yeri için, daha az müfettiş sorumlu olmuştur ki bu da olumlu bir gelişmedir. Müfettişlerin sayısını arttırırken, aynı derecede hatta daha yüksek etkililik oranları elde etmek gerekmektedir.

SSK'nın teftiş birimi tarafından 2004 yılında teftiştten geçirilen kayıtlı sektörlerdeki çalışanların sadece 1/10'unun kayıtlı olmaması şaşırtıcıdır. İnfomal iş gücü piyasasının teftiş sonuçları bulunmamaktadır. Son zamanlarda sigorta müfettişleri, kayıt dışı istihdam ve sosyal güvenlik alanındaki dolandırıcılığa odaklanmaktadır. Bu çok olumlu bir gelişme olsa da, bu noktada, SSK'nın teftiş biriminin infomal işgücü piyasasında yeterli teftiş gerçekleştirip gerçekleştiremeyeceği sorusu karşımıza çıkmaktadır. Beyan edilmemiş iş ile ilgili rakamları tahmin etmek oldukça güç olsa da, teftişler sonucunda elde edilen beyan edilmemiş işlerde çalışanların sayısı görünüşe göre gerçekleri yansıtmamaktadır. İnfomal piyasanın geçen yıl gayri safi milli yurtiçi hasılanın % 52-53'ünü oluşturduğu tahmin edilmektedir. Kayıtlı sektörlerde bile, teftişler sırasında tespit edilen, beyan edilmemiş işlerde çalışanların sayısı, şu anda tabloda belirtilenden oldukça yüksek olmalıdır.⁴⁰

SSK'nın beyan edilmemiş işle mücadele etmek için kullandığı önemli sigorta teftiş hizmet metotlarından biri, minimum işgücü maliyetleri uygulamasıdır. Belli standartlara uygun olarak, örneğin bir inşaat şantiyesi gibi iş yerlerinin maliyetleri ve kaç çalışana gerek olduğu ile ilgili tahmini hesaplamalar yapılır. Hesaplama sonucunda standart olarak adlandırılan bir meblağ ortaya çıkar ve iş veren ödenen gerçek tutar ile standart meblağ arasındaki farktan yükümlüdür. İnşaat işinin sonunda, iş verenin, tüm sosyal primlerin ödendiğini gösteren bir belgeye ihtiyacı vardır. Bir işçi iş veren için çalışmaya başladığında, hem iş veren hem de işçi, bunu kuruma bildirmek ile yükümlüdür. Bu durumun ihmal edilmesi sonucunda para cezasına çarptırılabilirler. Ancak SSK'ya göre, bilgilendirilen kişiler farklı tercihlerde bulunabilmektedir. Web adresinde bu kişiler sosyal güvenlik primleri düzeyleri ile ilgili bilgilere ulaşmışlar, maaşlarını arttırmayı tercih etmişler ve infomal işgücü piyasasında çalışmaya başlamışlardır.

Uygulamada, SSK'nın dolandırıcılığın önüne geçmesi çok zordur. Bu açıdan bilgi sağlama ve teftişler konusu çok önemlidir. Ancak bazı çıkarlar açısından dolandırıcılık çok hassas bir noktadır: örneğin düşük ücret karşılığında infomal piyasada çalışırken bir yandan da işsizlik ödeneği almak gibi. Kadınlara verilen yetim ve dul ödenekleri de dolandırıcılık açısından çok hassas bir konudur. Yetimler ve işsizler, bu yardımlardan faydalanmadan önce başka herhangi bir gelir sahibi olmadıklarını kanıtlamak durumundadır. Bilgisayarlar aracılığı ile gerçekleştirilen otomasyon sayesinde veriler daha kolay bir şekilde çapraz taramadan geçmekte ve böylece dolandırıcılığı önleme konusunda fayda sağlanmaktadır.

SSK websitesi, halkı bilgilendirmek açısından en iyi devlet websitesi seçilmiştir. Milyonlarca kişi bu adresi ziyaret etmektedir. Bu sitede çalışanlar için tüm sosyal güvenlik sigorta ödemeleri, primler, hak kazanma koşulları ve bunu gibi pek çok bilgi sunulmaktadır. Belli sayıda işçi için, işçi sendikaları sosyal güvenlikle ilgili bilgiler sağlamaktadır. Mali müşavirler iş verenleri bilgilendirmektedir. SSK da halkı ve iş verenleri bilgilendirmek için sergiler ve kongreler düzenleyerek aktif bir rol oynamaktadır. Örneğin askerlik bitiminde, sosyal güvenlik yetkilileri askere alınmış bu kişilere sosyal güvenlik hakları ile ilgili bilgiler sağlamaktadır. Gelecekte ilk okullarda sosyal güvenlik derslerinin başlatılmasına yönelik planlar yapılmaktadır.

SSK tarafından alınan bir karara karşı çıkan kişiler ilk olarak SSK'ya şikayette bulunabilir. İkinci adım olarak ise, mahkemeye başvurulabilir. Bulunulan şikayetlerin sayısı ve çeşidi ile ilgili veriler, merkezde değil ancak sadece iller düzeyinde bulunmaktadır.

⁴⁰ Prof. dr. T. Dereli, drs. K. Sengers, drs. P.T.H. Donders (MAT/03/TR/9/2) tarafından yapılan Türkiye'nin formal ve infomal iş gücü piyasası tanımı

Tüm sosyal güvenlik sistemini daha etkili işler ve sorunlarla daha iyi baş eder hale getirebilmek için, yeni bir Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu hazırlanmaktadır. Temel amaç, 'şemsiye kuruluş' olarak işleyecek yeni bir Sosyal Güvenlik Kurumu kurmaktır. Bu şemsiye Kurum, Emeklilik Sigortaları Kanunu, Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Primsiz Ödemeler Kanunu uygulamaya geçirecektir. Emeklilik Sigortası Genel Müdürlükleri, Genel Sağlık Sigortası ve Primsiz Ödemeler, bu yeni Sosyal Güvenlik Kurumu'nun altında yer alacaktır. Devlet memurları, işçiler, tarım sektöründe serbest çalışanlar ve özel sektörde geçici olarak istihdam edilen ve kanunun çeşitli kapsamlarına dahil olan tarım işçileri, yeni kanun uygulamaya girdiğinde, Emeklilik Sigortası Kanunu ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kapsamına gireceklerdir.

İSKUR

Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) Türkiye İş Kurumu Kanunu ile 2003'te kurulmuştur.⁴¹ İŞKUR, tüzel kişiliği olan, idari ve mali açıdan özerk bir kamu kurumudur ve temel olarak istihdamı korumak, geliştirmek ve arttırmak, işsizliği önleyici faaliyetlerde bulunmak ve işsizlik sigortaları hizmeti sunmak için çalışmaktadır. Kanunda da belirtildiği üzere, İŞKUR'un temel sorumlulukları şunlardır:

- Ulusal bir istihdam programı oluşturmak için faaliyetlerde bulunmak, istihdamın sürdürülmesi ve geliştirilmesi ile işsizliğin önlenmesi, iş ve işçi bulma hizmetini, işçi hareketlerini kolaylaştırmak;
- İşsizlik sigortası uygulamasını yürütmek: işsizlik sigorta uygulaması Nisan 2002'de işlerlik kazandı. Sisteme, işlerini kaybeden sigortalı çalışanlar dahildir.
- Ulusal ve yerel iş gücü verilerini derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak, faaliyetlerde sağlanan ilerlemeyi ölçmek için istatistiki veri tabanlarına destek sağlamak ve İş gücü Piyasası Bilgi İstişare Kurulu'nun çalışmalarını düzenlemek ve koordine etmek;
- Mesleki rehberlik ve danışmanlık da dahil olmak üzere eğitim, meslek içi eğitim ve diğer çalıştırılabilirlik önlemlerini almak. İŞKUR, iş bilgi ve becerilerinin geleneksel olarak edinildiği öğrenme sistemlerine ek olarak, iş arayanlara mesleki rehberlik ve eğitim sağlayan temel kurumdur.
- Özel istihdam kuruluşlarını belgelendirmek ve denetlemek.
- İş gücü, istihdam ve iş çevresi ile ilgili olarak AB ve diğer uluslar arası kuruluşlar tarafından alınan kararları izlemek ve bu bağlamda Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı antlaşmaları uygulamak.
- **Türkiye'de yabancı uyruklu olmak konusu ile ilgili olarak üzerine düşen görevleri yerine getirmek. Yabancıların Çalışma İzinleri Kanunu Mart 2003'te yürürlüğe girmişti. Bu Kanun uluslar arası hukuk, yönetmelikler, özellikle de topluluk müktesebatı ile uygunluk içerisindedir. 6 Eylül 2003'te uygulaması başlamıştır ve yabancıları yasa dışı olarak istihdam etmenin ağır cezaları bulunmaktadır.**

İŞKUR'un Genel Kurul ve Yönetim Kurulu üçlü bir yapıya sahiptir. İşsizlik Sigorta Fonu Yönetim Kurulu İŞKUR'a bağlı olarak çalışmaktadır ve üçlü oluşuma sahiptir.

⁴¹ O yıl, kapsamlı bir kurumsal reform gerçekleştirildi ve Sosyal Güvenlik Kurumu, idari ve mali açıdan bağımsız olan üç devlet kurumunu bünyesinde bir araya getiren bir merkez organ haline geldi: SSK (Sosyal Sigortalar Kurumu), Bağ-Kur (Tarım sektöründe çalışanlar da dahil serbest meslek sahipleri için çalışan kurum) ve İŞKUR.

İŞKUR Türkiye İş Kurumu Kanunu⁴² ile kurulmuştur ve işgücü piyasasındaki gelişmeleri takip etmekte yetersiz kaldığı düşünülen İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yerini almış ve yeniden yapılandırmıştır. İŞKUR'un genel kurul ve yönetim kurulu üçlü bir yapıya sahiptir. Aynı durum, İşsizlik Sigorta Fonu Yönetim Kurulu ve Mesleki Standartlar Komisyonu için de geçerlidir.

Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile çok yakından ilişkilidir ve iş gücü piyasasında girişimlerde bulunma olanağı kısıtlıdır. Bu duruma, iş gücü piyasası politikalarına ayrılan bütçenin kısıtlı olması ve bakanlığın merkezîyetçi yaklaşımı neden olmaktadır. Örneğin İŞKUR, sübvansiyonlu iş konusunda belirleyici hiç bir yetkiye sahip değildir. Bayındırlık işleri için, toplumun yararına olması gereken ve işsizlik için düzenlenen geçici bir iş planı bulunmaktadır. İŞKUR asgari ücreti öder ancak bu tür programların etkileri, bütçedeki kısıtlamalar nedeniyle sınırlı kalmaktadır.

İŞKUR, iş bilgi ve becerilerinin geleneksel olarak edinildiği öğrenme sistemlerine ek olarak, iş arayanlara mesleki eğitim ve rehberlik hizmetleri sağlayan temel kurumdur. Üstelik engelliler, eski hükümlüler, ihtiyaç sahipleri gibi özel hedef grupların ihtiyaçlarını karşılamak için de çaba gösterilmektedir. Ancak mesleki eğitimle ilgili aktif politikaların uygulanması, kamu alımları ile ilgili çok katı kuralların bulunması nedeniyle büyük ölçüde engellenmektedir. Bu kurallar dolandırıcılığı önlemek için konmuştur. Ancak mesleki eğitim programlarını yürütmek çok zordur. Sağlanan bütçe bir yıllık bir bütçedir ve ihale prosedürü birkaç ay sürmektedir. Daha çok yıllık mesleki eğitim programları mümkün değildir. Sonuç olarak, 2003'te yeni kamu ihale kanunu yürürlüğe girdiğinden beri, İŞKUR hiçbir mesleki eğitim programı uygulamamıştır. Mesleki eğitim konusu çok önemli olduğundan, bu problemlerin çözülmesi gerekmektedir. AB kamu alımları ile ilgili kurallardan faydalanmak ve mesleki eğitim programlarını uygulamak için bir yıldan fazla mali planlama yapmak yararlı olabilir.

İŞKUR, girişimciliği teşvik etmek için de programlar düzenlemektedir. Bağımsız çalışmak isteyenler için, özel eğitim programları, rehberlik ve danışmanlık hizmetleri bulunmaktadır.

1800 olan toplam mevcut personel sayısı, 3000'e çıkarılacaktır. Türk iş gücü piyasası nüfusu düşünüldüğünde, bu sayıda personelin yetersiz olduğu anlaşılır. Personel sayısının artması olumlu bir gelişmedir ve personelin genel olarak kalifiye olması da olumlu bir durumdur. Kapasitenin büyük bir kısmı, işsizlik ödeneği programının idaresi için harcanmaktadır. İş gücü piyasası politikaları ile sosyal sigorta programının uygulanması arasındaki bu iş bölümünün uygun olup olmadığı düşünülebilir. Aslında iki seçenek bulunmaktadır: personel sayısını daha da arttırmak ve ya İŞKUR tarafından yürütülecek görevlerde öncelikleri net bir şekilde belirlemek. Şu anki durumda son seçenek muhtemelen en uygun olanıdır. İşsizlik ödeneği programının idaresi, idare kalitesinin aynı düzeyde kalması koşulu ile, SSK'ya devredilebilir. Artık böylece İŞKUR iş gücü piyasası politikaları ile ilgili görevine tam olarak odaklanabilir. Bu çok önemlidir çünkü İŞKUR, zor bir görev olan işsizler için iş bulma konusunda arabuluculuk yapma görevini yürüten neredeyse tek kurumdur. Bunlar formal işgücü piyasasının % 19'unu oluşturmaktadır. İş Kurumu Kanunu (madde 32) ve İş Kanunu (madde 90), Özel İstihdam Büroları'nın kurulmasını kolaylaştırırsa da, bunların Türk iş gücü piyasasına katkıları hala çok net değildir. Şu anda 60 özel istihdam bürosu, Türk iş gücü piyasasında aktif olarak

⁴² 4904 Sayılı kanun, 5 Temmuz 2003 tarihli Resmi Gazete

çalışmaktadır. İŞKUR, bu kurumlara ruhsat verme ve onları denetleme sorumluluğuna sahiptir.

İş talebi ve arzına arabuluculuk yapmak için İŞKUR, bireysel planda iş verenlerle düzenli olarak bir araya gelir ve iş açıkları ve işsizler için arabuluculuk yapma olanakları ile ilgili görüşür. Açık pozisyonlarla ilgili olarak işsizleri bilgilendirmek ve iş verenleri iş arayan kişilerden haberdar etmek için internet de kullanılmaktadır. Ayrıca sosyal tarafların katılımıyla gerçekleşen düzenli toplantılar da yapılmaktadır. İşsizlerin informal iş gücü piyasasında iş aramalarını engellemek için, İŞKUR medyada, işsizleri İŞKUR'a kayıtlı olmaya teşvik eden reklamlar yayınlamaktadır. Ancak bu tür reklamlar örneğin televizyonda hala nadiren yayınlanmaktadır.

İŞKUR, İş Teftiş Kurulu gibi diğer kurumlara da işbirliği içerisindedir. İŞKUR, işsizlik ödenekleri ile ilgili dolandırıcılığı önlemek için oluşturduğu kendi İş Teftiş Kurulu'na sahiptir. Beyan edilmemiş iş konusunda bir dolandırıcılık olması durumunda, kanunu uygulamaya koymak için mahkemeye başvurma kararı, dolandırıcılığın boyutuna göre değerlendirilir.

İşgücü piyasası politikalarının etkilerini izlemek çok önemlidir. Bunun için İŞKUR iş gücü piyasasının durumu ile ilgili istatistik veri sağlamalı ve yayınlamalıdır. İş Gücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu'nun çalışmalarını belirler ve koordine eder.

İŞKUR, mevzuatın öğrenilmesi ve mevzuat hakkındaki yorumların anlaşılması için sık sık meslek içi eğitimler düzenler. Ancak diğer AB üye devletlerindeki uygulamaları konu alan eğitimler de faydalı olabilir. Ayrıca dolandırıcılığı önleme eğitimi ve beyan edilmemiş işten kaçınma tedbirlerinin uygulanması yararlı olacaktır.

İş Teftiş Kurulu

İş Teftiş Kurulu da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın siyasi sorumluluğu altında bulunmaktadır. Türk İş Kanunu'nun 91. maddesi ile düzenlenmiştir⁴³. Bu maddeye göre, çalışma koşullarının denetlenmesi ve teftişi çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı görevlileri tarafından yapılmaktadır. Dolayısı ile İş Müfettişleri bakanlık görevlileridir. Temel görevleri, çalışma düzeni, ekipman, araç, gereçler ve çalışanların sağlık ve güvenliği için diğer olanakları da kapsayacak kadar geniş bir çerçevede yorumlanması gereken çalışma koşullarını takip etmek, denetlemek ve teftiş etmektir.⁴⁴ İş Kanunu'nun 92. maddesi uyarınca özel bir İş Teftiş Yönetmeliği çıkarılacaktır.⁴⁵ Bu yönetmelikle İş Teftiş Kurulu'nun işlev ve görevleri düzenleme altına alınacaktır. Yeni yönetmeliğe göre İş Teftiş Kurulu'nun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'ndan daha bağımsız hale gelmesi bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.

Kanuna göre İş Teftiş Kurulu daha güçlü bir konuma sahiptir. Kontrol ve doğrulama yetkisi çok iyi tanımlanmıştır. İş Kanunu'nda işçi, işveren sorumlulukları ve bunların İş Teftiş Kurulu ile olan ilişkilerine de yer verilmiştir. Kanun sosyal tarafları işbirliği yapmaya yönlendirir ve işçi- işveren ilişkisini bu açıdan da tanımlar. Şaşırtıcı olan ise, işçilerin belli çalışma koşulları hakkında Kurulu bilgilendirme davranışlarının tanımlandığı paragrafın

⁴³ 4857 sayılı Türk İş Kanunu, 22 Mayıs 2003'te yürürlüğe girdi. Prof. dr. Toker

Dereli tarafından, Türkiye Metal sanayicileri Sendikası için İngilizce'ye çevrilmiştir.

⁴⁴ Türk İş Kanunu, madde 92.

⁴⁵ 1979 Eski İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği değiştirilecektir.

çok katı olmasıdır. İşçiler, gereksiz işlem, yersiz suçlama ya da yasa dışı eylemlere sebep olacak şekilde, gerçeklerin aksini gösteren bilgileri yetkililere ya da görevlilere sunmayacaktır⁴⁶. Bu paragrafta kullanılan katı dil, kanuna karşı işlenen suçlar konusunda işçilerin Müfettişleri bilgilendirmesini engelleyebilir, oysa İş Kanunu'nun aynı maddesinde işçiler kanuna aykırı davranan iş verenlerin ayrımcılığından ve önlemlerinden korunmaktadır. Unutulmamalıdır ki kötü çalışma koşulları ve işlemeyen sağlık - güvenlik önlemleri konusunda işçiler, sorunların anlaşılması için ayna görevi görürler.

Gerektiğinde, İş Teftiş Kurulu Müfettişleri işlerini yerine getirebilmek için polisten yardım isteyebilir.⁴⁷ İlk anda İş Teftiş Kurulu para cezası verebilir ya da (geçici olarak) iş yerini kapatabilir. Gerçek cezai durumlarda, Cumhuriyet Savcılığı ile işbirliği içinde çalışılacaktır.

Toplamda 619 iş müfettişi bulunmaktadır, bunları iki başlıkta inceleyebiliriz:

- Sosyal Müfettişler, çalışma koşulları ve resmi gerekliliklerin işletmeler tarafından yerine getirilmesi açısından İş Kanunu'nun uygulanışını denetler;
- Teknik Müfettişler, mesleki sağlık ve güvenlikle ilgili resmi gerekliliklerinin işletmeler tarafından yerine getirilmesi açısından teknik teftişlerde bulunur.

Kalite ve uzmanlık açısından Müfettişler iyi durumdadır ancak sayıları çok yetersizdir. İş, proje bazlı olarak yürütülmektedir ve sonuçlar düzgün hazırlanmış raporlar halinde bildirilmektedir. Sorun ise, teftişlerin İş Kanunu'nun pek çok yönü üzerine yapılmasıdır. Sonuç olarak, az öneme sahip olanlar da dahil, kanuna karşı işlenen çok fazla suç ortaya çıkmaktadır ve bunlar teftiş açısından çok fazla zaman almaktadır. Gelişmek için çabalayan işletmeler ve iş verenler için bu durum cesaret kırıcıdır (bir şeyi asla iyi yapamazsın!) ve İş Teftiş Kurulu'nu daha fazla teftiş yapmaktan alıkoymaktadır. Kurulun sınırlı kapasitesi düşünüldüğünde, teftişlerin daha etkin yürütülmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Şuanda sahip olunan müfettiş sayısı ile bile, teftişten geçme şansını arttırmak için bir şeyler yapılabilir. Sonuç olarak, Türkiye'nin kesinlikle ihtiyaç duyduğu bu hizmet baskısı artacaktır.

Kritik nokta ise teftişlerin spontane ya da anında değil de genellikle, belli başlı ortaya konmuş sorunlar için yapılıyor olmasıdır. Bunun önemli bir sebebi, düşük sayıda müfettiş bulunmasıdır. Ayrıca sosyal taraflar önceden haber almakta ve teftiş başlamadan önce bilgilendirilmektedir. Ancak işçi kuruluşlarının daha fazla dahil edilmesi gerektiği rapor edilmiştir. Çalışma koşullarının iyileştirilmesi için sosyal tarafların dahil edilmesi önemli olsa da, onları teftişler konusunda önceden haberdar etmek, iş yerindeki gerçek çalışma koşullarının görülmesini engelleyecektir. Bu nedenle önceden planlanmayan ya da anlık teftişlerin İş Teftiş Kurulu tarafından gerçekleştirilmesi tavsiye edilmektedir. 2004'te toplam 5256 teftiş gerçekleştirilmiştir.

İş Teftiş Kurulu, İş Kanunu'na göre, esnekliğin sağlanması ile de yükümlüdür.⁴⁸ Şu ana kadar bu maddelerle ilgili hiçbir tecrübe rapor edilmemiştir. Bunun asıl sebebi bu hükümlerin şu anda kadar gerçekten uygulamaya konmamasıdır.

Proje teftiş raporlarına ilave olarak, İş Teftiş Kurulu, teftiş sonuç ve istatistiklerini içeren yıllık bir rapor da hazırlar. SSK ve İŞKUR gibi diğer kurumlarla da iletişim kurulur ancak

⁴⁶ Aynı kanun, madde 96.

⁴⁷ Aynı kanun, madde 97.

⁴⁸ Aynı kanun, madde 10-13

bu ilişki kurumsallaştırılmamıştır. Diğer kurumlar gibi İş Teftiş Kurulu da bir devlet kurumu olduğundan, teftiş raporları ve bilgi alışverişi hiç zor değildir hatta bazı durumlarda bu alışveriş zorunludur. Ortak teftişler konusunda özel uzmanlık bilgisi bulunmamasına rağmen, belli teftiş projelerinde örneğin SSK ile daha fazla işbirliği geliştirmek faydalı olacaktır. Aynı şey, İŞKUR'la işbirliği için de geçerlidir. İş Teftiş Kurulu sağlık ve güvenlikle ilgili Avrupa mevzuatı hakkında da daha fazla uzmanlık bilgisi edinmek istemektedir.

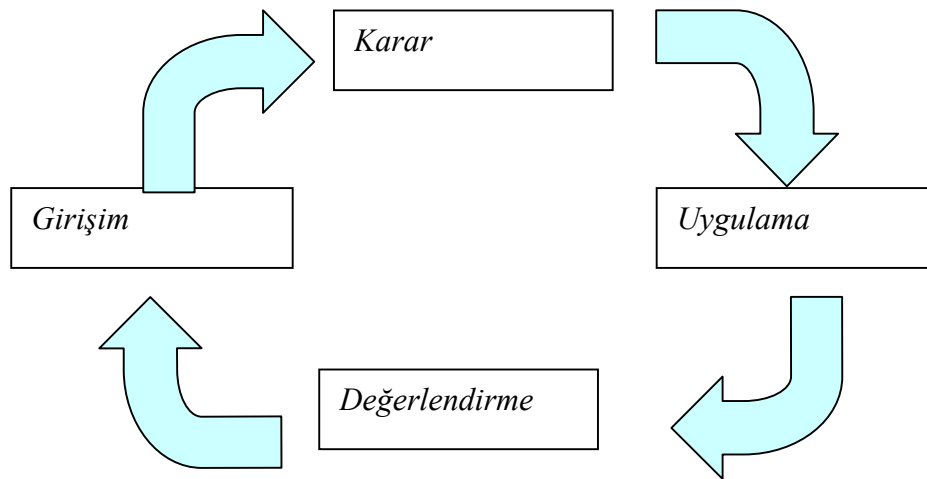
Kanunun uygulanması

Daha önceki paragraflarda da belirtildiği gibi, tahkime gitmek ve vatandaşları kamu kurumlarının aldığı, yasalara aykırı kararlardan korumak için her kurumun kendine özgü yöntemleri vardır. Türkiye'de 71 İş Mahkemesi bulunmaktadır, bunlar İş Kanunu'nun uygulanması üzerine çalışmaktadır. Bunlar uzmanlaşmış asliye mahkemeleridir. Genel yargı yetkisine sahip olan alt kademe mahkeme kararlarını gözden geçirecek yüksek mahkeme olan Yargıtay'da temyize gidilebilir.

Yeni İş Kanunu yürürlüğe girdiğinden bu yana, 10 dava Yargıtay'da incelendi. Bunların pek çoğu yorum problemleri ve Kanuna göre çalışanların haklarının ihlal edildiği suçlamaları ile ilgiliydi. İşte esneklik ya da İş Kanunu'nun 7. maddesi ile ilgili şu ana kadar hiçbir dava rapor edilmedi.

Sonuçlar

Tüm kurumlarla ilgili ortak bir yorum olarak, hepsinin de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na yakından bağlı olduğu söylenebilir. Bu ilişki, özellikle de politika döngüsü ışığı altında daha dikkatle analiz edilmelidir. Aşağıdaki şemada bu döngü kısaca açıklanmıştır:



Her üç kurum da politikaların uygulanması ve değerlendirilmesinde aktif rol almalıdır. Politikaların hassasiyetle oluşturulması ve etkin hale getirilmesi için bu iyi bir girdi sağlayacaktır. Bizim analizlerimize göre, politikaların etkilerinin izlenmesi işleminin çok fazla içselleştirildiği açık bir gerçektir. Kurumlar kendi politikalarını izlemekte ve her yıl sonuçlarını yayımlamaktadır ancak bu sonuçlar örneğin sosyal tarafların sağladığı girdilere çok fazla dayanmaktadır, tabii ki bu bilgiler çok faydalı olabilir. Ancak sosyal politikanın değerlendirilmesi ve izlenmesi yapısal, bağımsız ve daha kapsamlı bir yöntemle gerçekleştirilmelidir. Şu anda Devlet İstatistik Enstitüsü, devletten daha bağımsız hale gelebilmek ve ortak AB uygulamaları ile paralel uygulamalara sahip olmak için reformdan geçmektedir, bu çok olumlu bir gelişmedir. Bakanlıkça ve dahil olan diğer taraflarca başlatılacak daha bağımsız araştırmalar, politikaların değerlendirilmesi açısından gelişme sağlayacaktır. Bu etkiyi bir örnekle açıklayabiliriz. İnfomal iş gücü piyasası ile ilgili rakamlara bakıldığında, beyan edilmemiş iş sayısının artmış olması gerekiyordu ancak SSK'nın, teftişler sırasında böyle bir artış tespit edememiş olmasını hiçbir şey açıklayamamaktadır. Etkili uygulamalar ve değerlendirmeler yapabilmek için, bakanlıkla diğer kurumlar arasındaki mesafenin artırılması gerekmektedir. Hollanda'da benzer kuruluşlar daha bağımsız çalışmaktadır, bakanlık ise sadece politikaları belirler ve ilgili kararlar alır. Elbette bunun kültürel etkilerle de ilgisi vardır ve bu mesafenin ne kadar olması gerektiği konusu halen tartışılmaktadır. Bakanlık tarafından empoze edilen katı kamu ihale ve bütçe kuralları nedeniyle İŞKUR'un mesleki eğitim programlarını düzgün şekilde uygulayamaması buna örnek gösterilebilir. Basit olarak, bakanlığın politikaların uygulanması açısından bu mesafeyi yaratması ve politika yapmaya odaklanması gerektiğini söyleyebiliriz. Yeterli düzeyde politika geliştirebilmek için, iyi politika değerlendirmelerine ihtiyaç vardır ve bakanlık bunun gerçekleşmesi için gereken imkanları sağlamalıdır.

Kurumlarla ilgili olarak da aşağıdaki yorumlarda bulunulabilir:

- Kalifiye olmak açısından personelin genel olarak iyi durumda olduğu söylenebilir. Ancak hiçbir kurum, yerine getirilecek görevler karşısında yeterli personele sahip değildir. İŞKUR için, işsizlik ödeneği programını uygulamak yerine işgücü piyasası politikalarının uygulanmasına odaklanmasa düşünülebilir. Şu anda kapasitenin çoğu işsizlik ödeneği programına harcanmaktadır oysa işgücü piyasası politikaları çok acil bir durumdur.
- Teftişlerin etkinliğini arttırmak için olumlu adımlar atılmış olsa da, SSK'nın teftiş hizmeti kuvvetlendirilmelidir.
- İş Teftiş Kurulu da çok kalifiye personele sahiptir. Etkinliği arttırmak için teftişler sırasında incelenecek konu alanı sınırlandırılabilir. Türkiye'nin kesinlikle ihtiyaç duyduğu hizmet baskısını arttırmak için öncelikler belirlenmelidir. Ayrıca daha çok teftişe ihtiyaç vardır. Teftişleri daha çok, spontane ya da önceden belirlenmemiş zamanlarda gerçekleştirmek tavsiye edilmektedir.
- Kurumlar arası bilgi alışverişi ve işbirliği açısından sorun yoktur. Üç kurumun da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı olması bu açıdan bir avantajdır. Üç Kurum tarafından gerçekleştirilecek ortak teftişler gelişme sağlamak açısından faydalı olacaktır.
- Üç kurum da düzenli ve kurumsal olarak sosyal taraflarla ilişki kurmaktadır. Bu toplantılar sırasında değerli bilgiler edinilebilmektedir ancak yalnızca bu bilgilere güvenmemek gerekir. Eksiklik, politikaların daha bağımsız ve yapısal şekilde izlenmemesidir.

- İş Kanunu'nun 96. maddesi, işçilerin konumu açısından çok katı ifadeler içermektedir. Bu durum, ihlal ve istismarlarla ilgili olarak işçilerin yetkilileri bilgilendirmesini engelleyebilir.
- İnfomal iş gücü piyasasında çalışmanın getireceği risklerin halka açıklanması için bilgi politikaları geliştirilmelidir. SSK websitesi çok güzel bir örnektir. Bu durum, MATRA projesinin 5. sonucunda tamamen dikkate alınacaktır.

[içindekiler](#)

Bölüm 4

Türkiye’de Sosyal Diyalog: Yapısı, Uygulama ve Tutumlar

Peter van der Valk ve Nurhan Süral

Tercüme: Nurhan Süral

4.1 Giriş

İyi işleyen bir sosyal diyalog, işgücü piyasalarının ortak rızaya dayalı gelişimi açısından önemlidir. İşlerliği haiz bir sosyal diyalog mekanizmasının oluşması için sosyal ortaklar arasında aktif ve düzenli ikili temaslar gerekir. İyi işleyen bir sosyal diyalog ile işgücü piyasalarının yeniden yapılandırılması daha kolaydır; diyalog sisteminde sorumluluk, dayanışma veya katılım yokluğundan veya sorumluluk üstlenmekten kaçınılmasından kaynaklanan zayıflıklar, piyasaları olumsuz etkiler. Güçlü bir sosyal diyalog, esnekliğe dair hükümlerin uygulanmasındaki sorunların üstesinden gelebilmek için de önemlidir. Bu nedenle, işçi ve işveren arasında ulusal düzeyde ve işletme düzeyinde diyalogun Türk endüstri ilişkileri sisteminin ayrılmaz parçası olması gerekir.

Bu bölümde, işçi işveren kuruluşları tanımlanacak (4.2) ve bu kuruluşların tabi oldukları kanun hükümleri belirtilecektir (4.3). Toplu pazarlık sistemi açıklanacak (4.4) ve sosyal diyalogun kurumsal çerçevesi incelenecektir (4.5). Sosyal diyalogun kurumsal yapısının yanısıra, uygulamada nasıl işlediği de ele alınacaktır (4.6). Bu bölüm, daha iyi bir sosyal diyalog için önerilerle son bulmaktadır.

4.2 Sosyal Ortaklar

Türk iş ilişkilerinde asimetrik bir yapı vardır: Bir işveren konfederasyonu ve karşısında üç işçi konfederasyonu. TİSK, işveren konfederasyonudur. Ekonominin çeşitli sektörlerinden 8.300 işletmeyi ve 1.200.000 çalışanı temsil eden 21 işveren sendikası, TİSK üyesidir. Kamu-İŞ, Tühis ve Miksen, TİSK üyesi kamu işveren kuruluşlarıdır.

İşçi tarafında TÜRK-İŞ, en büyük işçi konfederasyonudur. Siyasi yelpazenin merkez solundadır. DİSK, siyasi açıdan daha solda bulunmaktadır. HAK-İŞ’in islami eğilimleri vardır ve merkezin sağındadır. Globalleşme ve Avrupa ile bütünleşme süreci etkisiyle İslamcılar, demokrasiyi özümsemekte ve HAK-İŞ de bu çerçevede demokratik ilkeleri benimsemektedir.⁴⁹

Resmi Gazetede yayımlanan son Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı istatistiklerine göre 28 işkolunda kurulu 96 işkolu sendikası bulunmaktadır. Hizmet sözleşmesi ile

⁴⁹ HAK-İŞ hakkında ayrıntılı bir analiz için bkz.: B. Duran and S. Sugur, ‘Islamism, Trade Unionism and Civil Society: The Case of Hak-Iş Labour Confederation in Turkey’, *Middle Eastern Studies*, C. (2005), s. 227-248.

çalışan 5 milyon civarındaki işçinin sendikalaşma oranı %58'in üstündedir.⁵⁰ Ek 2'deki 1. tablo, sendika üyeliklerini göstermektedir.

İşçi tarafındaki bölünmüş (parçalı) sendikacılık, memur sendikalarında da söz konusudur: 11 işkolunda kurulu 54 işkolu sendikası ve 6 konfederasyon.⁵¹ (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Ek 2'deki 2. tablo).

4.3 İşçi ve İşveren Kuruluşlarının Yasal Çerçevesi

4.3.1 İşçi ve İşveren Sendikalarının Kuruluş İlkeleri

Sendika özgürlüğü (ihtiyari sendikacılık) ilkesi, Anayasanın 51. maddesi ile öngörülmüştür. Bu madde uyarınca, çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Sendika özgürlüğü ilkesinin sonucu olarak, kapalı işyeri şartı, sendikalı işyeri şartı ve sendika üyesi olunsun veya olunmasın aidat ödeme şartı gibi uygulamalar yasaktır. Diğer bir deyişle, işçiler sendikalara serbestçe üye olabilirler ve üyelikten ayrılabilirler.

1983 tarihli Sendikalar Kanunu, işçi ve işveren kuruluşlarını daha ayrıntılı düzenlemektedir. Kanunda üç ana ilke izlenmiştir: İhtiyari sendikacılık, işkolu sendikacılığı ve sendika çokluğu. İşkolu sendikacılığı, sendikaların işkolu (endüstri) düzeyinde kurulabilmeleri anlamındadır. Sendikalar Kanununun 3. maddesine göre, işçi sendikaları, işkolu esasına göre bir işkolunda ve Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacı ile bu işkolundaki işyerlerinde çalışan işçiler tarafından kurulur.

Değişik işkollarında en az beş sendikanın bir araya gelmesi suretiyle meydana getirdikleri tüzel kişiliği haiz üst kuruluşlara konfederasyon denir.⁵²

İşveren sendikaları, işkolu esasına göre bir işkolunda ve Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacı ile bu işkolundaki işverenler tarafından kurulur. Kamu işveren sendikalarının, aynı işkolundaki kamu işverenleri tarafından kurulması ve aynı işkolunda faaliyette bulunma şartı aranmaz. Türkiye çapında faaliyette bulunmak amacı ile kurulmak yeterlidir, ayrıca faaliyetin fiilen Türkiye çapında olması aranmaz.

4.3.2 İşçi ve İşveren Kuruluşlarına Dair Düzenlemelerin Tarihçesi

⁵⁰ 5,022,584 işçiden 2,945,929'u sendika üyesidir. Sendikalaşma oranı, %58.65'dir (Resmi Gazete 17 Temmuz 2005). Hizmet sözleşmesi ile çalışanlara işçi denir. İşçilerin yanısıra memur statüsüyle çalışan 1.5 milyon çalışan vardır ve ayrıca askeri kesim çalışanı ve bağımsız çalışanlar vardır. Fakat toplam nüfusa (70 milyon) oranla çalışan kesim çok küçüktür.

⁵¹ KESK, TÜRKİYE KAMU-SEN, MEMUR-SEN, BASK, HURRIYETCI KAMU-SEN, ANADOLU KAMU-SEN.

⁵² Sendikalar Kanunu, m. 2/son.

İşkolu sendikacılığı ilkesinin temelinde, 1983 tarihli Sendikalar Kanunundan önceki dönemde işkolu sendikalarının aslında işyeri sendikaları olmaları bulunmaktadır. 1963 tarihli Sendikalar Kanunu döneminde işyeri ve işkolu sendikaları kurulabiliyordu ve kurucular sendikayı işyeri veya işkolu sendikası olarak tavsifte ve coğrafi faaliyet alanını belirlemekte tamamen özgürdü. Sendika yalnızca bir işyerinde faaliyette bulunmak üzere de kurulabilirdi. Sendika çokluğu ilkesi uyarınca da işyeri veya işkolunda birden fazla sendika kurulabiliyordu. O dönemdeki sendikaların kesin sayısı bilinmemekle beraber sendika enflasyonu mevcuttu.

Bölünmüş işçi sendikacılığı, aynı işyerindeki işçi sendikaları arasında agresif rekabete ve o işyerinde çalışan işçiler arasında husumete neden olmuştur. Nihayetinde polis tarafından bastırılan şiddet hareketlerine de dönüşen bu husumet, işçi sendikalarının biraraya gelip ortak hareket etmelerini engellediği gibi işçi işveren ilişkilerinin sağlıklı biçimde gelişmesine de zarar vermiştir. İşçi sendikaları katı ve uzlaşmaz bir tutum izlediler ve toplu pazarlık süreci grevlerle sonuçlandı. Sendika liderleri, gelir ve prestij açısından avantajlı liderlik konumlarını bırakmamak ve güçlendirmek çabası içinde oldular. Bu nedenle, kendi işyeri sendikalarının bir işkolu sendikasının şubesi konumuna getirmek istemediler.

İşçi sendikaları arasındaki bu amansız rekabet, üretimi olumsuz etkiledi ve tahrip edilen işyerleri oldu. İşyeri sendikacılığı sonuçta, işçi sendikalarının ciddi boyutta bölünmüşlüğüne ve endüstri ilişkilerindeki çöküşün başlıca nedenlerinden biri olarak görüldü.

1983 tarihli Sendikalar Kanunu, bu nedenle, anılan durumu düzeltecek önlemler getirdi; işkolu sendikalarının gerçek anlamıyla işkolu sendikaları olması, bu önlemler arasındadır. Sendikaların kurulabileceği 28 işkolu belirlendi.⁵³ Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu, eski durumu değiştirmek üzere yetkinin önkoşulu olarak %10'luk baraj (o işkolunda çalışan işçilerin en az %10'unu temsil) getirdi. %10'luk barajı aşan sendikanın yetkili olabilmesi için o işyerinde veya işletmede yarından fazlayı da temsil etmesi gerekir. Yetkili işçi sendikası, toplu pazarlığa taraf olacaktır ve toplu iş sözleşmesini yapmaya yetkilidir. Toplu iş sözleşmesinin inikadıyla, yetkili sendika taraf sendika olur ve sendika üyelik aidatlarının ve dayanışma aidatlarının (taraf sendikaya üye olmayan ve fakat toplu iş sözleşmesinden yararlanmak isteyen işçilerin ödedikleri aidat) işverence kaynakta kesilerek kendisine verilmesine (check-off sistemi) hak kazanır.

1963 tarihli Sendikalar Kanunu döneminde, check-off sisteminden yararlanmak için, o işyerinde çalışan işçilerin ¼'ünü temsil etmek yeterliydi. Bu sistem,⁵⁴ sendikaları mali açıdan güçlü kılp sendika yöneticiliğini cazip hale getirirken sendika enflasyonuna ve işçi sendikaları arasında amansız bir rekabete de yol açmıştır. 1983 tarihli Sendikalar Kanunu 61. madde ile check-off sistemi değiştirilmiş; bu sistemden yararlanma taraf sendikaya, taraf sendikanın bulunmaması halinde yetkili sendikaya tanınmıştır.

⁵³ Sendikalar Kanunu m. 60: tarım ve ormancılık, avcılık ve balıkçılık; madencilik; petrol, kimya ve lastik; gıda sanayii; şeker; dokuma; deri; ağaç; kağıt; basın ve yayın; banka ve sigorta; çimento, toprak ve cam; metal; gemi; inşaat; enerji; ticaret, büro ve güzel sanatlar; kara taşımacılığı; demiryolu taşımacılığı; deniz taşımacılığı; hava taşımacılığı; ardiye ve antrepoculuk; haberleşme; sağlık; konaklama ve eğlence yerleri; milli savunma; gazetecilik; ve genel işler.

⁵⁴ Check-off sistemi olmaksızın işçilerin büyük çoğunluğunun aidatlarını ödemekten kaçınacakları söylenebilir. Böyle bir durumda işçi sendikaları, yetki koşullarını sağlayabilmek için, aidatlarını ödemeyen işçileri üyelikten ihraçtan imtina edeceklerdir.

Mevcut sistemin de mali açıdan güçlü sendikalara ve işçi sendikaları arasında rekabete ve husumete yol açtığını anlamak zor değildir. Sendikalar, yetkili sendika olabilmek için rekabet içindedirler. Bu durum, sendikaların rakip sendikalar tarafından korkaklıkla suçlanmamak için sert ve katı tutum almasına yol açmaktadır. Bu da sendikaların uzlaşmaz tavır izlemeleri ve toplu pazarlık sonuçlarından aslında memnun olsalar dahi greve gitme eğilimi göstermelerine neden olmaktadır.

İşyeri sendikacılığının yasaklanması ve %10'luk baraj, İLO'nun 87 sayılı Sözleşmesinde (Örgütlenme Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunması Sözleşmesi, 1948) öngörülen sendika özgürlüğüne aykırıdır.

4.4 *Türk İş İlişkilerinin Özellikleri*

4.4.1 *Çatışmalara odaklanma*

Türk iş ilişkilerinin önemli bir özelliği, ortak çıkarlar ve uzlaşma üzerine değil, farklılıklar ve çatışmalar üzerine odaklanmadır. İşçi ve işveren sendikaları çok uzun bir dönem birbirlerini tamamen farklı çıkarları haiz hasımlar olarak görmüşlerdir. Hükümet yetkilileri ile yapılan görüşmelerde, farklılıklar ve çatışmalar vurgulanmıştır; amaç ortak çıkarlarda birleşmesi değildir. Danışma mekanizmalarında ve toplu pazarlıkta sürekli ve yoğun bir 'kazan - kaybet' mücadelesi egemendir; 'kazan - kazan' stratejisi yetersizdir. Türkiye'de sosyal diyalogun en yaygın biçimi olan toplu pazarlık paylaştırıcı (çatışmacı) toplu pazarlıktır (distributive bargaining), entegre (uzlaşmacı) toplu pazarlık (integrative bargaining) değildir. Fakat, ortak çıkarların belirlenmesi ve ortak çıkarlarda birleşme yönünde giderek artan gelişmeler vardır (Ayrıntılar için bkz.: 4.6.3).

İkinci bir özellik, önceki bölümlerde tartışıldığı üzere, işçi sendikalarının kendi içlerindeki bölünmüşlüğü 'kazan her şeyi alır' anlayışı yaratmasıdır. Bir diğer deyişle, endüstri ilişkileri, kazan - kaybet bağlamında gitmektedir; biri kazanacak, diğer taraf ise 'teslim' olacaktır. 'Kazan - kaybet' yaklaşımı, yalnızca işçi sendikaları - işveren geleneksel ilişkilerinde değil, işçi sendikalarının kendi aralarındaki ilişkilerde de egemendir. İşçi sendikalarının kendi aralarındaki ilişkilerde bu hasmane tutum işçi sendikası yöneticiliğinin ve temsilciliğinin cazip olmasıyla açıklanabilir. Yöneticiler, sendikaları ve sendika üyelerini sık sık kişisel ve politik amaçları uğruna kullanmakta, agresif gösteriler, grevler, militan faaliyetler cesaretlendirilmektedir. Bir neden de işkolu sayısının (28) yüksek oluşudur (bkz.: 4.3). İşkolu sendikacılığının önemli bir amacının sendika sayısını azaltmak olmasına karşın işkolu sayısının fazlalığı yine fazla sayıda işçi sendikasına ve bölünmüşlüğe yol açmaktadır.

Üçüncü bir özellik, iş mevzuatının çalışma standartlarının belirlenmesinde her zaman başlıca araç olmasıdır. Sosyal ortaklar, karşılıklı müzakerelere ve danışmaya odaklanmamakta, her şeyi hükümetten ve yasal düzenlemelerden beklemektedirler. Bunun sonucu olarak, Türk iş yasaları diğer ülkelerde toplu pazarlığın konusu olan hususları da düzenlemektedir. Örneğin, iş güvencesi, adil muamele, iş sağlığı ve güvenliği eğitimleri ve yıllık ücretli izin, mevzuat ile çok detaylı olarak düzenlenmiştir. Benzer biçimde, işletmelerin nakli ve toplu işten çıkarmalarda toplu pazarlık değil, mevzuat başlıca rolü oynamaktadır. Toplu pazarlığın başlıca konusu ücretlerdir.

4.4.2 Toplu Pazarlık Süreci

Toplu pazarlık, sosyal diyalogun en yaygın biçimidir. Toplu pazarlığın ikili yapısı vardır; Devlet katılmamakla beraber sosyal ortaklar için elverişli ortamın yaratılması ve kanuni ve kurumsal düzenlemeyi yapmakla yükümlüdür.

4.4.2.1 Toplu Pazarlık Düzeyi

Yalnızca ehliyetli ve yetkili sendika, işverenle toplu pazarlık yapabilir ve toplu iş sözleşmesini akdedebilir. Bu, üç farklı düzeyde olabilir: İşyeri, işyerleri ve işletme. Sonuç olarak, işyeri toplu iş sözleşmesi, grup toplu iş sözleşmesi veya işletme toplu iş sözleşmesi akdolunacaktır. Aynı işverene ait olan ve aynı işkolunda bulunan işyerleri Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu anlamında işletmeyi oluşturur.

Tek bir işyeri söz konusu olduğunda, işyeri toplu iş sözleşmesi akdolunacaktır. Bir işletme söz konusu olduğunda, işletme toplu iş sözleşmesi akdolunacaktır. İşyeri ve işletme toplu iş sözleşmelerinin aksine, grup toplu iş sözleşmesi yapılması kanuni bir zorunluluk değildir. Grup toplu iş sözleşmesi yapılmadığında, her bir işyeri ve işletme temelinde ayrı ayrı işyeri ve işletme toplu iş sözleşmeleri yapılacaktır.

Bir işçi sendikasının grup toplu iş sözleşmesine taraf olabilmesi, grup toplu iş sözleşmesi kapsamındaki her bir işyeri ve işletme için yetkili olması halinde mümkündür. İşveren tarafında gerçek kişi işveren olamaz, işverenleri temsilen işveren sendikası taraf olacaktır.

4.4.2.2 Toplu Pazarlığın Tarafları

Tek üst sendikal kuruluş olan konfederasyonların toplu pazarlık ehliyeti bulunmamaktadır. Fakat işçi ve işveren konfederasyonları, bir araya gelebilirler ve çalışma hayatına dair hususlarda 'ortak anlayış' sağlayabilirler. Bir anlaşma sağlandığında, bu anlaşma yapılacak toplu iş sözleşmeleri için bir çerçeve protokol oluşturur. Toplu iş sözleşmesi yapılması, ehliyetli ve yetkili sendikalara münhasırdır. Yetkili işçi sendikası olabilmek için belirtildiği üzere, iki sayısal koşulun yerine getirilmesi gerekir: İşkolunda çalışan toplam işçinin en az %10'unu⁵⁵ ve söz konusu işyerinde veya işletmede veya gruba dahil her bir işyeri ve işletmede %50'den fazlayı temsil etmek.⁵⁶ Grup toplu iş sözleşmesinde işçi tarafında tek bir işçi sendikası, işveren tarafında da işverenleri temsilen tek bir işveren sendikası olacaktır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı yetkili sendikanın belirlenmesine esas olmak üzere yılda iki kez çalışma istatistikleri yayınlar.

Toplu iş sözleşmesine taraf sendika, 4.3.2'de açıklandığı üzere, check-off'a hak kazanır. Toplu iş sözleşmesinden, genel olarak, taraf sendikanın üyesi olan işçiler yararlanırlar. Toplu iş sözleşmesine taraf sendika üyesi olmayanlar, dayanışma aidatı ödemeleri koşuluyla toplu iş sözleşmesinden yararlanırlar. Toplu iş sözleşmesine taraf sendika üyesi olmayanların dayanışma aidatı ödeme yoluyla toplu iş sözleşmesinden yararlanmaları, taraf sendikanın onayına bağlı değildir; aksi takdirde ihtiyari sendikacılık ilkesi ihlal edilmiş sayılır. Toplu iş sözleşmesine taraf sendika üyesi olmayanlar, taraf

⁵⁵ Örgütlenmenin güç olduğu tarım ve ormancılık, avcılık ve balıkçılık işkolu (1 no.lu işkolu) bu koşulun istisnasıdır.

⁵⁶ İşçi sendikası çoğunluk sendikası olabilir ve hatta işyerinde tüm çalışanları da temsil edebilir fakat işyerinin dahil olduğu işkolunda %10'luk barajı aşmıyorsa o işyerinde toplu iş sözleşmesi yapılamayacaktır.

sendikaya 'dayanışma aidatı' ödeyerek toplu iş sözleşmesinden yararlanırlar. Dayanışma aidatının miktarı, üyelik aidatının 2/3'dir. Taraf sendika olmak çok önemlidir. Check-off sistemi, dayanışma aidatına da uygulanır.⁵⁷

4.4.2.3 Toplu Pazarlık Konuları

Türk iş mevzuatı, 4.4.1'de görüldüğü üzere, nisbi ve mutlak emredici kuralların belirlenmesinde başlıca araçtır. Kanunlar ve diğer düzenlemeler, güç ilişkilerinin somut ifadesidir. Mevzuatın düzenlediği hususların geniş bir bölümü toplu pazarlık alanının konusu olarak ele alınabilirdi. Halbuki sendikalar, toplu pazarlık yoluyla taleplerine ulaşma yerine her şeyi kanun veya kanun değişikliği yoluyla Devletten beklemektedirler. İş mevzuatında yer alan ve asgari standartları belirleyen nisbi emredici hükümler, toplu pazarlık yoluyla aşılabılır fakat pek çok konunun mevzuatla detaylı biçimde düzenlenmesi nedeniyle, taraflar en çok ücretler üzerinde odaklanmaktadır.

İş mevzuatının başlangıçtaki amacı, sosyal ortaklar arasında dengenin sağlanması suretiyle sosyal güçlerin düzenlenmesi idi. Yakın zamanlarda daha fazla esneklik yoluyla istihdam yaratılması, uyuşmazlıklara alternatif çözümler, işletmenin sosyal sorumluluğu ve işletmelerin iyi yönetişimi gibi yeni tartışmalar gündeme gelmiştir. İşletmelerin daha etkin kılınmalarıyla beraber istihdamın teşvik olunması günümüzde mevzuat ve toplu pazarlıktan beklenilmektedir. Toplu pazarlık, dinamik bir süreç niteliğiyle, bu yeni eğilimlerle birlikte önemli değişimlere uğrayacaktır. Toplu pazarlık, yakın gelecekte, sosyal diyalogun temel biçimi olarak, sosyal ortakların esneklik konusunda ortak bir anlayış sağlamalarına elverişli platformu oluşturacaktır.

4.5 Sosyal Diyalogun Kurumsal Yapısı

Bu kısımda ikili (sosyal ortaklar arasında) ve üçlü (sosyal ortaklar ve hükümet) sosyal diyalog, ulusal düzeyde ve diğer düzeylerde danışma tartışılacaktır. Hem formel hem enformel danışma incelenecektir.

4.5.1 Formel Üçlü Yapılar

Aşağıdaki kuruluşlar formel üçlü yapıyı haizdirler:

Çalışma Meclisi, 1945 yılında Çalışma Bakanlığı ile birlikte kurulmuştur. Eylül 2004'de toplanan dokuzuncu Çalışma Meclisi önemlidir. Bu toplantıda üç konu tartışılmıştır: İstihdam yaratılması, kayıtdışılık ile mücadele ve kıdem tazminatı fonu. Tartışmalar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan teknik raporlar temelinde yapılmıştır. Dokuzuncu Çalışma Meclisi Sonuç Bildirgesi, 'sosyal ortaklar' tabirini

⁵⁷ Toplu iş sözleşmesine taraf olmayan sendikalara aidat ödenmemesi yaygın bir uygulamadır. Dayanışma aidatının ödenmesi talebi, işçi sendikalarından gelmiştir zira hiç bir ödeme yapılmaksızın toplu iş sözleşmesinden yararlanması, ödeme yaparak yararlanan üye işçileri olumsuz etkileyebilir. Üye işçiler de en azından toplu iş sözleşmesinin yapılmasını müteakiben toplu iş sözleşmesinin yürürlükte olacağı sürede (1-3 yıl) üyelikten ayrılmayı tercih edebilir.

kullanan ilk resmi belge olmuştur.⁵⁸ Dokuzuncu Çalışma Meclisi Sonuç Bildirgesinde Avrupa İstihdam Stratejisi ile uyumlu Ulusal İstihdam Planının hükümet, işçi ve işveren çevrelerinin ortak çabalarıyla hazırlanarak uygulanması gereğini vurgulamıştır.

Ekonomik and Sosyal Konsey, ekonomik ve sosyal konuların en üst düzeyde ele alınması amacıyla 1995'de bir Başbakanlık kararnamesiyle kurulmuştur. 2001 yılında bir kanun ile düzenlenmiştir.⁵⁹ Ekonomik and Sosyal Konseyin ana amacı, sosyal ve ekonomik politikaların oluşturulmasında hükümet ile toplumsal kesimler arasında ve toplumsal kesimlerin kendi aralarında uzlaşma ve işbirliğini güçlendirmektir.⁶⁰ Komitenin 'üçlü artı' yapısı vardır. Bunun anlamı, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve sivil toplum kuruluşları temsilcileri dahil olmak üzere diğer toplum kesimlerinin de temsil olunmasıdır. Böyle bir yapıyla amaçlanan, daha geniş zeminde uzlaşının sağlanması, daha geniş bir perspektif sağlanması ve diğer sosyal kesimlerin de görüşlerinin dahil edilmesidir.

Konsey, en son 2005 Mart'ında toplanarak yeniden yapılandırılmasını tartışmıştır. Konsey, halihazırda etkin bir kurum değildir. Bir Türkiye İlerleme Raporunda, Ekonomik and Sosyal Konsey, hükümet kanadının egemen pozisyonu gibi yapısal aksaklıkları ve işlerliğindeki zayıflık nedeniyle eleştirilmiştir.⁶¹ Hükümetin temsilini azaltan ve sosyal ortakların temsilini artıran bir taslak kanun hazırlanmış ve fakat henüz kabul edilmemiştir.

Üçlü Danışma Kurulu, yeni İş Kanununda öngöröldüğü üzere, hükümet ile işveren, kamu görevlileri ve işçi sendikaları konfederasyonların eşit temsil olunduğu bir kuruldur (İK m. 114).⁶² Kurulun başlıca amacı, resmi yetkililer ve sosyal ortaklar arasında ulusal düzeyde etkin danışmanın teşvikidir.

Üçlü Danışma Kurulu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı veya müsteşarı başkanlığında, gündem konularına göre Bakanlık, bağlı ve ilgili kurumların birim amirlerinden; en fazla üyeye sahip ilk üç işçi konfederasyonlarından birer ve en fazla üyeye sahip işveren konfederasyonundan üç temsilciden; en fazla üyeye sahip ilk üç kamu görevlileri konfederasyonlarından birer temsilciden oluşur ve yılda üç kez toplanır (Yönetmelik m. 4, 7).

Çalışma hayatına ilişkin politikaların oluşumuna katkı vermek; taraflar arasında uzlaşma ve işbirliğini güçlendirecek çalışmalar yapmak; çalışma hayatıyla ilgili mevzuat çalışmalarını ve uygulamalarını izlemek, yeni mevzuat ve yasa değişiklikleri ile ilgili

⁵⁸ 'Sosyal ortaklar' çatışan çıkarlar anlayışından ortak çıkarlar anlayışına geçişi ve işbirliğini simgeler. Sosyal ortaklara ortaklık rolü biçilmektedir. Türkiye'de işbirliğini değil çatışmayı çağrıştıran 'sosyal taraflar' tabiri egemendir.

⁵⁹ Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun, Kanun no.. 4641, Resmi Gazete 21.4.2001.

⁶⁰ Konseyin görevleri arasında 1995 yılında Ankara Antlaşması temelinde oluşturulan Türkiye – AB Karma İstişari Komitesi üyelerinin seçilmesi de vardır. Komite bu seçimi yaparken AT Ekonomik ve Sosyal Konseyinin yapısını ve özelliklerini dikkate alır (m. 3d).

⁶¹ 11 Kasım 2002'de açıklanan Hükümet Acil Eylem Programı, Konseyin yeniden yapılandırılarak daha etkin kılınmasını öngörmüştür. Eylem Planında aynı zamanda Hükümetin sosyal diyalogu sağlama yönündeki siyasi iradesi vurgulanmıştır.

⁶² Çalışma Hayatına İlişkin Üçlü Danışma Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (Resmi Gazete 4.4.2004).

hususlarda görüş oluşturmak; ulusal mevzuatın AB'nin çalışma hayatına ilişkin müktesebatına uyumu için taraflar arasında etkin bir çalışma, bilgilendirme ve iletişimin gerçekleşmesini sağlamak, Üçlü Danışma Kurulunun görevleri arasındadır (Yönetmelik m. 5).

Kurul, 2004 yılında iki kez toplanmış ve ağırlıklı olarak yeni İş Kanununun uygulama sorunlarını ele almıştır. Kurul kararları, sosyal ortaklar arasında daha sıkı bir işbirliğine yönelik olmuştur.⁶³

İŞKUR,⁶⁴ 2003 yılında Türkiye İş Kurumu Kanunu ile düzenlenmiştir.⁶⁵ **İŞKUR,** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığının ilgili kuruluşu olup, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali bakımdan özerk bir kamu kuruluşudur. Kurumun asıl amacı, istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmektir.⁶⁶

⁶³ Sosyal ortaklar, Bakanlığı İş Kanununun uygulama sorunlarından haberdar edecek, Bakanlık ile birlikte sosyal politikalar paketi hazırlayacak, istihdam ve kayıtdışı çalışma hakkında görüş ve önerilerini daha sonra Bakanlar Kuruluna rapor olarak sunulmak üzere Bakanlığa ileteceklerdir.

⁶⁴ Türkiye İş Kurumu.

⁶⁵ İŞKUR ilk kez tarihli KHK/617 ile kurulmuştu (Resmi Gazete 4.10.2000). 2003 yılında, kapsamlı bir kurumsal reform yapılarak Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuş, SSK, Bağ-Kur ve İŞKUR, bu Kuruma bağlanmıştır.

⁶⁶ **Kuruluş Kanununda tanımlandığı üzere İŞKUR'un görevleri şunlardır (m. 3):**

- **Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek,**
- **İşgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunu oluşturmak ve Kurul çalışmalarını koordine etmek, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizlerini yapmak, yaptırmak,**
- **İş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, verdirmek, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek,**
- **İşçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak, işgücünün yurt içinde ve yurt dışında uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için uygun işgücü bulunmasına ve yurt dışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek, istihdamında güçlük çekilen işgücü ile işyerlerinin yasal olarak çalıştırmak zorunda oldukları işgücünün istihdamlarına katkıda bulunmak, özel istihdam bürolarına ilişkin Kuruma verilen görevleri yerine getirmek, işverenlerin yurt dışında kendi iş ve faaliyetlerinde çalıştıracığı işçileri temin etmesi ile tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığına izin verilmesi ve kaldırılmasına ilişkin işlemleri yapmak,**
- **Gerektiğinde Kurum faaliyet alanı ile ilgili ihalelere katılmak suretiyle, yurt içinde ve uluslararası düzeyde kurum ve kuruluşlara eğitim ve danışmanlık hizmeti vermek,**
- **AB ve uluslararası kuruluşların işgücü, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin olarak aldıkları kararları izlemek, TC Hükümetinin taraf olduğu Kurumun görev alanına giren ikili ve çok taraflı anlaşma, sözleşme ve tavsiye kararlarını uygulamak,**

İŞKUR genel kurulunun ve yönetim kurulunun üçlü yapısı bulunmaktadır. İŞKUR bünyesindeki İşsizlik Sigortası Fonu Yönetim Kurulunun ve İŞKUR'un da yer aldığı Meslek Standartları Kurumunun da üçlü yapıları vardır.

Ulusal düzeyde diğer üçlü sosyal diyalog platformları şunlardır:

- **Sanayii ve tarım işçileri için asgari ücreti belirleyen Asgari Ücret Tespit Komisyonu;**⁶⁷
- **Yüksek Hakem Kurulu;**⁶⁸
- **İşyerlerinde işin durdurulmasına veya işyerlerinin kapatılmasına karar veren Komisyon;**⁶⁹
- **İşçi ücretlerinden ceza olarak yapılacak kesintilerin nerelere ve ne kadar verileceğine karar veren Kurul;**⁷⁰
- **Özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırma yükümlülüğüne aykırı hareket edenlerden tahsil olunan cezaların nerelere ve ne kadar verileceğine karar veren Kurul;**⁷¹
- **Mesleki Eğitim Kurulu, İl Mesleki Eğitim Kurulu, KOSGEB ve METARGEM gibi özerk kuruluşlar ve sosyal güvenlik kuruluşlarının genel kurulları ve yönetim kurulları.**

Sosyal diyalogun işlerliği açısından işçi konfederasyonlarının tamamının temsili önemlidir. Daha yeni tarihli olan kurullarda her üç işçi konfederasyonu da temsil olunmakta, fakat daha eski tarihlerde oluşturulan kurullarda genel olarak yalnızca TÜRK-İŞ temsil olunmaktadır. DİSK ve HAK-İŞ kimi kurullarda yer almamalarına sürekli karşı çıkmakta, TÜRK-İŞ ise durumun değişmesini istememektedir.

4.5.2 Formel İkili Yapılar

Ulusal düzeyde işçi ve işveren kuruluşlarının bir araya gelerek toplantılar yapmasına yönelik formel ikili yapılar mevcut değildir. Sosyal ortaklar arasında tabii ki enformel toplantılar olmaktadır fakat düzenli olarak bir araya gelmeleri ve ortak politikalar belirlemeleri için daha formel platformlar yoktur. Ulusal düzeyde formel temaslar, Ekonomik ve Sosyal Konsey gibi üçlü yapılarda birlikte daha güçlü pozisyonda olmak gibi nedenlerle yararlıdır. İşçi konfederasyonlarının, işverenlerle diyaloga hazırlık yapmak veya üçlü yapılara katkılarını belirlemek üzere kendi aralarında bir araya gelip görüşecekleri formel yapılar yoktur. Bu, işçi sendikalarının kendi aralarındaki husumetle de bağlantılıdır (Bkz.: 4.3.2).

-
- **Türkiye'deki yabancı uyruklulara ilişkin olarak kendisine verilen görevleri yerine getirmek. (Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun, uluslararası kurallara, özellikle AT müktesebatına uygun olarak kabul edilmiştir (Resmi Gazete 6.3.2003). Kanunun uygulanmasına 6 Eylül 2003'de başlanılmıştır ve yabancıları kanun dışı olarak istihdam edenlere ağır para cezası öngörülmüştür).**

⁶⁷ İş Kanunu m. 39.

⁶⁸ Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu, m. 53

⁶⁹ İş Kanunu m. 79.

⁷⁰ İş Kanunu m. 38.

⁷¹ İş Kanunu m. 30/11.

İşçi ve işveren sendikalarının işkolu düzeyinde kurulup faaliyette bulunmalarına karşın 4.4.2.1’de tartışıldığı üzere bu düzeyde toplu pazarlık yoktur.⁷² Sosyal ortakların işyeri düzeyinde toplu pazarlığın yanısıra bazı danışma yükümlülükleri de bulunmaktadır. İşyeri sendika temsilcilerinin seçimi, toplu işten çıkarmalar ve kısa süreli çalışma danışma prosedürleri içermektedir. Türkiye’de iş konseyleri öngörülmemiştir ve bulunmamaktadır.⁷³ İşyeri düzeyinde sosyal diyalog formel yapıları İş Kanunu ile düzenlenmiştir:

- En az elli işçi çalıştıran ve altı aydan fazla sürekli işlerin yapıldığı işyerlerinde her işveren bir iş sağlığı ve güvenliği kurulu kurmakla yükümlüdür;⁷⁴
- İşçi sayısı yüzden fazla olan işyerlerinde izin kurulu oluşturulur;⁷⁵
- Ayrıca, bilgilendirilme hakkı da düzenlenmektedir. Örneğin, işverenler, işyerinde alınan iş sağlığı ve güvenliği önlemlerine uyulmadığını denetlemek, işçileri karşı karşıya buldukları mesleki riskler, alınması gerekli tedbirler, yasal hak ve sorumlulukları konusunda bilgilendirmek ve gerekli iş sağlığı ve güvenliği eğitimini vermek zorundadırlar (İK m. 77/2). Yazılı iş sözleşmesi yapılmayan hallerde işverenin işçiye çalışma koşullarını gösteren yazılı bir belge vererek bilgilendirmesi gereklidir (İK m. 8/3). İş Kanununun 6. maddesi de işyerinin veya bir bölümünün devrinde işçilerin haklarını korumaya yöneliktir.

⁷² Grup toplu iş sözleşmelerinin bazen işyeri ve işkolu düzeyindeki toplu iş sözleşmelerinin arasında bir yerde mütalaa edilmelerine karşın, grup toplu iş sözleşmeleri aynı anda akdolunan işyeri ve işletme sözleşmeleri bütünüdür. Grup toplu iş sözleşmeleri, yalnızca metal işkolunda akdedilebilmektedir.

⁷³ İş konseyleri yasaklanmamıştır, bu nedenle ihtiyari olarak kurulabilirler fakat böyle bir uygulama mevcut değildir.

⁷⁴ İş Kanunu m. 80.

⁷⁵ Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği m. 15.

İkili ve üçlü formel danışma mekanizmaları Tablo 4.1’de gösterilmektedir.

Tablo 4.1: Formel Danışma Yapısı

Sosyal ortaklar Düzey	Üçlü Yapı (işçi sendikaları, işverenler, hükümet ve varsa diğerleri)	İkili Yapı (işçi sendikaları ve işverenler)
Ulusal düzeyde: (Konfederasyonlar: Değişik işkollarında kurulu en az 5 işkolu sendikasıyla oluşturulabilir)	Çalışma Meclisi Konular*: İstihdam yaratılması, kayıtdışı ile mücadele, kıdem tazminatı fonu	Formel ikili danışma yapısı yok Konfederasyonlar tolu iş sözleşmesi yapma ehliyetini haiz değildirler. Konfederasyonlar, ‘ortak anlayış’ı yansıtan anlaşmalar sağladıklarında, bunlar üye işkolu sendikaları açısından çerçeve sözleşmeler niteliğindedirler.
	Üçlü Danışma Kurulu Konular*: Yeni İş Kanunu uygulama sorunları	
	Ekonomik ve Sosyal Konsey (üçlü +) Konular*: Konseyin yeniden yapılandırılması	
	Türkiye İş Kurumu (İş-Kur) Konular*: İstihdam faaliyetleri, eğitim programları, işsizlik sigortası yönetimi, çalışma istatistiklerinin toplanması vs.	
	Diğer platformlar: Asgari Ücret Kurulu, Yüksek Hakem Kurulu, Mesleki Eğitim Kurulu, İl İstihdam Kurulu, Komisyonlar vs.	
Sektör düzeyinde: (28 işkolu)	Uygulanırlığı yok	İşçi ve işveren sendikalarının kuruluş düzeyi
İşletme düzeyinde	Uygulanırlığı yok	Toplu pazarlık** Kurumsal çerçeve (işyeri sendika temsilcilerinin seçimi, toplu işten çıkarmalarda ve kısa süreli çalışmada bilgilendirme düzeyi) Diğer platformlar: İş sağlığı ve güvenliği kurulları, yıllık ücretli izin kurulu

* = ‘konular’ ile son toplantılarda ele alınan konular kastedilmektedir. Bu platformlarda başka konular da ele alınabilir.

** = Toplu iş sözleşmesi yetkisi, iki sayısal koşulu yerine getiren işkoluna aittir.

4.5.3 Enformel Danışma

İşçi ve işveren sendikaları temsilcileri, görüşmelerimiz sırasında pek çok kez enformel temaslarda bulduklarını ifade etmişlerdir. Fakat yapıcı enformel temaslara nadiren gerçekleşmekte ve bu tür temaslara şahıslara ve onların kişisel kapasitelerine bağlı olmaktadır. Önemli bir neden, işçi sendikalarının kendi aralarındaki husumettir; bir diğer neden ise, işçi sendikalarının ve işverenlerin çok uzun bir süre birbirlerini tamamen çelişen çıkarılara sahip olarak değerlendirmeleridir. Bu özellikler nedeniyle, sosyal ortakların yapıcı enformel danışmaya aşına değildirlir.

4.5.4 Sosyal Ortakların Esnekliğe Yaklaşımı

İşçi sendikaları, tarih boyunca Devletin en büyük işveren olması ve özellikle kamu sektörü işçilerinin ömür boyu iş garantisinin olması uygulamasının bir sonucu olarak katı bir statükocu tutum içindedirler. İşçi sendikaları, kendilerine 'koruma duvarı' olan katı hükümlere sahip ayrıntılı iş mevzuatında ısrarlıdırlar. İş güvencesi,⁷⁶ işçi sendikalarının birinci önceliğidir; işverenler ise değişen çalışma modellerinden yararlanma eğilimindedirler. İşverenler, bu nedenle, esnekliğin teşvikinde insiyatifi ele almışlardır.⁷⁷

İşçi sendikaları, esnekleşmeye engel oluşturan mevcut koruma düzeyini ve kurumsal düzenlemelerini savunmakla yetinmekte, istihdam yaratabilecek alternatifler getirmemektedirler. Alışıl gelmiş iş sürelerinin terkedilmesi ve esnek çalışmalar işçi sendikacılığına tehdit görülmektedir.

4.6 Uygulamada Sosyal Diyalog: Engeller, Hükümetin Rolü, Sosyal Diyalogun Tarzı, Sonuçları ve Başarısı

4.6.1 Giriş

Sosyal diyalogun uygulamasını anlamak açısından Türkiye'deki işçi ve işveren konfederasyonlarının temsilcileriyle görüştük ve aynı temsilcilere e-posta ile bir anket formu göndererek yanıtlamalarını istedik. Bu ankette çoğunlukla standart cevaplar ('evet', 'hayır', 'belki') kullanıldı. Özetlenmiş sonuçlar Ek 1'dedir. Aşağıda başlıca bulgularımızı tartışacağız.

4.6.2 Sosyal Diyalogun Başarısına Engeller

Sosyal diyalogun gelişmesini ve işlerliğini engelleyen başlıca nedenleri şöyle belirleyebiliriz:

Algılama farklılıklar. Söz konusu tarafların sosyal diyalogun ne olduğu veya ne olması gerektiği konusunda farklı görüşleri vardır. Bu da şüphesiz ki kurumların ve

⁷⁶ Bu konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: A. N. Süral, 'Employment Termination and Job Security Under New Turkish Labour Act', *Middle Eastern Studies*, C. 41 (2005), S. 2, s. 249-268.

⁷⁷ Ayrıca bkz.: A. N. Süral, 'Reorganization of Working Time and Modalities of Employment under the New Turkish Labour Act', *Middle Eastern Studies*, C. 41 (2005), S. 3, s. 407-420.

danışma platformlarının işleyişini etkilemektedir. İşçi sendikaları ve işverenler, 'dinlememe ve anlaşma arayışında olmama' pozisyonu nedeniyle hükümetin rolünü eleştirmektedirler (Bkz.: 4.6.3).

Temsil sorunu. İşçi sendikalarınca dile getirilen bir diğer sorun temsil sorunudur. DİSK ve HAK-İŞ, TÜRK-İŞ'i özellikle üçlü sosyal diyalog platformlarında 'tekelci yapı veya tutum' nedeniyle eleştirmektedirler. Bu iki işçi konfederasyonuna göre, en çok üye sayısını haiz TÜRK-İŞ, tekelci davranmaktadır. TÜRK-İŞ, Sendikalar Kanununda ve Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda değişiklik önerilerine karşı çıkmakla eleştirilmektedir.

DİSK ve HAK-İŞ, gerçek bir sosyal diyalog için işçi konfederasyonlarının hepsinin temsilinin gerektiğini fakat TÜRK-İŞ'in diğer konfederasyonların danışma kurullarına katılımlarına sıcak bakmadığını ifade etmişlerdir.

TÜRK-İŞ, yetkili sendikanın belirlenmesindeki barajdan en fazla yararlanan konfederasyondur. Baraj, değindiğimiz üzere, o işkolunda çalışan işçilerin en az %10'unun temsil olunmasıdır. TÜRK-İŞ, DİSK ve HAK-İŞ'in toplam üye sayısının üç katı üyeye sahiptir. Baraj koşulunu yerine getiren işkolu sendikalarının 31'i TÜRK-İŞ, 9'u DİSK ve 5'i HAK-İŞ'in üyesidir (Ek 1, Tablo A).

DİSK ve HAK-İŞ, barajın kaldırılmasını, TÜRK-İŞ ise korunmasını istemektedir. Bakanlık, sosyal ortaklardan barajla ilgili değişiklik için ortak görüş getirmelerini istemiş; TİSK, işçi konfederasyonlarının ortak görüşüne uyacağını belirtmiş ve fakat işçi konfederasyonları arasında bu konuda henüz bir anlaşma sağlanamamıştır.

TİSK, iki engelden bahsetmiştir. İşçi konfederasyonları gibi bu kuruluş da sosyal diyalogda hükümetin rolünü eleştirmektedir (bkz.: 4.6.3) fakat işçi konfederasyonları ile işveren konfederasyonunun vurgusunda farklılık vardır. İşveren konfederasyonu, hükümetin işçilerin haklarını ve çıkarlarını *korumak* hususunda çok baskıcı olduğunu, işçi konfederasyonları ise hükümetin işçilerin haklarını ve çıkarlarını *korumamak* hususunda çok baskıcı olduğunu iddia etmektedirler.

TİSK tarafından bahsedilen ikinci engel, enformel veya kayıtdışı sektördür. Formel sektörden daha geniş olan enformel sektördeki işçiler ve işverenler sosyal diyalogda hiç temsil olunamamaktadırlar.

4.6.3 Hükümetin Sistem İçindeki Rolü

Sosyal ortaklar, hükümetin sistem içindeki rolünü sorunlu görmektedirler. Sosyal ortaklardan kimilerinin hükümetin sistem içindeki rolü üzerine görüşleri ilginçtir. Farklı sosyal ortaklardan gelen belirli cevaplar ek 1, tablo A'da yer almaktadır.

Türk hükümeti, sosyal diyaloga yeni sorunlarla başa çıkmadaki başlıca araç olarak bakmaktadır. Bakanlık, örneğin, sosyal diyaloga öncelik vermekte, sosyal ortaklara tekraren yaptığı çağrılarla onları tartışmalı konularda anlaşmaya, uzlaşmaya davet etmekte, ortak görüş sağlamaları halinde bu anlaşmalara uyacağını ve uygulayacağını belirtmektedir.

Sosyal ortaklar ise, hükümetin sosyal diyalogdaki rolünü yetersiz ve verimsiz olduğu görüşündedirler. Sosyal ortakların hepsi, hükümetin sosyal diyalogdaki rolünü çok

baskıcı bulmaktadır. Basit ifadeyle, hükümetin sosyal ortakları daha fazla dinlemesi ve kendi başına hareket etmemesidir.

Sosyal ortaklar, hükümetin sosyal diyalogu daha ciddiye alması gerektiğini düşünmektedirler. Görüşmelerimizde ve ankete verdikleri yanıtlarda, 'Hükümet bizi dinlememekte, yalnızca bazı açıklamalarda bulunmakta, talimatlar vermekte ve sunular yapmakta' diyerek hükümeti eleştirmektedirler. Sosyal ortaklar, hükümetin sürekli 'Manevra alanımız yok, İLO veya Dünya Bankası bizi sıkıştırıyor' dediğini hükümetin tutumuna örnek göstermektedirler. Sosyal ortaklar, hükümetin böylesi argümanları kendi görüşlerini kabul ettirme amaçlı kullandığı görüşündedirler. Sosyal ortaklar, hükümetin sosyal diyalogu ciddiye almamasına verdikleri bir diğer örnek de bazı ilgili kanun taslaklarının kendilerine 'Göndersek de farketmez zira Türkiye uyum sağlamak zorunda' argümanı ile gönderilmediğidir.

Sosyal ortaklara göre hükümet, sosyal diyalogun başarısı için daha fazla çaba sarfetmelidir. Tüm sosyal ortaklar, hükümetin anlaşma sağlanması için arabulucu rolü geliştirmesine taraftırlar. Sosyal ortaklar, ayrıca, hükümetin sosyal diyalogun başarısı için örneğin daha fazla toplantı ve çalıştaylar düzenleme gibi yollarla sosyal diyaloga daha fazla bir işlerlik kazandırması gerektiği görüşündedirler. DİSK ve TÜRK-İŞ, hükümetin 'tüm tarafların uyacağı bir davranış kodu' geliştirmesine taraftırlar; TİSK ise, bunun iyi bir fikir olmadığı görüşündedir.

Sosyal ortakların tamamı, 'Sosyal ortaklar hiçbir zaman anlaşamaz, o nedenle hükümet bildiği gibi davranmalı' cümlesine karşı çıkmışlardır. Fakat sosyal ortaklar, hükümetin anlaşmayı nasıl sağlayacağı ve nasıl ilerleme sağlanacağı konusunda farklı düşünmektedirler. İşçi konfederasyonları 'Sosyal ortaklar önce kendi aralarında bir anlaşma sağlarsa, hükümet kendini sosyal ortakların görüşlerini dikkate almaya zorunlu hisseder' görüşünden yanadır. Sosyal ortaklar, hükümetin sosyal diyalogun başarısı için daha fazla çaba sarfetmesinde hemfikir olmalarına karşın sosyal ortakların kendi aralarında anlaşma sağlamalarına büyük ihtiyaç olduğu düşünülmektedir. Sosyal ortakların kendi aralarında ön anlaşma sağlamaları, üçlü danışmadan sonuç alınmasının en iyi yoludur.

4.6.4 Sosyal Diyalogun Tarzı

Tüm kuruluşlar sosyal diyalogun önemini altını çizmektedir. İyi işleyen sosyal diyalogun önemli olduğu ifadesinde hemfikirdirler; yalnız Türkiye'deki sosyal diyalogun 'ortak çıkarlara ulaşmak' (TÜRK-İŞ, HAK-İŞ) olarak mı yoksa 'çelişen çıkarlara yönelik' (DİSK) mi nitelendirileceğinde farklı düşünmektedirler. İşverenler, bu tartışmada ortada bir tutum almışlardır.

Kuruluşlar, sosyal diyalog çerçevesinde toplu pazarlığın uzlaşmacı toplu pazarlık değil çatışmacı toplu pazarlık olduğu görüşünde birleşmektedirler. Bunun anlamı sosyal diyalogun sosyal ortaklarca bir tarafın kazançlı çıkıp diğer tarafın kaybedeceği (kazan - kaybet) bir süreç olarak görüldüğüdür. Yalnızca TÜRK-İŞ, farklı düşünmektedir.⁷⁸

4.6.5 Sosyal Diyalogun Sonuçları ve Başarısı

⁷⁸ Yanıtlar için bkz.: Ek 1, Tablo B.

Sosyal diyalogun öneminin altının çizildiği bir husus da HAK-İŞ hariç diğer tüm sosyal ortakların sosyal diyalogdan sonuç çıktığı görüşünde birleşmeleridir. Fakat DİSK ve TÜRK-İŞ, sosyal diyalogun ‘Şu an itibariyle başarısız’ çıkarsamasında da birleşmeleridir. TİSK, ortada bir tutum almaktadır; TİSK’e göre, sosyal diyalog konfederasyonlar düzeyinde iyi olmakla beraber ‘işkolu sendikaları ile işveren arasında sorunludur ve bunun nedeni de işçi sendikalarının davranış tarzlarıdır.’

Sosyal ortaklar, Türk sosyal diyaloguna başarılı bir örnek vermede zorlanmaktadır. Başarıya en yakın olarak 4857 sayılı Türk İş Kanununun hazırlanmasını göstermektedirler. Bunun bir başarı olarak nitelendirilmesinin nedeni, hükümetin sosyal ortaklara gerçek anlamıyla danıştığı ve nihai metin üzerinde uzlaşma sağlamak için çaba gösterdiği olarak açıklanmaktadır. Yeni İş Kanununun hazırlanması için dokuz profesörden kurulu bir Komisyon oluşturulmuştur. Komisyon üyelerinden üçü hükümet, üçü TİSK üçü de her biri birer olmak üzere TÜRK-İŞ, HAK-İŞ ve DİSK tarafından seçilmiştir.

Komisyonunda işçilerin ve işverenlerin amaçları arasında bir dengenin sağlanması asıldı. İşverenler, iş sürelerinde ve çalışma modellerinde esneklik yoluyla işletmelerin daha verimli ve rekabetçi olmasını istediler. İşçi konfederasyonları ise iş güvencesine öncelik verdiler. Komisyon, bu mayınlı alanda Topluluk direktiflerini dikkate alarak bir denge sağlamaya çalıştı. Sosyal ortaklar, nihai metni kabul edeceklerini beyan ettiler fakat uygulama böyle olmadı. Bakanlık, Komisyonun nihai metnini Meclise göndermeden önce sosyal ortaklara danıştı. Sosyal ortaklar, Meclis görüşmeleri sırasında yoğun lobi faaliyetleri yürüttüler. Yanlış anlamaların ve değerlendirmelerin de etkisiyle işçi konfederasyonları ve muhalefet partisi esnekliğe dair hususları çarpıttı. Sonuçta, taslak metindeki (güvencesiz ve tehlikeli görülen) esnek çalışma modellerinde ve alt işveren konusunda işçi sendikalarının lehine değişiklikler yapıldı. İşverenlerin lehine olarak da artırılmış iş güvencesinin uygulanması 30 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerine hasredildi ve iş güvencesi tazminat miktarı aşağıya çekildi. Taslakta mevcut esnekliğin derecesi korunamadı; bu durum işverenlerde hayal kırıklığı yarattı.

Sosyal ortaklar, bugün itibariyle sosyal diyalogu başarısız ve sonuçlarını sınırlı görmelerine karşın sosyal diyalogun geleceğine yönelik olarak ihtiyatlı iyimserlik içindedirler.⁷⁹ Bu iyimserlikte sosyal diyalogun giderek artan önemi bulunmaktadır. HAK-İŞ’e göre, AB ile entegrasyon hazırlıkları çerçevesinde sosyal diyalog gelecekte çok daha önemli olacaktır. Çalışma yaşamına dair yeni mevzuatın uygulanmasında üçlü danışma büyük önemi haiz olacaktır. Gelecekte iş konseyleri gibi yapıların Türk mevzuatına dahil edilmesi gerekecektir. İşçilerin bilgilendirilme ve danışılma hakları ve işkolu toplu iş sözleşmeleri, kurumsallaşan sosyal diyalogun önemini ortaya koymaktadırlar.

İyimserliğin temelinde, sosyal ortakların, yakın gelecekte, üç üçlü platformun (Çalışma Meclisi, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Üçlü Danışma Kurulu) (çok daha) iyi işleyeceğine dair beklentileri de bulunmaktadır.⁸⁰ DİSK’e göre bu üç kurul, ‘sosyal taraflara görüşlerini ve önerilerini açıklamaları için bir fırsat vermekte ve bunun olumlu etkisi olmaktadır.’ TÜRK-İŞ için ‘kurulların yasal temelini olması’ önemlidir.

⁷⁹ Cevaplar için bkz.: Ek 1, Tablo B.

⁸⁰ Cevaplar için bkz.: Ek 1, Tablo C.

iyimserliğin açıklanmasında, genel olarak, yapılandırılmasında veya yeniden yapılandırılmasında hükümetin temsilinde küçülmeye gidilmesi ve sosyal ortakların pozisyonlarının güçlendirilmesi de bulunmaktadır. Fakat ikili sosyal diyalog bugün olduğundan daha ileriye götürülemedikçe sosyal ortakların fazlasıyla iyimser oldukları söylenebilir. Yeni yapılandırmada sosyal ortakların daha iyi bir pozisyonları olabilir fakat sosyal diyalog çatışmacı ve uzlaşmaz niteliğini korudukça alınacak sonuçlar zayıf kalabilir.

4.6.6 Sosyal Diyalogu Etkileyen Sosyal ve Ekonomik Faktörler

Sosyal diyalog, bu bölümde, fondaki sosyal ve ekonomik yönlerle ele alınacaktır. Tablo 4.2'de kilit niteliğinde sosyal ve ekonomik veriler yer almaktadır. Bu rakamlardan hareketle Türkiye'de halihazırda mevcut işgücü piyasaları üzerine şu saptamaları yapabiliriz:

- Nüfus her yıl %1.55 artmaktadır. Nüfus 70 milyonun üzerindedir;
- Sivil işgücü 2001'den itibaren bir parça azalma göstermektedir. 2004 yılında sivil istihdam, 22 milyona yaklaşmaktadır;
- İşsizlik (yüzde ve toplam sayı olarak) 2001'den itibaren artmıştır. 2004 yılında 2¼ milyondan fazla işsiz vardır (resmi rakamlar).

Tablo 4.2: Önemli sosyo-ekonomik veriler (2001-2004)

Nüfus	2001	2002	2003	2004
Toplam nüfus (bin)	68,529	69,626	70,712	
Artış oranı (yüzde)	1.63	1.59	1.55	
İşgücü*				
Sivil istihdam (bin)	21,524	21,354	21,147	21,791
İşsizlik (bin)	1,967	2,464	2,493	2,269
İşsizlik oranı (yüzde)	8.4	10.3	10.5	9.3
İşgücü* durumu (bin)				
Toplam	21,524	21,354	21,147	21,791
Ücretli çalışanlar	10,155	10,625	10,707	11,079
Kendi hesabına ve işverenler	6,504	6,274	6,302	6,408
Ücretsiz aile işçileri	4,865	4,455	4,138	4,303

* = 15+ yaş: yıllık ortalama

Tablo 4.3, 2004 yılında on milyondan fazla insanın üç sosyal güvenlik kuruluşuna (SSK, Emekli Sandığı, Bağ-Kur) kayıtlı olduğunu göstermektedir.

Sonuç olarak, istihdam olunanların yarıdan azı sosyal güvenlik kuruluşlarına kayıtlıdır. Yani, yarıdan fazlası kayıtdışıdır. Bu rakam kayda değer bir rakamdır. Kayıtsız işgücünü kayıtlıya dönüştürmek, Türk sosyal diyalogunun önemli bir konusudur ve önemli bir konusu olması da gerekir. 22 milyonluk istihdam vardır ve son rakamlar (Şubat 2005), toplam istihdamın 2004'deki toplam istihdama kıyasla yeniden azaldığını göstermektedir (20,838,000 istihdam olunan).

Tablo 4.3 Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Kayıtlılık

	bin	yüzde
Sosyal güvenlik kuruluşlarına kayıtlılık:	10,246	
SSK	5,733	
Emekli Sandığı	1916	
Bağ-Kur	2487	
Kayıtlı toplam işgücü		
Toplam işgücü (bin ve yüzde)	22,188	100%
Toplam kayıtdışı (bin ve toplam işgücüne oranı)	11,942	54%
Toplam kayıtlılık (bin ve toplam işgücüne oranı)	10,246	46%

Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, 2004, 2. çeyrek

Tablo 4.4, işteki duruma göre 2004 ve Şubat 2005 için toplam istihdamı ve sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olmayanların oranını göstermektedir. Özellikle ücretsiz aile işçilerinin (%95), bağımsız çalışanların (%64.5) ve yevmiyeli çalışanların (%91.3) 2005'de sosyal güvenlik kuruluşlarına kayıtlı olmamaları şaşırtıcı değildir.

Tablo 4.4: Toplam işgücü ve işteki duruma göre kayıtdışılık

	2004 ortalaması		Şubat 2005	
	<i>Toplam işgücü</i>	<i>Kayıtdışılık</i>	<i>Toplam işgücü</i>	<i>Kayıtdışılık</i>
	'000	Yüzde	'000	Yüzde
Ücretli	9,279	21.2	9,713	21.5
Yevmiyeli	1,800	91.7	1,233	91.3
İşveren	1,020	24.2	1,062	25.2
Kendi hesabına	5,388	65.5	5,458	64.5
Ücretsiz aile işçisi	4,303	96.5	3,371	95.0
Toplam	21,791	53.0	20,838	49.0

Bu rakamların sosyal diyaloga etkisini izleyen bölümde inceleyeceğiz.

4.7 Türk İşgücü Piyasaları, Sosyal Diyalog ve Esneklik

Türkiye'nin AB üyesi olabilmek için ortak pazarda rekabete muktedir olması gerekir. Avrupa Komisyonunun İlerleme Raporlarından Türk işgücü piyasasının işleyişinin katılım için büyük bir engel olduğu sonucuna varılabilir. Türk iş mevzuatının ve sosyal diyalogun iyileştirilmesi, kayıtdışı ekonomiyle mücadele, idari yapının uygulamaları sağlamak üzere güçlendirilmesi, Türk işgücü piyasasının daha iyi bir işlerliği haiz kılınmasının gerekleridir.

Yeni tarihli araştırmalar, kayıtdışı sektörün kayıtlı sektörden büyük olduğunu göstermektedir (Ayrıca bkz.: Tablolar 4.2-4.4). Bu durum, Türkiye, AB'ye üye olmak istiyorsa devam edemez. Sosyal ortaklar (TİSK, TÜRK-İŞ, HAK-İŞ ve DİSK) görüşmelerimizde kayıtdışı sektörün ülke için büyük bir sorun olduğu görüşünde birleştiler fakat bu sorunun çözüm yollarında görüş ayrılıkları vardır.

Konunun odağı, kayıtdışı sektörün nasıl kayıtlı sektöre dönüştürülebileceğidir. Bu kitabın bölümlerini oluşturan proje raporlarında birçok eylem ve önlem önerilmiştir. Sosyal ortaklara bu önerilerin önem ve aciliyet derecesi üzerinde görüşlerini sormanın ilginç olacağı düşünülmüştür.⁸¹

Sosyal ortaklar tarafından belirtilen önlemlerin aciliyet dereceleri bu konuda mutabakatın sağlanması için iyi bir gösterge olabilir.

Bu bölümde yalnızca önemli sonuçlar belirtilecektir. Ek 1, Tablo D şunları göstermektedir:

- Sosyal ortaklar üç başlık altında (kayıtdışı sektör, kadınların durumu ve sektörel politika) formüle edilen önlemler üzerinde mutabakat sağlamışlar; esneklik ve güvenceli esneklik konusunda anlaşamamışlardır;
- Sosyal ortaklar çok acil gördükleri aşağıdaki önlemlerde mutabakat sağlamışlardır:
 - ('kayıtdışı sektör' çerçevesinde) istikrarlı vergi ve sosyal güvenlik politikalarının ve kolay erişilebilir eğitim ve okul programlarının geliştirilmesi;
 - ('kadınların durumu' çerçevesinde) çocuk bakımı ve eğitim programları gibi kadınların sosyal dışlanmasını önleyecek önlemler;
- Sosyal ortaklar, yuvarlak ifade olunan ve ters bir husus içermeyen söylemlerde güçlü bir mutabakat sağlamaktadırlar, örneğin:
 - Kayıtdışı sektörün kayıt içine alınması için gerekli olan entegre yaklaşım bulunmamaktadır. Farklı alanlarda alınan farklı önlemlerin koordine edilmesi gerekir;
 - Bu alanda (kayıtdışı sektörün kayıt içine alınması) *gelişmelerin izlenilmesi* bulunmamaktadır veya zayıftır;
- Sosyal ortaklar, aşağıdaki başlıklar veya önlemler üzerinde aşağı yukarı (fakat *anlaşmama* kesinlikle görülmemekte):
 - Bölgesel düzeyde daha fazla çaba ve önlem gerekmektedir (örneğin, il istihdam kurulları kayıtdışı sektörle ve kanun dışı yabancı istihdamı ile mücadelede daha iyi donatılmalıdır).
 - İŞKUR'un uygulamayı sağlama kapasitesi artırılmalıdır;
 - Bir çeşit 'iyi örnek politikası' geliştirilmelidir (örneğin, kurallara uygun çalışan işverenlerin kamuya tanıtımı).

Sosyal ortaklar, özellikle esnekleşme ve güvenceli esneklik konularında anlaşamamaktadırlar. Anlaşmama, yalnızca işçi ve işveren konfederasyonları arasında değil, işçi konfederasyonlarının kendi aralarında da söz konusudur. Bu önlemler ve eylemler şunlardır:

- Kayıtlı sektöre geçişi sağlayabileceği için işgücü piyasası politikaları açısından yararlı bir enstrüman olabilecek geçici istihdam bürolarının kabulü;

⁸¹ Bu iyileştirmeler, iyileştirmelerin belirli İstihdam Rehberlerine katkısı ve sosyal ortaklarca değerlendirmeler için bkz.: Ek 1, tablo D ve özellikle Bölüm 2. TÜRK-İŞ, HAK-İŞ, DİSK ve TİSK temsilcileri, küçük bir standart anketi 'evet', 'hayır' veya 'bilmiyorum' diyerek cevapladılar. Aciliyet derecesi ise '— acil değil', '+ acil', '++ çok acil' anlamında belirtildi.

- Geçici istihdam bürolarının iyileştirilmesi. Hükümet, İş Kanununu değiştirerek geçici istihdam bürolarının hukuki pozisyonlarını geliştirebilir, bu büroları izne bağlı kılabilir, ve geçici istihdam büroları çalışanları için mesleki eğitim programlarının geliştirilmesini sağlayabilir;
- Esnek çalışmaya dair yasal hükümlerin geliştirilmesi. Esnek çalışma sözleşmelerine dair yasal hükümler halen minimal düzeydedir.

TİSK her üç önlem ve eyleme taraftır ve bunları acil bulmaktadır. HAK-İŞ, ilk iki önleme taraftır ve bunların aciliyetini belirtmektedir fakat esnek çalışmaya dair yasal hükümlerin geliştirilmesinde mütereddittir. TÜRK-İŞ, geçici istihdam bürolarının hukuki pozisyonlarının geliştirilmesine taraftır fakat diğer iki önlemin yararları konusunda mütereddittir. DİSK, her üç önlemi de kesinlikle reddetmektedir. Esnek istihdam biçimlerini ilke olarak reddetmekte ve aynı zamanda daha fazla kısmi süreli işlerin yaratılması gibi önerilen eylemlere karşı çıkmaktadır. DİSK, tam süreli iş güvencesi ilkesine sıkıca bağlıdır.

Güvenceli esneklik, bir diğer tartışma konusudur. Esneklik ve güvence arasında bir denge sağlanmasına yönelik stratejiler güvenceli esnekli stratejileridir. Güvenceli esneklik, modern işgücü piyasalarında esneklik ve güvencenin birlikte tanımlanmasıdır. Bir diğer deyişle, esneklik ve güvence çelişmemekte ve bir paranın iki yüzü olarak ve önkoşul olarak görülmektedir. Farklı bir ifadeyle, esnek işgücü piyasalarının az değil farklı biçimlerde de olabilecek *daha çok* güvenceye ihtiyacı vardır ve güvenceli işgücü piyasaları belirli esneklik türleri olmaksızın sürdürülemez.⁸²

Daha fazla güvence olmaksızın daha fazla esnekliğin olamayacağından hareketle ve farklı ülkelerde tam süreli çalışma (işe alma ve çıkarmada daha esnek kurallarla) ve kısmi süreli çalışma ve geçici çalışma (giderek daha iyi ücret ve iş koşulları) arasında sağlanan farklı dengeleri dikkate alarak sosyal ortaklara aşağıdaki dört opsiyondan birini seçmelerini istedik:

- Opsiyon 1: Türk mevzuatında tam süreli çalışmanın güçlü pozisyonu ve 'işe alma ve işten çıkarma' kuralları, 'kısmi süreli çalışma'nın daha zayıf pozisyonunun güçlendirilmesi (örneğin, artırılmış haklar ve daha iyi çalışma koşulları) koşuluyla daha esnek kılınabilir.
- Opsiyon 2: Türkiye'de 'işe alma ve işten çıkarma'nın güçlü pozisyonu 'kısmi süreli ve geçici çalışma'nın daha zayıf pozisyonunun güçlendirilmesi (örneğin, artırılmış haklar ve daha iyi çalışma koşulları) koşuluyla daha esnek kılınabilir.
- Opsiyon 3: Kısmi süreli ve geçici çalışmanın iyileştirilmesi (haklar ve çalışma koşulları açısından) bu iyileştirmelerin tam süreli çalışanların pozisyonlarına hanel getirmemesi şartıyla kabul edilebilir.
- Opsiyon 4: Esnekliğin kayıtdışı çalışmayı kayıtlı çalışmaya dönüştürmeye önemli bir katkısı olsa bile esnekliğin hiçbir biçimine izin verilmemeli ve tam süreli çalışma ve iş güvencesi her daim teşvik olunmalıdır.

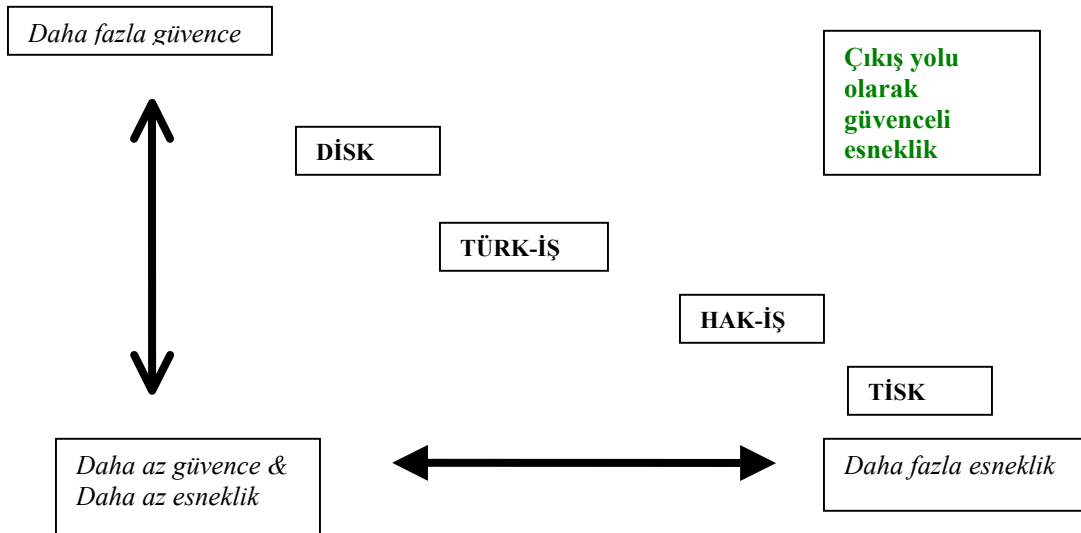
⁸² Bkz.: Bölüm 7.

Esnekliğin kayıtdışı çalışmanın kayıt içine çekilmesinde önemli bir katkısı olabileceği varsayımıyla, TÜRK-İŞ, HAK-İŞ ve DİSK 3. opsiyonu seçmişlerdir. DİSK bu seçimi 'Tam süreli çalışma asıl çalışma modelidir. Kısmi süreli çalışma ve geçici çalışmanın niteliği, işçilerin ve üretimin gereklerine göre belirlenmeli ve hiç bir şekilde tam süreli çalışanların pozisyonlarını ve haklarını olumsuz etkilememeli' temelinde yapmıştır. TÜRK-İŞ tercihini yaparken, 'Esnekliğin Türkiye'de uygulandığı biçimiyle işçileri iş güvencesinden ve sosyal güvenlik haklarından mahrum etmekte olduğu' tehlikesine işaret etmiştir.

TİSK'in pozisyonu, 1-2. opsiyon çevresinde olup TİSK, 'Kısmi süreli çalışanlara daha fazla hak verilmesine karşıdır. Esnek çalışma modelleri makul sürede uygulanabilir kılınmalıdır. Kısmi süreli çalışanlara daha fazla hak verilmesi, istihdam edilebilirlik üzerinde olumsuz etki doğurur.' Bir diğer deyişle, işverenler ve işletmeler daha fazla haklardan ürküp kısmi çalışma modelinden az yararlanabilirler veya hiç yararlanmazlar. TİSK'e göre, işverenlerin lehine olmadıkça (daha az işgücü maliyeti, daha kolay işe alma ve işten çıkarmalar) ve esnek çalışmaya dair kurallar tam süreli çalışmadaki gibi katı olursa işverenler, yeni esnek çalışma modellerinden yararlanma eğiliminde olmazlar.

Dört sosyal ortağın pozisyonu ve 'olası bir çıkış yolu olarak esneklik', daha az veya daha çok esneklik ile daha az veya daha çok güvence arasında şöyle belirtilebilir:

Şekil 4.1. Esneklik ve Güvence ve Sosyal Ortakların Pozisyonları



4.8 Sonuçlar ve Öneriler

Önceki bölümlerde Türk sosyal diyalogunun yapısı, uygulaması ve Türk işgücü piyasalarıyla bağlantısı tartışılmıştır. Bu son bölümde başlıca sonuçlar tartışılacaktır. Bu sonuçlar, şüphesizdir ki ülkenin kültürel ve tarihi özellikleriyle ilintilidir. 4.8.2’de iyileştirme önerileri 4.8.3’de daha somut iyileştirme önerileri bulunmaktadır.

4.8.1 Türk Sosyal Diyalogunun Yapısı, Uygulaması ve İçeriğine İlişkin Başlıca Sonuçlar

1. *Sosyal ortakların kendi aralarında ve sosyal ortaklarla hükümet arasında büyük bir güvensizlik ve çatışmacı tavır mevcuttur.* Türk sosyal diyalogu hakkında varılan birincil sonuç, gerçek anlamıyla sosyal diyalogun halen mevcut olmamasıdır. Görüşlerin teatisi, duygusal sloganlarla ve işin şirazesini aşarak yapılmaktadır. Çatışmacı ve kavgacı tavrın nedenleri, 4.2’de belirtildiği üzere, Türk endüstri ilişkileri sisteminde ve tarihçesinde mündemiçtir (otomatik check-off sistemi, yetkili sendika olabilmek için amansız mücadele gibi). Bu, kazan - kaybet bağlamında açıklanabilir: Kazanan her şeyi alır, diğer taraf ‘teslim’ olur. Uzlaşmacı değil, çatışmacı toplu pazarlık asıldır. Bu husus, sosyal ortaklar arasında gözlemlendiği gibi, işçi konfederasyonlarının kendi aralarındaki geleneksel mücadelede de söz konusudur. Tüm konfederasyonların ‘sosyal ortaklar’ değil ‘sosyal taraflar’ tabirini kullanmaları mevcut durumun bir göstergesidir.

Sonuç olarak, gerçek bir ilerleme sağlanılamamasının da ortaya koyduğu üzere, işçi konfederasyonlarının kendi aralarında (kurullarda tam temsil, yetki sorunu), işçi ve işveren konfederasyonlarının arasında (birbirlerini diğerini / ortak çıkarları gözetmemekle suçlama) ve sosyal ortaklarla hükümet arasında (birbirlerini sosyal diyalogu ciddiye almamakla suçlama) büyük bir güven sorunu vardır.

2. *İşçi tarafındaki bölünmüşlük ve husumet sosyal diyalogu paralize etmektedir.* İşçi tarafındaki bölünmüşlük ve husumetin nedenleri bu bölümde açıklanmıştır. Kısaca ifade edilecek olursa, işçi sendikaları ve konfederasyonları birbirlerini tehdit veya en iyi ifadeyle işçilerin üye kaydedilmesinde rakip olarak görmektedirler. Bunun sonucu olarak konfederasyonlar, ortak veya paylaşılan çıkarları gözeterek bir ilerleme sağlamak yerine kendi görüşlerine sıkı sıkıya bağlı kalmaktadırlar. Bir hususla ilgili olarak başlangıçta alınan pozisyonun değiştirilmesi, bu değişiklik daha iyi sonuçlar almaya yönelik olsa dahi, bir olasılık olarak görülmemekte, kamuoyu önünde eleştirilecek bir yenilgi addolunmaktadır.

İşçi tarafındaki bölünmüşlük ve husumetin sonucunda, sosyal diyalog ile diyalogdan (olumlu) sonuç alınması paralize olmaktadır. Konfederasyonlar aldıkları pozisyonlara sıkı sıkıya tutunmaktadırlar. İşçi konfederasyonlarının – işçilerin çıkarlarına en yakın kuruluşlar olarak – kendi aralarındaki çatışma ve uyuşmazlıkların nasıl üstesinden gelebilecekleri ve işveren konfederasyonu ve/veya hükümetle danışma veya müzakereler için nasıl ortak görüşler geliştirebilecekleri konularında hiç bir (organize) plan, program veya platformları yoktur.

3. *Sosyal ortaklar ve hükümetin sosyal diyalogda hükümetin rolü üzerinde farklı görüşleri vardır.* 4.4.2’de sosyal ortaklara göre hükümetin sosyal diyalogda nasıl bir rolü olması gerektiğine değinilmişti. Hükümet sosyal diyaloga önem ve öncelik verdiğini söylemesine karşın, sosyal ortaklar aksini düşünmekte veya en azından hükümetin bir diğer rol

oynamasını arzu etmektedirler. Basit bir ifadeyle, sosyal ortaklar hükümetin rolünün çok baskıcı olduğu ve hükümetin diğerlerinin rolünü daha ciddiye alması gerektiği görüşündedirler.

4. *İkili yapı zayıftır.* Üçlü danışma yapısı (Çalışma Meclisi, Sosyal ve Ekonomik Konsey, Üçlü Danışma Kurulu...) etkileyicidir ve işlerliği haizdir veya haiz olacaktır. Sosyal ortaklar, üçlü yapının yakın gelecekte daha iyileşeceğinden ve gelişeceğinden umutludurlar. Fakat ikili yapı zayıftır. Toplu pazarlık ve bazı bireysel enformel katkıların dışında ulusal düzede ikili danışma platformu yoktur. Yukarıda 1-3'de bahsedilen hususlar temelinde sosyal ortaklar arasında gerçek bir sosyal diyalog çok uzaktadır ve iyi bir ikili yapı bekleyememekteyiz. Fakat bu husus, deneme yanılma yoluyla giden ve şimdi iyimserliğin bulunduğu üçlü yapı için de geçerli midir? Ulusal sosyal diyalogun bir platform veya bir yapılandırma olmaksızın nasıl işleyeceğini anlamak zordur. Bu nedenle, üçlü sosyal diyalog için olduğu gibi ikili sosyal diyalog için de bir yapılandırmaya gerek vardır.
5. *Türk sosyal diyalogundan (özellikle ulusal ikili sosyal diyalog düzeyinde) alınan sonuç veya başarı oranı azdır.* Diğer sonuçlar temelinde değerlendirildiğinde, sosyal ortakların Türk sosyal diyalogunun başarısına örnek vermekte çok zorlanmaları şaşırtıcı olmayacaktır. Burada üçlü sosyal diyalog yapılarının ve yeniden yapılandırmaların yeni tarihli olmaları da dikkate alınmalıdır. İkili sosyal diyaloga yönelik olarak ulusal düzeyde bir yapılandırma mevcut değildir. İşyeri ve işletme düzeyinde toplu pazarlık ve toplu iş sözleşmelerine ilişkin olarak bazı sonuçlar alınmaktadır.
6. *Türk sosyal diyalogu için az sayıda davranış kodları bulunmaktadır.* Bir önceki sonuçla bağlantılı olarak, sosyal diyalog için davranış kodları az sayıdadır. Genel olarak, Türkiye'de sosyal diyalogun daha başarılı olabilmesi için 'kurallar, haklar ve yetkiler' yeterince belirlenmemiştir.
7. *Sosyal ortaklar, esneklik konusunda tamamen ters düşmektedirler ve herhangi bir alternatif çözüm getirmeksizin katı pozisyonlar edinmişlerdir.* Sosyal diyalogun Türk işgücü piyasası bağlamında ele alındığında, sosyal ortakların 'kayıtdışı ekonomiyi kayıt içine almak' konusundaki önerilerin çoğuna katıldıkları görülmüştür. Fakat sosyal ortaklar, esneklik konusunda birbirlerine tamamen ters düşmektedirler. Anlaşmazlık, işçi ve işveren konfederasyonları arasında olduğu gibi işçi konfederasyonlarının kendi aralarında da mevcuttur. İşverenler, genel olarak, olabildiğince esneklik talep etmekte; işçi konfederasyonları ise, yeni kayıtlı istihdam yaratılmasına yönelik esnek çalışma veya geçici iş gibi kayıtdışı istihdama alternatif çözümler getirmeksizin, mevcut kurumsal düzenlemeleri ve iş güvencesini kuvvetle savunmaktadır. Örneğin, geçici istihdam bürolarının kabulü veya esnek çalışma kurallarının iyileştirilmesi gibi esneklik önlem ve eylemlerine daha yakından bakıldığında, işler daha karmaşık hale gelmektedir. TİSK, bu önlemlere ve eylemlere taraftır ve acilen uygulamaya geçirilmelerini istemektedir. HAK-İŞ, geçici istihdam bürolarına dair önlemlere ve 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. DİSK, tüm önlem ve eylemlere karşıdır. DİSK, iş güvenceli tam süreli çalışma ilkesine sıkıca bağlıdır. Esneklik konusunda işçi sendikalarının ve işverenlerin tıkanma noktasına geldikleri görülmektedir. Esneklik konusunun bu aşamada artık sosyal yararlılık açısından tartışılması, küçük ama sonuca yönelik adımlarla ilerleme sağlanması gerekir.

4.8.2 *Türk Sosyal Diyalogunun Çerçevesinin İyileştirilmesi*

Bu bölümde uygun bir sosyal diyalog çerçevesi için gerekli faktörler, sonraki bölümde ise belirli öneriler belirtilecektir.

1. *Uygulama halen teorinin gerisindedir.* Yasal çerçevenin uygulamanın ötesinde olduğu görülmektedir. Örneğin, yeni İş Kanunu, Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun ile birlikte sosyal diyalog ve özellikle de üçlü sosyal diyalog için iyi fırsatlar sağlayan Üçlü Danışma Kurulunun ve Ekonomik ve Sosyal Konseyinin kurulmasını öngörmüştür. Fakat uygulamada bu fırsatlar yeterince kullanılmamaktadır. Sosyal ortaklar, sosyal diyalog sisteminin az sayıda sonuç sağladığında hemfikirdirler. Formel ve enformel toplantılar taraflardan birinin teslim olacağı anlayışıyla yürütülmektedir. Sosyal ortaklar, sosyal diyalogun önemine ve yakın gelecekte daha iyi olacağına inanmakla beraber, 'kazan - kazan' anlayışı henüz yoktur.

2. *Şahısların ve şahsi katkıların önemi.* Sosyal diyalogun başarısında şahsi katkılar her yerde önemlidir. Fakat bu hususun, hem olumlu hem olumsuz açıdan, Türkiye'de çok daha önemli olduğu görünmektedir. Türk sosyal diyalogunun iyileştirilmesi açısından 'kim sorusu'na daha fazla önem verilmelidir; şahsi katkılar formel temsilden daha önemli olabilmektedir. Olumlu sonuç doğuran şahsi katkı metotları incelenmeli ve bu metotlar daha sık kullanılmalıdır.

3. *Sosyal Diyalogdaki İkilem.* Danışmanın mı yoksa sosyal diyalogun mu kapsamının genişletilmesi konusunda ikilem olduğu söylenebilir. Sosyal diyalog 'ortak çıkarların bulunması'nı temel aldığından sosyal ortaklar ve hükümet arasında güven ve açıklık gerektirir. Türkiye'de olduğu üzere, güven ve açıklığın bulunmaması halinde, sosyal diyalogu 'bir hiç' olmaktan 'koruyan' sözleşme veya hukuk kurallarına ve haklara gerek vardır. Sözleşme, hukuk kuralları ve haklar yoluyla güven yaratılabilir. Daha fazla güven, bu tür kurallara daha az ihtiyaç demektir. Bir dengenin bulunması gerekir.

4. *Araştırmaların ve İstatistiksel Verilerin Önemi.* Güven az olduğunda araştırmalar ve veriler sosyal diyaloga iki açıdan hizmet verebilir. İlk olarak, bağımsız, kaliteli veri ve araştırmalar sorunların niteliklerinde duygusal ele alınmasını engeller. İkinci olarak, araştırmalar ve veriler olmazsa, sosyal diyalog politikasının geliştirilmesi ve bu alanda ilerleme sağlanması çok güçleşir.

5. *Zaman faktörü ve kültürel değişim.* Görüşmelerimizde sosyal diyalogun zaman içinde gelişeceği yönünde mutabakat olduğunu gördük. (Ortak çıkarlar arayışında) sosyal diyalog Türkiye için yeni ve ona yabancı bir olgudur. Sosyal ortakların ve hükümetin gerekli kültürel değişimi yapabilmeleri zaman ister. İyileştirme önerilerimiz (4.8.3) bu süreci hızlandırabilir.

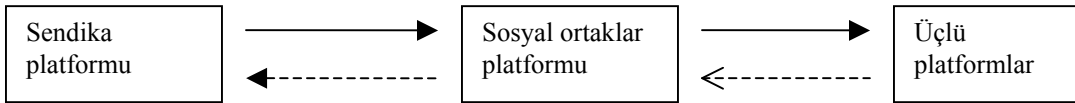
4.8.3 İyileştirme Önerileri

Genel faktörlerden (4.8.2), analizlerimizden ve görüşmelerimizden hareketle bu bölümde Türk sosyal diyalogu ve Türk işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi için bazı iyileştirme önerilerinde bulunulacaktır.

Formel İkili Yapının Oluşturulması.

Değindiği üzere, ulusal düzeyde ikili danışma mekanizması yoktur. Formel ikili platformun mevcut formel danışma yapısı içinde yapılandırılması veya bu oluşumun zaman içinde formel biçime gelmesi gerekir. Sosyal ortakların etkilerini azami kılmak üzere ikili danışma mekanizmasının konuları, kararları, çalışma takvimi üçlü platformlara benzer düzenlenmelidir. İşçi konfederasyonları, ikili ve üçlü platformlardaki toplantılar öncesinde kendi aralarında bir araya gelmeyi yararlı gördüklerinde ideal yapılanma şöyle olabilir:

Şekil 4.2 İkili ve Üçlü Platformlar İçin İdeal Yapı



Ulusal düzeyde ikili danışma mekanizmasının oluşturulması, (formüle edilmesi gereken) bazı temel kurallara uyulmasıyla sosyal ortaklar arasında güven inşasına yardımcı olacaktır. Bir temel kural, 'birlikte çalışmaya devam için paylaşılan ortak amaçların bulunması'dır. 'Kolay erişilebilir eğitim ve okul programlarının geliştirilmesi' veya 'çocuk bakımı için daha fazla program', ortak amaçlara örnektir.

Diyaloğun bir diğer kuralı, aksi tüm taraflarca kararlaştırmadıkça, ikili danışmaların kamuya ve medyaya yansımamasında anlaşmaktır. İkili yapıda yalnızca sosyal ortaklar bulunacaktır, hükümet bulunmayacaktır; sosyal ortaklar bu nedenle başarısızlıkları nedeniyle hükümeti suçlayamayacaklardır. İkili danışma, zaman içinde, üçlü platformlardaki toplantılar öncesinde sosyal ortaklara üçlü platformlara yapacakları katkıların ve bildirecekleri görüşlerin provası niteliğinde olacaktır. Uygulamalar her ülkede, sosyal ortakların önceden kendi aralarında vardıkları ortak kararlarla üçlü platformlara katılmaları halinde daha güçlü olduklarını ortaya koymaktadır.

Temsil ve bölünmüşlük sorunlarıyla başa çıkabilme

Türk sosyal diyalogunun işçi tarafındaki bölünmüşlük ve husumetler nedeniyle sorunlu olduğunu gördük. Bu, kimi endüstri ilişkileri sorunlarına yol açmaktadır. Daha az bölünmüşlük ve daha az husumet için kilit niteliğinde üç öneri vardır:

- **İşkolu sayısı.** Türkiye'de 28 işkolu bulunmaktadır. 1983 tarihli Sendikalar Kanununu değiştiren taslakta işkolu sayısı 18'e indirilmektedir. İşkolu sayısının indirilmesi, hatta daha da indirilmesi işkolu sendikalarının sayısını azaltacaktır;
- **Check-off sistemi.** Check-off sistemi, işçi sendikaları arasında husumetin önemli nedenlerindedir. Bu sistemin alanının daraltılarak değiştirilmesi veya tamamen kaldırılması neden olduğu amansız rekabeti sona erdirecektir;

- **Baraj koşulu.** Baraj koşulu, daha güçlü ve daha az bölünmüş işçi sendikacılığı için öngörülmüştür. Her ne kadar baraj oranının artırılmasının bu amaca daha fazla hizmet edeceği söylenebilirse de, daha önce değinildiği gibi bu konuda İLO'nun eleştirileri vardır. Bu nedenle, böyle bir uygulamaya gidilemez.⁸³

Bu öneriler işçi tarafındaki bölünmüşlüğü ve husumeti azaltabilirse de son iki önerinin günümüz ve yakın gelecek için büyük huzursuzluğa neden olacağına şüphe yoktur.

Sonuç olarak, işkolu sayısının azaltılmasının, bu konunun da hassas bir niteliği olmasına karşın, en uygulanabilir öneri olduğu görülmektedir.

Sosyal diyalog için 'davranış kodu' geliştirilmesi

Türkiye'de sosyal diyalogun ne yapıp ne yapamayacağı ve sosyal ortakların ve hükümetin sosyal diyalogda rollerinin ne olabileceği veya ne olması gerektiği konularında çok sayıda yanlış anlama ve yanlış yorumlama mevcuttur. Bu nedenle, görüştüğümüz belli sayıda sosyal ortak temsilcisinin de mutabakat belirttiği üzere, sosyal diyalog için kurulacak bir komisyonca bir 'uygulama kodu' hazırlanması önerisi, mantıklı bir öneri görünmektedir. Böyle bir komisyon, ilgili tarafların doğrudan temsilcilerinden oluşmamalı, yeni İş Kanununun hazırlanmasıyla görevli komisyon gibi bir yapıyı haiz (sosyal ortaklarca görevlendirilen akademisyenler, bağımsız uzmanlar, vs) olmalıdır. Farklı çıkarlar ve konular dikkate alınarak daha uzlaşmacı toplu pazarlığın (entegre toplu pazarlık) nasıl sağlanabileceği temel konu olmalıdır. Davranış kodu, en azından şu hususları gündeme getirmelidir:

- **Genel olarak haklar ve yetkiler.** Davranış kodu, gündemin nasıl belirleneceğine, gündem konularına, çalışma takvimine, örneğin araştırma yapılması, uzman tutulması bütçesi gibi sosyal diyaloga katılan temsilcilerin kalem işlerine dair hükümler içermelidir.
- **Hükümetin rolü.** Hükümetin ikili yapı ile ilgili siyasi iradesi, sosyal ortakların vardıkları kararların niteliği, hükümetin rolü ve hükümetin arabulucu gibi bir pozisyon alıp alamayacağı hususları düzenlenmelidir.
- **Karar mekanizması.** Gerçek bir sosyal diyalog için tüm sosyal tarafların bazen kaybedip bazen kazanacaklarının bilincinde olmalarıdır. Kazan - kaybet değil, kazan - kazan yaklaşımı geliştirilmelidir. Sosyal ortakların anlaşamadıkları ve anlaşamadıkları kimi konularda hükümetin rolünün ne olabileceği belirlenmelidir.
- **Kamuya ve basına yansımaya.** Danışma platformlarında tartışılan hususların kamuya ve medyaya açıklanıp açıklanmayacağı, açıklanacak ise bunun sosyal ortakların sırayla 'sözcü' olmalarıyla yapılabileceği kararlaştırılmalıdır.

Olumlu zihinsel ve davranışsal değişiklik yaratacak iyileştirmeler arayışında olma.

Türk sosyal diyalogunun farklı bir yaklaşıma ve başarılar elde etmeye ihtiyacı vardır. İlgili taraflar, anlaşmazlıklarda çok fazla yoğunlaşmakta, paylaştıkları somut konular ve önlemlerde daha az odaklanmaktadır. Sosyal ortakların sosyal ortaklar arasındaki olumlu işbirliği örnekleriyle yeni bir yaklaşım geliştirmeleri gerekir. Böyle bir yaklaşımın vücuda getirilmesi için şu hususlar gerekli olabilir:

⁸³ Diğer yandan barajın daha az bölünmüşlük amacına hizmet ettiği söylenebilir. Fakat barajın aşılmasının, barajın aşılması amacıyla sendikalararası husumeti artırmayacağı zira sendikaların bu nedenle birbirleriyle 'mücadele' edecekleri söylenebilir. Bu nedenle, barajın kaldırılması daha az husumet ve çatışma anlamına da gelebilir.

- **Ortak konuların araştırılması ve tartışılması.** Tüm sosyal ortaklar iyi işlerliği haiz sosyal diyalogun öneminin altını çizmektedirler ve tüm sosyal ortaklar ülkedeki kayıtdışı sektörün bir şeyler yapılmasını gerektiren çok önemli bir sorun olduğunda hemfikirdirler. Ek 1'deki Tablo D, sosyal ortakların üç başlık altındaki bir çok önlemede birleştiklerini göstermektedir: 'Kayıtdışı işgücü piyasası', 'kadınların pozisyonu', ve 'sektörel politika'. Mutabakatın olduğu 'kolay erişilebilir eğitim veya okul programları' ve 'daha fazla çocuk bakımı ve eğitim programları' gibi konularda sosyal ortaklar birlikte toplantılar yapmalı ve bir 'eylem planı' ile gelmelidirler;
- **Karşılıklı uygulamalı deneyim arayışı.** Uygulamalı deneyim temelinde bilgi değişimine özel önem verilmelidir. Örneğin, işçi konfederasyonları kendi aralarında, hatta işveren konfederasyonu ile birlikte, kayıtdışı ekonomi hakkında bilgi toplamak için birlikte çalışabilirler. Kayıtdışı ekonomi, esnekleşme ve diğer konularla ilgili sorunlar üzerine toplumdan (işçilerden, işverenlerden, diğer kesimlerden) bilgi almak için birlikte çalışabilirler (medyanın, açık telefon hattının⁸⁴ kullanılması).
Bazı 'uygulama projeleri' üzerinde de birlikte çalışmak mümkündür. Sosyal ortaklar, iş teftişi kapasitesinin artırılmasından yanadırlar. Sosyal ortaklar belirli sektörlerde (en)formel çalışma ile ilgili istenmeyen durumları rapor ederek iş teftişi kapasitesini artırabilirler. Ortak amaçlar için rapor verme ve denetim kapasitelerini daha sık kullanmalıdırlar.
Birlikte çalışmaya bir başka örnek, 'iyi örnek politikası' geliştirilmesidir; böylece sosyal ortaklara göre kurallara uygun çalışan işverenlere daha fazla dikkat çekilir veya kamuya iyi örnek olarak yansıtılmış olur.
- **Daha güvenilir uzmanların veya takdire mazhar bireylerin kullanımı.** Diğer bireylerin kimi konularda gelinen tıkanma noktasını aşmaları daha kolay olabilir. Güvenilir ve takdire mazhar insanların şahsi katkılarıyla anlaşmazlık konularında uzlaşmalar sağlanabilir.
- **Sosyal diyalog mekanizmasında yer alan temsilcilerin eğitilmesi ve desteklenmesi yoluyla sosyal diyalogun profesyonelleştirilmesi.** 'Kazan – kazan' yaklaşımına ulaşılabilmesi için sosyal diyalogda yer alan temsilcilerin daha fazla ve daha iyi eğitilmeleri gerekir. Danışma mekanizmasının başarılı ve etkin olabilmesinin önemli bir koşulunun temsilcilerin kalitesi olması nedeniyle eğitim öğretim amacına yönelik olarak mekanizmaların kurulması ve eğitimi verecek uzmanların finansmanı gerekir. Bu, uygulamada mali bir yük olabilir.⁸⁵
- **Araştırma, denetim ve yürütümün iyileştirilmesi.** Danışma alanında araştırmaya ihtiyaç vardır. Araştırmaya ve istatistiğe olan ihtiyaç yalnızca bilmek, iyileştirmek ve teşvik için değil aynı zamanda siyasi destek, lobicilik ve mitlerden arınma için gereklidir. Denetim ve yürütüm ilerleme sağlamak için gereklidir. Ek 1, tablo C'de gösterildiği üzere sosyal ortaklar, *ilerlemenin yürütümünün* (kayıtdışı işgücünün kayıt içine alınmasında) bulunmadığı veya zayıflığı konusunda hemfikirdirler.

Sosyal diyalogun aşırı yüklenmemesi.

⁸⁴ Bir çok ülkede sosyal ortaklar (biri de olabilir) 'telefonla rapor' uygulaması yapmaktadırlar.

'Haftanın raporu' olarak adlandırılan bir diğer uygulama da yararlı olabilir; o hafta için belirlenen bir konuda örneğin kayıtdışılık konusunda ilgili şahıs ve kuruluşlardan deneyimlerini rapor atmeleri istenir.

⁸⁵ Hem işçi sendikalarının hem de işverenlerin eğitim ve öğretimden yararlanmaları gerektiğinden ortak bir finansmanda da anlaşılabilir. İşçilerin ve işverenlerin üst kuruluşları ortak hizmet kurumu geliştirebilirler. Bu kurum (belirli koşullarda ve belirli miktarda) eğitim finansmanı sağlayabilir.

Esnekleştirme konusunda sosyal ortaklar tavırlarını sabitleştirmiş konumdadırlar. İşçi sendikalarının ve işverenlerin artık tıkanma noktasında oldukları görülmektedir. Sonuç olarak, esneklik konusu artık yalnızca sosyal yararlılık açısından tartışılabilir. Konunun sabırla ele alınarak güvenceli esneklik dengesi konusunda küçük ama sonuca yönelik adımlarla ilerleme sağlanması gerekir

Her ülkede sosyal ortakları böylesine ayrı düşüren, sosyal diyalogla ilerleme sağlanamayacağı düşünülen konular olmuştur. Esnekleştirme (kısmi süreli ve geçici çalışmalara dair), Türkiye için böyle bir konudur; sosyal diyalog yoluyla bu konunun aşılabileceği mümkün görünmemektedir. Sosyal ortaklar mevzilenmişlerdir.

Türk sosyal diyalogunun bu aşamada paralize olduğunu söylemek bu bölümün amacını ve sorumluluğunu aşar. Fakat böylesi bir aşamaya gelindiğinde, artık esnekleştirmenin sürekli bir anlaşmazlık kaynağı olarak sosyal diyalog mekanizması içinde tutulması akılcı olmayabilir zira bu tutum diğer konularda ilerleme sağlanmasını da önler. Tıkanıklık, üç yolla aşılabılır:

- a) *İhtilafli konunun dondurulması.* Esneklik, sosyal diyalog içinde sürekli bir ihtilaf konusu olmaktan çıkarılmalı ve bir başka zamana veya sonraki sosyal ortaklara veya hükümete bırakılmalıdır.
- b) *Hükümetin insiyatifi 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.
- c) *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 konuları iyileştirilebilir.

Ek 1: Türk sosyal diyalogu 2005 anketinin başlıca sonuçları

İşçi ve işveren konfederasyonlarının temsilcileriyle görüşmelerde pek çok konu tartışılmıştır. Zaman kısıtı nedeniyle bazı konu ve sorular sosyal ortaklarla ele alınamadı. Bu nedenle bazı konular küçük bir anket formunda ele alındı. Anket genelde standart cevap yöntemini ('evet', 'hayır', 'belki' veya çoktan seçmeli gibi) izledi. Anketin başlıca sonuçları kitabın bu bölümüne temel oluşturan raporda kullanılmıştır.

Tablo A: Sosyal ortaklara göre hükümetin sosyal diyalog mekanizmasındaki rolü

Sosyal diyalog mekanizmasında hükümet...	TISK	DISK	TURK-IS	HAK-IS
..daha az baskıcı olmalı	Evet	Evet	Evet	Evet
..sosyal ortakları daha fazla dinlemeli, her zaman kendi bildiğine gitmemeli	Evet	Evet	Evet	Evet
..anlaşmayı sağlamak üzere arabulucu/hakem rolünde olmalı	Evet	Evet	Evet	Evet
..daha hızlandırıcı olmalı (örneğin, daha fazla toplantı, çalıştay, vs.)	Evet	Evet	Evet	Evet
..tüm ortakların uyacağı sosyal diyalog davranış kodu hazırlamalı	Hayır	Evet	-	Evet
..sosyal diyalogun başarısı için daha fazla insiyatif almalı	Hayır	Evet	Evet	Emin değil
..sosyal ortaklar hiç bir zaman anlaşamayacakları için doğru gördüğünü yapmalı	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır
..yalnızca, sosyal ortakların üzerinde anlaşma sağladıkları hususları dikkate almalı	Hayır	Evet	Evet	Evet

Tablo B: Türk sosyal diyalogunun (SD) tarzı ve sonuçları

	TISK	DISK	TÜRK-İŞ	HAK-İŞ
<input type="checkbox"/> iyi işleyen SD önemlidir	Evet	Evet	Evet	Evet
<input type="checkbox"/> iyi işleyen SD önemli değildir	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır
<input type="checkbox"/> SD ortak çıkarlara yöneliktir	Evet hayır arası	Hayır	Evet	Evet
<input type="checkbox"/> SD çatışan çıkarlara yöneliktir	Evet hayır arası	Evet	Hayır	Hayır
<input type="checkbox"/> SD uzlaşmacı toplu pazarlığa dayanır	Hayır	Hayır	Evet hayır arası	Hayır
<input type="checkbox"/> SD çatışmacı toplu pazarlığa dayanır	Evet	Evet	Evet hayır arası	Evet
<input type="checkbox"/> SD sonuç almaya yöneliktir	Evet	Evet	Evet	Hayır
<input type="checkbox"/> SD'dan pek sonuç çıkmaz	Hayır	Hayır	Hayır	Evet
<input type="checkbox"/> SD halen başarılıdır	Evet hayır arası	Hayır	Hayır	Evet
<input type="checkbox"/> SD halen başarılı değildir	Evet hayır arası	Evet	Evet	Hayır
<input type="checkbox"/> yakın gelecekte SDdaha iyi olacaktır	Evet	Evet	-	Evet
<input type="checkbox"/> yakın gelecekte SDdaha iyi olmayacaktır	Hayır	Hayır	-	Hayır

Tablo C: Sosyal ortakların üçlü danışma mekanizmalarından beklentileri

Aşağıdaki platform halen iyi çalışıyor veya gelecekte iyi çalışıyor olacak ...	TISK	DISK	TÜRK-İŞ	HAK-İŞ
..Çalışma Meclisi	Evet	Evet	Hayır	Evet
..Üçlü Danışma Kurulu	Evet	Evet	Evet	Evet
..Ekonomik ve Sosyal Komite	Evet	Evet	Evet	Evet

Tablo D: Kayıtdışı işgücü piyasasının kayıt altına alınması için önerilen iyileştirmeler ve eylemler

	Görüşler ve aciliyet derecesi			
	TISK	DİSK	TÜRK-İŞ	HAK-İŞ
Önlemler: İstihdam Rehberi 2/3/9				
a) Özellikle küçük ve orta ölçekli işletmeler olmak üzere girişimciliğin teşviki	Evet ++	HAYIR	Evet	Evet ++
b) Daha istikrarlı vergi ve sosyal güvenlik politikası (örneğin, mevzuatın basitleştirilmesi; daha etkin vergi ve sosyal güvenlik denetimi ve cezai yaptırımlar; paket afların önlenmesi)	Evet ++	Evet ++	Evet	Evet ++
c) Kolay erişilebilir eğitim ve okul programlarının geliştirilmesi; ortalama eğitim süresinin artırılması	Evet ++	Evet +	Belki	Evet ++
d) İş Teftiş Kurulunun etkinliğinin artırılması	Belki -	Evet ++	Evet	Belki +
e) Bölgeler bazında daha fazla çaba ve önlem gereklidir (örneğin, il istihdam kurulları kayıtdışı istihdam ve kaçak yabancı işçilik ile de mücadele edebilmeli).	Belki +	Evet ++	Evet	Evet +
f) Bir çeşit 'iyi örnek politikası'nın geliştirilmesi (örneğin, kurallara uygun çalışan işverenlerin kamuya tanıtımı).	Evet -	Evet +	Belki	Evet ++
'Kadınların pozisyonu' hakkında önlemler: İstihdam Rehberi 6				
g) Formal işgücü piyasalarında kısmi süreli işlerin yaratılması	Evet ++	HAYIR	HAYIR	Belki +
h) Kısmi süreli ve çağrı üzerine çalışma bazı nedenlerle işverenler için yüksek maliyetlidir; bu tür çalışmaların daha az maliyetli kılınması gerekir.	Evet ++	Evet -	HAYIR	Belki +
i) Kadınların sosyal dışlanmasına karşı daha fazla önlem alınmalı (örneğin, kadınlar için çocuk bakımı ve eğitim programlarının geliştirilmesi)	Evet -	Evet +	Evet	Evet ++
j) Türkiye'de kayıtdışı piyasayı kayıt altına almak için entegre bir yaklaşım yoktur. Farklı alanlardaki farklı önlemlerin entegrasyonuna gerek vardır.	Evet ++	Evet +	Evet	Evet ++
k) Türkiye'de bu alanda (kayıtdışının kayıt altına alınması) gelişmelerin izlenmesi yoktur veya zayıftır.	Evet ++	Evet +	Evet	Evet +
'Sektörel politika' önlemleri: İstihdam Rehberi 6/9				
l) İnşaat gibi (kamu harcamalarının çok önemli olduğu) sektörlerde hükümetlerin (talimat verme ve mali önlemler gibi) hileli uygulamaları, yasa dışı çalışmayı ve alt işverenliğin kontrolsüz biçimde aşırı kullanımını önleyici önemli enstrümanları bulunmaktadır. Hükümetler bu enstrümanları daha sık ve daha kapsamlı uygulamalıdır.	Belki +	Evet +	HAYIR	Belki +
'Esneklik ve güvenceli esneklik' önlemleri: İstihdam rehberi 1/3				
m) Temporary work agencies can be an useful instrument for labour market policies as they can create entrance opportunities to the formal labour market.	Evet ++	HAYIR	Belki	Evet +
n) Geçici istihdam büroları daha iyi pozisyonlandırılmalıdır. Hükümet İş Kanununu değiştirmeyi düşünebilir. Bu değişikliklerle, geçici istihdam büroları için lisans sistemi getirilebilir ve geçici istihdam bürosu çalışanları için mesleki eğitim programları geliştirilebilir.	Evet ++	HAYIR	Evet	Evet ++
Esnek çalışmaya dair kanun hükümleri iyileştirilebilir. Halen, esnek çalışma sözleşmelerine dair hükümler oldukça minimal düzeydedir.	Evet ++	HAYIR	Belki	Belki +

Ek 2. İşçi sendikaları üyeliği

Tablo 1 İşçi Konfederasyonları, Üye Sendikalar, Bağımsız Sendikalar

Konfederasyonlar	1 no.lu işkolundaki sendika sayısı	Toplam sendika sayısı	Barajı aşan üye sendika sayısı	Üye sayısı
TÜRK-İŞ	2	33	31	2,067,884
DISK		19	9	399,676
HAK-İŞ	2	7	5	369,136
Bağımsız sendika	1	37	1	109,233
Toplam	5	96	46	2,945,929

Tablo 2 Kamu görevlileri konfederasyonları
1,584.490 devlet memuru, 787,617'si sendikalı, % 47.18 sendikalılık oranı⁸⁶

KESK (Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu)	264,060
TÜRKİYE KAMU – SEN (Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu)	316,038
MEMUR – SEN (Memur Sendikaları Konfederasyonu)	159,154
BASK (Bağımsız Kamu Görevlileri Sendikaları Konfederasyonu)	4,696
HÜRRİYETÇİ KAMU-SEN (Hürriyetçi Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu)	100
ANADOLU KAMU-SEN (Anadolu Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu)	82
Bağımsızlar	3,487
Toplam	747,617

İçindekiler

⁸⁶ Resmi Gazete 7 Temmuz 2005.

Bölüm 5

İş Kanununda Esnek Çalışmaya Dair Hükümler

Frank Hendrickx and Karin Sengers⁸⁷

Çeviri: Nurhan Süral

5.1 Giriş

Bu bölümde, Türk İş Kanunundaki esnek çalışmaya dair hükümleri inceleyeceğiz. Temmuz 2001’de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, yeni İş Kanunu taslağını hazırlayacak bir Komisyon oluşturdu. Komisyon üçlü yapıyı haizdi: Dokuz üniversite profesöründen üçü Hükümet, üçü işveren konfederasyonu (Tisk), üçü ise işçi konfederasyonları (Türk-İş, Hak-İş ve Disk) tarafından seçildi. Amaç İş Kanununun çağrı üzerine çalışma, kısmi çalışma dahil yeni gelişmeler dikkate alınarak modernleştirilmesi idi. Önemli bir amaç da esnek (atipik) çalışmaya dair Topluluk müktesebatına yer verilmesiydi.

Bölüm 1’de yeni İş Kanununun kabulü aşamasının kolay olmadığına, tavizler verildiğine değinmiştik. İşçi sendikalarının destek verilmemesi nedeniyle geçici istihdam bürolarına dair düzenleme geri çekilmiştir. Sonunda, 2003 tarihli yeni İş Kanunu kabul edilmiştir.⁸⁸ İş Kanunu, Topluluk müktesebatına yer verdiği için esnek çalışmaya dair Topluluk düzenlemelerini incelemekle başlayacağız. Bu düzenlemelerin amaca ulaşmayı sağlayacak alternatif uygulama metotlarına cevaz vermeleri nedeniyle, yalnızca düzenlemeleri değil (Alt bölüm 5.3.1), bu düzenlemelerin üye devletlerde nasıl uygulandıklarına da bakacağız (Alt bölüm 5.3.2). AB boyutunu inceledikten sonra Türk İş Kanununun ilgili maddelerini (Alt bölüm 5.4) müktesebatın uygulanması açısından değerlendireceğiz (Alt bölüm 5.5).

5.2 Esnek Çalışmaya Dair AB Düzenlemeleri

29 Haziran 1990’da 29 Haziran 1990 tarihinde Komisyon, belli iş ilişkileri üzerine (kısmi süreli, belirli süreli ve geçici iş) Konsey direktifi için üç öneri sunmuştur. Bu öneriler, 1990 ile 1994 yılları arasında çeşitli vesilelerle Konseyde görüşüldü. Bu üç öneriden, yalnızca “belirli süreli iş ilişkisi veya geçici iş ilişkisi ile çalışan işçilerin iş sağlığı ve güvenliğinin iyileştirilmesinin teşvikine yönelik tedbirlere ilişkin” 91/383/EEC sayılı Konsey Direktifi kabul edilmiştir.

Konseyde herhangi bir gelişme sağlanamadığından, Komisyon, prosedür uyarınca, sosyal ortaklardan esneklikle ilgili hususlarda anlaşma sağlamalarını talep etmiştir. Sosyal ortaklar, esnek sözleşme biçimleriyle çalışanların belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle tam süreli çalışanlara oranla ayrımcılığa uğramaması fikrine büyük destek vermişlerdir. Geniş görüş ayrılıklarına karşın sosyal ortakların çoğu, ilkelerin belirlenmesinde ve bu

⁸⁷ Bu bölümün yazılmasındaki destekleri için Toker Dereli ve Nurhan Süral’a müteşekkirimiz.

⁸⁸ 22 Mayıs 2003 tarih ve 4857 sayılı Kanun, Resmi Gazete 10.6. 2003.

ilkelerin toplu sözleşmeler yoluyla uygulamaya geçirilmesinde aktif rol almaya istekli olmuşlardır.

19 Haziran 1996 tarihinde, Avrupa düzeyindeki sosyal ortaklar (UNICE⁸⁹, CEEP⁹⁰ and the ETUC⁹¹), esnek çalışma konusunda bir anlaşmaya varmak üzere müzakerelere başlamak istediklerini beyan ettiler. Sosyal ortaklar, 15 Aralık 1997 tarih ve 97/81/EC sayılı Konsey Direktifine dönüşen “Kısmi Süreli İşe İlişkin Avrupa Çerçeve Sözleşmesini” 6 Haziran 1997 tarihinde akdettiler.⁹²

23 Mart 1998 tarihinde, söz konusu sosyal ortaklar belirli süreli iş konusunda müzakerelere başlamak istediklerini belirttiler ve 18 Mart 1999’da bir Çerçeve Sözleşme üzerinde anlaştılar. Sözleşmeyi Direktime dönüştürülmesini temin etmek üzere Komisyona sundular fakat geçici iş konusunda anlaşma sağlayamadılar. Anlaşma sağlayamamalarının başlıca nedeni “emsal çalışan” kavramı üzerinde mutabakata varamamalarıdır. Bu konuda daha sonra yine değineceğiz.

Değnilmesi gereken son düzenleme, daha sonra 2003/88 sayılı Direktif ile yürürlükten kaldırılan 23 Kasım 1993 tarih ve 93/104/EC sayılı iş sürelerine dair Direktiftir. Özetlemek gerekirse, esnekliğe dair Topluluk müktesebatına dahil düzenlemeler şunlardır:

- 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/EEC sayılı Konsey Direktifi;⁹³
- UNICE, CEEP ve ETUC arasında imzalanan kısmi çalışma çerçeve sözleşmesine ilişkin 15 Aralık 1997 tarih ve 97/81/EC sayılı Konsey Direktifi;⁹⁴
- ETUC, UNICE ve CEEP arasında imzalanan belirli süreli çalışma hakkında çerçeve sözleşmesine ilişkin 28 Haziran 1999 tarih ve 1999/70/EC sayılı Konsey Direktifi;⁹⁵
- Geçici çalışanların çalışma koşullarına dair bir Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi için Komisyon teklifi;⁹⁶
- Değiştirilmiş geçici çalışanların çalışma koşullarına dair bir Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi için Komisyon teklifi;⁹⁷
- Çalışma süresinin düzenlenmesinin belirli yönlerine ilişkin 23 Kasım 1993 tarih ve 93/104/EC sayılı Direktif.⁹⁸

⁸⁹ Union of Industrial and Employers’ Confederations of Europe.

⁹⁰ European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest.

⁹¹ European Trade Union Confederation.

OJ L 14/9, 1998. 98/23/ EC sayılı Direktif ile Birleşik Krallık’a teşmil edilmiştir (OJ L 131/10, 1998). Direktif, 175 sayılı İLO Sözleşmesinden ve onu tamamlayan 182 sayılı Tavsiye Kararından oldukça etkilenmiştir.

⁹³ OJ 29 Temmuz 1991, L206/19.

⁹⁴ OJ 20 Ocak 1998, L14/9.

⁹⁵ OJ 10 Temmuz 1999, L175/43.

⁹⁶ Com (2002) 149 final.

⁹⁷ Com (2002) 701.

OJ 13 Aralık 1993, L307/18; 2000/34 sayılı Direktif ile değiştirilmiş, 2003/88 sayılı Direktif ile (OJ L 299, 18 Kasım 2003) yürürlükten kaldırılmıştır.

5.3 Belirli Süreli İş Sözleşmeleri

5.3.1 1999/70/EC sayılı Direktif

AB’de belirli süreli çalışma esas itibariyle ulusal düzeyde düzenlenmekle beraber, önceki bölümde belirtildiği üzere, ETUC, UNICE ve CEEP arasında imzalanan belirli süreli çalışma hakkında çerçeve sözleşmesine ilişkin 28 Haziran 1999 tarih ve 1999/70/EC sayılı Konsey Direktifi mevcuttur. Çerçeve Sözleşme, belirli süreli iş sözleşmesi ile belirli süreli iş ilişkisinin genel ilkelerini hükme bağlamakta ve asgari koşulları belirlemektedir. Sözleşmenin ana amacı, belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışanlara ayrımcılığın önlenmesi yoluyla belirli süreli işin kalitesinin yükseltilmesidir. Bir diğer amaç da zincirleme iş sözleşmelerinin kötüye kullanılmamasıdır.

1999/70 sayılı Konsey Direktifinin önsözü, düzenlemenin ana nedenlerini belirlemektedir: Çalışanların istekleri ile rekabet koşullarını karşılar tarzda işin düzenlenmesinde daha fazla esneklik yoluyla istihdam artışının sağlanması. Sosyal ortaklara, işletmeleri daha verimli ve rekabetçi kılınarak ve esneklik güvence dengesi sağlanarak esnek çalışma biçimleri dahil olmak üzere işin düzenlenmesinde modernizasyon sağlayacak sözleşmeler üzerinde anlaşmak üzere çağrıda bulunmaktadır. Önsözde, Direktifin kapsamının bu amaçlarla sınırlı olduğu, bunların ötesine gidilmeyeceği de belirtilmektedir. Çerçeve Sözleşme, belirli süreli iş sözleşmelerinin kullanılmasını açıkça teşvik etmektedir. Önsözde, sosyal ortakların ‘belirsiz süreli iş sözleşmelerinin günümüz ve gelecek için asıl sözleşme biçimi olduğunda hemfikir oldukları’ belirtilmektedir. Sosyal ortaklar, aynı zamanda, belirli süreli iş sözleşmelerinin, belirli koşullarda, işverenlerin ve çalışanların gereksinimlerine cevap verdiği konusunda hemfikirdirler’.

Sosyal ortaklar, Çerçeve Sözleşmenin, belirli süreli iş sözleşmelerinin kullanılması için işverenler ve çalışanlar açısından kabul edilebilir bir bağlam getirmesini öngörmekte iseler de bunun uygulamada ne anlama geleceği açık değildir. Çerçeve Sözleşmenin içerdiği hükümler arasında belirli süreli iş sözleşmelerinin ilk kullanılmasında objektif neden koşulu yer almamaktadır. Bu, istemli bir seçimdir.⁹⁹ ‘Kötüye kullanmanın önlenmesi,’ belirli süreli iş sözleşmelerinin zincirleme yapılmasına münhasırdır (Çerçeve Sözleşmenin 5. maddesine bakınız).¹⁰⁰

Bu nedenle, Çerçeve Sözleşmenin en önemli hükümleri çalışma koşullarına dair olanlardır: Belirli süreli iş sözleşmeleri ile çalışanlara, emsal çalışanlara kıyasla, farklı muameleye tabi tutulamazlar. Bunun istisnası, farklı muameleyi haklı kılan objektif nedenlerin bulunmasıdır. Uygun olduğu hallerde, emsalen (orantısız) uygulama (*pro rata temporis*) ilkesi uygulanır. Çalışma şartından yararlanmak için kıdem arandığında belirli

⁹⁹ J. Murray, ‘Normalising temporary work. The Proposed Directive on Fixed-Term Work’, İLJ 1999, s. 273-274.

¹⁰⁰ 1. Belirli süreli iş sözleşmelerinin zincirleme yapılmasından kaynaklanabilecek kötüye kullanmanın önlenmesi amacıyla Taraf Devletler, ulusal mevzuat, toplu sözleşmeler veya uygulamaya uygun tarzda sosyal ortaklara danışarak kötüye kullanmayı engelleyen hükümlerin olmaması halinde aşağıdaki önlemlerden birini veya daha fazlasını belirli sektörlerin ve/veya çalışan kategorilerinin gereksinimlerini dikkate alarak öngörebilir:

- (a) Bu sözleşmelerin yenilenmesini haklı kılacak objektif nedenin varlığı;
- (b) Zincirleme sözleşmelerin azami süresi;
- (c) Sözleşmenin yenilenme sayısına sınır getirilmesi.

2. Taraf Devletler, sosyal ortaklara danışarak ve/veya uygun görüldüğü hallerde sosyal ortaklar, belirli süreli iş sözleşmelerinin hangi hallerde:

- (a) ‘zincirleme’ sayılacağını,
- (b) ‘belirsiz süreli’ sayılacağını belirleyebilirler.

sürelî iş sözleşmesi ile çalışana, farklı kıdem uygulanmasını haklı gösteren bir neden olmadıkça, emsal çalışan hakkında esas alınan kıdem uygulanır.

5.3.2 Hollanda ve Belçika'da belirli süreli işin düzenlenmesi

Belirli süreli işe dair Avrupa Direktifi, müktesebatın ulusal hukukta nasıl uygulanacağına dair hüküm içermemektedir. AB üyesi ülkelerin ulusal hukuklarının önemli bir özelliği belirli/belirsiz süreli iş sözleşmeleri ayırımıdır. Bu ayırım, Türk İş Kanununda da mevcuttur. Belirli süreli iş sözleşmeleri ile işten çıkarmalar bağlantılıdır. Belirsiz süreli iş sözleşmeleri kanunla öngörülen iş güvencesi hükümleri ile korunurken (kanuni iş güvencesi), belirli süreli iş sözleşmeleri için iş güvencesi sözleşmeler ile öngörülmektedir (akdi iş güvencesi). Belirli süreli iş sözleşmeleri, belirli bir süre için veya belli bir işin tamamlanması için veya bir olgunun ortaya çıkmasıyla bağlantılı akdölunabilirler. Bu husus, Direktifteki belirli süreli iş sözleşmesi tanımına uygundur. Belirli süreli işe dair hükümlerin çoğu zincirleme sözleşmelere ve esnek kullanıma daırdır. Bu hükümler, isten çıkarmalarla bağlantılıdır. Kanun, belirli süreli iş sözleşmelerinin kötüye kullanılmasını önleme amacıyla böylesi bir duruma belirsiz süreli iş sözleşmeleri için kanunla öngörülen iş güvencesini uygular. Müktesebatın ulusal mevzuata nasıl uyarlandığına örnek oluşturması amacıyla aşağıda bazı üye devlet hukuklarından örnekler verilecektir.

Hollanda'da işverenler ve çalışanlar, hangi amaçla veya hangi süreyle olsun (ilk) belirli süreli iş sözleşmesi akdedebilirler. Bu sözleşmelerin kullanımı, genel olarak, sınırlandırılmamıştır. Medeni Kanun, 1999'a kadar, sözleşmenin yenilenmesinde ikinci sözleşmenin bildirimde bulunulmaksızın ve kamu yetkililerince onay verilmeksizin sona erdirilemeyeceğini amirdi. Bu sınırlamalar, belirsiz süreli iş sözleşmeleri için öngörülenlerle aynıdır. İşverenler bu düzenlemenin katılığında şikayetçi oldular. Daha fazla esneklik sağlayabilmek amacıyla, işverenlerin ve işçi sendikalarının ulusal düzeydeki temsilcileri, 1996'da Esneklik ve Güvence Sözleşmesini akdettiler; bu da Hollanda hükümetinin 1999'da Esneklik ve Güvence Kanunu ile belirli süreli iş sözleşmeleri için yeni bir sistem getirmesini sağladı. Yeni Kanun, üç yılı aşmamak koşuluyla, sona erdirilmesi için önceden bildirim yapılmasına gerek olmaksızın ardı ardına üç belirli süreli iş sözleşmesi akdedilebileceğini belirtmektedir. Toplam süreyi 36 ayın ötesine taşıyacak dördüncü sözleşme, belirli süreli iş sözleşmesini belirsiz süreli iş sözleşmesine dönüştürür. Dördüncü sözleşme, artırılmış iş güvencesi sağlar.

Yeni Kanun, belirli süreli iş sözleşmesinin kötüye kullanılmasını üç açıdan önlemeye çalışır: İlk olarak, üç yıllık bir süre içinde ardarda akdölunan belirli süreli iş sözleşmeleri zincirleme sayılır. İkinci olarak, aynı işveren ile çalışan arasında ardarda akdölunan belirli süreli iş sözleşmeleri ile görülecek işin aynı veya farklı olmasının önemi yoktur. Üçüncü kural, birbirinin halef selefi olan iki farklı işveren için çalışmanın belirli süreli iş sözleşmelerinin ardarda olma niteliğini kaldırmamasıdır. Ek olarak, işçinin geçici istihdam bürosuna bağlı olarak ardarda belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışmasına da aynı koruyucu kural uygulanır. Dördüncü sözleşme, belirleyicidir: Dördüncü sözleşme, belirli süreli iş sözleşmesini belirsiz süreli iş sözleşmesine dönüştürür.

Bu kurallar, belirli süreli işe dair Avrupa Direktifine uygundur. Direktif, belirli / belirsiz iş sözleşmesi ile çalışanlara farklı muamelede bulunulamayacağını da öngörmektedir. Bu husus, Hollanda'da yeni bir düzenleme yapılmasını gerektirmiştir. 1990/70/EC sayılı Direktife uyum amacıyla Hollanda Parlamentosu, 22 Kasım 2002 tarihli Belirli Süreli

Sözleşme Kanununu kabul etmiştir.¹⁰¹ Bu Kanun, Medeni Kanuna iki madde eklemiştir. Medeni Kanunun 7:649 maddesi, işverenlerin belirli süreli iş sözleşmeleri ile çalışanları, emsal çalışanlara kıyasla, farklı muameleyi haklı kılan objektif nedenlerin bulunmaması halinde, farklı muameleye tabi tutamayacaklarını amirdir. Kanunun 7:657 maddesi, işverenin belirsiz süreli iş sözleşmesi ile çalışan istihdam edilecek boş işlerden belirli süreli çalışanı haberdar etmesi yükümlülüğünü hükme bağlamaktadır. Bu hüküm, belirli süreli çalışanın boş iş üzerinde hakkı olduğu anlamına gelmez.

Belçika'da 1978 tarihli İş Sözleşmeleri Kanunu, zincirleme iş sözleşmelerine sınır getirmektedir. En az iki adet ardarda belirli süreli sözleşme, belirsiz süreli iş sözleşmesine dönüşür. İstisnası, çalışan tarafından bu sözleşmelerin kesintiye uğratılması (örn. askerlik hizmeti, isteğe bağlı izinli) veya işverenin zincirleme sözleşmeleri haklı kılacak işin doğasından kaynaklanan veya bir diğer neden ileri sürmesi (örn. işletmenin içinde bulunduğu olumsuz ekonomik koşullar veya mali kaynağın belirsizliği).

Kanun koyucu, işverenlerin zincirleme sözleşmeleri haklı kılacak nedenler ileri sürmesi gereğini ortadan kaldırmak ve böylece esnekliği artırmak amacıyla 1978 tarihli İş Sözleşmeleri Kanununa bir hüküm ekledi: Her biri için üç aydan az süreli olmamak ve toplam olarak iki yılı aşmamak koşuluyla en fazla dört zincirleme sözleşme yapılabilir. Bu '4-3-2 kuralı' uygulandığında, işverenin herhangi bir haklı gerekçe göstermesi gerekmez. Dahası, önceden resmi izin alınarak, her birinin süresi altı aydan az olmamak ve toplam üç yılı aşmamak üzere zincirleme sözleşmeler yapılabilir.

Belirsiz süreli iş sözleşmesi sözlü akdolunabilirken belirli süreli sözleşmenin her zaman yazılı yapılması gerekir. Yazılı şekil, en geç işe başlama anında aranır. Yazılı şekle uyulmaması halinde sözleşme, kendiliğinden belirsiz süreli iş sözleşmesi addolunur.

5.4 Esnek Sözleşmelere Dair Türkiye'deki Hükümlerin Müktesebat ile Karşılaştırılması¹⁰²

5.4.1 Belirli Süreli İş Sözleşmesine Dair Hükümler

5.4.1.1 Belirli Süreli İş Sözleşmesinin Yapılması

Türk İş Kanununun 11/1 maddesi uyarınca, iş ilişkisinin bir süreye bağlı olarak yapılmadığı halde sözleşme belirsiz süreli sayılır. Belirli süreli işlerde veya belli bir işin tamamlanması, veya belirli bir olgunun ortaya çıkması gibi objektif koşullara bağlı olarak işveren ile işçi arasında yazılı şekilde yapılan iş sözleşmesi belirli süreli iş sözleşmesidir.

1999/70 sayılı Konsey Direktifinin önsözünde, sosyal ortakların 'belirsiz süreli iş sözleşmelerinin günümüz ve gelecek için asıl sözleşme biçimi olduğunda hemfikir oldukları' belirtilmektedir. Belirsiz süreli iş sözleşmeleri asıl (tipik), belirli süreli iş sözleşmeleri atipik istihdam biçimi olduğu fikri Türk İş Kanununun 11/1 maddesinden de çıkarılabilir.

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

¹⁰¹ Stb. 2002, 560.

¹⁰² Bu kısım büyük ölçüde Toker Dereli'nin *International Encyclopaedia of Labour Law*'da (Lahey 2005) yer alan "Turkey" bölümünden alınmıştır.

addolunması anlamına gelecektir. Bu kural, Belçika İş Kanununda da bulunmaktadır (bkz.: 5.3.2). Türk İş Kanunundan yazılı şekilde yapılmama halinde sözleşmenin belirsiz süreli addolunmasına itiraz edilip edilemeyeceği ve sözleşmenin çalışanın işe başlamasından sonra yazılı yapılmasının mümkün olup olmadığı anlaşılmamaktadır. Tüm belirli süreli iş sözleşmeleri için yazılı şeklin öngörüldüğü bu madde, madde 8/1 ile çelişmektedir. Madde 8/1 uyarınca, süresi bir yıl veya daha fazla olan iş sözleşmelerinin yazılı şekilde yapılması zorunludur. Madde 8/3 uyarınca, yazılı sözleşme yapılmayan hallerde işveren işçiye en geç iki ay içinde genel ve özel çalışma koşullarını gösteren yazılı bir belge vermekle yükümlüdür. Bundan belirli süreli iş sözleşmesinin istihdamı müteakiben yapılabileceği sonucuna varılabilir. Buna bir çözüm olarak, 11. maddedeki yazılı şekil şartını sözleşmeyi yazılı yapmak, yazılı yapılmadığı takdirde işverenin yazılı bir belge sağlaması yükümlülüğünü içerecek biçimde geniş yorumlamak gerekir. Akademisyenler tarafından hazırlanan taslak metinde 11 ve 8. maddeler arasında bu çelişki yoktu ve Taslak, Direktifle daha uyumlu idi. 11. madde, yazılı şekil koşulunu içermiyordu ve Yargıtayın belirli süreli iş sözleşmelerine dair kararları temelinde düzenlenmişti. Yargıtay kararlarında bir kez yenilenen belirli süreli iş sözleşmelerinin otomatikman belirsiz süreli iş sözleşmesine dönüşeceği belirtilmiştir.

İş Kanununun 11/1 maddesi uyarınca, belirli süreli işlerde veya belli bir işin tamamlanması, veya belirli bir olgunun ortaya çıkması gibi objektif koşullara bağlı olarak işveren ile işçi arasında yazılı şekilde yapılan iş sözleşmesi belirli süreli iş sözleşmesidir. Bu tanımdan belirli süreli iş sözleşmesinin ilk kez akdinde dahi objektif neden arandığı sonucu çıkmaktadır. Bu da belirli süreli iş sözleşmesinin inikadını engelleyen bir durumdur. Direktif, belirli süreli iş sözleşmesinin ilk inikadında böyle bir koşul aramazken İş Kanunundan bu sonucun çıkarılması, Kanunun belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışanlara AB müktesebatının ötesinde koruma sağladığı anlamındadır. Taslak İş Kanununda, belirli süreli iş sözleşmesi yalnızca belirli süreyle yapılan bir sözleşme olarak tanımlanmaktaydı (m. 12). Madde ile ilgili Hükümet gerekçesi, belirli süreli iş sözleşmesinin ilk inikadında böyle bir koşul aramadığı yönündedir. Belirli süreli iş sözleşmesinin kötüye kullanılması, aşağıda belirtileceği üzere, yalnızca zincirleme iş sözleşmelerine yönelik idi. Kimi Türk akademisyenler, belirli süreli iş sözleşmesinin ilk inikadında böyle bir koşul arandığı görüşündedirler.¹⁰³ Belirli süreli iş sözleşmesinin süre veya sona ereceği tarih belirtilerek ilk inikadında böyle bir koşulun aranıp aranmadığı konusu yeniden gözden geçirilerek değerlendirilmelidir.

5.4.1.2 Kötüye Kullanmayı Engelleyen Hükümler

Belirli süreli iş sözleşmesinin zincirleme yapılarak kötüye kullanılabileceği endişesi vardır. Zincirleme sözleşmelerle belirsiz süreli iş sözleşmesinin hükümlerinden kaçınılabilecektir. Çerçeve Sözleşmenin 5. maddesi bu hususu içerir. Benzer hüküm, Türk İş Kanununun 11. maddesindedir. 11/2-3 uyarınca, belirli süreli iş sözleşmesi, esaslı bir neden olmadıkça, birden fazla üst üste (zincirleme) yapılamaz. Aksi halde, iş sözleşmesi başlangıçtan itibaren belirsiz süreli kabul edilir. Esaslı nedene dayalı zincirleme iş sözleşmeleri, belirli süreli olma özelliğini korurlar.

¹⁰³ Bkz.: N. Çelik, *İş Hukuku Dersleri*, gözden geçirilmiş 16. bası, Beta, İstanbul 2004, s. 82; G. Alpagut, 'Belirli Süreli İş Sözleşmesi', *Mercek*, Ocak 2004, p. 73-91. Taslak İş Kanununu hazırlayanlar arasında yer alan Ö. Eyrenci, S. Taşkent ve D. Ulucan, belirli süreli iş sözleşmesinin ilk inikadında objektif koşul arandığı görüşündedirler (Bireysel İş Hukuku, Legal Yayıncılık, Mart 2004, s. 45-46).

AB üyesi devletlerin iş kanunları,¹⁰⁴ zincirleme iş sözleşmeleri için, objektif bir neden aramaksızın, toplam bir süre veya sayı sınırlaması getirmektedirler. Bir diğer deyişle, 2-3 yıl gibi toplam bir süre getirilmekte, esnek davranılarak objektif neden talep edilmemektedir. Sonuç olarak, süre içinde kalan zincirleme iş sözleşmeleri, belirsiz süreli iş sözleşmesine dönüşmez. Çerçeve Sözleşme de böyledir.

5.4.1.3 Ayrımcılık Yapılmaması İlkesi

Çerçeve Sözleşmenin eşit muamele ilkesine dair 5. maddesine paralel olarak, İş Kanununun 12/1 maddesi, belirli süreli iş sözleşmesi ile çalıştırılan işçi, ayrımı haklı kılan bir neden olmadıkça, salt iş sözleşmesinin süreli olmasından dolayı belirsiz süreli iş sözleşmesiyle çalıştırılan emsal işçiye göre farklı işleme tabi tutulamaz demektedir.

Belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışan işçiye, belirli bir zaman ölçüt alınarak ödenecek ücret ve paraya ilişkin bölünebilir menfaatler, işçinin çalıştığı süreye orantılı olarak verilir. Herhangi bir çalışma şartından yararlanmak için aynı işyeri veya işletmede geçirilen kıdem arandığında belirli süreli iş sözleşmesine göre çalışan işçi için farklı kıdem uygulanmasını haklı gösteren bir neden olmadıkça, belirsiz süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçi hakkında esas alınan kıdem uygulanır (m. 12/2).

Emsal işçi, işyerinde aynı veya benzeri işte belirsiz süreli iş sözleşmesiyle çalıştırılan işçidir. İşyerinde böyle bir işçi bulunmadığı takdirde, o işkolunda şartlara uygun bir işyerinde aynı veya benzer işi üstlenen belirsiz süreli iş sözleşmesiyle çalıştırılan işçi dikkate alınır (m. 12/3).

Bu hükümler ilgili Direktif ile uyumludur. Önceki İş Kanununda emsal işçi tanımı olmadığı için bu tanımın yorumlanması uygulamada sorunlara neden olabilir. Bu da uzman görüşleri ve mahkeme kararlarıyla aşılabacaktır. Geçmişte benzer ilkeler, işçinin kıdem tazminatının hesaplanmasında ve yıllık ücretli izin hakkına hak kazanılması konusunda uygulanmıştır.

5.4.1.4 Bilgilendirme, İstihdam ve Eğitim Fırsatları ve Danışma

Çerçeve Sözleşmenin 6. maddesi işverenin, belirsiz süreli iş sözleşmesi ile çalışan istihdam edilecek boş işlerden belirli süreli çalışanı haberdar etmesi yükümlülüğünü ve eğitim fırsatlarından belirli süreli çalışanın yararlanmasını kolaylaştırmasını hükme bağlamaktadır. İş Kanununda işverenin boş işlerden belirli süreli çalışanı haberdar etmesi yükümlülüğünden bahsedilmemektedir. Bu hüküm yalnızca kısmi süreli çalışanlar için öngörülmüştür: 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 (m. 13/4). İş Kanunu hizmet içi eğitimden veya iş başında eğitimden de bahsetmemektedir. Fakat burada, 5. madde uyarınca eşit davranma ilkesi uygulanacaktır. İşçi sağlığı ve güvenliği eğitiminde, bu kez 77. madde temelinde bir ayrımcılık yapılamayacaktır.

İş Kanun, bu yükümlülüklerin belirtilmesi için uygun zemindir. Böylelikle belirli süreli iş sözleşmelerine dair tüm hükümler içerilmiş olur.

¹⁰⁴ Örnekler için 5.3.2'ye bkz.

Çerçeve Sözleşmenin 7. maddesi, çalışanları temsil eden kurulların oluşturulması ve bu kurulların bilgilendirilmesi bağlamında belirlenen eşiklerde belirli süreli iş sözleşmeleri ile çalışanların nasıl hesaplanacağını düzenlemektedir. İş Kanununda eşiklerde belirli süreli iş sözleşmeleri ile çalışanların dikkate alınıp alınmayacakları hakkında hüküm yoktur. Fakat iş mevzuatında işçiler tabiri kullanıldığında bunun geniş kapsamda kullanılarak belirli süreli iş sözleşmeleri ile çalışanların ve kısmi süreli çalışanların, mevsimlik ve geçici iş ilişkisi ile çalışanların kapsandığı biçimde anlaşılmakta ve Yargıtay tarafından da böyle yorumlanmaktadır.

5.4.1.5 Sonuçlar

Genel olarak, Türk İş Kanununun 1999/70 sayılı Konsey Direktifi ile uyumlu olduğu sonucuna varılabilir. Türk İş Kanunu, 1999/70 sayılı Konsey Direktifinin başlıca asgari standartlarına uymakla kalmayıp AB üye devletlerde görüldüğü üzere belirli süreli iş sözleşmelerini düzenlemektedir.

Türk İş Kanununun AB iş hukukuna uyumluluğunu sağlamlaştırmak açısından iyileştirici bazı önerilerde bulunulabilir. Türk İş Kanununun belirli süreli iş sözleşmesinin ilk inikadında objektif neden arandığı anlamındaki 11. maddesi, yeniden gözden geçirilmelidir.

İkinci olarak, Çerçeve Sözleşmenin 5(1)(b) ve (c) maddelerine uygun olarak zincirleme sözleşmelere sayı ve/veya süre sınırlandırılması getirilerek bir esneklik süresi kararlaştırılmasını önermekteyiz. AB üyesi devletlerin çoğunun iş hukuklarında böyle hükümler bulunmaktadır.

Üçüncü olarak, Çerçeve Sözleşmenin 6 ve 7. maddelerine uygun olarak boş yerlerden belirli süreli iş sözleşmeleri ile çalışanların bilgilendirilmelerini ve belirli süreli iş sözleşmeleri ile çalışanların eğitim fırsatlarını yasal düzenlemeye kavuşturmalarını önermekteyiz.

Son olarak, Türk İş Kanununun kapsamı dikkate alınmalıdır. 4 ve 10. maddeler, Konsey Direktifi ile kapsanan kimi çalışanları dışlamaktadır. Türk İş Kanununun kapsamı dışındaki kimseleri kapsayan mevzuatın Avrupa direktif(ler)iyle uyumu gerekir.

5.4.2 Kısmi süreli çalışma

5.4.2.1 Genel

Kısmi süreli çalışma, yürürlükten kaldırılan 1475 sayılı İş Kanununda düzenlenmemiş olmasına karşın son onlu yıllarda uygulamada sıklıkla görülen bir olgu idi. Kanundaki bu boşluk, yargı kararlarıyla doldurulmaktaydı. Yeni İş Kanunu, AB standartlarına uygun biçimde kısmi süreli çalışmayı düzenlemiştir.

İşçinin normal haftalık çalışma süresinin, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçiye göre önemli ölçüde daha az belirlenmesi durumunda sözleşme kısmi süreli iş sözleşmesidir (m. 13/1). Bu temel kriter, haftalık iş süresi ile bağlantılıdır. Kısmi süreli çalışma, belirli biçimlerde yapılabilir. Örneğin haftanın her gününde kısmen çalışılabilir,

haftanın bazı günlerinde tam süreli, geriye kalanlarında kısmi süreli çalışılabilir veya geriye kalan günlerde hiç çalışılmayabilir. Ev hizmetlerinde çalışma, hazırlık ve tamamlama çalışmaları, şirket avukatlarının, doktorlarının, mühendislerinin çalışmaları, süpermarketlerde istihdam olunan kadınların ve öğrencilerin çalışmaları, Türkiye'deki kısmi süreli çalışmanın tipik örnekleridir.

Kısmi süreli çalışmaya dair Direktif, kısmi süreli çalışanların ayrımcılığa uğramamasına ve kısmi çalışmanın kalitesinin artırılmasına yöneliktir. Direktif, aynı zamanda, isteğe bağlı kısmi süreli çalışmanın geliştirilmesini ve işverenlerle çalışanların gereksinimlerini dikkate alarak iş süresinin esnek düzenlenmesine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Direktifin 5. maddesi, üye devletlerin kısmi süreli çalışma fırsatlarını kısıtlayabilecek engelleri belirlemelerini ve ortadan kaldırmalarını öngörmektedir. Benzer talep de yetkileri dahilinde sosyal ortaklara yöneltilmektedir.

Türk İş Kanununda bu amaçlar açıkça yer almamaktadır. AB üyesi devletlerin çoğu mevzuatlarında bu amaçlara yer vermemekle birlikte mevzuattaki hükümler ve uygulama ile böyle bir amacın gerçekleşmesi çabasındadırlar.¹⁰⁵ Türk İş Kanununda yalnızca kısmi süreli çalışmaya dair ayrımcılığın yasaklanması kuralı bulunmaktadır. Bu nedenle, Direktifin amaçları daha az oranda gerçekleştirilmektedir ve kısmi süreli çalışmayı teşvik niteliğinde düzenlemeler yoktur.

5.4.2.2 Kısmi Süreli Çalışmanın Tanımı ve Kuralları

Direktif, üye devletlerde kanun, toplu sözleşme, veya uygulama ile tanımlanan iş akdi ile çalışan kısmi süreli çalışanlara yöneliktir. Direktif, objektif nedenlerin varlığı halinde geçici çalışan kısmi süreli çalışanların kapsam dışı bırakılabileceklerini belirtmektedir. Geçici iş Direktifte tanımlanmadığından bu kavram, ulusal mevzuat ve toplu sözleşme ile açıklığa kavuşturulabilecektir. Kimi sektör ve faaliyetler İş Kanunu kapsamı dışında bırakılmış ve başka kanunlar ile düzenlenmişlerdir, örneğin Deniz İş Kanunu.¹⁰⁶ Direktifte tüm çalışanların kapsanmasının öngörülmesi nedeniyle, İş Kanunu dışındaki ilgili mevzuatın da bu açıdan gözden geçirilmesini önermekteyiz. Direktifte yalnızca objektif nedenlerin varlığı halinde geçici çalışan kısmi süreli çalışanların kapsam dışı bırakılabilecekleri belirtilmektedir. Burada, nitelikleri bakımından en çok otuz iş günü süren işlere süreksiz iş, bundan fazla devam edenlere sürekli iş denir diyen Türk İş Kanununun 10. maddesine başvurulabilir.

Direktifte 'kısmi süreli çalışan,' normal çalışma saatleri hafta veya bir yıla kadarki bir istihdam temelinde tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçiye göre daha az olan çalışan olarak tanımlanmaktadır. 'Emsal çalışan,' işyerinde kıdem, nitelik ve becerileri gibi özellikler de dikkate alınarak aynı veya benzeri işte tam süreli çalıştırılan çalışandır. İşyerinde böyle bir çalışan bulunmadığı takdirde karşılaştırma, uygulanan toplu sözleşme veya böyle bir sözleşmenin bulunmaması halinde ulusal mevzuat, ulusal toplu sözleşme veya uygulamaya referans ile yapılacaktır.

Türk İş Kanununun 13. maddesinde kısmi süreli çalışma şöyle tanımlanmaktadır: İşçinin normal haftalık çalışma süresinin, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçiye göre

¹⁰⁵ 17 Aralık 1997 tarihli Komisyon Raporu (Report by the Commission's services on the implementation of Council Directive 97/81 concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC, 21 October 2003).

¹⁰⁶ İş Kanunu m. 4.

önemli ölçüde daha az belirlenmesi durumunda sözleşme kısmi süreli iş sözleşmesidir. Direktifteki tanımla Türk İş Kanununun tanımı arasında kayda değer bir fark bulunmaktadır. Türk İş Kanunu, 'önemli ölçüde daha az' demektir. 'Önemli ölçüde daha az,' 'tam süreli iş sözleşmesi ile yapılan emsal çalışmanın üçte ikisi oranına kadar yapılan çalışma'dır. Bu nedenle, belirli bir sürenin üzerindeki kısmi çalışma tam çalışma addolunmaktadır. Örneğin sözleşme ile belirlenen haftalık iş süresinin haftalık kanuni iş süresiyle aynı olması durumunda (45 saat), 30 saati aşan çalışma tam süreli sayılacaktır.

Bu kuralın arkasındaki neden önemsiz ölçüdeki iş süresi azaltmalarının işin kısmi süreli olarak tanımlanmasına neden olmamasıdır. Fakat, Direktif uyarınca normal sürenin altındaki herhangi bir süreyle çalışanın kısmi süreli çalışan addolunmasıdır. Bunun anlamı normal iş süresinin birkaç saat altında çalışmaların kısmi süreli çalışma olmasıdır. İş Kanunundaki tanımın Direktif ile uyumlu olması gerekir.

İş Kanunu 'emsal işçi'yi tanımlamaktadır: Emsal işçi, aynı veya benzeri işte tam süreli çalıştırılan işçidir. İşyerinde böyle bir işçi bulunmadığı takdirde, o işkolunda şartlara uygun işyerinde aynı veya benzer işi üstlenen tam süreli iş sözleşmesiyle çalıştırılan işçi esas alınır.¹⁰⁷

Kısmi süreli ve tam süreli çalışan emsal çalışana dair tanımlamalar üye devletlerde farklılık göstermektedir. Bazı üye devletlerin tanımları Direktifteki tanımlarla aynı değildir fakat sağlanılan korumanın derecesi aynıdır.

Kısmi süreli iş sözleşmesinin sürekli bir iş için belirsiz veya belirli süreli akdolunması veya geçici bir iş için akdolunması mümkündür. Çalışanın kıdeminin hesaplanmasında (örn. kıdem tazminatı veya ihbar tazminatı için), sözleşmenin başlaması ve sona ermesi arasındaki bilfiil çalışılan süre değil, toplam süre dikkate alınacaktır. 3 Mart 2004 tarihli Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliğinin 13. maddesi uyarınca, kısmi süreli ya da çağrı üzerine iş sözleşmesi ile çalışanlar yıllık ücretli izin hakkından tam süreli çalışanlar gibi yararlanır ve farklı işleme tabi tutulamaz.

5.4.2.3 Ayrımcılık Yapılamaması Koşulu

Kısmi süreli çalışana ayrımcılık her zaman yasaklanmamaktadır zira farklı muamelenin temelinde objektif bir neden bulunabilir. Direktif, objektif nedenleri tanımlamamaktadır. *Bilka* davasında,¹⁰⁸ AT Adalet Divanı, objektif neden için bir test geliştirmiştir. Ayrımcı bir davranış, öncelikle böyle bir önlem işverenin gerçek bir gereksinimini karşılıyorsa, ikinci olarak, önlemler amaçların gerçekleştirilmesi için yerinde ise, ve son olarak, bu amaçların gerçekleşmesi için bu önlemler gerekli ise, haklı kılınabilir. AT Adalet Divanı, bu davada, oransallık testinin uygulanmasını ulusal mahkemeye bırakmıştır. Divan, Devletin işveren konumunda olduğu *Rinner-Kühn* davasında,¹⁰⁹ oransallık testini biraz farklı ifade etmiştir. *Bilka* davasında bahsedilen 'işverenin gerçek gereksinimi'nin yerini *Rinner-Kühn* davasında 'sosyal politikanın gerekli amacı' almıştır ve amacı gerçekleştirecek yöntemin 'yerinde ve gerekli' olmasının yerini 'amaç için uygun ve şart' almıştır. *Danfoss* davasında, ücret eklerine dair kriterlerde kabul edilebilir dolaylı ayrımcılığı haklı kılabilecek gerekçelerin neler olabileceği kararlaştırılmıştır.¹¹⁰ Ücret kriteri, çalışanların kıdemi,

¹⁰⁷ İş Kanunu m. 13.

¹⁰⁸ Dava 170/84 *Bilka-Kaufhaus v Weber von Hartz*, [1986] ECR 1607.

¹⁰⁹ Dava 171/88, *Rinner-Kühn v. FWW Spezial-Gebäudereinigung GmbH*, [1989] ECR 2743.

¹¹⁰ Dava 109/88, *Danfoss* [1989] ECR 3199.

eğitimi, mobilitesini (hareketliliğini) içeren faktörleri içerir. Biraz garip kullanılan ‘mobilité’ (hareketlilik) kavramıyla da girişimcilik ve heveslilik dahil birtakım özellikleri ifade edilmektedir. AT Adalet Divanının görüşüne göre ‘mobilité’ kriteri, işveren tarafından yanlış kullanılmadıkça kadınların aleyhine olmayacak nötr bir özelliktir. Fakat Divan, ‘mobilité’nin iş sürelerine ve yerlerine uyum sağlayabilme anlamında kullanılması durumunda, ev ve aile ile ilgili sıklıkla yüklendikleri sorumluluklar nedeniyle, kadınlar aleyhine bir kriter olabileceğini kabul etmektedir. Eğitim ve kıdem kriterleri de görünürde ‘nötr’ olmalarına karşın kadınlar aleyhine sonuçlar doğurabilir. Divan, bu konuda nihai kararı ulusal mahkemeye bırakmakla beraber, çalışanın uyum sağlayabilme ve mobilité özelliklerinin belli görevlerin ifası için gerekli olduğu veya çalışanın kıdemi nedeniyle değerli deneyimi haiz olduğu gibi nedenlerle bu kriterlerin aranmasında haklılık bulunduğunu kanıtlayabileceği görüşünü belirtmiştir. *Stadt Lengerich*¹¹¹ davasında Divan, toplu sözleşmelerdeki fazla çalışma ücretinin tam süreli çalışanlar için belirlenen sürelerin aşılmasıyla ödeneceği hükmünün dolaylı ayrımcılık oluşturmayacağına karar vermiştir. Daha yeni tarihli İspat Yükü Direktifi¹¹² uyarınca, çalışanın yapması gereken tek şey ‘doğrudan veya dolaylı ayrımcılığa delalet eden olguları ortaya koymasıdır. Böylece, ispat yükü işverene geçecek ve işveren ya ayrımcılık olmadığını kanıtlayacak veya farklılığın haklı nedenlere dayandığını göstermesi gerekecektir.’

Ayrımcılık yapılmaması ilkesi, Direktifin odak noktasıdır. Bu ilke uyarınca, kısmi süreli çalışanlar salt kısmi süreli çalışmaları nedeniyle farklı muameleye maruz kalmamalıdır. Bunun istisnası farklı muameleyi haklı kılan objektif bir nedenin varlığıdır. Uygun olduğu yerlerde, *pro rata temporis* ilkesi uygulanacaktır.

Madde 4/4 uyarınca, üye devletler, sosyal ortaklara ulusal mevzuat veya uygulamaya uygun biçimde danışarak, objektif nedenlerin haklı kıldığı hallerde, kıdeme, çalışılan süreye, ücrete hak kazanılmasına bağlı olarak özel çalışma koşulları getirebilirler. Kısmi süreli çalışanların özel çalışma koşullarına başvurmalarında aranılacak özellikler, ayrımcılığın önlenilmesi amacıyla, devrevi olarak gözden geçirilmelidir.

Ayrımcılık, aralarında fark olmamasına karşın insanların farklı muameleye tabi tutulmalarıdır. Cinsiyet temelinde ayrımcılığa doğrudan örnek, aynı işi yapan erkek ve kadından, kadına daha az ücret ödenmesidir. Görünürde nötr bir kuralın, koşulun veya uygulamanın, ayrımcılığa karşı korunan gruplardan biri üzerinde olumsuz etkiyi haiz olması halinde dolaylı ayrımcılık vardır. Burada, buna neden olan şahsın böyle bir niyetinin olup olmaması değer, meydana gelen sonuç asıldır. Bu önemlidir zira dolaylı ayrımcılık sıklıkla, egemen görüşlerden, önyargılardan ve klişelerden kaynaklanan süreklilik kazanmış alışkanlıklar temelindeki uygulamaları ifşa etmeyi amaçlar.

İş Kanununun 13/2 maddesi uyarınca, kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalıştırılan işi, ayrımı haklı kılan bir neden olmadıkça, salt iş sözleşmesinin kısmi süreli olmasından dolayı tam süreli emsal işiye göre farklı işleme tabi tutulamaz. Kısmi süreli çalışan işçinin ücret ve paraya ilişkin bölünebilir menfaatleri, tam süreli emsal işiye göre çalıştığı süreye orantılı olarak ödenir. Emsal işi, aynı veya benzeri işte tam süreli çalıştırılan işçidir. İşyerinde böyle bir işi bulunmadığı takdirde, o işkolunda şartlara uygun işyerinde aynı veya benzer işi üstlenen tam süreli iş sözleşmesiyle çalıştırılan işi esas alınır (m. 13/3). 13. maddenin bu hükmüleri, 97/81 sayılı Direktifle uyumludur. Bütün bunların anlamı, aksine bir sözleşme bulunmadıkça, kısmi süreli çalışanın örneğin ikramiye, prim, çocuk yardımları,

¹¹¹ Dava 399/92, [1994] ECR 57272.

¹¹² 97/80 sayılı Direktif (1997) OJ L 14/62.

ısınlma giderleri, tatil ücreti gibi sosyal yardımlardan emsal işçiye göre çalıştığı süreye orantılı olarak yararlanabilmesidir. Kısmi süreli çalışan haftada 15 saat çalışıyorsa, 45 saat çalışan emsal işçinin 1/3ü oranında sosyal yardımlara hak kazanacaktır. Benzer biçimde, haftada yalnızca iki gün çalışan işçi, ücretli hafta tatiline hak kazanamayacaktır; sadece öğleden sonraları çalışan işçi, sabahları sağlanan ulaşım yardımından yararlanamayacaktır. Fakat çalışanlara nakit olarak ulaşım yardımı yapılıyorsa, her gün kısmi süreli çalışan bu yardımdan tam olarak ama belirli günlerde çalışan orantısız olarak yararlanacaktır.

Asgari ücretin orantısız olarak karşılanması koşuluyla kısmi süreli çalışanın ücreti sözleşme ile serbestçe belirlenir. Kısmi süreli çalışanlar, tam süreli çalışanlara hasredilenler hariç toplu iş hukukunda belirlenen menfaatlerden ve yürürlükteki toplu iş sözleşmesi hükümlerinden de yararlanırlar.

5.4.2.4 Bilgilendirme Usulleri

97/81 sayılı Direktife uygun olarak İş Kanununun 13/4 maddesi, işyerinde çalışan işçilerin, niteliklerine uygun açık yer bulunduğunda kısmi süreli tam süreliye veya tam süreli kısmi süreliye geçirilme istekleri işverence dikkate alınır ve boş yerler zamanında duyurulur demektir.

Kısmi ve tam süreli boş işlerden bilgilendirme usulleri, Belçika, Danimarka, Almanya, Hollanda, Portekiz, İspanya ve İsveç hukuklarına geçirilmiştir.¹¹³ Örneğin Hollanda'da işin gerekleri ile çelişmedikçe işverenlerin çalışanların çalışma saatlerini kendilerine uyarlanması taleplerini de karşılama yükümlülüğünden bahsetmektedir. Buna ek olarak, kısmi sürelinin boş işe başvurusuna işverenin hangi sürede cevap vermesi gerektiği ve işverenin talebi reddetmesi halinde nedenlerini de bildirmesi düzenlenmiştir.

Direktif ekindeki sosyal ortakların sözleşmesinin 6. maddesi, üye devletlerin veya sosyal ortakların bu sözleşmenin hükümlerini aynen kabul edebilecekleri gibi kısmi çalışanlar lehine daha da üzerine çıkabileceklerini belirtmektedir. Dahası, Sözleşme hükümlerinin uygulanması, mevcut daha lehe hükümlerin aşığıya çekilmesine haklı neden oluşturamaz.

Üye devletlerin çoğunun hukuklarında 'daha lehe muamele' ilkesinin mevcudiyeti nedeniyle bu hükümlerin uygulanmasında bir sorun genel olarak yaşanmamıştır.

İş Kanununun 13/4 maddesi, yukarıda açıklandığı üzere, oldukça nötrdür. İşverenden bir biçimde harekete geçmesi beklenilmemekte, ve kısmi çalışma teşvik olunmamaktadır.

Belçika, Fransa ve Almanya'da kısmi süreli çalışmanın önündeki engellerin tanımlanması ve ortadan kaldırılması ve kısmi/tam süreli işler arasında çalışanların nakli konularında hukuki önlemler alınmıştır. Danimarka'da toplu sözleşmeler belirli uygun düzenlemeleri içerir. Birleşik Krallık'da uygulama kanunu en iyi uygulama rehberi ile tamamlanmaktadır. İrlanda aynı mekanizmayı izlemiştir; İş İlişkileri Komisyonu kısmi/tam süreli işler arasında çalışanların nakli konusunda Uygulama Kodu hazırlamıştır. Belçika özel zaman kredisi sistemi geliştirmiştir; bu sistem, bir yıl süreyle işe ara verebilme, belirlenen amaçlarla izinli olma ve çalışma saatlerinde indirim talebi hakkı tanımaktadır.

¹¹³ Report by the Commission's services on the implementation of Council Directive 97/81/EC of 17 December 1997 concerning the Framework Agreement on Part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC.

5.4.2.5 Sonuçlar

Kısmi Süreli alışanlar Direktifi, kısmi süreli çalışmaya dair Adalet Divanı içtihatlarını yasallaştırmıştır. Adalet Divanı, Topluluk Antlaşmasınının 141. maddesi ile 76/207 sayılı Direktif temelinde, kısmi çalışanların çoğunluğunu kadınların oluşturması nedeniyle kısmi çalışanların farklı muameleye uğramasınının dolaylı ayrımcılık oluşturacağını hükme bağlamıştır. Kısmi Süreli alışanlar Direktifi, dolaylı ayrımcılık davalarında başvuruda bulunanların ilk iki aşamayı atlamalarını sağlamaktadır: Direktif, ilk olarak, kısmi çalışanların farklı muameleye uğramasınının dolaylı ayrımcılık oluşturacağınının kanıtlanması gereğini ortadan kaldırmaktadır. şimdi işverenin böyle bir muamelenin haklılığını kanıtlanması gerekir zira haklılık kılan bir neden olmadıkça kısmi çalışanlara ayrımcılık gayri kanunidir. İkinci olarak, dolaylı ayrımcılık davalarında, tam süreli bir işin gereklerinin niçin karşılanamadığınının kanıtlanması gerekmez zira yukarıda belirtildiği üzere tam ve kısmi çalışanlara farklı muamelede bulunulmasınının mutlaka haklı bir nedeni olmalıdır. Direktif, aynı zamanda, daha önce orantısız olmayan biçimde olumsuz etkilendiklerini kanıtlamaları daha zor olan kısmi süreli çalışan erkekler için de haklar getirmektedir.¹¹⁴

İş Kanununun kısmi çalışmaya dair hükümleri minimalist biçimde uygulanmıştır. Kısmi çalışmayı teşvik edecek hükümler yoktur. Mart 2000 Lizbon Avrupa Konseyinde belirlenen hedeflerden biri de 2010 yılına kadar toplam istihdam oranınının %70, kadın istihdamının ise %60 olarak gerçekleştirilmesidir. AB haftada bir saati aşan çalışmaları da istihdam oranınının belirlenmesine dahil etmektedir. Bu nedenle, kısmi süreli alışmanının Türkiye’de teşviki için daha aktif bir politika tavsiye edilmektedir.

5.4.3 ağrı Üzerine alışma

ağrı üzerine alışma, İş Kanununun 14. maddesiyle düzenlenen özel bir kısmi çalışma türüdür. ağrı üzerine çalışma, yazılı sözleşme ile işçinin yapmayı üstlendiği işle ilgili olarak kendisine ihtiyaç duyulması halinde iş görme ediminin yerine getirileceğinin kararlaştırıldığı iş ilişkisi, ağrı üzerine çalışmaya dayalı kısmi süreli bir iş sözleşmesi olarak tanımlanmıştır (m. 14/1). ağrı üzerine alışma, İş Kanunu ile birtakım koruyucu önlemlerle düzenlenmesinden önce de uygulamada mevcuttu ve kısmi süreli bir iş sözleşmesi türü olarak Yargıtayın kararlarına konu olmuştu.

14/2 madde uyarınca, hafta, ay veya yıl gibi bir zaman dilimi içinde işçinin ne kadar süreyle çalışacağını taraflar belirlemedikleri takdirde, haftalık çalışma süresi yirmi saat kararlaştırılmış sayılır. ağrı üzerine çalıştırılmak için belirlenen sürede işçi çalıştırılsın veya çalıştırılmasın ücrete hak kazanır. Bu maddede zımnen belirtilen çalışma süresinin yirmi saatin altında veya üstünde bir süreyi belirleyebilmeleridir. Fakat, yirmi saatlik sürenin mutlak emredici algılanacağı konusunda ciddi emareler mevcuttur; bu da tarafların hizmet sözleşmesi veya toplu iş sözleşmesi ile bu sürenin altında bir kararlaştırma yapamamaları anlamındadır. Ayrıca, işveren, aksi kararlaştırılmadıkça, bu çağrıyı işçinin çalışacağı zamandan en az dört gün önce yapmak zorundadır. Süreye uygun ağrı üzerine işçi iş görme edimini yerine getirmekle yükümlüdür. Sözleşmede günlük çalışma süresi kararlaştırılmamış ise, işveren her çağrıda işçiyi günde en az dört

¹¹⁴ Catherine Barnard, *EU Employment Law*, Oxford 2000.

saat üst üste çalıştırmak zorundadır (m. 14/3-4). Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere, kanun taraflara belirli bir özgürlük tanımakla beraber aksine hükümler olmadıkça koruyucu nitelikteki madde hükümlerinin uygulanmasını öngörmektedir. İşçi sendikaları maddenin Mecliste görüşülmesi sırasında çağrı üzerine çalışmanın güvenceli ve istikrarlı bir çalışma biçimi olmadığı eleştirilerinde bulunmuşlardır.

5.4.4 Geçici İş İlişkisi

5.4.4.1 AB Üyesi Devletlerde Geçici İstihdam Bürolarının Özellikleri

1999 tarihli bir çalışmada, AB’de geçici iş ilişkisiyle çalışmanın arttığını göstermektedir. Uluslararası Geçici İşler Konfederasyonu için yürütülen bir çalışmaya göre, her yıl 6.5 milyon insan geçici istihdam büroları aracılığıyla iş tecrübesi edinmektedir. Bu, günde ortalama 17 bin insan demektir. Ülke bazında Birleşik Krallık başı çekmekte, onu Fransa, Hollanda ve Almanya izlemektedir. Rapora göre bu dört ülke, geçici istihdam büroları aracılığıyla çalışanların %90’ını temsil etmektedir.¹¹⁵

Avrupa Komisyonu, geçici iş ilişkisiyle çalışanların (geçici işçiler) çalışma koşullarına dair önerisinde¹¹⁶ geçici işin genel karakterinin her üye devlette kullanıcı işletme, çalışan ve geçici istihdam bürosunun oluşturduğu ‘üçlü ilişki’ olmasına karşın hukuki durumun bir üye devletten diğerine çok farklılık gösterdiğine işaret etmektedir.¹¹⁷ Bu farklılıklara karşın, Komisyon geçici işin üye devletlerin iş hukuklarında ortak olan özelliklerini şöyle belirlemiştir:

Geçici istihdam bürosu, genelde geçici çalışanın işvereni konumundadır. Geçici iş ilişkisiyle çalışanlar da büroların çalışanlarıdır. Birleşik Krallık ve İrlanda, bu durumun istisnasıdır: Bazı Birleşik Krallık ve İrlanda geçici istihdam büroları, istihdam ettiklerine çalışan statüsü vermekte, diğerleri ise geçici çalışanları bağımsız çalışan addetmektedir. Nitelendirme, eninde sonunda bir yargı kararı ile yapılacaktır. Geçici istihdam bürosu, işveren olarak bu konunun gereklerini yerine getirmekle yükümlüdür. Geçici iş modeline özgü üçlü ilişki, pek çok durumda kimi sorumlulukların kullanıcı işletmeyle paylaşımını içermektedir. Kullanıcı işletmenin kimi zaman ücretin ve sigorta primlerinin ödenmesini taahhüt etmesi ve işçi sağlığı ve güvenliği kurallarını uygulaması gerekmektedir. Fakat genelde geçici işçilerin kollektif haklarını kullanabilme yeri geçici istihdam bürolarıdır; bazı üye devletlerde ise (Avusturya, Fransa ve Hollanda) geçici işçiler kollektif haklarını hem geçici istihdam bürolarında hem de kullanıcı işletmede kullanabilirler. Geçici işçiler, belirli süreli hizmet sözleşmesi ile istihdam olunurlar. Almanya ve İsveç’te ise aksine sürekli sözleşmelerle istihdamları asıldır. Özellikle İtalya ve Hollanda gibi bazı ülkelerde belirli süreli hizmet sözleşmeleri belirli koşullarda sürekli sözleşmelere dönüşürler. Geçici işçiler, en az, işletmede aynı veya benzer işi gören sürekli işçinin alacağı ücreti alırlar. Benzer bir ilke, Avusturya, Hollanda, Belçika, Fransa, İtalya, Portekiz, İspanya, Lüksemburg ve Yunanistan hukukunda veya toplu sözleşmelerde veya uygulama kodlarında görülür. Grevde olan bir çalışanın yerine geçici çalışan istihdam olunamayacağı

¹¹⁵ S. Clauwaert (ed.), *ETUI Legal survey on temporary agency work*, Brüksel, 4 Ekim 1999, s. 3.

¹¹⁶ Brüksel, 20.3.2002, COM(2002) 149 final.

¹¹⁷ *Ibidem*, p.5.

sıklıkla mevzuat veya toplu sözleşme veya uygulama kodları ile öngörülür. İlgili mevzuat çoğu kez işletmenin sosyal hizmetlerine başvurma hakkını da düzenler.¹¹⁸

Avrupa Komisyonu, üye devletler arasında, geçici işlerin kalitesi; ücrete ve eğitim gibi diğer çalışma koşullarında eşit muamele; çalışanların geçici işe gönüllü olmaları dahil olmak üzere halen geniş farklılıkların olduğu alanların bulunduğunu da eklemektedir.

Komisyon çalışması üç farklı yaklaşımı şöyle sınıflandırmaktadır: Yasaklama, düzenleme ve düzenlememe. Geçici işin yasaklandığı bazı ülkelerde bu yasağın yakın tarihlerde kaldırıldığını görmekteyiz. Diğer bazı ülkelerde geçici iş kabul edilen bir olgudur ve genel hukuki düzenlemelere dahil edilmiştir. Bazı ülkelerde geçici işi düzenleyen özel mevzuat kabul edilmiştir. Bazı ülkeler, her üç tarafın haklarını ve yükümlülüklerini detaylı biçimde belirleyen kurallara sahiptirler (örn. Belçika, Fransa, Almanya ve Hollanda). Danimarka, İrlanda ve Birleşik Krallık dahil bazı ülkelerde özel hükümler yoktur ve iş hukukunun genel hükümleri uygulanır. Kimi ülkelerde (örn. Belçika, Fransa, Hollanda, İspanya, Finlandiya ve İsveç) toplu sözleşmeler, özellikle sektörel düzeyde olmak üzere geçici işin düzenlenmesinde önemli rol oynamaktadır. Geçici istihdam bürolarını temsil eden kuruluşların uygulama kodları da önemlidir.

5.4.4.2 Türkiye'deki Kurallar

İş Kanununun 90. maddesi özel istihdam bürolarını düzenlemektedir. İş Kanununun 7. maddesi geçici iş ilişkisini düzenlemekte ve fakat bu geçici istihdam bürosunun yer aldığı üçlü bir ilişki değil, Avrupa'da 'eleman kiralama,' veya personelin bir başka işle görevlendirilmesi' olarak adlandırılan bir düzenlemedir.

İşçinin bir holding bünyesinde veya aynı şirketler topluluğunda bir işyerinden diğerine geçici nakli Türkiye'de yapılan bir uygulama idi. Böylelikle bağlantılı işletmelerin kalifiye eleman veya işletmelerin ortak projelerinin gereksinimleri karşılanmakta idi. Kimi zaman da ekonomik zorluk içindeki işletmeler işçi çıkarmayı önlemek üzere kimi elemanlarını bağlı işletmelerde görevlendirmekteydi. İş Kanunu, bu karmaşık konuya biraz açıklık getirmektedir. Madde 7'den geçici istihdam bürolarının kanun dışı oldukları anlamı çıkmaktadır. Taslak Kanun, geçici istihdam bürolarını detaylı biçimde düzenlemekteydi ve fakat bu düzenleme Meclis görüşmeleri sırasında geri çekilmiştir.

İş Kanununun 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 sözleşme ile üstlendiği işin görülmesini, iş sözleşmesine geçici iş ilişkisi kurulan işverene karşı yerine getirmekle yükümlü olur. Geçici iş ilişkisi kurulan işveren işçiye talimat verme hakkına sahip olup, işçiye sağlık ve güvenlik risklerine karşı gerekli eğitimi vermeye yükümlüdür. Geçici iş ilişkisi altı ayı geçmemek üzere yazılı olarak yapılır, gerektiğinde en fazla iki defa yenilenebilir.

¹¹⁸ Ibidem, p. 5-6.

İşverenin ücreti 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. maddesi 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.

Madde, geçici olarak devrolunan işçiyi devreden işletmede grev olması durumunda işçinin bu greve katılıp katılmayacağını belirtmemektedir. İşçi kendini devreden işletmeye iş sözleşmesi ile bağlı olduğundan asıl işyerini etkileyen yasal greve katılmanın anayasal ve yasal hakkı olduğu söylenebilir.

Geçici olarak devrolunan işçi, sendikal hakları 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, Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunundaki koşullar mvcutsa, kendini devreden işletmede uygulanan toplu sözleşmenin kapsamında olacaktır. Kuşkusuzdur ki geçici işçiye kendini devralan işletmede uygulanan toplu sözleşmenin de çalışma sürelerine, ara dinlenmelere ve işverenin yönetim hakkına dair hükümleri de uygulanacaktır.

Akademisyenlerden kurulu Komisyon tarafından hazırlanan İş Kanunu Taslağında geçici istihdam bürosunun mevcut olduğu üçlü ilişki öngörülmüştü. Bazı koruyucu hükümler de getirilmiş ve kimi hususların düzenlenmesinin ise çıkarılacak bir yönetmeliğe bırakılması öngörülmüştü. Emek çevrelerinin şiddetle karşı çıkmaları üzerine bu hüküm Meclisteki görüşmeler sırasında metinden çıkarılmıştır. Bu nedenle, 90. maddede öngörülen özel istihdam büroları, yalnızca, iş arayanlarla işçi arayan işverenlere istihdam hizmeti sunabilmektedirler. Özel istihdam bürolarına İŞKUR tarafından izin verilmesi ve denetlenmesi söz konusudur. Özel istihdam büroları, yönetmelikte belirlenen üst düzey yöneticiler ve diğer gruplar hariç, iş arayanlardan ücret talep edemezler.

Üçlü iş ilişkisi kimi istihdam bürolarınca enformel ve hukuki temelden yoksun olarak uygulanmaktadır. Böyle uygulamaların çoğunda asıl işveren / alt işveren modeli kullanılmakta ve bu da kimi çelişkili durumlara neden olmaktadır. Bu nedenle, Türkiye’de geçici iş ilişkisinin üçlü bir yapı olarak düzenlenmesi ve koruyucu hükümlerle desteklenmesi gerekmektedir.

5.5 Geçici işçilerin sağlık ve güvenliği

5.5.1 Giriş

25 Haziran 1991’de kabul edilen 91/383/EEC sayılı Direktif ile belirli süreli iş ilişkisi ile ya da geçici iş ilişkisi ile çalışmakta olan kişilerin iş sağlığı ve güvenliği düzenlenmiştir. Direktif, böyle çalışanların özel konumları dikkate alınarak kimi sektörlerde karşılaşacakları risklerin özellikle bilgilendirilme hakkı, eğitim ve tıbbi gözetim gibi özel düzenlemeler gerektirdiği görüşüyle hazırlanmıştır. Direktifin amacı, belirli süreli iş ilişkisi ile ya da geçici iş ilişkisi ile çalışmakta olan kişilerin iş sağlığı ve güvenliği konusunda kullanıcı işletmedeki diğer çalışanlarla özellikle kişisel koruyucu ekipman verilmesi gibi aynı düzeyde korunmalarını sağlamaktır.

Avrupa Komisyonuna göre, araştırmalar, genel olarak, belirli süreli iş ilişkisi ile ya da geçici iş ilişkisi ile çalışmakta olan kişilerin belirli sektörlerde diğer çalışanlara oranla daha fazla iş kazalarına ve meslek hastalıklarına maruz kaldıklarını göstermektedir. Kimi sektörlerde gözlenen bu daha yüksek riskin kısmen yeni çalışanların işleme entegrasyonu biçimleri ile bağlantılıdır. Komisyon, çalışana istihdam olunur olunmaz sağlanacak bilgilendirme ve eğitim ile risklerin azaltılabileceği görüşündedir.

5.5.2 Sağlık ve Güvenlik Direktifiyle Türk Hukukunun Karşılaştırılması

5.5.2.1 Ayrımcılık Yapılmaması Hükümü (m. 2)

Burada, Direktifin başlıca hükümlerinin Almanya, Belçika, Fransa ve Hollanda’da nasıl uygulandığını inceleyeceğiz.¹¹⁹ Alman Sağlık ve Güvenlik Kanunu, belirli süreli iş ilişkisi ile ya da geçici iş ilişkisi ile çalışmakta olanları da kapsamakta, diğer tüm çalışanlarla aynı hükümlere tabi tutmaktadır. Direktifin ayrımcılığın önlenmesine dair 2(2) maddesine kanunda açıkça yer verilmemesine karşın Alman iş hukukundaki fırsat eşitliği genel ilkesi nedeniyle iş sağlığı ve güvenliğinde ayrımcılık yapılmayacağına ayrıca belirtilmesine gerek yoktur.

Belçika hukuku, belirli süreli iş ilişkisi ile ya da geçici iş ilişkisi ile çalışmakta olanlarla diğer çalışanları ayırmamaktadır. Bu nedenle, esnek çalışanlar, hijyen, sağlık ve tıbbi bakım açısından eşit muameleye tabidirler. Kişisel koruyucu ekipman hakkı tüm çalışanlara tanınmıştır.

Belirli süreli iş ilişkisi ile ya da geçici iş ilişkisine dair Fransız hukuku, genel koruyucu önlemlerin tüm çalışanlara uygulanması ilkesiyle çelişmemektedir. Kişisel koruyucu ekipman hakkı, belirli süreli iş ilişkisi ile ya da geçici iş ilişkisi ile çalışmakta olanlar dahil tüm çalışanlara kapsar.

Hollanda Çalışma Koşulları Kanununun 1(1)(a 2) maddesi, bu Kanunun kapsamı açısından geçici iş ilişkisi ile çalışanın işverenin geçici istihdam bürosu değil kullanıcı işletme olduğunu hükme bağlamaktadır. Bunun sonucu olarak, kullanıcı işletme geçici iş ilişkisi ile çalışanlara karşı hukuki yükümlülükleri diğer çalışanlara karşı olan

¹¹⁹ Bu inceleme Avrupa Komisyonu ilgili raporunu temel almaktadır (*Report on the implementation of Directive 91/383/EEC supplementing the measures to encourage improvements in the safety and health at work of workers with a fixed-duration employment relationship or a temporary employment relationship*, Brüksel, s.d., 34 s).

yükümlülükleri ile aynıdır. Çalışma Koşulları Kanunu, Direktifin ayrımcılığın önlenmesine dair 2(2) maddesine açıkça yer vermemektedir. Yer vermesi de gerekli değildir: İlk olarak işveren veya kullanıcı işletmenin geçici iş ilişkisi ile çalışanlara karşı hukuki yükümlülükleri diğer çalışanlara karşı olan yükümlülükleri ile aynıdır. İkinci olarak, geçici iş ilişkisi ile çalışanların kapsam dışı tutulmaları, Hollanda Anayasasının ilk maddesinde öngörülen eşit muamele genel ilkesine aykırı düşer. Belirli süreli iş ilişkisi ile ya da geçici iş ilişkisi ile çalışmakta olanların sağlık ve güvenlik mevzuatı çerçevesinde eşit muamele hakları vardır.¹²⁰

5.5.2.2 Bilgilendirme Koşulu

Almanya'da *Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*'in 11. maddesinde yapılan bir değişiklikle Direktifin bilgilendirme koşuluna dair hükmü dahil edilmiştir. 11. maddenin 6. fıkrasının 2. cümlesi, kullanıcı işletmenin geçici iş ilişkisi ile çalışanı işe başlamadan veya iş değişikliklerinde olası sağlık ve güvenlik risklerinden ve bu riskleri ortadan kaldıracak önlemler ve ekipman hakkında bilgilendirmesini talep etmektedir. 11. maddenin 6. fıkrasının 3. cümlesi, kullanıcı işletmenin geçici iş ilişkisi ile çalışanı işin gerektirdiği özel nitelik, beceri veya tıbbi gözetim ve daha ağır risklerden haberdar etmesini istemektedir.

Belçika'da 11 Temmuz 1984 tarihli Kraliyet Kararnamesi ile kanun gücü kazanan çalışanların seçilmesi ve istihdamı hakkında 6 Aralık 1983 tarih ve 38 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, çalışanların bilgilendirilmesini düzenlemektedir.¹²¹ Bu Sözleşmenin 8. maddesi uyarınca işveren, iş başvurusunda bulunanları 'önerilen iş üzerine yeterli bilgi' 'faaliyetin niteliği' ve 'faaliyetin ifasının gerekleri' hakkında bilgilendirmelidir. Riskler hakkında bilgilendirme, tüm çalışanlara ve dolayısıyla da belirli süreli çalışanlara da uygulanan İşte Sağlıklılık Kanunu, riskler hakkında bilgilendirmeyi düzenlemektedir. Çalışanlar, işin gereği riskler hakkında bilgilendirileceklerdir ve bu, işletmede iş güvenliğine dair diğer bilgilerin verilmeyeceği anlamına gelmez.

19 Şubat 1997 tarihli Kraliyet Kararnamesinin 2 ve 3. maddeleri, geçici çalışanlara sağlık ve güvenlik bilgilerinin verilmesine yönelik başlıca hükümlerdir. Bilgilendirme süreci, kullanıcı işletmenin geçici çalışanlara işe başlamalarından önce sağlık ve güvenlik bilgilerini vermesi ile başlar. Kullanıcı işletmenin işin gerektirdiği özellikleri belirtmesi, söz konusu işin ayırıcı özellikleri ile işin neden olabileceği risk değerlendirme sonuçlarını açıklaması gerekir. Geçici istihdam bürosu, geçici çalışana kullanıcı işletmenin ilettiği bilgileri aktarmalıdır.

Fransa'da İş Kanununun L. 122-3-1 maddesi uyarınca, belirli süreli iş sözleşmesinin yazılı akdedilmesi ve en geç işe alındıktan iki gün sonra çalışana verilmesi gerekir. İzinli çalışanın yerine geçici işe alınma söz konusu olduğunda sözleşmenin, yerine çalışılanın kimliğini ve özelliklerini belirtmesi gerekir. Yapılacak iş tanıtılmalıdır, bu da aranan özelliklerin bildirilmesi anlamına gelir.

Dahası, toplu işkolu sözleşmelerinin, genel olarak, aranan özellikleri tanımlamalarıdır. Bu işverenin çalışanı işe alırken aranan özelliği belirtmesi gerektiğini ifade eder. Sonuç olarak, çalışan yeterince bilgilendirilmelidir.

¹²⁰ Çalışma Ortamı Kanunu 1977:1160.

¹²¹ *Moniteur Belge* 28 Temmuz 1983.

Hollanda Çalışma Koşulları Kanununun 8. maddesi uyarınca işveren, her bir çalışanın işe başlar başlamaz işin niteliğinden, işle bağlantılı risklerden ve bu risklere yönelik önlemlerden kesin olarak haberdar edilmesini sağlamakla yükümlüdür. Çalışma Koşulları Kanununun uygulanmasında kullanıcı işletme, işveren addolunur ve bu nedenle çalışanlara riskler hakkında bilgi sağlamakla yükümlüdür. 8. madde ile öngörülen işverenin çalışanları bilgilendirme yükümlülüğü, özel tıbbi gözetimden veya özel mesleki nitelik veya becerilerden açıkça söz etmemektedir. Kanun metni yalnızca risklerden ve risklere yönelik alınan önlemlerden haberdar etmeyi içermektedir. Hollanda Kanununun 6. maddesi işverenlerin, işletme ile bağlantılı tüm özel risklerden çalışanları bilgilendirmesini hükme bağlamaktadır.¹²²

5.5.2.2 Eğitim Kuralı

Almanya'da Sağlık ve Güvenlik Kanununun 12(1) maddesi uyarınca işveren, çalışma saatleri içinde çalışanlara iş sağlığı ve güvenliği üzerine yeterli ve uygun eğitimi sağlamakla yükümlüdür. Bu eğitim, işle veya faaliyet alanıyla ilgili talimatları ve açıklamaları içerir. Kanunun 12(2) maddesi, bu yükümlülüğün kullanıcı işletmeye ait olduğunu belirtmektedir. Kullanıcı işletmenin görevlendirilen çalışanlara onların nitelik ve deneyimlerinin dikkate alındığı eğitimi sağlama yükümlülüğü vardır.

Belçika'da belirli süreli çalışanlara verilecek güvenlik eğitimi, diğer çalışanların eğitimi ile aynı olmak üzere İşte Güvenliğin Genel Düzenlenmesi ve genel kapsamlı diğer metinler kapsamındadır. İşte Sağlıklılık Kanununun III. Kısım, I. Başlık, III. Bölümünde yer alan hükümler uyarınca işverenler, tüm çalışanlara özellikle de çalışanın işi veya işlevine dair özel talimat ve bilgilendirme biçiminde yeterli ve uygun iş sağlığı ve güvenliği bilgilerini sağlamakla yükümlüdürler. Bu hükümler, işverenin, aynı zamanda, söz konusu işin veya işlevin türü ve işletme ile ilgili sağlık ve güvenlik riskleri, koruyucu önlemler ve faaliyetler hakkında çalışanların gerekli tüm bilgileri almalarını sağlaması yükümlülüğünü hükme bağlamaktadır.

Geçici çalışanların güvenlikle ilgili eğitimleri, 19 Şubat 1997 tarihli Kraliyet Kararnamesi ile düzenlenmektedir. Kararnamenin 5. maddesi uyarınca kullanıcı işletme, iş sağlığı ve güvenliğinden ve geçici çalışanların işletmedeki diğer çalışanlarla aynı derecede korunmalarından sorumludur.

Fransa'da belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışanların önce sürekli çalışanlarla aynı güvenlik eğitimini almaları gerekir. Bu 'uygulamalı ve uygun güvenlik eğitimi' (İş Kanunu m. L 231-3-1) personel temsilcileri ile birlikte dizayn edilmelidir. Bu madde, belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışanların özel sağlık ve güvenlik riskleri içeren işlerle görevlendirilmelerinde, istihdam olundukları kuruluşlarda, hizmet sözleşmelerinin özel niteliği ile bağlantılı, yoğun güvenlik eğitimi, uygun rehberlik ve bilgi almalarını sağlamaktadır. Tüm bu kurallar, geçici çalışanlara da uygulanır. Temel eğitim metinleri hem işletmenin kendi personeline hem de geçici istihdam bürosunca görevlendirilenlere uygulanır.

Direktifin eğitimle ilgili hükümleri, Hollanda Çalışma Koşulları Kanununun 8. maddesi ile iç hukuka uyarlanmıştır. Bu madde, işverenlerin çalışanları, işe alındıklarında, olası

¹²² Metin, işverenin bu işyeri ile ilgili ek özel riskleri belirtmesine açıkça yer vermemiştir. Fakat işverenlerin tüm özel riskler hakkında detaylı bilgi vermesi yükümlülüğünden ek risklerin de buna dahil olduğu sonucuna varılabilir.

tehlikelerden ve tehlikeleri önlemek için alınan önlemlerden haberdar etmelerini öngörür. Hijyen ve sağlık nedenleriyle gerekli olması veya çalışanın durumunun iyileştirilmesi amacıyla bu eğitim, istihdam süresince de verilmelidir.

5.5.2.4 Hizmetlerden ve Tıbbi Gözetimden Yararlanma

Alman Sağlık ve Güvenlik Kanunu, Direktifin hizmetlerden ve tıbbi gözetimden yararlanma hükmünü iç hukuka açık biçimde uyarlamamaktadır. Fakat aynen iş sağlığı ve güvenliğine dair direktifleri iç hukuka uyarlayan uygulama kararnamelerinde olduğu gibi, Alman hukuku, belirli süreli veya geçici iş sözleşmesi ile çalışanları da doğrudan kapsamaktadır.

Belçika hukukunda işverenleri belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışanları tehlikeli işlerle görevlendirmesini yasaklayan bir kural yoktur. Fakat Belçika hukuku, tehlikeli işlerde çalışan veya görülen işle bağlantılı sağlık risklerine maruz olan çalışanlar dahil olmak üzere belirli kategorilerdeki çalışanlar için özel tıbbi gözetim öngörmektedir. Tehlikeli işlerde çalışanlar veya belirli biyolojik etkilere maruz çalışanların tıbbi gözetimi işe alınma anında sağlık kontrolü ile başlar. Özel tıbbi gözetime dair hükümler, iş sözleşmelerinin türüne bakılmaksızın tüm çalışanlara uygulanır.

Tıbbi gözetimin belirli süreli iş sözleşmesinin bitmesi sonrasında uzatılmasına dair özel bir hüküm yoktur. Yalnızca çalışanın maruz kaldığı riskin niteliği bunu gerektirebilir. 19 Şubat 1997 tarihli Kraliyet Kararnamesi, geçici çalışanlar tarafından yapılamayacak işlerin listesini vermektedir. Özel tıbbi gözetime dair hükümler, geçici çalışanlar dahil tüm çalışanlara uygulanır. Bu gözetim, aşuları, tehlikeli işle görevlendirilmede sağlık kontrolünü ve düzenli kontrolleri (check-up) içerir.

Fransız hukuku, belirli süreli ve geçici iş sözleşmesi ile çalışanların belirli işlerde çalışmalarını yasaklamaktadır.¹²³ Belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışanlara özel tıbbi gözetime dair hüküm yoktur; işletmedeki diğer çalışanların tabi oldukları tıbbi gözetim ve sağlık kontrollerine tabidirler. Fakat Fransız hukuku, bu genel kuralları geçici çalışanların özel durumlarına uyarlamıştır.

Geçici çalışanlar Hollanda'da kullanıcı işletmenin çalışanları addolunurlar ve her zaman işletmedeki diğer çalışanlarla aynı tıbbi gözetimden yararlanırlar.

5.5.1.5 Koruma ve Önleme Hizmetlerine Dair Hüküm

Koruma ve önleme hizmetlerine dair hüküm, Almanya'da İşte Güvenlik Kanunu ile ulusal hukuka dahil edilmiştir. Kanunda yapılan bu değişiklikler ile işverenlerin, belirli süreli iş sözleşmesi ve geçici iş sözleşmesi ile çalışanları işe aldıklarında iş sağlığı doktorlarını ve iş güvenliği uzmanlarını haberdar etmeleri gerekir.

Belçika hukukunda işverenlerin belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışanları işe aldıklarında sağlık ve güvenlikten sorumlu olanları haberdar etme zorunlulukları yoktur. Kanun yalnızca, tıbbi gözetime tabi çalışanlar listesinin, işyerinin sağlık, hijyen ve işyerini

¹²³ Söz konusu işlerin listesi, 8 Ekim 1990 tarihli Tarım Dışı Sektör Kararnamesi ve 27 Haziran 1991 tarihli (Değişik) Tarım Sektörü Kararnamesinde yer almaktadır.

iyileştirme komitesindeki çalışanların temsilcilerine veya böyle bir komitenin bulunmaması halinde işçi sendikası delegasyonuna ve çeşitli idari kurullara verilmesini amirdir. Fakat geçici çalışma, Direktifin taleplerini karşılar tarzda özel hükümlerle düzenlenmiştir. Kraliyet Kararnamesinin 5(4) maddesi uyarınca, kullanıcı işletme, isimleri ve gördükleri işleri de belirterek tüm geçici çalışanların bir listesini bulunduracaktır.

Fransız hukukunda işletmenin, belirli süreli iş sözleşmesi ve geçici iş sözleşmesi ile çalışanlardan risklerin önlenmesinde ve çalışanların güvenliğinden sorumlu şahısları, kurulları veya hizmetleri haberdar etmesi yönünde bir hüküm yoktur.

Hollanda Çalışma Koşulları Kanununda geçici çalışanların görevlendirilmesinden haberdar etme yükümlülüğü yoktur. Bu çalışanlar, kural olarak, kullanıcı işletmedeki diğer çalışanlarla eşit konumdadırlar; bu nedenle, teorik olarak, 8. madde kapsamındaki hizmetlerin sorumluluğundadırlar. Bu maddedeki bilgilendirme talebi geçici çalışanların kullanımı ile ilgili özel riskleri de dikkate almalıdır.

5.5.2.6 Geçici İş İlişkisinden Sorumluluk

Alman Kanununda, geçici çalışanın kullanıcı işletmede gördüğü işin iş sağlığı ve güvenliğine dair kamu hukuku kurallarına tabi olduğu öngörülmektedir (m. 11(6), cümle 1). İşverenin kamu hukukundan doğan yükümlülükleri, geçici istihdam bürosunun yükümlülükleri saklı kalmak kaydıyla kullanıcı işletmeye aittir.

Belçika'da 11 Temmuz 1984 tarihli Kraliyet Kararnamesi ile kanun gücü kazanan çalışanların seçilmesi ve istihdamı hakkında 6 Aralık 1983 tarih ve 38 sayılı Toplu İş Sözleşmesinin 16. maddesi, geçici istihdam bürosunun, geçici çalışanı, kullanıcı işletmenin işte korunmaya dair mevzuat hükümlerine uyacağını taahhüt etmedikçe kullanıcı işletmede görevlendirmemesini amirdir. Bu hükümler, çalışanların sağlık ve güvenliği ve işin ve işyerlerinin kalitesi hakkındadır. 24 Temmuz 1987 tarihli Kanunun 19. maddesi, geçici çalışmanın ve çalışanların kullanıcı işletmede görevlendirilmelerinin bahsedilen toplu iş sözleşmesinin belirlediği koşullarla aynı koşullara tabi olacağını belirtmektedir. 19 Şubat 1997 tarihli Kraliyet Kararnamesinin 5(1) maddesi, hijyen ve güvenliğe dair çalışma koşullarından kullanıcı işletmenin sorumlu olacağını ve geçici çalışanların kullanıcı işletmedeki diğer çalışanlarla aynı düzeyde korumadan yararlanacaklarını öngörmektedir.

Fransa'da İş Kanununun L. 124-4-6 maddesi uyarınca, işyerine uygulanan kanun, düzenleme ve sözleşmelerde yer alan işin yürütümüyle ilgili koşullardan sorumluluk, görevlendirme süresince kullanıcı işletmeye aittir.

Hollanda Çalışma Koşulları Kanunu uyarınca (ve özellikle 6(1) (a 2) ve 3, 4, 5 ve 8. maddeler), kullanıcı işletme işveren sayılır ve bu nedenle görevlendirme süresince işin yürütümüyle ilgili koşullardan sorumlu olur.

5.5.2.7 Nihai görüşler

Bu bölüme temel oluşturan raporun sonucunda Türk Hükümeti, 91/883 sayılı Direktifin uygulanması gereğinden haberdar oldu. İş Kanununun genel hükümleri temelindeki 15 Mayıs 2004 tarihli Yönetmelik ile Türkiye, Direktifi uygulamak amacındadır. Yönetmelik, Direktifin Türkçe çevirisi niteliğindedir. Halbuki bu, yalnızca bir tercüme meselesi değildir, ulusal hukuka uyarlayarak aktarılması gerekir. Bu nedenle, Direktifin aktarılmasının gözden geçirilmesini önermekteyiz.

5.6 Çalışma Süresine Dair Kurallar

Bu bölümde 23 Kasım 1993 tarih ve 93/104 sayılı Direktif ele alınacaktır.¹²⁴ Çalışanların çok uzun çalışma sürelerinin, yetersiz dinlenmelerin veya kesintili çalışma modellerinin neden olduğu olumsuz sağlık ve güvenlik etkilerine karşı korunmalarının temini, Direktifin başlıca amaçlarından biridir.

Direktif özellikle şunları öngörmektedir:

- Her 24 saatte asgari 11 saatlik dinlenme süresi;
- Günlük çalışma süresinin 6 saati aşması halinde ara dinlenmesi;
- Haftada asgari bir günlük hafta tatili;
- Fazla çalışma dahil haftalık çalışma süresinin azami 48 saat olması;
- Dört haftalık yıllık ücretli izin süresi;
- 24 saatte ortalama 8 saati aşmayan gece çalışması.

Üye devletler, çalışanların sağlığını ve güvenliğini korumak amacıyla, bu Direktifte belirlenen koşulların daha üzerinde koşullar belirleyebilirler.

5.6.1 Direktifin kapsamı

Direktif, kamu ve özel kesim dahil tüm faaliyet alanlarını kapsar. Gemi çalışanları ayrı tutulmuştur.¹²⁵ Direktif, kapsanan kişiler açısından 'çalışan' kavramını kullanmakta ve fakat bu kavramı tanımlamamaktadır. 89/391 sayılı Direktifin 3. maddesinde 'çalışan'ın tanımlandığını görmekteyiz: Çalışan, ev hizmetinde çalışanlar hariç, çıraklar ve stajyerler dahil işveren tarafından istihdam olunan kişidir. İşveren, işyeri ve/veya işletmenin sorumluluğunu haiz çalışanla arasında iş bulunan gerçek veya tüzel kişidir.

Türk İş Kanunu, iş sözleşmesi ile çalışan işçilere uygulanmaktadır. İş Kanunu, deniz ve hava taşıma işlerini; 50'den az işçi çalıştırılan tarım ve orman işlerinin yapıldığı işyerlerini veya işletmelerini; aile ekonomisi sınırları içinde kalan tarımla ilgili her çeşit yapı işlerini; bir ailenin üyeleri ve 3. dereceye kadar hısımları arasında dışardan başka biri katılmayarak evlerde ve el sanatlarının yapıldığı işlerde; iş sağlığı ve güvenliği hükümleri saklı kalmak üzere çıraklar hakkında; ev hizmetlerinde; rehabilite edilenler hakkında; 507 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Kanununun 2. maddesinin tarifine uygun üç kişinin çalıştığı işyerlerinde uygulanmaz.

¹²⁴ OJ L 307, 13.12.1993, s. 18. 2000/34/EC sayılı Direktifle değişik metin: OJL 195, 1 Ağustos 2000, s. 41. Direktif, 2003/88/EC Direktifiyle yürürlükten kaldırılmıştır (OJL 299, 18 Kasım 2003, s. 92).

¹²⁵ Direktifte tanımlandığı üzere (1999/63/EC OJL 167, 2 Temmuz 1999, s. 332).

İş Kanununun uygulanmadığı kategorilerden bazıları, örneğin üç veya daha az kişinin istihdam olduğu işyerleri, tarım sektörü, aile çalışanları, Direktifin 17. maddesi kapsamındadır. 17. madde, Direktifin bazı maddelerinde derogasyonlara imkan vermekte fakat iş sağlığı ve güvenliğine dair hükümlerin uygulanmasını istemektedir. Deniz İş Kanunu dahil Türk iş mevzuatının kişisel kapsam açısından gözden geçirilmesi ve İş Süreleri Direktifiyle uyumlu hale getirilmesi tavsiye olunur. İşveren tarafından istihdam olunanların kapsam içinde olması gerekir.

5.6.2 İş Süresinin Tanımlanması

Direktifin 2. maddesi iş süresini tanımlamaktadır: Çalışanın ulusal mevzuat ve/veya uygulamaya uygun olarak işverenin emrinde olduğu, işini gördüğü zaman dilimi, iş süresidir. 2. madde ara dinlenmesini de çalışma süresinden sayılmayan zaman dilimi olarak tanımlamaktadır. Direktifin bu tanımları çerçevesinde bir ara kategori söz konusu değildir; süre ya çalışma ya da ara dinlenme süresidir.

İş Kanunu, iş süresini ve dinlenme süresini açıkça tanımlamamaktadır. 68. madde, ara dinlenmesinin çalışma süresinden sayılmayacağını ifade etmektedir. Çalışma süresinin kendisi Türk İş Kanununda açıkça tanımlanmamıştır. Kanundan çalışma süresinin işçinin işverenin emrinde olduğu veya işini gördüğü süre olarak anlaşıldığı sonucuna varılabilir.

İş Kanunu bazı süreleri, işçinin günlük çalışma süresinden saymaktadır:¹²⁶

- Madenlerde, taş ocaklarında yahut her ne şekilde olursa olsun yeraltında veya su altında çalışılacak işlerde işçilerin kuyulara, dehlizlere veya asıl çalışma yerlerine inmeleri veya girmeleri ve bu yerlerden çıkmaları için gereken süreler;
- İşçilerin işveren tarafından işyerlerinden başka bir yerde çalıştırılmak üzere gönderilmeleri halinde yolda geçen süreler;
- İşçinin işinde ve her an iş görmeye hazır bir halde bulunmakla beraber çalıştırılmaksızın ve çıkacak işi bekleyerek boş geçirdiği süreler;
- İşçinin işveren tarafından başka bir yere gönderilmesi veya işveren evinde veya bürosunda yahut işverenle ilgili herhangi bir yerde meşgul edilmesi suretiyle asıl işini yapmaksızın geçirdiği süreler;
- Çocuk emziren kadın işçilerin çocuklarına süt vermeleri için belirtilen süreler;
- Demiryolları, karayolları ve köprülerin yapılması, korunması ya da onarım ve tadili gibi, işçilerin yerleşim yerlerinden uzak bir mesafede bulunan işyerlerine hep birlikte getirilip götürülmeleri gereken her türlü işlerde bunların toplu ve düzenli bir şekilde götürülüp getirilmeleri esnasında geçen süreler. İşin niteliğinden doğmayıp da işveren tarafından sırf sosyal yardım amacıyla işyerine götürülüp getirilme esnasında araçlarda geçen süre çalışma süresinden sayılmaz.

Bu nedenle, açık bazı kanuni tanımlamalar dışında, çalışma süresi ve ara dinlenmesinin Türkiye’de uygulama ve içtihat yoluyla tanımlanacağı sonucuna varılabilir.

¹²⁶ İş Kanunu m. 66.

5.6.3 Dinlenme süreleri

Sayısal bir tanımlama olmadığında, yeterli dinlenme tanımı dikkate alınması gereken kriter olacaktır. Direktif uyarınca yeterli dinlenme, çalışanların düzenli dinlenme süreleri olmasıdır. Düzenli dinlenme süreleri, bitkin düşüren veya diğer düzensiz çalışma modelleri sonucunda çalışanların kendilerine, diğer çalışanlara veya başkalarına kısa veya uzun dönemde zarar vermemeleri için belli bir süre ile ifade olunan yeterli sürekli zaman dilimleridir. İş Süreleri Direktifinin 3-5. maddelerine uyum gösteren hükümler, bu kriterleri yerine getiriyor sayılır.

Direktifin 3. maddesi, 24 saatlik dilimde en az 11 saatlik günlük dinlenme süresi getirmektedir. Bu maddeden 17-18. maddeler çerçevesinde deregasyon yapılabilir. Türk İş Kanunu, günlük çalışma süresinin 11 saati geçmemesini amirdir. 69. madde, postası değiştirilecek işçinin kesintisiz en az 11 saat dinlendirilmeden diğer postada çalıştırılmayacağını öngörmektedir. Yine de 24 saatlik dilimde en az 11 saatlik günlük dinlenme süresini açıkça belirten bir hükmün yer alması yerinde olacaktır.

4. madde, günlük çalışma süresinin 6 saati aşması halinde ara dinlenmesi öngörmektedir. Ara dinlenmesi ile ilgili ayrıntılara toplu sözleşmelerde, sektör sözleşmelerinde veya sözleşmelerde yer verilmemişse ulusal mevzuatta yer verilebilir. Bu maddeden 17-18. maddeler çerçevesinde deregasyon mümkündür.

Türk İş Kanunu uyarınca, dört saat veya daha kısa süreli işlerde on beş dakika; dört saatten fazla ve yedi buçuk saate kadar (yedi buçuk saat dahil) süren işlerde yarım saat; yedi buçuk saatten fazla süren işlerde bir saat ara dinlenmesinin verilmesi gerekmektedir.

Üye devletlerin çoğunda, Direktifin 4. maddesi, yasal önlemler ve toplu sözleşmeler kombinasyonu ile uygulanmaktadır. Çalışanın kesintisiz çalışacağı azami süre ve bu süre sonundaki ara dinlenmenin süresine genelde kanunda yer verilmektedir.¹²⁷

Direktifin 5. maddesi, her 7 gün için kesintisiz 24 saat artı 3. maddede bahsedilen 11 saatlik dinlenme öngörmektedir. Bir diğer deyişle, Direktifin 5. maddesi, her 7 gün için kesintisiz 35 saatlik dinlenme getirmektedir. Direktifin 16. maddesi, 14 günlük denkleştirme süresi öngörmektedir.

Direktifin 17. maddesi, bu genel kurallardan belirli koşullarda deregasyonlara izin vermekte ve 5(2) maddesi, özel koşulların varlığında yalnızca 24 saatlik dinlenme süresini mümkün kılmaktadır.

93/104 sayılı Direktifin ilk metninde Pazar gününün kural olarak haftalık tatil günü olabileceği öngörülmüştü. Bu hüküm Birleşik Krallık ve Kuzey İrlanda tarafından AB Konseyi aleyhine AT Adalet Divanında açılan dava sonucunda iptal edilmiştir.¹²⁸ Adalet Divanı kararında, Konseyin 'haftal tatilinin Pazar günü olmasının çalışanların sağlığı ve güvenliği açısından diğer günlerden nasıl bir farklılık göstereceğini açıklayamadığını' belirtmiştir.

¹²⁷ Avrupa Komisyonu Raporu (Report by the European Commission, *State of Implementation of Council Directive 93/104/EC of 23 November 1993, Concerning certain aspects of the organisation of working time*, Brussels, 1 December 2000, COM (2000) 787 final).

¹²⁸ Dava C-84/94, [1996] ECR I-5755.

Türk İş Kanunu uyarınca, 7 günlük bir zaman dilimi içinde kesintisiz en az 24 saat dinlenme (hafta tatili) verilir.¹²⁹ Burada, 11 saatlik günlük dinlenme süresinin de ayrıca bulunduğu açıkça ifade edilmemiştir. Fakat bu husus, günlük çalışma süresinin azami 11 saat olduğu hükmünden çıkarılabilir.¹³⁰ Fakat herhangi bir yanlış anlamamanın önlenmesi ve kesinlik açısından günlük 11 saatlik dinlenme süresinin de 24 saatlik hafta tatiline ek olduğunun belirtilmesi tavsiye olunur.

5.6.4 Haftalık Azami Çalışma Süresine Dair Hüküm

Direktifin 6. maddesi, 7 günlük zaman diliminde çalışma süresinin fazla çalışma dahil ortalama 48 saat olmasını öngörmektedir. Ortalama sürenin hesaplanması için 16. madde, yıllık ücretli izin ve hastalık izni süreleri hariç, 4 aylık bir denkleştirme süresi getirmektedir. 16. maddeden deregasyonun mümkün olduğu hallerde 6 aylık bir 4 aylık bir denkleştirme süresi vardır. Denkleştirme süresi, toplu sözleşme ile 12 aya kadar uzatılabilir. Direktifin 17. maddesi, örneğin çalışma süresinin ölçümlenemediği veya öncede ölçümlenemediği veya yöneticiler gibi kimi çalışanlarca bizzat belirlendiği kimi koşullarda deregasyona izin vermektedir

Direktifin 17(5) maddesi, eğitim görmekte olan doktorlara ilişkin olarak haftalık azami çalışma süresinin belirlenmesinde deregasyonu mümkün kılmaktadır. İşveren ile çalışanların temsilcileri arasında bir sözleşme mevcutsa, dört aylık bir denkleştirme süresinde haftalık ortalama azami çalışma süresi 54 saate yükseltilebilir (her çalışma gününe bir saat). Haftalık ortalama azami çalışma süresinin hemen 48 saat olması, sağlık hizmetlerini aksatabilir. Aksatma yalnızca bakım maliyetlerinin artması anlamında değildir, aynı zamanda eğitimini tamamlamış doktor sayısındaki yetersizlikle de bağlantılıdır. Geçiş dönemi, hastane yetkililerine, ilgili doktorların temsilcileri ile birlikte işin düzenlenmesinin modernizasyonu dahil olmak üzere gerekli değişiklikleri planlamaya yetecek uzunlukta olmalıdır.

Türk İş Kanununun 63. maddesi uyarınca, genel bakımdan çalışma süresi haftada en çok 45 saattir. Fazla çalışma, haftalık 45 saati aşan çalışmadır.¹³¹ Denkleştirme esasının uygulandığı hallerde işçinin haftalık ortalama çalışma süresi, haftalık normal iş süresini aşmamak koşulu ile bazı haftalarda toplam 45 saati aşsa dahi bu çalışmalar fazla çalışma sayılmaz. Haftalık azami çalışma süresinin belirlenmesine dair İş Kanunu hükümleri Avrupa mevzuatı ile uyum göstermektedir.

5.6.5 Yıllık izin

Direktifin 7. maddesi, dört haftalık yıllık ücretli izin öngörmekte ve bu iznin verilmeyerek yerine ödeme yapılmasını yasaklamaktadır. Direktif 7. maddeden deregasyonlara izin vermemektedir. Direktifin 7. maddesinin iki unsuru birlikte aramaktadır: Ulusal mevzuat ve/veya uygulamaya uygun olarak verilen izin ile izin süresi için de normal ücrete veya eşdeğer tazminata hak kazanılması. Direktif, en az dört haftalık yıllık ücretli izin öngörmektedir. Bunun anlamı, haftada 5 gün çalışanın 20 iş günü izne hak kazanmasıdır.

¹²⁹ İş Kanunu m. 46.

¹³⁰ İş Kanunu m. 63.

¹³¹ Madde 41/1.

Haftada 6 gün çalışan, 24 iş günü izne hak kazanacaktır. Eski üye devletlerde ortalama yıllık izin süresi¹³² 5 çalışma günü temelinde 26.5 gündür. AB'de sözleşme ile belirlenen yıllık ücretli izin resmi tatiller İsveç'de 44 günden İrlanda'da 29 güne kadar farklılık göstermektedir.¹³³

Türk İş Kanununun 56. ve 3 Mart 2004 tarihli Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliğinin 6/V maddesi uyarınca, yıllık ücretli izin günlerinin hesabında izin süresine rastlayan ulusal bayram, hafta tatili ve genel tatil günleri izin süresinden sayılmaz.

Türk İş Kanunu yıllık izne hak kazanmak için çalışmış olma koşulu getirmektedir:¹³⁴ İşyerinde işe başladığı günden itibaren, deneme süresi de içinde olmak üzere, en az bir yıl çalışmış olan işçilere yıllık ücretli izin verilir. Niteliklerinden ötürü bir yıldan az süren mevsimlik veya kampanya işlerinde çalışanlara bu Kanunun yıllık ücretli izinlere ilişkin hükümleri uygulanmaz. İşçilere verilecek ücretli yıllık izin süresi, hizmet süresi;

- a. Bir yıldan beş yıla kadar (beş yıl dahil) olanlara on dört günden,
- b. Beş yıldan fazla on beş yıldan az olanlara yirmi günden,
- c. On beş yıl (dahil) ve daha fazla olanlara yirmi altı günden az olamaz.

Türk İş Kanununun 53. maddesi ile getirilen yıllık izne hak kazanmak için bir yıl çalışmış olma koşulu ve asgari izin süresi, Direktif ile uyumlu olmaması nedeniyle gözden geçirilmelidir.

5.6.6 Gece çalışması

Direktifin 8. maddesi uyarınca, gece çalışanların normal çalışma süresi, 24 saatlik bir zaman dilimi içinde ortalama 8 saati aşmamalıdır. Direktifin önsözünde 8 saate fazla çalışmanın dahil olduğu belirtilmiştir. Direktifin 16. maddesi, 8. madde kapsamındaki gece çalışanlar için denkleştirme süresi getirilebilmesini mümkün kılmaktadır. Böyle bir durumda 5. maddede tanımlanan hafta tatili, ortalamanın hesaplanmasında dikkate alınmayacaktır. Türk İş Kanununa göre, işçilerin gece çalışmaları 7.5 saati geçemez.¹³⁵

Direktifin 9. maddesi uyarınca, üye devletler, gece çalışanların gece çalışmasına verilmeden önce ve verildikten sonra düzenli aralıklarla ücretsiz sağlık kontrolünden geçirilmelerini temin edeceklerdir. Gece çalışmaları nedeniyle sağlık sorunları olduğu gözlemlenen çalışanların, mümkün olur olmaz gündüz vardiyasında uygun olan işlere nakli sağlanmalıdır. Ücretsiz sağlık kontrolü tıbbi gizlilik çerçevesinde ve ulusal sağlık sistemi içinde yürütülmelidir.

Türk İş Kanunu uyarınca, gece çalıştırılacak işçilerin sağlık durumlarının gece çalışmasına uygun olduğu, işe başlamadan önce alınacak sağlık raporu ile belgelenir. Gece çalıştırılan işçiler en geç iki yılda bir periyodik sağlık kontrolünden geçirilirler. İşçilerin sağlık kontrollerinin masrafı işveren tarafından karşılanır.¹³⁶

¹³² Resmi tatiller hariç.

¹³³ Kaynak EIRO 2003.

¹³⁴ İş Kanunu m. 53.

¹³⁵ İş Kanunu m. 69.

¹³⁶ İş Kanunu m. 69.

AB üyesi devletler, gece çalışması nedeniyle sağlık ve güvenlik risklerine maruz belirli kategorilerdeki gece çalışanları için ulusal mevzuat ve/veya uygulama ile getirilen koşullara uygun olarak belirli teminatlar getirebilirler. Buna muadil Türk mevzuatı, çocukların ve 18 yaşın altındaki genç çalışanların sanayie ait işlerde gece çalışmalarını yasaklamaktadır.¹³⁷

Direktifin 11. maddesi, üye devletlerin düzenli olarak gece çalışanları çalıştıran işverenlerin bu durumdan, talep etmeleri halinde yetkili makamları haberdar etmelerini teminen gerekli önlemleri almalarını amirdir.

Türk İş Kanunu uyarınca, gece çalıştırılacak işçilerin listesinin işveren tarafından bölge müdürlüğüne verilmesi gerekir.¹³⁸

Direktifin 12. maddesi, üye devletlerin gece çalışanların ve vardiyalı çalışanların, her zaman için, işletmede diğer çalışanlara sağlananlarla eşit olmak üzere, işlerinin niteliğine uygun sağlık ve güvenlik korumasından yararlanmalarını temin etmelerini istemektedir. Direktifin 13. maddesi, üye devletlerin, işverenlerin özellikle çalışma süresi içinde ara dinlenmeleri vererek çalışmanın önceden kararlaştırılan hızda yapılmasını ve monoton işleri azaltmasını temin etmelerini amirdir.

Türkiye’de işçiler için öngörülen sağlık ve güvenlik koşulları gece işçileri için de geçerlidir. Bundan ayrı olarak iki özel hüküm mevcuttur: Türk İş Kanununun 69. maddesi uyarınca, gece ve gündüz işletilen ve nöbetleşe işçi postaları kullanılan işlerde, bir çalışma haftası gece çalıştırılan işçilerin, ondan sonra gelen ikinci çalışma haftası gündüz çalıştırılmaları suretiyle postalar sıraya konur. Gece ve gündüz postalarında iki haftalık nöbetleşme esası da uygulanabilir. Postası değiştirilecek işçi, kesintisiz en az 11 saat dinlendirilmeden diğer postada çalıştırılmaz.

5.5.7 Direktifin Uygulanması Üzerine Ön Sonuçlar

Türk İş Kanunu, iki önemli konu hariç, İş Süreleri Direktifi ile uyum içindedir.

İlk olarak, Türk İş Kanunu kimi kategorilerdeki işçileri kapsamı dışında tutmaktadır; bu, 89/391 sayılı İş Süreleri Direktifinin 2. maddesi ile uyum göstermemektedir. Kapsam dışı kategorilerden bazıları Direktifin 17. maddesi kapsamındadırlar. İş Süreleri Direktifi, bu çalışanların hepsinin kapsam dışı tutulmasına cevaz vermemektedir.

İkinci olarak, Türk İş Kanununda yıllık izne hak kazanmak için bir yıl çalışmış olma koşulu aranmaktadır. İş Süreleri Direktifinin 7. maddesi ile tüm çalışanlara dört haftalık ücretli yıllık izin tanınmıştır ve bu izin uygun olduğunda *pro rata* uygulanabilir. Türk İş Kanununda işçiler ilk yıl içinde yıllık izin kullanamamaktadırlar. Bu, oldukça kısa belirli süreli iş sözleşmelerine uygundur.

İş Süreleri Direktifinin ulusal mevzuata tam ve kesin uyarıldığından bahsedebilmek için en az iki hükmün daha açıkça eklenmesi veya değişiklik yapılması gerekmektedir. İş Süreleri Direktifi, bireysel haklardan bahsettiği için ilgili şahısların haklarını açık ve kesin

¹³⁷ İş Kanunu m. 73.

¹³⁸ İş Kanunu m. 69.

bilmeleri ve bu haklara dayanarak ulusal mahkemelerde dava açabilmeleri gerekir. Aşağıdaki hükümlere Türk İş Kanununda yer verilmelidir:

- 24 saatlik zaman dilimi içinde ardarda 11 saatlik dinlenme süresi; ve
- Hafta tatilinin 24 saat +11 saat olarak belirtilmesi.

5.6. Sonuçlar

Esnek çalışma üzerine Avrupa direktifleri, konunun düzenlenmesinin tam bir fotoğrafını oluşturmamakta veya modeli tam yansıtmamaktadır. Örneğin, İş Süreleri Direktifinin üye devletlerin iş hukukları üzerinde küçük bir etkisi olmuştur. Bu alanda üye devletlerin haiz oldukları özerkliğin önemi, 'esneklik' konusunun daha geniş bir boyutta ele alınmasıyla anlaşılır. 'Belirli süreli' ve 'geçici' iş şüphesiz ki işten çıkarmalarla yakından bağlantılıdır. Esnek çalışmanın düzenlenmesi, tipik çalışanların (belirsiz süreli tam zamanlı çalışanlar) işten çıkarılmaları konusunda bağımsız düşünülemez. İşten çıkarmalara ait kurallar, konunun düzenlenmesinin AB'nin yetki alanında olmaması nedeniyle ulusal düzenlemelerle belirlenir. İşten çıkarmaların ulusal düzenlemelere tabi olması, AB'nin yaklaşımını sınırlamaktadır. Bu, aynı zamanda, esneklik konusuna Türk yaklaşımının işten çıkarmalarla ilgili Türk mevzuatı ile sıkı sıkıya bağlantılı olacağı anlamındadır.

İşten çıkarmalar, yukarıdaki analizin odağındadır. Türk kanun koyucu ve sosyal politika aktörleri, Avrupa müktesebatı ile belirlenmeyen opsiyonlar arasında seçimlerini yapacaklardır. Teknik açıdan değerlendirildiğinde, Türk İş Kanununun detaylara dair istisnalar hariç esnek çalışma konusunda Avrupa hukuku ile uyumlu olduğu görülmektedir. Bu konuda daha fazla bir Avrupa rehberliği talep ediliyorsa, bunun yalnızca müktesebatla değil ülkelerarası karşılaştırmaların yapılmasıyla yerine getirilmesi yerinde olacaktır. Daha geniş açıdan bakıldığında, bazı sosyal ve siyasi opsiyonlar, Türk iş hukukunun yakın geleceğinde tartışılmaya açık bırakılmıştır. Buradaki güçlük, esneklik ve güvencenin, AB terminolojisinde kullanıldığı üzere 'uyum sağlayabilirlik' üst kavramı altında, bağdaştırılmasındadır. Bu katkının amacı, bu kavramın nasıl değerlendirip uygulandığının ülkeler açısından ele alınması değildir. Böyle bir yaklaşım da yararlıdır ve hatta gereklidir. Türk İş Kanunu üzerindeki bu sınırlı inceleme, müktesebat ile ulusal mevzuat arasındaki sentezin, Türkiye'nin daha geniş bir konu olan 'güvenceli esneklik' ile başa çıkmada bizzat geliştireceği yöntemlere dayanacağı varsayımını güçlendirmektedir.

Bölüm 6

Sosyal Güvenlik Esneklik İlişkisi

Frans Pennings, Nurhan Süral ve Karin Sengers

Çeviri: Nurhan Süral

6.1 Giriş

Bu bölümde Türk sosyal güvenlik hukuku ile esneklik arasındaki ilişki ele alınmakta ve analiz edilmektedir. İşgücü piyasasında esneklik ile sosyal güvenlik ilişkisinin bir kaç boyutu vardır. Öncelikle işçinin, çalışma koşullarında daha az bir güvenceyi kabul etmesi konusunda teşviki ve/veya bunun mümkün kılınması boyutu gelir. Çalışmakta iken yeni bir iş teklifi alan birinin durumu buna örnek olabilir. Kişi, yeni işi kabulü sonucunda sosyal güvenlik haklarını (örneğin önceki çalışması ile kazandığı emeklilik hakkını) kaybedecek olursa, yeni işi kabul etme konusunda tereddüt edebilir.

Diğer bir boyut ise, esnek (atipik, marjinal) çalışan işçilerin pozisyonlarıdır; esnek çalışanların çoğu, önceleri sosyal güvenlik koruması kapsamında olunmayan kayıtdışı işgücü piyasalarının bir parçasıydılar. Sosyal güvenliğin esnek çalışanları da kapsamı halinde, kayıtdışında esnek çalışanların kayıtlı işgücü piyasası kapsamına 'çekilmeleri' mümkün olabilir.

Başka bir deyişle, esnek çalışanların kayıtdışında olmaları nedeniyle, esneklik ve sosyal güvenlik birbiri ile dar anlamda bağlantılı olabilir. Ancak, esnek çalışan işçilere daha fazla sosyal güvenlik sağlanması da iyi bir uygulama ve denetleme sistemi gerektirdiğinden kolay değildir. Yine de, sosyal güvenlik ile ilgili birtakım düzenlemelerin/değişikliklerin gerekli ve mümkün olup olmadığını anlamak için, sosyal güvenlik sisteminin incelenmesi gereklidir.

Bu bölümde, sosyal güvenlik sistemi tanıtıldıktan sonra esnekliğin ve istihdamın teşviki ve marjinal (esnek) çalışanların yeterli korumayı haiz olmaları ile bağlantılı konulara değinilmektedir. Türk sosyal güvenlik sistemi her yönüyle değil, yalnızca bu yönleriyle incelenmektedir.

6.2'de esneklik ve sosyal güvenliğe dair Topluluk direktifleri anlatılmaktadır. 6.3 ve 6.4'de Türk sistemi ve esneklikle ilişkisi işlenmekte ve 6.5'de bir analiz yapılarak önerilerde bulunmaktadır.

6.2 Konuyla ilgili AB Kuralları ve Politikaları

AB üyesi devletler, kural olarak, ulusal sosyal güvenlik sistemlerini düzenleme haklarını korumaktadırlar. Ancak bu özgürlük, göçmen işçilerin korunması ve eşit muamele hakkındaki kurallar (katı müktesebat) dahil olmak üzere müktesebattan kaynaklanan bazı

kurallarla kısıtlanmaktadır. Buna ek olarak, katı müktesebat niteliğinde olmamakla beraber, üye devletler açısından önemli olan tavsiye kararları ve rehberler (yumuşak müktesebat) bulunmaktadır. Üye devletler, bu konularda düzenli raporlar hazırlamaktadır. Bazen katı ve yumuşak müktesebat ayrımı yapılması güçleşebilir, zira yumuşak müktesebat katı müktesebatla irtibatlı olduğunda yumuşak ve katı müktesebatın bağlayıcılık derecesi aynıdır. Dahası, rekabeti ya da istihdamı artırma, ileri yaştakilerin ve kadınların çalışma hayatına katılımını artırma konularında olduğu gibi AB bünyesinde belirli politikalar belirlendiğinde, üye devletlerin bu hedeflere ulaşmak için ellerinden gelen tüm çabayı sarfetmeleri gerekmektedir.

Bu bölümde öncelikle katı ve yumuşak müktesebatın konumuza dair kurallarından önemli olanlarına işaret edilmektedir.

6.2.1 Erkek ve Kadının Eşit Muameleye Tabi Tutulması

Erkek ve kadının eşit muameleye tabi tutulması ilkesi, AB hukukunda çok önemli bir ilkedir. Topluluk Antlaşmasının 2. maddesine göre, Topluluk, her türlü faaliyetlerinde kadın ve erkek arasında eşitliği destekleyerek eşitsizlikleri ortadan kaldırmayı amaçlamalıdır.

Zorunlu sosyal güvenliğe dair 79/7 sayılı Direktif eşit muamele üzerinedir. Direktif, hastalık, emeklilik ve işsizlik nedeniyle önceden çalışmakla beraber artık çalışmayan kişileri, çalışmakta olan kişileri ve iş arayanları kapsamaktadır. Yasal hastalık, maluliyet ile yaşlılık, iş kazaları ile meslek hastalıkları ve işsizlik yardımları, Direktifin maddi kapsamını oluşturmaktadır. Aile yardımları, bu riskler arasında dahil edilmemiştir; ancak, sıralanan beş riskten biri nedeniyle verilen aile yardımları maddi kapsamın bir parçasını oluşturmaktadır.

Direktif, cinsiyete dayalı doğrudan ve dolaylı ayrımcılığı yasaklamaktadır. Görünürde nötr olan bir kural, uygulamada kadınları erkeklerden daha fazla veya erkekleri kadınlardan daha fazla etkiliyorsa, bu kural dolaylı ayrımcılık içeren bir kural olarak değerlendirilir. Ancak, söz konusu kurala haklılık kazandıran nesnel bir neden mevcutsa, kuralın dolaylı ayrımcılığa neden olduğu söylenemez. Nesnel neden, üye devletin sosyal politikasının meşru hedeflerinden biri ile uyumlu olan ve bu sosyal hedefe ulaşabilmek için 'yerinde ve gerekli' olan bir nedendir. Salt bütçe kısıtlamaları (mali soruna dayanan nedenler) 'yerinde ve gerekli' olarak kabul edilemez.

Örneğin, istatistikler kadınların erkeklerden çok daha fazla sayıda kısmi süreli işlerde çalıştıklarını göstermektedir. Sonuç olarak, kısmi süreli çalışanları olumsuz etkileyen bir kural, belirli nesnel bir nedeni yoksa kadınlara karşı dolaylı olarak ayrımcılık yapmaktadır. Nesnel neden konusu karmaşıktır zira Topluluk Adalet Divanı asgari gelir düzeyinin korunması hakkında verdiği kararda olduğu gibi, üye devletlere geniş bir takdir yetkisi tanımaktadır. Örneğin, Nolte ve Megner kararlarında,¹³⁹ kısmi süreli çalışanların zorunlu sosyal güvenlik açısından kapsam dışında tutulmalarını, bu tür istihdama gerek olması ve bu tür istihdamın zorunlu sosyal güvenliğin dışında tutulması halinde gelişebileceği gerekçeleriyle haklı görmüştür. Fakat, bu karardan hemen kısmi süreli çalışanların genel olarak ayrımcılığa tabi tutulabilecekleri sonucuna varmamamız gerekir. İçtihat, asgari gelir durumuyla sınırlıdır ve ilgili politika önlemlerinin haklı olarak nitelendirilmesini gerektirmektedir.

¹³⁹ Dava C 317/93, Nolte, 1995 [ECR] I-4624 ve Dava C-444/93, Ursula Megner, ECR [1995] I-4741.

Direktifin 7. maddesi, üye devletlere, zorunlu sosyal güvenliğin kimi alanlarını Direktifin kapsamı dışında bırakabilme özgürlüğünü tanımaktadır. En önemlisi de yaşlılık veya emeklilik aylığına hak kazanma yaşının belirlenmesidir. Fakat bu, tedricen giderilmesi gereken geçici bir istisnadır ve üye devletlerin bu istisnanın halen geçerli olması nedenlerini düzenli olarak rapor etmeleri gerekmektedir. Birçok üye devletteki farklı kadın ve erkek emeklilik yaşları giderek aynı emeklilik yaşına dönüşmektedir.

Topluluk Antlaşmasınının 141. maddesine de değinmek gerekir. Madde, ücret eşitliğinden bahsetmekte ve işletme sosyal güvenlik planlarında kadın erkek ayrımcılığını yasaklamaktadır. Bu hüküm, bu açıdan Direktiften daha katıdır zira işletme sosyal güvenlik planlarında kadın ve erkek için emeklilik yaşının aynı olmasını da öngörmektedir.

Türkiye'deki durum, 86/613 sayılı Tarım Sektörü Dahil Serbest Çalışan Kadın ve Erkeğe Eşit Muamele İlkesinin Uygulanmasına ve Serbest Çalışan Kadınların Hamilelik ve Doğum Hallerinde Korunmalarına Dair Direktife değinilmesini de gerekli kılmaktadır. Direktif, cinsiyet temelinde ayrımcılık yapılmamasının yanısıra üye devletlerin bağımsız çalışan kadınların ve bağımsız çalışan erkeklerin eşlerinin hamilelik veya analık nedeniyle mesleki faaliyetlerinin kesintiye uğradığı hallerde, herhangi bir zorunlu sosyal güvenlik planı kapsamında olmalarını veya bir sosyal güvenlik sisteminden ödenek almalarını sağlamalarını öngörmektedir.¹⁴⁰

6.2.2. İstihdam Politikası ve Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Modernleştirilmesi

İstihdam politikası AB içerisinde çok önemli bir konudur, çünkü bu örgüt rekabet gücünü artırmayı hedeflemektedir (Lizbon Gündemi) ve yeterli önlemlerin alınmaması halinde mevcut refah devleti düzeyini korumanın imkansız hale geleceğinden korkmaktadır.

Amsterdam Antlaşmasınının içerdiği ana hedefler arasında, yüksek istihdam ve sosyal koruma için 'koordineli strateji' geliştirilmesi yer almaktadır. Bu çerçevede ayrıca sosyal korumanın geleceği ve modernizasyonu konusundaki AB görüşlerinden de bahsetmek gerekir. Pek çok Avrupa sosyal güvenlik sistemi, istihdamın yaşam boyu ve sürekli olduğu ve çalışanların çalışma hayatlarının sonunda emek piyasasından emekli olduklarını varsayan bir istihdam modeline (normal istihdam şablonu) dayanmaktadır. Ödenen aylıklar, bu nedenle, primlere dayalı bir sigorta modeli çerçevesindedir ve bu aylıklara hak kazanılması genellikle sürekli hizmete bağlanmaktadır. Halbuki, geçtiğimiz on yıllarda 'geleneksel' çalışma yapıları değişmiştir; bu değişimin uzun vadede sosyal koruma politikaları açısından doğuracağı etkiler muazzamdır. Bu tür değişiklikler, sosyal güvenlik açısından bir tehdit olarak görülmemelidir: Esnek çalışma hem Avrupa ekonomileri için hem de böyle çalışanlar için cazip olabilir. Bu nedenle, esnek çalışan, bu tür bir çalışma modelini seçtiği için cezalandırılmamalıdır. Bu, giderek artan ve denenen çalışma modellerinin uygun sosyal koruma sistemleri ile desteklenmesi gerektiği anlamına gelir. Avrupa

¹⁴⁰ Bu, eşit muamele ilkesine dair AB hukukunun çok kısa bir biçimde gözden geçirilmesidir. Daha fazla bilgi için bkz.: Frans Pennings, *Introduction to European Social Security Law*, Antwerp, 2003.

Komisyonu, bu yeni çalışma şablonlarını dikkate alacak Avrupa sosyal koruma sistemlerinin benimsenmesi için mekanizmalar bulunmasının hayati öneme sahip olduğunu düşünmektedir.¹⁴¹

Modernizasyona yönelik kapsamlı hedefler, Aralık 1999 tarihli Konsey kararlarında, Komisyon tarafından yapılan bir bildirim¹⁴² esas alınarak şöyle tanımlanmıştır: çalışmaya değer ve güvenli gelir, emeklilik güvencesi ve sürdürülebilir emeklilik sistemleri, sosyal içermenin teşviki, ve sağlık hizmetlerinde yüksek kalite ve sürdürülebilirlik. Esneklik ve güvenceyle ilgili olarak kilit hedef, çalışmaya değer güvenli gelirdir. Çalışmaya değer ve güvenli bir gelir elde etmek için:

- **Sosyal koruma sistemleri yeni çalışma biçimlerini içermeli ve çözüm getirmelidir (geçici ve kısmi zamanlı hizmet sözleşmeleri, serbest çalışma);**
- **Sosyal koruma sistemleri, işler arasında uzun vadeli işsizliğe dönüşebilecek geçici boşlukların olmasını önlemek için gerekli olan gelir köprüsünü ve aktif yardımı sağlamalıdır;**
- **Sosyal koruma, çalışma ve aile yaşamının bağdaştırılmasına katkıda bulunmalıdır.**

Sosyal koruma alanında yapılan politika işbirliği, Lizbon Avrupa Konseyinin (Mart 2000) 2010'a kadarki on yıllık dönemde Avrupa için entegre bir sosyo-ekonomik strateji vizyonunu açıklamasıyla, ileriye doğru büyük bir merhale gerçekleştirmiştir. Lizbon kararları, sosyal koruma sistemlerinin yeni stratejik hedeflere ulaşma konusunda yapacağı katkıya büyük önem vermiştir. Konsey kararlarına göre, sosyal koruma sistemleri, çalışmanın çalışmaya değer bir ücret getirmesini sağlamak, yaşlanan bir nüfus karşısında bu planın uzun vadeli sürdürülebilirliğini güvence altına almak, sosyal içermeyi ve cinsiyet eşitliğini teşvik etmek, ve kaliteli sağlık hizmetleri sağlamak, faal bir refah devletinin bir parçası olarak benimsenmelidir. Lizbon kararları aynı zamanda sosyal içirme ve emeklilik konularında Komisyon ile üye devletler arasında ortak çalışma alanları tanımaktadır; kararlar bu çalışmanın ileriye götürülmesini sağlayacak bir mekanizma olarak Açık İşbirliği (koordinasyon) Metodu getirmiştir; ve Avrupa Konseyi Bahar oturumlarına merkezi bir rol tanımıştır. Sosyal korumanın tüm sosyo-ekonomik politika içinde önemli bir unsur olarak kabul edildiği bu görüş, Nice Avrupa Konseyinde benimsenen Sosyal Politika Gündemi ile daha da güçlenmiştir. Nice'de tanımlanan politika yönlendirilmesi alanları şunlardı:

- (a) **daha fazla sayıda ve daha iyi iş;**
- (b) **esneklik ve güvence arasında yeni bir denge yaratarak çalışma ortamında değişime yatırım yapmak;**
- (c) **yoksulluğa ve tüm sosyal dışlama biçimleri ile mücadele ve kararlılık;**
- (d) **sosyal korumanın modernleştirilmesi;**
- (e) **cinsiyet eşitliğinin desteklenmesi;**
- (f) **AB dış ilişkilerinin ve genişlemenin sosyal politika yönlerinin güçlendirilmesi.**

Bu gündem, 'bilgi ekonomisine dönüşüme, sosyal ve aile yapılarındaki değişime yanıt verebilmesi ve bir üretken faktör olarak sosyal korumayı arttırabilmesi' için sosyal korumayı iyileştirme ve modernleştirme hedefini doğrulamıştır.

¹⁴¹ Green Paper- Partnership for a new Organisation of Work. (Yeşil Kitap – Yeni iş organizasyonu için ortaklık).

¹⁴² A Concerted Strategy for Modernising Social Protection / Sosyal Korumanın Modernleştirilmesi için Ortak Bir Strateji (COM (1999) 347 final).

2006'dan başlayarak üye devletler, 2006'nın başlarında üzerinde mutabakata varılacak olan ortak hedeflere ulaşmak için kullanılacak stratejiyi belirleyen ulusal raporlar hazırlamak durumundadırlar.

Buna ek olarak, İstihdam Rehberleri de konuyla ilgilidir. Avrupa İstihdam Stratejisi, üye devletlerin AB düzeyinde taahhüt etmeleri gereken istihdam politikası önceliklerinin eşgüdümünü sağlamak ve yol göstermek üzere başlıca araç olarak tasarlanmıştır. Ulusal istihdam politikalarının AB düzeyindeki bu eşgüdümü birkaç bileşen çevresinde gerçekleştirilecektir:

- **İstihdam Rehberleri:** Komisyondan gelen bir önerinin ardından, Avrupa Konseyi her yıl, üye devletlerin istihdam politikaları için ortak öncelikleri belirleyen bir dizi rehber üzerinde mutabakata varacaktır.
- **Ulusal Eylem Planları:** Her üye devlet, bu Rehberlerin ulusal olarak nasıl uygulamaya konduğunu anlatan bir yıllık Ulusal Eylem Planı hazırlayacaktır.
- **Ortak İstihdam Raporu:** Komisyon ve Konsey her bir Ulusal Eylem Planını ortaklaşa olarak inceleyecek ve bir Ortak İstihdam Raporu sunacaktır. Komisyon aynı şekilde bir sonraki yıl için İstihdam Rehberlerinin gözden geçirilmesine yönelik yeni bir öneri sunacaktır.
- **Tavsiye kararları:** Konsey, nitelikli çoğunlukla, Komisyon tarafından getirilen bir öneri üzerine ülkeye özel tavsiye kararları belirlemeye karar verebilir.

İstihdam rehberleri, esneklik ve güvenceye dikkat çekmektedir. En son yayımlanan rehberlerde¹⁴³ esneklik ve güvence konuları 3 sayılı başlıkta bulunabilir: İşgücü piyasasında değişimin vurgulanması ve uyum sağlanabilirliğin ve mobilitenin teşviki. Üye devletler esneklik ve güvenceye duyulan ihtiyacı göz önüne alarak ve bu anlamda sosyal ortakların oynadığı anahtar rolü vurgulayarak çalışanların ve işletmelerin değişime uyum sağlayabilirliğini kolaylaştıracaktır.

Başlık 8'de sosyal güvenliğe dair belirli hususlar bulunmaktadır: İşin cazibesini geliştirecek teşviklerle işin çalışmaya değer kılınması. Üye devletler çalışmayı cazip hale getirmek ve kadın ve erkeklerin iş araması, işe başlaması ve başladıkları işlerde kalmalarını sağlamak amacıyla mali teşviklerde reform yapmalıdır. Üye devletler işsizlik, yoksulluk ve atalet tuzaklarını ortadan kaldırmak ve kadınların, düşük vasıflı çalışanların, ileri yaştaki çalışanların, özürülülerin ve emek piyasasının en dışında olanların katılımını teşvik etmek için vergi ve aylık sistemlerini gözden geçirmeli ve uygun görülen alanlarda reform yapmalıdır. Üye devletler özellikle yeterli düzeyde bir sosyal korumayı muhafaza ederken ödenek ve aylık sürelerini gözden geçirmelidirler.

6.3 Türk Sosyal Güvenlik Sistemine Genel Bakış

6.3.1 Temel Bilgiler

Türkiye'de zorunlu ve işletme sosyal güvenlik sistemleri mevcuttur. Zorunlu sosyal güvenlik sistemleri, primli ve primsiz sistemler (karşılıklılık esasına dayanan ve dayanmayan sistemler) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Primli sistem farklı kanunlarda düzenlenmiştir (Geniş bilgi için bkz.: Tablo 6.3).

¹⁴³ 12 Temmuz 2005 tarihli İstihdam Rehberi 2005-2008, 21 sayılı önerme.

Tablo 6.1 Sosyal Güvenlik Sistemine Bakış

Emekli Sandığı Kanunu	Devlet memurları
Sosyal Sigortalar Kanunu	İşçiler
Bağ-Kur Kanunu	Bağımsız çalışanlar
Tarım Bağ-Kur Kanunu	Tarımda bağımsız çalışanlar
Tarım SSK	Özel sektörde tarım işlerinde geçici çalışanlar
İşsizlik Sigortası Kanunu	İşsizlik ödeneğine hak kazananlar

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), Sosyal Sigortalar Kanunu ve Tarım Sosyal Sigortalar Kanununun yürütülmesinden sorumludur. Sosyal Güvenlik Kurumu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bağlı kuruluşudur.¹⁴⁴ Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Bağ-Kur ve İŞKUR, Sosyal Güvenlik Kurumuna bağlı kuruluşlardır.

Türk sosyal güvenlik sistemi karmaşıktır ve diğer birçok ülkede olduğu gibi sık sık değişikliklere maruz kalmaktadır. Yapılan reformların nedenlerinden biri de sistemin Hazineye getirdiği büyük yükür; bu yük ekonomide istikrarsızlığa neden olmaktadır. Bu nedenle, Dünya Bankası da değişiklik önerilerinde bulunmaktadır.

Yakın geçmişte, yeni bir sistem öngören kanun taslakları hazırlanmıştır. Bu taslakları ekonomik açıdan ele alma durumunda değiliz. Değerlendirmemiz, esneklik ve istihdamın teşviki açısından olacaktır. Fakat sosyal güvenlik sistemlerinin sıklıkla ve radikal biçimde değiştirilmemesi, yeni bir sistemin getiri ve götürüsünün önceden titizlikle incelenmesi gerekir.

OECD ülkeleri arasında, Türkiye ücretler üzerinden en yüksek düzeyde prim ve vergi alma oranına sahip ülkedir. Vergi ve prim oranlarının oldukça yüksek olması nedeniyle, çoğu işveren, işçilerinin onayını alarak, yasadışı bir biçimde, aylık kazancı asgari ücret üzerinden beyan etmekte ya da tam zamanlı çalışanları kısmi zamanlı çalışan olarak göstermektedir; bunun yasadışı olmasına rağmen yetersiz denetim sistemi nedeniyle durum tam denetlenememektedir. Sonuç olarak, gerçek kazançlar ile beyan edilen kazançlar arasında bir fark bulunmaktadır. Bu, aynı zamanda sigortalının da yararına görülmüştür, çünkü çok uzun bir süre boyunca emekli aylıkları ile ödenen primler arasında çok düşük bir korelasyon bulunmaktaydı. Bu yüzden de işçilerin bu uygulamaya karşı çıkması için herhangi bir teşvik bulunmuyordu. Bu, aslında, bir tür bildirilmeyen (veya kısmen bildirilmeyen) istihdamdır. Sosyal güvenlik planlarına hiçbir primin ödenmediği kayıtdışı sektördeki durumla birlikte bu uygulama, SSK'nın yaşadığı mali açıkların başlıca nedenleri arasındadır.

2004 yılında SSK'ya kayıtlı 6,952,848 aktif sigortalının yanısıra, 4,120,866 pasif sigortalı ve 26,771,763 sigortalı bağımlısı olmak üzere 37,845,477 kişi SSK şemsiyesi altındadır. 12.1 milyon insan sosyal güvenlik kurumlarının kapsamı dışındadır. Aktif pasif sigortalı makası

¹⁴⁴ Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu madde 1 (Kanun no. 4947, Resmi Gazete 24 Temmuz 2003).

2004'de daralmıştır: 1960'da 24.30 olan bu oran 1.69 aktif sigortalıya bir pasif sigortalı biçimindedir; bu da büyük oranda popülist politika amaçlı yasal değişikliklerin sonucudur.

Sosyal ortaklarla ve kamu kuruluşları yetkilileriyle yaptığımız görüşmelerde bize Türk sosyal güvenlik sisteminin politik etkilere oldukça maruz kaldığı ifade olunmuştur. Bunun önemli bir sonucu da kimi kesimlerin diğerlerine oranla sosyal güvenlik açısından daha iyi konumda olmalarıdır.¹⁴⁵ Sistem, ayrıca, ekonomik durum dikkate alındığında, Devletin karşılayabileceğinin ötesinde cömerttir. Buna ek olarak, sosyal güvenlikteki büyük açıkların enflasyonist karakterli ekonomi üzerinde önemli etkisi olmuştur. Son on yıldır, sosyal güvenlik sistemi, ulusal ekonomide istikrarsızlığın başlıca nedenlerinden biri olmuştur.¹⁴⁶ Belirttiğimiz üzere bu husus tartışılmayacak, esnek çalışmayı itici kılan veya esnek çalışanları koruyan veya muamele eşitliği dahil olmak üzere esnek çalışmayla doğrudan bağlantılı kurallar üzerinde durulacaktır.

Açıklarla bağlantılı bir diğer sorun, Sosyal Sigortalar Kurumunun primleri tahsilde karşılaştığı sorunlardır. İşverenlerin prim ödemelerini teşvik amacıyla biriken faizlerde indirimlere gidilmesi veya yeni ödeme planları oluşturulması bu yönde beklentiler oluşturarak, enflasyonist ortam da dikkate alındığında, işverenlerin primlerini süresinde ödememesini daha cazip kılmıştır.

Sosyal ortaklarla ve kamu kuruluşları yetkilileriyle yaptığımız görüşmelerde sosyal güvenliğe dair kuralları işletmekte pek katı davranılmadığı ifade edilmiştir. Bu nedenle, çalışma müfettişleri de az sayıdadır. Bu, enformel sektör sorunuyla sanıldığından daha fazla başa çıkılabileceği anlamındadır. Daha fazla denetlemenin daha yüksek işsizlik düzeyi tehlikesi de mevcuttur; formel sektörde çalışmanın teşviki gerekmektedir.

6.3.2 Kanun tasarıları

Aralık 2004'de Sosyal Güvenlik Kurumu, Emeklilik Kanunu ve Genel Sağlık Sigortası Kanun tasarıları hazırlanarak sosyal ortaklara gönderilmiştir. Bu tasarıları, Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarısı izlemiştir. Daha sonra, Emeklilik Kanunu ve Genel Sağlık Sigortası Kanun tasarıları, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı olarak birleştirilmiş ve Meclise gelmiştir.

¹⁴⁵ Örneğin, geçmişte emeklilik yaşı, genel seçimlerde politika malzemesi yapılarak, sık sık değiştirilmiş ve Sosyal Sigortalar Kurumunun büyük gelir kayıplarına uğramasına neden olunmuştur. Emeklilik yaşı, 1950 yılında kadın ve erkek için 60 idi. Mart 1965'de yaş sınırı, kadınlar için 55'e indirildi. Mart 1969'da yaş sınırı kaldırıldı. 25 yıl sigortalılık süresi ve 5.000 gün prim ödeme süresi kaldı. Mayıs 1976'da sigortalılık süresi kadınlar için 20 yıla indirildi. Nisan 1985'de yaş sınırı kadın için 55, erkek için 60 oldu. Nisan 1992'de yaş sınırı kaldırıldı ve 5.000 gün prim ödeme koşuluyla kadın için 20, erkek için 25 sigortalılık yılı getirildi. Uzun sigorta kollarından (yaşlılık, malullük, ölüm) yararlanmak için başlangıç olarak 18 yaş sınırının getirildiği 1 Nisan 1981 tarihine kadar, hafif işlerde çalışma yaşının 13 olması da dikkate alınırsa kadınların 33, erkeklerin 38 yaşında emekli olmaları mümkündür. 1 Nisan 1981 tarihinden itibaren, çok uzun bir süreyle, kadınların 38, erkeklerin ise 43 yaşında emekli olmaları mümkündür. Bu, Türkiye'deki sosyal güvenlik sistemindeki çöküşün önemli nedenleri arasında gösterilmektedir. Örneğin, 19.4 yıllık bir çalışmayı takiben bir kadın 35, erkek ise 28 yıl emeklilik aylığı almaktaydı. Emeklilik yaşının yükseltilmesi en akılcı opsiyon haline gelmişti. Türkiye, OECD ülkeleri arasında en uzun süreyle emeklilik aylığı ödeyen ülkedir; 1999 da gerçekleştirilen yaş artışı da bu durumu tersine çevirememiştir. Emeklilik oranları çok yüksektir. 65 üstü yaşın 0-64 yaş grubuna oranının 2002'de %7'ye, 2039'da %14'e yükseleceği tahmin edilmektedir. 1999'da emeklilik yaşlarının yükseltilmesine işçi çevrelerinden büyük tepki gelmiş; "mezarda emeklilik," "ölünceye kadar çalış" kullanılan başlıca sloganlar olmuştur.

¹⁴⁶ Bkz.: Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Tasarısı, Ankara, 29 Temmuz 2004, s. 12 (calisma.gov.tr).

- **Sosyal Güvenlik Kurumu Tasarısı, mevcudun yerini alacak yeni bir Sosyal Güvenlik Kurumu öngörmektedir. Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü, Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü ve Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü, bu şemsiye kuruluş altında toplanacaklar ve Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Primsiz Ödemeler Kanununu uygulayacaklardır.**
- **Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı, analık, hastalık, iş kazası ve meslek hastalığı, ölüm, yaşlılık ve malullük risklerine karşı koruma sağlamaktadır. Tasarı kanunlaştığında, farklı sosyal güvenlik kuruluşlarına bağlı olan devlet memurları, işçiler, bağımsız çalışanlar ve özel sektörde süreksiz olarak tarımda çalışanlar artık aynı kuruluş kapsamında olacaklardır. Bu gruplara aşağı yukarı aynı hükümler uygulanacaktır fakat gerekli olduğunda işçilere, memurlara ve bağımsız çalışanlara yönelik bazı farklı uygulamalara yer verilmektedir. Örneğin, Tasarının işçisini geçici olarak veren ve alan işletmeler arasındaki ve asıl işveren ve alt işveren arasındaki müteselsil sorumluluğa dair 12 ve 13. maddeleri, işçi çalıştıran işverenlere münhasırdır.**
- **Şimdiye kadar çeşitli kanunlarla düzenlenmiş olan sosyal yardımlar, Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarısının kanunlaşmasıyla, bu kanun kapsamında toplanacaklardır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,¹⁴⁷ sosyal yardımların tek elde toplanmasına yönelik ilk adımdı. Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarısı, aile ödeneğini, yaşlılık, malullük yardımlarını, özürlü çocukların eğitim ve rehabilitasyon yardımlarını ve muhtaç durumda olanların sağlık sigortası prim ödemelerinin Devletçe karşılanmasını hükme bağlamaktadır.¹⁴⁸**

Tasarılar her yönüyle incelenmeyecektir. Tavsiyemiz, kaynakları konusunda hüküm içermeyen bu yeni tasarıların bu hususta şeffaflığa kavuşturulmalarıdır.

Bu metnin sonuçlandırıldığı Kasım 2005 tarihinde Emeklilik Kanunu ve Genel Sağlık Sigortası Kanun tasarısının Meclis tarafından görüşülmesi Şubat 2006'ya ertelenmiştir. Tasarıda yer alan esnekliğe dair hükümlere yer vereceğiz.

6.3.3 Kayıt dışı çalışma ile mücadele amaçlı yeni tarihli önlemler

İşsizlik, kayıt dışı çalışma, ve sosyal güvenlik primlerinde ve tahsislerde sahtekarlık birbirlerinden beslenir. Kayıt dışı çalışmanın kamu maliyesi üzerinde vergi ve prim kayıpları olarak önemli etkileri vardır. Sonuçta, fasit bir daire oluşur: hükümet, istihdam üzerindeki vergi ve prim yüklerini artırır, bu artış da kayıt dışılığı körükler. İşsizlik ve kayıt dışı çalışma ile mücadelede izlenen genel politikalar ile vergi ve aylık sisteminde caydırıcılıkları kaldırma arasında açık bir bağ vardır. Bu bağlamda, Sosyal Güvenlik Kurumu, Temmuz 2004'de sosyal güvenlik sisteminde reform önerisinde bulunmuştur. 15-16 Eylül 2004 tarihinde toplanan üçlü yapı niteliğini haiz Çalışma Meclisi gündemindeki üç konuyu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanan raporlar temelinde tartışmıştır: İstihdam yaratılması, kayıt dışı ile mücadele ve kıdem tazminatı fonu. Çalışma Meclisi Sonuç Bildirgesinde işsizliğin azaltılmasında ve kayıt dışı ile mücadelede

¹⁴⁷ Kanun no. 5263, Resmi Gazete, 9 Aralık 2004.

¹⁴⁸ Madde 6.

sürdürülebilir sosyal güvenlik sisteminin ve vergi ve sigorta sistemindeki teşviklerin önemine değinilmiştir.

Kayıt dışı ile mücadele amaçlı olarak kabul edilen yeni tarihli başlıca önlemler şunlardır: İşveren çalıştıracığı kimseleri, işe başlatmadan önce örneği Kurumca hazırlanacak işe giriş bildirgeleriyle Kuruma doğrudan bildirmekle veya bu belgeleri iadeli taahhütlü olarak göndermekle yükümlüdür. İnşaat işyerlerinde işe başlatılacak kimseler için işe başlatıldığı gün esastır (m. 9). Valilikler, belediyeler, ve ruhsat vermeye yetkili diğer merciler tarafından, yapı kullanma izin belgesi verilmeden önce ilgililerden bu bina inşaatı işyerlerinden dolayı Kuruma borçlarının bulunmadığına dair Kurumca düzenlenmiş bir belgenin istenmesi zorunludur (m. 83/3). Ayrıca, Sosyal Sigortalar Kanununun 83. maddesinde belirtilen kurum ve kuruluşlar tarafından ihale yoluyla yaptırılan her türlü işler, gerçek veya tüzel kişilerce yapılan inşaatlardan dolayı yeterli işçilik bildirilmiş olup olmadığı Kurumca araştırılır (m. 79/12). Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı uyarınca da hem işveren hem de işçi işe başlamadan Kurumu haberdar edecektir.

6.4 Sosyal Sigortalar Kanununun Kapsamı

Aşağıda Sosyal Sigortalar Kanunu (SSK) kapsamındaki kimseler ve riskler belirtilmektedir.

6.4.1 İşçiler

Özel sektörde geçici olarak çalışan tarım işçileri hariç bedenlen ve fikren çalışan işçiler SSK kapsamındadırlar. Bir diğer deyişle, kamu sektöründe sürekli veya süreksiz çalışan sanayi ve tarım işçileri ile süreksiz çalışan tarım işçileri hariç özel sektörde çalışan işçiler SSK kapsamındadırlar. İşveren tarafından geçici görevle yabancı ülkelere gönderilen sigortalıların SSK'da yazılı hak ve yükümleri bu görevi yaptıkları sürece de devam eder.¹⁴⁹

İşçiler, iş akdi ile çalışan yerli veya yabancı gerçek kişilerdir. Yabancı sigortalılar ile hak sahipleri Türk uyruklu işçilerle aynı sosyal güvenlik koruması altındadırlar.

Kamu ve özel sektörde çalışan işçiler açısından sigortalılık zorunludur (m. 6). Bir iş akdine dayanarak bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılanlar sigortalı sayılır.¹⁵⁰ Sigortalı olma hak ve yükümlülüğünden kaçınılamaz ve vazgeçilemez.¹⁵¹ Yargıtay, sözleşmenin yapıldığı tarihi değil, işe fiilen başlanılan tarihi istihdamın başlangıcı olarak almaktadır. İşçi, işverenin hizmetinde ise ve fakat işveren tarafından kendisine görülmek üzere bir iş verilmemişse, hizmete hazır olma, İş Kanunu uyarınca da fiilen işe başlama anlamındadır.¹⁵² Sigortalılar ile bunların işverenleri hakkında sigorta hak ve yükümleri sigortalının işe alındığı tarihten başlar (m. 6/2). Sigortalı çalıştırılmaya başlandığının süresi içinde Kuruma bildirilmemesi halinde bildirgenin sonradan verildiği veya sigortalı çalıştırıldığının Kurumca saptandığı tarihten önce meydana gelen iş kazası, meslek

¹⁴⁹ SSK madde 7.

¹⁵⁰ SSK madde 2.

¹⁵¹ SSK madde 6.

¹⁵² İş Kanunu madde 66c.

hastalığı, hastalık ve analık hallerinde ilgililerin sigorta yardımları Kurumca sağlanır.¹⁵³ Fiilen veya işyeri kayıtlarından tespit edilecek her türlü bilgiden tespit edilen sigortalılara ait prim ve hizmet belgelerini resen düzenler.¹⁵⁴

Evde çalışanlar da kapsam içindedir. Evde çalışanlar ile bir veya birkaç işverenin talebi doğrultusunda evinde bireysel olarak veya akrabaların yardımıyla üretimde bulunanları anlamaktayız. Bu konuda veriler bulunmamakla beraber, bu tür bir çalışma kolaylıkla kayıt dışı kalabilir. Alman ve Hollanda hukukunda evde çalışanlar “işçi benzeri” kişilerdir. Türk hukukunda¹⁵⁵ ise İsviçre’deki düzenlemeye paralel olarak evde çalışanlar işçi sayılırlar. Evde çalışanlar İş Kanunu kapsamında olmakla beraber, bir ailenin üyeleri ve üçüncü dereceye kadar hısımları arasında dışarıdan başka biri katılmayarak evlerde ve el sanatlarının yapıldığı işler kapsam dışındadır.¹⁵⁶

Aşağıdaki kimseler, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı kapsamı dışında sayılmışlardır (m. 6):

- **Ev hizmetlerinde çalışanlar.** Ev hizmetlerinde süreksiz olarak çalışanlar ile ev hizmetlerinde hizmet akdi ile sürekli çalışmasına rağmen haftalık çalışma sürelerinin 4857 sayılı Kanunda belirtilen sürelerden az olması nedeniyle aylık kazançları prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olanlar, sigortalı sayılmazlar.¹⁵⁷ Türkiye’de çok sayıda kişi, ev hizmetlerinde çalışmaktadır. Ev hizmetlerinde çalışanların çoğu kadındır. Kimileri gündelikçi olarak, kimileri ise aylıkçi olarak istihdam olunmaktadır. Bu kural, ev hizmetlerinde kısmi zamanlı çalışanları olumsuz etkilemektedir. *Megner ve Scheffel* kararına (bkz.: 6.2.1) istinaden burada da aksi takdirde bu kimselerin işlerini kaybedebilecekleri gibi bir nesnel haklı nedenin varlığı ileri sürülebilirse de bunun iyi bir biçimde gerekçelendirilmesi gerekir zira aksi takdirde dolaylı ayrımcılık oluşur.
- **Görevle Türkiye’ye gönderilenler.** Yabancı bir ülkede kurulu herhengi bir kuruluş tarafından ve o kuruluş nam ve hesabına Türkiye’ye bir iş için gönderilen ve yabancı ülkede sosyal sigortaya tabi olduğunu belgeleyen kişiler sigortalı sayılmazlar.¹⁵⁸ Mütakabiliyet esasına dayalı olarak ikili sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış ülke uyruğunda olanlar hariç, yüksek öğretim kuruluşlarında çalıştırılan yabancı uyruklu öğretim elemanları ile Milli Eğitim Bakanlığına bağlı okullarda görevlendirilen yabancı uyruklu öğretmenler hakkında yalnızca kısa vadeli sigorta kolları uygulanır. Ancak bunlar hakkında, uzun vadeli sigorta kollarına tabi olmayı istemeleri halinde, bu isteklerini Kuruma bildirdikleri tarihi takip eden aybaşından itibaren uzun vadeli sigorta kolları da uygulanır.¹⁵⁹
- **Meslek/sanat eğitimi alan öğrenciler.** Resmi meslek ve sanat okulları ile yetkili resmi makamların izniyle kurulan meslek veya sanat okullarında ve yüksek okullarda tatbiki mahiyetteki yapım ve üretim işlerinde çalışan öğrenciler sigortalı sayılmazlar.¹⁶⁰ Aday çırak, çırak ve işletmelerde beceri eğitimi gören öğrenciler ile yüksek öğrenimleri

¹⁵³ SSK madde 10.

¹⁵⁴ SSK madde 79.

¹⁵⁵ Borçlar Kanunu madde 322.

¹⁵⁶ **İş Kanunu madde 4d**

¹⁵⁷ Madde 6c.

¹⁵⁸ Madde 6/e (SSK madde 3//G).

¹⁵⁹ Madde 5d.

¹⁶⁰ Madde 6/f (SSK madde 3//H).

- sırasında zorunlu staja tabi tutulan öğrenciler, kısa vadeli sigorta kollarına tabi tutulur (m. 5/b).
- *Rehabilite edilenler.* Sağlık hizmet sunucuları tarafından işe alıştırılmakta olan hasta veya maluller sigortalı sayılmazlar.¹⁶¹
 - *Tarım çalışanları.* Kamu idareleri hariç olmak üzere, tarım işlerinde veya orman işlerinde iş akdiyle süreksiz işlerde çalışanlar ile tarımda kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan tarımsal faaliyette bulunan ve yıllık tarımsal faaliyet gelirlerinden bu faaliyete ilişkin masraflar düşüldükten sonra kalan tutarın aylık ortalamasının, prime esas günlük kazanç alt sınırının otuz katından az olduğunu belgeleyenler sigortalı sayılmazlar.¹⁶²
 - *Niteliği itibarıyla bir kişinin bir gün içinde yapabileceği işlerde yevmiyeli olarak çalışanlar,*¹⁶³
 - *İşverenin işyerinde ücretsiz çalışan eşi.*¹⁶⁴
 - *Konut içi işler.* Aynı konutta birlikte yaşayan ve üçüncü derece dahil bu dereceye kadar hısımlar arasında ve aralarına dışardan biri katılmaksızın yaşadıkları konut içinde yapılan işlerde çalışanlar, sigortalı sayılmazlar.¹⁶⁵

6.4.2 SSK kapsamındaki diğer çalışma biçimleri

Sosyal Sigortalar Kanununun kapsamı yıllar içinde genişletilmiş, iş akdi dışındaki kimi akitlerle çalışmalar da dahil edilmiştir. Bunlar arasında:

- **Çıraklar.** Mesleki Eğitim Kanunu, çırak, kalfa ve ustaları kapsamaktadır. Aday çırak, çırak ve işletmelerde meslek eğitimi gören öğrencilere sözleşmenin akdedilmesi ile SSK'nın iş kazaları ve meslek hastalıkları ile hastalık sigortaları hükümleri uygulanır (m. 25/4, SSK m.3/II/B);
- **Kısmi süreli çalışan üniversite öğrencileri.** Kısmi süreli olarak çalıştırılacak öğrenciler hakkında, İş Kanununun iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili hükümleri ve SSK'nın iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası hükümleri uygulanır¹⁶⁶
- **Bir veya birkaç işveren tarafından çalıştırılan film, tiyatro, sahne, gösteri, ses ve saz sanatçıları, müzik, resim, heykel, dekoratif ve benzeri diğer uğraşları içine alan bütün güzel sanat kollarında çalışanlar, düşünür ve yazarlar,**¹⁶⁷ ve genel kadınlar,¹⁶⁸
- **Ev hizmetlerinde ücretle ve sürekli çalışanlar.**¹⁶⁹ Bunlar, hizmetçiler, aşçılar, uşaklar gibi ev hizmetlerinde çalışan kimselerdir. Bu kimseler, İş Kanunu kapsamı dışında olmakla beraber¹⁷⁰ ücretle ve sürekli çalışmaları halinde SSK kapsamındadırlar.
- **Hükümlü ve tutuklular.** Ceza infaz kurumları ile tutukevleri bünyesinde oluşturulan tesis, atölye ve benzeri ünitelerde çalıştırılan hükümlü ve tutuklular hakkında iş

¹⁶¹ Madde 6/g (SSK madde 3/II/J).

¹⁶² Madde 6/ı (SSK madde 3/II/A/b).

¹⁶³ Madde 6/i – yeni.

¹⁶⁴ Madde 6/a (SSK madde 3/II/B).

¹⁶⁵ Madde 6/b (SSK madde 3/II/C).

¹⁶⁶ 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanununun 46. maddesine 17.9.2004 tarih ve 5234 sayılı Kanunla eklenen fıkra.

¹⁶⁷ SSK ek madde 10.

¹⁶⁸ SSK ek madde 13.

¹⁶⁹ SSK madde 3/1d.

¹⁷⁰ SSK madde 4e.

kazası ve meslek hastalıkları, analık ve hastalık sigorta kolları uygulanır. Ancak, istekleri halinde malullük, yaşlılık ve ölüm sigorta kolları bakımından isteğe bağlı sigortalı olabilirler (m. 2, ek fıkra).

6.4.3 Hak sahipleri

Aktif ve pasif sigortalılar SSK kapsamında oldukları gibi onların hak sahipleri de bu kapsamdadır. Eş ve çocukların yanısıra kimi koşulların gerçekleşmesi halinde ana-baba hak sahipleridir. SSK'nın uygulanmasında sigortalının geçindirmekle yükümlü olduğu kimseler şunlardır (m. 106):

- **Eş:** Diğer sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olarak çalışmayan ya da gelir veya aylık almayan eş, hak sahibidir.
- **Çocuklar:** 18 yaşını veya orta öğrenim yapıyorsa 20 yaşını, yüksek öğrenim yapıyorsa 25 yaşını doldurmamış veya 18 yaşını doldurmuş olup da çalışamayacak durumda malül erkek çocukları ile yaşları ne olursa olsun evli bulunmayan ve sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olarak çalışmayan veya bunlardan aylık veya gelir almayan kız çocukları. Kız çocuklarına bağlanan aylıkların kesilmesine yol açan sebebin ortadan kalkması halinde, bu tarihten başlanarak yeniden aylık bağlanır. Ancak evliliğin son bulması ile kocasından da aylık almaya hak kazanan kimseye bu aylıklardan fazla olanı ödenir (m. 68/VI). Erkek çocuklar için olan yaş sınırının Anayasanın eşitlik ilkesine aykırı olduğu iddiasıyla açılan ve bu sınırı iptali istenen davayı Anayasa Mahkemesi, Ekim 1996'da reddetmiştir. Bu husus, bu bölüm ile tartışılması amaçlananların dışında kalmakla beraber, kız çocuklar için erkek çocuklara eşit tavan yaşın bulunmaması, Topluluk hukukuna (6.1.2'de bahsedilen 79/7 sayılı Direktife) açıkça aykırıdır. Böylesi bir kuralla kadınlar çalışmamaya da teşvik olunmaktadırlar. Bu durum, aynı zamanda fonların etkin bir biçimde kullanılmadığını da gösterir.
- **Ana-baba:** Geçiminin sigortalı tarafından sağlandığı belgelenen ana ve babasıdır.

6.4.4 İsteğe bağlı sigorta

Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarına isteğe bağlı olarak devam edilebilmesi için, en az 1080 gün malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödemiş olmak; herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna zorunlu veya isteğe bağlı sigortalı olmamak ve buralardan kendi sigortalılığından dolayı aylık bağlanmamış olmak; isteğe bağlı olarak her ay kesintisiz otuz gün üzerinden malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödemek ve bir talep dilekçesiyle Kuruma başvuruda bulunmak gerekmektedir.¹⁷¹ İsteğe bağlı sigortalılıktan esnek çalışmış olanlar da yararlanabilirler.

İsteğe bağlı sigortaya devam etmek isteyenler, ödeyecekleri sigorta primlerini prime esas kazanç alt sınırı ile üst sınırı arasında olmak üzere (asgari ücret ve asgari ücretin 6.5 katı) kendileri belirler. İsteğe bağlı sigorta primi oranı 6 Temmuz 2004'den itibaren %25 olarak uygulanır (m. 85/B). İsteğe bağlı sigortaya yöneltilen bir eleştiri, isteğe bağlı sigortalının

¹⁷¹ Madde 85.

ödeyeceği primi kendisinin belirleyebilmesi ve bu nedenle zorunlu sigortalıya göre avantajlı konumda olmasıdır.

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı uyarınca, 18 yaşını tamamlamış bulunan herkes zorunlu sigortalı olmamak ve kendi sigortalılığından dolayı aylık bağlanmamış olmak koşuluyla isteğe bağlı sigortalı olabilir.¹⁷² Belirli bir süre prim ödemiş olma koşulu aranmadığından, isteğe bağlı sigortadan yararlanmak için önceden bir hizmetin bulunması gerekmemektedir. Malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primi ödemek ve bir talep dilekçesiyle Kuruma başvuruda bulunmak gerekmektedir. İsteğe bağlı sigortalı olmak isteyenler, ödeyecekleri sigorta primlerini prime esas kazanç alt sınırı ile üst sınırı arasında olmak üzere (asgari ücret ve asgari ücretin 6.5 katı) kendileri belirleyeceklerdir. İsteğe bağlı sigorta primi oranı uzun dönem sigorta kolları için sigortalı tarafından ödenecek olan orana eşittir (%20); buna ek olarak genel sağlık sigortası primi ödenecektir (%12). İsteğe bağlı sigortalı prim ödeme gün sayısını bizzat belirler, bu süre bir ay için 30 günü aşamaz. Sigortalı primlerini aylık olarak ve her ayınıkini o ayın sonuna kadar olmak üzere ödeyecektir. Primlerin ödenmemesi halinde primi ödenmeyen gün sayısı dikkate alınmayacaktır.¹⁷³ İsteğe bağlı sigorta, zorunlu sigortalı olmakla sona erecektir. Kısmi süreli çalışanlar, bu kuralın istisnasını oluşturacaklardır:¹⁷⁴ Kısmi süreli çalışanlar zorunlu sigortalı olmadıkları gün sayısı kadar isteğe bağlı sigortalı olabileceklerdir. Bu nedenle, Tasarı, yaşlılık aylığına hak kazanmada zorlanacak olan kısmi süreli çalışanların daha yararlıdır. Hükümet, isteğe bağlı sigortalılığı esnek çalışanların konumlarını güçlendirmek açısından öngörmektedir. Sosyal ortaklar arasında bu konuda görüş ayrılığı vardır. İşçi sendikaları, isteğe bağlı sigortalılığın prim oranlarını yüksek bulmakta ve kayıt dışılığı önleyemeyeceğini belirtmektedirler.

6.4.5 Kapsanan riskler

SSK kapsamındaki riskler, analık, hastalık, iş kazası, meslek hastalıkları, ölüm, yaşlılık, malullük ve iş kaybıdır. (Tablo 6.2). Aile ödeneği yoktur. Bu durum, Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarısının kanunlaşmasıyla değişecektir. Tasarı uyarınca, aile ödeneğinden, sokakta yaşayan ve fiziksel, cinsel istismara uğrayan, madde bağımlısı olan, fuhuş ve dilencilik gibi sosyal tehlikelere karşı savunmasız bırakılan çocukları olan muhtaç aileler ile bu çocuklara bakmasına Kurumca (Primsiz Ödemeler Kanununu uygulamakla yetkilendirilen Kurum) izin verilen aileler yararlandırılır.¹⁷⁵ Aile ödeneği, bir çocuk için aile muhtaçlık düzeyi tutarında aylık olarak ödenir. Bakmakla yükümlü olunan ikinci çocuk varsa birinci çocuk için ödenen ücretin yarısı ayrıca ödenir. Ailede çocuk sayısı ikiden fazlaysa, diğer çocuklar için ödeme yapılmaz.¹⁷⁶

6.4.6 Sigortalılık süresi ve prim ödeme gün sayısı

Sosyal güvenlik sistemini anlayabilmek için sigortalılık süresi ve prim ödeme gün sayısı kavramları üzerinde durmak gerekir. Bunlar, SSK uygulamasında önemli kavramlardır zira ödenek veya aylıklara hak kazanmanın koşulları arasındadır ki bu koşullar gerçekleşmediğinde hak doğmaz.

¹⁷² Madde 69-74.

¹⁷³ Madde 72.

¹⁷⁴ Madde 73a.

¹⁷⁵ Madde 6, 8a.

¹⁷⁶ Madde 3d, 10.

Sigortalılık süresi, sigortalının ilk defa çalışmaya başladığı tarihtir (m. 108). İlk defa çalışmaya başlanıldığı tarih, asgari çalışma yaşından önce olamaz. 1 Nisan 1981 tarihinden itibaren 18 yaşından önce malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarına tabi olanların sigortalılık süresi, 18 yaşını doldurdıkları tarihte başlamış kabul edilir. Ancak, bu tarihten önceki süreler için ödenen malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primleri, prim ödeme gün sayılarının hesabına dahil edilir.¹⁷⁷ Tahsis işlerinde nazara alınan sigortalılık süreleri, bu sürenin başlangıç tarihi ile sigortalının tahsis yapılması için yazılı istekte bulunduğu tarih, tahsis için istekte bulunmuş olmayan sigortalılar için de ölüm tarihi arasında geçen süredir.¹⁷⁸ Bu nedenle, sigortalılık süresi, istihdam olunan süre ile aynı değildir.

Örneğin, A, 1 Şubat 1980'de sigortalı olur ve iş akdiyle sözleşmesinin sona erdiği 1 Mart 1983'e kadar çalışır. On yıl kadar çalışmaya ara verdikten sonra 1 Mayıs 1993 ve 1 Mayıs 2000 tarihleri arasında çalışır. 1 Şubat 1980 ile 1 Mayıs 2000 tarihleri arasındaki toplam süre, sigortalılık süresidir. Prim ödeme gün sayısı ise fiilen çalışılan sürede prim ödenilen gün sayısıdır. Ödenek ve aylıklara hak kazanmada bu süreler önemlidir (Tablo 6.2).

Tablo 6.2. Riskler ve ödenek ve aylıklara hak kazanma koşulları

<i>Riskler</i>	<i>Hak kazanma süreleri</i>
Hastalık	Sağlık hizmeti: 90 prim ödeme günü (m. 32/son) 120 prim ödeme günü (hak sahipleri için) (m. 35/2) 300 prim ödeme günü (yurt dışında tedavi için (m. 32/E)
	Geçici işgörmezlik ödeneği: 120 prim ödeme günü (m. 37)
Analık	Sağlık hizmeti: Sigortalı kadın: 90 prim ödeme günü (m. 48/A) Sigortalı erkeğin karısı: 120 prim ödeme günü (m. 48/B)
	Sigortalı kadına geçici işgörmezlik ödeneği: 120 prim ödeme günü (m. 49/1)
Malullük/ölüm	1800 prim ödeme günü (5 yıl) (m. 54/b; 66/c) veya 5-yıl sigortalılık süresi ve her yıl ortalama 180 prim ödeme günü (m. 54/b; 66/c¹⁷⁹)
Yaşlılık	Kadın: 58 / Erkek: 60 yaş¹⁸⁰ 7000 prim ödeme günü (19 yıl, 5 ay, 10 gün) (m. 60/A/a) veya Kadın: 58 / Erkek: 60 yaş 25 yıl sigortalılık süresi ve 4500 prim ödeme günü (12 yıl, 6ay) (m. 60/A/b)

¹⁷⁷ Madde 60/G.

¹⁷⁸ Madde 108.

¹⁷⁹ Ölüm aylığına hak kazanma koşullarına dair SSK'nın 66/c maddesi, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir (Resmi Gazete, 18.10.2005). Bu iptal kararı, kararın Resmi Gazetede yayımlanmasından itibaren bir yıl sonra geçerli olacaktır. Kararın aynı koşulları malullük sigortası için öngören 54/b maddesi üzerinde de etkileri olacaktır.

İşsizlik	İş akitlerinin sona ermesinden önceki son üç yıl içinde en az 600 gün sigortalı çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş ve son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmak¹⁸¹ (İşsizlik Sigortası Kanunu, m. 51) 600 prim ödeme günü – 180 gün işsizlik ödeneği (m. 50) 900 prim ödeme günü – 240 gün işsizlik ödeneği 1080 prim ödeme günü – 300 gün işsizlik ödeneği
İsteğe bağlı sigorta	1080 gün (24.4.2003'den itibaren) (1080/360=3yıl) (m. 85) Prim oranı: %25 122.175 YTL prim alt sınırı (16.29 YTL *30*25%)¹⁸² 794.175 YTL prim üst sınırı (105.89*30*25%)

Tablodan görüleceği üzere prim ödeme gün sayısı ile hak kazanma arasında açık bir bağlantı mevcuttur. Örneğin, yaşlılık aylığına hak kazanabilmek için 7000 gün prim ödenmelidir. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısında esnek çalışanın yaşlılık aylığına hak kazanması gün sayısının 9000'e çıkarılmasıyla daha da zorlaşmaktadır. Bu nedenle, isteğe bağlı sigortalılık gibi yollarla bunun sağlanması gerekmektedir.

Tabloda belirtildiği üzere yaşlılık aylığına hak kazanmanın iki yolu vardır; her ikisinde de yaş, kadın için 58, erkek için 60'dır. İlk opsiyon, 7000 prim ödeme günü, ikinci opsiyon ise 25 yıl sigortalılık süresi ve 4500 prim ödeme gün sayısı öngörmektedir. Her iki opsiyon ile de yaşlılık aylığına hak kazanılacak ve fakat aylık miktarı farklı olacaktır. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısında 2036'ya kadar aynı yaşlar öngörülmekte, prim ödeme gün sayısı 9000'e çıkarılmaktadır. Bu artırım, emeklilik yaşlarının çok düşük olması sonucudur. Düşük emeklilik yaşı, ciddi mali sorunlara ve aktif pasif sigortalı oranında büyük dengesizliklere yol açar.

6.4.6 Primler

¹⁸⁰ **İlgili Topluluk direktiflerinin geçici olarak kapsam dışında bıraktıkları bir husus kadın erkek emeklilik yaşının eşitlenmesidir. Üye Devletler, zorunlu sistemde geçici olarak farklı yaşlar öngörebilirler; Topluluk Antlaşmasının 141. maddesi uyarınca verilmiş içtihat çerçevesinde işletme sosyal güvenlik planlarında emeklilik yaşının kadın ve erkek için aynı olması gerekmektedir. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı, emeklilik yaşının 2075 yılı itibarıyla eşitlenmesini öngörmektedir (m. 38). Yeni emeklilik yaşları, 2036'dan itibaren geçerli olacaktır (m. 38):**

Yıl	Erkek	Kadın
2036	61	59
2037-2039	62	60
2040-2041	63	61
2042-2043	64	62
2044-2045	65	63
2046-2047	65	64
2048-2054	65	65
2055-2064	66	66
2065-2074	67	67
2075	68	68

Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi, kadın ve erkek için sırasıyla 19 ve 16 yıllık bir emeklilik süresi öngörmektedir.

¹⁸¹ Halen işsizlik ödeneğine hak kazanma koşullarını kolaylaştıran ve ödeneğin süresini artıran taslak kanun mevcuttur.

¹⁸² YTL= Yeni Türk lirası, takriben 0.6 euro. 122 YTL, 73 euro civarı.

İşveren, prim tutarını hesaplar ve işçiye ait kısmını işçinin ücretinden keser. Ücret, asıl ücret ve ücret eklerinden oluşur. Asıl ücretin para ile ödenmesi gerekir ve miktarı asgari ücretten az olamaz. Ücret ekleri, para ile veya malen ödenebilir. Prime esas kazanç hesaplanırken kimi ödemeler dikkate alınmaz.

Prime esas kazancın alt ve üst sınırı, tartışmalara neden olmuştur. 5198 sayılı Kanunun 9. maddesiyle değiştirilen SSK'nın 78. maddesi uyarınca, 1 Temmuz 2004'den itibaren geçerli olan yeni formül şudur: Prime esas kazancın günlük alt sınırı, 16 yaşından büyük işçiler için belirlenen günlük asgari ücrettir (16.29YTL). Üst sınır ise, günlük asgari ücretin 6.5 katıdır (105.89 YTL/gün). Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısında aynı formül korunmuştur.¹⁸³

1 Ocak 2005'den geçerli olmak üzere 16 yaşın üstündeki işçiler için belirlenen asgari ücret, 488.70YTLdir (293 euro civarı). Net asgari ücret, 350.15 (210 euro) dur. Asgari ücretin işverene maliyeti 593.73 YTLdir (355 euro).¹⁸⁴

Sosyal sigorta planları işçi ve işveren tarafından ödenen primlerle fonlanmaktadır. İşsizlik sigortasında Devlet payı da mevcuttur. Esnek çalışan işçileri istihdam eden işverenler açısından primlerde bir indirim yoktur, bu nedenle, işgücü maliyeti hemen hemen aynıdır (Tablo 6.4). Esnek çalışma modelleri ele alınırken, o esnek çalışma biçiminin işgücü maliyetlerine özel etkisi belirtilecektir.

6.5 Esnek Çalışan İşçilere İlişkin Sosyal Güvenlik Kuralları

İş Kanunu ve SSK son zamanlara kadar, tam zamanlı çalışanı esas alan düzenlemeler getirmekteydi. Kısmi zamanlı çalışanlar ve geçici çalışanlar hakkında hükümler yoktu. Esnek çalışmanın yasalarda düzenlenmesi, bu tür çalışma modellerinin uygulamada görülmesinden daha sonraları gerçekleşmiştir. Atipik istihdam biçimlerinin uygulamada çoğalması ve çalışma türlerindeki değişimin istihdam politikaları ve kadın istihdamı üzerinde olası etkileri hukuki düzenlemeleri gerektirmiştir. Taslak yasalara baktığımızda esnekliğe dair düzenlemelerde sigorta sahtekarlıklarının önlenmesi unsuru ağırlıklı olmakla beraber esnek çalışanların konumlarını iyileştirici düzenlemelerin de olduğunu görmekteyiz..

2003 tarihli İş Kanunu, emsalen (orantısız) uygulama ilkesinin (*pro rata temporis*) temel alındığı mahkeme kararları doğrultusunda düzenlemeler getirmektedir. İş Kanunundaki hükümleri sosyal güvenlik açısından tamamlama amaçlı hükümler SSK ile getirilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu¹⁸⁵ uyarınca orta vadeli bütçelemeye geçilmiş ve 2006-2008 dönemini kapsayan ilk Orta Vadeli Program hazırlanmıştır.¹⁸⁶ Program, bu üç yıllık dönemde 1.6 milyon yeni istihdam öngörmektedir. Esnek çalışma ülkedeki işsizliği azaltabilecek bir önlem olarak değerlendirildiğinde yalnız İş Kanunu ile değil sosyal güvenlik boyutu ile de teşvik edilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde esnek çalışanlar kayıt dışı kalmayı tercih edebileceklerdir.

¹⁸³ Madde 112.

¹⁸⁴ Günlük asgari ücret, işgünü (ayda 21 gün) değil takvim gününü esas almaktadır. Eşik, bu nedenle, gerçek asgari ücretten daha düşüktür.

¹⁸⁵ Resmi Gazete 24.12.2003.

¹⁸⁶ Resmi Gazete 31.5.2005, 2. mükerrer.

6.5.1 Denkleştirme süreleri

Eski İş Kanununun çalışma sürelerine dair hükümleri katı idi. Bu da işverenlerin talep dalgalanmalarına uyumlarını zorlaştırmaktaydı. Yeni İş Kanunu esnek çalışma sürelerini getirmiştir.

Haftalık azami çalışma süresi 45 saattir. Tarafların anlaşması ile haftalık normal çalışma süresi, işyerlerinde haftanın çalışılan günlerine, günde onbir saati aşmamak koşulu ile farklı şekilde dağıtılabilir m. 63). 45 saat 6 işgününe eşit bölündüğünde günde 7.5 saatlik çalışma süresi olur. Bu, günlük normal çalışma süresidir fakat taraflar farklı düzenlemelerde bulunabilir, örneğin beş işgününde günde 9 saatlik çalışma süresi. İki aylık süre içinde işçinin haftalık ortalama çalışma süresi, normal haftalık çalışma süresini aşamaz. Denkleştirme süresi, toplu iş sözleşmeleri ile dört aya kadar uzatılabilir. Yüksek bir talep olduğunda işçiler günlük azami çalışma süresi olan 11 saati aşmamak üzere haftada 45 saatten fazla çalışabilirler. Denkleştirme süresi olan iki veya dört aylık süre ortalaması haftada 45 saat olduğunda fazla çalışma ve bunun sonucu olan fazla çalışma ücreti yoktur. İşverenler böylece, üretim maliyetini artırmadan taleplere cevap vermiş olurlar. Denkleştirme süreleri, esneklik sağlar.

Sosyal güvenlik boyutuna baktığımızda, SSK'nın her takvim ayını 30 gün, takvim yılını da 360 gün olarak kabul ettiğini görüyoruz.¹⁸⁷ Bunun anlamı, prim ve hizmet belgesinin 30 günü esas alarak hazırlanmasıdır. Bu da denkleştirme sürelerinin uygulanmasında sorun yaratabilir. Prim ve hizmet belgesinin her bir ay için 30 günden fazla doldurulmaması nedeniyle ay içinde çalışılan toplam saatleri 7.5'a (normal günlük çalışma süresi) böldüğümüzde 30 günden fazla sonuç çıksa da prim bu süre üzerinden ödenecektir. Buna paralel bir düzenleme SSK'da henüz yoktur. Belki de denkleştirme süresinde eşitleneceği düşünülerek 30 gün esasında doldurmaya devam edilmesinde bir sorun görünmemektedir. Bu nedenle, denkleştirme süresi uygulayan işverenler, prim ve hizmet belgesini 30 gün üzerinden doldurmaya devam edeceklerdir.

6.5.2 Çağrı üzerine çalışma

Yazılı sözleşme ile işçinin yapmayı üstlendiği işle ilgili olarak kendisine ihtiyaç duyulması halinde işgörme ediminin yerine getirileceğinin kararlaştırıldığı iş ilişkisi, çağrı üzerine çalışmaya dayalı kısmi süreli bir iş sözleşmesidir (İK m. 14). Çağrı üzerine çalışmaya dair kurallar incelendiğinde bu çalışma türünün üç nedenle işverenler için pahalı olduğu görülür:

1. İşçinin ne kadar süreyle çalışacağını taraflar belirlemediği takdirde, haftalık çalışma süresi yirmi saat kararlaştırılmış sayılır. Çağrı üzerine çalıştırılmak için belirlenen sürede işçi çalıştırılsın veya çalıştırılmasın ücrete hak kazanır (m. 14/2). Buradaki "yirmi saat" in emredici (alt sınır) olup olmadığı tartışmalıdır. Bu konuda bir Yargıtay içtihadı olmamakla beraber, yüksek mahkemenin bunu emredici olarak değerlendirmesi beklenmektedir. Böyle bir içtihat, daha az süre için istihdam olunan çağrı üzerine çalışana yirmi saat üzerinden ödeme yapılmasını gerektirecektir.

¹⁸⁷ Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısında bu kurallar aynen korunmuştur (m. 3p,r).

2. Sosyal Sigortalar Kurumu yetkilileri tarafından verilen bilgiye göre, çağrı üzerine çalışanın sigorta primlerinin en az yirmi saat üzerinden ödenmesi talep edilmektedir.
3. Günlük asgari ücret (16.25 YTL), aynı zamanda, prime esas günlük kazancın alt limitini oluşturmaktadır. Aylık çalışılan saatler toplanıp 7.5'a (normal günlük çalışma süresi) bölünecektir. Örneğin, ayda 150 saat çalışan çağrı üzerine çalışan o ay 20 gün çalışmış addolunur. Şayet kendisine asgari ücret ödeniyorsa, günlük ücretinin 20 katı, prime esas kazanç tutarını oluşturacaktır. Kalan süre varsa, örneğin dört saatlik bir süre arta kalmışsa, işveren 4 saat ile 7.5 saat arasındaki miktarın priminden tek başına sorumlu olacaktır. Burada işçiye günlük asgari ücretin altında ücret ödenmiştir, fakat prim günlük asgari ücret üzerinden hesaplanacaktır. Bu açıklamalar, kısmi süreli çalışanlar için de geçerlidir.

Çağrı üzerine çalışan ve kısmi süreli çalışan açısından bakıldığında, çalışanın farklı işlerde çalışmaması halinde yaşlılık aylığına hak kazanması çok zor görünmektedir. Çağrı üzerine çalışan için haftada 20 saat üzerinden kabaca bir hesap yaptığımızda,

52 hafta x 20= 1040 saat/yıl

1040/7.5 = 138.7 gün/yıl

4500 prim ödeme gün sayısını tamamlamak için: 4500/138.7 = 32.44 yıl

7000 prim ödeme gün sayısını tamamlamak için: 7000/138.7 = 50.47 yıl

gerekmektedir. Bu örnek, yaşlılık aylığına hak kazanma koşullarının çağrı üzerine çalışanlar aleyhine olduğunu göstermektedir.

Yukarıda belirtilen nedenlerle hem işveren hem de işçi kayıt dışında kalmayı tercih edebilir. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı, bunu önlemek için, isteğe bağlı sigortadan veya borçlanmadan bahsetmektedir.¹⁸⁸

Toptan ödeme, uzun dönemli sigorta kollarından yararlanamayacak olan çağrı üzerine çalışan ve kısmi süreli çalışan açısından yetersiz bir ödemedir.¹⁸⁹ Sigortalı olarak çalıştığı işten ayrılan ve malullük ve yaşlılık aylığı bağlanmasına hak kazanamayan, kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını (8.9.1999'dan önce 50 ve 55 yaşını) doldurmuş sigortalı ile 50 yaşını doldurmuş bulunan ve erken yaşlanmış olduğu tespit edilen¹⁹⁰ sigortalıya kendisinin ve işverenlerinin ödediği malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinin toplamı, yazılı isteği üzerine toptan ödeme şeklinde verilir.

Evlenme dolayısıyla işlerinden ayrılan kadın sigortalılara kendileri ve işverenleri tarafından ödenen malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinin yarısı, yazılı talepleri üzerine, toptan ödeme şeklinde verilir. İşten ayrıldıkları tarihten itibaren bir sene içinde evlenmiş veya evlendikleri tarihten itibaren bir sene içinde işinden ayrılmış olan kadın sigortalılar, evlenme dolayısıyla işten ayrılmış sayılırlar.

Ölüm toptan ödemesi de vardır.¹⁹¹ Ölen sigortalının hak sahibi kimselerinden hiç biri ölüm sigortasından aylık bağlanmasına hak kazanamadıkları takdirde, ölen sigortalının kendisinin ve işverenlerinin ödedikleri malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinin

¹⁸⁸ Madde 56/b, 73/a, 110/7, 112.

¹⁸⁹ Madde 64, ek madde 1

¹⁹⁰ Sosyal Sigortalar Sağlık Tüzüğü madde 32.

¹⁹¹ Madde 71.

toplaminin dul eşine %50'si, toptan ödeme alacak durumda çocuğu bulunmayan dul eşine %75'i, 18 yaşını veya orta öğrenim yapması halinde 20 yaşını, yüksek öğrenim yapması halinde 25 yaşını doldurmamış yahut yaşları ne olursa olsun çalışmayacak durumda malül bulunan çocuklarla evli olmayan kız çocukların her birine %25'i, sigortalının ölümü ile anasız ve babasız kalan veya ana ve babaları arasında evlilik bağlantısı bulunmayanların her birine %50'si toptan ödeme şeklinde verilir.

Toptan ödeme, ödenmiş prim tutarları üzerinden yapılır; bu nedenle, yeterli değildir. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı, bunu önlemek için, uzun dönemli sigorta primlerinin Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından açıklanan en son temel yıllık kentsel yerler tüketici fiyatları endeksindeki değişim oranı kadar artırılmasını öngörmektedir.¹⁹²

6.5.3 Kısmi süreli çalışma

İşçinin normal haftalık çalışma süresinin tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçiye göre önemli ölçüde daha az belirlenmesi durumunda sözleşme kısmi süreli iş sözleşmesidir.¹⁹³ “Önemli ölçüde daha az,” madde gerekçesinde ve İş Kanununa İlişkin Çalışma Süreleri Yönetmeliğinde¹⁹⁴ işyerinde tam süreli iş sözleşmesi ile yapılan emsal çalışmanın üçte ikisi oranına kadar yapılan çalışma olarak tanımlanmaktadır. Örneğin, işletmede haftalık kanuni iş süresi olan 45 saat uygulanıyorsa, 30 saati aşan süreyle çalışmalar tam süreli, altında kalan çalışmalar kısmi süreli olacak; prim ve hizmet belgesi buna göre doldurulacaktır.

Kısmi çalışılan her gün, bir günlük çalışma addolunuyordu fakat bu formül Yargıtay tarafından değiştirilmiş, bir ay içinde çalışılan saatler toplanarak 7.5'a bölünmüş ve çalışılan gün sayısı belirlenmiştir.¹⁹⁵

Sosyal Sigortalar Kanununda yapılan değişiklikler ve yeni Sosyal Sigortalar Kurumu Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği¹⁹⁶ çerçevesinde Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü Sigorta Primleri Daire Başkanlığı 13 Mayıs 2004 tarihli Genelge (16-318 Ek) çıkarmıştır. Genelge, Yargıtayın hesaplama formülünün uygulanarak prim ve hizmet belgelerinin doldurulmasını açıklamaktadır. Esnek çalışanın, birden fazla işveren için çalışmadığı ve isteğe bağlı sigortadan (m. 85) yararlanmadığı durumlarda uzun dönemli sigorta kollarından yararlanması güçtür.

Ay içinde bazı işgünlerinde çalıştırılmadığı ve ücret ödenmediği beyan edilen sigortalıların otuz günden az çalıştıklarını açıklayan bilgi ve belgelerin işverence prim ve hizmet belgelerine eklenmesi gerekir.¹⁹⁷ Sigortalıların otuz günden az çalıştığını gösteren bilgi ve belgelerin Kuruma verilmemesi veya verilen bilgi ve belgelerin Kurumca geçerli sayılmaması halinde, otuz günden az bildirilen süreler ait primler Kurumca resen tahakkuk ettirilerek tahsil olunur.

¹⁹² Madde 42.

¹⁹³ İş Kanunu, madde 13.

¹⁹⁴ Resmi Gazete 6.4.2004, madde 6.

¹⁹⁵ Memduh Yelekcı, *Sosyal Sigortalar Kanunu Serhi*, Ankara 1999, s.722.

¹⁹⁶ Resmi Gazete 16.12.2004. Yönetmelik, 1 Mayıs 2004'de yürürlüğe girmiştir.

¹⁹⁷ Madde 79.

Yönetmelik uyarınca, aylık prim ve hizmet belgesi Ünitece yapılacak bir ay süreli tebligat ile ilgili işverenden istenir; tebligata karşın verilmediği takdirde Kurum ünitesince resen düzenlenir (m. 38/d/2). Bu durumda, Kurumca idari para cezası tahakkuk ettirilir (SSK m. 140/c).

Sosyal Sigortalar Kurumu Sosyal Sigorta İşlemleri Yönetmeliği, kısmi süreli çalışmalara ilişkin yazılı iş sözleşmesini, aylık prim ve hizmet belgesi ile birlikte ay içinde 30 günden az çalışan veya eksik ücret ödenen sigortalılara dair bilgi ve belgeler arasında saymaktadır (m. 20/j/4). İşyerlerinde kısmi süreli olarak çalışan sigortalılar için düzenlenmiş olan yazılı sözleşmenin noterden tasdikli olması zorunlu değildir (Genelge). Toplu iş sözleşmesi yapılan işyerleri ile kamu işyerlerinde çalışan sigortalılara ilişkin eksik bildirimlerin nedenlerinin işverenler tarafından bir yazı ile Kuruma bildirilmesi halinde bu durumdaki sigortalılar için belge aranmaz (Yön. m. 20/j, Genelge).

Kısmi süreli çalışmaya ilişkin yazılı sözleşme verilmediği veya geçerli sayılmadığı hallerde tam süreli çalışmışçasına işlem yapılacaktır. Geçerli yazılı sözleşme verilmişse, her 7,5 satlık çalışma süresi bir gün kabul edilecektir. Genelgede verilen örneğe göre, özel bir dersanede her gün 2 saat ders veren ve karşılığında kendisine saat başına 10YTL ödenen öğretmenin ay içindeki prim ödeme gün sayısı: $2 \text{ saat} \times 30 \text{ gün} = 60 \text{ saat}$; $60 \text{ saat} / 7.5 \text{ saat} = 8 \text{ gün}$ olacaktır. Öğretmenin 8 günlük prime esas kazancı ise, $10\text{YTL} \times 60 \text{ saat} = 600\text{YTL}$ olacaktır. Bu hesaplamalar yapılırken günlük kazanç sınırları esas alınacaktır.

1 Temmuz 2004'den itibaren geçerli olmak üzere, alınacak prime esas tutulan günlük kazancın alt sınırı 16 yaşından büyükler için belirlenen günlük asgari ücrettir; üst sınırı ise günlük asgari ücretin 6.5 katıdır:

Alt sınır: 16,29YTL/gün, 488,70YTL/ay
Üst sınır: 105,89YTL/gün, 3.176,70YTL/ay

Günlük kazançları alt sınırın altında olan sigortalılar ile ücretsiz çalışan sigortalıların günlük kazançları alt sınır üzerinden, günlük kazançları üst sınırdan fazla olan sigortalıların günlük kazançları da üst sınır üzerinden hesaplanır.¹⁹⁸ Sigortalının kazancı alt sınırın altında ise, bu kazanç ile alt sınır arasındaki farka ait sigorta primlerinin tümünü işveren öder¹⁹⁹ ki bu durum bu çalışmayı işveren açısından pahalı yapmaktadır.

Kısmi süreli çalışan, birkaç işveren için çalışıyor olabilir. Aynı zamanda birden fazla işverenin işinde çalışan sigortalıların ücretlerinden kesilen primler, üst sınır üzerinden hesaplanacak miktarı aşarsa, fark, sigortalının başvurusu üzerine hissesi oranında kendisine geri verilir.²⁰⁰

Kısmi süreli çalışmaların sosyal güvenlik boyutuna dair bu hükümler, kısmi kayıtdışılığın, bir diğer deyişle, tam süreli çalışanın kısmi süreli çalışan olarak gösterilmesinin önlenmesine yöneliktir. Birden fazla işveren için çalışmanın olacağı dikkate alınmıştır. Kısmi süreli çalışmaları sosyal güvenlik açısından teşvik etme amacı bulunmamaktadır. Otuz işgününden az süren çalışmalar da SSK'nın 79. maddesi çerçevesinde ele alınabilir.

¹⁹⁸ Madde 78/2.

¹⁹⁹ Madde 78/3.

²⁰⁰ Madde 78/4.

6.5.2'de açıklandığı üzere çağrı üzerine çalışanın veya kısmi süreli çalışanın uzun dönem sigorta kollarına hak kazanması zordur. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı, esnek çalışanlar için iki opsiyon öngörmektedir: İsteğe bağlı sigortalılık²⁰¹ ve borçlanma.²⁰²

Mevcut sistemde, bir kimsenin aynı zamanda hem zorunlu sigortalı hem de isteğe bağlı sigortalı olması mümkün değildir (6.4.4). Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı, zorunlu sigortalı esnek çalışana o ay içinde çalışmadığı gün sayısına kadar isteğe bağlı sigortalılık imkanı getirmektedir.

Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı, bu Kanuna göre sigortalı olarak tescil edilmiş bulunanların kısmi çalışma durumunda çalışmadıkları süreleri, kendilerinin veya hak sahiplerinin yazılı talepte bulunmaları ve prime esas günlük kazanç alt ve üst sınırları arasında olmak üzere kendilerince belirlenecek günlük kazanç üzerinden hesaplanacak malullük, yaşlılık, ölüm sigortaları primlerini borcun tebliği tarihinden itibaren altı ay içinde ödemeleri şartı ile borçlandırılır. Altı ay içinde primi ödenmeyen borçlanma süreleri hizmetten sayılmaz.

6.5.4 Geçici iş ilişkisi

İşverenin sigortalıyı İş Kanununun geçici iş ilişkisine dair 7. maddesine göre başka bir işverene iş görme edimini yerine getirmek üzere geçici olarak devretmesi halinde, sigortalıyı devir alan, geçici iş ilişkisi süresine ilişkin belgelerin aynı süre içinde işverene ait işyerinden Kuruma verilmesinden işveren ile birlikte müteselsilen sorumludur (m. 79/1). Sigortalıyı devir alan, sigortalının hangi işverene ait olduğunu belirterek bu şahıs adına aylık prim ve hizmet belgesi düzenleyip ilgili üniteye verecektir (Yön. m. 20/f). Ücret ve sigorta primlerinin ödenmesini üstlenmek kaydıyla sigortalıyı devir alanlar, aylık prim ve hizmet belgelerinde yer alan bilgiler ile dayandığı defter ve belgeler arasında uygunluk sağlamak zorundadırlar (Yön. m. 20/i). 13.5.2004 tarihli Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı Sigorta İşleri Genel Müdürlüğü Sigorta Primleri Daire Başkanlığı Genelgesi, sigortalıyı devir alan işverenin, sigortalısını devir eden asıl işverene ait işyeri sicil numarası üzerinden düzenleyerek Kuruma verebileceğini belirtmektedir. Aylık prim ve hizmet belgesinin verilmemesi veya yasal süresi dışında verilmesi halinde, idari para cezası hem asıl işverene, hem de sigortalıyı devir alana ayrı ayrı tebliğ edilerek tahsil olunacaktır. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı da aynı kuralları içermektedir.²⁰³

6.6 Analiz

Yukarıda açıklanan kurallar, esnek çalışmaların işverenler açısından yüksek maliyetli olduğunu göstermektedir. Bu kurallar, esnek çalışmayı teşvik etmemekte, bu nedenle de istihdam artışının sağlanması, sosyal güvenliğin de istihdam artışı sağlanmasına uyarlanması, (kadınların) kısmi çalışmaları teşviki öngören Topluluk amaçlarına uygun düşmemektedir. SSK yetkilileri ile yaptığımız görüşmelerden birden fazla işveren için kısmi süreli çalışanlara ağırlık verildiği, düzenlemelerin bu nedenle hizmetlerin toplanması, primlerin birleştirilmesine yönelik olduğu izlenimini aldık. Sosyal güvenlik ve kısmi çalışma, küçük işlerde çalışanları da dikkate

²⁰¹ Madde 69 ve 73a.

²⁰² Madde 56/1b.

²⁰³ Madde 12, 117/3 ve 117/6.

almalı ve bu tür çalışmaları (özellikle de kadınların böylece işgücüne katılmalarını) teşvik etmelidir.

Sistemin bir diğer özelliği de esnek çalışanın uzun dönem sigorta kollarına hak kazanabilmesi için öngörülen sürelerdir. Aylık çalışma süreleri toplanarak 7.5'a bölünmekte ve çalışılan gün sayısı bulunmaktadır. Küçük işlerde düşük sayıda saatlerde çalışanların bu eşiklere ulaşabilmeleri güçtür. Aynı husus, mevsimlik çalışanlar için de geçerlidir.

Mevcut sistem belirli prim ödeme gün sayısını esas almaktadır. Bu eşiklere ulaşılmaması halinde aylıklara hak kazanılamayacaktır. Bu da esnek çalışanlar için işgücüne katılma açısından motivasyon oluşturmaz. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı, yaşlılık aylığına hak kazanmak için mevcut süreyi artırmakta fakat isteğe bağlı sigortalılık ve borçlanma opsiyonları getirilmektedir.

Mevcut sistemdeki emeklilik yaşları çok düşüktür. Bazı işlerde, örneğin tehlikeli işlerde, daha düşük emeklilik yaşları olabilir fakat istisnai durumlar dışındakilere daha yüksek emeklilik yaşı uygulanmalıdır. Burada, emeklilik yaşı konusunda bir öneride bulunmayacağız zira bu siyasi koşullar ve ortalama yaşam süresi gibi faktörlere de bağlıdır. Fakat, böylesine düşük emeklilik yaşlarının oldukça uzun bir süre daha geçerli olması, kadın ve erkek emeklilik yaşının eşitlenmesinin bu denli ileriye bırakılması, kısaca geçiş dönemi sürecinin uzunluğu gözden geçirilmelidir (6.2).

Sigortalıların %40'ı primlerini asgari ücret (488.70YTL brüt, 350.15YTL net) üzerinden ödemektedirler. Yaşlılık aylığının alt sınırı 449.76 YTLdir (asgari ücretten %28.4 daha fazla) ve bu neden asgari ücretten çalışanları çalışmaya değil, koşullar gerçekleşip gerçekleşmez emekli olmaya teşvik etmektedir. Sistemde kalmak için bir neden bulunmamaktadır.

Prim ödeme gün sayısı ile aylık düzeyi arasında bir ilişki kurulmasında herhangi bir sorun yoktur; fakat bu ilişki orantılı olmalıdır.

Alman sistemi prim ödeme gün sayısına dayanmayan alternatif bir sistemdir. Primlerin ödendiği beher yıl için prim tutarını yansıtan bir puan (kredi) verilir. Örneğin, 2000YTL prim ödenmişse 1 puan kazanılır. Bu referans alınır ve 1000YTL ödeyen ½ puan alır. Hamilelik veya küçük çocuk bakımı için de puan öngörülebilir.

Emeklilik yaşına geldiğinde kişinin 40 puanı olduğunu varsayalım. Bu, tam aylığa hak kazandırır (40 x belirli bir miktar). 30 puanı olan bu belirli miktarın 30 katına hak kazanır. Bu sistemde enflasyon sorun olmaz zira referans miktar her yıl için ayrı ayrı belirlenir.

Tartışmalarımız sırasında kısmi çalışanlar için eşiklerin düşürülmesi gibi alternatif çözümlerde getirilmiştir. Bu sorunların hepsini çözmez zira her eşik için o eşik altında kalanlar olacaktır. Böylesi alternatifler önerilmemektedir.

Toptan ödemeler, enflasyonu dikkate almama nedeniyle eleştirilmiştir. Fakat, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı, bu sorunu ortadan kaldırmaktadır.

6.6 Sonuçlar ve öneriler

Türk sosyal güvenlik sistemi, ulusal ekonomiyi tehdit eden boyutta mali açıklara uğramıştır. Açıkların başlıca nedenleri arasında,

- Biriken fonların iyi kullanılamaması;
- Siyasi amaçlarla sistemin "cömertleştirilmesi";

- Prim ve tahsislerde sahtekarlıklar;
- Kayıtdışılık.

1999 yılından itibaren, özellikle de 58. Hükümetin Acil Eylem Planı çerçevesinde aşağıdaki amaçları gerçekleştirmek üzere, Sosyal Sigortalar Kanununda yapılan önemli değişiklikler yapılmış ve yeni kanunlar kabul edilmiştir:

- Kurumsal yapının güçlendirilmesi;
- Kayıt dışı çalışmanın kayıt altına alınması;
- Sahtekarlıklara yol açan yasal boşluklarının giderilmesi;
- Yeni istihdam biçimlerinin düzenlenmesi;
- Topluluk müktesebatına uyum sağlanması.

Sosyal güvenlik / esneklik ilişkisi temelinde ise aşağıdaki sonuçlara varılmıştır:

1. Türk sisteminde “işçi” kavramı, tam zamanlı ve esnek çalışanları içeren biçimde geniş anlamda kullanılmaktadır. Ev hizmetlerinde geçici çalışanlar gibi istisnalar dışında tipik ve atipik çalışma modelleriyle çalışanlar sistem kapsamındadırlar.
2. Yeni çalışma modelleri düzenlenirken kayıt dışılığın azaltılması üzerinde durulmuş; sahtekarlıklar önlenmeye çalışılmıştır.
3. Sosyal güvenlik sistemi yeni çalışma biçimlerini tam olarak içermelidir. Böylece, kamu kurumları açısından prim ve vergi kayıpları önlenir, çalışanlar da sosyal güvenlik haklarını haiz olurlar.
4. Sosyal Sigortalar Kanunu, İş Kanununun esnek çalışmaya dair hükümlerine paralel düzenlemeler getirmiştir. Fakat bu düzenlemelerin detaylandırılması gerekmektedir.
5. Çağrı üzerine çalışma ve kısmi çalışma modelleri, işveren açısından yüksek maliyetlidir. Bu nedenle, işverenlerin bu modellerle istihdam sağlamaları teşvik olunmamıştır. Bu, yeni İş Kanununun ilgili hükümlerinin yaşama geçirilememesidir. Bu durum, (kadın) istihdamın artırılması ve sosyal güvenliğin de istihdam artışına hizmet edecek biçimde uyarlanması yönündeki AB istihdam hedeflerine aykırıdır.
6. İşçilerin aylıklara hak kazanabilmesi için belirli prim ödeme gün sayısını doldurmaları gerekmektedir. Bu eşiklere ulaşamayacaklarını düşünen esnek çalışanlar, kayıt dışılığı tercih edebileceklerdir. Kısmi çalışmaya dair kurallar dolaylı ayrımcılık oluşturabilir zira bu çalışma modeliyle çalışanların çoğu kadındır. Kısmi çalışmanın işveren için yüksek maliyetli ve çalışan açısından aylığa hak kazandırmayacak nitelikte olması dolaylı ayrımcılık riskini doğurur. Ayrımcılığı haklı kılan objektif nedenler olabilir fakat bu nedenlerin mevzuattan ve bütçeden kaynaklanmaması gerekir. Esnek çalışmayı teşvik edici nitelikte olmayan kuralların yeniden gözden geçirilmeleri gerekir.
7. Sistemin işler kılınabilmesi için basit olması ve bilinmesi gerekir. Daha fazla prim ödeyenler, daha fazla aylık alacaklarını bilmelidirler. Böylece sistem kayıtdışılığı azaltılabilir.
8. Kayıtdışı çalışanların yarısından fazlası ücretsiz çalışan aile (özellikle tarım) işçileridir. Ücretsiz çalışan aile işçilerinin büyük çoğunluğu kadındır. Bu hususa özel bir önem atfedilmesi gerekmektedir zira bir sistemden olumsuz etkilenenlerin çoğunluğunu kadınların oluşturması halinde dolaylı ayrımcılık gündeme gelebilir. AB istihdam rehberleri, kadınların işgücü piyasasındaki konumlarına özel önem gösterilmesini amirdir. Bu nedenle, aile işçiliğinin kayıt altına alınması ve iyi bir biçimde denetlenmesi önemlidir. 86/613 sayılı Topluluk Direktifinin (6.2.1) doğum yardımı sağlanmasına dair hükümleri de konuyla bağlantılıdır.

9. Her ülke için geçerli olan tek bir çözüm yoktur. Ulusal koşullar dikkate alınarak düzenlemeler yapılmalıdır. Türkiye koşullarında sendikaların işbirliği olmaksızın esnekliğin yaşama geçirilmesi gerçekçi değildir. Ekonomik hedeflere ulaşılması, sadece Hükümetin sorumluluğunda değildir. Tüm toplum kesimlerinin katılımı gerekmektedir ki bu da çatışmacı değil uzlaşmacı yaklaşımı gerektirir. Başlangıç noktası, çatışmayı değil katılımı ve karşılıklı güveni temel alan iş ilişkileridir.

EK

Tablo 6.3 Zorunlu Sosyal Güvenlik Planları

Düzenleyici mevzuat	Kanun no.	Kabul tarihi	Kapsam
Emeklilik Sandığı Kanunu	5434	8.6.1949	memurlar
Sosyal Sigortalar Kanunu	506	17.7.1964	işçiler
Bağ-Kur	1479	2.9.1971	bağımsız çalışanlar
Tarım Bağ-Kur	2926	17.10.1983	tarımda bağımsız çalışanlar
Tarım SSK	2925	17.10.1983	özel sektörde tarımda süreksiz çalışanlar
İşsizlik Sigortası Kanunu	4447	25.8.1999	işini belirli koşullarda kaybedenler

Tablo 6.4. Prim oranları

Riskler	Prim oranı	İşçi payı	İşveren payı
Hastalık	%11	%5	%6
İş kazaları ve meslek hastalıkları	%1.5 - 7	--	%1.5 – 7
Analık	%1	--	%1
Yaşlılık, malullük ve ölüm	%20 (%22 madenciler [m. 70] ve ağır, tehlikeli ve zehirli işlerde çalışanlar [ek m. 7])	%9 (%9)	%11 (%13)
İşsizlik	%4	%1	%2 Devlet: %1
Toplam	%36.5 – 42	%15	%21.5 – 27

içindekiler

Bölüm 7

Bir Denge Arayışı: İş Güvencesi Mevzuatında, Geçici İş ve Kısmi Süreli İşte Esneklik ve Güvence Stratejileri

Martijn van Velzen ve Ton Wilthagen

1. GİRİŞ

İşgücü piyasaları ve istihdam politikaları konusunda Avrupa'da sürdürülen tartışmalar, işgücü piyasalarının esnekliğini ve uyum sağlayabilirliğini güvence altına alma çabaları ile birlikte, bunu işgücü piyasalarında kalmaları ve ilerlemeleri için insanlara güvence sağlamayla uzlaştırma olarak nitelenmektedir (HighLevelGroup 2004). Çalışmanın yaşamının örgütlenmesi ile işgücü piyasaları ve istihdamın ile daha da esnekleştirilmesi konusundaki eşzamanlı beklenti ve işgücü piyasalarındaki hassas çalışan ve yabancı grupları başta olmak üzere çalışanların güvenliğini sağlama konusunda en az bunun kadar güçlü talep; işgücü piyasasındaki aktörler hakkında birbiriyle çatışan gereksinimler ortaya çıkarabileceğinden bir 'çifte çıkmaz' gibi görünebilir. Bu 'çifte çıkmaz', 'esneklik-güvenlik ilişkisi' olarak da anılabilir (Wilthagen 2002). Esneklik ve güvenliğin arasında bilinçli bir biçimde denge kurmaya çalışan politika stratejileri 'esnek-güvenlik (*flexicurity*)' stratejileri olarak adlandırılmaktadır (Wilthagen ve Tros 2004). Bir başka deyişle; esnek-güvenlik stratejileri, esneklik ve güvenlik dereceleri ve biçimleri arasında pazarlık sonucu bir denge kurma durumudur. Esnek-güvenlik kavramının temel mesajı, modern işgücü piyasalarında esneklik (aynı zamanda) güvenlik terimleri üzerinden açıklanırken, güvenliğin de (aynı zamanda) esneklik terimleri üzerinden açıklanmasıdır. Başka bir biçimde açıklayacak olursak, esneklik ve güvenlik birbirine zıt değildir, aksine aynı madalyonun iki yüzü ve karşılıklı önkoşullar olarak görülmelidir.

Bu makalenin amacı, esneklik ve güvenliğin farklı biçim, birleşim ve dengelerinin nasıl farklı ulusal istihdam sistemlerinde var olduklarını göstermektir. Bu biçimlerin analizini yaparak, gerek esnekliği gerekse güvenliği zenginleştirmek üzere başlangıç noktaları, önkoşullar, örnekler ve iyi ya da en azından "kanıtlanmış" uygulamalar açısından bazı ipuçları ve yönlendirmeler bulabiliriz. İstihdam esnekliği ve güvenliğinin üç ayrı biçimini analiz etmekteyiz: işten çıkarma politikası, yarı zamanlı iş ve geçici ajans işi (*temporary agency work*). Her biri için, birbirine zıt iki ulusal örneği kıyaslamaktayız: Bunlar sırasıyla, Birleşik Devletler ve Danimarka, İspanya ve Hollanda ile Birleşik Devletler ve Hollanda'dır.

Politika geliştirme/yasama konusunda üç ayrı alanın seçilmesinin nedeni, bu alanların bir şirketin halihazırda istihdam edilen işçilerinin istihdam hacimlerinin (yarı zamanlı iş) ya da işçi sayısının (işten çıkarma politikası, geçici ajans işi) zamanında ayarlanmasını sağlayan biçimler benzeri önemli sayısal esnekleştirme biçimlerini temsil ediyor olmalarıdır. Çoğu Avrupa kurumu ya da organı (Avrupa Komisyonu, OECD, Avrupa Merkez Bankası) sayısal esnekleştirmeyi işgücü piyasası reformu için kilit bir strateji olarak savunmaktadır.

Türkiye’de işgücü piyasası esnekliğini artırmak için son dönemde uygulanan mevzuat tedbirleri; tam olarak istihdamı koruma, geçici (ajans) iş(i) ve yarı zamanlı işe ait üç alana yoğunlaşmıştır. Esnek istihdam biçimleri (geçici iş, yarı zamanlı iş, ajans işi ve sözleşmeli iş), 2003 tarihli İş Kanunu’nun yürürlüğe girmesinden itibaren kanunla olanaklı kılınmaktadır. Geleneksel olarak, esneklik daha çok işgücü piyasasının kayıtdışı kısımları üzerinden sağlanmaktadır. Kayıtdışı istihdam ve bunun esnek doğası, sadece gri ve kara ekonomilerdeki şirketlere özgü değildir. Kamu iktisadi teşebbüsleri ve kayıtlı sektörle yabancı firmaların çoğu tedarikçiler ve taşeronlar sayesinde esneklikten yararlanmışlardır. Türk hükümeti, işgücü piyasasının katılıklarını ele almak ve işgücü piyasasının esnekleştirilmesini somutlaştırmak üzere ciddi çabalar sarf etmiştir. Bu adımlar özellikle istihdam korumasını azaltan tedbirlere yol açmıştır. İstihdam korumasına tabi kuruluşların asgari büyüklüğü on çalışandan otuz çalışana çıkarılmıştır. Sabit süreli sözleşmeler, yenileme sayısına bir kısıtlama getrimeksizin yetkilendirilmiştir. Önceden, sabit süreli sözleşmeler kişinin sözleşmesinin süresiz olarak değiştirilmesi söz konusu olmaksızın yenilenemiyordu. Yarı zamanlı çalışma da yasal olarak kabul edilmektedir. Dahası ‘istihdam büroları’ olarak adlandırılan kurumlar devreye girmiştir. Daha önce yasaklanan, bu kar amacı güden ajanslar iş arayanlar ile boştaki işleri eşleştirerek işgücü tahsisatını iyileştirecektir. Bu büroların kar amaçlı olması işle eşleştirmede bir kamu kuruluşu olan İŞKUR’dan daha verimli olabilecekleri konusunda beklenti yaratmıştır. Bu bürolara farklı işverenlerle çalışmak üzere gönderilebilecek olan esnek işçi havuzları oluşturma izni verilmemiştir. Mevcut mevzuat özel istihdam bürosu, çalışan ve şirket arasında üçgen bir yapıya sahip ilişkiye izin vermemektedir. Bu nedenle, (sayıları 2005 başında toplam onaltı olan) özel istihdam büroları, çoğu batı Avrupa ve Kuzey Amerika ülkesinde faaliyet gösteren Adecco ve Manpower benzeri ajanslara kıyasla çok daha kısıtlı bir işleve sahiptir. Özel sektör ajanslarının Türk işgücü piyasasında işveren ile çalışan arasında bir aracı işlevi görmelerine izin verme Batı ülkelerindeki uygulamalardan da görüldüğü üzere esnek personel düzenlemelerinin gelişmesinde ilk adım olabilir. Boş işlerle uygun kişileri eşleştirme alanında uzmanlaşan ajanslar zamanla kullanıcı firmaların harici insan kaynakları departmanları haline gelmiş ve bu firmalara işe alma, eleme, seçme, eğitim ve bordro hizmetleri vermeye başlamışlardır. Başlangıçta, İş Kanununun önceki taslaklarından birinde 92. Madde’de firmalar ve geçici iş ajansları arasındaki sözleşmeler temelinde ‘ajanslar tarafından sağlanan işler’ kapsamaktaydı. Kanunun nihai metninde ise bu türden sözleşmeler yalnızca aynı holdinge ait işyerlerinde yapılabilmekte ve altı aylık süreyi aşmamaktadır.

OECD’ye göre, 2003 tarihli İş Kanunu, işçi ve işveren örgütleri tarafından esneklik ve koruma hedeflerinin ‘adil’ bir biçimde dengelenmesi olarak tanımlanmakta ve kayıtlı sektörde yer alan işverenler açısından bir iyileşme olarak karşılanmaktadır (OECD 2004). Ancak Türkiye’deki önde gelen sendikalardan olan TÜRK-İŞ ve DİSK temsilcileri her iki sendikanın da kanundaki esneklikle ilgili kısımlara karşı çıktıklarını belirttiler. Sendikalara göre, Türkiye’deki toplam istihdamın yaklaşık yüzde kırkını ve GSYİH’in yüzde ellisini oluşturduğu tahmin edilen kayıtdışı sektör halihazırda herhangi bir kısıtlama olmaksızın esneklik sağlamaktadır. Sendikaların esneklikle ilgili kısımlarda desteğini almaksızın, hükümet 2003 İş Kanunu üzerinde işveren temsilcileri ile birlikte çalışmaya devam etmiştir.

Yeni İş Kanunu’nun yürürlüğe girmesinden önce, Türkiye istihdamı koruma mevzuatı hakkındaki OECD endeksinde en sıkı işgücü düzenleyici rejime sahip ikinci ülke olarak görünüyordu. OECD endeksinin yeniden hesaplanması sonucunda, 25 OECD üyesi ülke arasında Türkiye’yi en esnek işgücü piyasasına sahip onuncu ülke haline getirmesiyle

yeni kanunun Türkiye açısından istihdamı koruma mevzuatı endeksini düşürdüğü söylenebilir (OECD 2004) .

Belirli ülke gruplarının seçilmesi ve kıyaslanmasının nedeni, önceden de belirtildiği üzere, zıtlık gösteren örnekler sunmaktır. Üst düzey sayısal esnekleştirmelerin ya (göreceli olarak) yüksek ya da düşük düzeylerdeki güvenlikle birarada olabileceğini göstermeyi amaçlamaktayız. Buradan alınması gereken ders, sözün gelişi, tüm yolların Roma'ya çıkıyor olması ve esneklik ile güvenliğin mutlaka birbirine zıt olmak zorunda olmamasıdır. Kanımızca, tıpkı diğer ülkeler için olduğu üzere, Türkiye için de esnek-güvenlik ilişkisi üzerine düşünmenin önemli olduğudur. Aşağıda yer alan matris kıyaslamalı araştırmamızın yapısını göstermektedir.

Esneklik +	Güvenlik +	Güvenlik -
İşe alma ve işten çıkarma politikası	Danimarka	Birleşik Devletler
Geçici ajans işi	Hollanda	Birleşik Devletler
Yarı zamanlı iş	Hollanda	İspanya

2. ESNEKLİK, GÜVENLİK VE AVRUPA İSTİHDAM TARTIŞMASI

İşgücü piyasaları ve istihdam politikaları konusunda Avrupa'da sürdürülen tartışmalar, işgücü piyasalarının esnekliğini ve uyum sağlayabilirliğini güvence altına alma çabaları ile birlikte, bunu işgücü piyasalarında kalmaları ve ilerlemeleri için insanlara güvence sağlamaya uzlaştırma olarak nitelenmektedir (HighLevelGroup 2004). Çalışma yaşamının örgütlenmesi ile işgücü piyasaları ve istihdamın ile daha da esnekleştirilmesi konusundaki eşzamanlı beklenti ve işgücü piyasalarındaki hassas çalışan ve yabancı grupları başta olmak üzere çalışanların güvenliğini sağlama konusunda en az bunun kadar güçlü talep; işgücü piyasasındaki aktörler hakkında birbiriyle çatışan gereksinimler ortaya çıkarabileceğinden bir 'çifte çıkmaz' gibi görünebilir. Bu 'çifte çıkmaz', 'esnek-güvenlik ilişkisi' olarak da anılabilir (Wilthagen 2002). Esneklik ve güvenlik arasında bilinçli bir biçimde denge kurmaya çalışan politika stratejileri 'esnek-güvenlik (*flexicurity*)' stratejileri olarak adlandırılmaktadır (Wilthagen ve Tros 2004). Bir başka deyişle; esnek-güvenlik stratejileri, esneklik ve güvenlik dereceleri ve biçimleri arasında pazarlık sonucu bir denge kurma durumudur. Esnek-güvenlik kavramının temel mesajı, modern işgücü piyasalarında esneklik (aynı zamanda) güvenlik terimleri üzerinden açıklanırken, güvenliğin de (aynı zamanda) esneklik terimleri üzerinden açıklanmasıdır. Başka bir biçimde açıklayacak olursak, esneklik ve güvenlik birbirine zıt değildir, aksine aynı madalyonun iki yüzü ve karşılıklı önkoşullar olarak görülmelidir. Bu bakış açısını izleyecek olursak, esnek işgücü piyasalarının daha az güvenlik değil, farklı türde olsa da, aksine *daha fazlasına* gereksinim duyduğunu ve güvenli işgücü piyasalarının da belli esneklikler olmaksızın elde edilemeyeceğini çıkarabiliriz.

'Esneklik' ve 'güvenlik' arasında (yeni) bir denge bulma arayışı Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde özellikle belirtilmektedir. 2001 Avrupa İstihdam Kılavuzu 13, Uyum Sağlayabilirlik ayağı kapsamında, açık bir biçimde hem esnekleştirme hem de güvenlik hedeflerini ele alarak sosyal tarafları;

işletmeleri verimli ve rekabetçi hale getirip, esneklik ile güvenlik arasında istenen dengeyi elde edip, işlerin niteliğini artırma amacıyla, esnek çalışma düzenlemeleri dahil çalışma yaşamının örgütlenmesini modernleştirmek üzere uygun tüm düzeylerde anlaşmalara varıp bunları uygulamaya

davet etmektedir. İstihdam Kılavuzu'nun²⁰⁴ yeniden gözden geçirilmesi ile ilgili Konsey Kararı'nda ise,

[e]sneklik ve güvenlik arasında doğru dengeyi sağlama firmaların rekabetçiliğini desteklemeye, işte nitelik ve verimliliği artırmaya ve firmalarla işçilerin ekonomik değişime uyum sağlamasını kolaylaştırmaya yardımcı olacaktır.

Mevcut Avrupa İstihdam Kılavuzu, “esneklik ve güvenliği” kapsayan “işte nitelik ve verimliliği iyileştirme” dahil birbiri ile örtüşen üç hedefi içermektedir. Dahası, “değişimi ele alan ve işgücü piyasasında uyum sağlayabilirlik ile hareketliliği artırmaya” çalışan Kılavuz 3:

Üye Ülkeler, gerek esneklik gerekse güvenliğe olan gereksinimlerini dikkate alarak ve bu açıdan sosyal tarafların kilit rolünü vurgulayarak, işçi ve firmaların değişime uyum sağlayabilirliğini kolaylaştıracaktır.

Avrupa Komisyonu'nun gerçek anlamda esneklik ve güvenlik arasında dengeyi bulma konusundaki görüşleri oldukça iyimserdir. Avrupa Komisyonu'nun 2000 yılı için Avrupa'da sanayii ilişkilerine dair incelemesinde, “tüm üye devletler etkin istihdam ve mesleki eğitim politikaları başlatarak işgücü piyasasında esnekliği iyileştirmeye çalışmıştır. İşgücü piyasasının işleyiş biçiminin moderleştirilmesi esneklik ve güvenlik arasında yeni bir dengenin kurulması anlamına gelmektedir. Bu, topluluk düzeyinde, yarı zamanlı iş konusunda sosyal taraflarca kararlaştırılmış çerçeve anlaşmaya da yansımaktadır.” (Avrupa Komisyonu, 2000:83) denmektedir. Bununla birlikte, bazı çalışmalar esneklik pazarlığı ile ilgili yeni dengeler konusunda oldukça kötümserdir. Ozaki (1999: 116) kapsamlı bir kıyaslamalı çalışmasına dayanarak çok kesin bir dile “işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi istihdam ve gelir güvenlikleriyle çalışma ve yaşam koşullarının (göreceli) istikrarını ilgilendiren temel açıdan önemli alanlarda işçi hakları ciddi ölçüde aşındırmaya neden olmuştur. Esneklik pazarlığı sonucu ortaya çıkan akzanımlar ve kayıplar dengesiyle ilgili olarak, ekonomik ve toplumsal politikanın mevcut paradigmasını köklü bir biçimde değiştirmek üzere herhangi bir çaba bulunmamaktadır” demiştir. Streeck (1988), esnekliğin kazanıldığı yerde bazı katı unsurların yaratılması gerektiğini öne sürerken; Blank ve Freeman (1994: 36), “genel anlamda işgücü piyasası esnekliği ve sosyal koruma programları arasında kapsamlı değer değiş tokuşu dengeleri konusunda pek az deneysel kanıt bulunur” sonucuna varmıştır.

Avrupa İstihdam Çalışma Grubu'nun 2003 yılı raporında da belirtildiği üzere, esnekliğe destek sağlanabilmesi için işçilerin güvenliğe gereksinimi bulunmaktadır. Çalışma Grubu'nun bakış açısında göre, güvenlik insanların işgücü piyasalarında kalma ve yukarı doğru hareket edebilme becerisini sağlama ve koruma hakkındadır. Bu yüzden, iş güvenliği ile kısıtlı değildir. Güvenlik; aynı zamanda insana yakışır ücret, yaşam boyu öğrenime erişim, çalışma koşulları, adil olmayan

²⁰⁴ 22 Temmuz 2003 tarihli Konsey Kararı (2003/578/EC).

işten çıkarmalara ve ayrımcılığa karşı koruma, işinden olma halinde destek ve iş değiştirirken kazanılmış sosyal hakların aktarılması hakkı ile ilgilidir. Bunlara benzer bir dizi öneri ise devletleri, bireyin iş güvenliği ve iş-yaşam dengesi gereksinimi dahil diğer toplumsal hedefler ile iş stratejilerini birleştirmeye davet eden ve OECD'nin kısa süre önce yayınlamış olduğu *Employment Outlook 2004*'te bulunabilir.

Bu makale esneklik ve güvenliğin farklı biçim, birleşim ve dengelerinin Ne derecede farklı ulusal istihdam sistemlerinde var olduklarını göstermektedir. Bu biçimlerin analizini yaparak, gerek esnekliği gerekse güvenliği zenginleştirmek üzere başlangıç noktaları, önkoşullar, örnekler ve iyi uygulamalar açısından bazı ipuçları ve yönlendirmeler bulabiliriz. İstihdam esnekliği ve güvenliğinin üç ayrı biçimini analiz etmekteyiz: istihdamın korunması, yarı zamanlı iş ve geçici ajans işi (*temporary agency work*). Her biri için, birbirine zıt iki ulusal örneği kıyaslamaktayız: Bunlar sırasıyla, Birleşik Devletler ve Danimarka, İspanya ve Hollanda ile Birleşik Devletler ve Hollanda'dır.

2. İSTİHDAM ESNEKLİK VE GÜVENLİK BİÇİMLERİ

2.1 Düşük düzeyde istihdam koruması

2.1.1 Birleşik Devletler

ABD işgücü piyasası, özellikle gevşek işten çıkarılma koruması açısından, yüksek esneklik derecesine sahip olarak nitelendirilmektedir. Buna en iyi örnek isteğe-bağlı(/ihtiyari)-istihdam doktrindir. Bu kural, esas itibarıyla, işverene kendi takdir yetkisine göre çalışanları işe alma ve işten çıkarma hakkını ve çalışana ise, aksini belirten bir sözleşme hükmü bulunmaması halinde, istediği zaman işten ayrılma hakkını vermektedir.²⁰⁵ İstihdamın süresi istihdam sözleşmesinde belirtilmediği müddetçe, sözleşmenin isteğe bağlı olduğu düşünülür. Kamu sektöründeki çalışanlar ve sendikalı işçiler isteğe-bağlılık doktrininden daha az ölçüde etkilenir. 1978 tarihli Kamu Hizmeti Reformu Yasası, federal kamu hizmetinde çalışanları haksız işten çıkarılmaya karşı korumaktadır ve çoğu eyalet çalışanı da benzeri kamu hizmeti ve anayasal korumaları kapsamındadır (1982). Sendika tarafından temsil edilen işçiler, işten çıkarılma halinde mağduriyet giderme usüllerinin yanısıra iş güvenliğinin de pazarlığını toplu sözleşme sırasında yapmaktadır (Block 1992). Genellikle, isteğe-bağlı istihdamla ilgili mevzuat eyalet düzeyinde hazırlanır.²⁰⁶ Birleşik Devletler’de çoğu istihdam ilişkisinin isteğe-bağlı olduğu düşünülecek olursa, işçilerin istihdam ilişkileri açısından kendilerini görece güvende hissetmemelerini beklemek mümkündür. 1998 yılındaki yüzde 22’lik değere kıyasla, 1995 yılında her iki ABD işçisinden neredeyse birinin sık sık işten çıkarılma endişesi taşıdığı bildirilmiştir. Aynı dönem içinde, iyi performans gösterecek olurlarsa işlerine devam edebileceklerinden emin olan işçilerin yüzdesi yüzde 73’ten yüzde 50’ye düşmüştür (Levine 1998). İşçilerin iş güvenliğini algılamalarındaki azalmaya ek olarak, artışa geçen iş güvensizliği ile istihdam ilişkilerinin artarak esnek hale geldiği görüşü bazı ABD’li akademisyenler ve politik danışmanlar arasında yaygınlaşmıştır.²⁰⁷ Farber (1995; 1997), 12 yıldan az eğitim almış olanlar başta olmak üzere, erkek işçiler arasında uzun vadeli işlerin (10 yıl ya daha fazla süren işler) sıklığının düştüğünü göstermektedir. Bu, beceri düzeyi düşük olanlar için işgücü piyasası fırsatlarının genel anlamda kötüleşmeye başlamasının bir parçasıdır. Ne var ki, genel iş güvenliği, uzun vadeli istihdam ilişkilerinin ortadan kalkmaya başladığına dair herhangi bir kanıt bulunmaksızın, aynı kalmıştır (Neumark 2000). Freeman ve Rogers (1999) aynı işte istihdam süresinin ortalama onbeş yıl olduğunu bulmuştur ve buna ABD’li işçilerin çoğu ileri ülkeye kıyasla daha hareketli olduklarını da eklemektedir. Bu genel işgücünün bir özelliği olmaktan çok, işgücü piyasasına yeni girenlerin doğru işi ararken sık sık iş değiştirmesinin bir sonucudur.

²⁰⁵ *Payne v. Western & Atlantic Railroad* (1884) davasında Tennessee Yüksek Mahkemesi’nce belirtildiği üzere: “Kişiler, ihtiyari olarak, istedikleri yerde alım satım yapma konusunda ve geçerli bir nedenle, ya da nedensiz olarak, ya da hatta kötü amaçla çalışanları işten çıkarma ya da işte tutmaya devam etme konusunda, bu nedenle karşı tarafa dava hakkı veren yasa dışı bir fiilden suçlanmaksızın, müdahaleyle karşılaşmamalıdır. Bu, bir çalışanın, tıpkı işverenin olduğu üzere, aynı şekilde, aynı derecede, aynı amaç ya da niyet ile kullanabileceği bir hakktır.”

²⁰⁶ Örneğin bkz. California İş Kanunu, Kısım 2922: “Belirli bir süresi bulunmayan bir iş, taraflardan birinin isteği üzerine diğer tarafa bilgi vermek kaydı ile sona erdirilebilir. Belirli bir süresi bulunan bir iş, bir aydan uzun süreli bir iş anlamına gelmektedir.”

²⁰⁷ Örneğin bkz. Barker ve Christensen (1998); Benner (2000); Bridges (1994); Commission on the Future of Worker-Management Relations (1994); Rifkin (1996).

Son yirmi yıl içinde, eyalet mahkemeleri işverenin kendi isteğine bağlı olarak çalışanları işten çıkarma hakkını zayıflatarak isteğe bağlılık doktrininin içini boşaltmıştır. Doktrinin üç istisnası dikkat çekicidir. İşten çıkarmanın, 1) kamu politikalarını, ya da 2) bir el kitabı, bir politika ya da başka bir temsil aracından kaynaklanan zımni bir istihdam sözleşmesini, ya da 3) iyi niyet ya da namus sözüne dayalı zımni bir taahhüdü ihlali halinde; işçinin haksız işten çıkarılma nedeniyle karşı tarafa dava açma hakkı doğabilir (Gould 1993; Krueger 1991).²⁰⁸ Ekim 2001 itibarıyla, 43 eyalet kamu politikasına ilişkin görüşü, 38 eyalet zımni sözleşmelere dair görüşü ve 11 eyalet iyi niyet ya da namus sözüne dayalı taahhüde dair görüşü tanımıştır (Muhl 2001).²⁰⁹

2.1.2 Danimarka

Danimarka işgücü piyasası, diğer konuların yanı sıra, işverenlere harici sayısal esneklik potansiyeli tanıyan, işçilerin yüksek hareketliliği ile bilinmektedir. Bu hareketlilik, büyük olasılıkla en açık biçimiyle, Danimarka'nın büyük ölçüde Birleşik Devletler'e (ve yine bu alanda İngiltere'ye) benzerlik gösterdiği düşük iş süresi ortalamalarında görünmektedir. İşçi hareketliliğinin yüksek düzeyi istihdam koruması alanındaki 'liberal' düzen ile açıklanabilir (Madsen 2004). Danimarka'daki istihdam koruma mevzuatının genel katılığı 1999 tarihli bir OECD çalışmasında en alttan beşinci sırada derecelendirilmiştir. Bu derecelendirmede, ülkeyi sadece Kanada, İrlanda, İngiltere ve Birleşik Devletler gibi Anglo-sakson ulus-devletler izlemiştir. Yukarıda Birleşik Devletler için tanımlanan durumun aksine, düşük düzeyde istihdam koruması ile birleşen yüksek işçi hareketliliği Danimarkalı işçiler arasında üst düzeyde güven eksikliğine neden olmamaktadır. Madsen (2004) Danimarkalı işçilerin yaşadığı göreceli güvenliğe üç açıklama getirmektedir. İlk olarak Danimarka'da küçük ve orta ölçekli işletmelerin üstünlüğü; büyük iç işgücü piyasaları bulunan ve büyük firmaların daha önemli olabildiği diğer ülkelere kıyasla burada güçlü iç işgücü piyasalarının daha az önem taşıdığı anlamına gelmektedir. İstihdam korumasının az olmasına rağmen, işe alma ya da işe giriş engelleri işçilerin bir firmadan diğerine geçişini kolaylaştıracak biçimde görece mütevazî olmasıdır. Rol oynuyor olabilecek ikinci bir etken ise, işçilerin iş değişikliği olasılığı ya da gereksinimi karşısında kendilerini daha rahat hissetmelerini sağlayacak biçimde, 1990lardan bu yana Danimarka işgücü piyasalarının genel iyileşmesidir. Üçüncü ve Madsen'e göre en önemli olan açıklama ise sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanmaktadır: işsiz kalmış işçiler için cömert gelir ikame planları Danimarkalı işçilerin daha az güvensizlik duymasının temel nedeni olabilir. Gerek Danimarkalı işverenlerin işçileri işe almasını ve işten çıkarmasını kolaylaştıran istihdam koruma düzeni, gerekse devlet tarafından finanse edilen işsizlik yardımı hem işçi sendikaları hem de işveren örgütleri tarafından desteklenmektedir. Başta bu yüksek ikame oranları sosyal güvenlik sisteminin bir güvenlik ağı yerine hamak olarak işlev görmesine neden olabilirken, uzun vadeli etkin işgücü piyasası ölçümleri sistemin daha çok bir sıçrama tahtasına benzediğini göstermektedir. İşsizleri yeni edindikleri becerilerle işverenlerin işe alması açısından daha cazip hale getirerek işgücü piyasalarına geri dönmelerini sağlayacak bir geçiş için hazırlayan mesleki eğitim ve diğer tedbirler işsizliği hedef almaktadır. Bu harekete geçirme sistemi, reformla, 1990larda işsiz olan ve iş arayanların yeniden entegre edilmesi için etkili bir araç haline dönüştürülmüştür. Bu reform, devlet ve sosyal taraflar arasında müzakereler sonucu elde edilen bir uzlaşmanın sonucu olmuştur. Danimarka'da korporatizm, açıkça, esneklik ve güvenlik arasında bir dengeye kavuşulmasında önemli bir rol oynamıştır. Bunun son dönemdeki kanıtı ise, devletin işsizlik yardımlarına yapılan harcamaları kesme çabasına karşı işveren örgütleri ile işçi sendikalarının ortak tepki vermesidir (Madsen 2004).

²⁰⁸ Bu istisnai durumları Kabul eden eyaletler arasında California bunları en etkin biçimde uygulayan eyalettir (Gould 1993).

²⁰⁹ Alaska, California, Idaho, Nevada, Utah ve Wyoming üç istisnai durumun tamamını tanımaktadır.

Danimarka örneği tamamen pembe bir hikaye olmasa da (etnik azınlıklar gibi çok sayıda insane işgücü piyasasından dışlanmış), Danimarka işgücü piyasasının 1990lardaki performansı etkileyicidir. ‘Esnek-güvenliği’ bu performansın başlıca itici gücü olarak görmek yerine – diğer makro-ekonomik etkenlerin de rolü bulunmaktadır –, burada önemli olan ‘esnek-güvenliğin’ onlarca yıl süren bir süreç içinde sosyal tarafların ortak çabalarının önemli bir sonucu olduğunu görmektir.

2.2 Geçici ajans işi

2.2.1 Birleşik Devletler

Birleşik Devletler’de geçici ajans işçilerinin kullanılması firmaların büyük ölçekte küçülmesi ile birlikte özellikle 1980lerde patlama gösterdi. İşgücü piyasasının daha da sıkı hale gelip çoğu esnek zamanlı çalışan işçinin geçici bir iş yerine sabit bir iş istediği 1990lar boyunca bile firmalar esnek personel stratejilerini devam ettirdi. Katz ve Krueger (1999) geçici personel endüstrisinin, doğru işle eşleştirme konusunda verimliliğin artmasına yol açtığı ve bu nedenle (kısmen) 1990lardaki ücret baskısı ve işsizlik ve ücret düşüşünden sorumlu tutulabileceğini belirtmektedir. Firmaların sıkı işgücü piyasası koşullarında bile geçici ajans işçilerine olan ilgilerinin artmasının nedenleri isteğe bağlı istihdam doktrininin yozlaşmasında bulunabilir (Abraham 1990; Golden ve Appelbaum 1992; Kalleberg 1997; Lips 1998; Autor 2000).

Son yirmi yıl içinde isteğe bağlı istihdam doktrininin yozlaşmasına örnek olarak, 1980lerde, 1) bir işverenin fesih kararının neye göre verileceğine dair dolaylı ifadelerinin yasal açıdan bağlayıcı istihdam sözleşmeleri anlamına geleceğine, ve 2) istihdam ilişkisi bağlamında sözleşmeye dayalı hakların ima edilmesi (ör. Hizmetin uzunluğu, önceki terfi ve maaş artışları) halinde bunların yazılı olduğu dolaylı beyanlar bulunmasa da işçilerin işlerine devam hakkı kazanacağına karar verilmiş olan iki dava verilmektedir. Bu ‘ima edilen/zımnî sözleşme istisnası’, işverenlerin geçici ajans işçilerini kullanarak bir istihdam sözleşmesinin söz konusu olmasını yasal olarak engellemeye sevk etmiştir (Autor 2000).

İşgücü piyasası düzenlemelerinin yoğunlaşmasına ek olarak, firmalar başta sağlık hizmetleri, doğum izni ve emeklilik aylığı benzeri ödemelerin maliyetlerinden kaçınmak için de geçici ajans işçilerini kullanmaktadır. Bir firmanın diğer maliyetleri ise (bir işten çıkarma davası açıldığında) davalardan, aksi halde işten çıkarılması gereken işçilerin yeniden eğitilmesinden, fazladan eleme ve özgeçmiş araştırmalarından kaynaklanmaktadır (Lee 1996). Geçici ajans işlerindeki büyümeyi açıklayan başka bir etken ise, maliyet (geçici iş ajansları tarafından üstlenilebilecek seçme, eleme, sinama ve eğitim) nedeni ile, geçici olarak işe alınanların yerinin ajans işçileri tarafından doldurulmasıdır (Polivka 1996). İşgücü piyasası sıkılaştıkça arama maliyetleri özellikle yükselebilir ve bu nedenle firmalar geçici iş ajanslarına yönelir (Houseman, Kalleberg ve Erickcek 2001). Firmaların işe alma davranışlarındaki bu olası değişim hakkında deneysel kanıtlar Estevão ve Lach (1999) tarafından sunulmaktadır. Amerikan Personel Birliği’ne (American Staffing Association) göre, firmaların geçici ajans işçilerine güvenmelerinin önemli bir nedeni, işverenlerin Amerikan eğitim sisteminin gençleri işyerleri için hazırlama becerisine duydukları güveni kaybetmeleridir. Çoğu firma yeni personel almak için geçici iş ajanslarının işe

alma ve eleme işlevine güvenmektedir. Dahası, geçici iş ajansları firmaların bir işçiyi sürekli olarak işe almalarından önceki bir deneme sürecinde işçiyi gözlemlemeleri için olanak sunmaktadır (Lenz 2000).

2.2.2 Hollanda

1990'lı yıllarında başında, 1970 ve 1980'lerdekinden daha az olmakla birlikte, Hollanda ekonomisi bir durgunluk (gerileme) darbesi yemiştir. 1992 ve 1993 yıllarındaki küçülme işlemleri firmalar arasında daha esnek bir çalışma düzeni gereksiniminin doğmasına neden olmuştur. Toplu sözleşme gündemiyle ilgili Çalışma Kurumunun 1993 yılında çıkardığı *Yeni Bir Yöntem* başlıklı tavsiyesinde sosyal ortaklar bir araya gelerek esnek çalışma kalıplarına duyulan gereksinime işaret etmiştir. Bu tavsiye kararı ile sosyal ortaklar işçi esnekliği ile daha az çalışma saatleri arasında gelecekte kurulacak dengenin önünü açtılar. Sendikalar temelde çalışma esnekliğinin gerekliliği konusunda ikna olmuşsa da , tek tek sendika üyeleri arasında fikir ayrılığı söz konusuydu. Sendika üyelerinin büyük çoğunluğu geçici kurum çalışanlarından giderek artan bir şekilde yararlanılmasını şüpheyle karşılıyordu. Özellikle de sendika yöneticileri ve yaşı daha ileri erkek çalışanlar, kalıcı işleri tehdit eden bir gelişme olduğunu düşündükleri için geçici kurum sözleşmelerinin artması konusunda endişeliydiler. İlginçtir ki, sendika üyelerinin yüzde 38'i sendikaların geçici işin artışına aktif bir şekilde karşı çıkması gerektiğini düşündüğü halde, yüzde 40 bu olgunun toplu sözleşme masasında pazarlığa tabii tutulmasını arzu ediyordu (Visser ve Van Rij 1999). Bu görüşlerden ikincisi, Hollandalı işçilerin ve işverenlerin, *polder* modeli geleneği doğrultusunda, hassas konularda konsensüs sağlama yolundaki genel eğilimini yansıtmaktadır.

1990'ların ortalarına gelindiğinde, sendikalar kurum çalışanlarının yasal statüsünün teminat altına alınması koşuluyla geçici iş sağlayan kurum piyasasının serbestleştirilmesini kabul etmeye hazırıldılar. 1995 yılında, Hollanda hükümeti esnek personel düzenlemelerinin artışına esneklik ve güvenlik konusunda bir memorandum çıkararak karşılık vermiştir; belge, çalışma esnekliğinin yaygınlaştırılması konusundaki gereksinim ve isteği dile getirirken işçilerin güvenliğini de uygun ölçüde teminat altına almayı amaçlamıştır (Ministerie van Sociale Zaken 1995).²¹⁰ Bu memorandumu 1996 yılında Çalışma Kurumunun çıkardığı *Esneklik ve Güvenlik* başlıklı tavsiye kararı izlemiştir . Bu tavsiye kararına, geçici iş endüstrisindeki sosyal ortaklar arasında yapılan bir uzlaşma eşlik etmiştir . Söz konusu "geçici kurum işi uzlaşması" bir kurum çalışanının kariyerinde birkaç evrenin belirlenmesi yolunda bir mutabakatı da içeriyordu; her bir evre, kurum çalışanına daha fazla hak tanıyacaktı. En son yapılan toplu iş sözleşmesinde, geçici kurum çalışanının statüsünü çalışma süresine bağlı olarak değiştiren açıklayan üç evre vardır .

Esneklik ve güvenlik mevzuatının çıkarılmasına kadar geçen süreç Hollanda'da hüküm süren "birleşiklik" esasını yansıtır . Ya da FNV Başkanı Johan Stekelenburg'un Çalışma Kurumu Esneklik ve Güvenlik tavsiyesini kabul ettikten sonra ifade ettiği gibi : "Bu anlaşma Wassenaar Anlaşması (...) ve [kurumun 1993 yılındaki Anlaşması] *Yeni bir Yöntem* " ile aynı çizgiyi takip eder.²¹¹ Geriye dönüp baktığımızda bazılarının göre Çalışma Kurumunda konsensüs sağlamak için geçen nispeten kısa sayılabilecek süre *polder* modelinin altın çağını özetler (Plessen 2002;

²¹⁰ Mevzuata giden süreçle ilgili tartışma için Ayrıca bkz. Van der Heijden (1998) ve Wilthagen (1998).

²¹¹ Basın bildirisi, 3 Nisan, 1996 (FNV arşiv).

Storrie 2002). Çalışma Kurumunun tavsiyesi 1998-1999 yıllarında yürürlüğe giren mevzuat paketinin temelini oluşturmuştur.

Kalıcı ve geçici işçiler için İş Kanununun gözden geçirilmesine iki olay neden olmuştur: bir tarafta esnek çalışma koşullarında çalışan işçilerin artan sayısı, öte yandan ikili işten çıkarma sistemini basitleştirme yolundaki derin istek. 1999 Esneklik ve Güvenlik Kanunu ('Wet flexibiliteit en zekerheid') Hollanda hükümetinin çalışma esnekliği ve güvenliğini yeniden düzenleme çabasına ayna tutmaktadır : esnek kadro düzenlemeleri çerçevesinde çalışanlar için (geçici kurum çalışanları , çağrı üzerine çalışanlar ve direkt geçici işe alınanlar) daha fazla iş güvenliği sağlanırken , işverenler sürekli işçilerin işten çıkarılması konusunda daha az engelle karşılaşır.²¹² Bu mevzuata 1998 yılında WAADI Kanunu öncülük etmiştir ²¹³; bu kanunda özel araçların işgücü dağıtımı konusunda reform yapılmış ve geçici iş endüstrisi serbestleştirilmiştir . İşverenler için esneklik sağlayan ve esnek çalışanlar için güvenlik getiren mevzuat paketi "esnek-güvenlik" olarak adlandırılmıştır (Wilthagen 1998). Gözden geçirilen çalışma kanunlarının büyük kısmı devletin işgücü piyasalarının verimli bir şekilde işlemesi önünde duran yasal engelleri ortadan kaldırma arayışından doğmuştur; bu arayış 1980'li yılların başında ortaya çıkmıştır (Jacobs ve Plessen 1992).

1998 WAADI Kanunu geçici kurum endüstrisini serbestleştirmiştir: çalışanların kendi müşterileri olan bir firmaya yerleştirilmeleri için kurumların artık lisans almasına gerek kalmamıştır.²¹⁴ Ancak yasadışı işçilerin işe yerleştirilmeleri, sahtecilik ve diğer hafif suçlarla ilgili ihbarlar üzerine, lisans şartının yeniden yürürlüğe konması için mevzuat hazırlıkları yapılmaktadır. Ayrıca, artık geçici görevin süresi ile ilgili bir sınır kalmamıştır: geçici kurum çalışanları süresiz olarak bir müşteri firmanın tesisine yerleştirilebilmektedir. WAADI Kanunu ile geçici kurum piyasasının serbestleştirilmesine Esneklik ve Güvenlik Kanunu ile kurum çalışanlarının yasal statüsünün güvence altına alınması eşlik etmiştir : bir kurum ile geçici çalışanlar arasındaki ilişki bir iş ilişkisidir. Kurumun işveren olarak çalışanın da onun işçisi olarak tanınmasıyla bu ilişki Medeni Kanunun 7.10. maddesi bölüm 7:690 ve 7:691 altındaki düzenlemeler kapsamına alınmıştır.

Esneklik ve Güvenlik Kanunu tarafından getirilen bir başka önemli değişiklik geçici iş sözleşmesi altında bir işverenle 36 ay boyunca geçici olarak çalışan ya da birbirini müteakip 3 geçici iş sözleşmesini dolduran işçilerin sürekli işçi statüsüne girmeleridir.²¹⁵ Geçici işten sürekli işe benzer bir geçiş, yukarıda sözü edilen geçici kurum uzlaşmasında yer alan "evre modeli"nde görülmektedir.

Evre modeli ilk kez 1999-2003 dönemini kapsayan geçici kurum işi ile ilgili iki toplu iş sözleşmesinde yer almıştır .²¹⁶ Geçici iş endüstrisi için bu iki toplu iş sözleşmesi işçi sendikalarının sözleşmeyi imzaladığı ilgili işveren sendikalarının isimlerinin kısaltmalarıyla

²¹² Bkz. İkili İşten Çıkarma Sistemi konusunda Komisyonun Kasım 2000 tarihinde çıkardığı tavsiye kararı. ('Commissie ADO').

²¹³ WAADI, 'Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs' ifadesinin kısaltmasıdır (Aracı Kurumlar Tarafından İşgücü Dağıtımı Hakkında Kanun).

²¹⁴ Geçici kurum mevzuatı, ancak işgücü temin eden firmanın faaliyet alanı geçici personel temin etmek olduğunda geçerlidir. Bir firma, kendi gözetimi ve denetimi altında başka bir firmanın tesisinde belli bir görevi yerine getirmek için geçici olarak işçi temin ediyorsa, geçici kurum mevzuatı uygulanmaz.

²¹⁵ Medeni Kanun bölüm 7:668a.

²¹⁶ Dört evrenin nispeten karmaşık yapısı bazı akademisyenlerin geçici işçilerin yasal statüsünün tek bir mevzuat çerçevesiyle toplu sözleşme ve dört evre olmadan sağlanıp sağlanamayacağı sorusuna yönelmelerine neden olmuştur. (Verhulp 1998).

anılır. 'ABU toplu iş sözleşmesi' ('Algemene Bond Uitzendondernemingen', ya da Genel İstihdam Kurumları Birliği tarafından temsil edilen) 280 büyük geçici iş kurumunda yer alan ve toplam 4,4 milyar Euro gelire karşılık gelen (2002) 280.000 geçici kurum işçisini kapsamaktadır. 'NBBU toplu iş sözleşmesi, ('Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen' ya da Hollanda Aracı ve İstihdam Kurumları Birliği altında birleşen)²¹⁷ 320 küçük ve orta büyüklükteki kurumda çalışan 15.000 geçici işçiyi kapsamaktadır. Bu iki toplu iş sözleşmesi sırasıyla ABU ve NBBU üyeleri aracılığıyla istihdam edilen tüm geçici kurum işçilerini kapsamaktadır.

Geçici kurum işçileri için yapılan toplu iş sözleşmeleri geçici iş kurumu ile işçisi arasındaki ilişkinin sona ermesini ve devamını düzenleyen Medeni Kanunun 7:691 bölümünün ayrıntılandırılmış bir uzantısıdır.

Geçici istihdam sektöründeki sosyal ortaklar 1999-2003 dönemini kapsayan bir toplu iş sözleşmesi üzerinde mutabakat sağlamışlardır. Bu sözleşmenin temel düzenlemesi, işçilere kurumdaki çalışma sürelerine bağlı olarak kademeli bir şekilde daha fazla hak tanıyan 4-evreli bir sistemdir. Örneğin, işçiler kurumda 26 haftayı tamamladıktan sonra bu kurumda bir emeklilik planında yer almaya hak kazanırlar ve ayrıca kurumun işçilerin eğitim gereksinimlerini de dikkate alması gerekmektedir. Bundan sonra bir 6 ay daha geçtikten sonra kendilerine sabit-sürelili bir iş sözleşmesi teklif edilir. Aynı müşteri firmayla toplam 18 ay çalıştıktan sonra ya da farklı müşteri firmalarla 36 ay çalıştıktan sonra bu sözleşme sürekli bir sözleşmeye çevrilir. Böylece, geçici kurum işi beraberinde getirdiği hak ve yükümlülüklerle giderek "normal" bir iş türü olarak kabul edilmektedir. Daha önceleri, Hollanda mevzuatı ve toplu iş sözleşmeleri, günümüzde özellikle de kadınlar için az çok standart iş sözleşmesi olarak görülen yarı-zamanlı işin dezavantajlarını başarılı bir şekilde ortadan kaldırmıştı. (Visser ve ark., 2004).

Eylül 2003 tarihinde ABU işveren sendikası ve işçi sendikaları yeni bir toplu iş sözleşmesi ile ilgili bir taslak sözleşme üzerinde mutabık kaldılar. Yapılan araştırmalara dayanarak (NEI, 2001) yeni toplu sözleşme ile ilgili tavsiyeler yayımlanmıştı; bunların arasında en temel tavsiye, geçici olarak istihdam edilen işgücü oldukça heterojen olduğundan (ör. Ek gelir kazanan öğrencilere karşılık geçici kurum işini bir atlama tahtası olarak kullanmayan "kalıcı" çalışanlar) çalışma koşullarının daha da ayırt edilmesiydi. Hem evre sistemi hem de ücret düzenlemeleri aşırı karmaşık ve yeterince saydam bulunmuyordu. Ayrıca, o zamanlar ekonomik durum önemli ölçüde değişmişti. 1995'ten 2001 yılına kadar Hollanda çok düşük işsizlik oranları (resmi), sıkı bir işgücü piyasası ve düzenli bir ekonomik büyümeyle zengin bir dönem geçirmiştir. Artık her şey kötüye dönmüş ve işsizlik oranları yükselmiş, ekonomik büyüme sifıra yaklaşmış ve üretkenlik artışı düşüş göstermeye başlamıştır.

Bütün bunlar yeni sözleşmeyle ilgili farklı bir denge kurulmasına yol açmıştır: a) müşteri firmanın geçici kurumu kullanmayı bırakması halinde geçici kurumun bildirimde bulunulmadan görevine son verilebileceği sürenin uzatılması ("kurum şartı maddesi") b) sabit süreli sözleşmelerin kullanılabilirliği sürenin uzatılması ile dış sayısal esneklik artırılmıştır. Anlaşmanın diğer kısmı, a) (geçici kurum sektörünün toplu iş sözleşmesi hükümleri yerine) müşteri firmanın çalışma (ücret) koşullarını (yarım yıldan sonra) geçici işçilere uygulayarak geçici işçiler için iyileştirilmiş bir gelir güvencesi ve b) geçici kurum işçilerine eğitim konusunda daha somut ve bireysel hakların verilmesinden oluşuyordu. Gerçekte, geçici işçilerin çalışma koşulları "standart" işçilerin çalışma koşullarına oldukça benzer bir hal aldıkça geçici kurum

²¹⁷ Hollanda İşçi Sendikaları Konfederasyonundan alınan veriler (FNV) toplu sözleşme veri tabanı.

işçilerinin daha da normal hale geldiği tartışılabilir. Müşteri firmalar, geçici kurum işçileri çalıştırmanın getirdiği ekstra (dış) esneklik karşılığında kuruma ekstra para öderler. İkinci toplu iş sözleşmesi 29 Mart 2004 tarihinde yürürlüğe girdi. Bahse değer bir diğer değişiklik ise Sosyal İşler ve Çalışma Bakanlığının sahtecilik ve yasadışı işçi kullanımını engellemek için gelecekte geçici kurumlardan 75.000 Euroluk zorunlu teminatın gerekeceği yönünde kısa bir süre önce yaptığı açıklamadır. Şekil 1, Hollanda'daki geçici kurum işi sektöründe birbirini takip eden iki toplu iş sözleşmesinin temel özelliklerini liste halinde göstermektedir.

Şekil 1 Hollanda'daki geçici iş kurumu sektöründe yapılan toplu iş sözleşmelerinin temel özellikleri		
	1999-2003 sözleşmesi	2004-2009 sözleşmesi
'Evre sistemi'	<p>1. Evre: Kurum işinin ilk 26 haftası.</p> <p>2. Evre: Kurum işinin ikinci yarı yılı.</p> <p>3. Evre: 2. evre bittikten sonra başlar ve aynı kurum tarafından istihdam söz konusuysa 6 ay sürer farklı kurumlar aracılığıyla çalışılıyorsa 24 ay sürer Bu evrede, kurumun minimum 3 ay geçerliği olan sabit süreli sözleşme yapması gerekmektedir.</p> <p>4. Evre: 3. Evrenin sonunda (kurum aracılığıyla toplam 18 ya da 36 ay çalıştıktan sonra) işçiye kurum tarafından sürekli iş sözleşmesi teklif edilir.</p>	<p>A Evresi (önceden 1. ve 2. Evre): Kurum şartı maddesinin uygulandığı (aşağıya bakınız) ya da sabit süreli sözleşmelerin teklif edildiği, sayı olarak sınır belirlenmeyen ancak toplam 78 haftalık çalışma süresini geçmeyecek görev süresince uygulanan sözleşme Sabit süreli sözleşmeler sözleşmede belirlenen bitiş tarihinden önce feshedilemez. Aynı kurumla 78 hata çalıştıktan sonra işçi B Evresine geçer;</p> <p>B Evresi (önceden 3. Evre): Kurum ile yapılan geçici sözleşme; e yıllık dönemde maksimum 8 geçici sözleşme yapılabilir. B Evresinin sonunda işçi C Evresine geçer;</p> <p>C Evresi (önceden 4. Evre): Kurum ile sürekli sözleşme; maksimum 3,5 yıl geçici kurum işinde çalıştıktan sonra.</p>
Başka toplu iş sözleşmeleri kapsamındaki işçiler	"SMU düzenlemesi" ²¹⁸ : Diğer endüstrilerin toplu iş sözleşmeleri açıkça kurum işçilerini de kapsayabilir, bu durumda işçiler ABU sözleşmesi yerine daha fazla olanak sunan bu sözleşme hükümlerine tabidir.	SMU düzenlemesi terk edilir. İşçi maaşları 26 haftalık çalışmadan sonra artık çalıştıkları endüstride uygulanan maaşlarla uyumludur (bkz 'Ücret').
Eğitim	2. Evrede işçi 'eğitim gereksinimi	Toplam ücretlerin yüzde 1,02'si eğitime harcanmalıdır Ücretin yüzde

²¹⁸ 1991 yılında geçici iş endüstrisindeki işverenler ve işçiler kullanıcı firma toplu iş sözleşmelerinin kaydedilebileceği bir kurum oluşturdular ('Stichting Meldingsbureau Uitzendbranche' ya da SMU Kurumu). SMU Kurumunda kayda geçirildikten sonra bir müşteri firmanın yaptığı toplu iş sözleşmesi o firmanın işyerinde istihdam edilen tüm geçici kurum işçileri için geçerlidir. Uygulamada bu şu anlama gelmektedir; geçici kurum işçileri bir müşteri firmanın sürekli çalışanlarıyla aynı düzenlemelere tabi olabilirler (örneğin, emeklilik hakları, tatil ücreti ve eğitim). İkinci ABU toplu sözleşmesinde yer alan yeni ücret sistemi nedeniyle, düzenleme terkedilmiş ve Kurum lağvedilmiştir.

	değerlendirmesine hak kazanmıştır. 'Değerlendirme' açıkça tanımlanmamıştır Toplam ücretlerin yüzde 1,02'si eğitime harcanmalıdır.	biri 26 haftalık çalışmadan sonra bireysel eğitim hesabına aktarılır. B Evresine geçtikten sonra, işçinin eğitim amacıyla bu hesaptan para kullanma hakkı doğar. Kurumdaki görev süresi boyunca bu para kullanılmazsa, kurumdan ayrıldığı sırada işçiye nakit para ödenir.
Tatil	Tatil hakkı çalışılan her gün bazında belirlenir. 3. ve 4. evre çalışanları için tatil günleri karşılığında da ödeme yapılır. .	Tatil hakkı çalışılan her gün bazında birikir. B ve C Evresi işçileri için tatillerde de ücret ödenir. (değişmemiştir).
Kurum Şartı Maddesi ²¹⁹	Kurum işinin ilk bir yılı süresince (1. ve 2. Evre).	İlk 78 hafta (A Evresi): Sözleşme, kullanıcı firmanın artık kurum çalışanına ihtiyaç duymadığı zaman sona erer. İşçi gerekçe göstermeksizin sözleşmeyi feshedebilir.
Geçici sözleşme	İşçi, aynı kullanıcı firmada 18 aydan fazla geçici sözleşmeyle çalıştıysa bundan sonra kendisine geçici sözleşme teklif edilemez.	İşçiye aynı kullanıcı firmada 3,5 yıldan fazla geçici sözleşmeli çalıştıktan sonra geçici sözleşme teklif edilmez.
Emeklilik	2. Evrede işçi 21 yaş ve üstü ise, emeklilik sigortası kapsamına alınma hakkına sahiptir.	26 haftalık kurum işinden sonra ve kurum çalışanı 21 yaş ve üstü ise (değişmemiştir).
Ücret	'SMU' düzenlemesi uygulayan endüstri anlaşmaları kapsamına alınan kullanıcı firmalar ABU ücretinden sapabilir	İlk 26 hafta boyunca ABU sözleşmesine göre ücret. 26 haftadan sonra kullanıcı firmada benzer pozisyonda bulunan sürekli işçilerin maaşına karşılık gelen maaş. İşçi sabit süreli ya da sürekli sözleşme kapsamında olduğu zaman ödemenin yeterli düzeyde işin olmadığı dönemde de devam etmesi (son kazanılan gelirin yüzde 90'ı).

Bugüne kadar kanun ve TWA toplu iş sözleşmesinin ilk versiyonu üç kez değerlendirmeden geçmiş (yakında yeni bir resmi değerlendirme yapılacaktır) ve bu etkilerin oldukça olumlu

²¹⁹ Ya da "geçici istihdam şartı maddesi". Bu madde artık ikini toplu iş sözleşmesi kapsamında, aksi kabul edilmedikçe A Evresi süresince uygulanır. Firma, bir iş için geçici kurumdan aldığı bir işçiyi artık kullanmak istemiyorsa, bu, kurum işçisiyle kurum arasındaki iş sözleşmesinin son bulduğu anlamına gelir. İş ilişkisinin ilk 12 haftasında fesih ihbarı gerekmez. Madde geçerli olduğu sürece, bir kurum işçisi bir günden önceden haber vererek sözleşmeyi kendi isteğiyle feshedebilir.

olduğunu söylemek yerindedir. Yapılan ilk “tarama” işverenler, işçiler ve temsilcileri arasında “karmaşık duyguların” olduğunu ortaya çıkarmıştır; bu durum büyük ölçüde yeni mevzuatın sonuçlarını düşünme ve uygulama ve idari prosedürleri yeniden düzenleme gereksiniminin getirdiği bir sonuçtur (Grijpstra ve ark. 1999).

İkinci bir değerlendirme sonucunda Esneklik ve Güvenlik Kanununun çıkarılmasından sonra geçici sözleşmelerden sürekli sözleşmelere doğru bir geçiş olduğu ortaya çıkmıştır (De Klaver ve ark. 2000). Yaklaşık 145,000 mevcut geçici sözleşme yeni geçici sözleşmeye dönüştürülmüş ve yaklaşık 72,000 geçici sözleşme sürekli sözleşmeye dönüştürülmüştür. Toplam 86,000 geçici sözleşme yenilenmemiştir. 25,000 çağrı üzerine çalışan işçi sözleşmesi yenilenmemiş ve 93,000 çağrı üzerine çalışan işçi ya geçici kurum işçisi statüsüne geçmiş ya da sabit saatli ya da sabit süreli sözleşme kapsamına alınmıştır.

Birinci değerlendirmeye karşılaştırıldığı zaman, hem işverenler (TWA dahil) hem de esnek işçiler arasında olumlu deneyimler olumsuz deneyimlerden fazladır. İkinci değerlendirmeye katılan işverenlerin yarısı (1999 üçte biri iken) Kanun hakkında olumlu düşüncelere sahiptir. Ancak, TWA işletenlerin görüşü daha az olumludur, burada sadece üçte bir olumlu görüş bildirmiştir (1999 yılında, bu işverenlerin dörtte biri Kanun hakkında olumlu düşüncelere sahipti). Esnek işçiler arasında iş ilişkilerindeki olumsuz gelişmeleri Kanuna yükleme eğilimini daha azdır. Araştırmacılar firmaların ve çalışanların yeni kurallara alıştığı sonucuna varmıştır. Toplu iş sözleşmesi yapanlarla bireyleri bilgilendirmek hala önemli olsa da, kanun hakkında bilgi oldukça yaygındır (De Klaver ve ark. 2000). Sosyal İşler ve Çalışma Bakanı araştırmacıların araştırma sonuçlarının mevcut olumlu ekonomik koşullardan etkilendiği yolundaki görüşüne katıldığını açıklamış ancak esneklik ve güvenlik mevzuatının işgücü piyasalarındaki olumlu gelişmeler önünde engel oluşturmadığını da ifade etmiştir.

Üçüncü değerlendirmenin sonuçları (Van den Toren ve ark. 2002) bir önceki değerlendirmelerle aynı çizgidedir. İlk bakışta 1998 ve 2000 yılları arasında çağrı üzerine çalışanların sayısında bir düşüş olması nedeniyle esnek işçilerin payının azaldığı görülür (çalışan nüfusun %9,8’inden %7,7’sine). Sıkı işgücü piyasası koşulları uygulamada işgücünden daha esnek yararlanılması için yeni fırsatları kullanma şansını sınırlandırmıştır. İşverenler, şirketlerindeki esnekliği artırmak için fazla mesai ve değişken çalışma saatlerini kullanmayı tercih etmektedir. Sabit süreli sözleşmelerin ard arda kullanılması yeni mevzuatın en sık başvuru alan unsurlarından biridir.

Geçici kurum işçilerinin dörtte biri esneklik ve güvenlik mevzuatı sayesinde yasal statülerinin iyileştiğini bildirmiştir. Daha farklı ve daha uygun bir şekilde formüle edilmiş sözleşmelerin yapılması söz konusu olduğu için kanun tarafından getirilen karineler önleyici bir etkiye sahip olmuştur. Sözleşmede belirtilen saatten daha fazla çalışan işçilerin olduğu azınlıktaki durumlarda (yaklaşık yüzde 10), kanun karineleri doğrultusunda bir itirazda bulunulur. Pek çok işçi işverene karşı *kendi* esnekliğini korumak istediğinden bu karinelere bağlı kalmamaktadır. Çağrı üzerine çalışan işçiler için teminat altına alınan ücret konusunda yasamanın beklentileri henüz karşılanmamıştır. İşverenlerin altıda biri garanti edilen minimum 3 saati ödemediklerini ifade ederken öte yandan çağrı üzerine çalışan işçilerin üçte biri yasal şartlara göre ödeme almadıkları için itirazda bulunmaktadır.

4-Evre sistemi geçici kurum çalışanları arasında iyi bilinen bir sistemdir; işçilerin yarısı kendilerine uygulanan evre hakkında kurum tarafından bilgilendirildiklerini ifade etmişlerdir. Geçici iş kurumlarının yüzde doksanı geçici işçileri emeklilik sigortası kapsamına almıştır; işçilerin yarısından fazlası emeklilik hakkı için birikimleri olduğunu ifade etmiştir. Birinci ve ikinci evredeki geçici kurum çalışanları hastalık yardımından yararlanabilmekte ve üçüncü ve

dördüncü evredekiler ise kesintisiz ödemeye hak kazanmaktadır. Bu sonuncu sınıfa giren işçiler bu hakkın bilincinde değildir ve işçilerin dörtte biri hastalandıkları zaman yardım almamaktadır. 3. ve 4. evredeki işçilerin 1. ve 2. evredeki işçilere göre daha fazla problemi var gibi gözükmektedir.

İstemedi işlerini bırakan ve işsiz kalan çoğu esnek işçi bir işsizlik yardımı almamaktadır. Bunun en yaygın nedeni işçilerin bu yardımı almak için başvurmamış olmalarıdır (bu işçilerin büyük çoğunluğu, yaklaşık yüzde 25 yardım başvurusunda bulunmamaktadır çünkü ya işe girmişlerdir ya da yakında yeni bir iş bulmayı beklemektedir; işçilerin yüzde 17'si yardıma "ihtiyaç yok" bildiriminde bulunmuşlardır; yüzde 15'i yardım alma haklarının olmadığını düşünmekte ve yüzde 7 yardım için başvurmanın çok eziyetli olduğunu düşünmektedir). Başvuruların yüzde 80'inde, sosyal sigorta kurumu tarafından yardım verilmektedir. Başvurunun reddedildiği durumlar genellikle işverenin kesintisiz maaş ödemeye devam etme zorunluluğunun olduğu durumlardır. Sosyal sigorta kurumları bu kesintisiz ödeme yükümlülüğü konusunda daha katı davranmaya başlamıştır: işçilerin işverenlerine başvurmaları istenmekte ancak haklarını aramayı bırakmaktadırlar (özellikle inşaat ve tarım sektörlerinde) ya da taleplerinin karşılığını almak için daha fazla çaba sarf etmeleri gerekmektedir. İkinci durumda, daha fazla gelir elde edilir, birinci durumda esnek işçinin gelir koruması üzerine olumsuz etkiler söz konusudur.

2.3 Yarı Zamanlı İş

2.3.1 Hollanda

Yarı zamanlı iş genellikle esnek ya da standart olmayan bir istihdam biçimi olarak görülmektedir. Hollanda'da yarı zamanlı çalışma o kadar yaygın bir istihdam türü haline gelmiştir ki artık standart dışı diye tanımlanması zordur. 2003 yılında tüm işçilerin yüzde 46'sı yarı zamanlı olarak çalışmaktaydı; bu durum istihdamın artışına önemli ölçüde katkıda bulunan bir gerçektir. Yarı zamanlı çalışma işçilerin işlerini işgücü piyasası dışındaki görevleriyle bir arada yürütme fırsatını sağlar, örneğin kendisinin sorumlu olduğu kişilere bakması gibi. Bu nedenle işçilerin esnekliğini kolaylaştırmaktadır.

Yarı zamanlı iş düzenlemelerinin yaygınlığı göz önüne alındığında, bu tip istihdamın büyük ölçüde kanunlarla düzenlendiği görülür. Medeni Kanun Madde 7:648, işçilerin sadece çalışma saatleri nedeniyle kendilerine karşı sözleşme koşullarında, sözleşmenin yenilenmesi veya feshi konusunda ayrımcılık yapılmasını, böyle bir ayrımcılık objektif bir şekilde haklı gösterilmedikçe, yasaklamaktadır. 2000 yılında çıkarılan Çalışma Saatlerinin Düzenlenmesine Dair Kanun işçilere *daha fazla* ya da *daha az* saat çalışarak sözleşmeyle belirlenen çalışma sürelerini ayarlama hakkı getirmektedir

(10 ya da daha fazla işçi çalıştıran şirket ya da hizmet birimlerinde).²²⁰ İşverenler ancak “şirket ya da kurum çıkarlarının büyük ölçüde” olumsuz etkileneceği durumlarda çalışanları çalışma saatlerini ayarlama hakkını vermeyebilir. Çalışma Saatlerinin Düzenlenmesine Dair Kanunun yarı zamanlı işi özellikle de erkekler arasında daha da desteklemesi ve çalışma ile bakım görevleri arasında bir denge sağlamayı kolaylaştırması beklenmektedir. Yeni kanun yürürlüğe girmeden önce bile Hollanda’daki yarı zamanlı çalışanların oranı hiç bir Avrupa ülkesinde görülmemektedir. Bazı akademisyenler Hollanda’ya dünyanın ilk yarı zamanlı ülkesi adını vermiştir (Freeman 1998). Hollanda’da eşit fırsatlar ve işgücü piyasası politikaları her bir hane halkının toplam 1,5 işe sahip olduğu varsayımına dayanmaktadır. Bu “bir buçuk maaş kazananlar” modeline (Visser 2002) ‘kombinasyon senaryosu’ denmektedir; burada hem erkeğin hem kadının esaslı birer yarı zamanlı işi vardır ve çalışma ve bakım sorumluluklarını paylaşmaktadırlar (SCP 2000). Yarı zamanlı çalışan Hollandalı erkelerin yüzde 80’i ve kadınların yüzde 93’ü “tam zamanlı bir iş istemediklerini” ifade etmektedir (Sosyal İşler ve Çalışma Bakanlığı 1997). Aşağıda yer alan Şekil 2 Hollanda’da yarı zamanlı çalışanların yasal çalışma ve sosyal sigorta koşullarını kısaca özetlemektedir.

Şekil 2 Hollanda’daki yarı zamanlı işçiler için çalışma ve sosyal sigortaya ilişkin yasal koşullar

Maaş

Aynı tür işi yapan kişiler çalışma saatleri dikkate alınmaksızın aynı saat ücretini (brüt) almalıdır. 1 Ocak 1003 tarihinden itibaren bütün işçiler çalışma zamanına bağlı olmaksızın yasal asgari ücretin (oran olarak) temel alındığı bir maaş alma hakkına sahiptir.

Tatiller

Yarı zamanlı çalışan bir kişi, çalıştığı saatlerle orantılı olarak tam zamanlı çalışanların sahip olduğu tatil günü hakkına sahip olacaktır. Örneğin, tam zamanlı çalışan birisine yılda 20 tam izin günü veriliyorsa, yarı zamanlı çalışan birine yılda 20 yarım gün izin hakkı verilecektir. (Kanuna göre 20 gün minimum süredir, toplu iş sözleşmeleri genellikle yılda 25 gün vermektedir.)

Deneme Süresi

Sürekli sözleşmeler için maksimum 2 ay, sabit süreli sözleşmeler için daha az olabilir ancak çalışma süresine bağlı kalınmaz.

İşten Çıkarma Kanunu

Çalışma süresine bağlı kalınmaksızın bütün işçiler için aynıdır.

²²⁰ Sosyal İşler ve Çalışma Müsteşarı tarafından tasarlanmış ve daha kapsamlı olan Çalışma ve Bakım Çerçeve Yasasının bir parçasını oluşturmaktadır. Yeni mevzuat aynı zamanda ‘Yarı Zamanlı İşin Desteklenmesi ve Çalışma Süresi Kalıplarının Farklılaştırılması’ başlığı altında 1993 yılında Hollanda İş Kurumu tarafından toplu iş sözleşmeleri konusunda taraflara gönderilen tavsiye ile aynı esaslara dayanmaktadır. Hollanda Çalışma Teftiş Kurulu (Arbeidsinspectie 1999) tarafından yapılan bir araştırma incelenen 118 toplu iş sözleşmesinden yüzde 19’unun (3.8 milyon işçiyi kapsamaktadır) yarı zamanlı iş ile ilgili esas hükümler içerdiğini göstermiştir. Toplu iş sözleşmelerinin yüzde 64’ü bir işçinin işverenden kendi çalışma saatlerini yeniden düzenleme talebinde bulunabileceğini ifade etmektedir. Toplu iş sözleşmelerinin hiç biri Hollanda İş Kurumunun 1993 yılında çıkardığı tavsiyelerin bütün temel unsurlarını içermemektedir. On dokuz sözleşme uzun ve kısa saatler çalışılan yarı zamanlı işler arasında ayırım yapmaktadır (ikincisi genellikle haftada 12 ya da 13 saati ifade eder). Buradaki sorun bunun yasa dışı bir uygulamaya olup olmadığıdır. Devlet Bakanı, İş Kurumuna bu konuyla ilgili görüş sormuştur. Özellikle yarı zamanlı işin bir istihdam stratejisi kabul edildiği durumda yarı zamanlı işçilerin mesleki eğitim, terfi ve kariyer yapıları konusunda hak sahibi olmaları önemlidir. Ne Gönüllü Yarı Zamanlı Çalışma hakkında Konsey Direktifi Teklifi (Resmi Gazete C 62/7, 12 Mart 1982) ne de 1994’te çıkarılan Yarı Zamanlı İşle ilgili ILO Sözleşmesi (175 Sayılı Sözleşme) ne de Yarı Zamanlı İş ile ilgili 97/81/EC sayılı Konsey Direktifi bu aşamaya gelmemiştir. Bkz. Murray, 1999.

Özel İzinler

İlke olarak, bir yarı zamanlı işçi tam zamanlı işçilerle aynı özel izin hakkına sahiptir. Yarı zamanlı çalışanın boş saatlerinde de söz konusu faaliyetler yapılabilir. Yarı zamanlı çalışanın çalışmadığı günlere bir resmi tatil denk geliyorsa, kendisi başka bir zaman o gün için izin isteyemez.

Ebeveyn İzni

Ebeveyn İzni Kanunu kapsamında, bir yıl ya da daha uzun süreyle aynı işveren tarafından istihdam edilen kişilerin ücretsiz yarı zamanlı izin alma hakkı vardır. Parlâmentoda şu anda yeni bir yasa tasarısı tartışılmaktadır. Bu tasarı, başka şeylerin yanı sıra 20 saat ya da daha az çalışan işçilerin de bu tür izin kapsamına alınacağı hükmünü getirmektedir; bugüne kadar bu kategorideki işçiler bu olanağın dışında tutulmuşlardır.

Fazla Mesai

Çoğu toplu iş sözleşmesi fazla mesai ve fazla mesai ücreti hakkında hükümler içermektedir. Bu hükümler temel alınarak eğer fazla mesai ücreti sadece tam zamanlı çalışma saatleri aşıldığında verilirse eşitsiz muamele olarak kabul edilmez. Bununla birlikte, sosyal ortakların sözleşmeyle kabul edilen çalışma saati aşıldığında fazla mesai ücreti ödemeleri için iyi sebepleri olabilir (ister tam zamanlı ister yarı zamanlı olsun).

Emeklilik

Ulusal Yaşlılık emeklilik Kanunu kapsamında, herkese aylık emekli ücreti bağlanır. Bunun yanı sıra, işçiler kural olarak şirketlerin emeklilik planları aracılığıyla emeklilik hakkı biriktirebilirler. Yaklaşık 1000 tane özel emeklilik planı mevcuttur. 1994 yılından itibaren bir çalışan artık çalışma süresi nedeniyle emeklilik planının kapsamı dışında tutulamamaktadır. Emeklilik planlarında bir ücret sınırı uygulandığında, yarı zamanlı çalışanların tam zamanlı seviyesine çıkarılması gerekmektedir. Yarı zamanlı çalışan bir işçi çalıştığı saatler oranında emeklilik hakkı alır.

Sosyal Güvenlik

Özel bir işverenle iş sözleşmesi olan bütün işçiler, çalışma sürelerinin uzunluğu dikkate alınmaksızın, işsizliğe ve iş görmezliğe karşı sigorta kapsamına alınır. Ne çalışma saatleri ne de maaş miktarı bu hakka halel getirmez. Hastalık halinde işveren maksimum 52 hafta boyunca işçinin ücretinin yüzde 70'ini ödemekle yükümlüdür. Sosyal sigorta primleri genellikle gelir ya da maaşın sabit bir yüzdesi üzerinden hesaplanır. Çalışma zamanı bu hesaba katılmaz.

İşsizlik

Yarı Zamanlı işçiler tam zamanlı işçilerle aynı süre boyunca ve aynı koşullarla işsizlik yardımı alır; yardım önceki brüt ücretin %70'i üzerinden yapılır.

Hastalık

Hem yarı zamanlı çalışanlar hem de tam zamanlı çalışanlar (ister sürekli ister sabit süreli sözleşmeyle bağlı olsunlar) hastalık durumunda işveren tarafından bir yıl boyunca ödenmek koşuluyla brüt maaşlarının en az yüzde 70'ini alırlar (bu rakam asgari ücretten az olmamak kaydıyla, yarı zamanlılar için orantısal

olarak hesaplanarak). .

İşgörmezlik

Yarı Zamanlı işçiler tam zamanlı çalışanlarla aynı süre için ve aynı koşullarda işgörmezlik yardımı alır; yardım önceki gelirin yüzde 70'i üzerinden hesaplanır (tam işgörmezlik halinde) ve ilk ödendiği yaşa göre değişir.

Sağlık Sigortası

Belli bir maaş sınırına kadar, (2004 yılında: yılda € 32,600) tüm işçiler bir Zorunlu Sağlık Sigortası Planı çerçevesinde sağlık sigortası kapsamına alınmıştır; bu sigorta tıbbi bakım ve dış bakımı, hastane, hemşirelik ve diğer hizmetleri kapsamaktadır. Bu sınırın üzerinde işçilerin kendi özel sigortalarını yaptırmaları gerekmektedir. Yarı zamanlı ve tam zamanlı işçiler için uygulanan koşullarda bir farklılık yoktur. Her iki grup da gelirlerinden aynı yüzdeyi öderler ve aynı nominal katkıyı verirler.

Çalışma Koşulları

İşverenler hem yarı zamanlı hem tam zamanlı çalışanlar için işyerinde aynı güvenlik düzenlemelerini ve önlemlerini uygulamakla yükümlüdür.

Çalışma Saatleri

1 Ocak 1996 yılında yürürlüğe giren Çalışma Saatleri Kanunu işverenlere işçilerin bakım sorumluluklarını dikkate alma zorunluluğunu getirmiştir. Bu, çalışma saatlerini ve programlarını planlarken ve ayarlarken işverenlerin kişilerin bireysel tercihlerini makul derecede dikkate alma zorunluluğuna tabi olması demektir.

Vergiler

Vergi sisteminde yarı zamanlı işi teşvik edici her hangi bir düzenleme ve önlem getirilmemiştir. Vergi sistemi daha yüksek gelirden daha fazla vergi alınması esasına dayalı kademeli bir sistem olduğundan yarı zamanlı işlerdeki net gelir kayıpları brüt gelir düşüşünden daha azdır.

Kaynak: Sosyal İşler ve Çalışma Bakanlığı (1997, 17-20).

2.3.2 İspanya

İspanya yarı zamanlı işin payı konusunda Avrupa ülkeleri arasında en önde gelen ülkelerden biri olmasa da (2002'de yüzde 8), 1990'lı yıllarda yarı zamanlı işle ilgili olarak yapılan mevzuat değişiklikleri nedeniyle bu çalışmada önemli bir yer tutmaktadır. İspanya'da yarı zamanlı işçiler geleneksel olarak tam zamanlı işçilere göre daha olumsuz koşullara maruz kalmışlardır. Yarı zamanlı işlerde genellikle düşük beceri düzeyine sahip genç insanlar yer almıştır. Yarı zamanlı işçiler çoğunlukla çok kısa süreli geçici sözleşmelerle çalışır. Yarı zamanlı işçiler için yapılan geçici sözleşmelerin neredeyse yarısı 1998 yılında bir aydan kısa bir süreliğine yapılmıştır (Valdés Dal-Ré 2004). Ayrıca, yarı zamanlı işçilerin eşit sosyal koruma olanakları olmadığından sosyal sigorta yardımına uygun görülmeleri zordur. Dolayısıyla, yarı zamanlı çalışanların sadece yüzde 4,5'i çalışma şekillerinden memnun olduklarını ifade etmiştir (Valdés Dal-Ré 2004). Yarı Zamanlı çalışanların neredeyse yüzde 20'si tam zamanlı çalışmayı tercih etmektedir (Eurofound 2004).

1980'li yılların başlarına kadar, İspanya'da yarı zamanlı iş büyük ölçüde yasal düzenlemeler kapsamına alınmamıştı. Devletin *bırakın yapsınlar* tavrı, serbest piyasada yarı zamanlı işin istihdam artışını destekleyeceği ya da iş düzenininin daha esnek olmasını

sağlayacağı yönündeki umutlara dayandırılmıştır. Kimlerin yarı zamanlı işlerde çalışabileceği konusunda sınırlamalar getirilmişti: işsizler ve 25 yaşın altındaki gençler. Bunların sonucunda, yarı zamanlı iş daha çok işgücü piyasasının marjında bırakılmıştır.

1984 yılında, yarı zamanlı iş kanunlarla “normalleştirilmiş” yani bütün çalışanlara açık hale getirilmiştir: istihdam yaratma aracı olarak artık sınırlamalar uygulanmamıştır. Ancak, kanun çıktıktan sonraki 10 yılda yarı zamanlı işin üç katına çıkması bazı çevrelerce devletin ister yarı zamanlı ister tam zamanlı sabit süreli sözleşmelerin kullanımında esnekliği en üst düzeye çıkarma politikasının bir sonucu olarak görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında, 1984 mevzuatı “sürekli ya da sabit süreli sözleşmelerin kullanımının bir yan ürünü” olarak görülür ve firmanın işgücünün esnekleştirilmesini sağlamak için yasama tarafından yaratılan bir araç olarak değerlendirilir (Valdés Dal-Ré 2004).

Yarı zamanlı işin istihdamın artmasına yol açacağı fikri 1993'te çıkarılan yeni bir kanunla terkedilmiştir. Burada, yarı zamanlı iş sadece üretim şartlarını karşılamak üzere işin düzenlenmesi için bir araç şeklinde değiştirilmiştir (Valdés Dal-Ré 2004). 1994 yılında kanunun bu şekilde değiştirilmesi, “yarı zamanlı iş”in çalışılan iş saatinin tam zamanlı işten daha az olduğu tüm işler olarak yeniden tanımlanmasıyla işçi güvenliğinin daha da kaybolmasına yol açmıştır. Yarı zamanlı iş mevzuatı ve politikalar ile ilgili daha sonraki değişiklikler bölünmüş bir sosyal ortaklık çerçevesinde meydana geldi. 1990'ların sonunda, 21. yüzyılın ilk başlarında birbirini takip eden değişiklikler esneklikten uzaklaşmış (belli başlı işçi örgütlerinin görüşleri doğrultusunda) ve daha sonra esneklik-öncüsü işverenlere doğru tekrar yönelmiştir. Son olarak aralık 2001 tarihinde, İspanya'nın en fazla temsilcisi olan işçi ve işveren sendikaları İspanya endüstri ilişkileri tarihinde ilk kez esneklik ve güvenlik konusunun dengesine odaklanmaya karar vermişlerdir (Valdés Dal-Ré 2004). Bu konsensusun esnekliği ve güvenliği birbiriyle uyumlu hale getiren düzenleyici reform potansiyeli, İspanyol mevzuatı yarı zamanlı iş ile ilgili AB politikaları uyumlandırılırken yakın gelecekte ortaya çıkacaktı.

ARA SÖZ : ESNEKLİK VE GÜVENLİKLE İLGİLİ AVRUPA GÖSTERGELERİ

2.4 Esnek-güvenlik endeksi

Tangian (2004) ilk kez Avrupa ülkelerinin “esnek-güvenlik” endeksini çıkarma girişiminde bulunarak bu ülkelerdeki esnek-güvenliğin “durumunu” ölçmeye çalışmıştır. Tangian'ın tezinde, esnek-güvenlik tanımı esnek istihdamla sınırlandırılmıştır: “Esnek-güvenlik” tipik olanın dışında yani sürekli ve tam zamanlı dışında istihdam edilenlerin istihdamı ve sosyal güvenliği anlamına gelir” (Tangian 2004: 12). Kendi tahminleri ve OECD verileri güvenliğin farklı özelliklerini ve düzeylerini değerlendirmek için kullanılmıştır. Yapılan ekonometrik analizde, Hollanda en yüksek düzeyde esnek-güvenlik gösterir ve İsveç en yüksek “tam güvenlik” yani, bütün çalışanlar için güvenlik gösterir. Genellikle tipik bir esnek-güvenlik ülkesi olarak gösterilen Danimarka daha düşük seyrediyor yani, bu çalışmada ortalama düzeydedir ki bu durum işten çıkarmalar konusunda düşük koruma oranlarının olmasıyla açıklanabilir. Portekiz en düşük seviyede esnek-güvenlik göstermektedir, bunu Çek Cumhuriyeti ve İngiltere takip eder. İngiltere'yi takip eden İspanya'da aynı şekilde en düşük seviyede “tam güvenlik” uygular. İsveç ve İtalya en yüksek “norm güvenliği” yani, “normal” şekilde sürekli çalışan tam zamanlı işçiler konusunda 1. ve 2. seviyede yer alır. İspanya ve İngiltere en düşük norm güvenliği

seviyesine sahiptir. Portekiz’de, Polonya’da ve İtalya’da tipik olanın dışındaki şekillerde istihdam edilenler normal şekilde istihdam edilenlerle karşılaştırıldığında en düşük güvenliğe sahipler.

2.5 AİS Göstergeleri

Avrupa İstihdam Stratejilerinde üye ülkelerdeki esnekliği ve güvenliği değerlendirmek için göstergeler geliştirilmiştir. Buradaki analizle doğrudan ilişkili özellikle 3 gösterge vardır.²²¹

İlk gösterge (AİS içinde 4. anahtar gösterge) *işsizlikle istihdam arasındaki ve istihdam edilen sürede bir yıl içinde yapılan sözleşme tipi değişikliklerine göre geçiş sayısı* ile ilgilidir. Burada Eurostat ECHP verilerini kaynak olarak kullanır. Rakamlar aşağıdakiler bulguları göstermektedir:

- Lüksembourg, Belçika ve Portekiz’de 2000 yılında istihdam edilen kişilerin büyük çoğunluğu 2001 yılında da işe devam etmiştir (AB=15’in %93 ortalaması karşısında sırasıyla %96, %95 ve %95). İspanya ve İrlanda sıranın sonunda yer almaktadır (%91).
- Avusturya, Almanya ve İspanya’da işsiz kişilerin büyük kısmı bir yıl sonunda ücretli işte çalışmaktadır (AB=15’in %41 ortalamasına karşı sırasıyla bu ülkelerde %53, %52 ve %52).
- Aktif olmayan kişilerin ücretli iş yaşamına geçişi ile ilgili olarak Danimarka mutlak ölçüde önde gelmektedir (AB=15’in +14 ortalamasına karşın %24); Yunanistan ve İtalya ise en kötü performansı gösteren ülkelerdir (%7).

İşgücü anketi verilerine dayanarak elde edilen ikinci gösterge (AİS içinde 15. anahtar gösterge), istihdam edilen kişilerin yüzdesi olarak yarı zamanlı ve/veya sabit süreli sözleşmeler kapsamındaki toplam işçi sayısı artı toplam serbest meslek sahipleri de dahil olmak üzere *sözleşme ve çalışma düzenlemelerinin çeşitliliği* ile ilgilidir. Bu gösterge aynı zamanda belli tipteki çalışma düzenlemelerine neden girdikleri konusunda işçilerin belirttiği nedenleri de dikkate almaktadır.

- Temel olarak çok yüksek düzeylerdeki yarı zamanlı çalışma oranları nedeniyle (AB=15’in %14,2’lik ortalamasına karşın %35,7; Hollanda’da yarı zamanlı iş artık tipik olmayan iş kabul edilmemektedir) Hollanda en yüksek yarı zamanlı, sabit süreli ve serbest meslek sahibi çalışan oranına sahiptir (AB-25’in %37,3’lük ortalamasına karşın %51). Temel olarak yüksek oranlardaki sabit süreli iş nedeniyle (AB-25’in %9,3’lük ortalamasına karşın %25,9) İspanya ikinci sırada yer almaktadır (%44,8)
- İlginç bir şekilde, Hollanda yarı zamanlı iş sahibi olup da tam zamanlı iş istemeyen kişilerin (%27,5) en fazla olduğu ülkedir, öte yandan Fransa işçilerin büyük bir yüzdesi (%3,5) tam zamanlı iş bulamadıklarından yarı zamanlı işlerde çalışmaktadır. Ancak İspanya’daki sabit-süreli işçiler çoğunlukla sürekli bir iş bulamadıklarını ifade etmektedir (%17,5). Slovenya’da sabit-süreli işçiler çoğunlukla sürekli iş istemediklerini ifade etmiştir (%4,6).

²²¹ Burada kullanılan rakamlar 2004/2005 İstihdam Rehberinin izlenmesi için geliştirilen Göstergelerin İlk Taslağından alınmıştır.

Üçüncü gösterge, EC HP verilerine dayanarak (16. anahtar gösterge) sözleşme tipine göre geçişler ile ilgilidir – yeni üye ülkeler dahil değildir – 2000-2001 yılları arasında işsizlikle istihdam arasındaki geçişleri ve sözleşme tipine göre iler arasındaki geçişleri dikkate alır.

- Fransa ve Lüksembourg bir yıl sonra yine sürekli iş sözleşmesi kapsamında çalışmaya devam eden sürekli iş sözleşmesine sahip en çok çalışanın olduğu ülkelerdir (AB-15'in %90 ortalamasına karşın %94). İspanya (%87), Almanya ve İrlanda (her ikisi de %88) bir yıl sonunda sürekli iş sözleşmesi kapsamında yer almaya devam eden en az işçinin olduğu ülkelerdir.
- Sabit süreli işten sürekli işe geçiş en pürüzsüz şekilde Lüksembourg (AB-15'in %32 ortalamasına karşın %62), Portekiz (%49) ve İngiltere'de (%47) görülmektedir.

Son olarak işsizlikten sürekli işe geçiş Hollanda (AB-15'in %8 ortalamasına karşın %14), İngiltere (%13) ve Danimarka'da (%12) nispeten daha kolay olmaktadır.

3. SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmanın çıkış noktası farklı ulusal istihdam sistemlerinde esneklik ve güvenlik ile ilgili modelleri, kombinasyonları ve dengeleri incelemek olmuştur. İşgücü piyasasında esneklik ve güvenliğin birbirinin tersi kavramlar olmakla kalmadığını, bu geniş kabul gören hedefler arasındaki dengenin oluşturulması gerektiğini ve oluşturulabileceğini varsaydık. Bu nedenle, sayısal esneklik kazandırma stratejilerinin üç önemli alanıyla ilgili ülke örnekleri sunduk: işe alma ve işten çıkarma, geçici kurum işi ve yarı zamanlı iş. Seçilen örnekler, bu alanlarda yüksek düzeydeki esnekliğin yüksek ya da düşük güvenlik seviyeleriyle birlikte görülebileceğini ortaya koymuştur. Bu karşılaştırmadan ders çıkarmak amacıyla aşağıdaki soruların sorulması gerekmektedir:

İncelenen ülkelerde ele alınan alanlarda neden yüksek düzeyde esneklik mevcuttur?

İncelenen alanlarda bazı ülkeler neden aynı zamanda yüksek güvenlik seviyesine erişmiştir?

Daha fazla güvenlik getirilmesinin ya da getirilmemesinin sonuçları nelerdir?

Öncelikle, incelenen bütün ülkelerin belirgin ve kendilerine uygun sayısal esnekleştirme modelini geliştirdiğini söylemek yerindedir. Bütün ülkelerde esneklik kazandırmanın üç moda birden eşit ağırlığın verilmediğine tanık oluyoruz; bu durum, 4. bölümde doğrulanmaktadır. Hollanda'da yarı zamanlı ve geçici kurum işinin yaygınlığı oldukça katı bir işten çıkarma sistemiyle yan yana sürmektedir (eğer zaten ondan kaynaklanmıyorsa). İspanya'da işten çıkarma koruması çekirdek çalışanların işinin korunması söz konusu olduğunda aynı şekilde katıdır. Esneklik hem tam zamanlı hem de yarı zamanlı işlerde işverenler tarafından geçici (kurum) işçilerinin kullanılmasıyla sağlanır. Ancak Danimarka'da yarı zamanlı iş ve geçici kurum işi oranları dikkat çekici değildir; son durum işe alma ve işten çıkarma konusunda işverenlerin sahip oldukları özgürlük ile açıklanabilir. ABD'de geçici kurum işlerinin artışı isteğiyle istihdam edilme doktrininin (hala önemli olduğu halde) öneminin azalmasıyla aynı zamana denk gelmiştir; bu

durum istihdamın korunmasındaki katılıkla esnek personel düzenlemelerinin kullanımı arasındaki olası bağlantıya dikkat çekmektedir.

Başka bir şekilde ifade etmek gerekirse, burada esneklik kazandırma stratejilerinin daha geniş kurumsal ve yasal bağlama ve bir ülkenin takip ettiği tarihsel yola dayalı (seçilen yola bağlılık) olduğunu fark ediyoruz. İlerideki politika geliştirme ve yasama süreçlerinde Türkiye'nin de, konuyla ilgili determinist bir yaklaşım benimsemeyen, içinde bulunduğu bağlamı ve kendine özgü yolu (tarihsel yolunu) dikkate alması gerekecektir.

İkinci olarak, esneklik kazandırma çalışmalarına ek olarak ya da bunlarla birleştirilmiş bir şekilde bazı ülkelerin getirdiği güvenlik önlemleri (bizim incelediğimiz ülkeler arasında: Danimarka ve Hollanda) çok ilginçtir. Danimarka'da işe alma ve işten çıkarma kapsamı *içinde* her hangi bir ilave güvenlik getirilmemiştir (bu yapılması kolay bir şey değildir) ancak işçiler işten çıkarıldıktan sonra yüksek gelir düzeyi ve iş güvenliği yardımlarından faydalanmaktadır. Danimarka sosyal güvenlik ve aktivasyon/yeniden entegrasyon sistemleri geçici olarak işlerini kaybeden işçiler için sadece bir güvenlik ağı sağlamakla kalmaz aynı zamanda bir sıçrama tahtası getirir. Önemli olan bir başka konu da işe alma ve işten çıkarmadaki esneklik ile birlikte yüksel sosyal güvenlik düzeyi hızlı ve başarılı yeniden entegrasyon stratejileri ile birleştiğinde bütün unsurların iç içe örüldüğü bir "altın üçgen" oluşturur. Temel esneklik-güvenlik bağlantısı sayısal esneklik ve yüksek sosyal güvenlik düzeylerinden oluşur (istihdam yardımları). Bu unsurlardan birinin etkilenmesi ya da ortadan kaldırılması otomatik olarak diğerinin kaybedilmesine yol açacaktır.

Hollanda'daki durum ise farklıdır. Hollanda'da geçici iş ve yarı zamanlı iş oranları devletin bu iş türlerini tipik işler olarak kabul ederek kolaylaştırması neticesinde artmıştır. Çok sayıda işçi bu iş tiplerine rağbet ettiğinden ve bu istihdam tipleri büyük ölçüde gönüllü olarak seçildiğinden (özellikle yarı zamanlı işlerde), ilgili işgüçleri için daha fazla güvenliğin de getirilmesini sağlayan bir "normalleştirme" süreci başlatılmıştır. Böyle bir güvenliğin getirilmesi (istihdam güvenliği, sosyal güvenlik) ayrıca her iki tip istihdamın birden daha da artmasına katkıda bulunmuştur. Türkiye'nin de işgücü piyasasının daha fazla gelişmesini sağlamak için güvenliğin artışının getireceği katkıyı dikkate alması önemlidir.

Üçüncü ve son olarak, bir yandan Hollanda ve Danimarka öte yandan İspanya ve ABD arasındaki kritik farklar işgücü piyasalarının etkileri bakımından da gözlemlenebilir. İsteğe dayalı istihdam ABD'de ve yarı zamanlı iş İspanya'da istihdam artışına olumlu etki etmişse de, parçalı ya da hatta ikiye ayrılmış bir işgücü piyasasının getirdiği riskler de önemli ölçüde ortaya çıkmıştır. Danimarka'da ve Hollanda'da bu olumsuz etkiler meydana gelmemiştir: tam tersine bu etkiler sisteme getirilen ekstra güvenlik sayesinde ortadan kalkmıştır. Bu tezin dördüncü bölümünde belirtildiği gibi bu iki ülkenin işgücü piyasası ortalamasının üzerinde performans göstermesinin izleri esneklikle güvenlik arasındaki sürdürülebilir denge kurulmasında aranabilir.

Açıkça görülüyor ki, madalyonun her iki yüzünü de dikkate alan işgücü piyasası ve çalışma düzenlemesi reformunun politik ve toplumsal olarak uygulanabilir olması, alınan yeni önlemlerin önde gelen ilgili tarafların çıkarlarını karşıladıkları dereceye bağlıdır. Bu yüzden, eşgüdüm, konsültasyon ve müzakere geleneği ve platformundan yoksun ülkeler, sektörler ve şirketler iyi dengelenmiş esneklik-güvenlik dengeleri üretmede dezavantajlı konuma düşmektedir (Foden 1999; Fouarge 2002).

Bu dengeler, ya da en azından sundukları olasılıklar örneklerimizin işaret ettiği gibi, birlikçi sistemlerle ya da sosyal diyalog, sosyal ortaklık konsültasyon ve eşgüdüm gelenekleriyle ilişkilendirilirler ve belli derecede karşılıklı güven ortamının oluşturulmasına bağlıdır. İşverenler (özellikle uzun vadeli perspektifte) işçilere makul düzeyde güvenliğin sağlandığı bir ortamda esnekliğe yeterli düzeyde erişebileceğini kabul etme istekliliğine sahip olmalıdır; öte yandan işçiler ve temsilcileri de güvenliği bir dereceye kadar yeniden tanımlamaya istekli olmalıdır - ör. İş güvenliği ya da risk yönetiminin bir şekli olarak değil geçiş istihdam ve istihdam güvenliği şeklinde (Schmid 2002; Wilthagen ve Rogowski 2002). Burada güven temel bir etkidir. Eğer güven seviyesi gerek sosyal ortaklar arasında gerekse devlete karşı düşükse ya da hiç yoksa, esnek-güvenlik stratejilerinin kuvvetli muhalefet ve güvensizlikle karşılanmaları beklenebilir. Bunun önemli bir göstergesi işçi ve işveren sendikalarının Avrupa Komisyonunun 1997 yılında çıkardığı sosyal ortaklık fikrini destekleyen ve esneklikle güvenliği dengeleyen Yeşil Belgeye gösterdikleri tepkidir. Finlandiya gibi ülkelerde tepki olumlu olduğu halde örneğin Fransız ve alman sendikalar Yeşil Belgede belirtilen görüşlere karşı negatif bir tutum alarak ortaklık fikrinin sendikaların bağımsızlığına tehdit oluşturduğunu ve özellikle şirket düzeyinde işçilerin hak ve statülerinin öneminin göz ardı edilmesi olduğunu savunmuşlardır (Korver 2001).

Hollanda ve Danimarka konusunda müzakere edilen esneklik ve geniş müzakere gündemleri esneklikle güvenlik arasında oldukça yüksek düzeyde bir denge kurulmasına katkıda bulunmuştur (Anxo ve O'Reilly 2000). İşverenlerin esneklik kazandırma stratejilerinin de müzakere gündemine alınması ve işçiler için güvenlik konularının yanı sıra birlikte tartışılmaları işçiler arasında esnekliğin kabul edilmesi sonucunu getirmiştir. Bu durum, “pozitif eşgüdümü” “entegre pazarlığı”, “pozitif toplam oyunlarını” ve “müzakere edilmiş esnekliği” teşvik ederek karşılıklı kazançların elde edilmesini sağlamakta ve esneklik ve güvenlik çifte gerekliliğiyle başa çıkmanın optimum yolunu sunmaktadır. Yine, karşılıklı çıkar anlayışına dayalı karşılıklı güven burada vazgeçilmez bir etken olmaktadır. Hollanda ve Danimarka örnekleri aynı zamanda işgücü piyasası politikalarının ademi merkezîyetçi bir yapıya kavuşturulmasının esnek-güvenliğin getirilmesine olumlu etkileri olduğuna işaret etmektedir. Ademi merkezîyetçi yapıya geçiş hem Danimarka hem de Hollanda’da *merkezi kontrol kapsamında* yürütülmüştür. Bunun sonucunda, toplu iş sözleşmesi taraflarına, yerel kuruluşlara, şirketlere ve bireysel işveren ve işçilere esneklik ve güvenlik ihtiyaçları ve istekleri ile ilgili kendilerine özel çözümler yaratma konusunda özgürlük sağlanmıştır. Ayrıca, her iki ülkede de bu süreç, esneklik ve güvenlik konusunda yeni kuralların çıkarılması için olumlu bir koşul gibi gözükken iyi ekonomik performans eşlik etmiştir. Bu koşullardan bir tanesi ademi merkezîyetçiliğin merkezi düzeyde güçlü bir eşgüdümlü birleşmesidir. Literatürde giderek daha yaygın bir şekilde ademi merkezîyetçiliğin giderek artan bir şekilde ancak daha nazik bir merkezi eşgüdümlü eşzamanlı meydana geldiği yolunda görüşler birikmiştir (Léonard 2001; Sisson ve Marginson 2002).

İşgücü piyasalarının esnekliğini artırma amaçlı tedbirler açıkça yeni İş Kanunu’na dahil edilmiş olsa da, bunun toplu iş sözleşmelerinde gerçek anlamda uygulanması olanaksız görülmesi de bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Sendikalar, esneklik mevzuatı açısından işçilere sağlanan artırılmış güvenceleri olmazsa olmaz bir unsur olarak gördüklerinden esnekliğin toplu iş sözleşmelerine dahil edilmesini engellemektedir. Bu gelişme, bu makaleden çokarılacak temel dersi otaya koymaktadır: **Esneklik ve güvenlik stratejilerinin başarılı ve sürdürülebilir birleşimleri sosyal tarafların geniş desteğine bağlıdır.**

Esnekliğe mevzuat üzerinden resmiyet kazandırılması çabaları 'kayıt altındaki' esnek işlerde çalışacak olan işçilerin güvenliğinin artırılması ile paralel gitmelidir. Esnekliğin kayıtlı ekonomi altında yer alması, işverenlerin düzenli bir ortamda esneklik stratejilerini izlemelerini ve kayıtdışı istihdam çözümlerinden uzaklaşmalarını tetikleyecektir. Bu yeni bakış açısı işverenleri cezbetse de, esnek olarak çalışmak isteyen işçilerin de cezbedilmesi ve bu alanda tutulması gerekmektedir. Bunun için bu işçilere yeterli ölçüde güvenlik sağlanması gerekmektedir.

Ek ya da temel güvenlik sağlanmaksızın sayısal esneklik düzeylerinin artırılması, sosyal politika bakış açısına göre istenmeyen ancak daha fazla esnekleştirmede öncülük edebilecek işgücü piyasaları bölünmesine neden olabilir. Türkiye açısından burada kilit rol oynayan başka bir unsur daha bulunmaktadır. **Kayıtdışı sektörün kayıt altına alınması ile birlikte işgücü piyasasının daha fazla esnekleşmesi, güvenlik konusu ele alınmaz ya da geliştirilmeden olduğu gibi bırakılacak olursa, tüm esnekliğin önceki kayıtdışı ekonomiye kaydığı bir durumla sonuçlanabilir.** Türk hükümeti, işçi sendikaları ve işveren örgütleri, sosyal diyalogun işçi güvenliği ve işgücü piyasalarının esnekliği konularını eş zamanlı olarak geliştirme konusunda önemli bir araç olduğunu idrak etmek zorundadır.

REFERANSLAR

- Abraham, K. G. (1990). Restructuring the Employment Relationship: The Growth of Market-Mediated Work Arrangements. New Developments in the Labor Market: Toward a New Institutional Paradigm. K. G. Abraham and R. B. McKersie. Cambridge, Mass. and London, MIT Press: 85-120.
- Anxo, D. ve J. O'Reilly (2000). Working-time regimes and transitions in comparative perspective. Working-Time Changes. J. O'Reilly, I. Cebrián and M. Lallement. Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Autor, D. H. (2000). Why do temporary help firms provide free general skills training? Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research.
- De Klaver, P. M., D. J. Klein Hesselink, E. P. Miedema ve C. Schlangen (2000). Ervaringen met en effecten van de Wet flexibiliteit en zekerheid: tweede meting 2000. The Hague, Ministry of Social Affairs and Employment.
- Estevao, M. M. ve S. Lach (1999). The Evolution of the Demand for Temporary Help Supply Employment in the United States. New York, NBER.
- Eurofound (2004). Part-time work in Europe. Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Foden, D. (1999). "The role of the social partners in the European employment strategy." Transfer 5(4): 522-541.
- Fouarge, D. (2002). Minimum Protection and Poverty in Europe. Amsterdam, Thela Thesis.
- Freeman, R. (1998). "War of the models: Which labour market institutions for the 21st century?" Labour Economics 5(1): 1-24.
- Golden, L. and E. Appelbaum (1992). "What Was Driving the 1982-88 Boom in Temporary Employment?" American Journal of Economics and Sociology 51(4): 473-493.
- HighLevelGroup (2004). Facing the challenge: The Lisbon strategy for growth and employment. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Kalleberg, A. (1997). Non-standard work, substandard jobs: flexible arrangements in the U.S. Washington, D.C., Economic Policy Institute.
- Korver, A. (2001). Rekindling Adaptability. Amsterdam, EFSQ.
- Léonard, E. (2001). "Industrial relations and the regulation of employment in Europe." European Journal of Industrial Relations 7(1): 27-47.
- Lips, B. (1998). "Temps and the Labor Market: Why Unions Fear Staffing Companies." Regulation(Spring): 31-39.
- Madsen, P. (2004). "The Danish model of 'flexicurity': experiences and lessons." Transfer 10(2): 187-207.
- Ministry of Social Affairs and Employment (1997). Part-time work in the Netherlands. The Hague, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directorate of Industrial Relations.
- OECD (2004). OECD Economic Surveys: Turkey. Paris, OECD.
- Schmid, G. (2002). Transitional labour markets and the European social model: towards a new employment compact. The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets. G. Schmid and B. Gazier. Cheltenham, UK and Brookfield, USA, Edward Elgar.

- SCP (2000). De kunst van het combineren. The Hague, SCP.
- Sisson, K. and P. Marginson (2002). "Co-ordinated bargaining: a process for our times?" British Journal of Industrial Relations **40**(2): 197-220.
- Valdés Dal-Ré, F. (2004). "The difficulty of reconciling flexibility and security in Spain: the paradigmatic case of part-time work." Transfer **10**(2): 248-262.
- Van den Toren, J. P., G. H. M. Evers ve E. J. Commissaris (2002). Flexibiliteit en zekerheid: effecten en doeltreffendheid van de Wet flexibiliteit en zekerheid - eindrapport. The Hague, Ministry of Social Affairs and Employment.
- Visser, J. (2002). "The first part-time economy in the world: a model to be followed?" Journal of European Social Policy **12**(1): 23-42.
- Wilthagen, T. (2002). The Flexibility-Security Nexus: New approaches to regulating employment and labour markets. British Journal of Industrial Relations Conference "The Politics of Employment Relations", Windsor, UK.
- Wilthagen, T. ve R. Rogowski (2002). Legal Regulation of Transitional Labour Markets. The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets. G. Schmid and B. Gazier. Cheltenham, UK ve Brookfield, USA, Edward Elgar: 264-289.
- Wilthagen, T. ve F. Tros (2004). "The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating /employment and labour markets." Transfer **10**(2): 166-186.

Bölüm 8

Sonuçlar

Nurhan Süral ve Frans Pennings
Çeviri: Nurhan Süral

8.1 Giriş

Türkiye’de, başlangıçta zayıf olan işçi tarafını korumak için tasarlanmış olan klasik iş mevzuatı modeli, esneklik yoluyla istihdam yaratılması, işletmelerin iyi yönetişimi, işletmelerin sosyal sorumluluğu ve uyumsuzlukların alternatif çözüm yolları tartışmalarından etkilenmiştir. Sonuçta AB ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de formel işgücü piyasasındaki işçileri koruyucu iş mevzuatı, geleneksel modellerle çalışan işçiler için daha fazla belirsizliğe yol açabilecek değişimlerden geçmektedir. Bu gelişmeler bir taraftan, istihdam artışına neden olabilir (yüksek işsizlik rakamları düşünüldüğünde bu çok önemlidir) ve aynı zamanda enformel işgücü piyasasında sıkışıp kalmış olanlar için yeni fırsatlar anlamına gelebilir.

Bu nedenle, Türk iş hukukunu, işgücü piyasasının işleyişini ve işgücü piyasasındaki aktörlerin pozisyonunu araştırmak önemli idi. Böylece, İş Kanununun başlangıçtaki amacı korunur ve işçiler için yeterli bir güvence sağlanırken esnekliğin artırılıp artırılamayacağını görebilecektik.

Bu bölümde, öncelikle esneklik tartışması bağlamını özetleyeceğiz ve daha sonra temel önerilerimizi kısaca sunacağız

8.2 Esneklik Tartışması Bağlamı

Kuralsızlaştırma (çalışma mevzuatının katı kurallardan arındırılması), 1990’lı yıllarda Türkiye’yi de etkilemiş ve bu konuda çok sayıda müzakere ve tartışma gerçekleşmiştir. Türk politika yapıcılar, özellikle de çalışmanın daha esnek bir şekilde düzenlenmesi yoluyla istihdamın artacağı iddiasında bulunmuşlardır. 2001’deki ekonomik krizle daha da kötüleşen durağan ekonomik koşullar ve bunun sonucunda ortaya çıkan yüksek işsizlik, yetkilileri dinamik ve esnek işgücü piyasaları yaratma arayışına yöneltmiştir. Mevcut katılıkları ortadan kaldırarak işgücü piyasasının esnekliğini artırmak özellikle işsizliğe bir çare olarak görülmüştür. Esneklikten beklentiler aşağıdaki hususlarda odaklanmıştır:

- İstihdam yaratma;
- İşletmelerin uyum sağlama yeteneğini ve dolayısıyla rekabet gücünü artırma;
- İşsizler, özellikle de kadınlar ve işe ilk kez girecek gençler için daha iyi sosyal katılım; ve
- Kayıtdışı çalışmayla mücadele.

Bu beklentiler 2003 tarihli yeni İş Kanununun kabulüne de yol açmıştır. Bu kanundan beklentiler çok yüksekti, ancak esnekleştirme konusu halen hassasiyetini korumaktadır. İş Kanununu hazırlamakla görevli Komisyonca hazırlanan taslak metinde yer alan

esneklikle ilgili hükümler, işçi sendikalarının tepkileri nedeniyle Meclisteki tartışmalar sonucunda nihai metne daha az oranda yansımakla kalmamış, İş Kanununun kabulünden bu yana esnekliğin çok sınırlı bir uygulama alanı bulabilmesinin de nedeni olmuştur.

Esnekleştirme ile ilgili tartışmaların arka planında Türkiye'nin AB üyeliği başvurusu da yer almaktadır. AB ve Türkiye arasındaki görüşmeler 3 Ekim 2005'de başlamışsa da, bunun öncesinde Türk hukukunu Topluluk *müktesebatına* uyarlamak için uzun bir hazırlık döneminden geçilmiştir. Tarama ve tarama sonrası müzakerelere temel olarak, müktesebat her biri belli bir politika alanını kapsayan başlıklar altında gruplanmıştır. Kadın ve erkek için fırsat eşitliğini ve ayrımcılık gözetilmemesini de kapsayan sosyal politika ve istihdam, tarama ve müzakere başlıklarının ön listesinde on dokuzuncu sıradaki bölümdür.

Topluluk müktesebatının ulusal mevzuata dahli ve uygulanması Türkiye için kilit önemi haizdir. Türk mevzuatının Topluluk kurallarına uygunluğunun değerlendirileceği tarama süreci 20 Ekim 2005 tarihinde başlamıştır. Bu değerlendirmeler, müzakerelerin temelini oluşturacaktır.

Müktesebat, 5. bölümde ana hatlarıyla açıklandığı üzere esnek çalışma hakkındaki Topluluk düzenlemelerini içermektedir. Bu bölümde, Türk iş hukukunun genel olarak AB düzenlemeleri doğrultusunda olduğunun altını çizdik.

Yasal çerçeve

Yasal çerçevenin karşılaştırmalı analizinin ana bulguları şunlardır:

1. **Katılıklar.** Mevcut katılıkların büyük çoğunluğu ortadan kaldırılmıştır. Esnek çalışma süreleri ve esnek çalışma biçimleri Türkiye'nin 2003 tarihli İş Kanununda düzenlenmiştir; ancak etkin uygulamayı engelleyen bir takım katılıklar halen mevcuttur.
 - **Geçici çalışma.** Geçici işçi kullanımı holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı işyerleri ile sınırlandırılmıştır. Geçici çalışma üç taraflı bir ilişki olarak (kullanıcı işletme / geçici istihdam bürosu / geçici işçi) düzenlenmemiştir. Özel istihdam büroları mevcuttur, ancak geçici istihdam bürolarının kurulması yasaktır. Daha iyi bir düzenlemeyle, geçici çalışma daha kalıcı istihdam için önemli bir atlama tahtası haline getirilebilir.
 - **Belirli süreli çalışma.** Belirli süreli iş sözleşmesinin ilk kez akdedilmesinde objektif nedenin, yenilenmesinde ise esaslı bir nedenin varlığı aranmaktadır. Kanun bu tür sözleşmelerin akdedilip uygulanmasına adeta geçit vermemektedir.
 - **Kısmi süreli ve çağrı üzerine çalışma.** Prime esas tutulan günlük kazancın alt sınırı onaltı yaşından büyük işçiler için belirlenen günlük asgari ücrettir. Günlük kazançları alt sınırın altında olan sigortalıların günlük kazançları alt sınır üzerinden hesaplanacak; bu kazanç ile alt sınır arasındaki farka ait sigorta primlerinin tümünü işveren ödeyecektir. Kısmi süreli çalışma ile çağrı üzerine çalışma, işveren açısından yüksek maliyetlidir. Ayrıca, kısmi süreli veya çağrı üzerine çalışanın tek bir işte çalıştığı hallerde, uzun dönemli sigortalardan ve özellikle yaşlılık aylığından yararlanabilmesi güç görünmektedir. İşveren açısından yüksek maliyetli olması, işçi açısından ise uzun dönemli sigortalardan yararlanamama nedenleriyle her iki taraf da enformel piyasada olmayı tercih edebilir.

- *Esnek çalışma süreleri.* Esnek çalışma süreleri uygulaması karşılıklı mutabakatı gerektirmektedir. İşçi tarafı karşı çıktıkça, esnek çalışma sürelerinden yararlanılması işverenler açısından mümkün olmayacaktır.
 - *İş akdinin sona ermesi.* Çalışanların aşırı korunması ve çetrefil yasal düzenlemeler istihdam üzerinde olumsuz etki yaratabilir. Ancak, iş güvencesi hükümleri esnekleştirilmemiştir; işten çıkarmalarda geleneksel katı mekanizmalar sürmektedir.
2. *Güçlü teşviklerin bulunmaması.* Atipik çalışma aslında işçiler açısından cazip değildir. İşçilerin başlıca kaygısı kısa vadeli gelir sağlamaktan ziyade iş güvencesine sahip olmaktır. Bazı esnek çalışma modellerinin işverenlere maliyeti dikkate alındığında da atipik sözleşmelerin işverenler için cazip olmadığı görülmektedir.
 3. *Kamu kurumları açısından gelir kayıpları.* Çalışmaların beyan edilmemesi veya eksik beyanı yalnızca sosyal güvenlik ve vergi gelirlerinde kayıplara neden olmamakta çalışanların sosyal hakları ve çalışma koşulları da olumsuz etkilenmektedir.
 4. *Kolay engellenebilirlik.* Bir çok durumda ilgili kanun hükümlerinin uygulanabilmesi işçi sendikalarının ya da işçilerin olurlarına bağlanmıştır. Bu da yeni kuralların uygulanmasının kolayca engellenebilmesi anlamındadır.

Diğer faktörlerin işgücü piyasasında karşılıklı etkileşimi

Mevzuatın nasıl uygulandığının incelenmesi önemlidir. Örneğin, kısmi süreli çalışmalara mevzuatın izin verdiği ve fakat uygulamada bu tür çalışmanın teşvik olunmadığı sonucuna varıyorsak, müktesebatın gereklerinin karşılandığını söyleyemeyiz.

Esnekliğin kendi içinde bir amaç olmadığını unutmamalıyız. Esnekliğin amacı istihdam artışının sağlanması ve enformel işgücü piyasasının neden olduğu haksız rekabetin azaltılmasıdır. Enformel işgücü piyasası kadınların yoğun biçimde istihdam olunduğu bir alan olduğundan, formel işgücü piyasasında esnekliğin artırılması, kadın işçilerin korunmasını da iyileştirecektir. Bu nedenle, mevzuatın başarılı bir şekilde uygulanıp uygulanmadığının incelenmesi, başarısızlık nedenlerinin araştırılıp belirlenmesi gerekmektedir; aksi takdirde mevzuat amaçlarını gerçekleştiremeyecektir.

Bu incelemede kendimizi yazılı hukukla sınırlamadık; işgücü piyasasının geleneklerini ve aktörlerini de inceledik zira bu faktörler yasaları daha ileriye taşıyabilecekleri gibi yasaların uygulanmasına bir engel oluşturarak tüm esneklik sürecini içi boş söyleme indirgeyebilirler. Çalışma hayatının modernleştirilmesinde sosyal ortakların rolü bu nedenle hem kritik önemi haiz hem de belirleyicidir. 4. bölüm bu konuları ele almıştır.

Türk işgücü piyasası ve sosyal ortakların nispeten uzun bir husumet geleneği mevcuttur. Bu husumetin temelinde, işyeri sendikacılığının kargaşaya neden olduğu eski iş mevzuatı uygulamaları bulunmaktadır. Diğer ülkelerin aksine, sorunun çözümü sistemin kendi dinamiklerine bırakılmamış yasal müdahalede bulunulmuştur. Yeni mevzuat, işçi sendikalarının toplu pazarlık yetkilerine emsali olmayan sınırlamalar getirmiş ve husumeti giderememiştir. Husumetin halihazırdaki mevcudiyeti, esneklik ve güvence arasında yeni bir dengenin sağlanması için gerekli karşılıklı güven ve işbirliğinde zaafa yol açmaktadır.

Ulusal gelenekler ve sosyal ortaklığın ulusal algılanma tarzı esneklik kavramının tam anlamıyla uygulanmasını etkiler ve yenilikçi mevzuata engel oluşturur. Endüstri ilişkilerinin kurumsal yapısı bu alanda kilit önemi haizdir. Ancak bu alanda bazı sorunları belirlemiş bulunmaktayız:

1. **Devletin korumacı tutumu.** Devlet, geleneksel olarak, başlıca işverendi ve ömür boyu istihdam garantisi veriyordu. Gelenekselleşmiş ömür boyu istihdam garantisi, yeni esnek istihdam modellerine tepkilerin de bir nedenidir.
2. **Mevzuata atfolunan rol ve toplu pazarlığın sınırları.** İşçi ve işveren sendikaları, sorunlarını toplu pazarlık masasında karşılıklı çözümlenmek ve toplu pazarlığı daha iyileştirmek yerine sorunların yasal müdahalelerle giderilmesini hükümetten beklemektedirler. Bu nedenledir ki Türk iş mevzuatı, diğer ülkelerde çoğu kez sosyal diyalog yoluyla çözümlenmek üzere sosyal ortaklara bırakılan ve çok geniş bir yelpazeye yayılan bir dizi konuyu içermektedir. Aşırı yasal düzenlemeler sonuçta toplu pazarlık alanını daraltmıştır.
3. **Ortaklıkta zaafılar.** İşçi sendikacılığındaki bölünmüşlük, işçi sendikaları arasında kutuplaşma ve rekabetle sonuçlanmıştır. Kutuplaşma ve rekabetin bir sonucu olarak, uzlaşmacı bir tavır zayıflık addedilmekte ve rakip sendikaların eleştiri oklarına hedef olmaktadır. Katı bir tutum benimsendiğinde - esneklik konusunda olduğu üzere - konuların, gerçekler bir tarafa bırakılarak, yeni insiyatiflerin geliştirilme olasılığını azaltacak tarzda duygusal zeminde sloganlarla tartışılması eğilimine girilmektedir. Çatışmacı toplu pazarlık egemendir (distributive bargaining), entegre (uzlaşmacı) toplu pazarlık bilinmemektedir.
4. **Bakış açıları ve yaklaşımlarda esaslı farklılıklar.** Sosyal ortakların esneklik konusuna farklı bakış açıları ve yaklaşımları, esneklik kurallarının uygulanmasını olumsuz etkilemektedir. Mevcut katılıkların giderilerek işgücü piyasasının esnekliğinin artırılması, işçi sendikalarınca yalnızca işverenlerin yararına olarak görülmektedir. İşçi sendikaları, istihdam yaratacak kendi çözümlerini getirmeksizin mevcut koruma düzeylerini inatla savunmakta ve esneklik uygulamalarını bloke etmektedirler. Diğer yandan işverenler esneklik için bastırmaya devam etmektedirler. Aradaki mesafenin aşılması, özellikle de sosyal ortakların davranış kalıpları bağlamında güç görülmektedir.

Sosyal ortaklara ilişkin çalışmalarımızın yanısıra, esnekliğe dair kurallarının uygulanması önündeki sorunları tam anlamıyla anlayabilmek için hükümetin ve kamu kurumlarının rollerini de (bkz.: 3. bölüm) inceledik. Genel olarak bu kurumların kuralların uygulanmasını sağlamaya çalıştıkları söylenebilirse de, iyileştirmelerin mümkün olabileceği kimi alanlar bulunduğunu tespit ettik. Kamu kurumlarının denetim kapasitelerinin sınırlı oluşu geniş bir enformel işgücü piyasasının varlığını sürdürmesine olanak sağlamaktadır.

Son olarak sosyal güvenliğin, esnek çalışanları asiste edici ve zaten formel işgücü piyasasında bulunanların daha fazla esnekliğe rıza göstermelerini sağlayıcı rolünü tartıştık. Buna ek olarak, 7. bölümde esneklik ve güvence arasındaki bağın önemi – güvenceli esneklik – vurgulanmıştır. Türk sosyal güvenlik sisteminin, genel olarak, formel işgücü piyasasındaki kimi gruplara kapsamlı bir koruma sağladığı fakat esnek çalışanlar dahil kimi grupları dışarıda bıraktığı görülmektedir. Bunun nedenlerini ve uygulanabilir alternatif seçenekleri araştırdık. Genel olarak sosyal güvenlik sisteminin modernleşmenin önemli bir başlığı olduğu söylenebilir; Türk sosyal güvenlik sistemi ile müktesebatın çalışmanın teşviki, eşit muamele, sürdürülebilirlik ve sosyal dışlanmanın önlenmesi gibi önemli unsurları arasında uyumsuzluklar bulunmaktadır.

8.3 Başlıca Öneriler

Yukarıda da gördüğümüz gibi, Türk işgücü piyasasının (daha da) modernleştirilmesi için bir takım sebepler mevcuttur zira modernleşme süreklilik arz eden bir süreçtir ve

enformel işgücü piyasası, işsizlik ve adil olmayan gelir dağılımı dahil bazı önemli sorunlar halen mevcuttur.

Başlıca önerimiz, işgücü piyasasındaki kesimlerin rollerinin yeniden tanımlanmasıdır. Formel işgücü piyasasında esnekleştirmeyi artırmaya yönelik ulusal çabalar, tüm kesimlerin sürece katılımıyla daha etkin kılınabilir.

Hükümet, işgücü piyasasının işleyişini iyileştirmek için gerekli gördüğü kilit gelişmeleri tanımlamalı ve AB hukukuna ve uygulamalarına uyumu sağlamalıdır. Hükümet aynı zamanda toplu pazarlık, sosyal diyalog ve uyuşmazlıkların çözümü gibi alanlarda sosyal ortakların etkin işlerliğine engelleri de ortadan kaldırmalıdır. Hükümet ve ilgili kamu kurumları son olarak, enformel işgücü piyasasını azaltma ve esnek çalışmanın korunmasının teşviki yönündeki iradelerini ortaya koymalıdır. Bu, mevcut müfettişlerin sayısının artırılmasını ve eğitimlerinin iyileştirilmesini gerektirecektir.

Değişime adaptasyonun daha iyi sağlanması için sosyal ortaklığın da geliştirilmesini gerektirmektedir. Bu bağlamda, 4. bölümde tartışıldığı üzere kazan / kazan stratejisinin edinilmesi önemlidir. 'Her ülkeye uyan tek bir model' olmadığından ekonomik ve sosyal kaygıların doğru karışımının bulunması önemlidir.

Son bir öneri de sosyal güvenliğe ilişkindir. Sosyal güvenlik, formel işgücü piyasasında çalışmayı teşvik etmeli ve bunu yaparken esnek işçileri de korumalıdır. Bu, sistemin ilgili kesimlerin yaratıcılığı da dahil esaslı biçimde yeniden organize edilmesini gerektirir.

8.4 Nihai Sonuçlar

Analizimiz, mevcut durumda işaret edilmesi gereken başlıca sorunları belirlemiştir. Sorunlara karşı öneriler geliştirdik. Ancak, işgücü piyasası reformunu süreklilik arz eden bir süreç olarak görmek gerekir. Topluluk müktesebatıyla uyum, reform için önemli bir itici güç sağlar fakat işgücü piyasasının modernleştirilmesinin devamı için Türk Hükümeti istihdamı artırmak, sosyal dışlamayla mücadele, eşitliği iyileştirmek ve adil gelir dağılımı için alternatif hedefler de geliştirmelidir. Bu, Türkiye'nin durumunu AB üyesi devletlerle aynı çizgiye getirecek ve değişimin tüm kilit kesimlerce kabul edilebilirliğine zemin oluşturacaktır.

İçindekiler