

**Yayın Geliş Tarihi:** 22.06.2011  
**Yayına Kabul Tarihi:** 10.02.2012  
**Online Yayın Tarihi:** 25.04.2012

Dokuz Eylül Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi  
Cilt: 14, Sayı: 1, Yıl: 2012, Sayfa: 73-110  
ISSN: 1302-3284 E-ISSN: 1308-0911

## SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ AÇISINDAN GÜVENCELİ ESNEKLİK

Duygu (DEMİRSAT) KÖLEOĞLU\*

### Öz

*Güvenceli esneklik olgusu, işçi ve işveren taraflarını eş zamanlı olarak ilgilendiren ve etkileyen bir niteliğe sahiptir. Kavram, özgün bir takım koşullar ile somutlaşmaktadır. Söz konusu koşullar; uygun yasal temel, aktif işgücü piyasası politikaları, yaşam boyu eğitim ve sosyal güvenlik sistemidir. Çalışmada, güvenceli esneklik olgusunun sosyal güvenlik sistemleri açısından incelenmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda, güvenceli esnekliğin içerdiği gelir ve bağdaştırma güvenceleri sosyal güvenlik sistemleri bağlamında ele alınmaktadır.*

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal Güvenlik Sistemi, Güvenceli Esneklik, Gelir Güvencesi, Bağdaştırma Güvencesi.

## FLEXICURITY IN TERMS OF SOCIAL SECURITY SYSTEM

### Abstract

*Flexicurity is a fact that synchronically interests and impresses employee and employer. Flexicurity fact becomes concrete with some genuine provisions. This provision is appropriate law framework, active labour market policies, lifelong learning and social security system. In this study, it is aimed to analyze flexicurity fact in the context of social security systems. In this reasons, income security and combination security are explicated through social security systems.*

**Keywords:** Social Security System, Flexicurity, Income Security, Combination Security.

## GİRİŞ

1980 sonrası dönemde küreselleşme süreciyle ortaya çıkan maliyetlerin azaltılması ve uluslararası piyasalarda rekabet üstünlüğü sağlama hedefleri, üründe ve süreçte oldukça çeşitlenmiş ürün ya da hizmetlerin talep edilen miktarlarda üretilmesine yönelik bir değişimi yaratmıştır. Talep edilecek ürün ya da hizmet miktarının önceden belirlenememesi, esnek üretim biçimlerini ortaya çıkarmıştır. Üretim sürecinde ortaya çıkan bu esnek yapılanmanın işgücü piyasasını ve istihdam biçimlerini etkilememesi düşünülemez. Bu anlamda işgücü piyasası ve istihdam koşulları açısından esneklik, talepte öngörülemeyen değişiklikler karşısında uygulanan istihdam biçimlerini ifade etmektedir. İşgücü piyasası ve

---

\* Araş. Gör., Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, duygu.demirsat@deu.edu.tr

istihdam koşullarında esneklik, ürün ve süreç değişimlerinin hız ve yoğunluk kazandığı 1980’li yıllardan itibaren tartışılmakta olan bir konudur. Esneklik uygulamalarının zaman içinde yaygınlık kazanıp esnek çalışma biçimlerinin yoğunlaşmasıyla birlikte, çalışanların çalışma koşullarına ilişkin kazanılmış haklarında bir takım kayıplar yaşanmaya başlanmıştır. Bu noktada, esnek çalışma biçimleriyle istihdam edilen işgücü için birtakım güvencelerin sağlanması gereği ortaya çıkmıştır.

Dolayısıyla güvenceli esneklik; bir yandan işveren tarafının esneklik taleplerini, diğer yandan çalışan kesimin ya da temsilcileri olan işçi sendikalarının güvence taleplerini içeren ve bu taleplerin uyumlaştırılmasını amaçlayan uygulamaları ifade etmektedir. Ancak, birbirine zıt yöndeki bu iki talebin güvenceli esneklik ile uyumlaştırılması kolay olmamaktadır. Çünkü güvenceli esneklik, yeni kurumların oluşturulmasını ve kurumsal düzenlemelerde birtakım değişiklikleri gerektirmektedir. Güvenceli esnekliğin yaşama geçirilmesi amacıyla uygun yasal ortamın oluşturulması, aktif işgücü piyasası politikaları ve yaşam boyu eğitim ile sürekli öğrenmenin temel ilke olarak benimsenmesi ve sosyal güvenlik önlemlerinin esnek istihdam biçimleri ile uyumlaştırılması için kapsamlarının genişletilmesi hedeflenmektedir.

Sosyal güvenlik sistemi bağlamında güvenceli esnekliği açıklamayı amaçlayan bu makalede öncelikle sosyal güvenlik sistemi ve güvenceli esneklik kavramsal açıdan ele alınacak, ardından güvenceli esnekliğin sosyal güvenlik sistemi içerisindeki yeri gelir ve bağdaştırma güvencelerini sağlamaya yönelik uygulamalar bağlamında irdelenecektir.

## **SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ**

Güvenceli esnekliğin sosyal güvenlik sistemleri bağlamında ele alındığı çalışmanın ilk bölümünde sosyal güvenlik kavramına ilişkin tanımlara yer verilecek ve sosyal güvenliğin gelişimi ile bir sistem olarak uluslararası kaynakları incelenecektir.

### **Sosyal Güvenlik Kavramı**

İnsanoğlu, yaradılışı gereği birtakım fizyolojik ve sosyal gereksinimlere sahiptir. Bu gereksinimlerin başlıcaları, çeşitli risklere karşı korunma ve güvenlik içerisinde olmadır (Ghai, 2002: 1). Tarihin her döneminde bireyler yaşamlarını devam ettirmek ve beklenmedik olaylara karşı korunmak için çeşitli yollara başvurmuşlardır. Bir toplumu oluşturan bireylerin tümünü, doğumdan ölüme kadar ilgilendiren ve bireyleri bu süreçte karşılaştıkları ya da karşılaşacakları riskler karşısında korumayı öngören sosyal güvenlik, dünyanın tüm ülkelerinde, yeterli ya da yetersiz, ancak mutlaka var olan bir kamusal yapıdır. Sosyal güvenlik, sosyal politikanın ve özellikle gelişmiş ülkelerdeki sosyal devlet anlayışının ulaştığı en üst noktayı belirtmektedir. Sosyal güvenlik; bir dizi kamu önlemi ile hastalık, doğum,

iş kazası, işsizlik, iş göremezlik, yaşlılık, ölüm gibi nedenlerle ortaya çıkabilecek ekonomik ve sosyal risklere karşı toplumun kendini korumasıdır.

Sosyal güvenliğe ilişkin tanımlar, dar ve geniş anlamlarına göre değişebilmektedir. Sosyal güvenliğin tüm özellik ve niteliklerini içeren bir tanım yapmak oldukça güç olduğu için kavrama ilişkin tanımlar farklılaşmaktadır. Bazı görüşlere göre sosyal güvenlik, yasalarla belirlenmiş belirli koşulları taşıyan bireylere sosyal güvenlik kurumları tarafından yapılan parasal yardımları içeren dar bir kapsamda tanımlanırken; bazılarında göre ise, kamusal ve kamusal olmayan kurumlar aracılığıyla sağlanan program, uygulama ve hizmet çeşitliliğini içerecek biçimde daha geniş bir bağlamda ele alınmaktadır (Demirbilek, 2005: 18-19).

Terim olarak ele alındığında sosyal güvenlik, tehlikenin zararlarından uzak olmak ve gelecekte emin olmaktır. Bu açıdan, kişilerin tehlikeler meydana gelmeden önce bu garantinin varlığına dayalı bir tatmin duygusu, tehlike meydana geldikten sonra ise tehlikenin zararlarını ortadan kaldırmaya yönelik bir somut tedbirler bütünüdür. Bir başka tanıma göre de sosyal güvenlik, esasen insanların karşılaşacakları olası ekonomik ve sosyal risklere karşı önceden önlem alınması, bu doğrultuda kendilerine gelir sağlamak amacıyla oluşturulmuş kamu programlarıdır (Gümüş, 2010: 4). Genel kabul görmüş sosyal güvenlik tanımlaması ise, Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ)'nün 1944 yılında Filedeifiya Konferansı'nda yapılmıştır. Buna göre sosyal güvenlik, toplumdaki bireylerin hastalık, iş kazası, meslek hastalığı, sakatlanma, işsizlik, yaşlılık, ölüm, analık, çocuk sayısının artması gibi durumlarla karşılaşmaları durumunda kazançlarından geçici veya sürekli olarak yoksun kalmaları halinde korunmalarına ilişkin önlemler bütünüdür (ILO, 1984: 3). Yine UÇÖ'ye göre, sosyal güvenlik önlemleri katkı payları ve/veya vergiler ile finanse edilen, bireylere kamu kurumları aracılığı ile ulaştırılan bir kamu sorumluluğudur (ILO, 2010: 14).

### **Sosyal Güvenlik Sisteminin Gelişimi**

Sosyal güvenlik sistemleri ya da sosyal güvenlik ile sağlanan sosyal koruma kurumları, insanlık tarihi ile birlikte gelişim göstermiştir. Aile yapıları, üretim tarzları, çalışılan kurum gibi çeşitli faktörlere bağlı olarak ortaya çıkan farklı sosyal risklere karşı, savunma ya da korunma mekanizmaları endüstri toplumu öncesinde geleneksel yöntemlerle gerçekleştirilmiştir. Orta Çağ'a gelindiğinde ise, kurumsallaşma yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu bağlamda, sosyal yardımlaşmada korporasyonlar, yardım sandıkları ve dini nitelikte hayır kurumları aracılığıyla yoksul ve hastalara yardımda bulunulmuştur. Bu dönemde, sandık sistemi kapsamında dayanışma, Avrupa'da esnaf kesimi tarafından kurulmuş olan Lonca Teşkilatı, Osmanlı İmparatorluğu'nda ise Ahi Birlikleri (Teşkilatı) aracılığıyla sağlanmıştır. Bu doğrultuda evlenme, doğum, hastalık, işsizlik ve ölüm gibi durumlarda yardımların sağlanması amacıyla dayanışma sandıkları kurulmuştur. Batı toplumlarında Lonca Teşkilatı'nın yanında, dini nitelikli vakıflar da sosyal güvenlik sağlama görevini üstlenmişlerdir. Bu dönemde devletin sosyal

güvenlik alanındaki faaliyetlerinin oldukça sınırlı olduğu söylenebilmektedir (Gümüş, 2010: 6; Demirbilek, 2005: 23; Arıcı, 1999: 260).

18. yüzyılın ikinci yarısına gelindiğinde ise, İngiltere’de başlayıp dönemsel dalgalar halinde tüm dünyaya yayılan Endüstri Devrimi ile üretim ilişkileri yeniden şekillenmiş, lonca ve korporasyon sistemlerinin hâkimiyeti sona ermeye başlamıştır (Arıcı, 1999: 264). Bu değişim, feodal üretim ilişkilerini yıkarak, emeğin özgürleşmesini sağlarken, üretim alanında yeni ilişkilerin doğmasına neden olmuştur. Önceki dönemde oluşmuş örgütlenme ve sistemlerin yaşanan gelişmeler karşısında zayıflamalarına, endüstri alanında emeği ile geçinmeye çalışan, fakat güvenceden yoksun bir sınıf olan işçi sınıfının ortaya çıkmasına yol açmıştır. Endüstrileşme sürecinin ilk yıllarını kapsayan dönemdeki kötü çalışma koşulları, çocukları ve kadınları da içeren olumsuz ortamlar, üreten toplumsal çoğunluğun sağlık ve yaşam gibi temel haklarını savunan görüşlerin oluşmasına etki etmiştir. Sendikalar ile diğer toplumsal örgütlenmelerin de katkılarıyla, sosyal güvenliğin sosyal yapının tüm alanlarına yayılan güvenceler getirmesi gerekliliğine vurgu yapılmıştır (Turan, 2003: 321).

Kısacası, ekonomik ya da sosyal krizlerin sosyal güvenlik sistemlerinin oluşmasının ve zaman içerisinde değişip dönüşmesinin gerekçeleri olduğu ifade edilebilmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin de oluşturulduğu ilk ülke olan Almanya’da Bismarkçı sistemin gelişiminde 1848’de yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal içerikli krizlerin etkileri vardır. Almanya’da Sosyal güvenlik sistemlerinin yasal temellerinin atıldığı bu dönemi takiben Avusturya, İngiltere ve Fransa’da da sosyal güvenlik sisteminin geliştiği gözlenmiştir. Sosyal Güvenlik Yasası ise ilk kez Amerika Birleşik Devletleri’nde 1935 yılında çıkarılmış ve sosyal güvenlik kavramı yasal düzenlemeye konu olmuştur. Daha sonra 1941 yılında açıklanan Atlantik Şartı ile sosyal güvenlik kavramı ilk olarak bir uluslararası belgede yer almıştır. Belgede uluslararası işbirliği yoluyla herkese sosyal güvenlik sağlanması amaçlanmıştır (Turan, 2003: 322-323).

İkinci Dünya Savaşı, Avrupa’da kitlelerin yok olmasına, geriye kalan yakınların çalışma gücünü yitirmesine ve bunun sonucunda sosyal ve ekonomik sorunların artmasına yol açmıştır. 1941 yılında İngiliz Hükümeti, William Henry Beveridge’den İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra İngiltere’nin yeniden inşası hususunda bir rapor hazırlamasını talep etmiştir. 1942 tarihli “Sosyal Sigorta ve İlgili Hizmetler” adlı Beveridge Raporu ile herkesi kapsayan zorunlu sosyal sigorta sisteminin temelleri atılmıştır. Ayrıca UÇÖ’nün çalışmaları sonucunda ortaya çıkan düzenlemeler, sosyal güvenlik kavramının kapsamını belirleme konusunda etkili olmuştur. Ancak sosyal güvenliğin yalnızca çalışanlar ile belirli kesimler açısından algılanmayıp, tüm insanlar için bir insan hakkı olması boyutu ile ele alınıp düzenlenmesi, 1948 yılında Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi ile gerçekleşmiştir (Gümüş, 2010: 6; Turan, 2003: 323-324).

Sosyal güvenliğin modern toplumun temel unsuru olarak kabul edilmesi,

hükümetlerin sosyal refah sağlama rolünü üstlenmesi sayesinde kolaylaşmıştır. Bu bağlamda, 1950'li ve 1960'lı yıllar boyunca devletin geniş uygulama alanına sahip sosyal güvenlik sistemleri oluşturdukları görülmektedir. İkinci Dünya Savaşı'ndan önceki yıllarla karşılaştırıldığında, bu dönemde sosyal güvenlik sistemlerinin yaygınlaşmasına yönelik daha fazla çaba harcanmıştır. Bu dönemde özellikle UÇÖ Sözleşmeleri, sosyal güvenlik sisteminin gelişimi açısından büyük önem taşımıştır. Bu alandaki başlıca UÇÖ Sözleşmeleri Sosyal Güvenliğin Asgari Normları (1952/ 128), İş Kazaları Yardımları (1964/ 121), Sakatlık, Yaşlılık ve Ölüm Yardımları (1967/ 128), Tıbbi Bakım ve Hastalık Yardımları (1969/ 130), İstihdamın Artırılması ve İşsizliğe Karşı Koruma (1988/ 168), Annelik Hakkının Korunması (2000/ 193) Sözleşmeleri şeklindedir (ILO, 2010: 18).

20. yüzyılın son çeyreğinde, sosyal güvenlik sistemlerinin kriz içine girdiği bilinmektedir. 1970'li yıllarda başlayan ekonomik kriz ve bunu takip eden süreçte gündeme gelen yeni liberal ekonomi politikalarında genel olarak devlet harcamalarının kısıtlanması gerektiği ortaya konmuştur. Bu yıllara kadar istikrarlı bir ekonomik büyüme ile desteklenen sistemler, bu tarihten sonra bütün Dünyada bir duraklama ve gerileme dönemi yaşamaya başlamıştır. Ekonomik yapıda yaşanan bozulmalar, sosyal güvenlik sistemleri üzerinde olumsuz etkiler yaratmıştır.

Günümüzde, teknolojinin gelişmesine bağlı olarak yaşanan sektörel kaymalar, küresel ölçekte karşı karşıya kalınan ekonomik krizler ve artan uluslararası rekabet koşulları ekonomik ve sosyal açıdan pek çok değişime neden olmaktadır. Bunlar, sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesi, esnek çalışma biçimleri, güvencesiz istihdam, kayıt dışı çalış(tır)ma yoluyla çalışanlar ve dolayısıyla bakmakla yükümlü oldukları kimselerin sosyal güvenlik sistemlerinin dışında kalmalarına yol açmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin krizi, nüfusun yaşlanması, emeklilik programlarının olgunlaşması, sağlık hizmetlerinin maliyetlerindeki artışlar, işsizlik ve sosyal yapıdaki değişimlere bağlanmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler açısından sosyal güvenlik sistemlerinin yaşadığı krizlerin ardında, gelişmiş ülkelerden farklı olarak, yalnızca 1970'li yılların ortasında ortaya çıkan kriz değil, genel olarak sürekli sorunlar yaşayan bir sosyal güvenlik sistemi vardır. Bu ülkelerde, kayıt dışı ekonomi ve istihdam, işsizlik, yoksulluk, ekonomik ve sosyal bağlamlarda geri kalmışlık gibi unsurlar bir yandan devletin gelir kaynaklarını azaltırken, diğer yandan devletin sosyal güvenliğe ayırması gereken kaynak ihtiyacını artırmaktadır (Demirbilek, 2005: 28).

Tüm bu nedenler göz önünde bulundurulduğunda, sosyal güvenlik sisteminde yeniden yapılanmanın bir gereklilik olduğu öne sürülmektedir. Yeniden yapılanma bağlamında, sosyal güvenlik sisteminde kamusal kesimin ağırlığının azaltılıp daha çok özel kesime yönlendirilmesine yönelik öneriler büyük ölçüde savunulan bir görüş olarak belirginleşmektedir. Ancak, güncel gelişmeler doğrultusunda sosyal güvenlik sistemlerinin özelleştirilmesine ve tamamlayıcı bir

takım programları içermesine yönelik reformların sosyal güvenlik sistemlerinin yaşadığı krize çözüm oluşturamadığı anlaşılmaktadır. Çünkü yoksulluğun hala gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde azaltılamamış, adil gelir dağılımının gerçekleştirilememiş, standart dışı çalışanların sosyal güvenlik sisteminin kapsamına alınamamış ve sosyal güvenlik sistemlerinde hizmet kalitesinin artırılmamış olduğu gözlenmektedir. Bu nedenle, sosyal güvenlik sisteminin krizlerinin henüz son bulmuş olduğu ve bu krizlere kesin olarak çözüm bulunmuş olduğu söylenememektedir.

### **Sosyal Güvenlik Sisteminin Uluslararası Kaynakları**

Sosyal güvenlik sistemlerine ilişkin yaklaşım ve düzenlemeler, ülkeden ülkeye ve uluslararası kuruluşlar bağlamında birtakım farklılıklar içermektedir. Küresel ölçekte her bir ülkenin sosyal güvenlik sistemlerinin incelenmesi, birbirinden değişik ekonomik, sosyal ve hukuksal koşulların irdelenmesini gerektirdiği için hem zamansal anlamda oldukça güçtür, hem de bu tip bir inceleme çalışmanın amacını aşmaktadır. Dolayısıyla, sosyal güvenlik sistemine ilişkin yaklaşım ve düzenlemeler sadece UÇÖ, Avrupa Konseyi, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı ile Birleşmiş Milletler bağlamında ele alınacaktır.

### **Uluslararası Çalışma Örgütü**

UÇÖ, uluslararası çalışma standartlarının ve kurallarının Sözleşmeler ya da Tavsiye Kararları yoluyla geliştirildiği bir kuruluştur. Bu Sözleşme ve Tavsiye Kararları, çalışma yaşamına ilişkin temel haklara, endüstri ilişkilerine, çalışma koşullarına, sosyal güvenlik ve sosyal politika alanlarına ilişkin konuları kapsamaktadır. Sosyal güvenlik alanındaki UÇÖ Sözleşme ve Tavsiyeleri, hem küresel, hem de ulusal ölçekte sosyal güvenliğin kapsamının belirlenmesinde temel bir kaynak niteliğindedir. 1919 yılında kurulan UÇÖ, kuruluşundan bu yana sosyal güvenliğe ilişkin 31 Sözleşme ve 23 Tavsiye Kararı kabul etmiştir. Sosyal güvenliğe ilişkin ilk uluslararası sözleşme 1919 yılında kabul edilen 3 Sayılı Gebe ve Anne İşçilerin Korunması UÇÖ Sözleşmesi'dir. UÇÖ, 102 Sayılı Sözleşmesi'nde ise sosyal güvenlik sisteminin kapsamına ilişkin olarak dokuz temel alan belirlemiştir. Bu alanlar, sağlığın korunmasını ve hastalık halinde gelir desteği sağlanmasını içeren hastalığa karşı koruma, engellilerin, yaşlıların, ölüm halinde varislerin korunması, doğum halinde koruma sağlanması, çocukların korunması, işsizliğe karşı koruma sağlanması, iş kazaları durumunda koruma, yoksulluk ve sosyal dışlanma ile mücadele edilmesine yönelik maddi ve maddi olmayan yardım ve desteklerin sağlanmasını içermektedir (ILO, 2010: 18-20). Sonuç olarak, UÇÖ' ye göre sosyal güvenliğin yaşam standartlarını artıran ve koruyan tüm politikalarla eşdeğer tutulduğu ifade edilebilmektedir (Ginneken, 2003: 10).

### **Avrupa Konseyi**

Avrupa bağlamında, 1951 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Birliği'ni kuran Paris Antlaşması'nda sosyal politika alanında üye ülke işçilerinin serbest

dolaşımını sağlamak amacıyla uygun tedbirlerin alınması öngörülmüştür. Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'nu kuran Roma Antlaşması ise, günümüzdeki AB sosyal güvenlik mevzuatının kaynağını oluşturmaktadır. Roma Antlaşması'nın 51. maddesinde, AET içerisinde serbest dolaşımın sağlanması amacıyla üye ülkelerde yaşayan ancak ülkenin vatandaşı olmayanların da sosyal güvenlik kapsamına alınması sağlanmıştır. 1989 yılında, tek pazarın daha iyi işlenmesini sağlamak amacıyla Çalışanların Sosyal Temel Hakları Topluluk Şartı kabul edilmiş ve Şart'ta çalışanların haklarına ilişkin sosyal güvenlik hakkını da içeren on iki hak yer almıştır. 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması'nda üye ülkeler ve vatandaşları arasında işbirliği ve uyumun sağlanmasına yönelik Avrupa Vatandaşlığı kimliği tanımlanmıştır (Balcı İzgi, 2008: 88). Ancak, her ülkenin aynı ekonomik ve sosyal koşullara sahip olmaması nedeniyle sosyal uyumlaştırma amacının gerçekleştirilmesi olanaklı görünmemektedir.

Avrupa Konseyi de UÇÖ tarafından belirlenmiş olan sosyal koruma fonksiyonlarına benzer fonksiyonlar benimsemiştir. Avrupa Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma Sistemi içerisinde sosyal güvenliğin sekiz temel fonksiyonu yer almaktadır. Bunlar, hastalık ve sağlık, engellilik, yaşlılık, ölüm, aile ve çocuk, işsizlik, barın(dır)ma ve sosyal dışlanma konularında koruma sağlayan sosyal güvenlik önlemlerini içermektedir. Avrupa Konseyi, UÇÖ Sözleşmeleri'nde açıkça kapsama alınmamış olan barın(dır)ma ve sosyal dışlanma fonksiyonunu da sosyal güvenlik kapsamına almıştır. Konsey, UÇÖ'nün belirlediği iş kazası ve doğum halinde korumaya ilişkin önlemleri diğer önlemlerin kapsamına almıştır. Bu bağlamda, doğum halinde gelir desteği, aile ve çocuk; iş kazası yardımları (ödemeleri), hastalık; iş kazaları maluliyet tazminatları, engellilik; iş kazası sonucunda ölüm olması halinde hak sahiplerine yapılacak ödeme ve bağlanacak gelirler ise, hak sahiplerinin korunması fonksiyonları kapsamında uygulanmaktadır (ILO, 2010: 20-21). Dolayısıyla Konsey'e göre ise sosyal güvenlik (koruma), sağlık ve eğitim alanları ile eskiden beri sosyal güvenliği açıklamak için kullanılan alanlardaki tüm politikaları içermektedir (Ginneken, 2003: 10).

### **Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD)**

Sosyal güvenlik alanında Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) da Avrupa Konseyi'ne benzer fonksiyonları benimsemiş ve sosyal koruma konusunda dokuz politika alanı belirlemiştir. Bu fonksiyonlar; yaşlılık, ölüm, işgöremezlik, sağlık, aile, aktif işgücü piyasası politikaları, işsizlik, barın(dır)ma ve diğer sosyal politika alanları olarak belirlenmiştir. Sosyal koruma konusunda Teşkilat ile Avrupa Konseyi arasındaki en önemli fark, Teşkilat'ın işgücü piyasası politikalarına yönelik önlemleri de sosyal güvenlik kapsamına almış olmasıdır (ILO, 2010: 21).

### **Birleşmiş Milletler**

UÇÖ, AB ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı tarafından kapsama alınan sosyal güvenlik fonksiyonları, Birleşmiş Milletler tarafından sağlık ve sosyal

koruma olmak üzere iki temel fonksiyon bağlamında ele alınmış, sosyal koruma fonksiyonu ise kendi içinde dokuz temel alana ayrılmıştır. Bu temel alanlar; hastalık ve engellilik, yaşlılık, ölüm, aile ve çocuk, işsizlik, barın(dır)ma, sosyal dışlanma, sosyal koruma alanında araştırma ve geliştirme, sosyal koruma olarak sınıflandırılmıştır (ILO, 2010: 21).

Yukarıda incelenen uluslararası kuruluşların sosyal güvenlik konusundaki yaklaşımları ve benimsedikleri fonksiyonların sınıflandırma anlamında birbirlerinden farklı olsa da, bu fonksiyonlar içerik ve kapsamı açısından büyük oranda benzerlik göstermektedir. Dolayısıyla, sosyal güvenlik konusunda uluslararası düzeyde kabul görmüş birtakım fonksiyonların benimsendiği söylenebilmektedir.

## **GÜVENCELİ ESNEKLİK KAVRAMI**

Burada güvenceli esneklik kavramı tanımı ve unsurları, gelişimi ve temel ilkeleri ile koşulları bağlamında irdelenecektir.

### **Güvenceli Esneklik Tanımı ve Unsurları**

Güvenceli esneklik kavram ve uygulamalarını açıklamak amacıyla öncelikle güvenceli esnekliği oluşturan iki temel bileşeni ifade eden esneklik ve güvence kavramlarını tanımlamak, ardından güvenceli esnekliğin içerdiği unsurları ortaya koymak gerekmektedir. Bu bağlamda, sahip olduğu karmaşık yapı çerçevesinde esneklik ve güvence kavramları incelenecek, ardından güvenceli esnekliğin tanımı ve unsurları ele alınacaktır.

### **Esnekliğin tanımı**

İşgücü piyasası açısından esneklik, bir yönden okuldan iş yaşamına, bir işten bir diğerine, işsizlik döneminden istihdam halinde olmaya ve bu aşamadan emekliliğe başarılı geçişleri ifade etmektedir. Bir diğer yönden ise, esnek iş organizasyonlarını, yeni gereksinim ve becerilere hızlı ve etkin bir biçimde uyum sağlayabilmeyi ve çalışma yaşamı ile özel yaşama ilişkin sorumluluklar arasında bütünleşme kurabilmeyi belirtmektedir (European Commission, 2007a: 11). Ancak işgücü piyasasının esnekleşmesi, esasen önemli alanlarda çalışan haklarında büyük bir aşınmaya yol açmaktadır. Çalışan haklarının bu önemli alanları, çalışanların istihdam ve gelir güvencelerinin sağlanması ile çalışma ve yaşam koşullarının dengeli olmasını içeren haklardan oluşmaktadır (Wilthagen ve Tros, 2003: 6). Esneklik, ifade ettiği anlamın somutlaştırılması amacıyla dört biçimde ele alınmaktadır. Bunlar; dış sayısal esneklik, iç sayısal esneklik, fonksiyonel (işlevsel) esneklik ve ücret esnekliği şeklindedir. Esnekliğin bu dört biçimi, aynı zamanda esnekliğin boyutları olarak da ifade edilmektedir.

**Sayısal esneklik**, işletmedeki çalışan sayısı ya da çalışanların çalışma süreleri konusunda yapılan düzenlemeleri içermektedir (Chung, 2005: 5). Bu bağlamda, **dış sayısal esneklik** daha çok işletmedeki çalışan sayısının değişimini



ifade ederken; **iç sayısal esneklik** çalışma sürelerindeki değişimi vurgulamaktadır. Bir diğer esneklik biçimi, **fonksiyonel esneklik**dir. İşlevsel esneklik olarak da adlandırılan fonksiyonel esneklik, kullanılan üretim sistemi veya teknolojinin değişmesini içermektedir. Bu bağlamda, fonksiyonel (işlevsel) esneklikte değişen teknolojik koşullara, iş yüküne ve üretim metotlarına uyum sağlamak amacıyla işgücünün işletme içinde değişik işleri yapabilmesi ve çeşitli görevleri üstlenmesi söz konusudur. Esnekliğin son biçimi olan **ücret esnekliği** ise, esnek ücret ve değişken ücret sözleşmelerine bağlıdır. Bu bağlamda ücret esnekliği hem ekonomik koşullara bağlı olarak ülke ekonomisi genelinde ücret düzeyleri, hem de göreceli ücret esnekliği ile ilgilidir. Göreceli ücret esnekliği; ücret düzeyinin bölgeler, işletmeler ve meslekler arasında değişen gereksinimleri karşılamak üzere uyum farklılaşmasıdır (Valverde vd., 2000: 361; Chung, 2005: 5; Gehrman, 2007: 41; Erdut, 1998: 40).

### **Güvencenin tanımı**

Güvenceli esneklik bağlamında esnekliğin yanında bir diğer bileşen, güvencedir. Güvence, çalışanların işgücü piyasasına yüksek katılımını ve sosyal içermeyi dikkate alan iş, istihdam, gelir ve bağdaştırma güvencelerini kapsamaktadır. Bu bağlamda, güvence, esneklikte olduğu gibi dört biçimde ele alınmaktadır. Bunlar; iş güvencesi, istihdam güvencesi, gelir güvencesi ve bağdaştırma güvencesi olarak sınıflandırılmaktadır.

Güvencenin ilk boyutu olan **iş güvencesi**, belirli bir işveren tarafından istihdam edilerek belirli bir işte kalabilme güvencesidir. Güvencenin ikinci boyutu olan **istihdam (istihdam edilebilme) güvencesi**, çalışanların belirli bir zamanda ve belirli bir işgücü piyasasında istihdam olanağı bulabilme güvencesi olarak tanımlanmaktadır. İstihdam güvencesi, güvenceli esneklik sisteminin temelini ve iş güvencesinin istihdam güvencesine dönüşümünü ifade etmektedir (Wilthagen ve Tros, 2004: 170; Madsen, 2006: 5). Güvenceli esneklik bağlamında güvencenin üçüncü boyutu kapsamında ele alınan **gelir güvencesi**, herhangi bir ücret ödemesi olmasa da gelirin korunması anlamındadır. İşsizlik, kaza ya da hastalık gibi örnekler ücret ödemesinin yapılmadığı durumlardır. Bu gibi hallerde gelir güvencesi, işsizlik ve nakit yardımı sistemleri gibi kamu gelir transferi sistemleri ile sağlanmaktadır (Madsen, 2006: 5; Zhou, 2007: 10). Güvencenin son boyutu **bağdaştırma güvencesi** ise, emeklilik programları, doğum izni, gönüllü çalışmalar gibi çalışanların her iki yaşam alanının uyumlu hale getirilmesine yönelik mevcut olasılıklar anlamına gelmektedir (Zhou, 2007: 5).

### **Güvenceli esnekliğin tanımı**

Esneklik ve güvence kavramları ışığında en yalın ifadesiyle güvenceli esneklik, esneklik ve sosyal güvencenin uyumsuzluğunu-uyumsuzluğunu çözmek için ortaya konmuş bir kavram olarak ifade edilmektedir (Keller ve Seifert, 2004: 227). Bu anlamda esneklik uygulamaları ve esnek çalışma biçimleri işletmeler ve çalışanlar için çalışma koşulları bakımından bir ölçüde de olsa özgürlük sağlarken;

söz konusu esnek çalışma biçimlerinin tam süreli çalışmadan farklı olması nedeniyle sosyal güvence açısından bir takım işçilik haklarının kaybına yol açtığı görülmektedir. Bu ikilemi en aza indirmek amacıyla güvenceli esneklik kavramı ortaya atılmıştır. Güvenceli esneklik, ilk kez 1995 yılında Hollanda’da gündeme gelmiştir bir kavramdır. Kavramın tanımı üzerinde henüz tam bir uzlaşma sağlanamamış olsa da kavram, üç temel yaklaşım üzerinden tanımlanabilmektedir. Bunlar, güvenceli esnekliğin politik bir strateji, işgücü piyasasında belirli bir durum, analitik bir araç olduğu yönündeki yaklaşımlardır.

Güvenceli esnekliğin politik bir strateji olduğu yönündeki yaklaşıma göre güvenceli esneklik, bir yandan eş zamanlı olarak ve belirli bir koordinasyon içinde, işgücü piyasalarında, iş organizasyonlarında ve çalışma ilişkilerinde esnekliği artırırken; diğer yandan özellikle işgücü piyasası içindeki ve dışındaki zayıf gruplar için istihdam güvencesinin ve sosyal güvenlik uygulamalarının artırılmasını içeren politik bir stratejidir. Bu tanımlama bağlamında güvenceli esnekliğin, günümüz ekonomik ve sosyal koşulları altında hem işçi, hem de işveren kesimi açısından “kazan-kazan” anlayışını desteklediği ve içerdiği belirtilmektedir (Wilthagen ve Tros, 2004: 169; Madsen, 2006: 4).

Kavrama ilişkin yaklaşımlardan ikincisine göre, güvenceli esneklik yalnızca işgücü piyasasına ilişkin politika ya da strateji değildir, aynı zamanda işgücü piyasasında belirli bir durumu da ifade etmektedir. Bu yaklaşım doğrultusunda güvenceli esneklik, özellikle işgücü piyasasında yer alan zayıf grupların kariyer olanaklarını kolaylaştıran, sürekli nitelikte ve yüksek düzeyde işgücüne katılımı ve sosyal içermeyi geliştiren iş, istihdam, gelir ve bağdaştırma güvencesini sağlarken; aynı zamanda, işletmelerin rekabet edebilirliklerini ve verimliliklerini artırmak amacıyla değişen koşullara zamanında ve uygun biçimde uyum sağlayabilmelerini olanaklı kılan sayısal (iç ve dış), işlevsel ve ücret esnekliğine sahip olma dereceleridir (Wilthagen ve Tros, 2004: 170).

Güvenceli esneklik kavramına ilişkin yaklaşımlardan sonuncusu, güvenceli esnekliğin analitik bir yapı olduğuna ilişkin yaklaşımdır. Bu yaklaşıma göre güvenceli esnekliğin analitik yapısı, esneklik ve güvence koşullarındaki gelişmeleri analiz etmek ve ulusal işgücü piyasalarını karşılaştırmak için kullanılmaktadır. Güvenceli esneklik kavramı, analitik bir yapı olarak kabul edildiğinde bir diğer popüler işgücü piyasası kavramı olan geçiş işgücü piyasaları düşüncesiyle yakından ilişkilendirilmektedir. Geçiş işgücü piyasaları yaklaşımında, işgücü piyasası ile değişik sosyal sistemler arasındaki sınırların, ücretli istidam ile piyasa dışındaki verimli faaliyetler arasında geçiş koşullarına daha açık hale getirilmesi temel varsayımdır (Madsen, 2006: 5).

Güvenceli esneklik stratejilerinin amacının işgücü piyasalarında, iş organizasyonlarında ve çalışma ilişkilerinde işverenlerin menfaatine olan esnek çalışma biçimleriyle çalışanların yararına olan iş, istihdam, gelir ve bağdaştırma güvencelerini bütünleştirmek olduğu ifade edilmektedir. Belirtilen bu bakış açısı, esneklik ve güvence arasındaki basit bir dengeden fazlasını ortaya koymaktadır. Bu

anlamda, bir güvenceli esneklik stratejisinde esneklik ve güvencenin birbirinin karşıtı olarak değil, birbirini karşılıklı olarak destekleyen işgücü piyasası bileşenleri olarak görülmesi gerektiği belirtilmektedir. Dolayısıyla, esneklik ile güvence arasındaki ilişki yalnızca bir dengeden ibaret değildir.

Sözü edilen ifadeyi destekler nitelikteki bir görüşe göre, esneklik ve güvence koşullarından hem işçi, hem de işveren kesimlerinin karşılıklı olarak yarar sağladıkları savunulmaktadır. Bu nedenle, işçilerin güvence koşullarına ilişkin kazanımları işverenlerin esneklik koşullarını uygulamalarını engellemezken; aynı biçimde, işverenlerin daha fazla esneklik uygulamaları işçilerin güvence kaybıyla karşı karşıya kalmaları anlamına gelmemektedir. Ancak, politik karar süreci ve bu sürecin ortaya çıkaracağı maliyetler göz önünde bulundurulduğunda esneklik ve güvencenin birbirini destekler hale gelmesi kolay görünmemektedir (Bekker ve Wilthagen, 2008: 68; Madsen, 2006: 6). Buna rağmen, güvenceli esnekliğin boyutlarını açıklamak amacıyla esneklik ve güvencenin dört boyutunu içeren bir matris oluşturulmuştur. “Wilthagen Matrisi” olarak da bilinen bu matris, esneklik ve güvencenin on altı farklı bileşeninden oluşmaktadır.

**Tablo 1:** Wilthagen Matrisi: Esneklik-Güvence Politikaları İçin Bazı Örnekler

Güvence	İş güvencesi	İstihdam güvencesi	Gelir güvencesi	Bağdaştırma güvencesi
<b>Esneklik</b>				
<b>Dış sayısal esneklik</b>	- İş sözleşmesi türleri - İşe alma ve işten çıkarmaya ilişkin yasal düzenlemeler - Erken emeklilik	- İstihdam hizmetleri/ Aktif işgücü piyasası politikaları - Özel istihdam büroları - Eğitim/ yaşam boyu öğrenme	- İşsizlik ödemeleri - Diğer sosyal yardımlar - Asgari ücretler	-İşten çıkarmalara karşı koruma
<b>İç sayısal esneklik</b>	- Kısaltılmış iş haftası - Yarı zamanlı iş düzenlemeleri	- İstihdamı koruyucu yasal düzenlemeler - Eğitim/ yaşamboyu öğrenme	- Yarı-zamanlı ek ödemeler -Öğrenci yardımı/ burs - Hastalık yardımları	- Farklı işten ayrılma türleri - Yarı-zamanlı emeklilik
<b>Fonksiyonel esneklik</b>	- İş zenginleştirme - Eğitim - Dış kaynak kullanımı - Taşeronlaştırma	- Eğitim/ yaşamboyu öğrenme - İş rotasyonu - Takım çalışması - Çok niteliklilik	- Performansa dayalı ücret sistemleri	- Gönüllü çalışma süresi düzenlemeleri
<b>İşgücü maliyetleri/ Ücret esnekliği</b>	- İşgücü maliyetlerinde yerel düzenlemeler - Sosyal güvenlik ödemelerinin derecelendirilmesi ya da azaltılması	- Sosyal güvenlik ödemelerinde değişiklikler - İstihdam sübvansiyonları - Çalışanlara yönelik yan ödemeler	- Toplu ücret sözleşmeleri - Kısaltılmış çalışma haftasına göre düzenlenmiş ödemeler	- Gönüllü çalışma süresi düzenlemeleri

**Kaynak:** Wilthagen, T. ve F. Tros. (2004). The concept of ‘flexicurity’: a new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer- European Review of Labour and Research*, 10 (2): 171; Pacelli, L. F., Devicienti, A. Miada, M. Morini, A. Poggi ve P. Vesan. (2008). *Employment security and employability: a contribution to the flexicurity debate*. Luxembourg: Publications Office of the European Union: 7.

Sonuç olarak son yirmi yıldan fazla süredir yaşanan deneyimler, güvenceli esneklik bağlamında tek bir politikanın söz konusu olmadığını göstermektedir. Wilthagen Matrisi'nde de görüldüğü üzere, güvenceli esneklik stratejileri, esneklik ve güvenceye ilişkin farklı bakış açıları arasındaki politik, durumsal ya da analitik tercihleri ifade etmektedir.

### **UNSURLARI**

İşgücü piyasasında güvenceli esneklik kavramı hem oldukça yeni olması, hem de farklı kavramları içermesi nedeniyle karmaşık bir yapıya sahiptir. Bu karmaşık yapı içerisinde güvenceli esneklik birbirinden farklı, fakat birbiriyle yakından ilişkili bazı unsurlardan oluşmaktadır. Bu unsurlar; eş zamanlılık ve koordinasyon, zayıf çalışan grupları, sosyal tarafların katılımı, refah düzeyi ve özgünlük ile finansal boyut bağlamlarında sınıflandırılarak ele alınacaktır.

### **EŞ ZAMANLILIK VE KOORDINASYON**

Esneklik ve güvence arasında bir denge kurulmasını öngören güvenceli esneklik, öncelikle tesadüfen kurulmuş bir denge olmamalıdır. Üzerinde düşünülmüş, sosyal taraflarca müzakere edilmiş, planlanmış ve eş zamanlı çabaların bir ürünü olarak ortaya çıkmış olmalıdır. Eğer esneklik ve güvence birbiriyle bağlantılı olarak geliştirilmemişse, ortaya konacak strateji ya da politikaları güvenceli esneklik olarak adlandırmak yetersiz olacaktır. Esneklik ile güvencenin birbiriyle ilişkilendirilmesi ve aralarında bir dengenin kurulması amacıyla, çeşitli düzeylerdeki sosyal taraflar arasında ya da bireysel olarak çalışanlar ve işverenler arasında bir takım müzakerelerin yapılması gerekmektedir. Bu bağlamda, 2001 yılındaki 13. Avrupa İstihdam Kılavuzu'nun ortaya konması aşamasında sosyal taraflar, iş organizasyonlarının esnek istihdam düzenlemelerini de içerecek şekilde geliştirilmesi, esneklik ve güvence arasında gerekli dengenin kurulması ve işlerin kalitesinin artırılması amacıyla müzakereye davet edilmiştir (Andersen ve Mailand, 2005: 9; Wilthagen ve Tros, 2004: 170).

### **ZAYIF ÇALIŞAN GRUPLARI**

İşgücü piyasasının esnekliğine yol açan ve yalnızca işgücü piyasası içinde yer alan grupların güvence koşullarını sağlayan politikalar, güvenceli esneklik politikaları olarak düşünülememektedir. Güvenceli esneklik uygulamaları, işgücü piyasasında bulunsun ya da bulunmasın bütün dezavantajlı grupları kapsmalı, yalnızca işgücü piyasası içindekilere odaklanmamalıdır. İşgücü piyasasında riskli olarak nitelendirilen grupların içine özellikle gençler, kadınlar, engelliler ve yaşlılar girmektedir. Söz konusu zayıf çalışan gruplarına ilişkin olarak, AB düzeyinde bir takım tespitlerde bulunulmuştur. Yapılan araştırmalar sonucu, kadınlara nazaran erkeklerin tam zamanlı işlere ve serbest meslek sahibi olmaya daha eğilimli oldukları, pek çok kadının özellikle ailevi sorumluluklarını yerine getirebilmek amacıyla geçici iş sözleşmeleriyle kısmi süreli işlerde çalıştıkları ve geçici işlerde çalışanların genellikle 25 yaşından küçük gençler, kadınlar ve 65 yaşından büyük yaşlılar olduğu belirtilmiştir (Wilthagen ve Tros, 2004: 170).

### **Sosyal tarafların katılımı**

Başarılı bir güvenceli esneklik stratejisi için sosyal diyalogun büyük önemi olduğu açıktır. Bu bağlamda, sosyal diyalog ve toplu pazarlıklar yoluyla güvenceli esneklik politikalarının tasarlanması ve uygulanmasında sosyal tarafların katılımının gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. Bu boyutuyla düşünüldüğünde, güvenceli esnekliğe ilişkin ilkelerin oluşturulması ve geliştirilmesinde sosyal tarafların önemli bir rol üstlendikleri görülmektedir. Özellikle AB'ye üye ülkeler ve AB'de sosyal taraflar, güvenceli esneklik konusunda temel ilkeleri geliştirmek için araştırma yapmakla yükümlü tutulmuşlardır. Hem çalışanların, hem de işverenlerin ortak kazanımlar elde etmesinin ve çalışanlar ile işverenlerin eşit yararlar sağlaması için sosyal taraflar, güvenceli esneklik kavramı konusunda çalışmalar yapmaktadırlar. Sosyal taraflar, iş yasası ve sözleşme düzenlemeleri, verimli ve kaliteli aktif işgücü piyasası politikaları, yaşam boyu öğrenme stratejileri ve yeterli ve sürdürülebilir sosyal koruma sistemleri başlıkları altında Komisyon tarafından önerilmiş olan güvenceli esneklik ilkelerinin bütünsel ve dengeli bir yaklaşım için gerekli olduğunu kabul etmektedirler (European Commission, 2009: 103).

### **Refah düzeyi ve özgünlük**

Her bir ülke, sahip olduğu refah düzeyi ve refah sistemine göre güvenceli esneklik politikaları oluşturmakta ve sürdürmektedir. Bu doğrultuda, içinde bulunulan ekonomik ve sosyal yapı uyarınca benimsenecek özgün güvenceli esneklik politikaları belirlenmektedir. Refah sistemleri, iki farklı sınıflandırma bağlamında ele alınmaktadır. Bir yaklaşıma göre refah sistemleri liberal refah sistemi, muhafazakâr-korporatist refah sistemi ve sosyal demokrat refah sistemi olmak üzere üç sistem biçiminde incelenmektedir. Bir diğer yaklaşıma göre refah sistemleri ise, Kuzey Modeli, Anglo-Sakson Model, Kıta Modeli ve Akdeniz Modeli olmak üzere dört model çerçevesinde ele alınmaktadır (Esping-Andersen, 1990: 26-33; Boeri, 2002: 56-57).

Güvenceli esneklik kavramının tanımına ilişkin açıklamalarda her ülkenin kendi refah sistemi ve düzeyine uygun olarak güvenceli esnekliğe ilişkin matrisin on altı farklı bileşeni içinden seçim yapacağı belirtilmişti. Esneklik ve güvence arasında sağlanacak en iyi denge, ülkelerin kendi ekonomik, sosyal ve hukuksal koşullarına göre değişkenlik göstermektedir. Bu nedenle her bir ülke, esneklik ve güvence arasında kendi koşullarına en iyi uyumu sağlayan bir veya birden fazla bileşeni benimsemektedir.

### **Finansal boyutu**

Günümüzde hem ekonomik koşulların, hem de işgücü piyasası koşullarının eş zamanlı olarak gerçekleşmesi, çalışanların tüm kariyerleri boyunca farklı işler arasında daha sık geçişler yapmalarına yol açmaktadır. Bu durum, çalışanların işler arasında geçiş yaptıkları dönemlerde, işsizlikle karşılaşmaları durumunda kısa bir süreliğine dahi olsa işsizlik yardımlarından faydalanmalarını gerektirmektedir.

İşsizlik yardımlarının geliştiği ve bu yardımların cömert biçimde dağıtıldığı ülkelerde, hak ve görev ilkelerinin kullanımı, sistemi *maliyet etkin* (Bir iş için yatırılacak paranın en yüksek geliri sağlayacak şekilde planlanması) hale getirmeye katkıda bulunmalıdır. Buna karşılık, yardım sistemleri daha az gelişmiş olan ülkelerde, kamu otoriteleri kamu kaynaklarını güvenceli esneklik politikalarını geliştirmeye yöneltmeyi düşünebilmekte ve bazı ek maliyetleri artan vergilendirme ya da sosyal destekler aracılığıyla farklı kaynaklar arasında dağıtabilmektedir.

Dolayısıyla, güvenceli esnekliğin finansal maliyetlerinin belirlenmesi esastır. Güvenceli esneklik politikaları, birtakım bütçesel maliyetlerin yapılmasını gerekli kıldığı için bu politikaların finansal politikaları da içermesi gerekmektedir. Özellikle gelişmiş Kuzey ülkelerinde güvenceli esneklik politikalarının uygulanmasına ilişkin harcamaların oldukça yeterli olduğu belirtilmektedir. Buna karşılık, az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde en azından kısa dönemde fazladan kaynağa ve kamu ve özel sektör harcamalarının artırılmasına açıkça gerek duyulduğu ifade edilmektedir (European Commission, 2007a: 24).

### **Güvenceli Esnekliğin Gelişimi**

İşgücü piyasasında ihtiyaç duyulan reformlar, ekonomik koşulların görece dengeli ve tahmin edilebilir olduğu 1950'li ve 1960'lı yıllarda kurulmuş olan işgücü piyasası kurumlarının ve sosyal kurumların zamanla işlevsiz kalmasıyla ilişkilendirilmektedir (Sapir, 2006: 371). Özellikle, işsizliğin yüksek oranlara ulaşması ile birlikte işgücü piyasası reformlarına duyulan gereksinim giderek artmaktadır. Belirtilen reformlar, özellikle kadınların ve gençlerin işgücü piyasasına ve dolayısıyla istihdama katılmasını artırıcı politikaları içerecek biçimde esneklik uygulamalarını gündeme getirmiştir. Bu doğrultuda, esneklik uygulamalarının işgücü piyasasında daha fazla tercih edilebilir olması için özellikle iş hukuku bağlamında birtakım yeni düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır.

Ancak, işgücü piyasasına ilişkin yeni düzenlemelerin, bir diğer ifadesiyle esneklik uygulamalarına yönelik reformların, yapılması sırasında reformların özellikle iş ve gelir güvencesini ortadan kaldıracağı endişesi nedeniyle politik açıdan engellerle karşı karşıya kalmıştır (Zhou, 2007: 3). Bu politik engeller, daha çok işçi kesimini temsil eden güçlü işçi sendika ve/ veya sendika üst kuruluşları olan federasyon ve konfederasyonlar aracılığıyla eyleme dönüştürülmüştür. İşçi sendikaları ile üst kuruluşlarının işgücü piyasasında esneklik uygulamalarını kabul etme koşulları, esnek istihdam biçimleriyle istihdam edilen işçi kesimine çeşitli güvenceler sağlanmasına bağlanmıştır. Dolayısıyla, istihdam biçimlerinin esnek hale getirilmesine koşul olarak güvence unsurlarının sağlanmasına yönelik çalışmalar günümüzde oldukça yeni bir kavram olarak ifade edilen güvenceli esneklik uygulamalarını gündeme getirmiştir. Güvenceli esneklik uygulamaları, esasen işgücü piyasasına yönelik reformlarla ekonomik performans artırma ve sürdürülebilir kalkınmayı destekleme ve bu suretle işsizliği azaltmayı amaçlamaktadır. Önceden belirtildiği gibi, güvenceli esneklik kavramı ilk kez 1995 yılında gündeme geldiğinde, iş güvencesinden istihdam güvencesine bir geçiş

olarak tanımlanmıştır. Ardından, 1999 yılında yürürlüğe giren Hollanda Esneklik ve Güvence Yasası'nın (Dutch Flexibility and Security Act) hazırlanması sürecinde ele alınmıştır (Wilthagen ve Tros, 2004: 173).

İşçiler, işverenler, ulusal yönetimler ve AB esneklik ve güvenceyi içeren iki yönlü bir beklenti içerisindedirler. Bu doğrultuda, bir yandan işgücü piyasalarını, istihdamı ve iş organizasyonlarının daha esnek hale getirilmesine yönelik güçlü bir talep söz konusu iken; diğer yandan, özellikle zayıf çalışan gruplarının güvencelerinin sağlanması yönünde bir talebin ortaya çıktığı da görülmektedir. Bu iki yönlü beklenti, 1993 yılından itibaren AB politika görüşmelerinde açık biçimde ifade edilmektedir. AB'nin işgücü piyasasına yönelik olarak eş zamanlı esneklik ve güvence beklentisi ile bu iki kavram arasındaki bağ, ilk kez 1993 tarihli "Büyüme, Rekabet Gücü ve İstihdam" isimli Beyaz Kitap'ta ifade edilmiş; 1997 yılında ise, "Yeni İş Organizasyonu Ortaklığı" isimli Yeşil Kitap ile kurallara bağlanmıştır. Bu bağlamda, esneklik ve güvence arasında doğru dengenin kurulması amacıyla işçilere, işverenlere, sosyal taraflara ve politika yapıcılara birtakım sorumluluklar yüklenmiştir. Yukarıda sözü edilen belgelerin yanı sıra, çeşitli AB zirveleri ve belgelerinde de esneklik ve güvence arasındaki bağ ele alınmıştır. Söz konusu AB zirveleri, Essen (1994), Madrid (1995), Dublin (1996) ve Amsterdam ve Lüksemburg (1997) zirveleridir (Madsen, 2006: 3; Wilthagen ve Tros, 2004: 167). Bunların yanında, 1997-2002 yılları arasında her yıl yenilenen İstihdam Kılavuzları, yine 1997-2002 yılları arasında her yıl hazırlanan Ortak İstihdam Raporlarında ve 2000 yılında gerçekleştirilen Avrupa Sosyal Gündemi'nde de esneklik ile güvence arasında bir bağ kurulmasına yönelik öneriler yer almıştır.

Güvenceli esneklik kavramı açısından önemli bir kilometre taşı da, 2000 yılında gerçekleştirilen Lizbon Zirvesi'dir. Lizbon Zirvesi, dünyanın rekabet gücü en yüksek ve bilgiye dayalı ekonomisi olma, daha fazla ve daha kaliteli işlerle sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi ve sosyal bütünleşmeyi gerçekleştirebilme amaçlarıyla esneklik ve güvenceyi artırma hedefini ortaya koymaktadır. Avrupa Anlaşması'nın 125, 126 ve 127. maddeleri, AB üyesi ülkeleri olabildiğince yüksek oranda istihdam yaratabilmek için çalışanların ve işgücü piyasalarının uyum sağlayabilme yeteneklerini artırma ile yükümlü tutmaktadır. Böylece, esneklik ve güvencenin sağlanması yasal bir temele dayandırılmıştır (Wilthagen ve Tros, 2004: 167-168).

Lizbon Zirvesi'yle birlikte hem AB düzeyinde, hem de diğer uluslar arası kuruluşlar bağlamında güvenceli esnekliğe yönelik çalışmalar hız kazanmıştır. Güvenceli esneklik üzerine yapılan tartışmalar ve gerçekleştirilen uygulamalar, esasen 2007 yılından itibaren doğrudan kavram üzerine odaklanmıştır. Avrupa Komisyonu 2007 yılında güvenceli esneklik yaklaşımını tartışmaya açmak amacıyla, sosyal tarafların temsil edildiği ve yüksek bir katılım düzeyiyle gerçekleştirilen Paydaşlar Güvenceli Esneklik Konferansı'nı (Stakeholder Conference on Flexicurity) düzenlemiştir. Komisyon, konferansın sonucu olarak

Haziran ayında AB'nin güvenceli esneklik konusunda yaklaşımını ortaya koyan ve güvenceli esneklik için sekiz temel ilkenin belirlendiği Güvenceli Esnekliğin İlkelerine Doğru: Esneklik ve Güvence Aracılığıyla Daha Fazla ve Daha İyi İşler (Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security) isimli raporu yayınlamıştır (Antoniades, 2008: 339). Bu rapor, hızla değişen piyasa koşullarına uyum sağlamak için esneklik ve güvencenin bütünleştirilip, daha fazla ve daha kaliteli işler yaratılarak işsizliğin azaltılması ve sürdürülebilir büyümenin sağlanmasını amaçlamaktadır.

### **Güvenceli Esnekliğin Temel İlke ve Koşulları**

Güvenceli esnekliğin ilkeleri, kavramın uygulamasında ülkeler için yol gösterici unsurların biçimlendirildiği temel bir çerçeveyi ifade etmektedir. Kavramın somutlaştırılması ve aktif hale getirilmesi amacıyla ilkelerden yola çıkılarak belirlenmiş bir takım koşulları içermesi gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Bu doğrultuda öncelikle güvenceli esnekliğin sekiz temel ilkesi, ardından koşulları açıklanacaktır.

### **Güvenceli Esnekliğin Temel İlkeleri**

Güvenceli esnekliğe ilişkin kural ve uygulamaların her bir ülkenin kendi koşullarına bırakılmasının yanında, AB tarafından güvenceli esnekliğe ilişkin bir çerçeve oluşturan sekiz temel ilke belirlenmiştir.

Bu ilkelerden **ilki**, güvenceli esnekliğin esnek ve güvenilir sözleşme düzenlemelerini, kapsamlı yaşam boyu öğrenme stratejilerini, etkili aktif işgücü piyasası politikalarını ve modern sosyal güvenlik sistemlerini içermesidir. Bunun amacı uyum sağlayabilmeyi, istihdamı ve sosyal uyumu artırmak için esneklik ve güvencenin yeni biçimlerini ortaya koyarak Büyüme ve İş Yaratma Stratejisi'nin yürütülmesinin desteklenmesi, daha fazla ve iyi işler yaratılması ve Avrupa sosyal modelinin güçlendirilmesidir. AB'nin ortaya koyduğu ilkelerden **ikincisi**, güvenceli esnekliğin işverenler, çalışanlar, iş arayanlar ve kamu otoriteleri için haklar ve yükümlülükler arasındaki bir dengeyi içermesidir (European Commission, 2007a: 20).

Güvenceli esnekliğe ilişkin **üçüncü** ilke ise, güvenceli esnekliğin üye ülkelerin belirli koşullarına, işgücü piyasalarına ve endüstri ilişkilerine uyarlaması gerekliliğidir. Bu ifade, güvenceli esnekliğin tek bir işgücü piyasası modeli ya da politika stratejisi olmadığını vurgulamaktadır. Güvenceli esnekliğin **dördüncü** ilkesi de, güvenceli esnekliğin işgücü piyasası içindeki ve dışındaki gruplar arasındaki bölünmeyi azaltması gerekliliğidir. İşgücü piyasası içindekiler, bir işten bir diğer işe geçişleri süresince buna hazırlanmak ve bu durumun yaratacağı olumsuz koşullardan korunmak için desteğe ihtiyaç duymaktadırlar. Bunun yanında, kadınlar, gençler, yaşlılar, engelliler ve göç edenler gibi işgücü piyasası dışındakiler ve zayıf çalışan grupları ise, işe giriş için bir takım kolaylıklara ihtiyaç duymaktadırlar (European Commission, 2007a: 20).



**Beşinci** ilke, şirket içerisindeki hareketi ifade eden iç ve bir şirketten diğerine geçişi belirten dış esneklik koşullarının kolaylaştırılması gerekliliğidir. Bu bağlamda, işe alma ve işten çıkarmadaki uygun esneklik, bir işten bir diğerine geçişleri güvence sağlayarak gerçekleştirilmelidir. Artan hareketliliği kolaylaştırma, karizmatik liderlik, işin iyi düzenlenmesi ve becerilerin sürekli artırılması yoluyla sağlanan niteliği yüksek işyerleri, güvenceli esnekliğin amaçlarından. Sosyal koruma koşulları, engellemek yerine, hareketliliği desteklemelidir. Güvenceli esnekliğin **altıncı** ilkesi, kadınlar ve erkekler açısından kaliteli istihdama eşit koşullarla erişim, göçmenlere, gençlere, engelli ve yaşlı çalışanlara fırsat eşitliği sağlama, iş ve aile yaşamı arasında denge kurma imkânını sunarak cinsiyet eşitliğini destekleme gerekliliğidir (European Commission, 2007a: 20).

AB tarafından güvenceli esnekliğe ilişkin ortaya konan ilkelerden **yedincisi**, güvenceli esnekliğin kamu otoriteleri ile sosyal taraflar arasında güven ve diyalog ortamını gerektirdiğidir. Bu kesimler, değişim için sorumluluk almaya hazır olmalı ve dengeli politika paketleri oluşturmalıdır. Güvenceli esnekliğin **sekizinci** ve son ilkesi ise, güvenceli esneklik politikalarının bir takım maliyetlere sahip olduğu ve bu politikaların finansal açıdan sürdürülebilir bütçesel düzenlemelerle gerçekleştirilmesi gerekliliğidir (European Commission, 2007a: 20). Bu politikalar, özellikle işletmeler, bireyler ve kamu bütçeleri arasında adil bir maliyet ve kâr dağıtımını da hedeflemelidir. Aynı zamanda, etkili güvenceli esneklik politikaları, buna benzer tüm amaçlara katkı sağlayabilmelidir.

### **Güvenceli esnekliğin koşulları**

Güvenceli esnekliğin tek bir işgücü piyasası sistemine ya da tek bir politika stratejisine yönelik olmaması nedeniyle güvenceli esnekliğe ulaşmak için izlenmesi gerekli görülen yollar, bir diğer ifadeyle güvenceli esnekliğe ulaşmanın koşulları, her bir ülkenin sahip olduğu ekonomik, sosyal ve siyasi koşulları göz önünde bulundurularak oluşturulmuştur. Bu bağlamda, güvenceli esnekliğe ulaşmak ve esneklik ile güvence arasında en iyi dengeyi ve uyumu sağlamak amacıyla her ülke kendi ulusal koşullarını ve kurumsal düzenlemelerini göz önünde bulundurarak, sosyal tarafların da görüşlerini alarak hangi yolların kendi ülkesi için daha uygun olacağını ve hangi alanlarda eksiklikleri olduğunu bulabilecektir. Güvenceli esnekliğin uygulanmasını sağlayacak koşullar; uygun yasal ortam, aktif işgücü piyasası politikaları, yaşam boyu eğitim ve sosyal güvenlik sistemi başlıkları altında irdelenecektir.

### **Yasal ortam**

Güvenceli esnekliğin yasal bir boyut kazanarak daha esnek hale getirilmesi, modern iş yasaları, toplu iş sözleşmeleri ve iş organizasyonları ile gerçekleştirilmektedir. Bazı işçilerin yüksek esneklik ve düşük güvence koşulları altında istihdam edilmelerine rağmen, bazıları iş güvencesi sağlayan yasal mevzuatlara tabi olarak istihdam edilmektedirler. Bu tip yasal mevzuatların, işten

çıkarmaları zorlaştırdığı bilinmektedir. Kimi araştırmalarda, istihdamı koruyucu katı mevzuatların işten çıkarmalara karşı koruma sağladığı; ancak işsizlik durumunun devam etmesine neden olduğu ve işgücü piyasasına girişi ya da yeniden girişi engellediği ileri sürülmektedir. Özellikle küçük işletmelerde işverenler, yeni bir işçiyi işe alma kararı verirken gelecekte yüklenmek zorunda oldukları yüksek işten çıkarma maliyetlerini göz önünde bulundurmaktadırlar. Buna karşılık, katı istihdamı koruma mevzuatının işsizliği azaltıcı etkisini kabul etmekle birlikte, katı mevzuatların özellikle gençlerin, kadınların, yaşlıların ve uzun süreli işsizlerin, kısacası zayıf çalışan gruplarının, işgücü piyasasına girişleri üzerinde olumsuz etkileri olduğunu ileri süren çalışmalar da bulunmaktadır (European Commission, 2007a: 12).

Güvenceli esnekliği sağlamanın bir yolu olarak yasal ortam, hem işçilerin, hem de işverenlerin ihtiyaçlarını karşılayacak düzenlemeleri ifade etmektedir. Bu çerçevede, esneklik uygulamalarının yasal bir düzleme dayandırıldığı işgücü piyasalarında, güvenceli esnekliğe ulaşmanın bir aşamasının gerçekleştiği ifade edilebilmektedir. Ancak, her ne kadar esnek çalışma biçimleri yasal bir zemine dayandırılrsa da, bu yasal zeminde meydana gelebilecek kayma ya da sapmaların hiçbir zaman göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

#### **Aktif işgücü piyasası politikaları**

Devletin işgücü piyasasına istihdam politikaları aracılığıyla müdahale etmesi uzun yıllar geleneksel olarak işsizlik sigortası, işsizlik yardımı ve sosyal yardımlar gibi işsizlere gelir desteği sağlamaya yönelik pasif işgücü piyasası politikaları şeklinde gerçekleşmiştir. Ancak, günümüzde işsizliğin olumsuz sonuçlarını telafi etmeyi amaçlayan bu politikaların işsizliği önleyici tedbirler içermediği ve bütçe üzerine büyük yükler getirdiği anlaşıldığından işsizliği eğitim, iş yaratma, bilgilendirme ve işe yerleştirme faaliyetleri gibi doğrudan önlemlerle azaltmaya yönelik aktif işgücü piyasası politikalarına ağırlık verilmeye başlanmıştır. Bununla birlikte, bu iki tür politikanın birbirlerine alternatif olmaktan çok birbirlerinin tamamlayıcısı olduğu unutulmamalıdır (Uşen, 2007: 65-66).

İşsizlik ödemeleri gelir destekleri ile koruma sağlamayı amaçlarken; aktif politikalar, işsizlik ödemelerinden farklı bir amaca ulaşmak için uygulanmaktadır. Aktif işgücü piyasası politikaları, işsizlerin işgücü piyasasında iş bulmalarını ve bir işe yerleşmelerini kolaylaştırmayı hedefleyen bir dizi önlemi içermektedir. Bir başka deyişle, aktif politikalar işsizlerin istihdam edilebilirliklerini geliştirmeyi amaçlamaktadır (Kapar, 2005a: 344). Çünkü aktif işgücü piyasası politikaları, özellikle işsizlere yönelik olarak eğitim, işe yerleştirme, istihdam destekleri gibi olanaklar sağlayarak çalışanların istihdam edilebilirliklerini artırmaktadır. Günümüzde yaygın olarak uygulanan aktif işgücü piyasası politikaları, eğitim; iş yaratma (kamu çalışma programları, istihdam ve ücret destekleri aracılığıyla); istihdam hizmetleri ve iş arama yardımları; bilgilendirme, danışmanlık ve işe yerleştirme; bağımsız çalışma programları ve işsizlere yönelik ödeme desteği olarak sınıflandırılabilir.

### **Yaşam boyu eğitim**

Yaşam boyu eğitim, bireylerin yaşamlarının değişik dönemlerine uyum sağlamaları için bilgi ve beceri kazanmalarına yardımcı olmaktadır. Dolayısıyla, yaşam boyu eğitim politikalarının uygulanmasıyla öğrenim yaşamından işgücü piyasasına geçişlerde olduğu kadar, işsizlik sonrası yeniden işgücü piyasasına giriş ve iş değiştirme süreçlerinde bireylerin değişen vasıfsal taleplere uyum sağlayabilmeleri desteklenmektedir.

Yaşam boyu eğitime ilişkin tartışmaların başlangıcında sadece eğitim etkinliklerinin yaşam süresince farklı evrelerde gerçekleşmesini vurgulayan zaman boyutu ön planda tutulmuştur. Ne var ki günümüzde, yaşam boyunca eğitimin çok çeşitli ortam ve durumlarda gerçekleştiği de dikkate alınmaktadır. Bu doğrultuda, eğitimin yaşamın herhangi bir aşamasında ve herhangi bir yerde meydana gelebileceğine, bir diğer ifadeyle öğrenmenin yaygınlığına vurgu yapılarak kavram genişletilmektedir (Turan, 2005: 89-90). Yaşam boyu eğitim politikaları aracılığıyla güvenceli esnekliğin istihdam güvencesi sağlamaya yönelik boyutu ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla, gençlerin, yaşlıların, kadınların ve engellilerin istihdam edilebilmelerini sağlamak ve sürdürmek açısından yaşam boyu öğrenme stratejileri önemli bir yere sahiptir.

### **Sosyal güvenlik sistemi**

Esnek çalışma biçimlerinin ortaya çıkardığı sosyal risklerin en belirginin ekonomik güvencesizlik olduğu belirtilmektedir. İşgücü piyasasında daha fazla esneklik düşüncesi, çalışanların karşılaştıkları risklerin üstesinden gelinmesi amacıyla sosyal güvenlik sistemleriyle tamamlanmalıdır. Bu nedenle, standart dışı çalışanları kapsamına almayan sosyal güvenlik sistemleri daha iyi işleyişleri içerecek biçimde yeniden düzenlenmelidir. Böyle bir düşünce biçimi, güvenceli esneklik fikrinin temelini oluşturmaktadır. Sosyal politika bağlamında önemli bir yeri olan sosyal güvenlik sistemleri, çalışanların karşılaşılabilecekleri güvencesizlik riskinin üstesinden gelinmesinde esaslı bir yere sahiptir (Hutsebaut, 2003: 67; Eurofound, 2007: 13). Dolayısıyla, bu sistemlerin daha esnek bir işgücü piyasası düşüncesinden kaynaklanan işsizliğin üstesinden gelinmesi için tamamlayıcı bir unsur olduğunu söylemek mümkündür.

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

## **SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİ İÇERİSİNDE GÜVENCELİ ESNEKLİĞİN YERİ**

Bu başlık altında, güvenceli esnekliği içeren sosyal güvenlik önlemleri ele alınacaktır. Günümüzde işgücü piyasalarının ve çalışma biçimlerinin esnek hale getirilmesi ile birlikte güvence koşulları da değişmekte ve zorlaşmaktadır. Bu nedenle, dar anlamda çalışanları, geniş anlamda ise tüm toplumu kapsayacak sosyal güvenlik sistemlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Güvenceli esneklik uygulamalarının sosyal güvenlik önlemlerini içermesi, gelir güvencesi sağlanması açısından işsizlik ve emeklilik ödemelerini; bağdaştırma güvencesi açısından ise, doğum ve ebeveyn izinleri ile çocuk ve yaşlı bakımına yönelik destekleri ifade edecek biçimde incelenecektir.

### **Güvenceli Esneklik Açısından Sosyal Güvenlik Sistemi**

Sosyal güvenlik sistemleri, ilgili ulusal sistemlerin yapısı ne olursa olsun tüm vatandaşların hastalık, işsizlik ve emeklilik süreçleri boyunca yaşamlarını sürdürmelerini güvence altına almak üzere geliştirilmiş sistemlerdir. Bu nedenle, sosyal güvenlik sistemlerinin kapsamı olabildiğince geniş tutulmalıdır. Bu sistemlerin genel hakları güvence altına almasına, sosyal risklere karşı temel düzeyde koruma sağlamasına, asgari gelir ve aylıkları içermesine ek olarak önceki mesleki faaliyetlerle ilgili olan ve bunlara dayanan cazip yardım paketlerini ve sosyal katkıları da içermesi gerekmektedir. İşgücü piyasasında özellikle son yıllarda artan ve çoğunlukla tercih edilen esneklik uygulamaları yeni sosyal riskleri de ortaya çıkarmaktadır. Ekonomik güvencesizlik, bir diğer ifadeyle gelir güvencesizliği, esnek çalışma biçimlerinin ortaya çıkardığı en belirgin sosyal risktir. İşgücü piyasasında daha fazla esneklik düşüncesi, çalışanların karşılaştıkları risklerin üstesinden gelinmesi amacıyla sosyal güvenlik sistemleriyle tamamlanmalıdır (Eurofound, 2007: 13). Dolayısıyla, daha esnek işgücü piyasalarının daha işlevsel sosyal koruma sistemleri ile bütünleştirilmesi gerekmektedir. Aksi halde, sosyal güvenlik sistemleri, çağın gereklerini karşılayamayacak ve standart dışı biçimde istihdam edilen işgücü daha fazla sosyal risk ile karşı karşıya kalacaktır.

İşgücü piyasasında esneklik uygulamalarının, yeni sosyal riskleri ortaya çıkarmasının yanında, geleneksel sosyal güvenlik alanlarının değişmesine de neden olduğu görülmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin varlıklarını korumak ve geliştirmek için işgücü piyasasındaki temel değişimlere, çalışmanın yeni biçimlerine ve yaşlanma, yeni aile yapıları ve toplumların bireyselleşmesi gibi önemli sosyal değişimlere uyum sağlaması gerekmektedir. Bunun yanında, artan işsizliğe rağmen işsizlik sigortası yardımlarını sağlayan, standart dışı işler ve bağımsız çalışmayla bütünleştirilmiş sosyal güvenlik sistemleri benimsenmelidir (Hutsebaut, 2003: 67).

Sosyal güvenlik sistemleri ile işgücü piyasası esnekliğinin uyum sorunu, her ülkede aynı şiddette yaşanmamaktadır. Örneğin, özellikle Fransa ve

Almanya'da sosyal güvenlik mekanizmaları ile artan işgücü piyasası esnekliği arasında uyum sağlamaya yönelik önemli itirazlarla karşılaşmakta ve bu iki unsuru uyumlu hale getirmekte birtakım zorluklar yaşanmaktadır. Buna karşılık, Hollanda ve Danimarka gibi kuzey Avrupa ülkelerinde sosyal güvenlik sistemi ikamet ya da vatandaşlık temelini dayandığı için sosyal güvenlik sistemleri ile esneklik uygulamalarının uyumlaştırılması daha kolay olmaktadır. Güvenceli esneklik düşüncesinin temelini, esneklik ile güvence arasında denge kurulması çabaları oluşturmaktadır. Buna göre, işgücü piyasasında esnekliğin kabul edilebilmesi için ön koşul, standart dışı çalışanlara yönelik güvencenin sağlanmasıdır. Güvenceli esneklik, esneklik ya da güvencenin çalışanlar ya da işverenler tarafından talep edilip edilmediğini önemsemeyerek, işgücü piyasasında esnekliği öngörürken, aynı zamanda yeterli güvence koşullarının sunulmasına da odaklanmaktadır (Peeters vd., 2007: 126; Bekker ve Wilthagen, 2008: 69).

Ülkemiz açısından incelendiğinde, 5510 sayılı Kanun (Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu) standart dışı biçimde istihdam edilenlerin sosyal güvenlik sisteminin kapsamı içine alınmasını sağlayan düzenlemeler getirmiştir. 5510 sayılı kanunun prim ödeme gün sayısının hesaplanması konusunda getirdiği en önemli yenilik, kısmi süreli çalışanlarla çağrı üzerine çalışanların durumu ile ilgili düzenlemedir. Bu konuda, 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanun'da bir düzenleme bulunmadığı için 506 sayılı kanun döneminde sigortalı bir günde günlük çalışma süresinin altında çalışsa dahi bir günlük prim ödenip ödenmeyeceği konusunda çeşitli anlaşmazlıklar yaşanmaktaydı (Tuncay ve Ekmekçi, 2009: 149). 5510 sayılı kanunda bu eksikliğin bir ölçüde giderilmiş olduğu görülmektedir.

5510 sayılı kanunda prim ödeme gün sayıları bağlamında standart dışı çalışmanın tüm biçimleri ve standart biçimde çalışanların tümü kapsama alınmamıştır. 5510 sayılı kanunda yalnızca kısmi süreli çalışanlara, çağrı üzerine çalışanlara ve 30 günden az süreyle çalışılan işlerde genel sağlık sigortasına hak kazanma koşullarına ilişkin düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Buna göre, 5510 sayılı kanunun 80. maddesinin (h) bendinde, sigortalıların günlük kazançlarının hesabında esas tutulan gün sayılarının, aynı zamanda, bunların prim ödeme gün sayılarını gösterdiği, ancak, işveren ve sigortalı arasında kısmî süreli iş sözleşmesinin yazılı olarak yapılmış olması kaydıyla, ay içerisinde günün bazı saatlerinde çalışan ve çalıştığı saat karşılığında ücret alan sigortalının ay içindeki prim ödeme gün sayısı, ay içindeki toplam çalışma saati süresinin 4857 sayılı İş Kanunu'na göre belirlenen haftalık çalışma süresine göre hesaplanan günlük çalışma saatine bölünmesi suretiyle bulunacağı hükme bağlanmıştır. Bu şekildeki hesaplamada gün kesirlerinin bir gün kabul edileceği belirtilmektedir.

Bunun yanında, 5510 sayılı kanunun yine 80. maddesinin (ı) bendinde iş sözleşmesi çağrı üzerine çalışma esasına göre yapılmışsa, taraflar arasında çalışma süresinin gün, hafta ve ay olarak belirlenmemiş olması halinde, sigortalının ay içindeki prim ödeme gün sayısı haftalık çalışma süresi en az yirmi saat kararlaştırılmış sayılarak yukarıda belirtildiği şekilde hesaplanacağı hükme

bağlanmıştır. Ayrıca, yine aynı maddenin (i) bendinde kısmi süreli, çağrı üzerine çalışma gibi 30 günden az çalışılan işlerde sigortalıların genel sağlık sigortasından yararlanabilmeleri için eksik günlere ait genel sağlık sigortası primlerinin kendileri tarafından ödemesi gerektiği ifade edilmektedir.

Özet olarak günümüzde işgücü piyasalarında esneklik uygulamalarının artması ve yoğunluk kazanması karşısında, sosyal güvenlik sistemlerinin yapısı ve içeriği de değişmektedir. Bu bağlamda, güvenceli esneklik olarak ifade edilen esneklik ile sosyal güvenliğin uyumlaştırılması ve yakınlaştırılması çabaları sonucu sosyal güvenliğe yönelik önlemler de biçim değiştirmektedir. Buna göre, günümüzde sosyal güvenlik önlemlerinin yöneldiği temel konular gelir güvencesini ve bağdaştırma güvencesini sağlayacak unsurlardan oluşmaktadır.

### **Güvenceli Esneklik ile İlgili Sosyal Güvenlik Uygulamaları**

Makale kapsamında, güvenceli esnekliğin içerdiği dört güvence biçimi olan iş güvencesi, istihdam güvencesi, gelir güvencesi ve bağdaştırma güvencelerinden son ikisi sosyal güvenlik uygulamaları ile ilişkilendirilecektir. Bu doğrultuda, öncelikle gelir güvencesini sağlayan unsurlar olarak, işsizlik ve emeklilik ödemeleri ele alınacak; ardından, güvenceli esnekliğin temel konularından birini oluşturan bağdaştırma güvencesine yönelik olan doğum izni ve ebeveyn izinleri ile çocuk ve yaşlı bakımına yönelik destekler açıklanacaktır.

### **Gelir güvencesi sağlamaya yönelik uygulamalar**

İstihdamda sürekliliğin ve uzun süreliğin ortadan kalkmaya başlamasıyla güvencesizlik ortaya çıkmaktadır. Bu durum, gelir açısından da önemli farklılıklara yol açmaktadır. İstihdamda sürekliliğin olmaması, gelirin elde edilmesi açısından da sürekliliği ortadan kaldırmaktadır. Gelir güvencesizliği, gelirin yokluğu ya da azlığı, gelirden öngörülebilir ya da öngörülemez bir azalma ya da harcamaların artması biçiminde ortaya çıkmaktadır. Gelir güvencesi iki yönlü bir kavramdır. Gelir güvencesinin varlığından, gelirin yeterli ve düzenli olduğu durumlarda söz edilebilmektedir. Bu bağlamda, gelir güvencesi yaşamaya yeterli bir gelirin, düzenli olarak elde edilmesi olarak ifade edilmektedir (Temiz, 2004: 57-58; Kapar, 2005b: 9-10). Buna göre gelirin tek başına yeterli olması ya da tek başına düzenli bir biçimde elde edilmesi, gelir güvencesini kısmen sağlamasına rağmen; tam anlamıyla bir güvence sağlamamaktadır. Gelir güvencesinde esas nokta, gelirin yaşamayı sürdürmeye yetecek ve sürekli olarak elde edilmesidir.

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

### **İşsizlik ödemeleri**

Güvenceli esneklik politikalarının sözleşme temelli esnekliği ve istihdam güvencesini içermesi nedeniyle, bu politikaların uygulanmaları sonucunda işler arası geçişlerin daha kolay hale getirildiği ifade edilmektedir. İşler arası geçiş dönemlerinde gelir güvencesi, işsizlik ödemeleri ile gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda, yeni bir işe yerleştirmelerin sıklıkla görüldüğü ve uzun süreli ödemelerin yer aldığı cömert işsizlik yardımlarını içeren programlar, işsizlik süresince geçiş dönemlerini içerecek biçimde işsizlere gelir desteği sağlamaktadır. Buna karşılık, yüksek düzeyde iş güvencesi içeren refah sistemlerinin katı bir mevzuata sahip olmalarından dolayı işler arası geçişlerde etkisiz kaldıkları ve bu tip refah sistemlerinde işsizlik ödemelerinin düşük düzeylerde gerçekleştiği ifade edilmektedir (Spattini, 2008: 6).

İşsizlik durumunda, çalışanların en önemli gelir kaynaklarından biri olan ücret ortadan kalkmakta, bunun sonucu olarak da gelirin yeterliliği ve düzenliliği yok olmakta, dolayısıyla gelir güvencesizliği ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle gelir güvencesizliği karşısında, gelir istikrarının sağlanması için parasal aktarımlara gerek duyulmaktadır. İşsizlik ödemelerinde bu aktarım çalışanlardan ve gelir sahibi olanlardan işsizlere doğru bir aktarımı ve işgücü piyasasında gelir güvencesinin düzeyinin yükselmesini ifade etmektedir. İşsizlik ödemelerinde söz konusu olan gelir aktarımının varlığı, gelir güvencesini sağlayan bir unsurdur ve işin kaybedilmesi nedeniyle yaşanan ekonomik kayıpları tazmin edici bir nitelik taşımaktadır (Spattini, 2008: 2-3). Pek çok Avrupa ülkesinde işsizlik ödemeleri, temelde iki tip ödeme biçimini içermektedir. Bunlar, işsizlik sigortası ödemeleri ve işsizlik yardımlarıdır. Bunların yanında, işsizlik durumunda sosyal yardımlar ve konut yardımı gibi diğer ilgili yardımlar da kısmen yapılabilmektedir. İşsizlik ödemelerinin gelir güvencesi sağlayan olumlu yönüne karşın, uzun sürelerle yüksek ödemeler şeklinde gerçekleşen işsizlik ödemelerinin yapısal işsizliği artırıcı olumsuz bir etkisinin olduğu da belirtilmektedir (Räisänen, 2006: 57, 60).

Gelişmiş ülkelerde işsizlik yardım sistemleri, büyük oranda çeşitlenmektedir. İşsizlik yardım sistemlerinin sınıflandırılabilmesi amacıyla, Avrupa ülkeleri kendi içinde üç alt gruba ayrılmaktadır. Buna göre ilk sınıflandırmada Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, İzlanda, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, Portekiz, İspanya, İsveç ve İsviçre yer almaktadır. Bu ülkelerde işsizlik ödemeleri yüksek düzeyde gerçekleşmekte, uzun süreler boyunca verilmekte ve geniş kapsamlı olmaktadır. Söz konusu ülkelerde işsizlik ödemelerine ek olarak, yüksek düzeyde istihdam güvencesi de söz konusudur. İkinci grupta yer alan İngiltere’de ise, işsizlik yardım sistemi açısından düşük düzeyde ödeme öngörülmektedir. İşsizlik yardım sistemleri açısından üçüncü ve son grupta ise, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri yer almaktadır. Bu ülkelerde işsizlik yardım sistemleri 1980’li yılların sonlarına doğru oluşturulmuş ve oluşturuldukları ilk yıllarda oldukça uzun süreler boyunca işsizlik ödemesi sağlamıştır. Bu ülkelerde işsizlik yardımlarından sağlanan ödeme düzeylerinin ilk

gruptaki ülkelerle benzerlik göstermesine rağmen, bu ülkelerde yardıma hak kazanan işsiz sayısı üst gruptaki ülkelere göre daha düşük düzeyde kalmaktadır. Örneğin Polonya’da işsizlik yardımı için başvuran çalışanların yalnızca üçte biri yardıma hak kazanabilmektedir (ILO, 2001: 15).

Gelişmiş ülkelerde işsizlik yardımları çok sayıda işsizi yönlendirmiş olmasına rağmen; gelişmekte olan ülkelere bu yardımların kapsamı daha sınırlıdır. Gelişmiş ülkelerde özellikle 2000’li yıllardan bu yana işsizlik yardımlarının, işsizlerin iş arama isteklerini azaltacak kadar yüksek düzeylere ulaşmış olduğu görülmektedir. Ancak, işsizlik yardımlarının işsizlerin iş arama istekleri üzerinde olumsuz etkide bulunduğu düşüncesine karşı çıkan görüşler söz konusudur. Buna göre, yüksek işsizlik yardımı sağlayan kimi ülkelerde işsizlik oranı çok düşükken; işsizlik yardımlarının düşük düzeyde kaldığı bazı ülkelere işsizlik yüksek oranlara ulaşmaktadır. Bu durum üzerinde kuşkusuz ülkelerin içinde buldukları ekonomik yapı ve benimsedikleri ekonomi politikalarının etkisi de vardır. Ancak, işsizlik yardımlarının işsizlerin çalışma ve iş arama isteklerini olumsuz yönde etkilemesi doğrudan ekonomik yapı yanında, birtakım koşullar altında gerçekleşmektedir. Bunlar, cari ücretlere kıyasla işsizlik ödemelerinin daha yüksek düzeylere ulaşması ve işsizlik ödemelerinin uzun süreleri kapsamasıdır. Bunun yanında, işsizlik ödemelerinin kısmi süreli çalışmayla elde edilecek gelirden daha yüksek düzeyde olması durumunda da işsizler çalışmayı işsiz olmaya tercih edebilmektedirler (ILO, 2001: 51; Esping-Andersen ve Regini, 2000: 43). AB’ye üye ülkelerde özellikle son yıllarda işsizlik ödemelerinden yararlanma konusunda bazı sınırlamalar ve katı kurallar getirilmektedir. Tablo 2’de, söz konusu ülkeler gösterilmektedir.

**Tablo 2:** İşsizlik Ödemelerine Hak Kazanma Sürelerine Getirilen Sınırlandırma

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

**Kaynak:** MISSOC. (2008). *Missoc analysis 2008–social protection: aspects of flexicurity and active inclusion*. Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States and the EEA.

Tablodan anlaşıldığı üzere, işsizlik yardımlarına hak kazanmak için görece daha uzun sürelerle çalışmış olmak gerekmektedir. Bu gereklilik, standart dışı çalışanların işsizlik yardımlarına hak kazanmalarının önünde büyük bir engeldir. Çünkü standart dışı çalışanların yıllık, aylık ya da günlük çalışma süreleri, yardıma hak kazanmak için çalışması gereken süreleri ulaşamayabilmektedir. Dolayısıyla, bu tip çalışanların esnek biçimde istihdam edilmelerine rağmen gelir güvencesi kapsamına alınmadıkları, kısacası güvenceli esneklik koşulları altında çalışmadıkları açıkça görülmektedir. Standart dışı çalışanların işsizlik ödemelerinden yararlanmaları için farklı ön koşulların oluşturulması gerekmektedir.

Esnek istihdam biçimleri ile istihdam edilen çalışanların işsizlik de dâhil olmak üzere, pek çok sigorta kolu açısından kapsam dışında kaldıkları



bilinmektedir. Ancak son yıllarda, esnek biçimde istihdam edilen çalışanların işsizlik sigortası kapsamına alınmalarına yönelik koşulların kolaylaştırıldığı belirtilmektedir. Aşağıdaki tabloda, standart dışı çalışanlara yönelik işsizlik sigortası koşulları Danimarka, Almanya, İspanya ve Birleşik Krallık bağlamında gösterilmektedir.

**Tablo 3: Standart-Dışı Çalışanların İşsizlik Sigortası Koşulları**

	Danimarka	Almanya	İspanya	Birleşik Krallık
<p><b>Saat ya da Ücret Düzeyi Eşiği</b></p> <p>(yalnızca kısmi süreli çalışanlara yönelik)</p> <p><b>Yararlanma Koşulları:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1994 yılına kadar, haftalık 15 saatten az çalışanlar işsizlik sigortası (İS.) kapsamında değildi</li> <li>• Günümüzde çalışan ilk saatten itibaren İS. kapsamında olunması mümkündür.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1997 yılına kadar İS. ve işsizlik yardımına (İY.) hak kazanmak için gereken asgari çalışma süresi haftalık 18 saatir</li> <li>• Nisan 1997 tarihinden sonra İS. ve İY.'na hak kazanmak için haftalık asgari çalışma süresi 15 saate indirilmiştir</li> <li>• 1999 yılından sonra düzenli gelir eşiği 322 Avro'dur.</li> <li>• Hartz Reformu (2003): Saat eşiği ortadan kaldırılmış, gelir eşiği 400 Avro'ya çıkarılmıştır.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1993 yılından önce belirli bir saat eşiği belirlenmemiştir</li> <li>• 1994 yılı ile 1998 yılları arasında haftalık çalışma süresi 12 saatin altında kalanlar İS. kapsamı dışında bırakılmışlardır</li> <li>• 1998 yılının sonlarında ise yeniden kapsama alınmışlardır</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bir kazanç eşiği getirilmiştir</li> <li>• 2000 yılından sonra, yardımlar için hak kazanıp sigorta primi ödeme yükümlülüğü olmayan bireylere düşük düzeyde bir ödeme desteği sağlanması söz konusudur.</li> </ul>
<p><b>Yardımlara Hak Kazanmak İçin Gerekli Asgari Süreler</b></p> <p><b>Yararlanma Koşulları:</b></p>	<p><b>Genel Koşullar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• İS.'na 1 yıllık katılım</li> <li>• 1996 yılına kadar fona katılmayı takip eden 3 yıl içinde 26 hafta sigortalı olarak çalışmış olma</li> <li>• 1997 yılında sonra son 3 yıl içinde 52 hafta tam süreli olarak istihdamda bulunma (26 haftadan sonra fon katılımının yenilenme hakkı vardır)</li> </ul> <p><b>Kısmi Süreli Çalışanlar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1997 yılından önce düzenli olarak 26 hafta çalışmış olma</li> <li>• 1997 yılından sonra 52 haftaya karşılık olarak 34 hafta çalışmış olma (17 haftadan sonra yenileme hakkı)</li> </ul> <p><b>Geçici Çalışanlar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Yardımlardan yararlanmak daha uzun süre il sigortalı olma sürelerini gerektirdiği için İS.'den yararlanmak daha zordur.</li> </ul>	<p><b>Genel Koşullar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• İS.: son 3 yıl içinde 12 ay sigortalı olarak çalışmış olma (2006 yılından beri son 2 yıl içinde)</li> <li>• İY.: 1999 yılına kadar 150 takvim günü sigortalı olarak çalışmış olma.</li> <li>• 2005 yılından beri, istihdam edilebilir tüm kişiler için katkıya gerek olmaksızın düşük bir yardım düzeyi belirlenmiştir.</li> </ul> <p><b>Kısmi süreli Çalışanlar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Herhangi bir kayıp yoktur</li> </ul> <p><b>Geçici Çalışanlar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geçici çalışanlara yararlı olan ilk İY. yürürlükten kaldırılmıştır</li> <li>• Referans döneminin 3 yıldan 2 yıla düşürülmesi sorunludur</li> <li>• Diğer hakları devam etmektedir</li> </ul>	<p><b>Genel Koşullar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• İS.: takip eden 6 yıl içinde en az 360 gün sigortalı olarak çalışmış olma</li> <li>• İY.: en az 90 gün</li> </ul> <p><b>Kısmi Süreli Çalışanlar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1994 yılından 1999 yılına kadar katkılar çalışan süreye dayandırılmıştır</li> <li>• 1999 yılından sonra her bir çalışma günü, katkılarına eklenmektedir (haftada 5 günden az süre ile çalışanlar için sigortalı olmak daha zordur)</li> </ul> <p><b>Geçici Çalışanlar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diğer haklar, devam etmekte, fakat kısa süreli yardımlar çok etkin olmamakta</li> </ul>	<p><b>Genel Koşullar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• İS.: bir önceki yıl içinde en az 25 kez, ek olarak önceki 2 yıl içinde en az 50 kez asgari düzeyde katkı sağlamak gerekmektedir</li> <li>• İY.: yararlanmak için koşul konmamıştır, fakat gelire bağlıdır</li> </ul> <p><b>Kısmi süreli ve Geçici Çalışanlar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Doğrudan bir kayıp yoktur. Fakat kısmi süreli düşük ücretle çalışanların ya da sürekli nitelik taşımayan istihdamda bulunanların iş arama iznine bağlı katkılara hak kazanmaları zordur.</li> </ul>
<p><b>Önceki Ücret Düzeyine Bağlılık</b></p> <p>(yalnızca kısmi süreli çalışanlara yönelik)</p> <p><b>Düzey:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bağlıdır, yenileme oranı düşük sınırla %90 oranında birleştirilmektedir</li> </ul> <p><b>Kısmi Süreli Sigortalı:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Azami yardımın 2/3'ünü alabilmekte, önceki kısmi süreli istihdam asgari yardım için kullanılmamakta</li> <li>• Düşük üst sınırlı yüksek olanlardan düşük olanlara doğru gelirin yeniden dağıtımını sağlar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İS. Bağlıdır: %67 (çocuk yoksa %60) oranında yüksek sınırla birleştirilmektedir</li> <li>• İY.: Önceden %57 oranında iken, günümüzde temel yardımlar düşük bir sabit oran üzerinden değerlendirilmekte</li> </ul> <p><b>Kısmi Süreli Çalışanlar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tam süreli istihdamdan kısmi süreli istihdama geçiş yapanlar için özel koşullar: belirli bir süre boyunca önceki ücretleri üzerinden işsizlik sigortasına hak kazanırlar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İS. Bağlıdır: Önceki ücretin %70'ı, 6 ay sonra %60'ı</li> <li>• İY. Bağlıdır: %80 ile %225 arasındadır. Bu oranlar, yaşa, katılım süresine ve çocuk varlığına/sayısına bağlıdır</li> </ul> <p><b>Kısmi Süreli Çalışanlar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• İS. ve İY. için üst ve alt yardım sınırı, önceki kısmi süreli çalışma sürelerine oranla azaltılmaktadır</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İS. ve İY. Bağlıdır: düşük bir sabit sınırdadır</li> </ul>
<p><b>Önceki Çalışma Süresi ve Yaşa Bağlılık</b></p> <p><b>Verilme Süresi:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İS. Bağlıdır, İS.'na 4 yıl boyunca hak kazanılmaktadır</li> <li>• İY. süresi yoktur. Fakat sosyal yardımlar görece yüksek bir düzeydedir.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İS. Bağlıdır: Katılım süresi ve yaş göz önünde bulundurulmaktadır. Oran: 12 aylık katkı=6 aylık hak kazanma</li> <li>• İY.: en fazla 12 ay (yaşlılar için 18 ay)</li> <li>• İY. Bağlıdır: Tanımlanmamıştır, fakat gelire bağlıdır.</li> </ul> <p><b>Geçici Çalışanlar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sözleşme süresi kısa ise, dezavantajlıdır</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İS. ve İY. bağlıdır</li> <li>• İS.: Katkı süresi dikkate alınmakta. 3 aylık katkı 1 aylık hak kazandırmakta</li> <li>• İS.: en fazla 24 ay</li> </ul> <p><b>Geçici Çalışanlar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dezavantajlıdır.</li> </ul> <p><b>Kısmi Süreli Çalışanlar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Haftada 5 günden az süre ile çalışanlar için dezavantajlıdır</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• İS. Bağlıdır: Herkes için 6 ay</li> <li>• İY.: Tanımlanmamıştır, fakat gelire bağlıdır</li> </ul>

**Kaynak:** Leschke, J. (2006). Are unemployment insurance systems in Europe adapting to new risks arising from non-standard employment. *DULBEA Working Papers, No. 07-05*, Brussels: Universite Libre de Bruxelles: 16.

Tablo 3'te ele alınan dört ülke açısından standart dışı çalışma biçimlerinden olan kısmi süreli ve geçici çalışmalarda işsizlik sigortasından yararlanma koşullarının kolaylaştırılmış olduğu görülmektedir. Buna göre, hem işsizlik sigortasından yararlanma sürelerinin, hem de işsizlik ödeneklerinin standart dışı çalışanların lehine olacak biçimde düzenlendiği ifade edilebilmektedir.

Özellikle dış sayısal esneklik kapsamında gelir güvencesini sağlamaya yönelik olarak Fransa'da 2009 yılından beri, "dayanışma geliri" adı altında bir uygulama söz konusudur. Bu uygulamaya göre, işsizlere yönelik asgari bir gelir düzeyi sağlanmasının yanında, yeni bir işte çalışmaya başlamış olmakla birlikte geliri bir önceki işinden elde ettiği gelirden düşük olanlara yönelik bir gelir desteği öngörülmektedir. İşsizlik ödemelerine benzer ödemeler iç sayısal esneklik düzenlemelerine bağlı olarak çalışma sürelerinin azaltılması durumunda da uygulanmaktadır. Bu durumda, işçilerin iş sözleşmeleri devam etmekte ve işçiler belirli düzeylerde gelir sağlayabilmektedirler. İşçilerin, gelir kayıplarının karşılanması durumunda daha az sürelerle çalışmayı kabul edebilecekleri belirtilmektedir. Çalışma sürelerinin azaltılmasına yönelik plan ve programların bazıları belirli düzeyde gelir güvencesi sağlanmasını öngörmektedir. Buna göre çalışılmayan sürelerde sağlanacak gelir, Avusturya'da net ücretin yaklaşık %55'i, Almanya'da ise net ücretin %67'si kadardır. Benzer oranlar Belçika ve Hollanda'da da uygulanmaktadır. Buna göre, Belçika'da önceki ücretin %70'i kadar olan işsizlik ödemeleri 2009 yılında %75'e yükseltilmiştir. Hollanda'da ilk iki ay önceki ücretin %75'i olan işsizlik ödemeleri ilk iki ay sonrasında önceki ücretin %70'i olarak belirlenmiştir. İtalya ve Lüksemburg'da önceki ücretin %80'i kadar işsizlik ödemesi uygulanmaktadır (Eurofound, 2010: 49, 63-64).

Hukukumuzda işsizlik sigortası kapsamındaki işsizlik ödemeleri, 1999 yılında resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile düzenlenmiştir. 4447 sayılı kanunun 46. maddesinin ikinci fıkrasında belirtildiği üzere, işsizlik sigortasının kapsamına 5510 sayılı kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir iş sözleşmesine dayalı olarak çalışan sigortalılar ve 506 sayılı kanunun geçici 20 nci maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalılar girmektedir. Buna göre, işsizlik sigortası kanunu kapsamına girenler genellikle işçilerdir (Andaç, 2010: 75). 4447 sayılı kanun, kısmi statüde çalışanların işsiz kalmaları halinde işsizlik ödeneğinden yararlanıp yararlanamayacakları hakkında bir açıklık getirmemiştir. Bununla birlikte kısmi süreli iş sözleşmesiyle çalışanların da diğer koşulları yerine getirdikleri takdirde, İşsizlik Sigortası ödemelerinden yararlanabildikleri ifade edilmektedir. Nitekim gerek UÇÖ'nün İşsizlik Sigortası ve İşsizliğe Karşı Çarelerin Çeşitli Şekilleri konulu 1934 tarih ve 44 sayılı Tavsiye Kararı'ndaki, gerek UÇÖ'nün 1994 tarih ve 175 sayılı Kısmi Statüde Çalışma Sözleşmesi'ndeki düzenleme, kısmi statüde çalışanların da tam gün çalışanlar gibi işsizlik ödeneğinden yararlanmaları gerektiği sonucuna ulaştırmaktadır. Hukukumuzda da kısmi süreli çalışanları tam süreli çalışanlar karşısında daha kötü bir duruma koyan bir düzenleme mevcut değildir. Tam aksine 4857 sayılı İş Kanunu'nun 13.

maddesinde, ayrımı haklı kılan bir neden olmadıkça, tam süreli çalışanlarla kısmi süreli çalışanlar arasında bir ayırım yapılamayacağı düzenlenmiştir (Tuncay ve Ekmekçi, 2009: 432).

İşsizlik ödeneğine hak kazanma koşulları 4447 sayılı kanunun 51. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre, 4447 sayılı kanun uyarınca sigortalı sayılanlardan iş sözleşmeleri 4447 sayılı kanunun 51. maddesinin (a), (b), (c), (d), (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hallerden birisine dayalı olarak sona erenler, Türkiye İş Kurumu'na süresi içinde şahsen başvurarak yeni bir iş almaya hazır olduklarını kaydettirmeleri, iş sözleşmelerinin sona ermesinden önceki son 3 yıl içinde 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş ve işten ayrılmadan önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış olmaları kaydıyla işsizlik ödeneği almaya hak kazanırlar. Bu düzenleme, 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 71. maddesinde getirilen düzenlemeye göre, 4447 sayılı kanunun 51. maddesinin birinci fıkrasında yer alan, "hizmet akitlerinin sona ermesinden önceki son 3 yıl içinde en az 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş ve işten ayrılmadan önceki son 120 gün içinde prim ödeyerek sürekli çalışmış" ibaresi "ve bu Kanunda yer alan prim ödeme koşullarını sağlamış" şeklinde değiştirilmiştir.

6111 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden önce işsizlik ödeneğine hak kazanma koşulları incelendiğinde, 4447 sayılı kanunda standart dışı çalışmanın biçimlerinden biri olan kısmi süreli çalışanlara yönelik herhangi bir özel düzenleme yapılmadığı da görülmektedir. 6111 sayılı kanunun 68. maddesinde, 4447 sayılı kanunun 46. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "dayalı olarak çalışan sigortalıları" ibaresinden sonra gelmek üzere, "4857 sayılı kanuna göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışanlardan 5510 sayılı kanunun 52. maddesinin birinci fıkrası kapsamında işsizlik sigortası primi ödeyen isteğe bağlı sigortalılar ile aynı Kanunun ek 6. maddesi kapsamındaki sigortalıları" ibaresi eklenmiştir. Bu bağlamda, kısmi süreli çalışanların da gerekli koşulları sağladıkları takdirde işsizlik ödeneği almaya hak kazanabilecekleri yönünde bir sonuca ulaşılmaktadır.

Ancak burada dikkat edilmesi gereken konu, zamansal veya mekânsal olarak kısmi süreli çalışmak suretiyle 4447 sayılı kanunda belirtilen prim ödeme gün sayılarına ulaşmanın zorluğudur. 4447 sayılı kanunun 50. maddesinde, iş sözleşmesinin sona ermesinden önceki son 120 gün prim ödeyerek sürekli çalışmış olanlardan, son 3 yıl içinde; a) 600 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 180 gün, b) 900 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 240 gün, c) 1080 gün sigortalı olarak çalışıp işsizlik sigortası primi ödemiş olan sigortalı işsizlere 300 gün süre ile işsizlik ödeneği bağlanacağı hükme bağlanmıştır. Kanun'un bu maddesine ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmaması sebebiyle, prim ödeme gün sayılarına ilişkin bir değişiklikten de söz edilememektedir. Dolayısıyla, işsizlik ödeneğinde hak

kazanma koşullarından biri olan prim ödeme gün sayılarının değiştirilmemiş olduğu söylenebilmektedir. Sonuç olarak bu Kanun, doğrudan ve açık biçimde olmasa da, dolaylı olarak yine kısmi süreli çalışanların işsizlik ödeneğinden yararlanmalarını sınırlandırmaktadır.

### **Emeklilik ödemeleri**

Esneklik uygulamaları emeklilik yaşını değiştirdiği gibi, emeklilik koşullarını ve emeklilik aylıklarından sağlanacak ödemeleri de etkilemektedir. Esnek çalışma biçimlerinin işgücü piyasasında yaygın hale gelmesi nedeniyle işverenler, genellikle daha düşük ücret düzeylerinde çalıştırabilecekleri gençleri ve kadınları istihdam ederek, emeklilik yaşına ulaşmış olmakla birlikte çalışmaya devam eden çalışanları işten çıkarmakta ve bir anlamda çalışanların zorunlu olarak emekliliği tercih etmelerine neden olmaktadır. Buna karşılık, daha uzun sürelerle çalışılması amacıyla işe alma ve istihdam edilebilirlik konusunda daha fazla esnekliğe ihtiyaç duyulduğu da belirtilmektedir. Bu doğrultuda, işe alma ve istihdam edilebilirlik hususlarında esneklik sağlanması ile işgücü piyasası dışında kalan yaşlıların işgücü piyasası içerisine dâhil edilebilmektedir (Tros, 2010: 135). Güvenceli esnekliğin unsurlarından biri, işgücü piyasasında dezavantajlı grup olarak da ifade edilen riskli çalışan gruplarıdır. Buna göre, yaşlılar riskli çalışan gruplar içerisinde yer aldıkları için güvenceli esneklik uygulamaları bu çalışan grubu için de geçerli olmaktadır. Bu bağlamda, bir yaklaşıma göre emeklilik yaşı gelsin ya da gelmesin yaşlı bireylerin de işgücü piyasası içerisinde bulunmasını sağlamanın yolu esnek çalışma biçimleri olurken; bu gruba ilişkin olarak gelir güvencesinin sağlanmasının yolu ise sosyal güvenlik sistemleri olmaktadır.

Çalışanların işgücü piyasasından çıkma yaşları ortalaması, güvenceli esneklik uygulamalarının ortaya çıktığı ve hızla geliştiği ülkeler olan Kuzey Avrupa ülkelerinde diğer ülkelere kıyasla yüksektir. Gerçekten, güvenceli esneklik uygulamalarının yoğunlukla uygulandığı Hollanda ve Danimarka'da yaşlı çalışanlar için özellikle işletme düzeyinde daha fazla esneklik sunulurken, aynı zamanda istihdam ve gelir güvencesi de sağlandığı ifade edilmektedir (Tros, 2010: 133). Buna göre, işgücü piyasasında güvenceli esnekliğin yoğunlukla uygulandığı ülkelerde çalışanların daha uzun süre istihdamda kaldıkları belirtilebilmektedir.

Özellikle Avrupa ülkelerinde yapılan kamusal tartışmalar, yaşlı çalışanlara ilişkin yeni politikalar konusunda temel bir dönüşümü içermektedir. Bu yeni politikaların daha esnek, daha önleyici ve daha etkin olması gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. Yeni düzenlemelerin, işten çıkarma süreçlerinde işletmelere dış sayısal esneklik sağlamanın yanında, işlerini kaybeden yaşlı çalışanların gelir güvencelerinin sağlanmasını da içerdiği ifade edilmektedir. Bunun yanında, endüstri ilişkileri sistemlerinde yer alan aktörlerin geleneksel işgücü piyasası kurumlarını yaşlı çalışanları göz önünde bulundurarak yeniden yapılandırma istekliliği ile güvenceli esneklik uygulamaları teşvik edilebilmektedir. İşverenlerin, işgücü piyasası ve işyerlerinde esnekliği artırarak yaşlı çalışanlar için yeni fırsatlar yaratabilecekleri belirtilmektedir. İşçi sendikaları ve çalışanların ise, yaşlı

çalışanlar için güvencelerin sağlanması koşuluyla esneklik uygulamalarını kabul edebilecekleri ifade edilmektedir. Bu bağlamda, gelir kayıplarının kabul edilmesi, fakat bu gelir kayıplarının yaşlı çalışanlar için istihdam güvencesi ile telafi edilmesi işçi sendikalarına yönelik uygun bir strateji olarak nitelendirilmektedir (Tros, 2010: 136).

Türk Sosyal Güvenlik Mevzuatı incelendiğinde, emeklilik ödemelerinden (yaşlılık aylığından) yararlanma konusunda kısmi süreli çalışanların tam süreli çalışanlar ile aynı koşullara sahip oldukları ifade edilebilmektedir. Ancak, özellikle 5510 sayılı kanun ile emeklilik ödemelerine hak kazanma koşullarının daha da ağırlaştırıldığı görülmektedir. Kanun'un 28. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendi uyarınca, emeklilik ödeneğine hak kazanmak için kadın ise 58, erkek ise 60 yaşını doldurması ve en az 9000 gün uzun vadeli sigorta kolları primi ödemiş olması koşulu getirilmiştir. Aynı maddenin üçüncü fıkrasına göre kısmi yaşlılık aylığı bağlanabilmesi için kadın ise en az 61, erkek ise en az 63 yaşını doldurmuş ve en az 5400 gün prim ödemiş olması koşulu getirilmiştir. Kanun'un emeklilik ödemelerine ilişkin maddeleri incelendiğinde, emeklilik ödeneğine hak kazanma koşullarının ağırlaştırıldığı görülmektedir. Bunun sonucu olarak, kısmi süreli çalışanların emeklilik aylığı almaları oldukça zorlaşmıştır.

### **Bağdaştırma güvencesi sağlamaya yönelik uygulamalar**

Güvenceli esneklik uygulamalarının esneklik ile güvenceyi uyumlaştırma amacını sağlaması beklenen bir diğer güvence biçimi, bağdaştırma güvencesidir. En yalın ifadesiyle bağdaştırma güvencesi, işgücü piyasasında bulunan çalışanların iş ve aile yaşantısının uyumlaştırılmasına yönelik çabalar bütünü olarak belirtilmektedir. Buna göre, bağdaştırma güvencesinin işin aile üzerinde bir engel olmasını önleme amacı taşıdığı; aynı zamanda ailevi yüklerinin iş'e ilişkin sorumlulukların yerine getirilmesini olumsuz yönde etkilemesini engellemeyi amaçladığı ifade edilmektedir. Bağdaştırma güvencesinin çalışanın her iki yaşam alanını uyumlaştırmaya yönelik olmasının yanında, bu güvence biçiminin işgücü piyasasına girmek isteyen kadınların istihdam edilmelerini de kolaylaştıran bir nitelik taşıdığına ve yine iş ile aile arasında bir denge kurulmasını sağladığına vurgu yapılmaktadır. Bağdaştırma güvencesinin başlangıçta kadınlara yönelik bir güvence biçimi gibi kabul edilmesine rağmen, erkekler açısından da iş ile aile sorumluluklarını uyumlaştırmaya yönelik önlemler içerdiği söylenebilmektedir.

İşgücü piyasasında bağdaştırma güvencesinin sağlanması, esasen ebeveyn izinlerine yönelik ilk düzenleme olan ve 1995 yılında UNICE (23 Ocak 2007 tarihinden itibaren BUSINESSEUROPE adı altında faaliyet göstermekte), CEEP ve ETUC tarafından başlatılan 3 Haziran 1996 tarihinde AB tarafından 96/ 34/ EC Direktifi ile yürürlüğe giren, doğum izni ve babalık izni ile çocuk ve yaşlıların bakımına ilişkin izinleri içeren Ebeveyn İzinleri Yapısal Anlaşması'na dayandırılmaktadır. Buna göre, çalışan ebeveynleri her iki yaşam alanlarının uyumlaştırılması, ebeveynler arasında fırsat eşitliğinin ve eşit işlemin sağlanması

ve artırılması amaçlanmaktadır (Blanpain, 2006: 567; European Commission, 2007b: 6).

### **Doğum ve ebeveyn izinleri**

Pek çok ebeveyn, özellikle kadınlar doğumdan hemen sonra çocuklarıyla ilgilenmek istemektedirler. Bu durumda yaşanan en büyük zorluk, aile sorumluluklarını yerine getirme ile kariyerini geliştirme arasında yaşanan uyum sorunudur. Analık izinleri, bu uyum sorununu gidermeye yönelik olarak iş ile aile yaşamını uyumlaştırmak için bağdaştırma güvencesi sağlayan sosyal güvenlik önlemini ifade etmektedir. Günümüzde hemen hemen her ülke, kadınlara çocuklarının doğum zamanlarına yakın süreler için izin verilmesine ve bu izinlerin bitiminde önceki işyerlerine dönmelerini sağlayan haklara ilişkin düzenlemelere sahiptir. Ancak bu düzenlemelerin içerikleri, her bir ülkenin kendi ekonomik ve sosyal koşulları açısından farklılıklar taşımaktadır.

Örneğin Almanya, kısmi olarak gelir de sağlayan analığa ilişkin izinleri doğumdan itibaren yaklaşık 3 yıl boyunca sağlamaktadır. Son yıllarda, analık izinlerinin kapsamının genişlemesine yönelik bir eğilim söz konudur. Danimarka'da ise 2002 yılında, İngiltere'de 2003 ve 2007 yıllarında analığa ilişkin izinlerin kapsamı genişletilmiştir. Analık izinlerine ilişkin, birbirine karşıt iki düşünce savunulmaktadır. Bunlardan ilki, analık izinlerinin annenin ve çocuğun sağlığını olumlu yönde etkileyen politikalar olduğu yönündeki düşüncedir. Buna karşılık, analık izinlerinin işletmeler ile çalışanların serbest biçimde sözleşme yapmalarını engelleyen ve bu nedenle kadınların işgücü piyasasındaki yerlerini ve işe dönme isteklerini olumsuz yönde etkileyen izinler olduğu savunulmaktadır (Bovenberg, 2007: 30).

Analık izinleri, kadınların çocuklarıyla ilgilenmelerine fırsat sağlayarak iş ve aile sorumluluklarına ilişkin denge sağlamalarını kolaylaştırırken; kadınların izinden sonra eski işlerine dönmelerini sağlayan koşullar içerdiği için iş güvencelerini de sağlamaktadır. Babalık izni ise, eşi doğum yapmış erkeğe verilen bir izin olarak ifade edilmektedir. Ancak, yeni doğmuş bebeğin tüm temel ihtiyaçları öncelikle anne tarafından giderildiği için babalık izni, kadına verilen analık izninden daha kısa sürelidir. Analık ve babalık izinleri kapsamında hak kazanılan bu ücretli izinlerin sağladığı gelir düzeyi, ebeveyn izni politikalarının cinsiyet eşitliği sağlamasının unsurudur. Ancak, eğer ebeveyn izni babanın kazancına ulaşmıyorsa kadın yerine erkeğin izin alması durumunda aileler daha fazla maddi sıkıntı yaşamaktadırlar (Ray vd., 2009: 13).

Türk Sosyal Güvenlik Mevzuatı'nda analık hali 5510 sayılı kanunun 15. maddesinin ikinci fıkrasında tanımlanmıştır. Buna göre analık hali, sigortalı kadının veya sigortalı erkeğin sigortalı olmayan eşinin gebeliğinin başladığı tarihten itibaren doğumdan sonraki ilk 8 haftalık, çoğul gebelik halinde ise ilk 10 haftalık süreye kadar olan gebelik ve analık haliyle ilgili rahatsızlık ve özürllülük halleri analık hali olarak kabul edilmektedir. Ülkemizde analık halinde, çalışma ve

süt izinleri 4857 sayılı kanunda, sağlanan maddi yardımlar ise 5510 sayılı kanunda düzenlenmektedir.

Analık halinde sağlanacak maddi haklar ise, yukarıda da belirtildiği üzere, 5510 sayılı kanunun 16. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, sigortalıya analık hallerine bağlı olarak ortaya çıkan iş göremezlik süresince, günlük geçici iş göremezlik ödeneği verilir. Sigortalı kadına veya sigortalı olmayan karısının doğum yapması halinde sigortalı erkeğe, çocuğun yaşaması şartıyla doğum tarihinde geçerli olan ve Kurum Yönetim Kurulunca belirlenip Bakan tarafından onaylanan tarife üzerinden emzirme ödeneği verilir.

Analık halinde bağlanacak olan geçici iş göremezlik ödeneği, 5510 sayılı kanunun 18. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde düzenlenmiştir. Buna göre, sigortalı kadının analığı halinde, doğumdan önceki 1 yıl içinde en az 90 gün kısa vadeli sigorta primi bildirilmiş olması şartıyla, doğumdan önceki ve sonraki sekizer haftalık sürede, çoğul gebelik halinde ise doğumdan önceki 8 haftalık süreye 2 haftalık süre eklenerek çalışmadığı her gün için geçici iş göremezlik ödeneği verilir. Aynı madde ve fıkranın 6111 sayılı kanun ile değiştirilen (d) bendinde ise, sigortalı kadının, erken doğum yapması halinde doğumdan önce kullanmadığı çalıştırılmayacak süreler ile isteği ve hekimin onayı ile doğuma 3 hafta kalıncaya kadar çalışılması halinde doğum sonrası istirahat süresine eklenen süreler için de geçici iş göremezlik ödeneği verilir.

Sigortalı kadına veya sigortalı olmayan eşinin doğum yapması nedeniyle sigortalı erkeğe emzirme ödeneği verilebilmesi için, Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında olanlar için doğumdan önceki 1 yıl içinde en az 120 gün kısa vadeli sigorta kolları primi bildirilmiş olması gerekmektedir. Emzirme ödeneğinin miktarı 2011 yılı için 80 TL olarak belirlenmiştir.

Mevzuatımız bağlamında belirtilen analık ve süt izni ile bu izin sürelerince bağlanacak gelirler açısından tam süreli çalışanlar ile kısmi süreli çalışanlar arasında herhangi bir ayırım yapılmadığı görülmektedir. Ancak, hem emzirme ödeneğinden, hem de analık halinde geçici iş göremezlik ödeneğinden yararlanılabilmesi için 1 yıl içinde 120 ve 90 gün prim ödeme zorunluluğunun getirilmiş olmasının standart dışı çalışanların bu ödeneklerden yararlanmalarını güçleştirdiği ifade edilebilmektedir.

### **Çocuk ve yaşlı bakımına yönelik destekler**

Günümüzde, çok daha fazla sayıda insan aynı anda birden çok iş yapmakta; dolayısıyla hem çalışmakta, hem de çocuk ya da yaşlı yakınlarının bakımına yönelik sorumluluklar üstlenmektedirler. Özellikle çocukların ve kendine bakacak gücü olmayan yaşlıların bakımına ilişkin sorumluluklar, erkeklerden çok kadınların istihdam biçimlerinde belirleyici rol oynamaktadır. Bakım sorumluluklarının gerektirdiği güç ve zaman, özellikle kadınların işgücü arzını, kariyerlerini ve gelir elde etmelerini olumsuz yönde etkilemektedir.

2004 yılında yapılmış bir araştırmaya göre, istihdam halindeki kadınların %38'i çocuk bakımı sorumluluklarını üstlenmişken; %9'u yaşlı bakımı sorumluluklarını üstlenmişlerdir. Güvenceli esneklik bağlamında bakım imkânları, çalışanların bakım sorumluluklarına ilişkin sorunlarını çözen ve işverenlerin esnek ve yüksek nitelikli işgücüne yönelik taleplerini karşılayabilen esnek bir işgücü piyasası için bir ön koşul olarak düşünülebilmektedir. Esnek çalışma biçimlerinin çalışanların çalışma saatlerini, üstlendikleri bakım sorumluluklarına göre düzenlemelerine fırsat tanıdığı ve böylece çalışanların istihdam edilebilirliklerini, esnekliklerini ve bakım süreleri boyunca kariyerlerinin gelişmesini sağladığı ifade edilmektedir (Fagan ve Walthery, 2007: 77).

Güvenceli esneklik politikalarının yürütülmesinde çalışanların ücretli bir işte çalışmaları ile bakım sorumluluklarını yerine getirmelerini uyumlaştırmayı sağlayarak yaşamın farklı evreleri arasında geçiş yapmalarını kolaylaştıran köprüler kuran kurumlar önemli bir rol oynamaktadır. Bu bağlamda, iş-özel yaşam dengesi literatüründe, çalışanların bakım sorumluluklarının kurum ve kuruluşlar tarafından üstlenilmesi ile kadın ve erkeklerin ücretli bir işte çalışmalarının olanaklı hale getirilmesi için iyi yetiştirilmiş çocukların ve yaşlı bakımı altyapısının önemine vurgu yapılmaktadır.

Genellikle yetersiz bakım hizmetlerinin, ebeveynlerin ve yaşlı bakımını üstlenmiş bireylerin tam zamanlı çalışma ile bakım sorumlulukları arasında denge kurmalarını engelleyeceği ve bu nedenle işgücü piyasasının etkinliğini ve çalışanların iş güvencesini ve gelir düzeylerini dolaylı olarak etkileyeceği kabul edilmektedir. Çocuk bakımı hizmetleri, ailelerin iş ve aile yaşamlarını uyumlaştırmalarına destek olmakta ve kadınların işgücü piyasasına katılımlarını artırmaktadır. Kadınların işgücü piyasasına katılımlarının artması; buna karşılık, kısmi süreli ve düzensiz çalışma sürelerinin yaygınlaşması, yalnızca çocuk bakımı olanaklarının niceliksel varlığı ile değil, aynı zamanda çocuk bakımının başlangıç sürelerinin genişlemesi ve esnekliği ile ilgilidir (Larsen, 2010: 579; Bovenberg, 2007: 46). Düşük gelirli aileler için çocuk bakımı destekleri, özellikle de tek ebeveynli ailelerde, kadınların yoksulluktan korunmasına ve maddi anlamda sıkıntı yaşamamasına yardımcı olmaktadır (Demirsat, 2009: 125). Maddi destek dışında çocuk bakımına yönelik bir diğer destek, okul saatlerinin çalışan kadının ihtiyacına göre belirlenmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Buna karşılık, yüksek nitelikli ve işgücüne katılım oranı yüksek olan kadınlar, yüksek ücretlerle istihdam edilip genel çocuk bakım desteklerine yönelik önlemlerden tam anlamıyla yararlanmaktadırlar.

İş-özel yaşam politikaları bağlamında ülkeler arasında farklılıklar söz konusudur. Bununla birlikte, genel anlamda bu politikalar, kadınlar ile erkeklerin aile yaşantısına ilişkin geleneksel rollerinden ayrılmalarına yol açabilmektedir. Buna göre, Kuzey Avrupa ülkelerinde gelişmiş ebeveyn izinleri, esnek çalışma seçenekleri ve kamu çocuk bakım hizmetlerinin bütünleştirilmesiyle kadınların işgücüne katılımları daha yüksektir. Ancak bu genel yargı, Kuzey Avrupa ülkeleri



arasında da farklılıklar göstermektedir. Örneğin, İsveç ve Danimarka'da esnek izin uygulamalarına daha fazla vurgu yapılmaktadır. Buna karşılık Finlandiya'da, gönüllü kısmi süreli çalışma sınırlandırılmıştır ve iş ile aile yaşamını bağdaştırmada nadiren kullanılan bir çalışma biçimidir. Hollanda, İngiltere ve Almanya'da kadınlar, doğum ya da ebeveyn iznini kullandıktan hemen sonra istihdama katılabilmektedirler. Ancak bu istihdam, standart istihdam biçimleri olarak değil; standart dışı (esnek) istihdam biçimleri olarak gerçekleşmektedir. Buna karşılık, Fransa'da pek çok kadının tam anlamıyla sürekli bir şekilde istihdam ediliyor olmasına rağmen; bunların büyük çoğunluğu çocuk sahibi olduklarında işgücü piyasasından çıkmaktadırlar (Fagan ve Walthery, 2007: 77-78).

Çocuk ve yaşlı bakımı sorumluluklarının yerine getirilmesi amacıyla azaltılan çalışma sürelerinin, diğer güvence koşulları ve sosyal güvenlik uygulamaları açısından çalışanların gelirlerinin azalması ve daha fazla eğitim almalarının zorlaşması açısından olumsuz yönde etkilenmelerine yol açtığı ileri sürülmektedir. Buna karşılık, çalışma sürelerindeki esneklik ile bağdaştırma güvencesi dışındaki güvence koşulları arasında bir dengeyi de içerdiği için kabul edebilir olduğu ifade edilmektedir. Ne var ki, esnek çalışma süreleri, çalışanların çalışma sürelerini bakım sorumlulukları bağlamında düzenlemelerini sağlamaktadır. Bu bağlamda, çalışanlar iş ve bakım sorumluluklarını uyumlaştırabilmekte ve bakım sağlama süreleri boyunca işgücü piyasasında kalabilmektedirler (Larsen, 2010: 579). Türkiye'de ise, henüz çocuk ve yaşlı bakımına yönelik desteklerin düzenlenmemiş olması bu alana daha fazla dikkat çekilmesini gerektirmektedir.

## **SONUÇ**

Küreselleşme sürecinin ortaya çıkardığı etkilerle birlikte değişen ürün ve süreçler, işgücü piyasasında yeniden yapılanmayı gerekli kılmıştır. Yeniden yapılanma sürecinde işgücü piyasasının mevcut kurum ve kurallarının yetersiz kalması nedeniyle bir takım uyumsuzluklar yaşanması kaçınılmazdır. Bu uyumsuzluğun giderilmesi amacıyla işgücü piyasasında yeni koşullarına uyum sağlayabilecek kurumsal ve yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ve bunların mevcut durumlar ve uygulamalar ile uyumlu hale getirilmesi zorunluluk haline gelmiştir.

Bu zorunluluk sonucu ortaya konulduğu ileri sürülen güvenceli esnekliğin temel amacı, çalışma ve ücret koşulları açısından olumsuz sonuçlar doğuran esneklik uygulamaları ile bu olumsuz sonuçları azaltmaya yönelik güvence önlemlerinin bütünleştirilmesi, bir başka ifadeyle uyumlu hale getirilmesidir. Bunun gerçekleştirilmesi amacıyla, özellikle AB'de güvenceli esnekliği sağlayacak politika ve uygulamalara artan biçimde yer verilmekte ve çeşitli zirveler, toplantılar ve direktifler yoluyla güvenceli esnekliğe ulaşma yolları aranmaktadır. Türkiye'de ise, yürürlüğe konulan iş ve sosyal güvenlik yasaları aracılığıyla güvenceli esnekliğe ilişkin politikaların yasal çerçevesi oluşturulmaya çalışılmaktadır. Ancak,

yenilenen yasaların da bu alanda henüz tam anlamıyla güvence sağlayacak düzenlemeleri içermediği görülmektedir.

Güvenceli esnekliğe ulaşmak için farklı bileşenlerde çeşitli politikalar benimsenmekte ve uygulanmaktadır. Bu politikalar, iş yasaları ve toplu sözleşmelerin niteliğini ve konularını değiştiren politik tercihler, yaşam boyu öğrenme olanaklarını artırmayı sağlayan stratejiler, yoğunlaştırılmış aktif işgücü piyasası politikaları ve sosyal güvenliğe yönelik daha geniş kapsamlı önlemler bütününden oluşmaktadır. Ancak burada sözü edilen bütünsellik güvenceli esneklik bağlamında benimsenen politikaların, yürütülen stratejilerin ve alınan önlemlerin bileşiminin ve düzeyinin tüm ülkelerde aynı olduğunu ifade eden bir bütünsellik değildir. Bu politika ve önlemlerin niteliği ve kapsamı ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyine bağlı olarak farklılaşma yönünde biçimlenmektedir. Güvenceli esneklik, işgücü piyasasında kendiliğinden ortaya çıkan bir durum olmayıp, politik tercihlerin bir sonucudur. Bu politik tercihler, esneklik ve güvence koşullarından hangisine ve ne yönde ağırlık verileceğini büyük ölçüde belirlemektedir.

Güvenceli esnekliğe ilişkin politik tercihlerin ağırlığı hangi yönde olursa olsun, esnek istihdam karşısında güvence ve sosyal güvenlik sağlayan koşulları içermeyen çalışma biçimleri kabul edilebilir nitelikte değildir. Bu nedenle, sosyal güvenlik sistemlerinin içerdiği geleneksel çalışma biçimlerine uygun politika ve uygulamalarda birtakım değişikliklere gidilmesi gerekmektedir. Bu değişiklikler, standart dışı çalışma biçimleri ile istihdam edilen çalışanların da sosyal güvenlik önlemlerinden yararlanmalarını sağlayacak koşulları içermelidir. Ne var ki, kısmi süreli ya da geçici çalışma gibi esnek çalışma biçimleri, sosyal güvenlik sistemlerine hem süre anlamında, hem de maddi anlamda katılımı olanaksız hale getirmektedir. Çünkü sosyal güvenlik sistemlerine katkı, belirli süreler boyunca sigortalı olarak istihdam edilmeyi ve bu sürelerle ilişkin parasal katkıların yapılmasını gerektirmektedir. Aksi halde, toplumdaki bireylerin sosyal güvenlik önlemlerinden asgari düzeyde dahi olsa yararlanmaları mümkün olmamaktadır. Bu bağlamda, esnek biçimde istihdam edilen çalışanların sosyal güvenlik önlemlerinden yararlanmalarının ve dolayısıyla sosyal güvenlik sistemi kapsamına alınmalarının güvenceli esneklik politikalarının uygulanması ile mümkün olduğu savının zaman içerisinde daha fazla kabul edilebilir hale gelmesi yerinde olacaktır.

## KAYNAKÇA

- Andaç, F. (2010). *İşsizlik sigortası*. Ankara: TÜHİS Yayınları.
- Andersen, S. K. ve Mailand, M. (2005). The Danish flexicurity model: the role of the collective bargaining system. *Employment Relations Research Centre Department of Sociology (FAOS)*, Copenhagen: University of Copenhagen.
- Antoniades, A. (2008). Social Europe and/ or global Europe? globalization and flexicurity as debates on the future of Europe. *Cambridge Review of International Affairs*, 21 (3): 327-346.
- Arıcı, K. (1999). *Sosyal güvenlik dersleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Balcı, İ. B. (2008). Türk sosyal güvenlik sisteminde son gelişmeler. *Çalışma ve Toplum*, 16 (1): 85-107.
- Bekker, S. ve Wilthagen, T. (2008). Europe's pathways to flexicurity: lessons presented from and to the Netherlands. *Intereconomics-Review of European Economic Policy*, 43 (2): 68-73.
- Blanpain, R. (2006). *European labour law*. 10<sup>th</sup> Publishing, The Netherlands: Kluwer Law International Publishing.
- Boeri, T. (2002). "Does Europe Need a Harmonised Social Policy?" Competition of Regions and Integration in EMU 30<sup>th</sup> Economics Conference: 55-64. Vienna: Oesterreichische Nationalbank.
- Bovenberg, A. L. (2007). The life-course perspective and social policies: an overview of the issues. *Modernising social policy for the new life course* İçinde: 23-76. Paris: OECD Publishing.
- Chung, H. (2005). Different paths towards flexibility: deregulated employment protection or temporary employment. *Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Working Paper*, No. 2396.
- Demirbilek, S. (2005). *Sosyal güvenlik sosyolojisi*. İzmir: Legal Yayıncılık.
- Demirsat, D. (2009). Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde güvenceli esnekliğin işgücü piyasasına etkisi ve Türkiye. *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Erdut, T. (1998). *Yeni teknolojilerin iş ilişkileri üzerindeki etkisi*. Ankara: TÜHİS Yayınları.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. ve Regini, M. (2000). *Why deregulate labour markets?* New York: Oxford University Press Inc.

EUROFOUND, (2010). *Extending flexicurity: the potential of short-time working schemes*. European Restructuring Monitor (ERM) Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

EUROFOUND. (2007). *Foundation findings: flexicurity–issues and challenges*. Denmark: Office for Official Publications of the European Communities.

EUROPEAN COMMISSION. (2007). *Gender equality law in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

EUROPEAN COMMISSION. (2009). *Industrial relations in Europe 2008*. Luxembourg: Directorate–General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

EUROPEAN COMMISSION. (2007). *Towards common principles of flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*. Belgium: Directorate–General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

Fagan, C. ve Walthery, P. (2007). The role and effectiveness of time policies for reconciliation of care responsibilities. *Modernising social policy for the new life course* içinde: 75-116. Paris: OECD Publishing.

Gehrmann, T. (2007). The development of Danish flexicurity and possible lessons for America. *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Norwegian School of Economics and Business Administration, Bergen.

Ghai, D. (2002). Social security priorities and patterns: a global perspective. *International Labour Organization Discussion Paper, No: 141/ 2002*, Geneva: International Labour Office.

Ginneken, W. V. (2003). Extending social security: policies for developing countries. *Extension of Social Security (ESS) Paper, No: 13*, Geneva: International Labour Office.

Gümüş, E. (2010). Türkiye’de sosyal güvenlik sistemi: mevcut durum, sorunlar ve öneriler. *SETA Analiz (Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı)*, 24.

Hutsebaut, M. (2003). Social protection in Europe: a European trade union perspective. *International Social Security Review*, 56 (1): 53-74.

ILO. (1984). *Introduction to social security*. Geneva: International Labour Office.

ILO. (2001). *Social security: a new consensus*. Geneva: International Labour Office.

ILO. (2010). *World social security report 2010/ 11: providing coverage in times of crisis and beyond*. Geneva: International Labour Office.

Kapar, R. (2005). Aktif işgücü piyasası politikaları. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası Prof. Dr. Toker Dereli'ye Armağan Özel Sayısı*, 55 (1): 341-371.

Kapar, R. (2005). *Sosyal korumanın işgücü piyasasına etkisi*. İstanbul: Birleşik Metal-İş Yayınları.

Keller, B. ve Seifert, H. (2004). Flexicurity: the German trajectory. *Transfer-European Review of Labour and Research*, 10 (2): 226-247.

Larsen, T. P. (2010). Flexicurity from the individual's work-life balance perspective: coping with the flaws in European child- and eldercare provision. *Journal of Industrial Relations*, 52 (5): 575-593.

Leschke, J. (2006). Are unemployment insurance systems in Europe adapting to new risks arising from non-standard employment. *DULBEA Working Papers, No. 07-05*, Brussels: Universite Libre de Bruxelles.

Madsen, P. K. (2006). Flexicurity: a new perspective on labour markets and welfare states in Europe. *CARMA Research Paper, No. 3*, Centre for Labour Market Research.

MISSOC. (2008). *Missoc analysis 2008–social protection: aspects of flexicurity and active inclusion*. Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States and the EEA.

Pacelli, L., Devicienti, F., Miada, A., Morini, M., Poggi, A. ve Vesan, P. (2008). *Employment security and employability: a contribution to the flexicurity debate*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Peeters, H., Debels, A., Verschraegen, G. ve Berghman, J. (2007). Flexicurity in Bismarckian countries? old age protection for non-standard workers in Belgium. *Journal of Social Policy*, 37 (1): 125-143.

Räisänen, H. (2006). The changes in the structure of labour markets. *İçinde Reconciling labour flexibility with social cohesion–ideas for political action*: 47-68. Belgium: Council of Europe Publishing.

Ray, R., Gornick, J. C. ve Schmitt, J. (2009). Parental leave policies in 21 countries: assessing generosity and gender equality. *CEPR (Center for Economic and Policy Research) Reports and Issue Briefs*, No. 23.

Sapir, A. (2006). Globalisation and the reform of European social models. *Journal of Common Market Studies*, 44 (2): 369-390.

Spattini, S. (2008). *Social protection systems reforms and flexicurity from an European perspective*. [www.csmb.unimore.it/online/Home/Prova/documento36007568.html](http://www.csmb.unimore.it/online/Home/Prova/documento36007568.html) (17.02.2011).

Temiz, H. E. (2004). Eğreti istihdam: işgücü piyasasında güvencesizliğin ve istikrarsızlığın yeni yapılanması. *Çalışma ve Toplum*, 2 (2): 55-80.

Tros, F. (2010). Flexibility and security for older workers: HRM-Arrangements in Four European Countries. *Working and ageing: emerging theories and empirical perspectives* İçinde: 132-165. Luxembourg: CEDEFOP Publications Office of the European Union.

Tuncay, C ve Ekmekçi, Ömer. (2009). *Yeni mevzuat açısından sosyal güvenlik hukukunun esasları*. 2. Baskı. İstanbul: Legal Yayıncılık.

Turan, E. (2003). Sosyal güvenlik hakkı. *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 7 (3): 319-332.

Turan, S. (2005). Öğrenen toplumlara doğru Avrupa Birliği eğitim politikalarında yaşam boyu öğrenme. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 5 (1): 87-98.

Uşen, Ş. (2007). Avrupa Birliği ülkeleri ve Türkiye’de aktif emek piyasası politikaları. *Çalışma ve Toplum*, 13 (2): 65-95.

Wilthagen, T. ve Tros, F. (2003). Dealing with the ‘flexibility–security–nexus’: institutions, strategies, opportunities and barriers. *University of Amsterdam Working Paper, No. 9*, Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.

Wilthagen, T. ve Tros, F. (2004). The concept of ‘flexicurity’: a new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer– European Review of Labour and Research*, 10 (2): 166-186.

Valverde, M., Tregaskis, O. ve Brewster, C. (2000). Labor flexibility and firm performance. *International Advances in Economic Research*, 6 (4): 649-661.

Zhou, J. (2007). Danish for all? balancing flexibility with security: the flexicurity model. *IMF Working Paper, Paper No: 07/ 36*.