

AVRUPA ESNEK GÜVENCE SİSTEMİ, SİSTEMİN ZAYIF YÖNLERİ VE BAŞARI İÇİN ÖNERİLER

Fatma Müge ALGAN¹

ÖZET

1970'lerde yaşanan kriz dünyayı ve Avrupa'yı işsizlik sorunu ile karşı karşıya bırakmıştır. İşsizlik sorununun nedeni katı istihdam politikaları ve sosyal güvenlik sistemi olarak görülmüştür. Ekonomik büyümeyi sağlamak ve istihdamı artırmak için ülkeler politikalarında değişiklikler yapmışlardır. Özellikle 1980 sonrası tam istihdam ve güçlü sosyal güvenceler üzerine kurulu istihdam politikaları değişmiş ve esnek çalışma sistemleri benimsenmiştir. Bu çalışmada Avrupa Birliği tarafından 2007 yılından beri uygulanmakta olan esnek güvence sistemi incelenmektedir. Esnek güvence sistemi Avrupa'da yaygın biçimde uygulanmaya başlanmasına rağmen istihdam üzerinde beklenen katkıyı sağlamamıştır. Bunun nedeni; sistemin amaç ve üzerine kurulduğu temel prensiplerinin yapısal politikalara dayandırılmaması, güvenlik faktörünün geri planda kalması, heterojen yapı, çalışma koşullarının olumsuz etkilenmesi ve sistem üzerinde uzlaşma sağlanamaması gibi zayıf yönleridir. Çalışmada sistemin bu zayıf yönleri ortaya konulmakta ve başarıları için öneriler sunulmaktadır.

Anahtar Sözcükler: İstihdam, Esnek Güvence Sistemi, Avrupa Birliği, İstihdam Politikaları, Güvenlik.

¹**Fatma Müge ALGAN**, Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Yönetim Bilimleri Ana Bilim Dalı.

EUROPEAN FLEXICURITY, WEAKNESSES OF THE SYSTEM AND SUGGESTIONS FOR SUCCESS

ABSTRACT

Economic crisis of 1970 encounter world and Europe with a big unemployment problem. Full employment policies and social security system are assumed to be the reason. To sustain growth and to raise employment governments changed their policies. Especially after 1980 employment policies depending on full employment and social security have changed and flexible work systems were accepted. This article introduces European Union's flexicurity system which EU has been implementing since 2007. Although flexicurity is being implemented in Europe widely it could not increase the employment as it is expected. The objective and basic principles are not supported with structural policies, security is not seen as important as flexibility, heterogeneous structure, deterioration in working conditions and lack of consensus are some reasons behind failure. This article analyses these weaknesses of flexicurity and try to introduce suggestions for success.

Keywords: *Employment, Flexicurity, European Union, Employment Policies, Security.*

1. GİRİŞ

İstihdam, işgücünün yani emeğin ekonomik faaliyet alanlarında kullanılmasıdır. Sadece emeğin kullanımı istihdamın dar kapsamını belirlerken, geniş anlamıyla istihdam bir ekonomide belli bir dönemde tüm üretim faktörlerinin kullanılma düzeyini ifade etmektedir. Bu üretim faktörleri; emek, sermaye ve doğal kaynaklar gibi faktörlerdir. Emeğin üretime katılımı diğer faktörlerin çalışmasını, diğer faktörlerin üretim süreçlerine katılımı da emeğin çalışma düzeyini etkiler. Üretim sürecine sağladığı bu katkı ile istihdam ulusal verimliliğin temel ögesidir. İstihdamın artırılması ve yeni iş imkânları yaratılması ekonomik büyüme ve rekabet gücü için önemli olduğu kadar sosyal refah ve sosyal politikalar açısından da önem arz etmektedir. Bu nedenle istihdam politikaları, ülkelerin ekonomik gelişimleri, sosyal yapılanmaları ve refah düzeyleri açısından önemlidir.

II. Dünya Savaşı sonrası dönem makroekonomik politikaların, sosyal politikaların ve işgücü piyasası düzenlemelerinin temelini oluşturduğu siyasi istikrar, ekonomik büyüme, tam istihdam ve güçlü sosyal güvenceler ile özdeşleşmiştir. Bu dönem işgücü lehine düzenlemelerin yapıldığı güçlü sosyal güvenlik sistemlerinin belirlendiği bir dönem olmuştur.

II. Dünya Savaşı sonrası, savaştan yenik çıkan ülkelerin yeniden yapılandırma sürecine girmeleri bu süreç içerisinde kullanılacak emeğin yoğun olarak talep edilmesine neden olmuştur. Avrupa, savaşın yaralarını sarmak için sosyoekonomik altyapısını istihdam ve sosyal güvenlik temellerine oturtmuştur. Avrupa'nın yeniden inşası ekonomik büyümeyi sağlamış OECD ülkelerindeki ekonomilerin yıllık % 5 oranında büyümesi işgücüne büyük talep yaratmıştır. Bu aşamada ülkeler üretim kanallarına yeniden işlerlik kazandıracak emek gücünü istihdam edebilmek için sosyal imkânlarını geniş bir şekilde kullanmıştır. Eğitim, sağlık, iyi ücret ve emeklilik koşulları ile başlayan olanaklar ilerleyen yıllarda artan ihtiyaca göre daha da genişletilmiştir. Savaş sonrası uygulamaya konulan sosyal güvenlik politikaları ile savaşın neden olduğu yaralar sarılmış, toplumsal refah sağlanmıştır. Savaş sonrası artan büyüme rakamları 1960'larda çıkış yapmıştır. Bu dönemde sermayenin getirisi ve kâr, yüksek seviyelere ulaşmış büyümenin lokomotifi üretim sektörü olmuştur. Üretim öncelikle iç talebe cevap verecek şekilde dayanıklı tüketim malları üzerinden yapılmış ve içeride belirli bir talep seviyesinin korunabilmesi için emek piyasasının satın alma gücünü desteklemiştir. Bu süreç içerisinde hem Avrupa'da hem de dünya ekonomisinde sürekli bir büyüme sağlanmış, tam istihdam hedefine ulaşılmış, sosyal harcamalar artmış, eğitim, sağlık ve çalışma koşulları başta olmak üzere sosyal gelişime yönelik önemli adımlar atılmıştır (Tümerdem, 2007: 44-46).

1960'ların sonuna doğru kapitalist üretimin verim artışı yavaşlamaya başlamış ölçek ekonomilerinin dolmasıyla beraber kâr hadleri düşmeye başlamıştır. 1970'lerde yaşanan petrol krizleri petrol fiyatlarında beklenmedik hızlı artış,

yaygın bir ekonomik durgunluk yaratırken, yükselen üretim maliyetleri ve faiz oranları mali krize neden olmuştur. Hammadde fiyatları artarken işçi maliyetlerinin azaltılamaması üretimin daraltılmasını zorunlu kılmıştır. Daralan üretim nedeniyle işsizlik artmaya başlamıştır. Bu dönemde istihdamdaki azalma ve işsizlik temel ekonomik ve sosyal sorunlar olarak ortaya çıkmıştır. Siyasi istikrar, ekonomik büyüme, tam istihdam, güçlü sosyal güvenceler ve ulusal dayanışma üzerine kurulu ekonomi modeli bu yıllarda köklü değişim geçirirken, sermaye ile işgücü arasındaki uzlaşa sarsılmış, tam istihdam, sosyal koruma ve eşitsizliğin azaltılması hedeflerinin gerçekleştirilmesi zorlaşmış ve bu unsurlar hedef olmaktan uzaklaşmıştır. 1980 sonrası sermaye piyasalarının küreselleşmesi ve yoğunlaşan uluslararası rekabet, maliye ve para politikaları açısından ulus devletlere sıkıntı yaratırken istihdam politikalarını da etkilemiştir.

Krizin doğuşu; yüksek ücretler, işsizlik sigortası uygulamaları ve sendikalara verilen ödümler gibi sosyal devlet politikalarının işgücü piyasasını katı bir yapıya sokmasına ve bu nedenle kriz anında piyasanın gereken tepkiyi verememesine bağlanmıştır. Bu politikalarla şekillenen emek piyasasının esnek hale getirilmesi ve sosyal güvenlik imkânlarının daraltılması krizden çıkışın başlıca çaresi olarak görülmüştür. Böylece çalışma saatleri, ücret ve işgücü maliyetlerinin esnekleştirilmesi, işgücünü koruyan yasaların gevşetilmesi, aktif işgücü politikalarına ağırlık verilmesi, esnek çalışma düzenlerinin geliştirilmesi gerekliliği üzerinde durulmaya başlanmıştır (Büyüksu, 2003: 20). Amerika ve Japonya bilgi teknolojileri ve inovasyona yatırım yaparak yeni iş imkânları yaratmayı başarmış, esnek üretim ve finansman teknikleri ile istihdamı ve ekonomik büyümeyi artırmıştır. Özellikle Amerika aynı dönemde piyasa koşullarına hızlı uyum sağlayarak, ileri teknolojiye yatırım yaparak, esnek üretim ve esnek istihdam tekniklerini risk sermayesi gibi yeni finansal araçlar ile destekleyerek yeni iş imkânları yaratmayı başarmıştır. İlk kez Amerika'da uygulama alanı bulan esnek istihdam modelleri yeni iş imkânları yaratılması ve istihdamın artırılmasında çok önemli görülmüştür. Böylece esnek istihdam modelleri özellikle kriz dönemlerinde istihdamın artırılması ve ekonomik daralmanın önlenmesi için çok önemli bir araç olarak ortaya konmaya başlanırken işgücünün sosyal güvenliği ve korunması geri plana atılmıştır.

Dünyada bu gelişmeler yaşanırken Avrupa, ekonomi ve istihdam alanlarında daha sıkıntılı bir dönem yaşamıştır. 1945'lerden sonra dünya ekonomisinin sürekli bir gelişme temposu yakalamasında kilit rol oynayan kıta ekonomisi, 1960'larda bu konumunu kaybetmeye başlamıştır. Batı Avrupa'nın Savaş sonrası gelişmesini körükleyen sanayilerin, artık ekonomisinin hızlı büyümesini ve istihdamın artmasını sağlayacak nitelikleri tükenmeye başlamıştır. 1960'lı yıllarda başlayan ekonomik durgunluk ve belirsizlik, 1973 yılında Bretton Woods² sisteminin çöküşü ile yerini ekonomik durgunluk ve kriz dönemine bırakmıştır. Bu dönem Avrupa karamsarlığı, (Euroclerosis veya Europessimis)

² Dolara bağlı dünya para ve mali sistemi.

olarak ifade edilmektedir. Bu dönemde Avrupa'daki ülkelerin enflasyon rakamları artmış ve işsizlik iki katından daha fazla artış göstererek % 4,4 oranından % 9,9'a yükselmiştir (Tümerdem, 2007: 48).

1970 yılında yaşanan petrol krizinin ardından Avrupa ülkeleri farklı millî ekonomi politikaları uygulamıştır. Almanya sıkı para politikaları uygularken, Fransa refah politikalarını sürdürmüştür. Özelde uygulanan bu farklı para ve maliye politikaları genelde Avrupa ekonomisinin durumunu iyice zorlaştırmıştır. Ülkeler açıkça ifade etmeseler de korumacı politikalara yönelmişler ve ihracatlarını artırırken ithalatlarını azaltmışlardır. Ülkelerin ithalatlarını azaltmaya çalışmaları yayılma etkisi yaratarak komşu ülke ekonomilerine olumsuz etkide bulunmuştur. Bu sıkıntılar ve ekonomik durgunluk ile uğraşan Avrupa, teknolojinin hızlı değişimine ayak uyduramamış ve teknoloji devrimini yakalayamamıştır. Yeni iş imkânları yaratılması konusunda başarısız olan Avrupa, 1980'li yıllara kadar süren bu dönemde çok büyük bir işsizlik sorunu yaşamış ve istihdamı artırmayı başaramamıştır. Küresel yarışta geri kalan kıta ekonomik daralma ve işsizlik sorununun çözümünü birleştirmede aramış, tria³ içerisinde kalmaya devam etmek için rekabet gücü kazandıracak üretim süreçlerine yönelik politikalar, bilim ve teknoloji üzerinde çalışmaya başlamıştır. Kıta ekonomisi 1979 yılında İngiltere'de başlayan ve daha sonra tüm Avrupa ülkelerine yayılan neoliberal politikaların uygulanması ile rahatlamaya başlamış ancak Eurosclerosis dönemi ancak iç pazarın tamamlanmasını sağlayan ve 1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile aşılabılmıştır.

Avrupa'nın yaşadığı büyük daralma ve işsizlik sorununun temel nedeni; tam istihdam, katı sözleşme ve güçlü sosyal güvenlik sistemine sahip ekonomilerin yeni iş alanları yaratamaması, esnek istihdam modellerinin benimsenememesi ve güçlü sosyal devlet olarak görülmüştür. Avrupa, katı istihdam sisteminden uzaklaşılması ve esnek çalışma sistemlerinin benimsenmesi ile bir daha Eurosclerosis gibi bir dönemin yaşanmayacağını düşünmüş modern güvenlik sistemleri ve esnek istihdam modellerine yönelmiştir.

1990'lı yılların başı, istihdam konusunda, AB düzeyinde harekete geçilmesi ihtiyacının fark edildiği bir dönem olmuştur. Bu dönemde Avrupa'nın bütünleşmesi yönündeki çabalar birçok alanda hız kazanırken, Birlik ne makroekonomik krizlerle mücadele stratejileri ne de emek piyasalarındaki yapısal sorunlar ve uzun dönemli işsizliğin beslediği müzminleşmiş işsizlikle mücadelede yeterli araçlara sahip bulunmamaktaydı. Emek piyasasındaki yapısal sorunlar yalnızca teknolojik gelişmelerin ve küreselleşmenin yarattığı olumsuzluklar, yeni işlerin yaratılamaması ve üçüncü dünyanın rekabeti değildi. Bütün bunların yanında, yerel politika hataları da bunda önemli rol oynamaktaydı. Bütün bu sorunlar AB düzeyinde işbirliği politikalarının geliştirilmesi ve ortak çözümler bulunması gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu,

³ Amerika, Japonya ve Avrupa üçlüsü.

makroekonomik alanda Maastricht Antlaşması ile gerçekleştirilmiş ancak, Maastricht Antlaşması sonrası Avrupa’da, çözümleri üzerine ortaya yeni tartışmalar çıkmış, ekonomik ve parasal olarak Birliğin tamamlayıcısı olan yapısal politikalara yönelinmiştir. Bu tartışmanın kilit unsurunu da istihdam oluşturmuş ve istihdam konusu AB’nin karşı karşıya olduğu genişleme, finansal yapının yenilenmesi, AB fonları ve kurumsal reform sorunlarının da önüne geçmiştir (Lönnroth, 2001: 10).

Küreselleşme, teknolojik gelişmeler ve demografik değişiminin yarattığı sorunlarla boğuşan Avrupa ekonomileri, bir taraftan rekabet güçlerini arttırmaya çalışırken diğer taraftan da “Avrupa Sosyal Modeli”nin nasıl geliştirilebileceğini düşünmektedir. Son yıllarda Avrupa gündeminin üst sıralarında yer alan “esneklik-güvence dengesi” böyle bir ortamın ürünüdür (Gündoğan, 2007: 27).

2. ESNEK GÜVENCE SİSTEMİ

AB, 9 Şubat 2005 tarihinde açıklanan Yeni Sosyal Gündem ile “tam istihdamın gerçekleştirilmesi” ve “herkese eşit fırsat ilkesiyle daha uyumlu bir toplum yaratılması” olmak üzere iki öncelik belirlemiştir. Bu gündemde yer alan önerilerle, Avrupa sosyal modelinin modernizasyonu ve sosyal uyumun geliştirilmesi, artan küresel rekabet ve yaşlanan nüfus gibi yeni sorunlarla başa çıkılabilmesi için gerekli değişikliklerin kabul edilerek vatandaşların güvenliğinin güçlendirilmesi amaçlanmıştır.

2008 yılında AB Komisyonu, küresel ekonomik krizin işgücü piyasalarına etkisini azaltmak üzere iyileştirme eylem planı hazırlamış, Sosyal Gündemi gözden geçirerek yapılacaklarını belirlemiştir. Aynı yıl ayrımcılığa karşı AB Kanunları’nın kapsamalarının genişletilmesi için teklifler hazırlanmış çalışma zamanı ve geçici işçilik ile ilgili anlaşmalar yapılmış ve işgücü piyasalarının ihtiyaçları belirlenmiştir. 2009 yılında AB Komisyonu’nun öncelikleri; ekonomik durumun istihdama etkilerinin saptanması, Avrupa Sosyal Diyalogu’nun geliştirilmesi, istihdam ve sosyal ilişkiler ile ilgili AB politikalarının katkıları ile ilgili halkın bilgilendirilmesi için enformasyon ve iletişim faaliyetlerinin yürütülmesi olmuştur (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=308&langId=en>, Erişim Tarihi: 24.08.2009). Komisyon, 2009-2010 yılları arasında AB istihdamının % 2 oranında düşeceğini, işsizlik oranının ise son iki yıla göre % 2,5 oranında artacağını öngörmektedir. Komisyonun orta ve uzun vadede öncelikli eylemleri; sözleşmeli çalışanlar için gerekli düzenlemelerin yapılması, aktif istihdam politikalarının uygulanması, ömür boyu öğrenme sisteminin etkin işlemesi, kaliteli işgücü yetiştirilmesi, sosyal güvenlik sisteminin modernize edilmesi ve vergilerin azaltılmasıdır. AB Komisyonu’nun 11 Mart 2009’da yayınladığı Ortak İstihdam Raporu’nda küresel ekonomik kriz sonrası ekonomi dikkate alındığında iki temel politikanın uygulanması gerektiği belirtilmektedir. Bu politikalar; esnek güvence sisteminin benimsenmesi ve kaliteli işgücü yetiştirilmesidir. AB Komisyonu, ekonomik daralma ve kriz dönemini yüksek

istihdam ile tamamlamak ve Lizbon hedeflerine ulaşmak için esnek güvence sisteminin Avrupa ülkelerinde uygulanmasını sağlamaya çalışmaktadır. Avrupa 2020 Stratejisi'nde 20-64 yaş grubu için istihdam oranı % 75 olarak hedeflenmiştir (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en>, Erişim Tarihi: 08.02.2011). Bu hedefin gerçekleştirilmesini sağlamak üzere AB Komisyonu istihdam alanındaki çalışmalarını hızlandırmıştır.

AB Komisyonu, 7 Haziran 2011'de yayınladığı 2011-2012 Ulusal Politikalar İçin Kılavuzu'nda (AB Komisyonu, 2011: Com (2011) 400 Sayılı Kılavuz) istihdama önemli bir yer ayırarak küresel krizin özellikle istihdam rakamları üzerindeki etkisine değinmektedir. Komisyon, işgücü piyasalarının hareketliliğinin sağlanması, yeni iş imkânları yaratılması, emeklilik sisteminde gerekli düzenlemelerin yapılması, çalışma sürelerinin uzatılması ve esnek güvence sisteminin kullanımının yaygınlaştırılması için önerilerde bulunmaktadır.

Böylece 1980 sonrası küresel istihdam yapısında yaşanan dönüşüm, AB yapılanmasına yerleşmiş ve AB dokümanlarında yerini bulmuştur. Ekonomik büyüme için en temel politika alanı olarak görülen istihdam politikaları Avrupa'nın geleneksel katı istihdam yapılanmasının değiştirilmesi üzerine yoğunlaşmıştır. Tüm tarafların katılımını sağlamaya yönelik oluşturulan sosyal model, esnek çalışma modellerinin kabulü ve modern sosyal güvenlik sistemlerine dayalı istihdam yapısı AB politikalarının temeli olmuştur.

İstihdam, Sosyal İlişkiler ve Katılım başlığı altında takip edilen AB istihdam politikalarının ana hatlarını;

- Avrupa İstihdam Stratejisi,
- Yeni işler için yeni yetenekler,
- Yeniden yapılanma,
- Kamu istihdam hizmetleri ağı ve
- Esnek güvence sistemi

oluşturmaktadır.

Üye devletler ve AB arasında daha çok ve daha iyi iş imkânları yaratılması yönünde bilgi paylaşımını ve tartışma ortamını sağlamak üzere oluşturulmuş olan Avrupa İstihdam Stratejisi, üye devletler ve AB Komisyonu arasındaki diyaloga dayanmaktadır. Tüm üye devletlerin, fikirlerini dile getirmek ve tartışmalara katılmak hakkı vardır. Avrupa Konseyi, Avrupa Parlamentosu ve tüm AB kurumları da Strateji dahilinde fikir beyan edebilmektedir. Son hali ile Strateji, yeni iş imkânları yaratılması için inovasyon çalışmalarının artırılması, girişimcilik için gerekli çevrenin yaratılması, Ar-Ge faaliyetlerine önem verilmesi, bürokrasinin azaltılması ve KOBİ'lerin gelişmesine yardımcı olunması başlıklarını kapsamaktadır (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en>, Erişim Tarihi: 08.02.2011). Avrupa İstihdam Stratejisi ile kararlaştırılan hedeflere ulaşmak için genel olarak aktif istihdam politikaları

paralelinde eğitim olanaklarının genişletilmesi, işsizlere sağlanan sosyal yardımların belirli şartlara bağlanması, ücret dışı maliyetlerin düşürülmesi, kadın ve yaşlı istihdamını artırıcı önlemler, esnek çalışma sistemlerinin desteklenmesi gibi pek çok strateji uygulamaya konulmuştur.

Yeni İşler İçin Yeni Yetenekler başlığı altında AB; yeni insan kaynağı yetiştirmeyi, AB büyüme hedeflerine ulaşacak şekilde istihdam politikası yürütmeyi, elindeki araçları iyi kullanmayı, kıyaslama yönteminin kullanılmasını ve işgücü piyasaları için etkili bir Avrupa pazarı geliştirmeyi hedeflemektedir. Ayrıca bu başlık ile işgücünün hareket edebilirliğinin artırılması ve üye devletler arasında işgücü transferinin teşvik edilmesi, çalışanların bilgi ve yeteneklerinin geliştirilmesi ve AB genelinde kullanılan fonlardan uygun olanların istihdam politikaları için ayrılması hedeflenmektedir (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=568&langId=en>, Erişim Tarihi: 07.02.2011).

Yeniden Yapılanma; birleşme, devralma, kapama, yönetim değişikliği gibi uygulamalarla işletmelerde yapı değişikliğine gidilerek bu sayede yeni iş imkânları yaratılabilmesini ifade etmektedir. Yeniden yapılanma sürecinde izlenen yollar; öngörü, uygulama ve yönetim değişikliğidir. Öngörü; çalışanlar, işverenler, bölgeler veya işletmeler ile ilgili öngöründe bulunulması ve gerekli adımların planlanmasıdır. Uygulama ve yönetim değişikliği; öngörüler ve planlar sonucunda ihtiyaç duyulması halinde yönetim değişikliği ve diğer yapısal değişikliklerin yapılmasıdır. Ayrıca sektörel seviye analizleri ile yeniden yapılanmanın nerede ve nasıl yapılacağı planlanmaktadır (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=782&langId=en>, Erişim Tarihi: 24.08.2009).

Kamu İstihdam Hizmetleri Ağları, AB politikalarının uygulanması, yerel, ulusal ve AB genelinde istihdamın takip edilebilmesi için kullanılmaktadır. Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde politikaların, kılavuzların ve programların üye devletler düzeyinde uygulanmasını sağlayacak bu organlar, işverenlere ve iş arayanlara ücretsiz iletişim ve bilgilendirme hizmeti sunarak işgücü piyasalarının şeffaf çalışmalarını sağlamaktadır.

AB, istihdam ile ilgili politikalarını raporlar ve istatistikler aracılığıyla analiz etmekte ve izlemektedir. Başlıca analiz alanları; emek piyasalarında yaşanan gelişmeler, esnek güvence sistemi, işteki kalite, insan kaynakları ve yetenekleri, ömür boyu öğrenme anlayışı, istihdam politikalarının sonuçları, insan kaynağının hareket edebilirliği, istihdama dayalı ücret ve harcamalardır. Ayrıca AB, insan kaynakları, ömür boyu öğrenme, ücret ve harcamalar, kalite, istihdam, uyum ve kayıt dışı istihdam gibi alanlarda çeşitli araştırmalar yaparak bu alanlarla ilgili verileri takip etmektedir.

Esnek Güvence Sistemi, AB Komisyonu'nun 27 Haziran 2007'de açıkladığı Ortak Esnek Güvence İlkelerine Doğru: Esnek Güvence Yoluyla Daha Çok ve Daha İyi İstihdam Bildirisi (AB Komisyonu, 2007: Com (2007) 359 Sayılı Bildiri) ile AB istihdam politikaları arasındaki yerini almıştır. Esnek güvence terimi (flexicurity), flexible (esnek) ve security (güvence) kelimelerinin birleştirilmesi

ile oluşturulmuştur. Terim, işgücü piyasaları için amaçlanan esneklik ve güvenlik mekanizmalarını anlatmaktadır.

Esneklik; bireyin hayatı boyunca okuldan iş yaşamına, bir işten diğerine, işsizlikten veya pasif konumdan iş hayatına ve çalışma hayatından emekliliğe başarılı bir şekilde geçebilmesidir. Komisyon esnekliği; çalışanların daha iyi işlere ilerleyebilmeleri ve yeteneklerinin geliştirilmesi olarak tanımlamaktadır. Esneklik aynı zamanda yeni üretim ihtiyaçlarını ve becerilerini çabuk ve etkili şekilde uygulayabilecek esnek çalışma düzenlemeleri ve çalışma hayatı ile özel hayata ait sorumlulukların ilişkilendirilmesinin kolaylaştırılması olarak düşünülmektedir. Güvence ise bireyleri çalışma hayatları boyunca ilerlemelerini sağlayacak becerilerle donatmak ve yeni iş olanakları bulmalarını sağlamaktır.

Güvenlik; tüm çalışanlar için özellikle de düşük vasıflı ve yaşlı çalışanlar açısından eğitim fırsatlarının sağlanmasını ve işgücü piyasasındaki geçişleri kolaylaştırmak üzere uygun işsizlik yardımlarının sağlanmasını kapsamaktadır. Güvenlik, AB Komisyonu tarafından; çalışanlara iş hayatları boyunca gelişim sağlayabilecekleri yetenek ve becerileri kazandırmak ve yeni işler bulabilmelerini sağlamak olarak tanımlanmaktadır. Güvenlik ile geçişleri kolaylaştıracak işsizlik avantajları sağlanması hedeflenmektedir. Komisyonun güvenlik ile ilgili temel vurgusu az yetenekli ve yaşlı çalışanlar için eğitim imkânları sağlanmasıdır (Vielle, 2007: 4).

Esnek güvence sistemi ile açık ve değişikliklere çabuk tepki veren bir işgücü piyasası oluşturulması hedeflenmektedir. İşletmelerin değişen koşullara ayak uydurmak için sürekli yenilik yapma zorunluluğu bu sistem ile çalışanlar için de geçerli hale getirilmektedir. Çalışanlar iş bulmak istiyorlarsa esnek olmak, çalışmaya devam etmek istiyorlarsa gelişmeleri sürekli takip etmek ve kendilerini eğitmek zorundadır. Dolayısıyla bu sistem işveren ve işgücü için sürekli yenilenme ve sürekli öğrenme süreçlerini devreye sokarken uygulamada işgücünün ikame edilebilmesine ve sosyal güvenliklerinin zayıflamasına yol açmıştır.

Esnek güvence sistemi dört temel üzerinde yükselmektedir. Bunlar;

- Sözleşme düzenlemesi,
- Ömür boyu öğrenme,
- Aktif işgücü piyasası oluşturulması ve
- Modern sosyal güvenlik sistemidir.

Sözleşme Düzenlemesi ile işverene çalışma zamanı ile ilgili esnek ve yarı zamanlı düzenlemeler yapabilme imkânı getirilmektedir. Bu düzenleme ile esnek çalışma, esnek güvence sistemi içerisindeki yerini bulmaktadır. Esnek çalışma sistemleri; geçici çalışma, çağrı üzerine çalışma, kısmi zamanlı çalışma gibi ekonomik koşullara ve piyasa şartlarına göre ayarlanabilecek esnek çözümler ortaya koymaktadır. Sözleşme düzenlemesi ile işgücü

piyasalarındaki değişikliklere ayak uyduramayan katı istihdam modeli yerine duruma göre koşulları değiştirilebilen, şartları sözleşmelerle belirlenecek istihdam çeşitlerinin kullanımı resmileştirilmektedir. Sözleşme düzenlemesinin koşullarını işveren belirlemekte ve işgücü planlaması ve işgücü maliyeti ile ilgili hareket alanını genişletmektedir. Sözleşme düzenlemesi esnek güvence sisteminin esneklik boyutuna hizmet etmektedir. Bu düzenleme ile işveren işgücü üzerinde özgür düzenleme yapma imkânı bulurken işgücünün; piyasa şartları ve işveren kararları karşısında konumu zayıflatılmıştır.

Ömür Boyu Öğrenme; 25-64 yaş çalışanlar için yeni ürünler ve teknolojiler ile ilgili sürekli eğitim alma zorunluluğunu devreye sokmaktadır. Tam istihdam modelinde eğitim, kurumların çalışanlarına sağladığı bir hizmet iken esnek güvence modelinde çalışanın kendisini geliştirmesi ve değişen piyasa koşullarının gerektirdiği yetenek ve donanımına ulaşmasını sağlayan bir araçtır. Ömür boyu öğrenme; piyasa koşullarından rekabet etmek zorunda olan işletmelerin koşullara ayak uydurmak için gerekli yenilikleri uygulamak zorunda olduğu gibi çalışanların da kendilerini geliştirmesi ve değişen koşullara uyum sağlamaları anlamına gelmektedir. Aynı işletmeler gibi çalışanların da kendilerini rekabet ortamında hissetmesi ve yenilikleri sürekli takip etmesi beklenmektedir. Ömür boyu öğrenme, işgücünün yetenek ve donanımlarını artıran bir düzenleme olarak görülmekle birlikte aynı paralelde işverenin işgücünden ‘vazgeçme’ nedeni olarak da kullanılabilecek bir anlayış olmuştur.

Aktif İşgücü Piyasası Politikaları ile hızlı değişen koşullara çabuk uyum sağlamak ve yeni iş imkânları yaratmak için çeşitli yöntemler benimsenmesidir. Aktif işgücü piyasası politikaları ile işgücü piyasasının esnekliğinin artırılması hedeflenmektedir. Ekonomik daralma veya kriz dönemlerinde işçi sayısının düşürülmesi, çalışma saatlerinde değişikliğe gidilmesi ve işsizlik giderlerinin azaltılması bu yöntemlerden bazılarıdır. Daralma veya kriz dönemlerinde işçi sayısının düşürülmesi ve işsizlik giderlerinin azaltılması gibi düzenlemeler esnek güvence sisteminin işveren lehine işleyen mekanizmalarıdır. Bu anlamda işgücünün iş güvenliği ve ‘gelecek garantisi’ zayıflatılmaktadır.

Modern Sosyal Güvenlik Sistemi, esnek güvence sisteminin son temelidir. Sosyal harcamalar ve emeklilik sisteminde yapılacak düzenlemeler, işsizlik maaşı, yoksulluk fonu gibi uygulamaların hayata geçirilmesi gibi mevcut sosyal güvenlik sisteminde yapılacak bazı düzenlemeler ile sosyal güvenlik sisteminin modernleşmesi planlanmaktadır. Modern sosyal güvenlik sistemi, esnek güvence sisteminin güvence bacağına oluşturmaktadır. Bu sosyal güvenlik sistemi ile istihdamın desteklenmesi ve artırılması hedeflenirken işgücünün hareket edebilirliğini artıracak düşünülmektedir. Esnek güvence sisteminin işgücünü destekleyen tek düzenlemesi modern sosyal güvenlik sistemidir. Bu düzenlemede yer alan işgücünün hareket edebilirliğinin artırılması kavramı bile düzenlemenin işgücünü ne kadar desteklediği konusunda şüpheler uyandırmaktadır. İşgücünün güvenliğinin artırılması

için modern sosyal güvenlik sisteminin çerçevesinin çok iyi tanımlanması ve güvence modellerinin artırılması gerekmektedir. İşsizlik maaşları işgücünün çalıştığı dönemde aldığı maaş ile aynı olamayacağı için işçinin gelir kaybı söz konusu olacaktır. Bu nedenle işsizlik maaşının modelin güvence sağlayan bir unsuru olarak görülmemesi ve işsizlik maaşları ile ilgili ilave düzenlemeler yapılması önemlidir.

Esnek güvence sisteminde esnekliğin; sayısal esneklik, zamana göre esneklik (flexitime), işlevsel esneklik, nitelik esnekliği, coğrafi esneklik ve ücret esnekliği gibi boyutları vardır. Bu boyutlar işverenlere çalışan sayısı ve çalışma saatlerinin belirlenmesi gibi esneklik avantajları sağlarken işgücünün çalışma düzenini etkilemektedir.

Sayısal esneklikle ifade edilen işletmelerin yeni üretim tekniklerine göre işgücü miktarını belirleme serbestisine sahip olmasıdır. Sayısal esneklik, işçi alma ve çıkarmada, kısıtlamaların olmaması ya da az olması ve işletmelerin bu konuda esnek davranabilme kabiliyetlerini göstermektedir. Kısmi çalışma, iş paylaşımı, geçici çalışma gibi esnek çalışma biçimleri sayısal esnekliğin uygulanmasını kolaylaştırmakta ve artırmaktadır. Sayısal esnekliğin işçi çıkarımları konusunda işletmelere kolaylık tanıyan bir yöntem olması nedeniyle sendikalar sayısal esneklik boyutuna olumsuz bakmaktadır (Limoncuoğlu, 2009: 25). Sayısal esneklik, mevcut ihtiyaçlar doğrultusunda çalışanların sayısını ayarlayabilme olanağı sunmaktadır. Sayısal esneklik, işe alma ve işten çıkarmalarda esneklik ve kolaylık sağlamaktadır. Sayısal esneklik, kaynağını sözleşme düzenlemesinden almaktadır. Bu yöntem ile işe alma aşamasında esnek sözleşmeler yapılmakta ve bu sayede işte kalış, çalışma koşulları veya işten çıkarma koşulları değiştirilebilmektedir. Görüldüğü gibi sayısal esneklik tekniği işgücünü tamamen işveren karşısında güçsüz bırakan bir yöntemdir. Çalışanın iş güvenliği işverenin kararlarına bırakılmaktadır.

Zamana göre esneklik; normal çalışma süreleri dışında işletme açısından, ihtiyaç duyulan sürelerde işin yapılmasını ifade etmektedir. Çalışma sürelerinin değişken hale getirilmesi klasik şekil olan sabah başlayıp akşam sona eren mesainin çeşitlenmesi anlamına gelmektedir. Esnek çalışma süreleri, yalnızca gün bazında ve çalışma sürelerinin düzenlenmesi yönünden değişken hale gelmemektedir. Bunun yanında, çeşidine göre haftalık çalışma sürelerinin haftanın günlerine dağılımı ile ilgili sınırlamaların kaldırılması, tarafların ihtiyaçlarına ve durumlarına göre çalışma sürelerini gün-hafta hatta yıl bazında serbestçe dağıtılması ve düzenlenmesi de kabul edilmektedir. Esnek süreli çalışma şekillerinin bütününde temel özellik çalışma süreleri ile ilgili yerleşmiş kanuni veya örfe dayalı uygulamaların dışında, bütünüyle tarafların ihtiyaç ve durumu ile iradelerine bağlı çalışma süreleri düzenlemeleri olmasıdır. Bu yöntem de kaynağını esnek güvence sisteminin temellerinden olan sözleşme düzenlemesinden almaktadır. Esnek çalışma çeşitleri; kısmi zamanlı çalışma, yarı zamanlı çalışma, vardiyalı çalışma, paylaşımlı çalışma, kaydırılmış çalışma,

evde çalışma, çağrı üzerine çalışma, tele çalışma ve geçici çalışma gibi değişik zamanlı çalışma şekillerinin uygulanması olarak ortaya çıkmaktadır.

İşlevsel esneklik ile işgücünün en verimli ve en iyi şekilde kullanılması amaçlanmaktadır. İşlevsel esneklik ile işyerine yeni işçi almadan, mevcut çalışanlara, yeni üretim tekniklerine uyum sağlanarak, değişik görevler yaptırılmaktadır. Bu yöntem çalışanların mevcut rolleri ile ilişkili ek görevler üstlenmelerini içerebileceği gibi, yeni roller üstlenmelerini de gerektirebilir. İş organizasyonlarında esneklik, iş rotasyonu, birden fazla işte veya pozisyonda görevlendirme, farklı birimlerde veya farklı yerlerde görevlendirme, organizasyonel görevlendirme gibi imkânlar sunan işlevsel esneklik istihdam piyasalarında işverene oldukça geniş bir hareket alanı sağlamaktadır. Bu nedenle işletmeler, çevrenin değişim hızına ayak uydurabilmek için hızla fonksiyonel esnekliği benimsemektedir ve fonksiyonel esnekliğin yaygınlaştığı görülmektedir. Bu teknik ile işverene hareket serbestisi sağlanırken işgücünün zaman ve hareket esnekliği azaltılmaktadır. Bu sistemde kuralları belirli ve sağlam bir güvence sistemi belirlenmeli ve işgücü koruma altına alınmalıdır.

Niteliklerde esneklik işlevsel esnekliğin bir tamamlayıcısı durumundadır. İşgücü bütün niteliklerini işyerine uydurmaktadır. İşçi kendi niteliğini çeşitlendirerek ve geliştirerek bir işten diğerine kolaylıkla geçebilmektedir. Önemli olan işlerin aksamayacak düzeyde devam etmesidir çünkü işletmeler için en temel amaç kâr sağlamaktır. Niteliklerde esneklik, işgücü niteliklerinin işyerine ve yapılan işlere uygun olmasını, niteliklerin güncelleştirilmesini ve bir işten diğerine transferini sağlar. Bunun için de güçlü bir temel eğitim sistemi ile yeni ve transfer edilebilir niteliklerin elde edilmesinde işçi-işveren işbirliği gerekmektedir. Nitelik esnekliği, hem verimlilik artışı hem de istihdam artışı için önem taşımaktadır. Verimlilik artışı daha çok üretim ve hizmet teknikleri ile fonksiyonel esnekliği desteklemek suretiyle geliştirilmekte, istihdam artışı ise potansiyel yeni işlerde istihdam oluşturulması ile sağlanmaktadır (Limoncuoğlu, 2009: 26). Niteliklerde esneklik, esnek güvence sisteminin temellerinden olan ömür boyu öğrenmeyi desteklemektedir. Niteliklerde esneklik de işgücünün yetenek ve donanımlarının artırılması için önemlidir. Ancak bu teknikte de sağlam ve kuralları belirli bir güvenlik sistemi ile işgücü koruma altına alınabilmektedir.

Coğrafi esneklik, hem sermayenin hem de işgücünün serbest dolaşımının sağlanmasıyla ilgilidir. Ülke içi veya ülkelerarası coğrafi esneklik istihdamın artırılmasını sağlayacaktır. Bu nedenle AB hareketliliğin önündeki engelleri kaldırma konusunda çalışmalar yapmakta ve özellikle işçilerin serbest dolaşımının etkili uygulanması için çalışmaktadır (Limoncuoğlu, 2009: 26-27). Bu esneklik türü de işgücünü işveren kararları karşısında savunmasız bırakan bir esneklik tekniğidir. İşgücünün istek ve kabulleri dışında verilecek yer değiştirme kararları işgücünün yaşam kalitesini ve düzenini olumsuz etkileyecektir. Bu teknikte de işgücünün güvence kuralları belirlenmelidir.

Ücret esnekliği, işletmelerin ücret politikalarını ve ücret seviyesini, değişen işgücü piyasası şartlarına göre ayarlama serbestisini ifade etmektedir. Ücret esnekliği ile işletmelerde önemli artışlar olmaksızın çalışanların başarıları ödüllendirilerek hem onların verimli çalışmaları teşvik edilmiş hem de üretim arttırılmış olur. Diğer yandan talep ve üretim azalmasında meydana gelecek sakıncalardan ve işçi çıkarılmasından kaçınılmış olacağı düşünülmektedir. Böylece işgücü verimliliği ve ücret yüksekliği arasında ilişki kurulmuş olmaktadır. Ancak işçi çıkarılmasını önlemek amacıyla işgücünün gelir düzeyi ile ilgili kararlar verilirken ve verimliliğe dayalı ücretlendirme sistemi kurulurken işgücünün temel gelir seviyesinin ve güvenlik unsurlarının belirli kurallara bağlanmış olması ve güvence altına alınması gerekmektedir. Ücret esnekliği ücret ve diğer maliyetlerin işgücü piyasasındaki arz ve talebe göre ayarlanabilmesi ve sayısal ve işlevsel esnekliğin kolaylaştırılmasını sağlamak için uygulanmaktadır (Limoncuoğlu, 2009: 23-24). Diğer yandan ücret esnekliği ile performansa dayalı ücretlendirme yapılması ve ücretlerin ekonomik koşullara göre belirlenmesi mümkün olmaktadır. Performansa dayalı ücretlendirme, alınacak ücret doğrudan performansa dayandırıldığı için çalışanlar üzerinde baskı yaratan bir ücretlendirme sistemi olmaktadır. Bu sistemde de işgücünü koruyacak düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

- İş güvencesi, istihdam güvencesi, gelir güvencesi ve kombinasyon güvencesi gibi güvence çeşitleri de esnek güvence sisteminin güvence boyutlarını oluşturmaktadır.
- İş güvencesi; çalışana belirli bir işverene bağlı olarak çalışılan işte kalabilme güvencesi sunmaktadır. Esnek çalışma sistemlerinin belirlendiği esnek güvence sisteminde işte kalmanın güvencesinin, güvencenin boyutları ile garanti altına alınması hedeflenmektedir.
- İstihdam güvencesi; çalışanın mutlaka istihdam edileceğinin garantisini vermeyi amaçlamaktadır. İstihdam güvencesi ile çalışana aynı işveren veya farklı işverene bağlı olarak istihdam edilebilme güvencesi verilmektedir.
- Gelir güvencesi; çalışanın çalışmadığı durumlarda gelirinin güvence altına alınmasını amaçlayan bir uygulamadır. Gelir güvencesi, gelir kaybına uğratan işsizlik, hastalık, kaza gibi durumlarda çalışanın gelirinin korunması için oluşturulmuştur.
- Kombinasyon güvencesi, çalışanın işle ilgili zorunluluklarıyla, özel ve sosyal yaşama dair zorunluluk ve sorumluluklarının dengelenmesi ve bütünleştirilmesidir. Kombinasyon güvencesi ile sosyal güvenlik ve sosyal devlet anlayışı korunmaya çalışılmaktadır.

Tüm bu güvence mekanizmaları etkin uygulandığı zaman işgücünü koruyacaktır. Esneklik mekanizmaları etkin uygulanırken güvence tekniklerinin geri plana itilmesi esnek güvence sisteminin işveren lehine çalışmasına neden olacaktır.

İşgücü piyasalarının aktif işlemlerini sağlayacağı düşünülen esnek sözleşme düzeni AB Komisyonuna göre; dönemsel istihdam seçeneği sunarak işgücü piyasalarını hareketlendirecek, işçi-içeridekiler (insiders) ve işveren-dışarıdakiler (outsiders) arasında güvene dayalı esnek sözleşmeler düzenlenmesini sağlayacaktır. Komisyona göre çalışanlar işyerlerinde tercih edilir olmak ve işlerini kaybetmemek için sürekli kendilerini eğitmek ve meslek alanlarındaki teknolojik yenilikleri takip etmek durumunda kalacağı için işgücünün kalitesi artacak ve eğitim seviyesi yükselecektir. İş imkânlarının artacağı düşünülen bu sistemde kişiler ve işletmeler için rekabet gücü öne çıkacaktır. Komisyona göre modern sosyal güvenlik sistemi işgücünü koruyacak işini kaybeden çalışanlar işsizlik sigortasından yararlanabilecektir.

AB Konseyi İstihdam Komitesi 29 Kasım 2011 tarihinde Yıllık Büyüme Araştırması (2012) ve Ortak İstihdam Raporunu (AB Konseyi İstihdam Komitesi, 2011:17850/11 Sayılı Yıllık Büyüme Araştırması) yayınlayarak esnek güvence sisteminin AB genelinde uygulanmasının giderek yaygınlaştığını ve aktif işgücü piyasası oluşturulmasında başarılı adımlar atıldığını belirtmiştir. 2011 yılında tele çalışma da dahil olmak üzere İş Kanunlarında çeşitli değişiklikler yapıldığını belirten Komite; gençlerin istihdamı, istihdam politikalarına katılımın artırılması gibi konularda işgücü piyasalarının daha esnek hale getirilmesi için gerekli reformların yapılmasına devam edileceğini ifade etmektedir. Raporda; 25 yaş altı tüm gençlerin ve yeni mezun olan 30 yaş altı kişilerin üç ay içerisinde iş bulmasını sağlamak üzere sosyal güvenlik sisteminde çalışma yapılacağı ve 2012'de başlayacak bu çalışmanın 2013 yılında tamamlanacağı belirtilmektedir. Nitekim 2013 yılı genç istihdamının oldukça arttığı bir yıl olmuştur. İstihdamı artırmak için 350 yeni iş Kurumunun kurulacağı, ömür boyu öğrenme için AB fonlarının sağlanmasına devam edileceği, vergi sisteminde gerekli değişikliklerin yapılacağı raporda belirtilen konular arasındadır. Konsey, uzun dönemli işsizliği azaltmak için kamu istihdam hizmetleri aracılığıyla bir yıl içerisinde tüm işsizlerle görüşülmesini ve bu kişilerin bir işe yerleştirilmesini planlamıştır. Konseyin bir diğer hedefi de emeklilik sisteminin revizyonu olmuştur. 2012'de emeklilik sistemi gözden geçirilerek ülkelerin demografik koşulları, kişilerin yaş durumu gibi koşullar da göz önüne alınarak yeni sistemler belirlenmiştir. Konsey, çalışma sürelerinin uzatılması yönünde de çalışmalarda bulunmaktadır.

2.1. Ülke Uygulamaları

Esnek güvence sistemi AB genelinde 4 farklı modelde uygulanmaktadır. Bu modeller; *Akdeniz Modeli*, *Kıtasal Model*, *Anglo-Sakson Modeli* ve *İskandinav Modelidir*.

İtalya, İspanya ve Yunanistan'da uygulanan **Akdeniz Modelinde**; istihdam üzerindeki koruma, emekli maaşı ve erken emeklilik sistemi sosyal güvence kapsamında tutulmaktadır. Model, istihdam yaratılması ve yoksulluk fonu oluşturulması alanlarında zayıf görülmektedir.

İspanya, 1984 yılında hizmet sözleşmelerinin esnekleştirilmesini hedefleyerek işgücü piyasası reformlarına başlamıştır. Bu politikalar piyasada hareketlilik sağlamış ancak işverenin piyasa koşullarına göre istihdam şartlarını sürekli değiştirmesi çalışanları ve istihdam oranlarını olumsuz yönde etkilemiştir. İspanya, hizmet sözleşmelerinin esnekleştirilmesinde beklenen sonucu elde edememiştir. Hizmet sözleşmelerinin esnekleştirilmesi reformu ile belirli süreli hizmet sözleşmesi uygulaması hızla yayılırken işletmeler belirli süre ile çalışanların sayısını sürekli değişiklik yaparak ve işten çıkarma maliyetlerini düşürerek talepteki değişikliklere karşı kendilerini korumaya çalışmışlardır. Ancak bu politika belirsiz süreli çalışanların işsizlik riskini azaltırken, ücret üzerindeki pazarlık güçlerini artırmıştır. Dolayısıyla İspanya'da hizmet sözleşmelerinin esnekleştirilmesi politikası ücretlerin esnekleştirilmesini olumsuz yönde etkilemiştir. Nihayetinde İspanya bu olumsuz etkileşimi ortadan kaldırmak için belirli süreli hizmet sözleşmelerinin yapılmasına sınırlamalar getirmiş ve iş güvencesi yeniden düzenlenerek işten çıkarma maliyetleri azaltılmıştır (Selamoğlu, 2002: 55-56).

İtalya, 1980'li yılların ortasında istihdam sisteminin esnekleştirilmesine yönelmiş ancak piyasadaki hareketlilik ve sosyal güvenlik sisteminde yeterli değişiklikleri gerçekleştirememiştir. İspanya gibi İtalya'da da esnek sözleşme sistemi istihdam sorunlarını çözümünde başarısız olmuştur. İtalya'da esnek sözleşme modellerinden önce işsizlik oranı % 10,6 iken esneklikle ilgili yasal düzenlemelerin geçerli olduğu 1985-1995 yılları arasında işsizlik oranı % 12'ye yükselmiştir. Bu da işsizlik ve istihdam ile ilgili sorunları çözmede esneklik yaklaşımının beklenen etkiyi sağlayamadığının bir göstergesidir (Selamoğlu, 2002: 56).

Fransa, Almanya ve Lüksemburg'un uyguladığı **Kıtasal Modelde**; çalışanlara emekli maaşı, sigorta, iş güvencesi ve yoksulluk fonu imkânları sunulmaktadır. Bu model de istihdam yaratılması konusunda zayıf gözükmektedir.

1990'lı yıllarda işsizlik oranları oldukça artan Almanya çözümü işgücü piyasalarının esnekleştirilmesinde bulmuştur. Almanya, esnek çalışma ile ilgili düzenlemelere 1996 yılında yer vermeye başlamıştır. İstihdam sisteminde katı iş sözleşmelerinden uzaklaşmaya başlanmış işsizliğin azaltılması planlanmıştır. 2001 yılında esnek çalışma ile ilgili AB mevzuatına paralel düzenlemeler yapılmış; kısmi zamanlı istihdamın teşvik edilmesine ve belirli süreli hizmet sözleşmeleri için gerekli şartların belirlenmesine çalışılmıştır. Ancak uygulamada istihdam düzeyinde önemli bir artış olmamıştır. Bunun üzerine yeni hedef ve düzenlemeler; ücret esnekliği, istihdam güvencesi, işten çıkarmalara karşı yüksek güvence, iş ve özel yaşam dengesini sağlayacak düzenlemelerin yapılması üzerine yoğunlaşmaya başlamıştır. Almanya'da iş ve gelir güvencesinden istihdam güvencesine kayış gözlenirken işten çıkarmalara karşı yüksek güvenlik sağlanmaktadır (Çakır, 2009: 87-90). Sendikalaşmanın Anayasa ile teminat altına alındığı ülkede işçinin korunması ve politikalar

belirlenirken uzlaşma sağlanması esastır. 1990'lı yıllardan sonra Almanya'nın da sosyal harcamaları azaltmaya çalıştığı görülmektedir (Gökmen, 2007: 38).

Üçüncü model; İngiltere, İrlanda ve Portekiz'de uygulanan **Anglo-Sakson Modelidir**. Bu modelde katı bir istihdam sistemi uygulanırken ücretler düşüktür ve performans ölçümü yapılmaktadır. İş güvencesinin az olduğu bu model çok etkin olmasa da istihdam yaratmaya müsait görülmektedir.

İngiltere katı istihdam yapılmasına rağmen emek piyasasının esnekleştirilmesine çalışmaktadır. İngiltere, istihdam politikalarını yavaş ve titizlikle planlamakta ve geçmişten günümüze uygulanan bazı unsurları değiştirmemeye çalışmaktadır. Özellikle çocuk ve kadınları korumaya yönelik tedbirler ve sosyal güvence İngiliz istihdam sisteminin önemli unsurlarındandır. Sendikal faaliyetler 1980'den sonra zayıflasa da önemli görülmektedir (Gökmen, 2007: 38). İngiltere, emek piyasasının esnekleştirilmesine yönelik politikalar uygularken vergi sisteminde yapılan değişikliklerle reel sektörün Ar-Ge yatırımlarını desteklemekte böylece istihdam olanaklarının gelişmesini sağlamaktadır. Güçlü sosyal güvence politikaları uygulayan İngiltere bu gibi düzenlemeler ile reel sektörün yatırım kapasitesini artırarak istihdamı artırmayı başarmıştır (Tümerdem, 2007: 68).

Son model; Danimarka, Finlandiya, İsveç, Hollanda ve Avusturya'da uygulanan **İskandinav Modelidir**. Bu ülkelerde sosyal güvenlik ödemeleri ve vergiler yüksektir, iş güvencesi zayıftır. Ancak model, istihdam yaratılması konusunda etkilidir.

Esnek güvence sistemini ilk uygulayan ülke olan Danimarka, sistemi "Altın Üçgen" olarak tanımlamaktadır. Bu üçgenin köşelerini; esneklik, sosyal güvence ve aktif işgücü piyasası oluşturmaktadır ve sistem ile işletmelerin hızlı değişen ekonomik koşullara ve gelişen teknolojiye uyumunun sağlanması hedeflenmektedir. Bu esnek yapı, yüksek gelir ve istihdam güvencesi ile Danimarka, işletmelerin işten çıkarmalarını ve çalışanların işten ayrılımlarını kolaylaştırırken, güçlü işsizlik sigortası yardımlarıyla gelir güvencesi sağlamakta, aktif işgücü piyasası ve eğitim politikalarıyla yeniden istihdamı da kolaylaştırmaktadır. Danimarka'da işsizlik yardımı işsizlerin çalışmakta iken elde ettikleri ücretin % 90'ına kadar yükselebilmektedir. İşgücü piyasasında pasif ve işsiz konumunda olanlar bir yıl içinde benzer veya aynı pozisyonda iş bulabilmektedirler. Danimarka'da sosyo-ekonomik politikaların temel aracı toplu iş sözleşmeleridir. Çalışan nüfusun % 80'i sendikalıdır ve bu oran AB ülkeleri içinde en yüksek düzeydir. Toplu pazarlıklarda; âdemi merkeziyetçi yapı, küçük ve orta boy işletmelerin çokluğu gibi etkenler değişen rekabet koşullarına cevap verebilecek düzenlemelerin yapılmasına olanak sağlayan bir etki yaratmaktadır. Danimarka sosyal güvenlik devletinden ödün vermeden esnek güvence sistemini uygulayan ülkeler arasındadır. Vergi sistemi ve sosyal güvenlik hizmetinden yararlanma koşullarını düzenleyen ülke meslek eğitiminin yaygınlaşmasına çalışmaktadır. Güçlü sosyal devlet anlayışı ile

esnek çalışma sisteminin birleşmesi sonucunda istihdam artırılmıştır (Çakır, 2009: 85-87). Danimarka'da kombinasyon güvencesi yüksektir. Çalışanların iş yaşamı ile özel ve sosyal hayatlarının getirdiği yükümlülüklerin dengesine önem verilmekte, düzenlemeler bu denge esas alınarak yapılmaktadır.

1980'lere kadar katı istihdam politikalarına sahip olan Hollanda'da işsizliğin ve sosyal güvenlik ödemelerinin artması işgücünün esnekleştirilmesi gerekliliğini ortaya koymuştur. 1990'lı yıllarda esneklik ve güvence temel yasal düzenlemelerde ve toplu sözleşmelerde birlikte ele alınmaya başlanmıştır. İşgücü ile ilgili düzenlemeler ve tartışmalar dört temel konu üzerinde yoğunlaşmıştır. Bunlardan ilki esnekleşme çabaları, ikincisi sosyal güvenlik sisteminin mali dengesi, üçüncüsü esnekleşmenin çalışanlar için oluşturacağı zararların azaltılması ve sonuncusu iş güvencesi konusudur. Böylece iş güvencesinden istihdam güvencesine geçilirken esnek çalışma ve aktif sosyal güvenlik sistemi devreye sokulmuştur. Hollanda bu dönüşümü gerçekleştirirken kısmi zamanlı çalışmayı teşvik etmiştir. Bugün Hollanda, AB ülkeleri arasında en yüksek düzeyde kısmi zamanlı çalışma oranına sahiptir. 2001 yılında ülkede iş ve özel yaşam dengesini sağlamaya yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bunlar arasında hamilelik ve doğum izni, hastalık izni, ücretli izinler gibi imkânlar yer almaktadır. Böylelikle kombinasyon güvencesi konusunda ileri bir aşamaya gelinmiştir. Toplu iş sözleşmeleri çerçevesinde koşulları belirlenen istihdam politikalarında organizasyonel değişim, işlevsel esneklik ve ücret esnekliği hedeflenirken, güvence konusunda geçmiş yıllarda üzerinde durulan iş ve gelir güvencesinden istihdam güvencesine ve kombinasyon güvencesine doğru bir kayış gözlemlenmektedir. Hollanda, istihdam politikalarını sendikaların desteği ile yürütmekte, aktif işgücü politikalarına önem vermekte ve yeni kısmi zamanlı çalışma alanları yaratarak istihdamı artırmaktadır. Lale Modeli adı verilen sistemde; hükümet, işveren ve işçi birlikleri politikaların oluşumunda yer almakta, üretim üzerindeki vergi ve prim yükünün ve işgücü maliyetinin azaltılması hedeflenmektedir. Hollanda, bu model ile esnek çalışma yöntemlerini yaygınlaştırmış ve yapısal reformlar gerçekleştirmiştir (Çakır, 2009: 87-89).

3. SİSTEMİN ZAYIF YÖNLERİ VE BAŞARI İÇİN ÖNERİLER

Wilthagen'in tanımı ile esnek güvence; eş zamanlı olarak ve bilinçli bir şekilde, işgücü piyasalarında, iş organizasyonlarında ve çalışma ilişkilerinde esnekliği artırırken, diğer yandan özellikle işgücü piyasası içindeki ve dışındaki zayıf grupların güvenliğini -istihdam ve sosyal güvenlik- artırmayı hedefleyen politik bir stratejidir (Wilthagen, 2002:4). Bu tanımlamaya göre, esneklik-güvence dengesinin üç temel unsuru bulunmaktadır. Bunlar: eş zamanlılık (synchronisation), iyi düşünülp tasarlama (deliberate way) ve zayıf gruplardır (weaker groups). Bu denge tesadüfen kurulmuş bir denge olmamalıdır. Üzerinde düşünülmüş, sosyal taraflarca müzakere edilmiş, planlanmış ve eş zamanlı çabaların bir ürünü olarak ortaya çıkmış olmalıdır. Aynı zamanda,

işgücü piyasasında bulunsun ya da bulunmasın bütün dezavantajlı grupları kapsamalı ve özellikle işgücü piyasası içindekilere odaklanmamalıdır. Daha ileriiki yıllarda Wiltshagen ve Tros, esnek güvenceyi; çalışanların işgücüne katılımlarını ve onların kariyerlerini geliştirerek sosyal dışlanmayı önleyecek olan iş, istihdam, gelir ve kombinasyon güvencesini sağlarken, aynı zamanda firmaların değişen koşullara uyum sağlama, verimlilik ve rekabet edebilme yeteneklerini, esnekliğe sahip olma dereceleri olarak tanımlamıştır (Wiltshagen, 2002: 3).

Uygulama, tanımlardan farklı bir esnek güvence sistemi tanımlamaktadır. Esnek güvence sisteminin önemli eksiklerinden biri belirlenen amaçlarla hedeflerin tutarsız olmasıdır. AB Komisyonu, Avrupa sosyal modelinin daha iyi ve daha fazla iş imkânı yaratılması üzerine kurulacağını, bu amacın esnek güvence sistemi ile gerçekleşeceğini, esnek güvence sisteminin istihdamı ve sosyal modeli geliştireceğini ifade etmektedir (Calmfors, 2007: 2). İstihdam piyasaları diğer birçok parametreden etkilenirken esnek güvence ve amaç arasında doğrudan bir ilişki kurulması sistemi amaçtan uzaklaştırmaktadır. Ayrıca esnek güvence sisteminin üzerine kurulduğu dört temel prensip, alt politika ve araçlarla ilişkilendirilmediği için gerçeklikten uzak kalmaktadır. Dolayısıyla hem amaç hem üzerinde yükseldiği prensipler yapısal politikalara dayandırılmadığı için sistemin başka politikalara desteklenmemesi, önemli bir eksiği olarak ortaya çıkmaktadır. AB, esnek güvence sistemi gibi tek bir model yerine çapraz politikalara beslenen yeni modeller oluşturmalıdır (Keune, 2007: 10).

Makroekonomik çerçeve gözden geçirilmeli sosyal ve ekonomik gereklilikler göz önünde bulundurularak yapısal politikalar benimsenmeli ve aktif işgücü piyasası oluşturulması sağlanmalıdır. Bu politikalar; iş piyasasına katılımın artırılması, işgücünün piyasalara kesintisiz katılımının sağlanması gibi istihdam piyasasını güçlendiren politikalar olmalıdır. Böylece çok hareketli işgücünün veya daha az eğitime ve donanımına sahip işgücünün piyasalara katılımı sağlanacaktır (Vielle, Walthery, 2003: 94). Hedef gruplar belirlenerek bu grupların ihtiyaç ve durumlarına uygun istihdam planları yapılmalıdır. Örneğin az eğitilmiş kişiler, 30 yaş altı çalışanlar, yükseköğrenimini tamamlayıp iş bulamayanlar gibi. Aynı şekilde eğitim imkânlarının artırılması iş piyasalarına eğitim eksikliği nedeniyle katılamayan kişileri istihdama kazandıracaktır (Vielle, Walthery, 2003: 92).

Sistemde esnekliğe verilen önem güvenliğin önüne geçmiş durumdadır. Bu anlamda sistem neredeyse tek taraflı tasarlanmış ve tamamıyla esneklik üzerine yoğunlaşmıştır. AB Komisyonu esnekliğin artırılması ile üretim seviyesinin gelir düzeyinin ve dolayısıyla sosyal güvenlik imkânlarının iyileşeceğini öngörmektedir. Bu amaçla birçok esneklik türü tanımlamaktadır. Komisyon bunu yaparken esnek güvence sisteminde sadece üç temel güvenlik mekanizması (istihdam, gelir ve kombinasyon) öngörmektedir.

2007 yılında Avrupa Vakfı'nın 31 ülkeden 29.860 kişi ile yaptığı Dördüncü Avrupa Çalışma Koşulları Anketi'nde; esneklik ve iş güvenliği arasındaki bağ, iş güvenliğini koruyan yasalar ve esneklik ilişkileri gibi birçok temel alan araştırılmıştır. Anket sonuçlarına göre; iş piyasalarında esneklik arttıkça işin güvensizliği ve istikrarsızlığı da artmaktadır. Araştırmada ayrıca esnekliğin istihdam edilebilirlik ile ters orantılı olduğu ve yüksek istihdamın esnek güvence sistemi ile gerçekleştirilemeyeceği sonuçlarına varılmıştır (Seifert, Tangian, 2007: 23). Bu anket de göstermektedir ki sadece esnekliğin artırılması çalışanlara ve istihdam rakamlarına olumlu yansımamaktadır. Dolayısıyla AB, esneklik mekanizmalarına yoğunlaştığı kadar güvenlik mekanizmalarına da yoğunlaşmalı ve çalışanların kendilerini güvende hissetmeleri için gerekli altyapıyı hazırlamalıdır. Esneklik ve güvenlik eşit önemde görülmeli sosyal korumanın artırılması için kapsamlı ve geniş sosyal güvenlik mekanizması kurulmalı, gelir ve istihdam güvencesi önemsenmeli ve güçlü işsizlik sigortası oluşturulmalıdır. Bu sosyal güvenlik mekanizması ve sağlanacak güvenlik imkânları AB düzeyinde garanti altına alınmalı ve üye ülkelerin güvenlik mekanizmalarını çalıştırmaları sağlanmalıdır.

Sistem oluşturulurken esneklik ve güvenlik ekseninde meydana gelecek ikameler kapsamlı analiz edilmemiştir (Calmfors, 2007: 2-3). Esneklik sağlanırken emeklilik, işsizlik sigortası ve sağlık imkânları konusunda neler yapılacağı belirtilmemiştir (Seifert, Tangian, 2007: 10). Sistemde iş güvencesi istihdam güvencesi haline gelmektedir. Sistem, çalışanlar mevcut işlerini kaybetmeler dahi mutlaka bir yerde istihdam edilebileceklerini garanti etmektedir. Ancak böyle bir sistem çalışanın daha yüksek ücret ve daha iyi koşullarla çalıştığı işinden ayrılmak zorunda kalarak daha kötü koşulları kabul etmek zorunda kalmasına yol açmaktadır. Böyle bir sistem işvereni memnun etse de çalışanların memnuniyetini ve güven hissini sarsmaktadır. Aynı şekilde esnek güvence sisteminin sunduğu esnek ve a-tipik sözleşmeler çalışanların sosyal güvenlik ve eğitim imkânlarını riske atmaktadır. Çalışanlar sistemin sunduğu ömür boyu eğitim imkânı yerine iş güvencelerini tercih edecektir. Uzun dönemde çalışanlara yapılacak eğitim ve kariyer yatırımları yeteneklerin geliştirilmesi ve yeni iş imkânları yaratılmasını sağlayacağı için istihdam artacaktır (Keune, 2007: 8).

Esneklik istihdam yapısının dengesini bozduğu ve çalışma koşullarını olumsuz yönde etkilediği için istihdam edilebilirlik üzerinde olumsuz etki yaratmaktadır. Sistem, ücret seviyelerinin ve vergi yükümlülüklerinin azalmasına neden olmakta, çalışanlar arasında güvensizliği, eşitsizliği ve sosyal gerilimi artırmaktadır (Keune, 2007: 9). Dolayısıyla sistemde esneklik ve güvenlik bağı mutlaka kurulmalı, esneklik arttıkça güvenlik mekanizmalarından ne kadar taviz verileceği tartışılmalı ve doğru denge bulunmalıdır. Aksi takdirde esnek çalışma sağlanırken emeklilik, işsizlik sigortası ve sağlık imkânlarında yapılacak olumsuz düzenlemeler çalışanların aleyhine olacaktır. Ayrıca bu ikamelerin ulusal düzeyde de nasıl hayat bulacağı netleştirilmelidir.

Aynı şekilde sistemin güvence tarafında işsizlik sigortası ile bile çalışanın gelir düzeyinde azalma olmaması sağlanmalı ve çalışanın çalışma yeri (şehir/ülke) kendisinin onayı olmadan değiştirilememelidir.

Esnek güvence sistemi, çalışanların motivasyonu esas alınarak revize edilmeli çalışma koşulları, eşitsizlikler önlenmeli, çalışanlara sağlanacak eğitim ve kariyer imkânları çoğaltılmalı ve çalışanların sisteme güven duyması sağlanmalıdır. Emeklilik ve sağlık imkânları güçlendirilmeli ve ilk işe girişle bu imkânlara sahip olan çalışanlar işlerini kaybetmeler dahi bu hakları korunmalıdır (Vielle, Walthery, 2003: 91).

Sosyal güvenceleri dışlayan neoliberal politikalar ile sosyal diyalogu öne çıkaran Avrupa yönetişimi arasında sıkışmış bir izlenim veren esnek güvence sisteminin AB politikaları arasında bu kadar önemli hale gelmesinin nedeni AB Komisyonu'nun bu sisteme verdiği önemdir (Keune, 2008: 93-95). Komisyon, sistemin hem uygulayıcısı hem de savunucusu olmuştur. Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyi, esnek güvence sistemini Komisyondan farklı formüle etmektedir. Örneğin Konsey, Komisyonun aksine sözleşmeler ve iş güvencesi ile ilgili daha katı bir tutum sergilemektedir. Konsey esnek sözleşme sisteminin temel prensibi olan esnek sözleşme prensibinden uzaklaşarak sabit ve güvenli istihdam modelini benimsemektedir. Avrupa Parlamentosu ise Komisyonun esnek güvence sistemini tek taraflı ele aldığını ve bu sistem üzerinde fazla yoğunlaştığını ifade etmektedir. Parlamento, istihdam yaratılmasını sağlayacak makroekonomik çerçevenin sağlanmasını, uzun dönemli istihdam için şirketlerin insan kaynağına yatırım yapması gerektiğini, eğitimin artırılması, hareketlilik önündeki engellerin azaltılması ve geçişleri sağlayacak politikalarla esnek güvencenin sağlanabileceğini öne sürmektedir. Parlamente'ya göre bu yatırımlar üretimi ve inovasyonu artıracaktır (Keune, 2007:11-12). AB karar organlarının, üzerinde tam uzlaşamadığı esnek güvence sistemi Komisyonun oluşturduğu politikalarla yürütölmektedir. Sosyal modelin temelini oluşturan uzlaşma öncelikle AB karar organları arasında sağlanmalı, Komisyon, Konsey ve Parlamento ortak bir istihdam stratejisi benimsemelidir. Bu strateji objektif ve gerçekteştirilebilir temel hedefler içermeli, uygulamayı ölkelerin kendi koşulları çerçevesinde belirlemelerine imkân tanınmalıdır.

AB Komisyonu, esnek güvence sisteminin, sosyal tarafların aktif katılımı, iyi geliştirilmiş sosyal diyalog ve ilgili her tarafın temsili ile oluşturulacağını belirtmektedir. Danimarka ve Hollanda gibi ölkelerde bu uzlaşma sağlanmıştır ancak birçok Avrupa ölkesinde aynı uzlaşmanın sağlanabileceğini söylemek güçtür (Calmfors, 2007: 3-4). Ayrıca sadece ulusal düzeyde değil AB seviyesinde de işveren örgütleri ve şirketlerin politika oluşumlarındaki etkisi düşünöldüğünde işçilerin ve sendikaların uzlaşmada ne kadar yer alabileceği tartışmalı hale gelmektedir. Dış aktörler için uzlaşma bir sorun olarak durmakla beraber aynı sorun AB organları arasında da yaşanmaktadır. İşveren örgütleri ve şirketler, Komisyonun esnek güvence sisteminin benimsenmesini talep

ederken, işçiler ve sendikalar Konsey ve Parlamente'nin esnek güvence görüşlerinin uygulanmasını istemektedir (Calmfors, 2007: 7). Böylece sistemin temel unsuru olan uzlaşma oluşturulamamaktadır.

Uzlaşmadan uzak ve sistemin uygulanmasında çekişme yaratacak bu çıkar çatışmasının önlenmesi ve tüm tarafların uygun bulacağı mekanizmaların devreye sokulması gerekmektedir. Yukarıda belirtildiği gibi önce AB düzeyinde belirlenecek ortak bir stratejini oluşturulması şarttır. Bu stratejinin alt hedefleri işveren örgütlerinin, şirketlerin, işçilerin ve sendikaların talepleri dikkate alınarak oluşturulmalıdır. Bir tarafın taleplerinin sisteme diğer tarafın taleplerinden daha çok yansıtılması önlenmeli ve bu dengenin oluşturulması AB otoritesi altında sağlanmalıdır. Üye ülkeler düzeyinde de uzlaşmada yer alacak tüm ortaklar belirlenmeli, hükümetler her tarafı dinleyerek karar vermeli ve sistem bu şekilde uygulanmalıdır. Bu sistemde mutlaka güvenlik esas alınmalı ve ulusal uygulamalar AB düzeyinde takip edilmelidir (Vielle, 2007: 7-10).

Esnek güvence sisteminin AB genelinde uygulanmasının mümkün olmaması sistemin AB ekonomisine sağlayacağı katkıyı ve istihdamın artırılması hedefini ulaşılması zor hale getirmektedir. Esnek güvence, ülke koşullarına göre ulusal platformda çalışılması gereken bir sistemdir. Her ülkenin esnekliği uygulayabilme ve güvenliği koruyabilme düzeyi farklıdır. Sistemin maliyeti, tarafların uzlaşısı, o ülkenin sosyal ve yasal geçmişi sistemin oluşturulmasında önem arz etmektedir. AB'nin önereceği veya bir ülkede uygulanan bir modelin aynen alınıp başka bir ülkede uygulanması mümkün değildir. Esnek güvence sistemi 27 farklı ülke ve heterojen bir yapıda tek formülle uygulanabilecek bir sistem değildir (Keune, 2007: 7). Nitekim sabit bir formül gibi esnek güvence sistemini uygulayan ülkeler istihdamı artıramadıkları gibi sistemi uygulamanın sosyal sonuçlarına da katlanmak zorunda kalmışlardır. Dolayısıyla bir önceki öneriyi destekler nitelikte genel bir AB istihdam stratejisi altında üye ülkeler kendi ülke koşullarına göre yeni politikalar belirlemeli ve uygulamalıdır. Ancak sistemin mekanizmaları AB tarafından denetlenmeli ve korunmalıdır.

Esnek güvence sistemini başarı ile uygulayan ülkeler incelendiğinde, sistemin uzun tarihi süreçlerden geçerek başarıya ulaştığı görülmektedir. Örneğin Danimarka yıllar süren çalışmalar sonucunda esnek güvenceyi başarılı bir sistem haline getirmeyi başarmıştır. Ülke koşullarını iyi analiz edip kendi istihdam yapısına uygun denklemi oluşturarak esnek güvence sistemini istihdamı ve refahı artırıcı bir şekilde uygulayan Danimarka, taraflar arasındaki uzlaşmaya ve güvenlik unsuruna önem vermektedir. Esnek güvence sisteminin başarısı ülke koşullarına göre oluşturulacak politikalar, tarafların katılımı ve sosyal güvenlik mekanizmalarının iyi korunmasına bağlıdır. İş Kanunları tarafından sosyal güvenlik sistemleri desteklenmelidir. Esnek güvence sistemi pahalı bir sistemdir. Sistemin maliyeti genelde vergilerden karşılanmaktadır. Bu sistem benimsenecekse vergi politikaları bu sistemi destekleyecek şekilde düzenlenmelidir (Vielle, Walthery, 2003: 91-94).

İşsiz kalma durumunda iş piyasalarına etkin bir işgücü olarak kısa dönemde dönülebilmesi anlamına gelen aktivasyon güvencesi, esnek güvence sisteminin önemli unsurlarından olmalıdır. Örneğin Danimarka'da işsiz kalma süresi en fazla bir yıl olmaktadır. İşsiz kişi işinden ayrıldıktan bir yıl sonra mutlaka yeni bir işe yerleştirilmektedir. 25 yaş altı gençler için işe başlama süresi ise altı aydır. Aktivasyonun sağlanması çalışanların motivasyonunu artıracak gibi işgücünün niteliklerinin körelmesinde de engel olacaktır (Madsen, 2002: 7). Üye ülkeler, ülke koşullarına göre çeşitli aktivasyon süreleri ve mekanizmaları belirlemeli ve mekanizmanın etkin bir şekilde işlemlerini sağlamalıdır.

Çalışanın işle ilgili zorunluluklarıyla, özel ve sosyal yaşama dair zorunluluk ve sorumluluklarının dengelenmesi ve bütünleştirilmesi olarak tanımlanan kombinasyon güvencesi ile sosyal güvenlik ve sosyal devlet anlayışı korunmaya çalışılmaktadır. Esnek güvence uygulamalarında kombinasyon güvencesi mutlaka ön planda tutulmalıdır. Doğum ve çocuk bakımı gibi özel durumlarda çalışanlar çalışma hayatlarına ara verebilmeli veya çalışma saatlerini azaltabilmelidir. Çalışanların ailevi ve sosyal yükümlülükleri ile iş yaşamlarındaki yükümlülüklerinin belirli bir denge içinde yürütülmesi çalışanların sağlıklarını koruyacak ve motivasyonlarını artıracaktır (Vielle, Walthery, 2003: 91-92). Aynı aktivasyonda olduğu gibi kombinasyon güvencesi de esnek güvence sisteminin önemli bir parçası haline getirilmeli, ülkeler kendi koşullarına göre çeşitli olanaklar sağlayarak kombinasyon güvencesini sağlamalıdır.

Son olarak sistemin izlenebilirliğinin sağlanması gelecekteki başarısı için önemli olacaktır. Sistemin işleyişi, küresel rekabet ve ekonomideki değişikliklerin sisteme etkileri izlenmeli, veriler toplanmalı ve değerlendirme yapılmalıdır. Sistemin değişen şartlara uyumu sağlanmalı gerekli hallerde sistem revize edilmelidir.

4. SONUÇ

II. Dünya Savaşı sonrası güçlü sosyal güvenlik sistemi ile sarmalanan katı istihdam politikaları 1960'ların sonuna doğru düşük ve orta vasıflı imalat sanayi işlerinin azalması, yoğunlaşan uluslararası ticaret ve teknolojik gelişmenin etkisiyle işgücü aleyhine değişmeye başlamıştır. 1980 sonrası sermaye piyasalarının küreselleşmesi ve yoğunlaşan uluslararası rekabet bu değişimi hızlandırmıştır. Güçlü sosyal güvenlik sistemi ve bu sisteme bağlı sosyal harcamaların yüksekliği ekonomik daralma ve işsizliğin nedeni olarak görülmüş yeni iş imkânları yaratılmasından çok istihdam politikalarının sosyal güvenlik sistemini zayıflatarak şekilde biçimlendirilmesi için çalışılmaya başlanmıştır. Sosyal güvenlik sistemi zayıflatılırken istihdamın artırılması için esnek çalışma modelleri benimsenmiştir. İstihdam politikalarında yaşanan bu değişim AB istihdam politikalarını da etkilemiştir. Ekonomik büyümenin sağlanması için istihdamın artırılmasını en önemli amaçlardan biri olarak gören Avrupa, katı istihdam yapısını değiştirmiş, esnek çalışma sistemlerini devreye sokmuş ve sosyal güvenceleri daraltmıştır.

Esnek güvence sistemi 2007 yılında AB Komisyonu'nun öncülüğünde AB istihdam politikaları içerisindeki yerini almıştır. Çeşitli esneklik ve güvenlik mekanizmaları öngören sistem esneklik ile güvenlik arasındaki dengeyi oluşturacak yaptırımlar içermeye hedefi ile oluşturulmuştur. Sistem; sözleşme düzenlemesi, ömür boyu öğrenme, aktif işgücü piyasası oluşturulması ve modern sosyal güvenlik sistemi temel bileşenleri üzerine kurulmuştur. Esnek güvence sistemi Avrupa genelinde dört model temelinde giderek daha yaygın bir biçimde uygulama alanı bulmaktadır. Ancak sistemi uygulayan İspanya ve İtalya gibi ülkelerde esnek güvence sistemi istihdama katkı sağlamak yerine istihdam yapısını bozmuş ve bazı sıkıntılara neden olmuştur.

Sistemin temelinde zayıf noktalar bulunmaktadır. Amaçlar ve temel alınan prensiplerin yapısal ve çapraz politikalarla beslenmemesi, sistemde esneklik mekanizmasının güvenliği dışlayarak ön plana çıkması, esneklik ve güvenlik arasında yapılacak ikamelerin belirli olmaması sistemin en temel eksikleridir. Avrupa Sosyal Modeli'nin üzerine kurulu olduğu söylenen uzlaşma şartı, esnek güvence sistemi oluşturulurken etkin çalıştırılamamıştır. AB Komisyonu, AB Konseyi ve AB Parlamentosu değişik esnek güvence modelleri önermekte ve sistemin hedef ve araçlarını farklı açılardan tanımlamaktadır. AB karar organları düzeyinde sağlanamayan uzlaşma, sistemin tarafları arasında da sağlanamamıştır. İşveren birlikleri ve Avrupa şirketleri esnekliğin ön plana çıktığı bir esnek güvence talep ederken, işçi örgütleri ve işçiler güvenlik mekanizmalarının korunmasını istemektedir. AB Komisyonu'nun uygulamaları esneklik mekanizmalarının genişlemesini desteklemekte sosyal güvence geri plana itilmektedir. Sistemin bir diğer eksiği AB genelinde uygulamanın mümkün olmamasından kaynaklanmaktadır. Danimarka gibi sistemi başarıyla uygulayan ülkeler kendi koşulları çerçevesinde sistemi baştan tanımlamaktadır. Uzun süreçlere dayanan bu tanımlama ülkenin istihdam yapısı, gelir durumu, insan kaynağı, ekonomik çevresi gibi pek çok etken dikkate alınarak yapılmaktadır. Dolayısıyla Avrupa genelinde tek bir esnek güvence modeli uygulanması sistemin hedeflenen başarıya ulaşmasını engelleyecektir.

Esnek güvence sisteminin etkin bir şekilde uygulanabilmesi ve istihdamın artırılmasına katkı sağlaması için öncelikle üzerinde yükseldiği temel prensiplerin daha detaylı ele alınması, makroekonomik çevrenin iyileştirilmesi, iş piyasalarına katılımı sağlayacak yapısal ve alt politikalarla beslenmesi gerekmektedir. Güvenlik faktörünün sistemin temel iki amacından biri olduğu unutulmamalı sosyal korumanın artırılması için kapsamlı ve geniş sosyal güvenlik mekanizmaları kurulmalı, gelir ve istihdam güvencesi önemsenmeli ve güçlü işsizlik sigortası oluşturulmalıdır. Sistemde esneklik ve güvenlik bağı mutlaka kurulmalı, esneklik arttıkça güvenlik mekanizmalarından ne kadar taviz verileceği tartışılmalı ve doğru denge bulunmalıdır. Esnek güvence sistemi, çalışanların motivasyonu esas alınarak revize edilmeli çalışma koşulları eşitsizlikleri önleyecek şekilde düzenlenmeli, çalışanlara sağlanacak eğitim ve kariyer imkânları çoğaltılmalı ve çalışanların sisteme güven duyması

sağlanmalıdır. Esnek güvence sistemi aktivasyon ve kombinasyon güvencesini içermelidir. Bu unsurlar dikkate alınarak AB düzeyinde ilgili tarafların uzlaşısı ile ortak bir strateji belirlenmeli ve uygulanması sağlanmalıdır.

Esnek güvence sisteminin yapılanmasında bu öncelikler dikkate alınırsa esnek güvencenin iş piyasalarına katılımı sağlayacak ve ülke ekonomilerini güçlendirecek bir sistem olması sağlanacaktır. Böyle bir sistemin uygulanması işsizlik sorununun çözümüne yardımcı olacak ve istihdamın artırılmasını sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- AB Komisyonu, (2007), **Com (2007) 359 Sayılı Bildiri**, Brüksel.
- AB Komisyonu, (2011), **Com (2011) 400 Sayılı Kılavuz**, Brüksel.
- AB Komisyonu İstihdam Komitesi, (2009), **Esnek Güvence Politikalarının İzlenmesi ve Analizi Raporu**, Brüksel.
- AB Konseyi İstihdam Komitesi, (2011), **17850/11 Sayılı Yıllık Büyüme Araştırması**, Brüksel.
- AUER, Peter, GAZIER, Bernard, (2008), **Flexicurity as a Policy Agenda**, Forum, CESifo DICE.
- BÜYÜKUSLU, Ali Rıza, (2003), **“Yeni Dünya Düzeni Karşısında Türk Çalışma Hayatı ve Sendikalar Nereye Gidiyor?”**, İktisat Dergisi, Sayı: 441-444.
- CALMFORS, Lars, (2007), **“Flexicurity- An Answer or a Question?”**, European Policy Analysis, Issue 6.
- ÇAKIR, Özlem, (2009), **“Avrupa Birliği’nde Güvenceli Esneklik ve Eğilimler”**, Sosyo Ekonomi.
- GÖKMEN, Hüseyin, (2007), **Avrupa Sosyal Devlet Anlayışında İstihdam ve Türkiye’de Genç İşsizlik Sorunu**, Uzmanlık Tezi, T. C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara.
- GÜNDOĞAN, Naci, (2007), **“İşgücü Piyasasında Esneklik-Güvence Dengesi: Danimarka Modeli”**, Çimento İşveren.
- KEUNE, Maarten, JEPSEN, Maria, (2007), **Not balanced and hardly new: The European Commission’s quest for flexicurity**, Work Paper, ETUI-REHS, Brussels.
- KEUNE, Maarten, (2007), **“Flexicurity: The new cure for Europe’s labour market problems?”**, Social Developments in the European Union.
- KEUNE, Maarten, (2008), **“Flexicurity: A Contested Concept at the Core of the European Labour Market Debate”**, Intereconomics.
- LİMONCUOĞLU, Alp, (2009), **Güvenceli Esneklik**, İzmir Ekonomi Üniversitesi, İzmir.
- LÖNNROTH, Juhani, (2001), **The European Employment Strategy as Part of the European Social Model**, Seminar on EU’s Employment Policy, Reykjavik.
- MADSEN, Per Kongshøj, (2002), **The Danish Model of “Flexicurity”-A Paradise with some Snakes**, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Brussels.
- SEIFERT, Hartmut, TANGIAN, Andranik, (2007), **Flexicurity: Reconciling Social Security with Flexibility-Empirical Findings for Europe**, Discussion Paper, Montreal.

- SELAMOĞLU, Ahmet, (2002), **“Gelişmiş Ülkelerde İstihdam Politikaları, Esneklik Arayışı ve Etkileri”**, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: (4)-2002/2.
- TROS, Frank, (2004), **Towards flexicurity policies for the older workers in EU-countries?**, IREC Conference, Utrecht.
- TÜMERDEM, Meltem, (2007), **Avrupa Birliği İstihdam Politikaları ve Türkiye’nin Avrupa Birliği Emek Piyasasına Uyumu**, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- VIELLE, Pascale, WALTHERY, Pierre, (2003), **Flexibility and social protection**, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- VIELLE, Pascale, (2007), **“Flexicurity: Redefining the Security of European Citizens”**, Observatoire Social Européen, No:1.
- WILTHAGEN, Ton, (2002), **“The Flexibility-security nexus: New Approaches to regulating employment and labour markets”**, The Politics of Employment Relations Conference, Windsor.
- WILTHAGEN, Ton, TROS, Frank, (2004), **“The Concept of Flexicurity: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets”**, Transfer - European Review of Labour and Research.
- <http://www.euractiv.com.tr/abnin-gelecegi/article/ab-ulkeleri-esnek-guvence-flexicurity-anlasmasini-percinliyor>, (Erişim Tarihi: 08.02.2011).
- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en>, (Erişim Tarihi: 08.02.2011).
- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=308&langId=en>, (Erişim Tarihi: 24.08.2009).
- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=568&langId=en>, (Erişim Tarihi: 07.02.2011).
- <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=782&langId=en>, (Erişim Tarihi: 24.08.2009).
- <http://www.ikv.org.tr/pdfs/96b12507.pdf>, (Erişim Tarihi: 24.08.2009).