



2009 2011 AB SOSYAL DİYALOG ENTEGRE PROGRAMI

**AVRUPA SOSYAL ORTAKLARI ORTAK ÇALIŞMASI
“GÜVENCELİ ESNEKLİĞİN UYGULANMASI VE SOSYAL ORTAKLARIN
ROLÜ”**

ULUSAL VERİ KARTI:

TÜRKİYE

HAZIRLAYAN: Eckhard Voss
Taslak nüsha: Ekim 2010
Gözden geçirilmiş nüsha: Mayıs 2011



Avrupa Komisyonu’nun mali desteği ile Avrupa Sosyal Ortakları Projesi

İçindekiler

İçindekiler.....	2
Önsöz	3
1. Ekonomik ve sosyal çerçeve.....	4
Ekonomik çerçeve	4
İşgücü piyasası gösterge ve eğilimleri	4
İşgücü piyasası ve işgücü piyasası politikasında güvenceli esneklik.....	6
Sonuç	7
2. Son zamanlardaki işgücü piyasası ve sosyal politika reformlarında esneklik ve güvenlik	8
Giriş ve genel bakış	8
Yaşamboyu öğrenim ve işçilerin hareket kabiliyeti.....	8
Dış/iç güvenceli esneklik ve sözleşme düzenlemeleri	8
Aktif işgücü piyasası politikası	10
Destekleyici sosyal güvenlik sistemleri	10
Yüksek kaliteli ve verimli işyerleri	11
Cinsiyet eşitliği	11
Mali açıdan sürdürülebilirlik	11
Sonuç: Güçlü ve zayıf yönler ve zorluklar.....	11
3. Sosyal ortakların rolü	13
Sosyal ortakların rolü hakkında genel görüşler	13
Temel araçlar ve etki düzeyleri	14
Son zamanlardaki değişiklik ve güçlükler	14
İşgücü piyasasında esneklik ve güvencede iyi uygulama örnekleri.....	15
4. Ortaya çıkan temel konular.....	15
Kaynak ve referanslar.....	16
Anket yanıtları, mülakatlar ve diğer katkılar	16
Diğer kaynaklar	16

Önsöz

Bu ulusal veri kartı AB Sosyal Ortakları’nın “Özellikle de sosyal ortakların süreçteki rolü ve katılımını değerlendirmek için güvenceli esnekliğin ortak ilkelerinin uygulanmasını ortaklaşa denetlemeyi ve ortak dersler çıkarmayı” amaçlayan 2009-2011 AB Sosyal Diyalog Çalışma Programı çerçevesinde yürüttükleri “Güvenceli esnekliğin uygulanması ve sosyal ortakların rolü” araştırmasının parçasıdır.

Güvenceli esnekliğin en iyi şekilde uygulanması ve üye ulusal örgütlerin veri ve bilgi toplamaya aktif olarak katılmasını sağlamak için, araştırmada bir uzman ekibin yardımıyla çeşitli uygulama araçları kullanılarak çoklu analiz düzeyi içeren bir yöntemle başvurulmuştur:¹

- Uzman ekip, Avrupa Sosyal Ortaklarının tavsiyesi ile, istihdam ve işgücü piyasasını ilgilendiren ekonomik ve sosyal kalkınma alanlarında seçilen bir dizi istatistik gösterge üzerinde anlaşma sağlamıştır.
- Ulusal sosyal ortaklardan güvenceli esneklik kavramının ulusal işgücü piyasalarının işine ne derece yarayacağına, sosyal ortakların politikaların uygulanmasındaki rolüne ve güvenceli esneklik konusundaki görüşlerine dayanan ankete dayalı bir araştırmaya katılmaları istenmiştir. Uzman ekip buna ilaveten bazı ülkeleri ziyaret ederek ulusal sosyal ortaklarla görüşmüştür.²
- Uzman ekip yukarıda söz edilen iki kaynak ile mevcut yazılı belge ve bilgileri değerlendirerek güvenceli esneklik ilkelerinin uygulanması ve sosyal ortakların ulusal çerçevedeki rolü hakkında 29 ulusal “veri kartı” hazırlamıştır.
- Anket araştırması ve ulusal analizlerde elde edilen temel bulgular, Avrupa Sosyal Ortakları’nın ülke bölümlerinin yardımıyla düzenledikleri dört “ülke grubu seminerinde”; Varşova (Kasım 2010), Lizbon (Aralık 2010), Paris (31 Ocak-1 Şubat 2011) ve Lahey’de (8 Şubat 2011) ele alınmıştır.
- Uzman ekibin, tüm araştırma sonuçları ve ulusal sosyal ortaklardan yukarıda belirtilen bağlamda aldıkları görüşler ışığında hazırladığı “Çağdaş İşgücü Piyasalarında Sosyal Ortaklar ve Güvenceli Esneklik” başlıklı karşılaştırmalı sentez raporu 31 Mart ve 1 Nisan 2011’de Brüksel’de düzenlenen AB düzeyindeki sentez seminerinde görüşülmüştür.

Bu ulusal veri kartı, işgücü piyasasında ve mevcut sosyal güvenlik düzenlemelerinde güvenceli esneklik ve güvenlik açısından ekonomik ve sosyal çerçeve ile, durum hakkında genel bir değerlendirme sunmayı amaçlamaktadır (birinci ve ikinci bölüm). İkinci olarak da, “güvenceli esnekliğin” geniş şemsiyesi altında ele alınabilecek politikaların uygulanmasında ve diğer uygulamalarda sosyal ortakların ve sosyal diyalogun rolü tanımlanmakta (bölüm üç) ve ulusal sosyal ortakların mülakatlar ve araştırma çerçevesinde elde ettikleri bilgilerle ankete yaptıkları katkılar özetlenmektedir. Üçüncü bölümde ayrıca ulusal sosyal ortakların belirttikleri iyi uygulama örneklerine kısaca değinilmektedir.

Metin, 9 ve 10 Aralık 2010’da Lizbon’da düzenlenen grup seminerindeki görüşmeleri kolaylaştırmak için 2010 sonbaharında ilk önce bir rapor taslağı olarak hazırlanmıştır. Orijinal dosya seminer sırasında ve sonrasında dile getirilen görüşler dikkate alınarak gözden geçirilmiş ve değiştirilmiştir.

Ancak bu raporun “bağımsız bir uzman raporu” olarak sunulduğunu belirtmekte yarar vardır. Rapor, hazırlanmasına katkıda bulunan kişilerin görüşlerini dile getirmektedir ve tek tek ya da toplu halde sosyal ortak temsilcilerinin ya da raporun hazırlanması talimatını veren Avrupa düzeyindeki sosyal ortak kuruluşlarının görüşlerini temsil etme iddiasında değildir.

¹ Uzman ekip: Eckhard Voss (koordinatör), Alan Wild, Anna Kwiatkiewicz ve Antonio Dornelas.

² Proje çerçevesinde 2010 yılının Mayıs ve Temmuz ayları arasında şu ülkeler ziyaret edilmiştir: Danimarka, Fransa, İrlanda, İtalya, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Almanya, Portekiz ve Hollanda.

1. Ekonomik ve sosyal çerçeve

Ekonomik çerçeve

Bu on yıl içinde, Türkiye çalkantılı bir ekonomik kalkınma dönemi geçirmiştir. Türk ekonomisi 2001'de yakın tarihindeki en büyük mali krizle karşı karşıya kalmış, ekonomi tek bir yıl içinde %8 küçülmüştür. Ekonominin %8.9'a fırladığı 2004 yılından bu yana büyüme hızı yavaşlasa da, Türkiye etkileyici bir ekonomik büyüme göstermiştir. Ülkenin gayrisafi yurtiçi hasılasındaki (GSYH) büyüme oranı 2005'te %7.4 iken 2006'da %6.9'a gerilemiştir. Türk ekonomisi 2007'de artan siyasi belirsizlik, reformların yavaşlaması ve 2006 ortalarındaki mali krizi izleyen sıkı para politikaları gibi iç unsurların sonucunda %4.7'lik büyüme kaydederek bir kez daha gerilemiştir.

2008'de ekonomik kriz Türkiye'yi hem ticari, hem de mali cepheden vurmuştur. Örneğin otomotiv ve beyaz eşya gibi Türkiye'nin daha önce Avrupa pazarı için sağlam bir üretim kaynağı oluşturduğu sektörlerde küresel talep hızla azalmıştır. Ticari ve mali şokun birarada yaşanması üretim sektöründeki faaliyetleri kesintiye uğratarak 2008'in son çeyreğinde sanayi ürünlerinin %12.5 azalmasına ve yıl boyunca genel GYSH artışının %1'in altında kalmasına neden olmuştur.

Avrupa Komisyonu 2010'da %4.7'lik büyüme oranıyla olumlu ve daha güçlü yıllık büyümeye döneceğini öngörmektedir.

TÜRKİYE - TEMEL EKONOMİK GÖSTERGELER VE GÖRÜNÜM

	2007	2008	2009	2010	2011
GSYH – yıllık yüzde değişimi	4.7	0.7	-4.7	7.5	5.5
İstihdam – yıllık yüzde değişimi	1.1	2.2	2.0	6.2	0.9
İşsizlik oranı (Eurostat tanımı)	10.3	11.0	14.0	12.2	11.7
Genel resmi denge (GSYH yüzdesi olarak)	-1.0	-2.2	-6.7	-3.7	-2.8
Brüt genel hükümet borcu (GSYH yüzdesi olarak)	39.4	39.5	45.4	42.8	42.1

Kaynak: Avrupa Komisyonu: Sonbahar 2010 Ekonomik Tahminler.

İşsizlik oranının özellikle de yılın son çeyreğinde arttığı 2008'de işgücü piyasasının durumu daha da kötüleşmiştir. 2009'daki durgunluk, 2008'de %11 dolaylarında olan işsizlik oranının neredeyse %4 artışla %14'e yükselmesine neden olmuştur.

2010'un ilk aylarında işgücü piyasasında görülen gelişme, kredi artışı, tüketici ve iş çevrelerinin güveni 2010'da tüketimin giderek iyileşmeye başladığına işaret etmiştir. 2009'da %14'e çıkan işsizlik oranı, yılın ilk aylarında biraz azalmaya başlamıştır. Bununla birlikte AB Komisyonu %13'ten fazla yüksek işsizlik oranlarının 2010 ve 2011'de de sürmesini beklemektedir.

İşgücü piyasası gösterge ve eğilimleri

Son yıllardaki hızlı ekonomik büyümeye rağmen, Türkiye bunu yeni işlere dönüştürmekte başarılı olamamıştır. İstihdam, 2008'de %2.2 düzeyindeki yüksek oranına ulaşmadan önce 2002 – 2007 yılı arasındaki dönemde sadece %1 civarında artmıştır.

Bu "iş olmadan büyüme" tecrübesi ülkedeki işsizlik oranının yüksek kaldığı; 2009 yılında iyice artmadan önce ekonominin düzelmeye başladığı 2002 yılından bu yana her yıl %10-%11 düzeyinde seyrettiği anlamına gelmektedir. Özellikle 15-24 yaşlarındaki gençler arasında yüksek olan işsizlik son yıllarda %22,7'ye ulaşmıştır. Kadın-erkek perspektifinden bakıldığında, kadınlar arasındaki genel işsizlik oranı son yıllarda %10 olarak kalmış olsa da, kentlerde kadınlar arasındaki işsizlik çok daha yüksek olmakta, %16 ile %18 arasında değişmektedir (Eurofound 2009, sayfa 4).

Türkiye'deki işgücü piyasasına özgü bir sorun da 2006'da toplam istihdamın yaklaşık %49'unu oluşturan kayıtdışı istihdamdır. Türkiye'de aynı zamanda, işgücüne katılım da 2000'li yılların başında zaten %50 gibi mütevazı bir oranda iken 2008'de %46'ya gerilemiştir.

Kadınların işgücüne katılımı konusunda hiçbir ilerleme sağlanamamıştır: 2000'li yılların başında zaten düşük olan %27-%28'lerde seyreden çalışan kadın oranı, 2008'de %24'e düşmüştür. Kentlerde kadınların işgücüne katılım oranı %20 ile, kırsal kesimdeki %33 oranının altında kalmıştır. Gençlerin işgücüne katılım oranı 2006'da %38, 2007'nin üçüncü çeyreğinde ise erkekler arasında %52, kadınlar arasında da %25 olmuştur.

TÜRKİYE – 2009'DA AB27'Sİ İLE KARŞILAŞTIRMALI TEMEL İŞGÜCÜ PİYASASI GÖSTERGELERİ

	Türkiye	AB27
İstihdam oranı – 15 – 64 yaş arası nüfus %	44.3	64.6
İleri yaş grubunda istihdam oranı – 55-64 yaş arası nüfus %	28.2	46.0
Serbest çalışanlar - toplam nüfus %	geçerli değil	15.5
Hizmet sektöründe istihdam – toplam istihdam %	33.7	70.4
Sanayide istihdam - toplam istihdam %	20.5	24.1
Tarımda istihdam - toplam istihdam %	45.8	5.6
İşsizlik oranı - 15 yaş ve üzeri işgücü %	12.5	8.9
Gençler arasında işsizlik oranı - 15 – 24 yaş arası işgücü %	22.7	19.6
Uzun vadeli işsizlik oranı - işgücü %	2.8	3.0
Gelir dağılımındaki eşitsizlikler (2008)	9.9	5.0

Kaynak: 1999 verileri. Eurostat, Avrupa'da İstihdam Raporu 2010.

Sektörel ürün ve istihdam dağılımı karışık bir tablo sunmaktadır. 2007'de hizmet sektörü, toplam istihdamın yaklaşık %48'ini, ancak Türkiye GSYH'sının %60'dan fazlasını oluşturmuştur. Tarım ise bunun aksine, GYSH'nin yalnızca %9'unu, ancak bütün işlerin %27'sini oluşturmakta ve özellikle düşük verim oranına işaret etmektedir. 1995'ten bu yana Türkiye'de tarım sektöründe çalışanların sayısında büyük bir düşüş olduğu da belirtilmelidir, bu oran 1995 – 2000 arasında %-15, 2000 – 2007 arasında ise %-22 olmuştur (Eurofound 2009, sayfa 29).

Türk sanayisinin ve istihdamın GSYH'daki payı sırasıyla %26 ve %20'dir. Geri kalan bölümünü ise GSYH'nin %5'i, toplam istihdamın da %6'sıyla inşaat sektörü oluşturmaktadır.

1985'ten bu yana, kamu sektörünün özelleştirme yoluyla küçülmesi özellikle hız kazanmıştır. Özelleştirilen kamu iktisadi teşekkülleri arasında büyük telekomünikasyon, çelik ve rafineri şirketleri de bulunmaktadır. 2007'de kamu iktisadi teşekkülleri GSYH'nin %5'ini oluşturmuştur, gelecek birkaç yıl içinde de özellikle elektrik, bankacılık, petrokimya ve hava taşımacılığı gibi alanlarda özelleştirmenin hızla devam etmesi beklenmektedir.

1985’te özelleştirmenin başlamasından bu yana, kamu iktisadi teşekküllerinde istihdam %65 azalmıştır, bu da 430.050 işin ortadan kalkması anlamına gelmektedir. 2005–2006’da, özelleştirilmiş şirketler 114.440 kişi çalıştırıyordu.³

Türkiye’de, tüm işletmelerin yaklaşık %99’u ile toplam istihdamın %80’i küçük ve orta büyüklükteki işletmelerden oluşmaktadır. Gayri resmi istihdamın özellikle KOBİ’ler arasında yaygın olduğu bildirilmektedir (örneğin bkz. Avrupa Komisyonu 2009, sayfa 38). KOBİ’lerde özellikle ücretsiz çalışan aile fertleri ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir. Türk kadınlarının neredeyse %60’ının tarımda çalıştığı bildirilmekte, ücretsiz çalışan aile fertlerinin yaklaşık yarısı da kadınlardan oluşmaktadır (Ercan, 2008). Çocukların çalıştırılması Türkiye’de hâlâ bir sorundur. Çalışan çocuk oranı 1999’da %10.3 iken 2006’da %5.9’a düştüğü bildirilmesine ve Türk hükümetinin çocuklar arasında yoksullukla mücadele için ulusal bir strateji geliştirmesine rağmen, mevsimlik tarım işleri gibi ekonomik alanlarda çocuklar hâlâ yaygın bir şekilde çalıştırılmaktadır (Avrupa Komisyonu 2007).

İşgücü piyasası ve işgücü piyasası politikasında güvenceli esneklik

Kısa süre önce yapılan inceleme ve araştırmalarda da vurgulandığı gibi (örneğin bkz. Gündoğan 2009), güvenceli esnekliğin Türkiye’deki durumu, değişmekte ve kalkınmakta olan ülkelerdekine tipik bir örnektir. Bu ülkelerdeki işgücü piyasaları gayri resmi ekonomi sektörünün büyüklüğünden dolayı doğası gereği esnektir. Bunun yanı sıra resmen çalışan nüfusun büyük bir bölümü de herhangi bir sosyal güvenceye ve/veya temel işçi haklarına sahip değildir, ayrıca sosyal diyalog ya da toplu sözleşme kapsamına girmemektedir.

Türkiye’deki işgücü piyasası, aralarındaki fark son derece derin olan “çift katmanlı” yani iki ayrı kesimden oluşan bir görünüm sergilemektedir: bunlar büyük özel sektör şirketleri ve kamu hizmetlerinden oluşan birinci kesimle, başlıca özelliği sosyal güvenliklikten yoksun olmak olan ikinci kesimdir. Uzmanların tahminlerine göre (bkz. Ercan 2008) tüm çalışanların %54’ü sosyal güvenliklikten yoksundur. Ancak son yıllarda gayri resmi ekonominin biraz azaldığı ve yaklaşık %40’a düştüğü bildirilmiştir, bu bağlamda bunu da dikkate almak gerekir.

Güvenceli esneklikle ilgili çok fazla gösterge bulunmasa da, aşağıdaki tablo karşılaştırmalı analizde anlatılan durumu göstermektedir. İlk olarak, resmi sektörde esnek çalışma saatleri pek yaygın değildir, aynı zamanda resmi istihdam sektöründe istihdamı koruma önlemleri de oldukça sıklıdır (sadece sürekli istihdam açısından değil, özellikle geçici istihdam açısından da bu böyledir).

Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, AB ortalaması %9’dan fazlayken, Türkiye’de 2009’da yaşamboyu öğrenime katılımın sadece %2.3 oranında olduğu tahmin edilmektedir. Burada şunu belirtmekte yarar vardır: tablodaki veriler Eurostat rakamlarına dayanmaktadır ve Türkiye hükümetinin, yani Milli Eğitim Bakanlığı’nın yaşamboyu öğrenime katılım konusunda sunduğu rakamlar daha yüksektir (yaklaşık %6).

³ Türkiye’deki büyük özelleştirmeler hakkında geniş bilgi için bkz. Eurofound 2009, s. 36-39.

TÜRKİYE – KARŞILAŞTIRMALI GÜVENCELİ ESNEKLİK GÖSTERGELERİ

	Türkiye	AB27
25 – 64 yaşları arasında en az orta öğretimin üst düzeyini tamamlamış olan toplam nüfus (%), 2009	28.2	72
Yarım gün çalışanlar - toplam istihdam %, 2009	11.3	18.8
Belirli süredeki iş sözleşmeleri - toplam çalışanlar %, 2009	10.7	13.05
Esnek çalışma saatlerinden yararlanma, 15 – 64 yaşları arasındaki toplam çalışanlar %, 2004	geçerli değil	31.3
Sürekli mesleki eğitime katılan çalışanların (tüm kuruluşlar) yüzdesi, 2005	geçerli değil	33
Yaşamboyu öğrenime katılım – araştırmanın dört hafta öncesinde 25-64 yaşları arasındaki nüfusun eğitim ve öğrenime katılım yüzdesi, 2009	2.3	9.3
İş memnuniyeti – ücret karşılığı çalıştıkları ana işte çalışma koşullarından çok memnun veya memnun olan işçilerin yüzdesi (EWCS 2010)	61.3	84.3
İstihdam koruma önlemlerinin sıklığı – sürekli işler, 2008	2.56	2.11*
İstihdam koruma önlemlerinin sıklığı – geçici işler, 2008	4.88	2.08*
İstihdam koruma önlemlerinin sıklığı – toplu işten çıkarmalar, 2008	2.38	2.96*
Pasif işgücü piyasası politikalarına yapılan kamu harcamaları (kategori 8-9) – GSYH %, 2008	geçerli değil	0.96
Aktif işgücü piyasası politikalarına yapılan kamu harcamaları (kategori 2-7) – GSYH %, 2008	geçerli değil	0.46
Sosyal transferlerden sonra yoksulluk riski ile karşı karşıya kalan kişiler – toplam nüfus %, 2003	26	16.03

Kaynak: Eurostat; Avrupa’da İstihdam Raporu 2010; Eurofound (Avrupa’da Çalışma Koşulları Araştırması 2010); OECD.

* OECD ortalaması.

Sürekli mesleki eğitim ve/veya işletmelerin eğitim yatırımlarına dair başka istatistiksel veriler bulunmamasına rağmen, işgücünün büyük bir bölümünün özellikle de gayri resmi işgücü piyasasının bu tür etkinliklerin kapsamına hiç girmedeği açıktır. Genelde eğitime erişim standartı çok düşük olduğundan bu durum aşağıdaki alıntının da gösterdiği gibi, beceri eksikliği ve gayri resmi istihdam sektörü arasında bir “kısır döngü” yaşanmasına yol açmaktadır:

“Türk işçilerinin çoğu pazarlanabilecek becerilerden yoksun olduğundan (özellikle de eğitime erişim imkanları az olduğundan), çalışma ortamı kayıtdışı işlere müsaittir. Kurallara uyulmaması, katma değeri ve verimi düşük işlerde vasıfsız işçilere esnek davranılmasını (işe alma ve işten çıkarma maliyeti son derece düşük) mümkün kılmaktadır (...)”

(Ercan 2008, sayfa 20)

Sonuç

Yukarıda anlatılan eğilim ve gelişmeler, ekonomik ve sosyal çerçevede Türkiye’ye damgasını vuran güçlü ikiliğin, yüksek derecede esneklikle, bir yandan geniş gayri resmi ekonomi sektöründeki sosyal güvenlik ve işgücü piyasası güvencesi eksikliğinden ve bunun tam tersi konumdaki diğer ekonomik kesimlerden (yani çoğunlukla büyük şirketlerden ve kamu sektöründen oluşan “resmi” sektörler) kaynaklandığını göstermektedir.

Türk işgücünün yarısından çoğunun sosyal güvenlik sistemi kapsamına girmedeği ve güvenceli esnekliğin birçok unsuru (örneğin yaşamboyu öğrenim, ileri eğitim, aktif işgücü piyasası politikaları, esnek çalışma saatlerinden yararlanma) hakkında güvenilir bilgi bulunmadığı için, güvenceli esneklik kavramının Türkler açısından stratejik bir yaklaşım olarak bir anlam ifade edip etmediği sorusu ortaya çıkmaktadır, zira bu yaklaşımı uygulamak için gereken belirli ön koşullar mevcut değildir.

2. Son zamanlardaki işgücü piyasası ve sosyal politika reformlarında esneklik ve güvenlik

Giriş ve genel bakış

Kısa süre önceki bir incelemede (Eurofound 2009, sayfa 4) belirtildiği gibi, sosyal ortakların ve resmi kuruluşların son yıllarda güvenceli esneklik kavramına gösterdiği ilgi artmış ve bunun sonucunda iş yaratılması, iş güvenliği ve sosyal katılım gibi güvenceli esneklikle bağlantılı konular artık sosyal ortak görüşmelerinde ele alınır olmuştur.

Yaşamboyu öğrenim ve işçilerin hareket kabiliyeti

OECD’ninkiler gibi karşılaştırmalı uluslararası rakamlar eğitim görme imkanı açısından Türkiye ile AB üyesi ülkeler ve diğer OECD ülkeleri arasında çarpıcı bir fark olduğunu göstermektedir (bkz. yukarıdaki eğitime erişim imkanı rakamları) Türkiye’de orta veya üçüncü derecede eğitim düzeyi düşüktür.

Başka kaynaklarda da bildirildiğine göre (bkz. Gündoğan 2009), mesleki eğitim ve öğretim sistemi yapısal olarak zayıftır ve Türkiye’deki meslek okulları işgücü piyasasına yeterli sayıda teknisyen ve beceri sahibi eleman sağlamakta başarılı olamamıştır. Bunun sonucunda, Milli Eğitim Bakanlığı 2006’da, bu sorunları gidermek ve mesleki ve teknik okulların sanayinin ihtiyaçlarını daha iyi karşılamasını sağlayacak müfredat değişikliklerini yapmak amacıyla ‘Orta Öğretim Projesi’ni başlatmıştır.

Resmi olmayan eğitim ve öğretime katılım oranı Türkiye’de son derece düşüktür. 2005–2006’da, yaşları 15 veya üzerinde olanların sadece %8.6’sı bu tür eğitim ve öğretime katılmıştır (Eurofound 2009). Resmi olmayan eğitim ve öğretim etkinlikleri personel cirosu düşük resmi sektör alanlarında daha yaygındır.

Türkiye’de eğitim ve öğretime devam imkanı resmi kuruluşlar, özel şirketler, sivil toplum örgütleri ve üniversiteler tarafından sağlanmaktadır. Örneğin Milli Eğitim Bakanlığı bizzat, ya da diğer kurumlarla işbirliği yaparak resmi olmayan eğitim ve öğretim olanakları sunmaktadır.

Sendika konfederasyonu HAK-İŞ’in verdiği bilgiye göre, Türkiye bir mesleki yeterlilik kurumu ve sistemi (Türkçe kısaltması MYK, İngilizcesi VQA) oluşturmuştur. MYK meslek standartları ve yeterliliği geliştirmekte ve sertifika vermektedir. Bu sertifikalandırmalar istihdamla bağlantılıdır. Bu sertifikaların Mesleki Eğitim ve İstihdam İlişkisinin Güçlendirilmesi Eylem Planı çerçevesinde ekonomik teşviklerle değerlendirilmesi için halen dört bakanlık birarada çalışmaktadır. Raporda bu dikkate alınabilir.

Gayri resmi sektörde işçilere yönelik eğitim programları sınırlıdır ve sadece *Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı* (KOSGEB) ve *Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu* (TESK) gibi birkaç kuruluş tarafından yürütülmektedir (bkz. Eurofound 2009, sayfa 14).

Dış/iç güvenceli esneklik ve sözleşme düzenlemeleri

Gayri resmi işgücü piyasasının başlıca özelliği son derece esnek olması iken, hükümet de son yıllarda resmi işgücü piyasasında esnekliği arttırmayı amaçlayan reformlar yapmış; özellikle de 2003’te çıkarılan 4857 sayılı İş Kanunu işgücü piyasasına esnek çalışma türleri getirmiştir.

Sendika konfederasyonu TÜRK-İŞ’in anket şeklindeki araştırmaya verdiği yanıtı göre, 2003 tarihli yeni İş Kanunu işgücü piyasasına iç ve dış esneklik uygulamaları getirmiştir. Ancak bu yasa çalışma saatleri, ücretler gibi konularda işverenlerin taleplerine karşılık vermiştir. En önemli sorun sosyal güvenlik sistemleri arasında bağlantı olmamasıdır.

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği TÜSİAD 2003'te gözden geçirilen İş Kanunu hakkında aşağıdaki yorumu yapmıştır:

“2003'te gözden geçirilen İş Kanunu'ndaki esnek çalışma yöntemleri uygulamada yaygın değildir. Özel istihdam kurumlarının sunduğu kısıtlı hizmetler Türkiye'de dış güvenceli esnekliğin çapının sınırlı olmasına örnek gösterilebilir, zira mevcut yasa bu kurumların geçici istihdam hizmetleri sunmasına izin vermemektedir.”

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu TİSK de bu araştırma bağlamında hazırladığı görüş belgesinde⁴ Kanun'da esneklik ve güvenlik arasında doğru bir denge kurulmadığı konusundaki kaygılarını dile getirmiş, ancak duruma önemli, farklı bir perspektiften bakmıştır:

“10 Haziran 2003'te yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu çalışanları koruyan hükümlerle Türk yasalarına esnek çalışma türleri getirmiştir. Ancak, esneklik ve güvenlik arasında doğru bir denge bulunamamıştır. Getirilen esneklik düzenlemeleri, çalışanın rızasına bağlı kılınmıştır ve işverenin insiyatifıyla yapılacak düzenlemelere yer verilmemiştir.”

2003 tarihli İş Kanunu kısmî süreli işler, çağrı üzerine çalışma ve geçici süreli sözleşmeler gibi alışılmışın dışındaki çalışma şekillerini düzenlemiş; bu tür ve esnek çalışma biçimlerini tanıyarak, daha esnek iş sözleşmelerine olanak tanıyan yasal düzenlemeleri yapmıştır. Yasa sadece belirli süreli sözleşmeleri tanımakla kalmayıp, bunları izleyecek belirli süreli sözleşmelere ya da sözleşmelerin yenilenmesine hiçbir kısıtlama koymamakta, böylece geçici istihdam da esneklik kapsamının genişletilmesini kolaylaştırmaktadır.

Ancak, TÜSİAD'ın bu veri kartını yorumlarken belirttiği gibi,

“Birbirini izleyen sabit süreli sözleşmelerde ya da sözleşme yenileme ölçütlerinde hiçbir kısıtlama olmadığını söylemek yanlış olur. İş Kanunu'na göre sabit süreli çalışma belirli bir işin tamamlanması veya belirli durumların ortaya çıkması gibi objektif koşullara bağlıdır. Sabit süreli sözleşmeler geçerli bir gerekçe olmadan bir kereden fazla (zincirleme olarak) uzatılamamaktadır. Aksi takdirde sözleşmenin en baştan süresiz olduğu kabul edilmektedir.”

Yeni İş Kanunu'nda haftada 45 saati aşmadığı sürece çalışma saatlerinin daha esnek olabileceği kabul edilmektedir. Tarafların anlaşarak, normal haftalık çalışma süresini günde 11 saati aşmamak koşuluyla haftanın farklı çalışma günlerine dağıtmaları mümkündür. Bu durumda, işçinin ortalama haftalık çalışma süresinin iki aylık bir dönem boyunca normal haftalık çalışma süresini geçmemesi gerekmektedir. Telif süresi toplu iş sözleşmeleriyle dört aya kadar uzatılabilir. Normal koşullarda azami fazla mesai süresi yılda 270 saattir.

İşveren kuruluşu TİSK, yukarıda söz edilen görüş belgesinde daha esnek çalışma türlerini uygulamakta karşılaşılan sorunları şöyle özetlemektedir:

“4857 sayılı İş Kanunu'nun hükümlerinin uygulanmasında telif amaçlı çalışma, referans süresi, kısa vadeli çalışma, çağrı üzerine çalışma, belirli süreli sözleşmelerin tesisi, ilişkilerin taşeron aracılığıyla yürütülmesi gibi konularda ciddi sorunlar vardır. Ayrıca, esneklik düzenlemelerine başlanması için işçilerin mutlak rızasının gerekmesi ve işverenin insiyatif kullanma yetkisi bulunmaması, özellikle ekonomik güçlüklerin yaşandığı dönemlerde sorunları arttırmaktadır.”

⁴ “Türk çalışma kanunları ve güvenceli esneklik” ve “Türk çalışma kanunlarında esnekliğin sağlanması” konularında iki bölümden oluşan görüş belgesi 4857 sayılı Türk İş Kanunu hakkında kapsamlı bir değerlendirme içermektedir. Belge Türk işgücü piyasasında iç ve dış esneklik konusunda özellikle TİSK'in görüşlerini aktarmakta ve TİSK'in tutum ve taleplerine yer vermektedir. Burada sadece genel sonuçlar özetlenmiştir, ancak Avrupa Sosyal Ortakları kaynak merkezinden belgenin tamamına ulaşmak mümkündür.

Aktif işgücü piyasası politikası

Dönemin Türk yetkilileri Avrupa İstihdam Stratejisine uyum sürecinde bazı aktif işgücü piyasası programları arasında eşgüdüm sağlamaya çalışmışlardır. Ancak elde ettikleri sonuçların yakından incelenmesi gerekmektedir.

Diğer AB ülkeleri ile değişim geçirmekte olan çoğu ülkeye kıyasla, Türkiye’nin aktif işgücü piyasası program ve önlemlerindeki tecrübesi son derece sınırlıdır. 1990’ların ortasından itibaren büyük ölçüde Dünya Bankası’nın mali desteğiyle bazı girişimler başlatılmıştır. Daha sonra Avrupa İstihdam Stratejisine uyum süreciyle yeni bir ivme kazanılmış – 2000 yılındaki önemli bir gelişme “Türkiye İş Kurumu” İŞKUR’un kurularak, o zamandan bu yana Türkiye’deki aktif işgücü piyasası programlarının eşgüdümünü üstlenmesi olmuştur. İŞKUR’un faaliyetleri arasında kapasite arttırımı ve küçük çapta aktif önlemlere, büyük ölçüde Avrupa fonlarından alınan destekle mali kaynak sağlanması da bulunmaktadır.

Şimdiye kadar uygulanan aktif işgücü piyasası politikası önlemleri oldukça mütevazıdır. 2005 yılından önce yaklaşık 11.400 kişiye eğitim verildiği bildirilmiştir (Gündoğan 2009, sayfa 7). Sendika konfederasyonu TÜRK-İŞ’e göre, Türkiye’de aktif işgücü piyasası politikasının sonuç ve etkilerinin ciddi bir şekilde değerlendirilmesi ve incelenmesi gerekmektedir.

Destekleyici sosyal güvenlik sistemleri

Büyük güçlüklerden biri Türk işgücü piyasasının “çift katmanlı yapısı”dır. Büyük özel sektör şirketleri ve kamu hizmetlerini içeren birinci katman, başlıca özelliği herhangi bir sosyal güvence bulunmaması olan ikinci bir katmanla biraradadır. Türkiye’nin resmi sosyal koruma sisteminin büyük bölümü (emeklilik, sağlık sigortası ve işsizlik sigortası) sosyal sigorta kurumlarına üye olmaya bağlı olduğu için, gayri resmi işçiler bu korumadan yararlanamamaktadır.

Avrupa Eğitim Vakfı 2006 yılında bu çerçevedeki bir araştırmasında şöyle demiştir:

“Türk işgücü piyasasının katmanlı yapısı, resmi sektörde çalışanlar ile gayri resmi sektörde çalışanlar arasında ve resmi sektördeki sendikalı çalışanlar ile örgütsüz çalışanlar arasında, çalışma koşulları, ücretler ve koruma bakımından kaydedeğer farklılıklar bulunmasına yol açmaktadır. İşsizlik sigortası kısa süre önce uygulamaya konulmuştur ve işsizlerin küçük bir bölümünü kapsamaktadır, ancak işçilerin güvenliğini arttırmanın ve iş korumaktan işçi korumaya geçmenin bir sonraki adımı güvenlik ağının daha iyi hale getirilmesi ve özellikle işsizlik sigortasıdır.” (Eurofound 2009, sayfa 6’dan alıntı)

Avrupa Komisyonu, Türkiye’nin AB üyeliği konusundaki son ilerleme raporunda bir bakıma üzücü bir sonuca varmıştır:

Sosyal koruma alanında hiçbir ilerleme kaydedilmemiştir. Sosyal güvence kapsamına giren kişilerin oranı %80’in biraz altındadır ve azalmaktadır. Etkili planlama, eşgüdüm ve sosyal koruma, sosyal yardım ve sosyal hizmet temini hâlâ yoktur. Bu da sık sık hizmet ve yardımların, tarafsız ve şeffaf ölçütler olmaksızın keyfi bir şekilde sunulmasına yol açmaktadır. (Avrupa Komisyonu 2009, sayfa 64)

Ancak, Avrupa Eğitim Vakfı’nın bir araştırmasına göre, son yıllarda uygulanan sosyal güvenlik sisteminde de:

“geleneksel çalışma düzeni olmayan işçileri sosyal güvenlik kapsamına almayı amaçlayan bazı değişiklikler olmuştur – örneğin yarım zamanlı ve çağrı üzerine çalışanlar artık Sosyal Sigorta Kurumu’na kayıt olabilmekte, normal çalışma saatlerinden daha az çalışanlar da prim farkını ödemeleri halinde tam sosyal sigorta haklarından yararlanabilmektedir.”⁵

⁵ Avrupa Eğitim Vakfı: Türk İşgücü Piyasasında Güvenceli Esneklik Analizi, Torino, 2011.

Yüksek kaliteli ve verimli işyerleri

Türkiye yüksek kaliteli ve verimli işyerlerinin sayısını arttırmakta birçok sorun ve güçlükle karşılaşmaktadır. Bunun tam tersinin, yani düşük kalite ve verimin ağır bastığı gayri resmi sektörün büyüklüğü, önemli bir sorun yaratmakla birlikte tek sorun bu değildir. Kalite ve verimin artırılması önündeki diğer engeller beceri eksikliği ile eğitim, öğretim, öğrenim kurumları ve uygulamalarındaki açıklardır.

Bu alandaki bir başka sorun da Türkiye’deki çalışma koşullarında temel sağlık ve güvenlik standardının düşük olmasıdır. AB Komisyonu *Avrupa Birliği müktesebatına* uyum konusundaki ilerleme raporunda bu soruna değinmiştir:

İşyerinde sağlık ve güvenlik alanında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Eğitim ve bilinçlendirme etkinlikleri sonucunda müktesebata dair uzmanlık daha iyi hale gelmiştir. Ancak çalışanların işyerindeki sağlık ve güvenliği hakkında Çerçeve Yönetmeliği ile örtüşecek yasalar bulunmaması büyük bir eksikliktir. Diğer konuların yanı sıra, kamu çalışanları hâlâ sağlık ve güvenlik yasaları kapsamında değildir. (AB Komisyonu 2009, sayfa 63)

Yine de, devamlı ve son zamanlarda artan yüksek işsizlik oranı karşısında yüksek kaliteli ve verimli işyerlerinin artırılması hedefi Türk sendika konfederasyonu TÜRK-İŞ’e göre, “ikincil bir güçlük”tür (araştırma anketine verilen yanıttan alıntı): öncelik iş yaratmak olmalıdır.

Cinsiyet eşitliği

Kadınların işgücü piyasasına katılımına dair mevcut veriler, cinsiyet eşitliğini sağlamakta son yıllarda gelişme kaydedilmediğini göstermektedir. Avrupalıların elindeki verilere göre 2009 yılında kadınların son derece düşük olan istihdam oranı %24.2 olmuştur.

Bununla birlikte, beceri ve eğitim imkanı açısından en azından kentlerde kadınların konumunun erkeklerden daha iyi olması dikkat çekicidir (Eurofound 2009, sayfa 10): 2007’de kentlerdeki erkek işçilerin neredeyse %60’ının eğitim düzeyi ortaokuldan daha az ya da tamamiyle eğitimsizken, bu oran kadınlarda sadece %42 olmuştur. Aynı yıl, kentlerdeki kadın işçilerin %29’unun yüksek eğitim gördüğü, kentlerdeki erkek işçilerde ise bu oranın %15 olduğu görülmüştür.

Bu alandaki bir başka rakam da yüksek eğitim ve mesleki ilerleme açısından kadınlarla erkekler arasında ciddi bir eşitsizlik olduğunu göstermektedir: 2005’te orta veya üçüncü derece eğitim gören erkek oranının, kadınlardan yüzde 10 daha yüksek olduğu görülmüştür.

Mali açıdan sürdürülebilirlik

Sendika konfederasyonu TÜRK-İŞ araştırma için hazırlanan ankete verdiği yanıtta Türkiye’nin sosyal güvenlik sisteminin sadece kapsama sorunu ile değil, ciddi mali güçlüklerle karşı karşıya bulunduğunu ve yıllardır açık verdiğini belirtmektedir.

Sonuç: Güçlü ve zayıf yönler ve zorluklar

Türkiye’deki esneklik tartışması büyük oranda, iş maliyetinde veya ücretlerde esneklik, sayısal esneklik ya da nicel esneklik gibi belirli bazı esneklik kategorilerine odaklanmıştır. Kısa süre önce yapılan bir araştırmanın da ortaya çıkardığı gibi (Eurofound 2009, sayfa 6) bu tartışmada eksik olan unsurlardan biri iç esnekliğin nicel yanı veya işlevsel esnekliktir. Esnekliğin bu türü, çalışanların becerilerinin farklı yöntemlerle geliştirilmesini de gerektirmektedir. Becerilerinin gelişmesi, sürekli ve yaşamboyu öğrenme işçilere istihdam için aranan özelliklere sahip olma şansı tanıyacak ve böylece uygulamada çalışanlara ilave bir güvence sağlayacaktır.

Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu TÜRK-İŞ güvenceli esneklik araştırmasına verdiği yanıtta özellikle gayri resmi sektörün ve işgücünün büyük kısmının sosyal güvence kapsamına girmediğini vurgulamış ve çalışma ilişkilerinin modernizasyon ve ilerleme önündeki başlıca engel olduğunu bildirmiştir:

“Türkiye’deki işgücü piyasasının başlıca sorunu toplam istihdamın %42’sinin “gayri resmi” ve herhangi bir sosyal güvenlik sisteminden yoksun olmasından kaynaklanmaktadır. Bu kayıtdışı çalışma Türkiye’de esnekliğin başlıca şekli haline gelmiştir. Esneklik çoğunlukla gayri resmi istihdam şekillerinde kendini göstermektedir. Bu nedenle, gayri resmi sektörde esneklik ile güvence arasında denge mümkün olamamaktadır. (...)

Türk işveren örgütü TİSK Türkiye’de güvenceli esnekliğin uygulanması ile ilgili olarak aşağıdaki güçlüklerle dikkat çekmektedir:

“Türkiye gerçek iş güvenliğini katı çalışma kanunlarıyla değil, işgücüne, işgücü piyasasında gerek duyulan becerileri vererek, aktif işgücü politikalarını vurgulayarak ve esnek çalışma düzenlemelerini daha iyi hale getirerek sağlayabilir. Türkiye aşağıdaki hedeflere ulaşmak için güvenceli esneklik düzenlemelerini en iyi şekilde kullanmalıdır

- yapısal işsizlikle mücadele etmek ve yeni iş olanakları yaratmak,
- işletmelerin uluslararası piyasalarda depişen üretim ve rekabet koşullarına hızla uyum sağlayabilecek durumda olmalarını garanti altına almak,
- kayıtdışı ekonomi ve kayıtdışı istihdamın yarattığı sorunlarla mücadele etmek,
- kadınlar, gençler ve engelliler gibi dezavantajlı grupların işe alınma imkanını arttırmak.

Kanundaki esnek çalışma düzenlemelerinin uygulanabilir olmasını sağlamak için, süreli sözleşmelerin kullanımını kısıtlayan koşullar esnek bir hale getirilmeli; telafi niteliğindeki çalışma uygulanabilmeli, taşeronluk düzenlemeleri önündeki aşırı engeller ve yıllık ücretli izin üzerindeki kısıtlamalar kaldırılmalı; ücretsiz izin kullanımı kolaylaştırılmalı; kısa işlerden yararlanma koşulları genişletilmeli, referans süreleri arttırılmalı ve geçici kurum çalışmaları başlatılmalıdır.”

(Kaynak: TİSK’in İş Kanunu ve güvenceli esneklik konusundaki görüş belgesi).

Sendika konfederasyonu HAK-İŞ’in araştırmaya yaptığı yorumda aşağıdaki öneri ve talepler vurgulanmıştır:

- Türkiye’de her ferdi kapsayan bir Düzenli Gelir Desteği Sistemi olmalıdır;
- Türkiye ulusal bir istihdam stratejisi geliştirmelidir. Böyle bir strateji olmadan, genelde daha fazla esneklik olmasına dayanarak durumun daha iyi hale geldiğini öne sürmek olumsuz sonuçlara yol açmaktadır – mevcut durumda esnekliğin artması, istihdamı arttırmak yerine düzenli, sürekli işlerin yerini almaktadır.

Ancak, burada şuna da değinmek gerekir, 2008’deki küresel ekonomik ve mali krizin işgücü piyasasını etkilemesini önlemek için Türkiye’de de özellikle kısa vadeli çalışma programlarıyla iç esnekliği arttırmayı amaçlayan önlemler uygulanmıştır. Türk işveren kuruluşu TÜSİAD’a göre, Avrupa Eğitim Vakfı’nın Türkiye’de güvenceli esneklikle ilgili bir raporunda şöyle denilmiştir:

“2008, 2009 ve 2010’daki küresel ekonomik krizin etkilerini azaltmak için, 3 aylık azami ödeme süresi 6 aya çıkarılmış, ödeme miktarı da %50 arttırılmıştır. Bu uygulama 2009’da yaklaşık 192.000 kişinin işlerinde kalmalarına yardımcı olmuştur.”

3. Sosyal ortakların rolü

Sosyal ortakların rolü hakkında genel görüşler

Güvenceli esnekliğin temel ilkelerinde belirtildiği gibi, “sosyal ortakların aktif katılımı güvenceli esnekliğin herkese yararlı olmasını sağlamanın anahtarıdır” (Avrupa Komisyonu 2007, sayfa 8).

Durum özellikle de temel işçi hakları ve sendikalar bakımından AB’ye uyum süreci çerçevesinde son yıllarda daha iyi hale gelmesine rağmen, Türkiye’de sosyal ortaklık ve sosyal diyalogun karşısında hâlâ bazı güçlük ve engeller vardır.

Buradaki en önemli sorun, AB Komisyonu’nun da 2009’daki en son ilerleme raporunda defalarca belirttiği gibi Türkiye’nin hâlâ temel AB standartlarını ve asgari çalışma standartları hakkındaki ILO sözleşmelerini kabul etmekte gösterdiği tereddüttür:

“1980’deki askeri darbe ardından Türkiye’deki sendikal haklar kısıtlandığı için, 1 Mayıs’ın ‘Emek ve Dayanışma Bayramı’ ve resmi tatil ilan edilmesi ve sendikaların (düşük katılımı) İstanbul’un Taksim meydanında gösteri düzenlemelerine izin verilmesi çalışma hakları ve sendikalar açısından iki sembolik adımdır. Ancak, sendika kanunlarında reform yapma çalışmaları sonuç vermemiştir. Mevcut yasal çerçeve – sendikal haklarla ilgili yasal hükümler de dahil olmak üzere, özellikle özel sektörde olsun, kamu sektöründe olsun grev ve toplu sözleşme hakları AB standartları ve ILO sözleşmelerine uygun değildir.” (Avrupa Komisyonu 2009, sayfa 26)

Çoğu zaman, mevcut haklara (2821 Sayılı Sendikalar Kanunu, 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu), uygulamada saygı gösterilmediği son zamanlardaki araştırmalarla belgelenmiştir (bkz. Türkiye-AB Sendika Koordinasyon Komisyonu 2004).

Bütün Türk işçilerinin neredeyse yarısı, gayri resmi sektöre dahil olduklarından, bu konumları nedeniyle resmi işçi-işveren ilişkilerinin dışında kalmaktadır. Bu da sendika üyeliğine dair resmi rakamlarla gerçekler arasında büyük bir tezat oluşturmaktadır. Resmi istatistiklere göre Türkiye’de sendikalaşma oranı oldukça yüksektir – bu oran 2007’de yaklaşık %58 olmuştur. Ancak, gayri resmi sektör dikkate alınır ve yaklaşık 10 milyon gayri resmi çalışan da kayıtlı 25 milyon işçiye eklenirse, sendikalaşma oranı %9’dan az olmaktadır.

Türkiye’de halen, ülkedeki üç sendika konfederasyonundan birine bağlı veya bağımsız çalışan 90 sendika bulunmaktadır (Eurofound 2009, sayfa 15). 2009 Temmuz rakamlarına göre, 30’dan fazla sendikanın bağlı olduğu Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ) sendikalı işçilerin yaklaşık %72’sini temsil etmektedir. Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (HAK-İŞ) sendikalı işçilerin yaklaşık %14’ünü temsil ederken Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) sendikalı işçilerin %13.7’sini temsil etmektedir. HAK-İŞ’ten alınan bilgiye göre, daha önce DİSK üyesi olan bazı sendikaların katılımından dolayı üye sayısı 2009 yılından bu yana önemli artış göstermiştir. Bu üç sendika konfederasyonu da Uluslararası Sendikalar Konfederasyonu (ITUC) ile Avrupa Sendikalar Konfederasyonu’na (ETUC) bağlı olarak çalışmaktadır. Türkiye’nin geri kalan sendikalı işçileri hiçbir konfederasyona bağlı olmayan 30’dan fazla bağımsız sendikaya üyedir.

Memurlar, yalnızca memur sendikaları hakkındaki yasanın kabul edildiği 2001 yılından sonra sendikal örgütlenme hakkına sahip olmuşlardır. Ancak üyelik bütün memur kategorilerine açık değildir ve yargıçlar, yüksek mahkeme üyeleri, askeri personel, emniyet güçleri personeli, orduda ve Milli Savunma Bakanlığı’ndaki memurlar ve kamu çalışanları bu haktan yararlanamamaktadır. Neredeyse tüm memur sendikaları (en önemlileri: Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu, Türkiye Kamu-Sen; Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu, KESK ve Memur Sendikaları Konfederasyonu, Memur-Sen’dir) üç ana sendika konfederasyonundan birine üyedir.

İşveren cephesinde, Türkiye’de toplam 52 işveren kuruluşu vardır. Bunların neredeyse yarısı *Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu* TİSK üyesi, geri kalan 31’i de bağımsızdır. TİSK Türkiye’deki tek işveren sendikaları konfederasyonudur ve işçi-işveren ilişkilerinde Türk işverenini temsil eden tek ulusal kuruluştur.

Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu (TESK) Türkiye’deki küçük ölçekli işletmelerin en önemli işveren örgütüdür ve Avrupa Sanatkarlar ve Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler Birliği UEAPME’nin ortak üyesidir.

Türkiye’deki kamu işletmeleri, aynı zamanda Avrupa Kamu İştirakli ve Kamusal İşletmeler Merkezi CEEP’in Türkiye bölümünü de oluşturan *Türk Kamu İşletmeleri Birliği* T.K.İ.B şemsiyesi altında örgütlenmiştir. T.K.İ.B. madencilik, kömür, enerji, elektrik, savunma, demiryolları ya da tarım gibi çeşitli ekonomik sektörlerde yaklaşık 25 işveren örgütünden oluşan bir konfederasyondur.

Temel araçlar ve etki düzeyleri

Sosyal ortakların Türkiye’de ekonomik ve sosyal yaşama katılımının temel araçları önünde birçok güçlük ve engel bulunmaktadır. Bu dikkate alındığında toplu sözleşme görüşmeleri dahilindeki sendikalı işçilerin sayısının bile oldukça düşük olması şaşırtıcı değildir.

Türkiye’de toplu sözleşme görüşmelerinin en yaygın şekli, işletme düzeyinde yapılan görüşmelerle iki yıllık normal sözleşme imzalanmasıdır (üç yıldan fazla süre için sözleşme yapılmasına izin verilmemektedir). Resmi istatistiklere göre, 2007’de kayıtlı tüm işçilerin sadece %26.5’i toplu sözleşme kapsamına girmiştir. Sendikalı işçilerde bu oran %45.6 olmuştur. Daha önceki yıllarla karşılaştırıldığında toplu sözleşme kapsamına giren işçi sayısında ufak bir artış gözlenmesine rağmen bu rakamlar AB ülkelerine kıyasla çok düşüktür. Bütün işçiler dikkate alınırsa, toplu sözleşme kapsamına girenlerin sayısı çok daha azdır ve %10’un altındadır.

Türkiye’deki işçi-işveren ve iş ilişkileri sisteminin özellikleri ve bir sosyal ortaklık geleneği bulunmadığı dikkate alındığında, sanayide, sektörel ve kurumsal düzeyde sosyal diyalogun zayıf olması şaşırtıcı değildir. AB Komisyonu’nun bakış açısından, Ekonomik ve Sosyal Konsey içindeki üç taraflı sosyal diyalogun da (resmen 2001 yılında kurulmuştur) geliştirilmesi ve güçlenmesi gerekmektedir. Türkiye’de sosyal diyalogun durumu karşısında AB Komisyonu’nun yaptığı en son değerlendirme kısa ve basittir: “Türkiye henüz yeteri kadar hazır değildir” (AB Komisyonu 2009, sayfa 63).

Son zamanlardaki değişiklik ve güçlükler

Sendika konfederasyonu TÜRK-İŞ’in ankete verdiği yanıtı göre, sosyal ortakların Türkiye’de güvenceli esnekliğin uygulanmasında olduğu kadar, işçi-işveren ve iş ilişkilerinde de daha önemli bir rol oynamasının önündeki en büyük güçlük, Türkiye’de toplu sözleşmelerin yeteri kadar işçiyi kapsamamasıdır.

Sendika konfederasyonu HAK-İŞ’in araştırmaya yanıt verirken öne sürdüğü gibi, işçi ve işveren kuruluşları arasında diyalog yoluyla güvenceli esnekliğin daha fazla geliştirilmesi gerekmektedir. HAK-İŞ’in 2007’de TİSK ile imzaladığı anlaşma buna örnek gösterilmektedir: “Daha etkili sonuçlar almak için bu tür sosyal diyalog insiyatifleri ve sonuçları daha da geliştirilmelidir.”

İşgücü piyasasında esneklik ve güvencede iyi uygulama örnekleri

Sendika konfederasyonu TÜRK-İŞ ankete verdiği yanıtta iki iyi uygulama örneği sunmuştur:

- *Madencilik sektöründe toplu iş sözleşmesi:* Madencilik sektöründe bir sendika ile bir işveren örgütünün çalışma koşullarını ekonomik kriz sırasında 18 aylığına yeniden düzenlemek konusunda anlaşma sağlaması.
- *Kısa çalışma ödeneği:* Ekonomik kriz sırasında, işten çıkarmaları ve işin durmasını önlemek ve sözleşmelerin sürmesi için çalışanlara kısa çalışma ödeneği verilmesi.

4. Ortaya çıkan temel konular

Bu raporun yazarına göre, Türkiye’de güvenceli esneklik konusunda öne çıkan temel konular şöyledir:

- *Türkiye’de işgücü piyasasının gelişiminde aktif işgücü piyasası politikasının kısıtlı kaynakları/kapasiteleri kadar, yüksek derecede ayırım ve gayri resmi istihdam da öne çıkmaktadır. Bu durum karşısında şu soru ortaya çıkmaktadır: “Güvenceli esneklik” kavramı bu raporda anlatılan büyük sorunlarla başa çıkmak için doğru bir yaklaşım mıdır?*
- *Bir aday ülke olarak, Türkiye birçok araç ve politika kabul etmiştir (örneğin Avrupa İstihdam Stratejisi’ni yansıtan aktif işgücü piyasası programları). Türkiye’deki sosyal ortakların bu alandaki reformların ilerlemesi konusunda birbirinden oldukça farklı değerlendirmeler yaptıkları dikkate alınırsa, bu reformların ilerlemesini ve sonuçlarını daha derinlemesine incelemek son derece yararlı olacaktır.*
- *Genelde Avrupa sosyal modelinin yanısıra güvenceli esneklik kavramı da sosyal ortakların aktif katılımı ile ekonomi, işgücü piyasası ve sosyal politika reform süreçlerinde sosyal diyalog üzerine kurulmuştur. İlerleme ve eğilimlerin bu açıdan da değerlendirilmesi çok yararlı olacaktır.*

Kaynak ve referanslar

Anket yanıtları, mülakatlar ve diğer katkılar

Avrupa Sosyal Ortakları’nın anket şeklindeki araştırmasına ETUC üyesi Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu TÜRK-İŞ’ten yanıt alınmıştır.

BUSINESSEUROPE üyesi TİSK ankete yanıt vermemesine rağmen, bu araştırma için “Türkiye’de Çalışma Yasaları ve Güvenceli Esneklik” konulu kapsamlı bir yazılı belge hazırlamıştır ve bu belgeyi Avrupa sosyal ortaklarının kaynak merkezinden almak mümkündür.

Bunun yanı sıra ETUC üyesi HAK-İŞ ile BUSINESSEUROPE üyesi TÜSİAD da taslak raporu yorumlamış ve yazara ek bilgi ve görüşler iletmışlerdir.

Diğer kaynaklar

1. Avrupa Komisyonu 2007: Türkiye 2007 İlerleme Raporu, Brüksel, 6.11.2007 (SEC/2007/1436).
2. Avrupa Komisyonu 2007: Ortak Güvenceli Esneklik İlkelerine Doğru: Esneklik ve güvence sayesinde daha fazla ve daha iyi işler, Brüksel, 27.6.2007, COM(2007)359final.
3. Avrupa Komisyonu 2009: Türkiye 2009 İlerleme Raporu, Brüksel, 14.10.2009 (SEC/2009/1334).
4. Gündoğan, Naci 2009: Danimarka’nın Güvenceli Esneklik Sistemi Kalkınmakta Olan Ülkelerde Uygulanabilir mi? Türkiye Örneği, Anadolu Üniversitesi, MPRA Paper No. 17470.
5. Türkiye-AB Sendika Koordinasyon Komisyonu 2004: Türkiye’de İşçi-İşveren İlişkileri ve Sendikal Örgütlenme: Değerlendirme Raporu, ETUC, Brüksel.
6. Eurofound 2009: Türkiye’de iş ve istihdam, işçi-işveren ilişkileri ve yeniden yapılanmanın kalitesi, Dublin.
7. Ercan, Hakan 2006: Avrupa İstihdam Gözlemevi EEO’nun 2006 Sonbahar Değerlendirmesine Katkı ‘Güvenceli Esneklik’ Türkiye, Avrupa İstihdam Gözlemevi
8. Ercan, Hakan 2008: “Güney yakasında güvenceli esneklik: Karşılaştırmalı Perspektifte Türkiye”, Bükreş, Romanya’daki Güvenceli Esneklik Konferansı için hazırlanan sunum.