

TÜRKİYE'DE ESNEKLEŞMENİN YENİ YAYGINLAŞMA ALANLARI*

Denizcan KUTLU**

GİRİŞ

Günümüzde, işgücü piyasalarının yapısı ve istihdam biçimleri ciddi bir dönüşüm geçirmektedir. Yaşanan teknolojik gelişmeler, üretimin yapıldığı yer ile yönetildiği yerin farklılaşabilmesine olanak tanımış, üretimin değişen yapısı, standart bir işte kalıcı bir biçimde istihdam edilebilme durumunu kökünden etkilemiştir. Bu çerçevede sermaye, üretimin sürekliliğini sağlayabilmek için emek gücünün satım ve kullanım sürecine yönelik farklı stratejiler geliştirmiştir. Buna göre, yoğunlaştırılmış-sıkıştırılmış iş haftaları, kayan çalışma süreleri, telafi çalışması, belirli süreli ve geçici iş ilişkileri, kısmi süreli, fazla, çağrı üzerine, uzaktan, deneme süreli ve tele çalışma, denkleştirme uygulaması, iş paylaşımı gibi esnek çalışma modelleri ile emek gücünün kullanımı esnetilmektedir.

Türkiye'de de 1980'li yıllar kavşağının dönülmesinin ardından, özellikle 1990'lı yılları takiben, esnekleşmenin çalışma yaşamının gündemine farklı düzeylerde girdiği söylenebilir. Türkiye ekonomisinde son 20 yıla yayılan kriz dönemleri ve işgücü piyasası yapısı ve kurumları arasındaki ilişki incelendiğinde, her kriz döneminin, emek-sermaye ilişkisini sermaye lehine yeniden düzenlemeye ve esnekleştirmeye-güvencesizleştirmeye dönük yeni girişimlerle tamamlandığı gözlemlenmektedir. Bu nokta, çalışmanın temel sorunsalı olurken, burada, 2008 krizi ve devamındaki sürece odaklanılacaktır. Krizin ayrıntılı bir çözümlemesine girilmeden, Türkiye'de kriz sürecinin ardından, sermayenin esnekleşme programının yeni yaygınlaşma alanları gözler önüne serilmeye çalışılacaktır. Yazıda öncelikle, kısaca Türkiye'nin hâkim iktisadi yapısı ve kriz ekseninde değişen emek-ser-

* Bu yazının ilk hali, daha önce Dev Sağlık-İş Sendikası'nın Faaliyet Raporu'nda yer almıştır. Çalışmanın hazırlanmasındaki katkılarından dolayı hocam Av. Murat Özveri'ye teşekkür ederim.

** Arş. Gör. Ankara Üniversitesi SBF ÇEEİ

maye çelişkilerinin aşamalarına değinilecek, ardından ise bu değışime zemin sunan söylemsel yapıya işaret edilecektir. İlerleyen bölümlerde ise bu sürecin güncel ürünleri ortaya koyulacaktır. Yazı ile önümüzdeki süreçte gündeme gelmesi muhtemel yeni hamlelere dikkat çekmek amaçlanmaktadır.

1. İktisadi Yapı, Krizler ve Değişen İlişkiler

Türkiye kapitalizminin tarihsel ve güncel eğilimlerine bakıldığında, küresel ölçekli sermaye birikim sürecine dâhil olma çabasında olan Türkiye'nin uluslararası işbölümü içerisinde genel bir eğilim¹ olarak satın alıcı-tüccar yönlendirmeli meta zincirleri ile düşük teknoloji, tüketim ve ara malları üretiminde, "düşük katma değerli emek yoğun sanayilerde" uzmanlaştığı görülmektedir (Köse ve Öncü, 1998; Köse ve Öncü, 2000).

İhracata yönelik büyüme modelinin çalışmamız açısından anlamı ise şöyle açıklanabilir: Bu model, işgücü piyasasında var olan önceki dönemin "katılık"ları ve kalıntıları ile uyumsuzluk göstermektedir (Yücesan-Özdemir, Özdemir, 2008: 98-99). Satın alıcı yönlendirmeli meta zincirleri, özellikle Anadolu'da yükselen sanayi merkezleri ile karşılık bulmakta ve işgücü piyasası esnekliğini tetiklemektedir. Bu sanayi merkezlerinde üretim yapan firmaların yapısı, çoğunlukla aile işletmeciliğine dayalı, karar alma mekanizmalarının sermayenin tekelinde olduğu, Taylorist "hiyerarşik kontrol yapısı"ni çağrıştıran, katılımcı mekanizmaların dışlandığı, emeğin kolektif temsilinin neredeyse olmadığı, iş sözleşmesi yapma alışkanlığının bile yerleşmediği bir tabloyu resmetmektedir (Köse ve Öncü, 1998: 151-155).

Ayrıca bu tür meta zincirlerinde merkez firma, nihai ürünün hangi yerel koşullarda üretileceğine karar vererek üretici firmalar ve mekânlar üzerinde bir güç ilişkisi kurmakta (Köse ve Öncü, 2000: 76, 84-88, Özar ve Ercan, 2004: 196), bu ise, yerel işgücü piyasası dinamiklerini uluslararası belirlenime daha fazla açmaktadır. Teknolojik gelişmelerin de etkisi ile satın alıcı firmaların dünyanın herhangi bir yerinde daha yüksek kalitede ve daha ucuza mal ürettirebileceği bir yer bulabilmesi ve siparişlerini bu ülkeye kaydırabilme olasılığı da bulunmaktadır (Dikmen, 2000: 295). Tüm bunlar, esneklik, taşeronlaşma ve fason üretim eğilimlerini pekiştiren ve derinleştiren unsurlar olarak değerlendirilmelidir.

1 "Genel bir eğilim" ifadesi, Türkiye'de üretici yönlendirmeli meta zincirlerinin de özellikle geleneksel sanayi kentlerinde var olduğunu belirtmek için kullanılmıştır (Köse ve Öncü, 2000). Bununla birlikte, Türkiye'nin önümüzdeki süreçte yüksek katma değerli ve yüksek teknoloji ürünlerde ihracat yelpazesini geliştirme yolunda çeşitli adımlar atmakta olduğu da gözlenmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Çağlayan, 2010).

Yukarıda da söylendiği gibi, Türkiye’de krizlerin emek ve sermaye arasındaki ilişkilere etkisinde sermayenin, tarihsel olarak her kriz sürecini bir yenilenme olanak ve zemini olarak görmesi yönündeki tavır tekrarlanmış ve ibre bir eğilim olarak sermaye lehine çevrilmiştir. Bu çerçevede, bu ilişkiye bakıldığında, Türkiye’de işgücü piyasası kurumlarının, birikimin istikrarını sağlayacak düzenleme biçimleri olarak denklik, bağlantı ve eklenme işlevi üstlendiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Böylelikle, işgücü piyasasında dönüşüm, sermaye birikimi ile uyumlu bir çalışma düzeni oluşturma süreci olarak değerlendirilebilir.

Türkiye’de 1994, 2001 ve 2008 krizleri ve izleyen süreç, esnekleştirme girişimleriyle sonuçlanmıştır. 1989-1993 toplu sözleşme döneminde, 1980 sonrası reel ücret kayıplarının karşılanmasının ardından yaşanan 1994 krizine sermayenin tepkisi, özelleştirmeleri hızlandırmak, taşeronlaşmayı derinleştirmek, esnek çalışma biçimlerini yaygınlaştırmak, sendikalaşmayı engellemek, işgücü piyasasında kuralızsızlaştırma ve yeniden yapılanmayı fiili düzlemde yaşama geçirmek biçiminde olmuştur. Bütün bu gelişmeler herhangi bir hukuksal dayanak aranmaksızın ve hatta çoğu durumda hukuk ihlalleri yapmak pahasına fiili olarak gerçekleştirilmiştir. 1994 krizi, sermaye kesiminin çalışma ilişkilerinde artan esneklik taleplerini gün yüzüne çıkarmış, esnek çalışmanın yasal düzlemde temsili gerçekleşme de, bu tür istihdam ilişkileri giderek yaygınlaşan ve derinleşen bir biçimde görülür olmuştur. Bu dönemde esnek çalışma ve teknik işbölümündeki dönüşümün üst yapısal bir alanda, hukuksal-yasal düzlemde temsiline yönelik hedef ilk ürünlerini de vermiştir. Fiili olarak değişen çalışma ilişkilerinin yasal temsili, önce mahkeme içtihatlarında, daha sonra ise doktrinde yer bulmuştur (Yücesan-Özdemir ve Özdemir, 2008: 101).

Emek karşıtı programın fiili varlığının hukuksal düzleme taşınması ise 2001’deki yeni bir krizle mümkün olmuş, düzenleyici çerçeve öncelikle bireysel iş hukuku alanında gerçekleşmiştir. Yasa, geçici iş ilişkisi, belirli süreli iş sözleşmeleri, çağrı üzerine çalışma, fazla çalışma gibi farklı esnek istihdam model ve ilişkilerini çeşitli değişim ve düzenlemelerle yasal zemine çekmesi bakımından önemlidir.

2008 krizinin ardından ise Türkiye işçi sınıfı bir yeni esnekleştirme dalgası ile karşı karşıyadır. Esas olarak Ulusal İstihdam Stratejisi altında, kıdem tazminatı, işsizlik sigortası fonu, geçici iş ilişkisinin özel istihdam büroları aracılığıyla mesleğe dönüşmesi, yeni esnek çalışma biçimleri ve süreleri, güvenceli esneklik, bölgesel asgari ücret, işgücü piyasasını esnekleştirmenin yeni adımları olarak sıralanabilir. Bu sıralanan başlıkların yanı sıra, sermayenin konu ile ilgili çok çeşitli talepleri de bulunmaktadır (TİSK, 2009). Bunlara yazının ilerleyen bölümlerinde ayrıca değinilecektir.

2. Düzenlemelere Temel Oluşturan Gerekçeler

Türkiye işgücü piyasasında fiili olandan yasal olana doğru yaşanan bu dönüşüm sürecinin, elbette belirli bir söylemsel zemine yaslandığını da belirtmek gerekir. İşveren tezlerinin arka plan oluşturduğu bu söylemler, işverenlerin bizzat kendilerinin yanı sıra yasa yapıcı tarafından da olabildiğince sahiplenilmiş ve toplumsal alana tek doğru olarak sunulmuştur. Yukarıda, Türkiye’de esneklik uygulamalarının, önce fiili, daha sonra ise yasal düzlemde belirildiğini ve bunun mevzuata bürünmüş hâlinin da 2003 yılında gün yüzüne çıktığını söylemiştik. Bu yasal hamle, belirli esnek çalışma biçimlerini yasalastırıyordu. Ancak Türkiye’de işverenler, 4857 sayılı İş Yasasında yapılan değişiklikleri yeterli bulmamış, gerek yasada gerekse piyasada yatırımları ve dolayısıyla “istihdam artışlarını engelleyen” bir dizi katılık unsuru olduğu tezlerini sürdürmüşlerdir. Bu nedenle, İş Yasası ve çalışma kurallarını düzenleyen diğer mevzuatların esneklik doğrultusunda yeniden yapılandırılmasını savunmaktadırlar.

İşverenler ile yasa yapıcının buluştuğu ilk nokta olarak karşımıza **“işgücü piyasası katılığı”** söylemi çıkmaktadır. Bu teze göre, Türkiye’de işsizlik ve istihdamın artırılmamasının birincil nedeni, işsizlik sigortası, kıdem tazminatı, iş güvencesi, primler, işçiyi koruyucu kimi düzenlemeler ve hatta kimi zaman sendikalar gibi “katılık unsurları”dır. Türkiye’de işverenlerin, “işten çıkarmaların uzun süreli ve maliyetli olması” nedeniyle, yeni işçi alma motivasyonlarının düşük olduğu ileri sürülebilmektedir (Süral, 2007: 17):

“Çalışanları işten çıkarma imkânları daha geniş olsaydı, işletmeler ve özellikle de KOBİ’ler, yatırım yapmada ve yeni eleman istihdam etmede daha hızlı davranabilirlerdi.” (TİSK, 2004).

Bu teze göre, işgücü piyasasının “katı” kurum, kural ve özelliklere sahip olan yapısı ise sürekli olarak işsizlik ve kayıt dışılık üretmektedir. İşsizlik ve kayıt dışılığın ilacı ise esnekliktir (Pirler, 2008: 6-7). Bu kapsamda sermaye çevreleri, “işten çıkarmayı engelleyici düzenlemelerin azaltılması, geçici iş, yarı-zamanlı iş, belli süreli iş”, “yoğunlaştırılmış iş haftası, esnek vardiya” gibi standart dışı istihdam türlerini düzenleyen yasal değişikliklerin” savunucusu olmuştur (Onaran, 2004: 218-219). Esneklik dayatması topluma yeni istihdam yaratma hedefi ve kayıt dışılıktan kurtulma vaadi ile birlikte sunulmaktadır. Söz konusu talepleri neo-liberal strateji içerisinde ele aldığımızda ise, karşımıza işçiyi korumak için önce firmanın, yatırımların ve birikimin sürekliliğinin korunması, kârın garanti altına alınmasını merkeze koyan bir anlayış çıkmaktadır (Pirler, 2008).

Bütün bu sürecin sonunda ise, anılan tez ve söylemlerden de beslenerek, sermaye kesiminin yönlendiriciliğinde, Türkiye işgücü piyasasında esnek çalışmanın yukarıda anılan çeşitli aşamalardan geçerek belirli bir yaygınlık seviyesine eriştiği söylenebilir. Çalışmanın bundan sonraki kısmında, bu aşamaların 2008 krizi sonrasına odaklanılacaktır.² Öncelikle Torba Yasa olarak bilinen yasa paketi ile gelen düzenlemelere bakmak gerekecek.

3. Torba Yasa Ne Getirdi, Ne Getirmedi?

Türkiye’de son dönemde çalışma yaşamının gündemini ilgilendiren önemli başlıklardan biri de Torba Yasa oldu. 25 Şubat 2011 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Torba Yasa, 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası, 4857 Sayılı İş Yasası, 657 Sayılı Devlet Memurları Yasası gibi mevzuatlarda çeşitli değişiklikler yaptı. Burada yasanın, bu alanda önemli değişiklikler getiren öğelerine değineceğiz.

Yasanın stajyer çalıştırma ile ilgili değişiklik getirdiği görülmektedir.³ Örneğin, düzenlemeden önce staj yaptırma yükümlülüğü, 20 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerleri için geçerli iken, yeni düzenleme ile bu zorunluluk, Türkiye’deki toplam işletmelerin yüzde 90’ından fazlasını ifade eden 10’dan fazla işçi çalıştıran işyerleri için de geçerli olacaktır.⁴ Düzenlemeye göre, “on ve daha fazla personel çalıştıran işletmeler, çalıştırdıkları personel sayısının yüzde beşinden az, yüzde onundan fazla olmamak üzere mesleki ve teknik eğitim okul ve kurumu öğrencilerine beceri eğitimi” yaptıracaktır. Zorunlulukta işletmeler açısından bir kapsam genişlemesi söz konusu olurken, staj ücretleri düşürülmüştür. Buna göre, yapılan değişiklikle staj ücreti, brüt asgari ücretin 2/3’ünden, on ve daha fazla işçi çalıştıran ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından mesleki eğitim kapsamına alınan; ancak, beceri eğitimi yaptırmayan işletmelerin beceri eğitimi yaptırması gereken her öğrenci için eğitim süresince her ay 18 yaşını bitirenlere ödenen asgari ücretin net tutarının 1/3’üne, yirmi ve daha fazla personel çalıştırılması halinde 2/3’üne çekilmiştir.

2 Bu çerçevede kriz sonrasında, aktif istihdam politikaları çerçevesinde kamuoyunda “İstihdam Paketi” olarak bilinen çeşitli düzenlemeler getirilmiştir. Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. (Erdoğan, 2010; Kutlu, 2009)

3 Düzenleme, 6111 sayılı Torba Yasa’nın 63 ve 64’üncü maddelerinde yer almakta olup, 3308 sayılı Mesleki Eğitim Yasası’nın 18, 23 ve 24’üncü maddelerinde değişiklik yapmıştır.

4 “On ve daha fazla personel çalıştıran işletmeler, çalıştırdıkları personel sayısının yüzde beşinden az, yüzde onundan fazla olmamak üzere mesleki ve teknik eğitim okul ve kurumu öğrencilerine beceri eğitimi yaptırır.” (3308/ md.18)

Bilindiği gibi işveren çevreleri esnek bir firma modeli⁵ içerisinde sayısal esnekliğe sahip, yani işverene ek maliyet getirmeden alınıp çıkartılabilecek “ikinci çevresel işgücü grubu” içerisinde “kamu destekli mesleki eğitim gören stajyerler”i önemli bir unsur olarak tariflemektedir (TİSK, 1999). Firmalarda meslek eğitimi gören öğrenci, aday çırak ve çıraklara, yaşına uygun asgari ücretin yüzde 30’undan aşağı ücret ödenemeyeceğine ilişkin 3308 sayılı Mesleki Eğitim Yasası’nın 25’inci maddesindeki eski düzenleme, “Ancak, işletmelerde meslek eğitimi gören örgün eğitim öğrencilerine, asgari ücretin net tutarının yirmi ve üzerinde personel çalıştıran işyerlerinde yüzde 30’undan, yirmiden az personel çalıştıran işyerlerinde yüzde 15’inden, aday çırak ve çırağa yaşına uygun asgari ücretin yüzde 30’undan aşağı ücret ödenemez” şeklinde değiştirilmiştir.⁶ Böylelikle düzenleme kapsamındaki mesleki eğitim gören örgün eğitim öğrencilerine yönelik ödenecek ücretin miktarında bir daraltmaya gidilmiştir. Bu düzenlemeyle işverenlerin bir esneklik talebi daha yasal güvenceye kavuşmuş, işgücü piyasasının parçalanmasına yasal zemin hazırlanmış, emek denetiminin yasal bir adımı daha atılmıştır. Böylelikle, esnek, düşük ücretli ve güvencesiz bir işgücü piyasası oluşturma uğraşına bu sefer genç işgücü cephesinden bir tuğla daha koyulmuştur. Düzenlemeler, genç işgücünün önemli bir bölümü olan meslek lisesi öğrencilerinin daha ucuzca çalıştırılacağını, korunmasız, güvencesiz ve düşük ücretli çalışmaya daha fazla alıştırılacağını, genç işgücünün bu tarz çalışmayı daha fazla kanıksayacağını ve giderek içselleştireceğini ortaya koymaktadır.

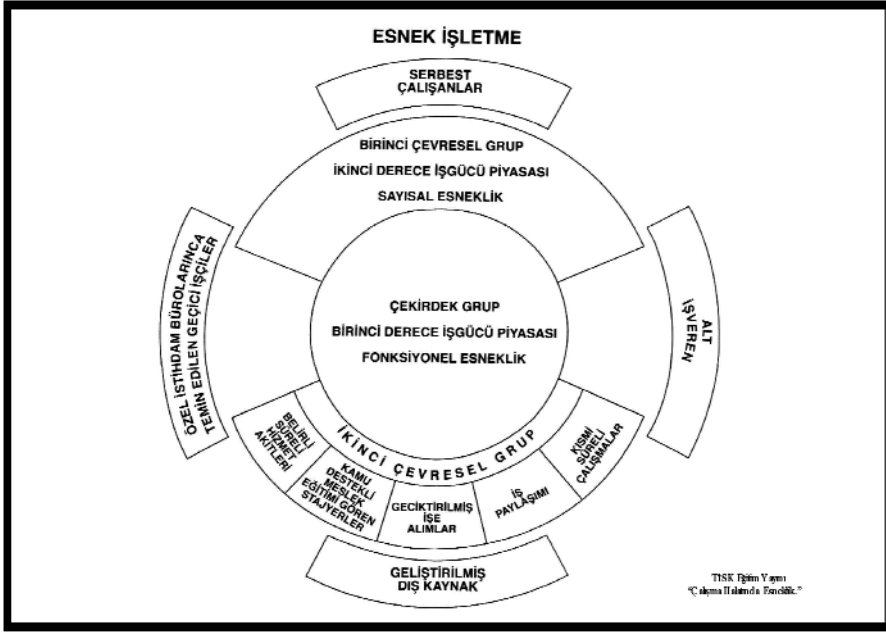
İşçiyi korumak için firmayı ayakta tutma yaklaşımı Torba Yasa’da da sürmektedir. Kısa çalışma ödeneğinin⁷ kapsamının genişletilmesi ve İşsizlik Sigortası Fonu’ndan karşılanması, bunun bir örneğidir. 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Yasası’nın “Kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneği” başlıklı Ek 2’nci maddesine göre, “Genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerinin geçici olarak önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen geçici olarak durdurulması hallerinde, işyerinde üç ayı aşmamak üzere kısa çalışma yapılabilir.” “Sektörel ve bölgesel kriz” ibareleri, Torba Yasa’da eklenmiştir. Kısa çalışma ödeneğinin uygulandığı bir işyerinde, işveren, ücret, sigorta primi ve gelir vergisi ödeme yükümlülüğünden kurtulmaktadır. İşçinin kısa çalışma ödeneğinden yararlanabilmesi için, hizmet akdi-

5 TİSK’in de sahiplendiği esnek firma modeli, yazında Atkinson’a (1985) atıfla kullanılmaktadır.

6 Düzenleme, 6111 sayılı Torba Yasa’nın 64’üncü maddesinde yer almış ve 3308 sayılı Mesleki Eğitim Yasası’nın 25’inci maddesini değiştirmiştir.

7 Düzenleme, 6111 sayılı Torba Yasa’nın 73’üncü maddesinde yer almış ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Yasası’nın Ek 2’nci maddesini değiştirmiştir.

TİSK'İN ÖRNEK İŞLETMESİ



nin feshi dışında, işsizlik sigortası ödeneğini hak etme koşullarını⁸ yerine getirmesi gerekir. Görüldüğü gibi, işsizlik sigortası ödeneğine hak kazanabilmek için, Türkiye işgücü piyasasının gerçekleri ile pek de bağdaşmayan koşullar, aynen kısa çalışma ödeneği için de geçerli kılınmıştır. Günlük kısa çalışma ödeneği; sigortalının son 1 yıllık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde 60'ı kadardır. Bu şekilde hesaplanan kısa çalışma ödeneği miktarı, 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin

8 4447 sayılı Yasanın 51'inci madde hükümlerine göre, işçinin işsizlik ödeneğine hak kazanabilmesi için, hizmet sözleşmesi sona ermeden önceki son 120 gün içinde kesintisiz olmak üzere, son 3 yıl içerisinde en az 600 gün işsizlik sigortası primi ödemiş olması gerekir. Bu koşulları yerine getirip de iş sözleşmeleri, 1) ihbar önellerine uygun olarak işveren tarafından feshedilenler; 2) sağlık sebepleri, işverenin yasa da belirtilen ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan davranışları ve işçinin çalıştığı işyerinde bir haftadan fazla süre ile işin durmasını gerektirecek zorlayıcı sebepler nedeniyle bizzat kendileri tarafından feshedilen sigortalı işçiler (4857/md. 24); 3) sağlık sebepleri veya işyerinde işçiyi bir haftadan fazla süre ile çalışmaktan alıkoyma bir zorlayıcı sebebin ortaya çıkması halinde işveren tarafından feshedilenler (4857/ md. 25); 4) belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışırken sürenin bitiminde işsiz kalanlar; 5) işyerinin el değiştirmesi ya da başkasına geçmesi, kapanması veya kapatılması, işin veya işyerinin niteliğinin değişmesi nedenleriyle işten çıkarılmış olanlar; 6) özelleştirme nedeniyle iş sözleşmesi sona erenler işsizlik ödeneği almaya hak kazanırlar.

brüt tutarının yüzde 150'sini geçemez. Bu noktada önceki düzenlemeden kimi farklılaşmalar görülmektedir.

Önceki düzenlemede, günlük kısa çalışma ödeneği miktarının, işsizlik ödeneği kadar olduğu ve bu ödeneğin miktarının 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Yasası'nın "İşsizlik ödeneğinin; miktarı, ödeme süreleri ve zamanı ile sigorta primleri" başlıklı 50'nci maddesine göre düzenlendiği belirtilmekteydi. Bu düzenlemeye göre, "Günlük işsizlik ödeneği, sigortalının son 4 aylık prime esas kazançları dikkate alınarak hesaplanan günlük ortalama brüt kazancının yüzde 40'ıdır. Bu şekilde hesaplanan işsizlik ödeneği miktarı, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 39'uncu maddesine göre 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde 80'ini geçemez." Bu çerçevede iki düzenleme karşılaştırıldığı zaman ödenek miktarının yükseltilmesi işçi lehine bir değişiklik olarak yorumlanabilir. Yeri gelmişken belirtmek gerekir ki, kısa çalışma ödeneği, sosyal politika açısından, işyerlerinin kapanması ve dolayısıyla işçilerin işsiz kalmasını ya da işyerlerinde toplu işçi çıkarılmasının önüne geçecek bir uygulama olarak da değerlendirilebilir.

Yasa ile birlikte,⁹ 31 Aralık 2015'e kadar, ilk kez işe alınacak bir işçi için, işverene sigorta prim desteği getirilmiştir. Düzenlemeye göre, sigorta primlerinin işverene ait kısmı, işe alındıktan sonra belirli sürelerle İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanacaktır. Düzenleme 18-29 yaş aralığındaki erkek işçiler ve 18 yaşından büyük kadın işçiler için geçerli olacaktır. Böylelikle bir yandan İşsizlik Sigortası Fonu'nun amaç dışı kullanımında bu yönde atılan adımlar¹⁰ devam ederken, diğer yandan da teşviklerin kapsadığı istihdam edilecek belirlenmiş yaş aralığı nedeniyle, işverenlerin 30 yaş ve üzerinde erkek işçi çalıştırma davranışı sergileme eğiliminde olacağı söylenebilir. Dolayısıyla düzenleme ile bir yandan genç işsizliği engellenmeye çalışılırken, diğer yandan belirli bir yaşın (30) üzerindeki erkek işçilerin işsiz kalmasının önü açılmaktadır. Öte yandan getirilen düzenleme ile İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanan prim tutarlarının gelir ve kurumlar vergisi uygulamalarında gider veya maliyet unsuru olarak dikkate alınmayacağı da hüküm altına alınmıştır.

9 Düzenleme, 6111 sayılı Torba Yasa'nın 74'üncü maddesinde yer almakta olup, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Yasası'nın Geçici 7 ve 9'uncu maddelerinde değişiklikte bulunmuş; yasaya Geçici 10'uncu maddeyi eklemiştir.

10 Bu çerçevede, işverenlerin sigorta primi paylarının devlet tarafından ödenmesine yönelik olarak, İstihdam Paketi olarak bilinen 15 Mayıs 2008 tarihli 5763 sayılı ve 18 Şubat 2009 tarihli 5838 sayılı yasalarda da çeşitli dezavantajlı grupları içerecek şekilde düzenlemeler yapılmıştır.

İşverenlere yönelik bir diğer prim desteği ise, adeta çocuk işçi çalıştırmayı teşvik etmektedir. Torba Yasa'da getirilen¹¹ "Bu Kanun gereğince alınacak prim ve verilecek ödeneklerin hesabına esas tutulan günlük kazancın alt sınırı, sigortalıların yaşlarına uygun asgarî ücretin otuzda biri, üst sınırı ise 16 yaşından büyük sigortalıların günlük kazanç alt sınırının 6,5 katıdır" hükmü ile yeni istihdam yaratma ve işverenleri teşvik etme adı altında 16 yaşını doldurmamış işçilerin maliyetlerinde azımsanmayacak bir azalma yaratılmıştır.¹²

Yasa13 ile birlikte işçi şikâyetlerine bölge müdürlüğü memurlarının da bakmasının önü açılmıştır. "İş sözleşmesi sona eren işçilerin şikâyetlerinin, iş hukuku konusunda hiçbir bilgisi olmayan memurlara inceletilmesi, işverenlerin işçi sağlığı ve iş güvenliği tedbirlerini almamasından kaynaklı sorunlardan kurtulabilecek, bu da önemli bir maliyet unsuru olarak görülen iş güvenliği tedbirlerinin daha esnek olmasını beraberinde getirecektir." Öte yandan, "Sanayi ve Ticaretteki İş Teftişi Hakkındaki Uluslararası Çalışma Sözleşmesi" başlıklı 81 No'lu Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmesine göre, işçiler ya da sendikalar tarafından yapılan şikâyetlerin; iş müfettişleri tarafından incelenmesi gerekmektedir. Getirilen düzenleme, ilgili ILO Sözleşmesi'ne ve Anayasanın 90'uncü maddesine aykırıdır, dolayısıyla yasalassa bile iç hukukta uygulanma olanağı yoktur (Aydoğanoglu, 2011).

Bununla birlikte, Hazine Müsteşarlığı (2011: 153) tarafından da belirtildiği üzere istihdam piyasasının esnekleştirilmesi kapsamında, kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışan sigortalılara borçlanma yoluyla tam süreli çalışmaya benzer şekilde emekli olma hakkı tanınmıştır. Böylelikle kısmi süreli çalışmanın teşvik edildiği düşünülebilir.

Öte yandan, başka bir düzenleme¹³ ile 4857 sayılı İş Yasası'nın "Kısmi süreli ve tam süreli iş sözleşmesi" başlıklı¹⁴ ve "Çağrı üzerine çalışma" başlıklı 14'üncü maddelerine göre kısmi süreli iş sözleşmesiyle çalışanlar ile ev hizmetlerinde ay içerisinde 30 günden az çalışan sigortalıların eksik günlerine ait genel sağlık sigortası primlerini 30 güne tamamlama yükümlülüğünün 1 Ocak 2010 tarihinde başlayacağı hüküm altına alınmıştır. Böylelikle bu kapsamda olanlar, "ancak kısmi süreli çalıştıkları aylara ait eksik sürelerini ceplerinden tamamlamak şartıyla sağlık hizmetlerinden yararlanabilecekler" (Aydoğanoglu, 2011: 6).

11 Düzenleme, 6111 sayılı Torba Yasa'nın 39'uncü maddesinde yer almakta ve 5510 sayılı SSGSS'nin 82'ncü maddesini yeniden düzenlemektedir.

12 Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. İlki, 2011, <http://www.sgkbilgi.com>

13 Düzenleme, 6111 sayılı Torba Yasa'nın 77 ve 78'inci maddesinde yer almakta ve 4857 sayılı İş Yasası'nın 91 ve 92'ncü maddesini yeniden düzenlemektedir.

14 Düzenleme, 6111 sayılı Torba Yasa'nın 49'uncü maddesinde yer almakta ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası'nın Geçici 12'ncü maddesine eklenmiştir.

Torba Yasa için eklenebilecek elbette başka düzenlemeler de var. Ancak Torba Yasa kapsamında olup da, görüşmeler sırasında yasa kapsamından çıkartılan kimi düzenlemeler de bulunmakta. Bu çerçevede, İş Yasası'nın "Çağrı üzerine çalışma" başlıklı 14'üncü maddesinin devamına eklenmesi planlanmış olan, evden ve uzaktan çalışma biçimlerine yönelik maddeler bulunmakta. Bunun yanında turizm iş kolunda çalışanların haftalık 45 saatlik çalışma süresine ilişkin denkleştirme süresinin 2 aydan 4 aya çıkartılmasını getiren bir düzenleme de yasa kapsamında çıkartıldı. Denkleştirme uygulaması (4857/ md. 41, md. 63), işverenlerin fazla mesai ücreti ödeme yükümlülüğünü ortadan kaldıran bir çalışma biçimi olarak karşımıza çıkıyor. Yasa kapsamından çıkan bir diğer düzenleme de işe girişlerdeki deneme süresinin 2 aydan 4 aya çıkartılması. Burada da önce "25 yaşın altındakiler" denilmişti; daha sonra komisyondaki görüşmelerde, "ilk defa işe girerler için" denilerek yaş sınırı kalktı. Torba Yasa kapsamında gelip de askıya alınan bir diğer düzenleme ise ödenecek asgari ücretin yaşa göre farklılaşması idi. Getirilmek istenen düzenleme ile eskiye göre değişiklik yapılarak, asgari ücretin 16-18 yaş arasındaki işçiler için daha yüksek bir tutar ile ödenmesi sonlanıyordu. Önceden 16 yaş altı ve üzeri olarak belirlenen, asgari ücret yeni düzenlemeye göre 18 yaş altı ve üzeri olarak hesaplanacaktı. Asgari ücrette yaş kademesi uygulaması sona ermekteydi. Hesaplamalara göre bu ortalama 80 TL tutarında bir ücretin daha az ödenmesi anlamına gelmekteydi.

4. Türkiye'de Esnekleşmenin Yeni Yaygınlaşma Alanları

Bu bölüm kapsamında, önümüzdeki süreçte Türkiye'de çalışma yaşamının gündemine oturması beklenen sermayenin repertuarındaki kimi gelişmelere değineceğiz. Bu gelişmeler, işgücünün ve işgücü piyasasının daha fazla esnekleştirilmesi ve güvencesizleştirilmesi temelinde şekillenmektedir. Dolayısıyla artık, 2008 krizinden sonra, Türkiye işçi sınıfının 1994 ve 2001 krizlerinin ardından karşılaşacağı üçüncü büyük esneklik dalgasının somut çıktılarının neler olabileceğini gözler önüne sermeye çalışacağız. Burada da birinci el belgeler arasından, TİSK (2009) tarafından krizin hemen ardından hazırlanan bir broşür ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2011, www.sendika.org) tarafından hazırlanmış olan Ulusal İstihdam Stratejisi (UİS) temel başvuru kaynaklarımız olacak. Öte yandan, önümüzdeki süreçte esneklik uygulamalarının artırılacağına ilişkin sinyal, UİS'in yanında 2010-2012 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Program'da¹⁵ ([15 2011-2013 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Program da aynı hat üzerinde ilerlemekle birlikte, burada, hedefler daha açık bir şekilde ifade edildiği için 2010-2012 Programı'na referans verilmiştir.](http://re-</p></div><div data-bbox=)

ga.basbakanlik.gov.tr) da verilmiştir. Programda, *“krizden çıkış ve sonrasında büyüme sürecinin özel sektör öncülüğünde gerçekleştirilmesi”* stratejisi, çalışma ortamı ve işgücü piyasasının işverenlerin gereksinimlerine göre düzenleneceğinin beyanı olarak okunmalıdır. Program’da bu eğilimin yasama ve yargıya da kapsayacak biçimde ilerleyeceği kaydedilmektedir:

“İstihdamın artırılması ve kayıt dışılığın azaltılması amacıyla, güvenceli esneklik yaklaşımı çerçevesinde esnek çalışma modelleri teşvik edilecek ve yaygınlaştırılacaktır.”

“İş ortamını iyileştirmek, öngörülebilirliği artırmak ve piyasa ekonomisinin etkili bir şekilde işleyebilmesini temin etmek üzere ilgili temel kanunlar güncellenecek, bu alanda yargının hız ve etkinliği güçlendirilecektir.”

4.1. TİSK: Sınır tanımayan esneklik

Zaman sırası ile gitmek gerekirse, TİSK (2009) tarafından hazırlanmış olan rapor, adeta kriz sürecinde işgücü piyasasının esnekleştirilmesinin sınırlarını alabildiğine zorluyor. Türkiye’de ekonomik krizin reel sektör üzerinden yaşanmış olması ve kitlesel işten çıkarmaların da gerçekleşmiş olması, sendikal mücadelenin zayıf olduğu bu koşullarda işverenlerin “katılık” söylemlerinin tam anlamıyla tutmasa da karşılık bulmasına da zemin sundu. Anılan broşürde, işverenlerin talepleri net bir biçimde aktarılırken, aynı zamanda önümüzdeki süreçte işçi sınıfını bekleyen tehlikeler de açığa çıkmış oluyor. Raporun hazırlanışının üzerinden 2 yıldan fazla bir zaman geçmesine karşın, yasalaşmaları durumunda işçileri nasıl bir çalışma ortamının beklediğini görmek bakımından hâlâ güncel olduğu düşünülebilir. Rapor, aynı zamanda bu yazıda devamındaki başlıklar incelendiğinde, işverenlerin talepleri ile yasama organının yaşamaya geçirmeye çalıştıkları arasında nasıl bir örtüşme olduğunu da açık bir şekilde gözler önüne seriyor. İşverenlerin kriz sürecinde yasama geçirilmesini istedikleri uygulamalardan kimileri şöyle sıralanabilir:

- “İşyerlerine mali yükümlülük getiren düzenlemelerin belirli bir süre ile uygulanmaması” ve “işçinin çıkarılmasının önüne geçilmesi amacıyla işverene işyerinde esnek çalışma şekillerini uygulayabilme inisiyatifi tanınması imkânı”nın verilmesi,
- Toplu iş sözleşmelerine “kriz dönemlerine yönelik (...) hüküm konulması”,
- Özel istihdam büroları ve kıdem tazminatına yönelik düzenlemelerin yasalaştırılması,
- Alt işverenliğe yönelik (taşeron) mevzuat ve işleyişle ilgili kısıtların kaldırılması ve mevzuatın, rekabet ve büyüme hedefleri bağlamında yeniden düzenlenmesi.
- Belirli süreli iş sözleşmelerinin “objektif koşullara bağlı” olarak yapılabilme şartının kaldırılması,

- Yıllık ücretli izin sürelerinin bir bölümün 10 günden az olmamak üzere 3'e bölünebileceğine ilişkin hükmün değiştirilmesi ve yıllık ücretli izinlerin dönemler itibarıyla kullanılmasına yönelik sınırlamaların kaldırılması,
- Ücretsiz izin uygulamasını kabul etmeyen ve bu gerekçe ile işten çıkartılan işçinin işe iade davası açmasının engellenmesi,
- Normalde 2 ay, toplu sözleşmelerle 4 aya kadar uzatılabilen denkleştirme sürelerinin 6-12 aya kadar uzatılması (1 yıla kadar uzayan sürelerde fazla mesai ücretine el koyma talebi),
- Telif çalışmasına yönelik esneklik: Cumartesi de dahil olmak üzere tatil günlerinde telif çalışması yapılabilmesi. İşverenin telif çalışması yaptırabileceği 2 aylık sürenin 1 yıla, telif çalışması için günlük 3 saat olan sınırın 11 saate kadar yükseltilmesi.

4.2. Ulusal İstihdam Stratejisi¹⁶

Öncelikle Ulusal İstihdam Stratejisi'nin (UIS) resmi olarak açıklanmış bir belge olmadığını belirtmek gerekiyor. Burada, ilk olarak dinleyici notu biçiminde oluşturulmuş olan bir sunum-belgeden, ardından ise yaklaşık 60 sayfalık tam metinden (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2011, www.sendika.org) yararlanacağız. Sunum-belge, Türkiye için bir istihdam stratejisinin gerekliliğini, işsizliğin olduğu boyutlar ve işgücü piyasası verileri üzerinden temellendirmeye çalışıyor. İşaret edilen bu veriler arasında, çalışma çağındaki nüfusa her yıl 800 bin katılım gerçekleşmesi, tarım dışı istihdamın büyüme esnekliğinin 2002-2007 yılları arasında binde 5 olması, mevcut işsizliği sabit tutabilmek için her yıl 600 binin üzerinde yeni iş yaratılması gerekliliği, kayıt dışı istihdam oranının yüzde 45'ler civarında hesaplanması vb. yer alıyor. "UIS'in Dayandığı Temel Politika Çerçevesi ve Temel Kabuller" başlığı altında ise, işsizlik sorununun çözümü için şu kimi noktalar esas alınıyor:

- Makro ekonomik istikrarın sürdürülmesi
- İş ortamının iyileştirilmesi
- Beşeri sermayenin güçlendirilmesi
- Altyapı yatırımlarının geliştirilmesi
- Yapısal reformların sürdürülmesi
- Kayıt dışı ekonominin azaltılması

¹⁶ Yazının bu bölümünün hazırlanmasında, tarafımızca yazılmış olan "Damla ekonomisi ve ilkel birikim yoluyla istihdam yaratmak: Ulusal İstihdam Stratejisi" (Kutlu, 2011a) başlıklı yazıdan yararlanılmıştır.

ÜİS'in ilkeleri arasında ise, **“iş değil, insanı korumak, işverenler üzerine ek yük getirilmemesi, sosyal diyalog ve özendirici yaklaşım”** vs. sayılıyor. ÜİS'te “Temel Politika Eksenleri” başlığı altında ise şu hedefler sıralanıyor:

- Eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi
- İşgücü piyasasının esnekleştirilmesi
- Kadınlar, gençler ve dezavantajlı grupların istihdamının artırılması
- İstihdam-sosyal koruma ilişkisinin güçlendirilmesi

ÜİS'te bu başlıklar altında, emekten yana kesimlerin yıllardır savunduğu –burada ayrıntısına giremeyeceğimiz- kimi unsurlar elbette bulunuyor. Sorun ise, bunların neo-liberal iktisat politikaları demeti içerisinde uygulanmak istenmesi. Dolayısıyla getirilen düzenlemeler daha en baştan “altı boş” olarak gündeme geliyor, sosyal haklar rejimini tırpanlıyor ve söylem üretimi olmaktan öteye gidemiyor.

“İşgücü piyasasının esnekleştirilmesi” başlığı altında “Temel Amaçlar” olarak şu hedefler sıralanmaktadır:

- İşgücü piyasasının esnekliği artırılmalıdır.
- Güvenceli esneklik yaygınlaştırılmalıdır.
- İşgücü piyasasının rekabet edebilirliği artırılmalıdır.

Bu sayılan üç başlığın, yukarıda ilk olarak aktarılan “Temel Kabuller” ile örtüştüğü görülmektedir. Son olarak ise, bugün ve önümüzdeki sürecin konusunu oluşturacağı sinyali veren başlıklar altında işgücü piyasasının esnekleştirilmesinin ana unsurları sıralanmaktadır:

- Güvenceli esneklik
- Kıdem tazminatı
- İşsizlik Sigortası fonu
- Esnek çalışma modelleri
- Fazla çalışma süreleri
- Özel istihdam büroları-geçici iş ilişkisi
- Bölgesel asgari ücret

Anılan sunum-belgenin ardından, artık yaklaşık 60 sayfalık Ulusal İstihdam Stratejisi'nin tam metnine geçebiliriz. Bu metin, dinleyici notu biçiminde hazırlanmış olan belgedeki konuları Avrupa Birliği'ndeki durum ile karşılaştırmalı bir şekilde genişletiyor, Türkiye işgücü piyasasının geleceği için farklı senaryoları ortaya koyuyor ve getirilmek istenen düzenlemeleri “geniş” açıklamalarla temellendirmeye çalışıyor. Burada yine, işgücü piyasasının esnekleştirilmesi başlığı üzerinden hareket edilecektir.

Daha fazla belirli ve kısmi süreli istihdam!

"İşgücü piyasasının esnekleştirilmesi" başlığı altında da, daha en başta, **"İşgücü piyasası katılıkları ülkemizin rekabet gücünü ve istihdamı olumsuz etkilemektedir"** denilerek, getirilmek istenen düzenlemelerin yönü ve içeriği konusunda bir fikir verilmekte. Ancak bizzat belgede yer alan bilgiye göre, kayıt dışı istihdam oranının yüzde 45'lere vardığı bir işgücü piyasasının zaten oldukça esnek olacağını düşünmek gerekiyor. Öte yandan, belirli süreli iş sözleşmesi yapabilmeye yönelik "kısıtlar" ve kıdem tazminatlarının "yüksekliği" de şikâyet edilen konular arasında yer alıyor. Devamında ise belirli ve kısmi süreli istihdam edilenlerin oranlarının artırılması öncelikli hedefler arasında sayılıyor.

Türkiye işgücü piyasası söz konusu olduğunda, bir dizi nedenden dolayı fiili olanın yasal olanın ötesinde olduğunu göz önünde bulundurmamak gerekirse, katılık söyleminin geçerli olmadığını ve işgücü piyasası düzenleme ve kurumlarının emek talebini kısıcıcı bir etkide bulunmadığından (Özsuca, 2003: 3) bahsetmek daha doğru ve yerinde olacaktır. Hedefler açısından bakıldığında, standart bir işte kalıcı bir istihdamın ortadan kaldırılacağı, istikrarın zedeleneceği ve güvencesizliğin yaygınlaştırılacağı görülmektedir. İşverenlerin çağrılarının karşılık bulduğunu ve metinden önümüzdeki süreçte, yasal karşılığı olan (4857 sayılı İş Yasası md. 11) "belirli süreli iş sözleşmeleri"nin de esnetileceği anlaşılıyor. Konunun ayrıntıları Çelik (2010) tarafından daha önce yazılmıştı:

"Bakanlık taslağı ile İş Yasasının 11. Maddesinin 2. Fıkrası şu şekilde değiştirilmektedir. **'Belirli süreli iş sözleşmesi, esaslı bir neden olmadıkça, toplamda yirmi-dört aylık süreyi geçemez ve bu süre içerisinde üç kereden fazla üst üste yapılamaz. 25 yaş altı çalışanlar için bu süre; otuz altı ay olarak uygulanır.** Aksi halde iş sözleşmesi başlangıçtan itibaren belirsiz süreli kabul edilir.' Oysa yasanın mevcut halinde şu hüküm yer almaktadır: 'Belirli süreli iş sözleşmesi, esaslı bir neden olmadıkça, birden fazla üst üste (zincirleme) yapılamaz. Aksi halde iş sözleşmesi başlangıçtan itibaren belirsiz süreli kabul edilir.'"¹⁷

Metinde, Türkiye'de AB ülkeleri ile kıyaslandığında esnek çalışma biçimlerinin yaygın olarak uygulanmadığı ileri sürülüyor. Hemen ardından ise kayıt dışı istihdamın fazla olduğu tespiti yapılıyor. Türkiye'de, ardından gelen ve yanına büyük bir soru işaret koyulması gereken satırlarda ise, **"güvenceli olan ancak esnek olmayan kayıtlı çalışanlar ile esnek olan ancak güvencesi olmayan kayıt dışı çalışanlar arasındaki farklılıklardan dolayı bölünmüş bir işgücü piyasası"** olduğu öne sürülüyor. Kayıt dışı istihdamın yüzde 45'ler, kayıt dışı ücretli ve yevmiyelile-

17 Koyu vurgu bize ait.

rin ise yüzde 25'ler düzeyinde olduğu bir işgücü piyasasında, esnekliğin ne ölçülerde olabileceğini yeniden düşünmek gerekir. Bu nedenle Türkiye'deki işgücü piyasası için katı değil, "zaten oldukça esnek" demek yerinde olacaktır. Öte yandan, kayıtlı çalışanların nasıl olup da hem güvenceli oldukları hem de esnek olmadıkları tezine ise son derece kuşkulu yaklaşmalı. Bilimsel temelden yoksun, oldukça büyük bu genelleme ile metinde, "katılık" tezine zemin oluşturabilmek için, bilimsel sınırların da son derece zorlandığı gözlemlenmektedir.

"Yetersiz esneklik" = Yüksek işsizlik

Metinden önümüzdeki süreçte çalışma sürelerini daha da esnekleştiren düzenlemelerin geleceği anlaşılmaktadır. Hâlihazırda var olan, "denkleştirme süresi",¹⁸ "telafi çalışması", "kısa çalışma" gibi düzenlemelere eklenmek istenen bir yenisi ise, "işçilere çalışma gününün başlangıç ve bitiş saatleri hususunda tercih imkânı vermektedir" şeklinde sunulan "esnek zaman modeli"dir. Bu uygulamada, "işçilerin işe başlama ve bitirme saatlerinin işletme yönetiminin belirlediği bir limit çerçevesinde" değişeceği kaydedilmektedir. Devamında ise şu ifadelerle yasa yapıcının mantığı daha da netleşmektedir:

"Türkiye'de mevzuatta düzenlenmiş bazı esnek çalışma biçimlerinin kayıtlı sektörde yeterince uygulanmadığı ve bu sebeple beklenen istihdam artışını yaratmadığı bilinmektedir."

"Kayıt dışı istihdamın yaygın olması ve uygulamada yasal sürenin üzerinde fazla çalışma yapılması, esnek çalışma biçimlerinin uygulama alanını daraltmaktadır."

Esnek çalışma, istihdam artışına önkoşul olarak dayatılmakta, nasıl oluyorsa yasal sürelerden fazla çalışma yapılması başlı başına bir esneklik olarak değil de, "esnek çalışma biçimlerinin uygulama alanını" daraltan bir unsur olarak değerlendirilmektedir.

Esnekliğin uzanacağı alanlar...

Metinden İş Yasası'nda yer alan ve esnekleştirme kapsamında önümüzdeki zaman diliminde gündeme gelmesi muhtemel çeşitli düzenlemelere de değinil-

18 4857 sayılı İş Yasası'nın "Çalışma süreleri" başlıklı 63 ve "Fazla çalışma ücreti" başlıklı 41'inci maddesi birlikte ele alındığında, günlük 11 saat, 2 ya da 4 ayın ortalaması alındığında da haftalık çalışma süresinin 45 saati aşmaması durumlarında, haftalık 45 saati aşan çalışma olsa bile işçinin fazla mesaisinin ücret ödenmeden gerçekleştirilebileceği görülmektedir. Olan, işçinin fazla mesaisine el koyulmasıdır. Dolayısıyla denkleştirme uygulaması, esnek zamanın yanında, aynı zamanda bir ücret esnekliği modeli olarak da değerlendirilmelidir.

mektedir. “İş paylaşımı” ve “uzaktan çalışma” bu alanlar arasında sayılabilir. Hatırlanacağı üzere, uzaktan çalışma uygulaması tele çalışma ile birlikte, torba yasa kapsamında gündeme gelmiş; ancak ilerleyen süreçte çıkartılmıştı. Henüz gündeme gelmemekle birlikte, UİS’te “işten çıkarmaları azaltmak için özellikle kriz zamanlarında çalışma sürelerinin kısaltılarak işin paylaşılması ile üretimin sürdürülmesini amaçlayan bir çalışma süresi esnekliği türü” olarak sunulan iş paylaşımı, şöyle anlatılmaktadır:

“ (...) ‘tam gün’ niteliğinde bir işin yapılması birkaç işçi tarafından günün belirli saatlerinde sırayla işe gelinerek gerçekleştirilmekte ve bu iş için öngörülen ücret ve diğer sosyal haklar, işi paylaşan işçiler arasında paylaştırılmaktadır.”

Bu uygulamanın yasallaşması durumunda işgücü piyasası artık daha fazla standart bir işte kalıcı bir istihdam ilişkisi içerisinde değil, düşük ücretli, pek çok işte tümüyle esnek ve güvencesiz bir şekilde çalışan, sosyal hak açısından ciddi eksiklikler ve hatta kayıplarla karşılaşmış, iş üzerindeki kontrol ve denetimini yitirmiş, belki de hiç olmamış işçilerden oluşacaktır; zaten var olan bu olgular daha da derinleşecektir. İşyerleri toplu iş ilişkilerinden arındırılarak, bireysel sözleşmeler egemen kılınacak, işçi sınıfı içerisindeki parçalanma ve katmanlaşma derinleşecek, örgütlenmek daha da zorlaşacaktır.

UİS, esnekleştirme-güvencesizleştirme hareketinin, **ihbar önelleri, haksız nedenle feshin tanımı, sonuçları ve itiraz süreleri** gibi nerelere kadar sıçrayabileceğine ilişkin bir fikir vermektedir:

“İhbar prosedürü, ihbar ve kıdem tazminatı, haklı/haksız nedenle işten çıkarmanın tanımı, deneme süresi, haksız nedenle işten çıkarmada tazminat ve azami itiraz süresini dikkate alan sürekli çalışanların bireysel işten çıkarılması alt endeksinde ise Türkiye, 40 ülke içerisinde en katı mevzuata sahip 14’üncü ülke konumunda bulunmaktadır. Bu alanda özellikle kıdem tazminatı miktarının yüksekliği işgücü piyasasının katılık düzeyini artırmaktadır.”

4.3. Kıdem tazminatında yeniden düzenleme

Türkiye işgücü piyasasının sermaye birikiminin gereklilikleri doğrultusunda düzenlenmesinin önemli ayaklarından biri, kıdem tazminatının revize edilmesidir. Kıdem tazminatı, emek gücünü bir işverene kiralamış olan bir işçinin işini kaybetmesi halinde, yıpranma, işyerinde belirli bir süre çalışma ve yeni bir iş bulmada karşılaşılabileceği zorluklar göz önünde bulundurularak yapılan özgün bir toplu ödeme türüdür. Ayrıca kıdem tazminatı, yılların birikimi olmasının yanı sıra ödemesi sonraya bırakılmış bir ücret ya da işçinin ürettiği değer el koyulan bir bölümünün işçiye geri ödenmesi olarak da ifade edilebilir.

Kıdem tazminatının yeniden düzenlenmesine yönelik tartışmanın farklı boyutları var. Mevcut halde yararlanma koşulları arasında yer alan 1 yıllık sigortalı olmanın, 10 yıla çıkartılması gündeme gelmişti (<http://www.alomaliye.com>). Yasa tasarı taslağında, mevcut düzenleme korunarak, hak kazananlara “fona prim ödenmiş olan her tam yıl için prim hesabına esas olan ücretinin otuz günü tutarında” tazminat ödeneceği kaydedilmişti. Şu ana kadar tartışmaya konu olmuş farklı alternatiflere (Kıvanç, 2008) göre, işverenin fona işçi adına işçinin aylık ücretinin yüzde 3 ila 5’i gibi bir tutarın ödenmesi önerisi ortaya atılmıştır. Mevcut düzenlemede, örneğin işten ayrılmadan önceki ücreti 1000 TL olan bir işçi, -giydirilmiş hesaplamalar hariç tutulduğunda- bu ücret tutarı ile çarpılacak kıdemi kadar tazminat almaya hak kazanacakken, fona işçinin aylık ücretinin yüzde 5’i gibi bir tutarın yatırılması durumunda, fonda işçi adına biriken yıllık miktar ancak 600 TL olacak. Böylelikle, işveren, işçiye her yıl için ödeyeceği tazminat tutarının yüzde 40 ila 64’ünden tasarruf edebilecek. Buna karşın, işverenlerin hükümetin bu önerisine, fonda yeterli birikim oluşturmayacağı düşüncesi ile çok sıcak bakmadığı ifade ediliyor. Bu nedenle işverenlerin, tazminatın hesaplanmasında esas alınan 30 günlük sürenin 15 güne düşürülmesi modeline daha yakın durdukları söyleniyor. Son bir gelişme olarak ise, kıdem tazminatının 20 yıllık çalışmaya 6 aylık ücret tutarındaki OECD ortalamasına çekilmesi şeklinde bir düzenlemenin gündeme gelmesi bekleniyor.

Fon devretme, geçmişi 1950’li yıllara kadar uzanan (Tuncel, 2007) ve yasa tasarı taslağı haline de gelmiş bir hedef. Ayrıca fon yönetimi, işçiler azınlıkta bırakılarak, düzenlemenin ruhuna göre biçim alıyor: Buna göre, “Fon Yönetim Kurulu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının önerisi üzerine müşterek kararname ile atanacak bir temsilci ile en fazla işvereni temsil eden işveren konfederasyonu tarafından seçilen iki ve en fazla işçiyi temsil eden işçi konfederasyonunca seçilen bir üyeden” oluşacak; “oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunlukta” sayılacak. Fona devretme tartışmasında dikkat edilmesi gereken bir diğer nokta ise şu: Fonda yeterli miktar olmadığı hallerde açık yüksek olasılıkla Hazine’den karşılanacak; böylelikle bir süre sonra kıdem tazminatının kamunun sırtında yük olduğu ileri sürülerek kaldırılmasının önü açılabilir.

Toplu işçi çıkarmaların önü açılacak

Kıdem tazminatında yeniden yapılanmanın etki alanı sadece işçi elde edeceği parasal karşılıkla sınırlı kalmayacak; onunla yakından ilişkili alanlara da sıçrayacak. Bu etkinin bir sonucu, istihdam edilen işçi sayılarında ve güvenceli çalışmada, istihdamın devamlılığında görülecek. Toplu işçi çıkarmanın işverenler

üzerinde yaratacağı maliyet göz önünde bulundurulduğunda, fon uygulaması ile toplu işten çıkarmalar kolaylaşacak. Böylelikle, işgücü piyasası katılıklarını giderip, işverenler üzerindeki yükü azaltarak "istihdam yaratmak" amacıyla öne sürülen bir düzenleme, işsizliği körükleyecek.

Son olarak gündeme getirilen ve Ulusal İstihdam Stratejisi kapsamında da yer alan bir diğer gelişme ise, Kıdem Tazminatı Fonu'nun kuruluş sürecinde, yeterli birikim oluşana kadar Fon'a geçici bir süre İşsizlik Sigortası Fonu'ndan kaynak aktarılması. Tespit edebildiğimiz kadarıyla ilk olarak Mayıs 2009 tarihli İşveren Dergisi'nde İstanbul Sanayi Odası Başkanı Tanıl Küçük (2009: 39-40) tarafından dile getirilen bu öneri, kıdem tazminatının esas olarak işçinin işsiz kalması durumunda oluşacak gelir kaybını giderme işlevi ile yüklü olan işsizlik ödeneğinin kaynağından karşılanmasını amaçlıyor. Kısacası işçi kendi kıdem tazminatını da kendi ödeyecek!

Görüldüğü gibi kıdem tazminatına ilişkin yasal girişimin, hak kaybı olmadan yaşama geçirilmesi mümkün gözüküyor. Tazminata erişebilmek için gerekli kıdem süresini tamamlayabilme hedefi, işçiler açısından ucuz ve uyumlu bir profilin oluşumuna katkı sunacak. Bu ise sendikal örgütlülüğün engellenen yanında, emeğin sermayeye olan bağımlılığını da artıracak. Ayrıca çalışma ilişkilerinin gerek ücret (ücret esnekliği) gerekse istihdam edilen işçi sayısı bakımından (sayısal esneklik) esnekleştirilmesinin önünü açacak.

Kıdem tazminatı, esas olarak işveren yükümlülüğü olarak algılanması gereken özgün bir düzenlemedir. Bu çerçevede fona devretme kıdem tazminatının kaldırılması ile eş anlamlı olmamakla birlikte, bu ödeme türünü işlevsizleştirdiği oranda yakın bir anlama gelecektir.

4.4. Alt-işverenlik: İstisnadan kurala...

Önümüzdeki süreçte getirilmesi beklenen bir diğer düzenleme de asıl işveren alt işveren ilişkisine yöneliktir. Bilindiği üzere bu konu, gerek Türkiye'de işgücü piyasasının sorunlu bir alanı olması gerekse de hukuksal zemindeki gelişmeler ve doktrindeki farklı görüşler dolayısıyla ayrıntılı olarak tartışılmaktadır. Küreselleşme süreci ile birlikte, üretim alanında yaşanan gelişmelerin bir sonucu olarak, firmaların üretim faaliyetlerini daha fazla dışsallaştırdıkları görülmektedir. Sadece özel sektör değil, kamu da hizmet üretim sürecinde bu yola başvurmuştur. Türkiye'de de küresel eğilimlere paralel olarak neo-liberal evre içerisinde yaygınlaşmış bu üretim örgütlenmesi ve çalışma modeli, hukuk sisteminde ise önceden beri varlığını sürdürmektedir.

1475 sayılı İş Yasasında yer alan düzenlemenin¹⁹ ardından 2003 yılında yasalasın 4857 sayılı İş Yasasında alt işverenlik hükümleri²⁰ bu sefer, asıl işveren alt işveren ilişkisinin kurulmasında çeşitli sınırlar, asıl işverenin alt işveren işçilerine karşı müteselsil sorumluluk esası ve işçiler açısından da kimi güvencelerle birlikte yürürlüğe girmiştir:

“- Birinci olarak, asıl iş-yardımcı iş ayırımı yapılmış, yardımcı işlerde alt işveren kullanımına sınır getirilmezken asıl işlerde alt işveren kullanımının sadece işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde mümkün olduğu kabul edilmiştir.

- İkinci olarak, asıl işverenin işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak haklarının kısıtlanamayacağı öngörülmüştür.

- Üçüncü olarak, daha önce o işyerinde çalıştırılan kimse ile alt işveren ilişkisi kurulamayacağı Kanunda yer almıştır.” (Şakar, 2010: 31).

4857 sayılı yasa ile getirilen düzenleme, gerek işgücü piyasasının tarafları arasında gerekse de doktrinde çeşitli tartışmalara yol açmıştır. Buna göre, düzenlemede yer alan, asıl işin bir bölümünün devredilmesinin koşullarını oluşturan “işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler” ifadesinde yer alan “ile” sözcüğünün “ve” ya da “veya” şeklinde yorumlanabileceği yönünde tartışmalar yapılmaktadır. Bununla birlikte, “ile” ifadesi yer yer “veya” olarak yorumlanıp işçi aleyhine kullanılabilmiştir (Koç, 2006: 46). Doktrinde bu

19 Söz konusu düzenleme, 1475 sayılı önceki İş Yasası’nda “Bir işverenden belirli bir işin bir bölümünde veya eklentilerinde iş alan ve işçilerini münhasıran o işyerinde ve eklentilerinde çalıştıran diğer bir işverenin kendi işçilerin karşı o işyeri ile ilgili ve bu kanundan veya hizmet akdinden doğan yükümlerinden asıl işveren işle birlikte sorumludur” hükmü ile alt işverenin üstlendiği işin asıl işverenin yürüttüğü işin bir bölümünü veya eklentisini oluşturması şeklinde saptanması ile birlikte mevcuda göre daha esnek ve muğlak olarak düzenlenmiştir.

20 4857 sayılı Yasanın 2’nci maddesinde yer alan düzenleme şöyledir: “Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir. Bu ilişkide asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur. Asıl işverenin işçilerinin alt işveren tarafından işe alınarak çalıştırılmaya devam ettirilmesi suretiyle hakları kısıtlanamaz veya daha önce o işyerinde çalıştırılan kimse ile alt işveren ilişkisi kurulamaz. Aksi halde ve genel olarak asıl işveren alt işveren ilişkisinin muvazaalı işleme dayandığı kabul edilerek alt işverenin işçileri başlangıçtan itibaren asıl işverenin işçisi sayılarak işlem görürler. İşletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl iş bölünerek alt işverenlere verilemez.”

yönde görüşler bulunmaktadır. Bu çerçevede ilk görüş, yasada yer alan üç koşulun bir arada aranması yönünde iken, bir diğer görüş ise, "işletmenin ve işin gereği" ve "teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler"i ayrı ayrı değerlendirme çabasıdır. Hemen belirtmek gerekir ki, Yargıtay ve Alt İşverenlik Yönetmeliği de ilk görüşü, yani bir işyerinde asıl işin bir bölümünün alt işverene verilebilmesi için "işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler" koşullarının bölünemeyeceğini, dolayısıyla birlikteliğini benimsemektedir (Güzel, 2010; Okcan, Bakır, 2010).

Şimdi ise getirilmek istenen düzenleme ile işverenlerin 4857 sayılı Yasada getirilen sınırlama ve koruma ile ilgili tepkileri dindirilmek istenmektedir. Kriz sürecinin bunu tetiklediğini söylemek yanlış olmayacaktır. Şöyle ki, aşağıda görüleceği üzere, yasa yapıcı işverenlerin beklentilerini yerine getirmeye çalışırken, ciddi dikkatsizlikler de yapmaktadır.

Taşeron sistemini esnekletirmeye yönelik düzenleme, ilk olarak konuyla tamamen ilgisiz bir yerde, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu Yasa Taslağı kapsamında gündeme getirilmiştir. Getirilmek istenen düzenleme ile, işverenlerin isteklerinin dolaysız karşılanmaya çalışılmış, mevcut düzenlemede yer alan "*(...)*veya *asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan*" ibaresi, "*(...)* veya asıl işin bir bölümünde işin gereği veya teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan" olarak değiştirilmek istenmiştir. Böylelikle, sınırlama kalkarak, asıl işin bir bölümünün taşeronla devredilebilmesi için, "*işin gereği*" veya "teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler" koşullarının birlikte de değil, ayrı ayrı yerine getirilmiş olması yeterli olacaktır. Ancak, düzenleme öyle aceleye getirilmiştir ki, 4857 sayılı Yasanın 2'nci maddesinde yer alan "işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işler dışında asıl iş bölünerek alt işverenlere verilemez" hükmünün değiştirilmesi unutulmuştur. Böylelikle, birbiri ile çelişkili iki farklı hükmün aynı madde içerisinde ard arda paragraflarda yer almasına ramak kalmıştır!

Öncelikle belirtmek gerekir ki, "'işin gereği' koşulu, son derece muğlak, subjektif, sınırları belli olmayan, her türlü yorumlanabilecek bir niteliğe sahiptir." Öte yandan, yeni düzenleme girişimi, "işletmenin ve işin gereği" şeklindeki birlikteliği de bozmuş, sadece "işin gereği" diyerek, bir esneklik daha getirmiştir. "'İşletme gereği', alt işverenlik ilişkisinin kurulduğu/kurulacağı işyerine mahsus bir ölçüt iken, 'işin gereği' ölçütü işletmeden bağımsız olarak işin niteliğine referansta bulunmaktadır" (Okcan, Bakır: 2010: 63-65). Tüm bunların ardından şu haklı sorular mutlaka sorulmalıdır:

" (...)kavramın ruhu esnek, belirsiz, muğlak ve sübjektiftir. Örneğin bir otelde, konaklama hizmetinin asli unsuru olan "kat hizmetleri" bu çerçevede "işin gereği" olarak alt işverene verilir verilemeyeceğine ya da bir süpermarkette asıl işin bir bölümü olan reyon hizmetlerinin "işin gereği" olarak alt işverene verilir verilemeyeceğine kim, nasıl, hangi ölçütlerle, hangi yasa ya da yönetmeliğe veyahut hukukun hangi temel ilkesine yaslanarak ya da nasıl bir "uyarlama" yaparak karar verecektir? "İşin gereği olarak alt işverene verilebilecek asıl işler"i belirleyen bir yönetmelik yayınlanamayacağına göre Yargıtay'ın bu hususta bir içtihat geliştirmesi mi beklenecektir? Böyle bir içtihadın sağlıklı olmasının mümkün olmamasının ötesinde mal ve hizmet üretim süreçlerinin bu kadar parçalandığı ve çeşitlendiği bir çağda böyle bir içtihadın oluşması için kaç dava ya da kaç yıl gerekecektir?"(Okcan, Bakır, 2010: 65).

Ancak getirilmek istenen bu düzenleme ile birlikte fiili düzlemde olanın yanı sıra yasa yapıcı ile sermaye kesiminin anlayışının, yasal alana doğrudan yansıtılmak istendiği görülmekte, hukuk sistemi tarafından istisna olarak görülen bir anlayışın kural olarak benimsenmesi beklenmektedir. Nitekim, "alt işveren aracılığıyla üretimi gerçekleştirme, hukuk sistemlerince temel bir kural olarak değil, bir istisna gibi algılanmakta ve bu istihdam modeli kapsamında işçilerin korunması amacıyla önemli güvenceler ve sınırlamalar öngörülmektedir. (...) 4857 sayılı İş Yasasında da bu bakış açısının egemen olduğu söylenmelidir" (Güzel, 2010: 16). Güzel'e (2010: 22) göre getirilmek istenen düzenleme ile asıl işveren alt işveren ilişkisi ve işin alt işverene devredilebilmesine yönelik kural ve koşullarının, "1475 sayılı Yasadaki düzenlemeden hiçbir farklı ve anlamı kalmayacak"tır. Okcan ve Bakır (2010: 68-73), bu düzenlemenin yasalaşması halinde gerçekleşmesi olası sonuçları şöyle sıralamaktadır:

- "- Taşeronlaştırma ve güvencesiz istihdam modeli yaygınlaşacaktır.
- Kamuda yaşanan özelleştirme ve piyasalaştırma süreci hız kazanacaktır.
- Alt işveren işçilerinin bireysel haklarına ilişkin ihlaller artacaktır.
- Asıl işverenin işçisi olarak çalışan işçiler alt işverene geçmeye zorlanacaktır.
- Hem asıl işveren hem de alt işveren işçilerinin ücret ve hakları baskılanacaktır.
- Kolektif haklar baskılanacak, sendikal örgütlülük daha kolay tasfiye edilebilecek, sendikalaşma zorlaşacaktır.
- Güvencesiz istihdama karşı yürütülen mücadele ve örgütlenme sekteye uğrayabilecektir."

4.5. Geçici Çalışmayı Süreklileştirmek: Meslek Olarak Geçici İş İlişkisi²¹

Taşıdığı önem dolayısıyla bir alt başlık olarak ÜİS kapsamında da yankı bulmuş olan, özel istihdam bürolarının (ÖİB) mesleki olarak geçici iş ilişkisi yapabilmesine olanak tanıyan düzenlemeye değinmek yerinde olacaktır. Bu uygulamada, 4857 sayılı İş Yasasında yer alan “Geçici iş ilişkisi” başlıklı 7’nci maddedeki düzenlemeden farklıdır. Geçici iş ilişkisinin mesleki faaliyet olarak gerçekleştirilmesinde, işçinin “belli bir ücret karşılığında başkasına işçi vermeyi meslek edinmiş bir işveren tarafından sırf başkasına ödünç verilmek üzere işe alınma” sı durumu söz konusudur. İşçinin asıl işvereni, ÖİB’dir. “İşçi ile asıl işveren; asıl işveren ile ödünç alan işveren; işçi ile ödünç alan işveren arasında olmak üzere” üçlü bir sözleşmesel ilişki mevcuttur. Asıl işveren, ödünç alan işverene işçi üzerindeki “kendi kontrol ve yönetim hakkını” da devretmektedir. Bu ilişkide, normal iş aracılığından farklı olarak, işçi ile ödünç veren asıl işveren arasında bir iş sözleşmesinin olması zorunludur (Uşen, 2009).

Türkiye’de mevcut olarak, ÖİB, kendi işçilerini, geçici işçi talebinde bulunan firmalara kiralamak biçimde bir işlerliğe sahip değildir. ÖİB’lerin mesleki anlamda geçici iş ilişkisi yapabilmesine yönelik olarak 5920 sayılı “İş Kanunu, İşsizlik Sigortası Kanunu Ve Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi” (<http://www2.tbmm.gov.tr>) 26 Haziran 2009, “Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” (<http://www2.tbmm.gov.tr>) ise 18 Ocak 2010 tarihlerinde TBMM gündemine gelmiştir. Her iki düzenleme girişimi de toplumsal tepkiler ve başka nedenlerden ötürü yasalasamamış ve ikisinde de birer torba yasa kapsamında ele alınmıştır. İlkinde TBMM’de kabul edilmesinin ardından Cumhurbaşkanı’ndan geri dönmüş, ikincisinde ise paket kapsamından çıkartılmıştır.

Burada, Cumhurbaşkanı’nın iade gerekçeleri doğrultusunda düzenlenen son yasal girişim dikkate alınacaktır. Yasa tasarısı, 4857 sayılı İş Yasasının “Geçici iş ilişkisi” başlıklı 7’nci maddesine yönelik olarak çeşitli yeni düzenlemeler getirmekte ve bu maddenin devamına “Mesleki anlamda geçici iş ilişkisi” başlıklı 7/A maddesini eklemektedir. Maddeye göre, “mesleki anlamda geçici iş ilişkisi, özel istihdam bürosunun, geçici işgücü talebini karşılamak amacıyla iş sözleşmesi düzenlediği işçisini, iş görme edimini yerine getirmek üzere ücret karşılığında bir başka işverene devri” anlamına gelmektedir. Bu faaliyet, Türkiye İş Kurumu’nun

21 Bu bölümde, “Geçici Çalışmanın Süreklileşmesi ve Güvencesizleşme: Özel İstihdam Bürolarının Değişen Rolü” (Kutlu, 2011b) başlıklı çalışmadan yararlanılmıştır.

izin verdiği ÖB aracılığı ile yerine getirilecektir. Büro, tüm sözleşmeleri yazılı olarak yapmak zorundadır. Geçici iş ilişkisi sözleşmesine dayalı olarak çalıştırılan işçi sayısı, işyerinde çalıştırılan işçi sayısının beşte birini geçemeyecek ve kısmi süreli iş sözleşmesine göre çalışanların çalışma süreleri dikkate alınarak tam süreli çalışmaya dönüştürülmesi ile tespit edilecektir.

Esneklik üstüne esneklik

Düzenleme ile a-tipik bir çalışma biçimi olan “Geçici iş ilişkisi” düzenleme ve uygulaması, işveren lehine daha da esnekleştirilmektedir. “Geçici iş ilişkisi” başlıklı maddede yer alan “(...) holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde veya yapmakta olduğu işe benzer işlerde çalıştırılması koşuluyla başka bir işverene iş görme edimini yerine getirmek üzere geçici olarak devrettiğinde (...)” ifadesinde geçen “veya” ibareleri ile işçinin geçici iş ilişkisi ile ödünç verildiği işyerinde kendi işini yapmak zorunda olmadığı, kendi işi dışında başka bir iş de yapabileceği ya da başka bir işverene devredildiği zaman benzer işlerde çalışabileceği hüküm altına alınmıştır. Madde ile işçinin belirli bir yer, zaman ve işte, belirli bir işverene bağlı olarak çalışmasını bağıtlayan geleneksel sözleşme anlayışını kökten değiştirilmiştir (Işıklı, 2003).

6 aydan 18 aya

Getirilen yeni düzenleme ile aynı işverenle yapılacak geçici iş ilişkisi sözleşmelerinin toplam süresi 18 ayı geçemeyecektir. Mesleki faaliyet söz konusu olduğu zaman uygulanmayacak eski düzenleme ile geçici iş ilişkisinin kurulma süresi esas olarak 6 ay ile sınırlandırılmış ve gerektiğinde 2 defa yenilenebileceği düzenlenmişti. Yasa tasarısı ile süre 18 ay üst sınırı üzerinden hesaplanacaktır. 18 aylık sürenin nasıl kullanılacağı, işverenlerin belirlenimi altındadır. Eski düzenlemede toplam süreler 6 ay üzerinden hesaplanırken, tasarıda, hem maddenin ikinci fıkrası iptal edilip hem de “toplam 18 ay” denilerek, 18 aylık süre, 6 aylık dilimlerle değil, işverenin dönemsel gereksinimlerine göre çok çeşitli olarak biçimlendirilebilecektir.

Geçici çalışma kalıcılaşıyor

Tasarıya göre, ÖB’lerin geçici iş ilişkisi için istihdam edecekleri işçilerle yapacakları belirli süreli iş sözleşmeleri, esaslı nedene dayalı zincirleme iş sözleşmesi niteliğinde olacaktır. İş Yasasının “Belirli ve belirsiz süreli iş sözleşmesi” başlıklı 11’inci maddesinde “Esaslı nedene dayalı zincirleme iş sözleşmeleri, belirli süreli olma özelliğini korurlar” hükmüne göre, ÖB aracılığı ile çalıştırılacak olan

işçiler, sürekli olarak belirli süreli çalıştırılabileceklerdir. Geçici çalışmayı kalıplaştıran ve esas olarak da süreklileştiren tasarı ile işçinin çalışma yaşamı tam bir belirsizlik içerisinde sokulmakta, nerede, ne zaman, ne şekilde ve hangi görev ve koşullarda çalışacağı önemli oranda işverenin belirlenimine sokulmaktadır. ÖİB aracılığı ile bir işverene bağlı olarak geçici çalışmaya başlayan bir işçi, sürenin bitmesinin ardından başka bir işverene kiraya verilebilecektir.

AB Yönergesi ile uyumsuz

Dikkate aldığımız yasa tasarısı, referansta bulunduğu AB yönergesi ile çeşitli uyumsuzlukları da barındırmaktadır. Yönergede, ÖİB'in "işçiye çalışabileceği bir iş bulmaması durumunda veya bu işçilerin geçici işverenle olan ilişkisinin sona ermesi halinde -yeni bir geçici iş ilişkisi kurulana kadar- işçiye belli bir ücret ödenmesi öngörülmüştür. Ancak yeni düzenlemede, özel istihdam bürosunun işçiyi herhangi bir işyerinde istihdam edememesi halinde, ücret güvencesinin sağlanması sadece geçici işyerinde grev ve lokavt olması durumuna özgülenmiştir. Dolayısıyla işçinin çalışmadığı diğer durumlarda ücret alması mümkün olmayacaktır." Yönergede (6. md.) geçici işyerinde, kalıcı-sürekli bir işe geçme olanağı doğması durumunda, "geçici işçilerin geçici işveren tarafından bilgilendirilmesi öngörülmüştür." Buna yönelik bir düzenleme yasa tasarısında bulunmamaktadır. Böylelikle, işverenlere geçici çalışmanın süreklileştirilmesi noktasında ciddi bir esneklik daha sunulmuştur (Taşkent, 2009).

Bu özellikleri ile işçinin hangi işverenle ve işte, ne zaman, nasıl koşullarda, ne kadar süre ile istihdam edileceği önemli oranda belirsizleşecektir. Güvencesizliği kalıplaştıran, dahası işçileri sürekli olarak belirli aralıklarla çalıştıran ve dolayısıyla işsiz bırakan bir çalışma biçiminin yaygınlaşacağı izlenimi uyandırmaktadır. Yapılan kimi araştırmalara göre, bu şekilde çalışanlar, iş üzerindeki kontrolleri daha az, daha az eğitilmiş, güvenlik konusunda daha az bilgilendirilmiş ve işyeri kazalarına daha fazla maruz kalan ve daha fazla vardiya çalışması yapan ve işleri tamamlamak için daha az zamana sahip olan bir profil çizmektedirler (ETUC, 2007). İşyeri sürekli belirsizleşirken, işçinin çalıştığı her farklı iş, yeni bir uyum sürecini ifade edecek; bu ise işçi sağlığı ve iş güvenliği açısından ciddi anlamda tehlike oluşturacaktır.

Düzenleme, sendikaları etkisizleştirmenin bir aracı olarak da kullanılma olanağı da sunmaktadır. Sendikalardan arınmış bir işgücü piyasası ise, tam da işverenlerin istediği gibi, kontrolsüz ve denetimsiz bir yapı arz edecek, yalnızca "çalışma hakkı" alım satım konusu olmayacak, düzensizlik ve güvencesizlik nedeniyle sosyal güvenlik de ciddi bir darbe yiyecektir (Sendikal Notlar, 2000). Ayrıca

bu süreçten toplu sözleşme düzeninin de olumsuz etkileneceğini eklemek gerekir. Düzenleme ile işçinin, çalışma yaşamında ve algı dünyasında işyeri kavramının da neredeyse tümüyle belirsizleşeceği bir işgücü piyasası ortamı pekişecek ve işçinin kendisi bir kazanç konusu olacaktır (Türk-İş, 2010).

İşçi sınıfı içindeki katmanlaşma ve parçalanmayı tetikleyecek olan bu uygulama ve düzenleme, aynı zamanda devlet-piyasa-vatandaş ilişkilerini de yeniden yapılandırmaktır. İş aracılığında devlet tekelinin ortadan kalkması ve yeni düzenleme ile bunun derinleşecek olması, kamusal iş bulması sorumluluğunu zedeleyecektir.²² Bu ise devletin bir hak talebi mercii olmaktan çıkması anlamına gelmektedir. Sonuç olarak ÖİB'lerin mesleki faaliyet olarak geçici iş ilişkisini yapar bir biçimde kurumsallaşması ile yaşanacak, görülebilecek durumlar şöyle sıralanabilir (Sendikal Notlar, 2000):

- Esnek ve kurlsız çalışma tüm sektörlerde daha etkin olarak egemen kılınacak,
- İşgücü pazarının düzenlenmesinde kamunun organizasyonu tümüyle ortadan kaldırılacak,
- Devletin Anayasa'da yer alan iş bulma ve iş yerleştirme, yükümlülüğü sona erecek,
- Sendikasılaştırma süreci tüm sektörlerde daha da yaygınlaştırılacak, sendikaların eritilmesi süreci geliştirilecek,
- Kolektif işyeri sözleşmeleri yerine bireysel iş sözleşmeleri yaşama geçirilecek."

SONUÇ

Bu yazıda, 2008 krizinin ardından, Türkiye'de işverenlerin işgücü piyasası ve çalışma ortamına yönelik beklentileri birincil kaynaklardan yararlanarak gözler önüne serilmeye çalışılmıştır. Yer yer aktarıcı yer yer analitik bir biçimde yapılmaya çalışılan bu amaç doğrultusunda, ulaşabileceğimiz değerlendirmeleri şöyle sıralayabiliriz:

İlk olarak, Ulusal İstihdam Stratejisi'nde "Temel Kabuller" altında sıralanan başlıklar ile daha en başta neo-liberal politikalar önsel ve özsel olarak veri kabul edilmekte, tartışma dışı bırakılmakta, mutlaklaştırılmaktadır.

İkinci olarak, Türkiye'de yasa koyucu, işveren kesimi ile paralel olarak, aksi söylene de "iş değil, insanı korumak" yerine, tam tersi, "işyerinin devamlılığını sağlayarak ve işvereni ayakta tutarak istihdamı korumak" anlayışına sahiptir. Mantık bu olunca, çalışma yaşamının ve işgücü piyasasının sorun ve öncelikleri-

22 ÖİB'lerin esas olarak geçici, kamu istihdam hizmetlerinin ise daha kalıcı işlerin bulunmasında aracılık ettiği belirtilmektedir (TİSK, 2003).

ne de işverenlerin penceresinden bakılmakta, bu anlayış aynı zamanda, emeğin sermaye karşısındaki pazarlık gücü ve görelî konumunun düşürülmesine dayanmaktadır.

Üçüncü olarak, 4857 sayılı İş Yasası'nın kabulünün ardından geçen zaman diliminde işverenler, işgücü piyasasının esnekliğinin artırılmasına yönelik beklentilerini sürekli olarak dile getirmişlerdir. Yaşanılan son kriz, bu beklentilerin daha doğrudan ve ayrıntılı bir şekilde görünür kılınmasına zemin sunmuş ve sermaye kesimi, esnek çalışmada çığır açan önerilerini açıktan dile getirmiştir. İşgücü piyasası sorunları tartışılıyor gibi yapılıırken, asıl amacın farklı esnek çalışma biçimlerini yasalaştırmak, yaygınlaştırmak ve kalıcılaştırmak olduğu izlenimi uyanmaktadır. İstihdamın istikrarı, tamamen birikimin gereklilikleri doğrultusunda şekillenen çalışma ilişkilerine yönelik uyumlu ve uysal bir tavra ve iş güvencesinden, işveren söyleminde ise "katılık unsurlarından" vazgeçmeye koşullanmaktadır.

Dördüncü olarak, Türkiye'de 2008 krizi ile birlikte, işverenler ve yasa yapıcının adeta "fırsat bu fırsat" diyerek, yeni esneklik programını yürürlüğe koymaya çalıştıkları anlaşılmaktadır. Kriz ve işgücü piyasası arasındaki ilişkide 2008 örneğinin de öncekiler gibi, emek-sermaye ilişkisini sermaye lehine yeniden düzenlemeye, dolayısıyla dengesizleştirmeye dönük yeni girişimlerle tamamlandığı gözlenmektedir. Krizler ve işgücü piyasası arasındaki ilişkinin fiiliyat-yasallık boyutu da hayli önemli ve dikkate değerdir. Buna göre, Türkiye'de 1994, 2001 ve 2008 krizleri ve devamındaki çalışma ortamı incelendiğinde, mutlak olmamakla birlikte, kimi çalışma biçimlerinin fiili düzlemde arttığı, yasallığın ise sonradan geldiği gözlemlenmektedir. 2008 krizinin ardından gündeme gelen yasal düzenlemeler için de benzeri bir yorumda bulunmak yanlış olmayacaktır. Örneğin, mesleki bakımdan geçici iş ilişkisi düzenlemesinde, yasa koyucu, yasa teklifinde yer alan madde gerekçesinde "Türkiye'de yıllardır danışmanlık hizmetleri adı altında geçici iş ilişkisi sözleşmesi düzenleyen kuruluşların yasadışı uygulamalarına son" vereceğini belirtmektedir.

Beşinci olarak, yukarıda, şekilde gösterilen esnek firma modelinin, esnekliğin hem tek tek işyerlerinde hem de bir bütün olarak işgücü piyasasında yerleşmesi için son derece önemli olduğu belirtilmelidir. Şekilde de görüldüğü üzere, firma esnekliği ancak alt-işverenlik, özel istihdam büroları yoluyla işçi kiralama, iş paylaşımı gibi emek ve işgücü piyasası esnekliğini artırıcı düzenlemelerin yaşama geçirilebilmesi ile mümkündür. Bu karşılıklı ilişki çerçevesinde, Türkiye'de işverenlerin "esnek firma modeli" kapsamındaki ve dışındaki esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılmasına yönelik beklentilerinin adım adım yaşama geçirilmeye çalışıldığı saptanabilir. "Esnek firma modeli" açısından bakacak olursak, bu model

kapsamında görülen tüm işçi grupları ve çalışma biçimlerinin tamamına yakınının fiili ve yasal düzlemde Türkiye’de görüldüğü söylenebilir. Modelde görülen “alt-ışveren”, “belirli süreli iş sözleşmeleri” ve “kısmi süreli çalışma”ya yönelik düzenleme ve uygulamalar yasal planda mevcuttur. “Kamu destekli meslek eğitimi gören stajyerler” grubu için ise, yukarıda da ifade etmeye çalıştığımız gibi, torba yasa kapsamında yeni düzenlemeler getirilmiş, işverenler açısından ucuz ve uyumlu işgücü havuzu içerisinde yer alan bu grubun kullanım alanı genişletilmiştir. “İş paylaşımı”nın, önümüzdeki süreçte gündeme getirilmesi hedeflenmektedir.²³ Esnek firma modeli içerisinde yasal olarak var olan; ancak kapsamı ve uygulanma alan ve biçimi genişletilmesi hedeflenen bir diğer düzenleme de taşeronlaşmaya ilişkindir. Öte yandan bu çalışma kapsamında ele almaya çalıştığımız, özel istihdam bürolarının değişen rolünün de esnek firma modeli kapsamında olduğu görülmektedir. Bu uygulamanın da yasal çerçevesi çizilmişken, yakın zamanda yeniden gündeme geleceği açıktır.

KAYNAKÇA

- “Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0797.pdf> (Erişim Tarihi: 19.1.2011)
- Atkinson, J. (1985) *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*, Institute of Manpower Studies, University of Sussex, Brighton
- Aydoğanoglu, E. (2011) “Torba Yasa: Esnek, Kuralsız, Korunmasız ve Güvencesiz Çalışma”, *Mesleki Sağlık ve Güvenlik*, Sayı: 35, Ankara
- Çelik, A. (2010) “Güvencesizliğin Daniskası Geliyor”, http://www.birgun.net/writer_2010_index.php?category_code=1186602856&news_code=1290513971&year=2010&month=11&day=23 (Erişim Tarihi: 24.2.2011)
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2011) *Ulusal İstihdam Stratejisi*, http://www.sen-dika.org/yazi.php?yazi_no=35386 (Erişim Tarihi: 22.4.2011)
- Çağlayan, Z. (2010) “Sanayimizdeki Üretimi Artırmak ve Yüksek Katma Değerli Ürünler Geçişi Sağlamak Zorundayız”, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2858&id= (Erişim Tarihi: 24.1.2010)
- Dikmen, A. A. (2000) “Küresel Üretim, Moda Ekonomileri ve Yeni Dünya Hiyerarşisi”, *Toplum ve Bilim*, Sayı: 86, Ankara
- Erdoğan, S. (2010) “Küresel Krizin İstihdama Etkileri ve Kriz Karşıtı İşgücü Piyasası Önlemleri”, *Memleket Siyaset Yönetim*, Sayı: 12, Ankara

23 Bu çalışma modelinin, Türkiye’de yasal düzlemde düzenlenmemekle birlikte, işgücü piyasasında fiili alanda da görülmediği belirtilmektedir.

- ETUC (2007) "Temporary agency workers in the European Union",
http://www.etuc.org/a/501?var_recherche=temporary%20agency%20workers, (Erişim Tarihi: 19.1.2011)
- Güzel, A. (2010) "Alt İşveren Uygulamasında Güvencesiz Bir Sisteme Doğru...", Çalışma ve Toplum, Sayı: 27, İstanbul
- Hazine Müsteşarlığı, (2011) Türkiye Ekonomisi,
http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Treasury%20Web/Statistics/Economic%20Indicators/egosterge/Sunumlar/Ekonomi_Sunumu_TR.pdf (Erişim Tarihi: 22.4.2011)
- Işıklı, A. (2003) İş Hukuku, Ankara: İmaj Yayıncılık
- İlki, V. (2011) "1 Mart 2011 Tarihinde Günlük Kazanç Sınırları Değişti",
<http://www.sgkbilgi.com/yazarlarimiz/misafir-yazar-yazarlarimiz/01-mart-2011-tarihinde-gunluk-kazanc-sinirlari-degisti> (Erişim tarihi: 12.5.2011)
- "İş Kanunu, İşsizlik Sigortası Kanunu Ve Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi"
<http://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0476.pdf> (Erişim tarihi: 19.1.2011)
- "Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı Taslağı",
http://www.alomaliye.com/kidem_tazm_fonu_tasarisi.htm (Erişim Tarihi: 12.9.2011)
- Kıvanç, A. (2008) "Kıdem tazminatı'nda üç alternatif"
<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=245839&tarikh=29/01/2008> (Erişim Tarihi: 9.9.2011)
- Koç, Y. (2006) AKP İşçilere Nasıl Zarar Veriyor, İstanbul: Kaynak Yayınları
- Köse, A. H.; Öncü; A. (1998) "Dünya ve Türkiye Ekonomisinde Anadolu İmalat Sanayii: Zenginleşmenin mi Yoksa Yoksullaşmanın mı Eşiğindedeyiz?", Toplum ve Bilim, Sayı: 77, Ankara
- Köse, A. H.; Öncü; A. (2000) "İşgücü Piyasaları ve Uluslararası İşbölümünde Uzmanlaşmanın Mekansal Boyutları: 1980 Sonrası Dönemde Türkiye İmalat Sanayii", Toplum ve Bilim, Sayı: 86, Ankara
- Kutlu, D. (2009) "Çalışma İlişkilerinde Dönüşümün Güncel Yansımaları ve Emek Üzerindeki Etkileri", Mesleki Sağlık ve Güvenlik, Sayı: 33, Ankara
- Kutlu, D. (2011a) "Damla ekonomisi ve ilkel birikim yoluyla istihdam yaratmak: Ulusal İstihdam Stratejisi", www.sendika.org (13 Ocak, 4 Şubat, 25 Şubat)
- Kutlu, D. (2011b) "Geçici Çalışmanın Süreklileşmesi ve Güvencesizleşme: Özel İstihdam Bürolarının Değişen Rolü", Mesleki Sağlık ve Güvenlik, Sayı: 35, Ankara
- Küçük, C. T. (2009) "Mevcut Koşullarda, İşletmelerin Hayatiyeti Risk Altındadır", İşveren, Cilt: 47, Sayı: 8, Ankara
- Okcan, N.; Bakır, O. (2010) "İşletmenin ve İşin Gereği Taşeronlaştırma: Taşeron Cumhuriyetine Doğru...", Çalışma ve Toplum, Sayı: 27, İstanbul
- Onaran, Ö. (2004) "Emek Piyasasına Dayalı Yapısal Uyum: Katılık Miti", N. Balkan; S. Savran (Hazırlayanlar), Sürekli Kriz Politikaları, Türkiye'de Ekonomi, Toplum ve

- Cinsiyet, 2000'li Yıllarda Türkiye 2, Epos Yayınları, İstanbul
- Orta Vadeli Program (2010-2012),
<http://rega.basbakanlik.gov.tr/main.aspx?home=http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2009/09/20090916.htm&main=http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2009/09/20090916.htm> (Erişim tarihi: 11.3.2010)
- Özar, Ş., Ercan F. (2004) "Emek Piyasaları: Uyumsuzluk mu, Bütünleşme mi?", N. Balkan; S. Savran (Hazırlayanlar), Sürekli Kriz Politikaları, Türkiye'de Ekonomi, Toplum ve Cinsiyet, 2000'li Yıllarda Türkiye 2, Epos Yayınları, İstanbul
- Özsuca, Ş. T. (2003) Esneklik ve Güvenlik İkileminde Türkiye Emek Piyasası, Ankara: İmaj Yayıncılık
- Pirler, B. (2008) "İstihdam Paketi ve Ötesi", İşveren, Cilt: 46, Sayı: 8, Ankara
- Sendikal Notlar (2000) "Emek Sımsarlığına Yasal Olanak: Özel İstihdam Büroları", Sendikal Notlar, Sayı: 1, İstanbul
- Süral, N. (2007) 4857 Sayılı İş Kanunumuzda Esneklik Açılımları, İşveren Dergisi Eki, Cilt: 45, Sayı:12, Ankara
- Şakar, M. (2010) "Ölçüsüz Taşeronlaşmaya Karşı Önlemlerde Geri Adım: İş Sağlığı ve Güvenliği Kanun Tasarısı Taslağına Sıkıştırılan Değişikliğin Değerlendirilmesi", Çalışma ve Toplum, Sayı: 27, İstanbul
- Taşkent, S. (2009) "İstihdam Büroları ve Geçici İş İlişkisi",
<http://cumhuriyet.com.tr/?hn=67474>, (Erişim Tarihi: 19.1.2011)
- TİSK (1999) Çalışma Hayatında Esneklik, Ankara: TİSK Eğitim Yayınları
- TİSK (2003) İş Kanunu Tasarısı ve AB Uygulamaları, Ankara: TİSK Yayınları
- TİSK (2004) Lizbon Stratejisi: Unice Görüşü ve Ülkemiz İçin TİSK Önerileri, TİSK Yayınları, Ankara <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1301> (Erişim Tarihi: 8.3.2010)
- TİSK (2009) Kriz Döneminde Endüstri İlişkileri, İşveren Özel Eki, Cilt: 47, Sayı: 4, TİSK Yayınları, Ankara
- Tuncel, F. (2007) Kıdem Tazminatı, Türk-İş: Ankara
- Türk-İş (2010) Ulusal İstihdam Stratejisi (Türk-İş Görüşleri), www.turkis.org.tr/source.cms-docs/turkis.org.tr.ce/docs/istihdam.doc (Erişim Tarihi: 19.1.2011)
- Uşen, Ş. (2009) "Mesleki Faaliyet Olarak Ödünç İş İlişkisi: 'Dönemsel Çalışma'", Kocaeli Barosu Dergisi, Nisan-Mayıs-Haziran, İzmit
- Yücesan-Özdemir, G. Özdemir, A.M. (2008) Sermayenin Adaleti Türkiye'de Emek ve Sosyal Politika, Ankara: Dipnot Yayınları