



BİR TABUYU AŞMAK:
TÜRK EKONOMİSİNİ AŞIRI KATMANLAŞMADAN ÇIKARMAK VE
VERİMLİLİĞİ YÜKSELTMEK İÇİN GERÇEK GÜVENCELİ ESNEKLİK

BETAM WORKING PAPER SERIES #025

Eylül 2025



Özet

Türk ekonomisinde yüksek verimli faaliyetler potansiyellerinin altında, düşük verimli ve zayıf insan sermayeli faaliyetler ise potansiyellerinin üstünde kaynak kullanıyorlar ve istihdam ikincilerden birincilere yeterli hızla akıyor. Arz yapısındaki bu tıkanmayı çözmek ve aktif sosyal politikalarla yönetmek yerine üretici dokudaki statükoyu muhafaza eden politikalar, kısa vadeli sosyal ve siyasi baskıları hafifletseler de, orta ve uzun vadede verimliliği, rekabet gücünü, büyümeyi ve sosyal refahı baskılıyorlar.

İstatistik anlamda bu “kalın kuyruklu” yapı Türk ekonomisinin üç temel küresel dönüşüme: i) dijitalleşme ve yapay zekâ teknolojilerine geçişe, ii) karbondan arınmaya ve iii) jeopolitik değişiklikler sonucunda uluslararası değer zincirlerinin yeniden yapılanmasına uyum kabiliyetini zayıflatıyor. Üretici dokuyu sadece münferit işletmeler düzeyinde değil, değer zincirlerinden oluşan bir sistem olarak daha yetkin hale getirecek, yüksek potansiyelli unsurlarını ve kısımlarını bugün yapıldığı gibi fiilen sınırlamayı değil daha mücehhez kılmayı ve büyütmeyi, yetersiz verimlilikteki kısımlarını ise mevcut yapılarıyla muhafaza etmeyi değil dönüştürmeyi önceleyecek yeni ve farklı bir yapısal politika çerçevesine ihtiyaç var.

Bunun için en ileri biçimiyle Kuzey Avrupa ülkelerinde uygulanmakta olan "güvenceli esneklik" sisteminden esinlenen, üretici dokunun en dinamik işletmelerine yüksek derecede operasyonel, yatırım ve atılım esnekliği ve büyüme serbestisi sağlayan, aynı zamanda çalışanlarının sosyal güvencelerini güçlendiren ve çalışma çağındaki nüfusun beceri setini sürekli yukarı çeken bir modeli değerlendirmek gerekiyor. Bu not bu modelin işlevlerini Türkiye koşullarında yerine getirecek bir ekonomik ve sosyal politika çerçevesini kurmanın, ve bunun ilk adımı olarak sosyal paydaşların değerlendirmesine açmanın Türkiye'nin yapısal politikalarının çok önemli bir önceliği olması gerektiğini savunuyor.

¹ İktisatçı, OECD Avusturya-Türkiye Masası eski sorumlusu. Bu yazıdaki çözümler OECD'yi bağlamamaktadır. Yazar notun ilk versiyonu üzerine kişisel tecrübe ve görüşlerini paylaşan Ahmet İnel, Bülent Kürşat, Can Yengül, Faruk Bil, Haluk Tükel, Hasan Turunç, İzak Atiyas, Muharrem Kayhan, Murat Üçer, Ozan Bakış, Pars Kutay, Seyfettin Gürsel, Süleyman Şenocak, Umur Talu, Utku Özmen ve Yusuf Işık'a, sorumluluk doğal olarak kendisinde kalmak kaydıyla teşekkür eder. rauf.gonenc@gmail.com

Giriş

Türk ekonomisindeki yaklaşık 3 milyon tarım, 1,5 milyon hizmet ve 400.000 civarında sanayi işletmesinin sadece bir kısmı, bir azınlık oluşturan çalışanlarına yüksek kaliteli işler ve yüksek gelirler sağlayabiliyor. Çalışan nüfus bu kısmen az sayıdaki yüksek nitelikli işletmeden, daha yaygın fakat işgücü verimlilikleri çok daha düşük mikro ve küçük boyutta birimlere kadar çok geniş bir yelpazede çalışıp, üretip gelir elde ediyor. İstatistiksel anlamda bu *kalın kuyruklu* yapı dinamik bir piyasa ekonomisinden beklenen hızla dönüşmüyor, verimliliğini artırmıyor ve kaynaklarını yüksek verimli faaliyetlere kaydıramıyor.

Başlamış olan dev küresel teknolojik, çevresel ve jeopolitik yeniden yapılanmalar ortamında eskisinden daha hızlı yapısal dönüşümlere ('yaratıcı yıkımlara') şahit olacağız. Bu sürecin sosyal ve makroekonomik sonuçlarının Türkiye'de nasıl yönetileceği bir soru işareti. Mevcut ekonomi politikası süreci yavaşlatıcı ve mevcut dokuyu mümkün olduğu ölçüde muhafaza edici bir politika çerçevesini sürdürüyor.

Her üç yapısal dönüşüm hem dünyada hem Türkiye'de gelgitlere açık: yapay zekâ uygulamaları düşünüldüğünden de daha hızlı yaygınlaşıırken karbondan arınmada geri dönüşler görülüyor. Uluslararası değer zincirlerinin "friendshoring" bazında yapılanmasında kimlerin "friend" olup olmadığı jeopolitik gelişmelere göre yeniden tanımlanıyor.

Bu ortamda şirketlerin uzun vadeli teknoloji, yatırım ve coğrafi konumlanma stratejilerinde eskisinden daha sık adaptasyonlar olmak zorunda. Bu adaptasyonların zor ve maliyetlerinin yüksek olduğu ülkelerde proje risklerinin artması yatırımların planlamasını ve finansmanını zorlaştırıyor. İşletmelerine adaptasyon kıvraklığı sağlayan ülkeler yapısal dönüşümlerde avantaj kazanıyorlar (Coatanlem and Coste, 2024).

Buna karşılık yaratıcı yıkım süreçlerini yavaşlatan politikaların sosyal refah açısından tercih edilebilir olabileceğini savunan ciddi analizler var. Diğer yandan, böyle defansif yaklaşımların yapısal dönüşüm dönemlerinde sosyal ve siyasal baskıları erteleyebileceği, fakat orta ve uzun dönemde teknolojik yenilenmeyi, verimliliği ve büyümeyi yavaşlatacağı konusunda da uzlaşma var. Dönüşümleri hızlandıran fakat toplumsal ve insani sonuçlarını yönetmeyi başaran politikalara eskisinden çok daha ciddi bir ihtiyaç ortaya çıkıyor.

Türkiye'de bir kısmı şimdiye kadar baskılanmış yapısal dönüşümlerin önünü açacak, yüksek verimli ve yüksek potansiyelli faaliyetleri daha hızlı büyütecek, düşük verimli faaliyetlerin ise pazar ve istihdam paylarının daralmasını sosyal ve insani sonuçlarını yönetecek, ülkenin insan sermayesini bu süreci destekleyecek şekilde modernleştirecek bir 'güvenceli esneklik' altyapısının kurulmasına acilen ihtiyaç var.

İstihdamdaki katılık ve güvencesizlikler Türk ekonomisini baskılıyor

Türkiye'nin üretim dokusunu oluşturan dört temel işletme türünün (genç ve yüksek teknoloji start-up'lar, kurumsallaşmış büyük şirketler, küçük ve orta boy aile şirketleri (KOBİ'ler), ve mikro boyutta tarım, esnaf ve sanatkâr işletmelerinin) modernleşme, verimlilik ve büyüme performansı işgücü piyasasındaki katılık ve güvencesizliklerden olumsuz etkileniyor:²

² Türk arz cephesinin bu dörtlü dekompozisyonu üzerine: Gönenç (2025a).

- i. Türkiye’de işletmeler ölçekleri büyüdükçe sayıları artan istihdam kuralları ve vergi yükümlülükleri içinde çalışıyor. Bir yandan 3, 10, 20, 30, 50, 100, 150 çalışandan yukarıya çıktıkça ortaya çıkan ilave hukuki yükümlülükler, diğer yandan şirket boyları büyüdükçe denetimlerin daha ciddileşmesiyle kuralların daha bağlayıcı hale gelmesi ölçek yükseltmenin maliyetlerini artırıyor. Ardışık boy eşiklerine ulaşan işletmelerin daha üst ölçeklere geçişlerde duraksadıklarına ve yavaşladıklarına dair göstergeler var.
- ii. İşletmelerin çoğu dijitalleşme ve yapay zekâ teknolojilerine geçiş, karbondan arınma ve küresel değer zincirlerinde yükselme için gereken becerilere mevcut işgücü piyasasında ulaşamıyorlar. Bu yetkinlikleri kazandıran beceri geliştirme programları az sayıda şirket içerisinde mevcut fakat ekonominin bütününde son derece kısıtlı. İşletmelerin çoğu - 2024’de yayınlanan bir araştırmaya göre ülke ölçeğinde yüzde 80’e yakın oranda, farklı anketlere göre KOBİ’lerde ve büyük şehirler dışındaki bölgelerde daha da yüksek oranda- nitelikli işgücü eksiklikleri içinde çalışıyorlar.
- iii. Çalışanların yaklaşık beşte biri kurumsallaşmış şirketlerde çalışmanın sağladığı - ancak işverenlerin maliyetlerini yükselten ve esnekliklerini azaltan- istihdam kuralları altında çalışıyor. Çoğunluk bu hukuki çerçevenin sağladığı sosyal güvencelerin ve gelir düzeylerinin ancak bir kısmına sahip. Farklı istihdam konumları toplumda geniş bir *içerdekiler - dışardakiler* yelpazesi ortaya çıkarıyor. *Dışardakiler* yüksek nitelikli faaliyetlerin pazar ve istihdam payının büyümesinin ve küçük ölçekli emek-yoğun faaliyetlerin daralmasının getireceği doku dönüşümlerinden huzursuz. Siyasal tercihlerini bu süreci yavaşlatıcı politikalardan yana kullanabiliyorlar.

Kurumsallaşmış büyük şirketlerin büyük kısmı ve yüksek teknolojili genç şirketler hukukî çerçeveye ve istihdam piyasası kurallarına çok büyük ölçüde uyarken, KOBİ’lerin bir kısmı ve mikro işletmelerin çoğunluğu bu kuralların az ya da çok dışında çalışıyorlar. Çalışanlarının sözleşme koşullarını ve ücretlerini maliyetlerini asgariye indirecek ve esnekliklerini koruyacak şekilde resmi mevzuatın kısmen ya da tamamen dışında belirliyorlar.

Hukuk çerçevesi içinde çalışan şirketler kayıtlı ekonominin tüm kaynaklarından yararlanıyorlar: şeffaf ve denetlenen mali raporlarıyla ulusal ve uluslararası finansal sistemin birçok farklı segmentinden fonlanıyorlar, kamu teşviklerinin büyük kısmına ulaşıyorlar, nitelikli profesyonellerini idari risklere atmadan istihdam ediyorlar. Kayıt dışı ve yarı-kayıt dışı birimler mevcut teşviklerin küçük bir kısmını kullanabiliyorlar, finansal sistemin ancak enformel bilgi kullanan kısmına ulaşabiliyorlar ve hukuki riskler almaya hazır – ya da bu riskleri siyasi ilişkileriyle kontrol edebilen –aile-içi yöneticilerle ve kadrolarla çalışıyorlar.

İkinci gruptaki şirketler ekonomik şok ve dalgalanmalarda tampon bölgeler oluşturuyorlar ve kurumsallaşmış şirketlerle karşılaştırılmayacak bir istihdam ve ücret esnekliği içinde hareket ediyorlar. Türk ekonomisini bölgesel rakiplerinden ayırtıran esneklik ve hızlı hareket kabiliyeti bugüne kadar kısmen bu katmanlı ve verimliliği baskılayan yapıyla sağlandı.

Küresel teknolojik sınıra uyum için bu katmanlaşmayı aşmak gerekiyor.

İleri piyasa demokrasileri hem işletmelerinin etkinliğini ve hızlı hareket kabiliyetini, hem çalışanlarının sosyal güvencelerini ve asgari gelirlerini, hem toplumun insan sermayesi birikimini hep birlikte güçlendiren ‘güvenceli esneklik’ altyapıları geliştirdiler.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Kuzey Avrupa ülkelerinde en ileri biçimine ulaşan bu kurumsal altyapılar:

i) işletmelerde esnek ve akışkan iş akitlerine; ii) işini kaybedenlerin gelirlerinin yüksek oranlı ve uzun süreli işsizlik tazminatlarıyla korunmasına; iii) istihdam dışında kalınan sürenin üretime geri dönüşü sağlayacak beceri kazanımları için aktif olarak kullanılmasına dayanıyor. Bu sacayağı ‘güvenceli esnekliğin altın üçgeni’ olarak tanımlanıyor ve iktisatçıların çoğu tarafından ileri piyasa demokrasileri için en uygun kurumsal altyapı olarak kabul ediliyor.³

Güvenceli esnekliğin temel bileşenleri

Güvenceli esneklik i) yüksek potansiyelli ekonomik faaliyetlerin serbestçe, hukuk içinde, girişimcilerinin ve yatırımcılarının risklerini ağırlaştırmadan büyümelerini ve ii) daralmak zorunda kalan faaliyetlerde çalışanların bu dönüşümleri sosyal güvence içinde, üretime katılma yetkinliklerini tekrar kazanarak atlatmalarını sağlayan bir kurumsal altyapı.

Bu altyapı üç tür esneklik ihtiyacına cevap veriyor:

- i. *İşlevsel esneklik* işletmelerin faaliyetlerini gerektiğinde farklı alanlara kaydırabilmelerini sağlıyor. Çalışanlarının yeni teknik beceriler kazanma kapasiteleri bu yetkinliğin merkezinde;
- ii. *Sayısal esneklik* çalışan sayılarının teknik dönüşümlere, talep dinamiklerine ve pazar gelişmelerine göre değişmesini sağlıyor. İşletme içinde atıl işgücü oluşmuyor ve işgücü maliyetleri üretime bağlı kalıyor. Bu bağın kurulamadığı ülkelerde kayıtlı sektörde büyük projelerin risk primleri yükseliyor;
- iii. *Ücret esnekliğinin* iki boyutu var: i) her işletme kendi ücret ve prim sistemini kendi iş organizasyonuna göre oluşturabiliyor; ii) ücretler işgücü piyasası koşullarına (dolayısıyla rakiplerin işgücü maliyetlerine) uyum sağlıyor.

Çalışanlara sağlanan temel güvenceler şunlar:

- i. Geniş kapsamlı işsizlik sigortası işini kaybedenleri yüksek oranda ve uzun süreli işsizlik ödenekleriyle tazmin ediyor. Sağlık ve emeklilik güvenceleri saklı kalıyor ve işsizliğin yarattığı mali, psikolojik ve sosyal baskılar azalıyor. Yeni iş arama süreci kolaylaşıyor;
- ii. Aktif işgücü ve yeniden beceri kazandırma programları (*Active Labour Market Policies*) işini kaybedenlerin değişen işgücü talebine uyum sağlamalarını temin ediyor. Bu işlev sistem için

³ IMF’nin bu alandaki ilk önerileri: Blanchard et al., 2014. OECD’nin en kapsamlı formülasyonu: OECD, 2018. Avrupa Birliği’nin bu alandaki çok sayıda politika belgesi arasında temel referans: European Commission, 2017. İskandinavya ülkelerinde güvenceli esnekliğin özgün kurumsal mimarisi üzerine: Madsen, 2013; Coppieters Foundation, 2020; Kreiner and Svarer, 2022. AB’nin pivot ekonomisi Almanya’nın Doğu-Batı Almanya birleşmesinden sonra yaşadığı yapısal uyumsuzluğun ve makroekonomik yavaşlamanın aşılmasında 2003-2005 işgücü piyasası reformlarının oynadığı rol (ve reformların mimarı Peter Hartz’ın Volkswagen şirketinin sendika başkanlığından gelmesine karşın ‘güvence’ ayağında kalan eksikliklerin neden olduğu sıkıntılar) üzerine: Leschke et al., 2006; Bruurmijn, 2017; Schneider and Rinne, 2019. Doğu Asya ekonomilerinde hızlı işgücü daralmalarının (özellikle büyük şirketlerde) hukukî, kültürel ve siyasal nedenlerle ender yaşanmalarına karşın (ve bugüne değin hızlı büyümenin sağladığı güçlü işgücü talebi sayesinde genellikle kolayca yönetilebilmiş olmalarına rağmen) teknolojik şoklar ve genç işsizliğinin artması sonrasında Çin’den Kore’ye bütün ülkelerde güvenceli esnekliğin hızla gündeme gelişi üzerine: ILO, 2020; Seung-Wu, 2020; Tam and Xu, 2024; Zheng, 2024; Chow, 2025.

kritik. Programlar işgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre yüksek kalitede tasarlanıyor ve sürekli yenileniyor. İşsizlerin ödeneklerini tam almaları için bu programlara katılmaları zorunlu;

- iii. İşveren ve işçiler arasında dengeli, tarafların örgütlü şekilde katıldığı bir pazarlık ve sözleşme sistemi işletiliyor. Çalışanların işyeri, sektörel ve ulusal düzeyde sendikal temsili bunu kolaylaştırıyor. İşyeri değiştirmek ücret ve hak kayıplarına neden olmuyor ve akışkan ve adaletli bir ekonominin doğal bir pratiği haline geliyor.

Güvenceli esnekliğin uygulandığı ülkeler istikrarlı büyüme dönemlerinde de yapısal değişim dönemlerinde de bugüne değin yüksek performans gösterdiler. Kısa dönemde hane halkı gelirlerini ve tüketici güvenini; orta dönemde maliyete dayalı dış rekabet gücünü; uzun dönemde de teknolojik yenilenme ve yapısal dönüşüm kapasitelerini korudular. Ekonomilerinin ortalama büyüme hızının bu kanallardan yükselebildiğini gösteren birçok çalışma var.⁴

Uygulamada bazı sıkıntılar

Güvenceli esneklik etno-kültürel açıdan aşırı heterojen koşullarda performans kaybedebiliyor. İşgücü piyasasına toplum ortalamasının çok altında vasıflarla katılanların payı arttığında işsizlik oranını ücret eşitsizliğini artırmadan düşük tutmak zorlaşıyor. Göçmenlerin becerilerini yenileme kapasiteleri de yerel nüfusun gerisine düşebiliyor. Güvenceli esnekliği en ileri biçimleriyle uygulayan ülkeler bu cephede bugüne kadar kısmen başarılı oldular (Breidahl et al., 2022; IMF, 2017).

Artan kamu maliyesi baskıları da modelin finansmanında yeni kısıtlar yaratıyor. Eğitim altyapısı güçlü ekonomilerde dahi aktif işgücü ve yeni beceri kazandırma politikaları kamu harcamalarına yılda GSYİH'nın yüzde 2-3'ü civarında bir ek maliyet getiriyorlar. Hem kamu maliyesi kısıtlarının hem yeni beceri ihtiyaçlarının artmakta olduğu bir ortamda sistemin yönetiminde yeni önceliklendirme ihtiyaçları ortaya çıkıyor. Bu baskıların güvenceli esnekliğin mali sürdürülebilirliğini tehdit ettiğine işaret eden araştırmalar yayınlandı (Tangian, 2010; Hastings and Heyes, 2016; Bredgaard and Madsen, 2018). Sistem gene de uygulandığı ülkelerde bugüne kadar finanse edilebildi ve etkin çalışmasını sürdürdü (Solé, 2020; Ilsøe and Larsen, 2023).

Türkiye koşullarında güvenceli esnekliğe doğru ilerlemek

Türkiye'de hem kurumsallaşmış şirketlerde ve KOBİ'lerdeki kayıtlı ücretlileri, hem küçük enformel faaliyetlerdeki kayıtsız ücretli, yevmiyeli ve mevsimlik çalışanları, hem de kendi hesabına ve birkaç çırak ve ücretsiz aile işçisi ile çalışan çok geniş mikro işletmeler grubunu içine alan bir güvenceli esneklik altyapısına doğru ilerlemek yükselmekte olan yapısal dönüşümlerin sosyal ve siyasal bir duvarla karşılaşmaması için kritik olacak.

Tarımda, hizmetlerde ve sanayideki farklı türde işletmelerin tümünün verimliliklerinin, teknolojik ilerlemelerinin ve -potansiyellerine göre- büyümelerinin ya da şartlar gerektirdiğinde daralmalarının önünü açacak ve sosyal açıdan kolaylaştıracak bir kurumsal altyapı gerekiyor.

⁴ Güvenceli esnekliğin makroekonomik sonuçları üzerine Danimarka örneğindeki en son detaylı inceleme: Andersen (2023).

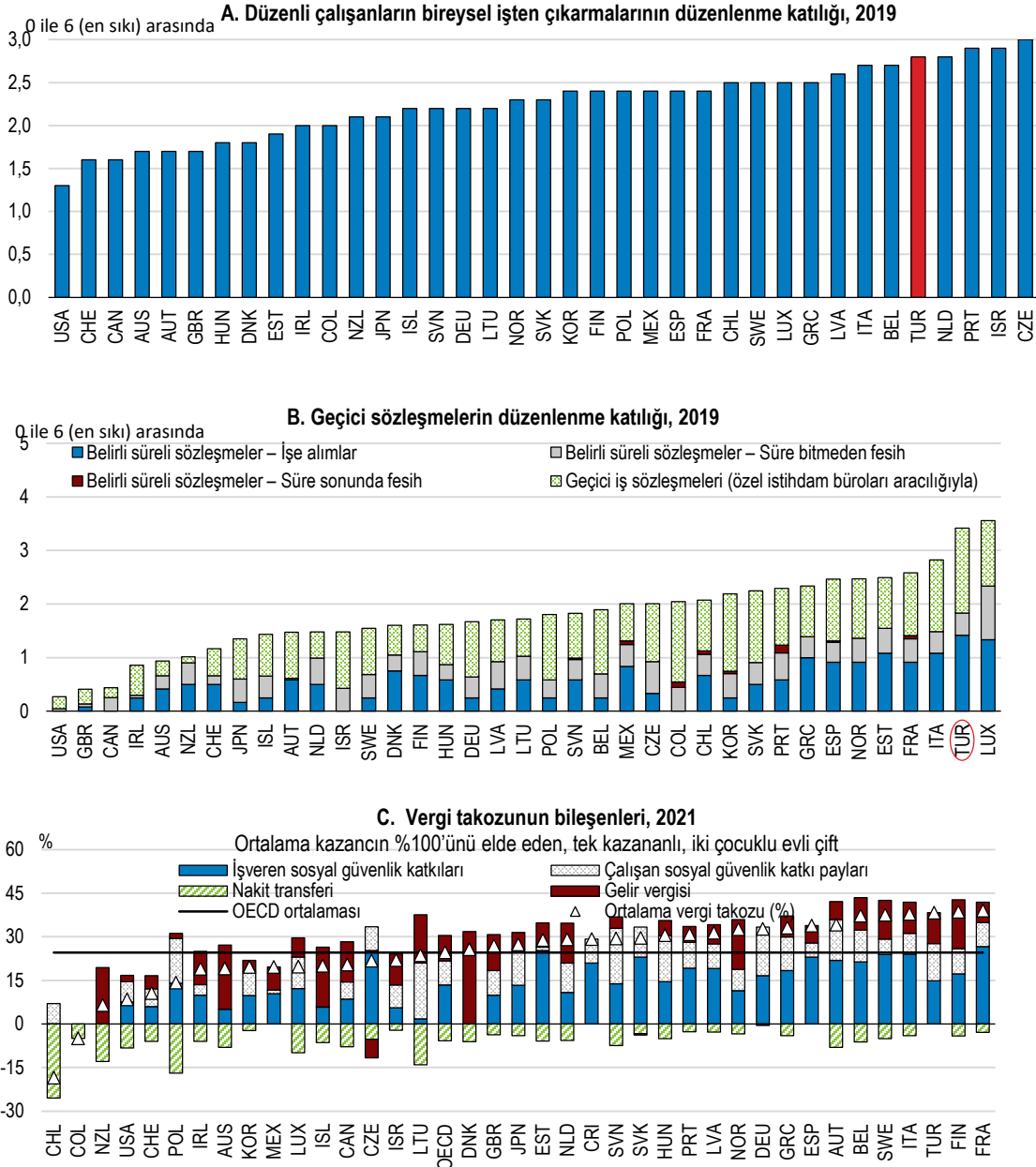
Bu altyapı üretici dokunun sadece belli tür şirketlerini ve sektörlerini (yani sadece birkaç 'hattını' değil, bütün 'sathını') kapsayacak bir yapısal dönüşüm ve güçlendirme politikasının temelinde yer almalı.

Böyle bir altyapı Türkiye'nin tâbi olduğu kamu maliyesi kısıtları nedeniyle adım adım uygulanmak üzere tasarlanmalı. Dört hedefin birlikte ele alınması gerekiyor:

1. Ekonominin kayıtlı alanlarında 2003 İş Kanunu ve 2014 İstihdam Stratejisi ile hedeflenmiş olan, ancak hem işçi hem işveren kesiminde dirençle karşılanan ve akamete uğrayan reform hedeflerinin tekrar gözden geçirilmesi ve ele alınması gerekiyor. Süresiz ve süreli iş akitlerinin OECD'nin en katıları olmasına neden olan mevzuat kalemlerinin uluslararası iyi uygulamalarla yakınsatılması Türkiye için temel bir öncelik olmaya devam ediyor (Grafik 1). Öncelikler özetle şunlar⁵ :

⁵ 2003'de yürürlüğe giren 4857 no.'lu İş Kanunu üç önemli yenilik getirmişti: i) Türk şirketlerinin değişen piyasa ve rekabet koşullarına uyum sağlamalarını kolaylaştıracak ve yatırım risklerini azaltacak daha esnek istihdam biçimleri (kısmi süreli istihdam, çağrı üzerine istihdam, uzaktan istihdam) için bir yasal çerçeve; ii) belli ölçeklerdeki işyerlerinde işçilerin geçerli bir sebep gösterilmeden işten çıkarılmalarına engel olacak 'iş güvencesi' kuralları; iii) sendika kurma ve toplu iş sözleşmesi yapma haklarının ILO ve AB normlarıyla uyumlaştırılması. Daha sonra, 2014 yılında onaylanan ve 10 yıl boyunca hayata geçirilmesi planlanmış olan Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023) işgücü piyasasının uluslararası karşılaştırmalı bir analizine dayanarak: i) genç işsizliğini azaltmak, ii) kadın istihdamını artırmak, ve iii) kayıtdışı istihdamı azaltmak için i) ileri piyasa ekonomilerinde mevcut tüm çalışma biçimlerinin kanunlaşması, ii) işsizlik sigortası kapsamının genişletilmesi, iii) ücret dışı işgücü maliyetlerinin azaltılması, iv) sosyal yardımların işgücüne katılımı teşvik edecek şekilde yeniden düzenlenmesi, v) işgücü dışında kalmış kesimlerin talebi mevcut ve belgelenebilen yeni becerilere kavuşmalarını sağlayacak yetişkin eğitimi programları, ve vi) bu tedbirlerin daha yüksek istihdam yaratma potansiyeli olan sektörlerde - turizm, inşaat, tarım-gıda gibi sektörlerde- uygulanmalarını kolaylaştıracak hedefler içeriyordu. 4857 no.'lu İş Kanunu da, Ulusal İstihdam Stratejisi de birçok yönleriyle güvenceli esnekliğe doğru adımlar içeriyorlardı ancak işçi ve işveren kesimleriyle güven verici bir istişare sürecine dayandırılmadılar ve her iki kesimin geniş kısımlarında sert dirençle karşılaştılar. Uygulanmaları için gerekli ilave kanuni düzenlemeler yapılamadı, bazı yönleri yüksek yargı içtihatlarıyla çeliştirildi, ve hedeflendiği şekilde hayata geçemediler. 2025 yılında onaylanan 2025-2028 Ulusal İstihdam Stratejisi bu kurumsal değişim hedeflerini içermiyor.

Grafik 1. Türkiye’de kayıtlı sektörde işgücü piyasası kuralları ve işgücü vergileri
(Mevcut en son uluslararası karşılaştırmalı göstergelerle)



Kaynak: OECD (2023)

a) Türk şirketlerinin kullanılabilecekleri sözleşme biçimlerini ileri piyasa ekonomilerinde mevcut opsiyonlarla uyumlaştırmak. İş hukukunda zaten mevcut opsiyonların kullanımını aşırı sınırlayan, adeta kayıtdışı ve yarı-kayıtdışı kullanımlarına zorlayan kısıtlamaları tekrar ele almak. Belirli süreli sözleşmelerin kurallarını, kısmi çalışanların asgari ve azami çalışma sürelerini, yeni işe girenlerin deneme sürelerini, çağrı üzerine çalışanların ek tazminat oranlarını, istihdam büroları aracılığıyla ve alt-işverenle (taşeronla) çalışanların sektörel ve süre kısıtlamalarını ileri piyasa

demokrasilerinin standartları ışığında ve sosyal paydaşlarla istişare içinde tekrar ele almak gerekiyor.

b) Bu çerçevede, çalışanların küçük bir azınlığını kapsayan, eşitsiz uygulanmakta olan, hukuki kurallara eksiksiz uyan şirketleri ekonomik değişimlerde ciddi sıkıntıya sokan ve çalışanları finansal darboğazlarda açıkta bırakabilen kıdem tazminatı altyapısını tüm çalışanların yararlanabildiği, hak kaybına yol açmayan güvenceli ve sürdürülebilir bir sistemle ikame etmek.

c) İstihdamın işverene maliyeti ile çalışanların net gelirleri arasındaki anormal marjı azaltmak. Bu amaçla emeklilik ve sağlık sigortası primlerini aktüeryal prensiplerle tekrar saptamak ve daha yüksek maliyetli sosyal dayanışma hedeflerini kayıtlı sektörün sosyal güvenlik primleriyle değil, gelir, servet ve miras vergileri aracılığıyla genel bütçeden finanse etmek. Prim ödememiş ve öde(ye)meyen yurttaş ve ailelerin yaşlılık ve sağlık giderlerini prim-bazlı sistem dışından karşılamak.

d) Asgari ücreti düşük verimli işletmeleri hukuk dışına itmeyen bir patikada tutmak ve işveren şirketlerin verimliliğine ve karlılığına orantılı ilavelerle - ve gerektiğinde sosyal transferlerle- tamamlamak. Asgari ücreti işgücü piyasasındaki pazarlık gücü eşitsizliklerini telafi eden (ancak ulusal ve bölgesel piyasa dengelerini gözetin) bir *ekonomi politikası* aracı; vergi ve sosyal transferler sistemini ise (*tax-and-transfers*) gelir ve yaşam standartı eşitsizliklerini azaltacak bir *sosyal politika* aracı olarak çalıştırmak.

Kayıtlı sektörün işgücü maliyetlerini böylece yurt sathında düşürmek ve kurumsallaşmış işletmelerin istihdam yoğun faaliyetlerden uzak durmamalarını sağlamak. Sadece kayıtdışı ve yarı-kayıtdışı mikro işletmelerin ve KOBİ'ler değil yüksek nitelikli işletmelerin de istihdam yoğun faaliyetlere girmelerini teşvik etmek.⁶

Yüksek ücret ödeme kapasitesi olmakla birlikte ticari rakipleriyle koordinasyon zorlukları nedeniyle bunu yap(a)mayan şirketlerin sektör paydaşlarıyla ve çalışanlarıyla istişareler kanalıyla ücret artırımlarını sağlamak. Kuzey Avrupa ülkelerinin bu alandaki deneyimlerinden yararlanmak (ekonomik literatür bu deneyimini “merkezi olmayan ücret koordinasyonu” olarak tanımlıyor ve alternatif araçlarını tarif ediyor: Ibsen and Keune, 2018; Garnero, 2020). Bir opsiyon olarak gelişmiş bölgelerdeki güçlü işletmeler aralarında eşgüdümle ‘gönüllü bölgesel asgari ücretler’ uygulayabilirler.

e) İşsizlik sigortasının koşullarını ve işsizlerin üretime dönüş kanallarını çok ciddi oranda güçlendirmek (detayları aşağıda).

⁶ Piyasa ekonomilerinde sosyal eşitsizlikler üzerine referans eserlerin müellifi Anthony Atkinson modern ücret politikalarına şöyle bir yaklaşım öneriyor: “Ulusal ücret politikası iki unsurdan oluşmalı: i) geçinmeye yetecek düzeyde bir yasal asgari ücret, ve ii) bu düzeyin üstüne çıkmayı sağlayacak, ulusal toplumsal uzlaşmaların parçası bir ücret tamamlama metodu (“a code of practice for pay above the minimum, agreed as part of national conversation[s].”) (Atkinson, 2015). Yasal asgari ücret uygulayan ülkelerin yarısında bu asgari taban sektöre, mesleğe, coğrafi bölgeye ve çalışanın yaşına göre farklılaşıyor. Danimarka, İtalya, Avusturya, Finlandiya, İsveç, Norveç ve İsviçre’de ise resmi asgari ücret yok ve taban ücretler sektörel - ve bazen bölgesel- sözleşmelerle belirleniyor. İstanbul’da olası bir bölgesel asgari ücret kavramının işverenler tarafından değerlendirilmesi üzerine: İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2025).

2. Kayıtdışı ve yarı-kayıtdışı işletmelerin hukuk çerçevesi içine girmeleri yalnız güvenceli esneklik altyapısının işlemesi için değil, Türkiye'nin tüm kamu politikalarının operasyonel olabilmesi için kritik. Bunu sağlayacak bir "tüm ekonomik faaliyetleri kayda alma" stratejisi kamu yönetiminin dijital altyapısından yararlanarak bütün girişim ve çalışanları kapsamalı, ancak yerel, bölgesel ve daha geniş maliyet ve toplumsal şoklara yol açmamalı. Bu amaçla:

a) Kayda giren işletmelerin yeni finansman kaynaklarından (örneğin ilave kredi garantileri ve faiz sübvansiyonlarıyla), kamu teşviklerinden (örneğin ek vergi ertelemeleri ve teşviklerle), teknolojik ve profesyonel güçlendirme programlarından (tarım kooperatiflerinde, küçük sanayi sitelerinde ve açık hava pazarlarında sunulacak yeni hizmet ve altyapılardan) azami yararlanmalarını sağlamak;

b) İşsizlik sigortası için gereken istihdam kayıtlarını ve ücret ve müteşebbis gelirlerini belgeleme imkânı olmayan çalışanlar – tarımda, sokak hizmetlerinde ve küçük sanayi sitelerinde kendi hesabına çalışanlar dâhil – başka kıstaslarla sistem içine alınmalı;

c) Sosyal yardımların mümkün olan en fazla kısmı üretime ve istihdama katılmayı teşvik eden (negatif gelir vergisi türü ve beceri kazandırma destekli) araçlarla verilmeli;

d) Böylece mevcut çok parçalı, öngörülemeyen, koşulsuz ve eşitsiz sosyal yardımlar güvenceli esneklik altyapısının bir parçası haline gelmeli.

3. Türkiye'nin ileri piyasa ekonomilerinden çok daha az kullandığı (ve büyük ölçüde kayıt dışı kalan) 'atipik' çalışma biçimleri hukuk ve sosyal güvenlik çerçevesi içine alınmalı. 2003 İş Kanunu'nda öngörülen yeni çalışma biçimlerinin yönetmelikleri çıkarılmalı ve sosyal güvenlik hakları netleştirilmeli. Bu çalışma biçimlerinin bir yandan genç nesillerin, diğer yandan aile sorumlulukları ağır yurttaşların çalışma şekli beklentilerine cevap verdiği göz önünde tutulmalı:

a) Serbest -free lance- çalışma, geçici çalışma, çağrı üzerine çalışma, evden çalışma, değişken saatli ve zaman telâfili çalışma, kısmi zamanlı çalışma, tam yıldan daha az süreli çalışma gibi çalışma şekillerinin prensipleri basitleştirilmeli ve sosyal güvenceleri güvenilir hale getirilmeli.⁷

Kurumsallaşmış şirketlerin ve yüksek teknolojili start-up'ların ekonomide daha geniş yer kazanmaları bu yeni çalışma biçimlerinin "kalitesiz düşük ücretli iş" olarak değil "kaliteli esnek işler" olarak büyümelerini kolaylaştıracaktır. 'Düşük ücret, az yatırım, yüksek kar' bazlı çalışan işletmelerin değil, 'güçlü yatırım, verimliliğe orantılı kar, yüksek ücret' dinamiğiyle çalışan işletmelerin daha hızlı büyümesi bu çalışma şekillerini daha cazip hale getirecektir.

b) Çalışma çağındaki inaktif kadınların makul gelirlerle üretime katılmalarında bu yeni

⁷ Modern ekonomilerde talebi artmakta olan bu istihdam biçimlerini kolaylaştıran başarılı reform örnekleri var. Örneğin, Türkiye ile karşılaştırılabilir bir ekonomik yapıya sahip olan Uruguay'ın i) kendi hesabına çalışanların tümünü kapsayan, ve ii) düşük gelirli primlerini sübvansiyon eden sosyal koruma sistemi kayıtdışılığın azalmasında ve istihdamın artmasında önemli bir rol oynadı. Bu sistem uluslararası düzeyde referans addediliyor ve Türkiye'de de dikkat hak ediyor (Hartmann and Price, 2021).

Çalışma biçimleri önemli rol oynayabilir (Karadeniz, 2011). İleri ülkelerin deneyimi bu potansiyelin ciddi olduğunu gösteriyor (Bachmann et al., 2018; Ashraf et al., 2025).

4. Güvenceli esneklik sistemlerinin kalbinde çok yüksek kalitede yetişkin eğitimi ve beceri kazandırma programları yer alıyor (Humlum et al., 2025; Belot et al., 2025). Bu programların Türkiye’de çok daha fazla geliştirilmeleri gerekiyor. Özellikle:

- a) Tarım dahil tüm sektörlerde karbondan arınma, uluslararası değer zincirlerinde dijital etkileşim, ve yapay zeknin pratik kullanımı konularında;
- b) İşgücüne katılım oranı en düşük ve iş ve gelir kaybı riski en yüksek sosyal grupların çok zayıf temel eğitim düzeylerini göz önüne alan eğitimlerle;⁸
- c) Türkiye’de özel potansiyele sahip, ancak mikro ölçekleri ve zayıf insan sermayeleri nedeniyle verimlilikleri ve katma değerleri çok düşük kalmış olan tarım-gıda, agro-turizm, arkeolojik kırsal turizm gibi faaliyetlerde yeni yetkinlikler geliştirmek üzere tasarlanmaları gerekiyor.

Türkiye’nin bu alanlarda (İşKUR eğitim programlarının dar bir bölümünde ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi gibi aktif belediyelerin yeni bazı girişimleri dışında – İstanbul’da 4 dalda 22 alanda yetişkin eğitimleri veriliyor) nemli bir politika birikimi mevcut değil. Küresel düzeyde hızla çeşitlenmekte olan ve birçok ülkede etkinliğini kanıtlayan beceri kazandırma deneyimlerinden⁹ çok daha fazla yararlanmak gerekiyor.

Güvenceli esnekliğe geçiş için kritik etap: sosyal istişare ve uzlaşma

Yukarıdaki dört reform alanında: i) kayıtlı sektörde güvenceli esnekliğe doğru ilerlemek; ii) kayıtdışı ve yarı-kayıtdışı sektörlerde sosyal yardımları (esnek) istihdama yöneltmek; iii) atipik çalışma biçimlerini serbestleştirmek ve iv) yetişkinlere daha etkin beceri kazandırma programları sunmak için güven artırıcı sosyal istişare ve diyaloglar gerekecek. Türkiye’nin ve diğer ülkelerin deneyimi sosyal eşitlisizlikleri artıran yapısal dönüşüm dönemlerinde güvenceli esneklik reformlarının çok zorlandığını, statükoyu koruyucu politikaların ağır bastığını - toplumda daha fazla rağbet gördüğünü- dolayısıyla yapısal dönüşümün yavaşladığını gösteriyor.

Güvencesiz statükodan uzaklaşıp güvenceli esnekliğe geçebilmek için sosyal paydaşlar arasında teknolojik değişime, yeni sosyal koruma hizmetlerine ve daha yüksek verimli faaliyetlerin büyüyeceğine (yani esnekliği artıran reformların reel sektörün yatırım, girişim ve istihdam yaratma kapasitesini artıracadığına) daha fazla güven gerekiyor.

⁸ OECD’nin PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) testleriyle ölçülen yetişkin becerileri 2015 itibarıyla Türkiye nüfusunun %45’inin temel sözel becerilere, %50’sinin temel sayısal becerilere sahip olmadığını gösteriyordu. Bu oran OECD lkelerinde ortalama %20, yüksek gelirli ülkelerde %10 civarında çıkıyor (yüksek gelirli ülkelerin %10’unun içerisinde zayıf eğitimli birinci kuşak göçmenler de var) (OECD, 2016). PIAAC testleri 2023’de tüm OECD lkeleri için yenilendi ve sonuçları 2024’de yayınlandı, Türkiye ile ilgili sonuçlar yayınlanmadı (OECD, 2024).

⁹ OECD İrlanda, Kore, Portekiz, Slovenya ve Letonya’da uygulanan yetişkin eğitimlerini uluslararası karşılaştırmalı olarak inceledi ve bu uluslararası karşılaştırmaları diğer ye ülkelere genişletiyor (OECD, 2025a; OECD 2024a; OECD 2024b ve OECD 2024c).

Türkiye’de işçi kesimi temsilcileri dünyanın sosyal açıdan en ileri ülkelerde başarıyla uygulanmakta olan güvenceli esneklik sistemine bugüne değin çekingen yaklaştılar. Bu tutum Türk şirketlerinin çoğunda çalışanların örgütlenme ve temsil haklarının olmamasından ve ulusal reform çalışmalarında güven uyandırıcı bir sosyal paydaş katılımının sağlanamamış olmasından kaynaklanmış olabilir.¹⁰ Ülkenin temel ve sosyal açıdan zor reform girişimlerinde çok-tarafli diyalogu sağlamak için kurulmuş olan Ekonomik ve Sosyal Konsey bu yaşamsal alanda devreye sokulamadı.

İşveren kesiminin geniş bir kısmında ise sendikal temsilin bugüne değin reel sektörün verimlilik ve rekabetgücü gereksinimlerine kayıtsız kaldığı, hatta muhalif davrandığı ve performans yükseltici yapısal girişimlerde yapıcı değil engelleyici bir rol oynadığı algısı var (Uçkan-Hekimler, 2017; Akçay, 2021).

Reel sektörün tüm katmanlarında hem çalışanların hem işverenlerin küresel yapısal dönüşümlere direnen değil aktif olarak katılan aktörler olarak davranmalarını sağlamak Türkiye’nin rekabet gücü ve makroekonomik performansı için kritik önemde. Her iki kesimde bu yönde yeni olumlu sinyaller var ve bu eğilimi desteklemek ve teşvik etmek gerekiyor.¹¹

Ülke gerçeklerine uygun bir güvenceli esneklik sistemini inşa etmek için çok sayıda hukuki, idari ve teknik unsurun adım adım ve titizlikle damıtılması gerekiyor. Bu teknik çalışmalar ancak işçi ve işveren temsilcileri ve kamu sektörü arasında samimi ve detaylı istişarelerle gerçekleştirilebilir.

Sadece kayıtlı ücretli, toplu sözleşmeli, süresiz iş mukaveleli ‘içerdeki’ azınlığın değil, ‘dışardaki’ çoğunluğun da temsil edildiği sosyal uzlaşmalar gerekecek. Güvencesiz günlük işlerde hayatını kazanmaya çalışan sokak emekçilerinden sık iş değiştiren münferit sözleşmeli (toplu sözleşmesiz) beyaz yakalıları kadar tüm ‘dışardakiler’in çıkarları bu platformlarda temsil edilmeli.¹²

OECD ülkelerinin işgücü piyasası reformlarında merkezi kanuni düzenlemelerin aşırı ağırlık kazanmasının sosyal diyalogları dar bir alana hapsedebildiği ve değişimi yavaşlattığı biliniyor. Türkiye’de demokrasi yanlısı reform güçleri istihdamla ilgili kanunî çerçeveyi daha da detaylandırmak yerine işveren ve işçi temsilcileri arasında sektörel, bölgesel ve şirket düzeyinde istişareleri canlı tutmayı, ve yeni kural dizilerinden çok şartlara göre evrilebilen uzlaşmalar ve sözleşmelerin önünü açmayı hedeflemeliler.

Türkiye’nin işgücü piyasası reformları sığınmacı nüfusun geleceği ile birlikte tasarlanıp yönetilmeli. Göçmen çalışanların işgücü içindeki payı %5’in üzerine çıkmış durumda ve bu nüfusun çoğunluğu reel sektörün en düşük verimli ve kayıtsız segmentlerinde çalışıyor. Güvenceli esnekliği başarıyla çalıştıran ülkelerde dahi insan sermayesi çok farklı düzeydeki yabancı grupların sisteme entegrasyonunda yaşanan

¹⁰ 4857 no.’lu İş Kanunu’nun işyerlerinde sendika kurulması ve toplu sözleşme yapılması ile ilgili maddelerine ve Türkiye’nin bu alanda almış olduğu uluslararası taahhütlere karşın (Sendika Özgürlüğü ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 No’lu ILO Sözleşmesi, Avrupa Konseyi Sosyal Şartı’nın Sendika Kurma ve Toplu Pazarlık Hakkı üzerine 5. ve 6. maddeleri) çalışanların temsili ancak çok az sayıda şirkette gerçekleşti ve işletmelerin bir çoğunda engelleme ve baskılarla karşılaşıyor (ITC, 2025).

¹¹ Güvenceli esnekliği başarıyla uygulayan ülkelerinin çoğu sendikal örgütlenmeyi kanuni teşviklerle ve kamu sübvansiyonlarıyla destekliyorlar. Türkiye’de de benzer teşvik araçları kullanılabilir (OECD, 2019a). Bu teşvikler sendikaların aşırı merkezîyetçilik ve bürokratikleşme risklerini azaltacak ve şubeler ve işyerleri düzeyinde temsil güçlerini artıracak yöntemlerle verilebilir (Sipahi, 2019).

¹² Böyle bir katılımcı yaklaşımın Kıdem Tazminatı Reformuyla ilgili çalışmalarda karşılaşılmış olduğu güçlükler üzerine: Gürsel ve İmamoğlu (2012). Buna karşılık, 2001 makroekonomik krizinin sonrasında girilen yapısal reformlarda işveren ve işçi temsilcileri arasında başlatılmış olan diyalogun olumlu sonuçları üzerine: Derviş et al. (2006).

zorluklar Türkiye’de hedeflenecek kapsayıcı modelde sığınmacıların yerini realist hedeflerle planlamayı gerektiriyor.

Güvenceli esnekliğe geçişin kamu maliyesi gereksinimleri üzerine bir not

Ülke koşullarına uygun bir güvenceli esneklik sistemine geçiş için sürdürülebilir bir kamu maliyesi altyapısı doğal birinci koşul. Yüzeysel bir bakışla ‘ancak ileri ve müreffeh ülkelerin altından kalkabileceği’ bir sistem olarak algılanabilecek güvenceli esneklik tedrici - ve kamu maliyesi için getirdiği yüklerin bir kısmının kendi kendilerini adım adım finanse ettiği - bir mekanik içinde inşa edilebilir.

İlk aşamada yerel, bölgesel, pilot – örneğin bazı sanayi bölgeleri içinde- reformlar hem teknik deneyim kazandırıcı hem de sosyal ve siyasi açıdan güven artırıcı olabilir. Ekonomik ve Sosyal Konsey bu girişimleri tasarlayabilir, etkilerini ileri teknik standartlarda izleyebilir ve takip eden adımları bu deneyimler ışığında planlayabilir.

Türkiye bu reformları hem vergi gelirlerini adil bir kompozisyonla ileri ülke standartlarına doğru yükselterek, hem kamu harcamalarındaki israfları azaltarak finanse edebilir. Güvenceli esnekliğe geçiş daha geniş bir harcama ve vergi reform programıyla senkronize şekilde uygulanabilir. Aynı zamanda, sağlayacağı verimlilik, istihdam ve milli gelir etkilerini de kamu maliyesi denklemlerine katmak gerekiyor.¹³ İlişikteki Ek 1 güvenceli esnekliğe geçişin istihdam ve büyüme dinamiklerine olası etki kanallarını, Ek 2 de bu reformların kamu gider ve gelirlerine etki boyutlarını basit varsayımlar altında ve farklı senaryolar şeklinde – teknik olarak son derece taslak şekilde - tasavvur ediyor.

Sonuç

Türkiye’de ülke koşullarına uygun bir güvenceli esneklik sisteminin inşası kapsam ve uygulama hızı üzerine farklı varsayımlar altında GSYİH’nin takriben %2’sinden %7’sine kadar ek kamu harcaması gerektirebilir. OECD modellemeleri Türkiye’yi OECD iyi uygulamalarına yaklaştıran işgücü piyasası reformlarının ve bunları destekleyici mikroekonomik reformların orta ve uzun dönem büyüme patikasına GSYİH’nin yılda en az %1’i kadar ek katkı yapabileceğini hesaplıyor. Reformların işgücü verimliliğini artırarak, istihdam oranlarını yükselterek ve kayıtdışılığı azaltıp kamu gelirlerini yükselterek 10 yıllık bir süreçte kamu maliyesi açısından sürdürülebilir bir patikaya yerleşmesi imkân dâhilinde olabilir.

¹³ Bu etkiler üzerine bir deneme: Gönenç, 2025b.

EK 1

GERÇEK BİR GÜVENCELİ ESNEKLİK ALTYAPISININ TÜRKİYE’NİN VERİMLİLİK VE İSTİHDAM
PERFORMANSINA ETKİ KANALLARI

YAPISAL ETKİ ALANLARI	REFORMLARDAN ONCE	REFORMLARDAN SONRA
Reel sektörün firma popülasyonu	Kayıtdışı, yarı-formel, formel işletmeler yelpazesi. İstihdamın çoğunluğu mikro işletmelerde.	İşletmelerin tümü hukuk çerçevesi içinde çalışıyor. Tümü ulusal ve uluslararası kaynaklara ulaşabiliyor ve ölçek büyütüyor.
Hukuki istihdam biçimleri	Sınırlı	Geniş
Fiili istihdam biçimleri	Geniş fakat çoğu atipik ve kayıtdışı	Geniş ve tümü kayıtlı
Çalışan nüfusun beceri dağılımı	Eşitsiz ve daha da ayrışıyor.	Eşitsiz fakat tedricen yakınsıyor.
Ücretler	Kayıtlı sektörde resmi asgari ücrete endeksli. Kayıtdışı sektörde eşitsiz.	Asgari bir tabanda şirket, sektör ve bölgelerde toplu sözleşmelerle belirleniyor.
Çalışanların temsili	Kurumlaşmış şirketlerin küçük bir azınlığında sendikal temsil var.	Tüm işletmelerde sendikal veya çalışan platformlarıyla temsil.
İstihdamın esnekliği	Formel şirketlerde katı, diğerlerinde sınırsız.	Tüm şirketlerde ortak prensipler temelinde yüksek.
İşini kaybedenlerin gelir güvencesi	Sınırlı ve eşitsiz	Ekonominin bütününde daha yüksek
Becerileri zayıf kalanların yeniden eğitimi	Sınırlı	Yaygın
Şirketlerin teknolojik modernizasyonu	Yavaş	Daha hızlı
Teknolojik yatırımların risk primleri ve finansman maliyetleri	Yüksek	Daha düşük
Makroekonomik şoklar karşısında hanehalkı gelirleri	Dirençsiz	Dirençli
İç talep istikrarı	Düşük	Yüksek
Makroekonomik risk primi ve ekonominin bütünü için reel faiz	Yüksek	Daha düşük (sosyal güvenliğin malî sürdürülebilirliğinin sağlanması koşuluyla)
Uzun dönemli eğilimsel (potansiyel) büyüme oranı	Düşük (% 3.5-4 sularında)	Daha yüksek (% 5-6 arasında)

EK 2 – GÜVENCELİ ESNEKLİĞE GEÇİŞ’İN KAMU HARCAMA VE GELİR ETKİLERİ

ÜÇ ŞEMATİK SENARYO

(Deep Seek Yapay Zeka programı yardımıyla – 15 Eylül 2025)

Deep Seek yapay zeka programından mevcut istatistik kaynakları tarayarak OECD ülkeleri arasında güvenceli esneklik altyapısını en ileriye götürmüş olan Danimarka’nın bu kurumsal altyapı için yaptığı kamu harcamalarının en son takribi dökümünü çıkarması, ve Türkiye’nin benzer bir altyapı kurması halinde mevcut sosyal harcamalarına ilaveten gerek duyacağı bütçe kaynaklarını 3 farklı senaryoda hesaplaması istenmiştir.

Üç senaryo Türkiye’nin 10 yıllık bir süreçte Danimarka’nın mevcut harcamalarının GSYİH’deki payının %25’ine, %50’sine ve %100’üne ulaşması şeklinde tanımlanmıştır. Türkiye’nin ortalama işsizlik oranının yüksekliği nedeniyle (takriben Danimarka’nın iki misli) işsizlik tazminatlarının Danimarka’ya uyum düzeyi Danimarka’nın iki misli olarak hedeflenmiştir (istatistik detaylar aşağıdaki tabloda). Güvenceli esneklik sistemi içinde yer almayan fakat Kuzey Avrupa ülkelerinde özellikle kadınların işgücüne katılım kararlarında merkezi rol oynayan ve Türkiye’nin işgücü piyasası reformlarının başarısı için özel önem taşıyacak çocuk bakımı harcamaları simülasyonlara dahil edilmiştir.

Her bir senaryonun büyüme ve kamu geliri etkileri yapısal reformların etkileri üzerine uluslararası modellemelerde mevcut bilgiler ışığında dışsal varsayımlar olarak senaryolara dahil edilmiştir. Kısmen sınırlı bir reform programının (Senaryo A) Türkiye’nin potansiyel büyüme oranını %0.5, kamu gelirleri/GSYİH oranını da 10 yıllık bir süreçte %2 artırabileceği; kısmi bir reform programının aynı oranları %1 ve %4 (Senaryo B), kapsamlı bir programın da %1.5 ve %6 artırabileceği (Senaryo C) takribi varsayımlar olarak kabul edilmiştir.

Aşağıdaki tablo bu senaryolardan çıkan kamu maliyesi etkilerini özetlemektedir. Harcama ve gelir projeksiyonları GSYİH’ye oran olarak hesaplandıkları için reformların büyüme etkileriyle ilgili varsayımlar sonuçları etkilemiyor. Buna karşın GSYİH’nin ve kişi başına GSYİH’nin *düzeyleri* 10 yıllık bir reform süreci sonunda reformsuz bir senaryoya göre %7, %14 ve %22 daha yüksek çıkabiliyor. Reformların toplumsal refah, hanehalkı geliri ve kamu harcanabilir geliri açısından çok yüksek kazanımlar getirebilecekleri bir yan bulgu olarak ortaya çıkıyor.

Bu senaryolar Danimarka’nın ve Türkiye’nin kimi detayları bir yapay zeka programı tarafından tahmin edilmiş bütçe harcama kalemlerine dayanıyor ve son derece şematik projeksiyonlardan ibaretler. Resmi istatistiklerle ve detaylı ekonometrik simülasyonlarla test edilmeliler.

GSYİH'nın Yüzdesi Olarak Brüt Maliyetler

Bileşen	Mevcut Türkiye	Mevcut Danimarka	Senaryo A (Sınırlı geçiş)	Senaryo B (Kısmi geçiş)	Senaryo C (Kapsamlı geçiş)
İşsizlik yardımları	0.3%	1.4%	0.7%*	1.4%*	2.8%*
Aktif iş politikaları	0.2%	1.5%	0.4%	0.8%	1.5%
Eğitim/ Yeniden eğitim	0.1%	1.2%	0.3%	0.6%	1.2%
Çocuk bakımı desteği*	0.3%	1.8%	0.5%	0.9%	1.8%
Toplam brüt maliyet	0.9%	5.9%	1.9%	3.7%	7.3%
Kamu gelir artışı			2%	4%	6%

*Türkiye’de ortalama işsizlik oranının yüksekliğinden ötürü işsizlik tazminatlarının Danimarka’ya uyum referans düzeyi GSYİH’nin %2.8’i olarak uygulandı.

KAYNAKÇA

- Adaman, Fikret, Barış Karapınar and Gökhan Özertan, eds., 2010, "Rethinking Structural Reform in Turkish Agriculture: Beyond the World Bank's Strategy", Nova Science Publishers, New York.
- Adaman Fikret, Ahmet İnsel ve Haluk Levent, 2021, "Evrensel Temel Gelir", Cogito, No. 102.
- Akçay, Hamit, 2021, "İşveren Gözü ile Sosyal Diyalog: Çatışma yahut iş birliği?", İşletme Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, No. 1.
- Andersen, Torben, 2023, "The Danish Labor Market, 2000–2022", IZA World of Labor, No. 404.
- Andersen, Torben and Michael Svarer, 2007, "Flexicurity: Labour Market Performance in Denmark", CESifo Economic Studies, No. 5.
- Ashraf, Nava, Alexia Delfino, Edward Glaeser, Irene Solmone, 2025, "The Inverted U-shaped Relationship Between Female Entrepreneurship and Economic Development", NBER Working Paper No. 33608
- Atatanır, Hicran, 2012, "Türkiye’de ‘Sosyal’ Güvenceli Esneklik Mümkün mü?", Sosyal Güvence, No. 2.
- Atıyas, İzak ve Ozan Bakış, 2023a, "1980 Sonrası Türkiye Ekonomisinde Verimlilik, Kaynak Tahsisi ve Yapısal Değişim", in Asaf Savaş Akat ve Seyfettin Gürsel derl., Çıkmaz Yol: Dünden Yarına Türkiye Ekonomisi", İstanbul Bilgi Üniv. Yayınları.
- Atıyas, İzak ve Ozan Bakış, 2023b, "Türkiye Sanayisinin Bugününe Bakış ve Öneriler", TÜSİAD Raporu, İstanbul.
- Atıyas, İzak, 2019, "Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler Profil Çalışması – Temel Sonuçlar", Sabancı Üniversitesi/TÜRKONFED, Yayınlanmamış mimeo.
- Atkinson, Anthony, 2015, "Inequality: What Can Be Done?", Harvard University Press.
- Bachmann, Ronald, Rahel Felder and Marcus Tamm, 2018, "Labour Market Participation and Atypical Employment over the Life Cycle: A Cohort Analysis for Germany", IZA Discussion Paper No. 12010.
- Bassanini, Andrea and Romain Duval, 2006, "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", OECD Economics Department Working Paper No. 486, Paris.
- Bekker, Sonja, 2018, "Flexicurity in the European Semester: Still a Relevant Policy Concept?", Journal of European Public Policy, No. 25/2.
- Belot, Michèle, Bart K. de Koning, Didier Fouarge, Philipp Kircher, Paul Muller and Sandra Phlippen, 2025, "Advising Job Seekers in Occupations with Poor Prospects: A Field Experiment", NBER Working Paper No. 33819.

Blanchard, O., F. Jaumotte and P. Loungani, 2014, "Labour Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies during the Great Recession", *IZA Journal of Labour Policy*, No.3.

Bredgaard, Thomas and Per Madsen, 2018, "Farewell flexicurity? Danish flexicurity and the crisis", *European Review of Labour and Research*, April 2018

Breidahl, Karen, Troels Hedegaard, Kristian Kongshøj and Christian Larsen, 2021, "Migrants' Attitudes and the Welfare State: The Danish Melting Pot", Edward Elgar Publishing.

Bruurmijn, Wilhelmus, 2017, "Flexicurity Measures in the Netherlands and Germany", Social Policy and Social Risks Research Paper, Tilburg University.
April 2017

CEDEFOP, 2015, "Skill shortages and gaps in European enterprises: striking a balance between vocational education and training and the labour market", European Centre for the Development of Vocational Training, Luxembourg.

Chacaltana, Juan, Vicky Leung, and Miso Lee, 2018, "New technologies and the transition to formality: The trend towards e-formality", ILO Employment Policy Department Working Paper No. 247.

Chow, Vincent, 2025, "Beijing Signals Greater Protections for Delivery Riders. As China's gig economy booms, the government is pushing to expand social security coverage for informal workers", *The Diplomat*, 11 March.

Coatanlem, Yann and Oliver Coste, 2024, "Cost of Failure and Competitiveness in Disruptive Innovation", Bocconi University Institute for European Policymaking Policy Brief, September.

Coppieters Foundation, 2020, "Flexicurity as Labour Policy: A Comparative Analysis", Brussels.

Çelik, Aziz, 2012, "Ulusal İstihdam Stratejisi: Ucuzluk, Esneklik ve Güvensizlik", in *Türk-İş*, 2012, "Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel bir Bakış", Sempozyum Tutanakları, Ankara.

Çelik, Aziz, 2019, "Çalışma İlişkilerinde Esneklik ve Kuralsızlaşma: 1980'den 2010'a", in Ahmet Makal (ed.), "Çalışma İlişkileri Tarihi", Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Dereli, Toker, 2012, "Flexicurity and Turkey's New Labour Act: Problems and Prospects" in Toker Dereli et al. (eds.), "Labour and Employment Relations in a Globalized World", Springer.

Derviş, Kemal, Serhan Asker ve Yusuf Işık, 2006, "Krizden Çıkış ve Çağdaş Sosyal Demokrasi", Doğan Kitap.

Dik, Esra ve Aytul Guneser Demirci, 2017, "Türkiye'de yatırım ortamının iyileştirilmesi politikalarının oluşturulmasında düzenleyici ve uygulayıcı bir yapı olarak Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu - İstihdam Teknik Komitesi (İTK)", *Memleket Siyaset Yönetim*, No. 27.

DİSK, 2025, “2025 Asgari ücret araştırması” (Hazırlayanlar: Aziz Çelik, Deniz Beyazbulut ve Zeynep Kandaz), DİSK Araştırma Merkezi, İstanbul.

Duman, Anıl ve Alper Duman, 2022, “Türkiye’de Asgari Ücret: Kurumsal Düzenleme mi Piyasa Kısıtları mı?, ODTÜ Gelişme Dergisi, 49 (Haziran).

Duman, Anıl, 2014, “Labour Market Institutions, Policies and Performance: Flexibility and Security in Turkey”, TÜSİAD - Koç University Economic Research Forum, 2014.

Dur, Varol, 2009, “Esnek Güvence Kavramı ve Türk Sosyal Güvenlik Mevzuatındaki Yeri”, Mimeo, Sosyal Güvenlik Kurumu, Ankara.

Ercan, Hakan, 2011, “Why is it difficult to implement flexicurity in Turkey? Should we, anyway?”, Mimeo, Middle East Technical University, February.

European Commission, 2025, “Flexicurity”, Employment, Social Affairs and Inclusion website.

European Commission, 2008, “Implementation of the common principles of flexicurity within the framework of the Lisbon Strategy”, Brussels.

European Commission, 2007, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security”, Brussels.

Evans, John and William Spriggs, 2022, “The great reversal: the story of how an influential international organization changed its view on employment security, labour market flexibility and collective bargaining”, Economic Policy Institute Research Note, 11 February.

Garicano, Pieter, 2024, “Failure Costs - An Answer to the FT’s Trillion Dollar Question”, Financial Times, 4 December.

Garnero, Andrea, 2021, "The impact of collective bargaining on employment and wage inequality: Evidence from a new taxonomy of bargaining systems," European Journal of Industrial Relations, No. 27/2.

Gill Adam, Lena Hensvik and Oskar Nordström, 2025, “Why Are Nordic Workers so Remote?: Potential Causes and Some Indirect Labor Market Consequences”, NBER Working Paper No. 33581.

Gönenç, Rauf, 2025a, “Yaratıcı Yıkımlar Döneminde Üretici Dokumuz ve Ekonomi Politikası”, in Ümit İzmen (derl.) “XXI. Yüzyılda Türk Ekonomisi”, TURKONFED Yayınları, İstanbul (*yayınlanacak*).

Gönenç, Rauf, 2025b, “Türk Ekonomisinde Aşırı Katmanlaşma’dan Çıkış”, in Ö.F. Çolak (derl.) “Türkiye’nin Yeniden İnşası: Alternatif Politikalar”, Efil Yayınevi, Ankara (*yayınlanacak*).

Gündoğın, Naci, 2009, "Can Denmark's Flexicurity System Be Replicated in Developing Countries? The Case of Turkey", Munich RePEc Archive Paper No. 17470.

Gürsel, Seyfettin ve Zümrüt İmamoğlu, 2012, "Kıdem Tazminatı Reformu Sorunlar ve Çözümler", BETAM Araştırma Raporu, No. 5.

Hartmann, Johannes and Courtney Price, 2016, "Uruguay's award-winning innovations for social protection", World Bank Governance for Development Blog, 14 March, Washington D.C.

Hastings, Thomas and Jason Heyes, 2016, "Farewell to flexicurity? Austerity and labour policies in the European Union", Economic and Industrial Democracy.

Humlum, Anders, Jakob Munch and Mette Rasmussen, 2025, "What Works for the Unemployed? Evidence From Quasi-Random Caseworker Assignments", NBER Working Paper No. 33807

Ibsen, Christian and Marteen Keune, 2018, "Organised decentralisation of collective bargaining: Case studies of Germany, Netherlands and Denmark", OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 2017, Paris.

ILO, 2021. 'Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience', Research Brief, Geneva.

ILO, 2020, "Institutional constraints for the extension of social insurance coverage to informal economy workers in China", Research Brief, Geneva.

ILO, 2016, "Minimum Wage Policy Guide", International Labour Organisation website.

ILO, 2008, "Flexicurity for Decent Work", International Labour Organisation website.

Ilsøe Anna and Trine Larsen (2023), "Flexicurity and the Future of Work", Resolution Foundation, London.

IMF, 2017, "Migrant Integration in Denmark and Europe: Evidence Using Micro Data", Country Report Selected Issues, Washington D.C.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2025, "İstanbul İşgücü Piyasası ve Kadın İstihdamı", IPA ve BETAM, İstanbul.

ITC, 2025, "Türkiye Legal Profile: Freedom of Association, Right to Collective Bargaining, Right to Strike), International Trade Union Confederation Website, Geneva.

İPSOS, 2014, "STEM (Fen, Teknoloji, Mühendislik, Matematik) alanında eğitim almış işgücüne yönelik talep ve beklentiler araştırması", TÜSİAD Yayını, İstanbul.

İşkur, 2023, "2023 Yılı İşgücü Piyasası Araştırma Sonuçları", Ankara.

- Jacobi, Lena and Jochen Kluve, 2007, "Before and after the Hartz reforms: The performance of active labour market policy in Germany," Journal for Labour Market Research, Institute for Employment Research, Nuremberg.
- Kalkandeler, Nilgun, 2013, "Güvenceli Esneklik: Karşılıklı Ön Koşullar", Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Haziran.
- Kapar, Recep, 2023, "Türkiye’de Çalışanların Yoksulluğu, Yoksunluğu ve Sosyal Dışlanmaları", Reflektif Journal of Social Sciences, No. 2.
- Karadeniz, Oguz, 2011, "Türkiye’de Atipik Çalışan Kadınlar ve Yaygın Sosyal Güvencesizlik", Çalışma ve Toplum, No. 2.
- Kavuncu, Furkan and Sezgin Polat, 2019, "A Brief Assessment of Adults' Skills in Turkey: Results from Survey of Adult Skills (PIAAC)", TÜSİAD – Sabancı Üniversitesi Rekabet Forumu Working Paper, No: 2019/1.
- Kenar, Necdet, 2020, "Yeni Normal: Uzaktan Çalışma", Popüler Yönetim, Nisan.
- Kreiner, Claus and Michael Svarer, 2022, "Danish Flexicurity: Rights and Duties", Journal of Economic Perspectives, No. 36/4.
- Leliaert Isabelle and Shuvasish Sharma, 2025, "How Asia’s booming gig economy is reshaping the future of work", World Economic Forum Reserach Note, 26 June.
- Leschke, Janine, Günther Schmid and Dorit Griga, 2006. "On the marriage of flexibility and security: Lessons from the Hartz-reforms in Germany," WZB Berlin Social Science Center Discussion Paper, No. 108,
- Limoncuoğlu Alp and Jale Taşçıoğlu, 2010, "Flexicurity in Turkish Labour Law and Security Law",
- ManpowerGroup, 2024, "Türkiye Yetenek Açığı Raporu", İstanbul.
- Madsen, Per Kongshoj, 2013, "Shelter from the storm? Danish flexicurity and the crisis", IZA Journal of Labor Studies, No. 2/6.
- OECD, 2025a, "Impact Evaluation of Wage Subsidies and Training for the Unemployed in Slovenia", Paris.
- OECD, 2024, "Quality Matters: Strengthening the Quality Assurance of Adult Education and Training", Paris.
- OECD, 2024a, "Impact Evaluation of Active Labour Market Policies in Portugal", Paris.
- OECD, 2024b, "Strengthening Active Labour Market Policies in Korea", Paris.

OECD, 2024c, “Impact Evaluation of Ireland’s Active Labour Market Policies”, Paris.

OECD, 2024d, “Modernising Latvia’s Public Employment Service through Digitalisation”, Paris.

OECD, 2023, “OECD Economic Survey of Turkey”, Paris.

OECD, 2019, “Future-Ready Adult Learning Systems”, Paris.

OECD, 2019a, “Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work”, Paris,

OECD, 2018, “Employment Outlook” (Chapter 4. Lessons from Nine Country Case Studies of Policies to Assist Displaced Workers), Paris.

OECD, 2016a, “Back to Work: Denmark: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers”, Paris.

OECD, 2016b, “Skills Matter: Results from the PIAAC Survey of Adult Skills Country Note: Turkey”, Paris.

OECD, 2012, “Economic Survey of Denmark”, Paris.

Özilhan, Tuncay, 2024, “Nitelikli Eleman Sorunu Ağırlaşacak”, TÜSİAD Yüksek İstişare Kurulu Toplantısı, Şubat.

Pasricha, Mehr, Vaishnavi Thakur and Debarati Ghosh, 2024, “The Future of Work, Artificial Intelligence, and Digital Government: Policy Perspectives for Asia”, Asian Development Bank Research Brief, No. 2024/20.

PIAAC, 2024, “Do Adults Have the Skills They Need to Thrive in a Changing World? Survey of Adult Skills 2023”, Programme for the International Assessment of Adult Competencies, Paris.

Seung-Wu, Kang, 2020, “Korea needs social inclusiveness, ‘flexicurity’ for post-pandemic future”, Korea Times, 26 May.

Schneider, Hilmar and Ulf Rinne, 2019, “The labour market in Germany, 2000–2018: The transformation of a notoriously rigid labor market into a role model of its own style is essentially complete”, IZA Research Note No. 379.

Sipahi, İmre, 2019, “Türkiye’de İşçi Sendikalarının İhtiyari Organ ve Temsilcilik Yapılanmaları”, Çalışma ve Toplum, No. 2019/2.

Solé, Montse, 2020, “Flexicurity as a Labour Policy - A Comparative Analysis”, Coppieters Foundation, Brussels.

Şahin Ömer, 2021, “Türkiye İşgücü Piyasalarında Beceri Uyuşmazlığının Bölgesel Ayrımında İncelenmesi”, İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi, No. 1.

Tam, Stella and Xin Xu, 2024, "Advancing Labor Market Reforms in Korea", IMF Working Paper, No. 24/183

Tangian A., 2010, "Not for Bad Weather: Macroanalysis of Flexicurity with Regard to the Crisis", European Trade Union Institute (ETUI) Working Paper No. 6.

Tangian, Andranik, 2009, "Towards computer-aided collective bargaining: Enhancing the trade unions position under flexicurity", WSI Diskussionspapier, No. 165, Düsseldorf.

Tangian A., 2004, "Defining the Flexicurity Index in Application to European Countries", WSI Diskussionspapier No. 122.

Uçkan Hekimler, Banu, 2017, "Türkiye’de Olumsuz Sendikal Algının İçsel ve Dışsal Nedenleri", Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, No. 68./1.

Vandenberg, Paul, 2010, "Is Asia adopting flexicurity?", International Labour Review, No. 149/1.

Wilthagen Ton, Ruud Muffels, Jana Verschoor and Sonja Bekker, 2014, "Flexicurity: the Way Forward", Peer Review Paper, Tilburg University.

World Bank, 2013, "Turkey: Evaluating the Impact of İşkur’s Vocational Training Programs", Washington D.C.

Zheng, Subai, 2024, "A Comparative Study on the Feasibility of Applying Denmark Flexicurity to Chinese Labor Market", Social Sciences Research Network (SSRN), 15 July.

Zhou, Jianping, 2007, "Danish for All? Balancing Flexibility with Security: The Flexicurity Model", IMF Working Paper No. 07/36.