

AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE KUPON ÇALIŞMA

Ekrem ERDOĞAN*

Kemal Gökmen GENÇ**

Özet

Kupon çalışma; bir işverenin, çalışanın emeğine karşılık nakit yerine ödeme olarak kullanılmak üzere üçüncü bir taraftan (çoğunlukla devlet otoritesi) bir kupon aldığı bir istihdam şeklidir. Genellikle, özel veya belirli süreli görevler için kullanılmaktadır. Geçici/gündelik çalışma ve portföy çalışmayla ilgilidir. Ev hizmetleri ve tarım sektörlerinde yasal istihdamı kolaylaştıracak bir yöntem sağlamayı amaçlamaktadır. İstihdam ilişkisinin kurulması ve sona erdirilmesine ilişkin idari yük düşüktür ve özellikle tarım bağlamında işverenlere İK talebine göre hızlı bir esneklik sağlanmaktadır. Bu istihdam şekli; Belçika, Fransa, İtalya, Avusturya ve Litvanya'da yaygın olarak görülmüştür.

Bu çalışmanın amacı Eurofound tarafından da yeni bir istihdam biçimi olarak tanımlanan kupon çalışmanın kavramsal tartışmasını yapmak ve seçilmiş AB ülkelerindeki uygulamada kupon sistemini incelemektir. Bu çerçevede ilgili literatür taranarak betimsel analiz yöntemi ile aktarılmıştır. Kupon çalışmaya özellikle tarım ve ev hizmetleri alanlarında ilginin arttığı, işverenler ve çalışanlar açısından belirli avantaj ve dezavantajlara sahip olduğu, kötüye kullanımın önlenmesi açısından hukuki altyapısının ve denetim mekanizmasının güçlendirilmesi gerektiği gibi sonuçlara ulaşılmıştır. Son olarak Türkiye'de uygulanabilirliği üzerine de birtakım öneriler geliştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Yeni istihdam türleri, Kupon çalışma, Geçici/gündelik istihdam,*

* Doç.Dr. Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, eerdogan@sakarya.edu.tr

** Öğr. Gör., Sakarya Uygulamalı Bilimler Üniversitesi, Arifiye MYO, Doktora Öğrencisi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri, kgokmengenc@subu.edu.tr

VOUCHER-BASED WORK IN EUROPEAN UNION COUNTRIES

Ekrem ERDOĞAN*

Kemal Gökmen GENÇ**

Abstract

Voucher-based work is an employment form, in which an employer receives a voucher from a third party (principally a governmental authority) to be adopted as a payment method in return for the services of an employee, rather than cash. It is generally used for special or fixed term tasks, and is related to casual and portfolio work. Voucher-based work systems have the aim of developing a simple method, enabling legal employment in household services and agriculture sectors. The administrative burden regarding the establishment and termination of the employment relationship is low, and it gives employers flexibility based on the HR demand, specifically within the context of agriculture. This employment form has prevalently been implemented in Belgium, France, Italy, Austria, Greece, and Lithuania.

The aim of this study is to make the conceptual argument of voucher-based work, which is defined also by Eurofound as a new employment form, and to analyse the voucher system in practice in the selected EU countries. Within this framework, the theoretical concept argument was implemented by literature review and descriptive analysis method. In the end, it was concluded that interest in voucher-based work, especially in agriculture and home services, has been increased, that it has some certain advantages and disadvantages in terms of employers and employees, and that its legal infrastructure and control mechanism need to be enhanced with regard to guard against its ill-usage. In addition to those points, a number of suggestions upon the applicability of the voucher-based work in Turkey have been made.

Keywords: *New employment forms, Voucher-based Work, Casual work*

* Doç.Dr. Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, eerdogan@sakarya.edu.tr

** Öğr. Gör., Sakarya Uygulamalı Bilimler Üniversitesi, Arifiye MYO, Doktora Öğrencisi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri, kgokmengenc@subu.edu.tr

Giriş

Kapsamındaki çalışma ilişkisi bağlamında değerlendirildiğinde tanıdık gelse de kupon çalışma (voucher-based work) hem genel olarak yaşamda hem de akademik yazında çok fazla kullanılan bir kavram değildir¹. Ancak son yıllarda İtalya, Avusturya, Belçika ve Litvanya gibi ülkelerde kullanımı artan bir istihdam biçimidir. Kayıt dışılıkla mücadele etmek için bazı Avrupa ülkeleri son derece esnek bir çalışma düzenlemesi olan “kupon/fiş tabanlı” çalışmayı benimsemişlerdir.

Kupon çalışma bir işverenin nakit yerine bir işçiden aldığı hizmet/işin ödemesinde kullanılmak üzere üçüncü bir taraftan (genellikle bir hükümet yetkilisi) kupon satın aldığı, işçi tarafından sunulan hizmetlerin belirli görevler veya belirli süreli görevlerden oluştuğu geçici bir istihdam türüdür. Kayıtdışılıkla mücadele, iş piyasasından uzak kalanlara bir gelir fırsatı, daha iyi bir iş için bir basamak, çeşitli mevsimsel veya başka bir sebeple artan insan kaynağı ihtiyacını katı prosedürlerden bağımsız bir şekilde karşılayabilme, dezavantajlı grupların sosyal içerilmesi gibi amaçlara sahip olduğu söylenebilir. Uzun vadeli işsizleri iş piyasasına yeniden entegre etmede ulusal politika araçlarını zenginleştireceği öngörülmüştür. Ulusal çerçevede Kupon temelli çalışma kullanımlarına izin verilen sektörler açısından da önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Bu programları benimseyen ülkeler arasında Avusturya, Belçika, Fransa, Yunanistan ve İtalya bulunmaktadır. İtalya’da düzenleme son yıllarda önemli ölçüde serbestleştirildi ve kullanımlarında bir artışa yol açtı; bununla birlikte kayıt dışılıkla mücadeledeki etkinliği sorgulanmaktadır (ILO,2016a)

Kupon çalışma Eurofound tarafından yeni olarak tanımlanan diğer istihdam türlerinde olduğu gibi son dönemlerde, istihdamda yaşanan problemlere karşı uygulamaya konulan ve giderek uygulamada yaygınlaşan ve tüm boyutlarıyla yeniden düzenlenmeye çalışılan bir çalışma şeklidir. İşverenin insan kaynağı ihtiyacına bağlı olarak ortaya çıkan, düzenli ve sürekli olmayan bir özelliğe sahiptir.

Kupon çalışma geçici çalışmayla ilgilidir ve AB ülkelerinde işgücü piyasalarının önemli bir kısmını oluşturmaktadır. İşsizlik problemine çözümlenmesinde önemli rol oynamaya başlayan bu istihdam türü piyasa ekonomisinin liberalleşmesine bağlı olarak niceliksel olarak artacağı tahmin edilmektedir. 2019 verilerine göre AB (28 üye) ülkelerinde toplam bağımlı istihdamın %13,6’sı geçici işçilerden oluşmaktadır. Bu oran İtalya’da bu ortalamanın üzerindedir (%17). Bunun dışında sırasıyla Yunanistan’da %12,5, Belçika’da %10,9, Avusturya’da %8,7 ve Litvanya’da %1,5’tur (OECD, 2019).

Kupon çalışma doğasında geçicilik, süreksizlik barındırdığından, tipik istihdamla kıyaslandığında çalışanlar önemli haklardan mahrumdurlar. Genellikle temizlik, ev işleri ve tarım sektörlerinde daha yaygın olarak kullanılmaktadır. Günlük, haftalık, ay-

¹ Tırnak içinde Google’da genel olarak aratıldığında 3080, akademik olarak aratıldığında ise 162 sonuç vermiştir. Bu sonuçların çoğu da Eurofound tarafından 2015’te çıkarılan “New employment forms” adlı eserine vurgu yapmaktadır.

lık veya mevsimsel dalgalanmaların çok yaşandığı sektörlerde işgücü talebindeki değişmelere kolay cevap verebilen bir özelliğe sahiptir.

Burada kupon çalışma belirli AB ülkelerinde son yıllarda yaygınlaşan ve yeniden düzenlenen bir istihdam türü olarak incelenmiştir. İlk olarak kupon çalışma tanımlanmaya çalışılmış ve ardından belirli AB ülkelerinde görülen uygulamalar analiz edilmiştir. Analizler metinlerin nitel olarak incelenmesine dayanmaktadır. Bu çerçevede vaka çalışmaları, raporlar, makaleler ve haberler betimsel olarak analiz edilmiş ve yorumlanmıştır.

1. Kupon Çalışmanın Kavramsal Çerçevesi

Kupon çalışma; bir işverenin, çalışanın emeğine karşılık ödeme olarak kullanılmak üzere üçüncü bir taraftan (genellikle bir devlet otoritesi) kupon aldığı bir istihdam şeklidir. Kuponlar, aynı hizmet sunumu ile bu hizmetler için kullanılacak gelirin nakit dağılımını sağlayan bir araç olarak görülmektedir (Farvaque, 2013).

Belirli süreli ve genellikle benzer türdeki işler için tercih edilen kupon çalışma, geçici/gündelik iş ilişkisi ve portföy çalışmayla ilişkilidir. Ev hizmetleri ve tarım sektöründe ağırlıklı olarak görülmektedir. Kupon çalışmada, kayıtdışı istihdamın azaltılması noktasında sonuç elde etmek amaçlanmış ve istihdam ilişkisinin kurulması ve sona erdirilmesine ilişkin idari yükün düşük olduğu görülmüştür. Bu istihdam türüyle, özellikle tarım sektöründe, işverenlere insan kaynağı talebine göre hızlı bir esneklik sağlanmaktadır (Eurofound, 2015).

Araştırmalar; kupon çalışanları arasında, özellikle ev hizmetlerinde yüksek bir özerklik olduğuna işaret etmektedir. Çoğu durumda müşteri, çalışanların işlerini yaparken yanlarında bulunmamaktadır. İş piyasası perspektifinden kupon çalışma lehine olan ana argüman, kapsamı sınırlı faaliyetler için basitleştirilmiş ve bürokratik olmayan bir istihdam formu sağlamasıdır (Farvaque, 2013).

Yapılan araştırmalar kupon çalışanlarının çoğunluğunun çalışmak istedikleri saatleri seçtiklerini ve kısmi zamanlı çalışmayı tercih ettiklerini göstermektedir (Peeters and Gevers, 2006). Kupon çalışanları, ihtiyaca binaen işveren ve kullanıcıyla çalışma saatlerinin ayarlanabildiği bir istihdam türü olduğu varsayılmaktadır. Ayrıca, eve yakın bir yerde iş sahibi olmak, özellikle çocuk bakım sorumluluklarını yerine getiren kupon çalışanları için avantajlı sayılmaktadır (Eurofound, 2015).

Kupon çalışanlarının istihdam edilmesi yöntemlerinden birisi olan kupon çalışma organizasyonlarının işe alma ve idare işlemleri çerçevesinde, aracı kuruluşların mevcut çalışanları veri tabanında bulundurmaları, geçici/gündelik iş ilişkisinde kullanılan yaklaşımı çağrıştırmaktadır. Diğer bir yöntem, işveren ile çalışan arasında doğrudan kurulan iletişim yoluyla istihdamın yapılmasıdır. Bu da kişisel ağlarla ve önceki istihdam ilişkilerinin oluşturduğu çevreyle gerçekleştirilmektedir (Manoudi, 2013).

Bazı ülkelerde işverenlerin kupon çalışanlarını kullanmaları için teşvik (örneğin sosyal güvenlik katkılarının azaltılması ve vergi teşvikleri gibi) uygulaması devreye sokulmuştur. Bu durum kupon çalışmanın maliyet tasarrufu stratejisi olarak benimsenmesine yol açmaktadır. Diğer taraftan çalışanlara kendi bölgelerinde iş fırsatlarına erişim imkânı tanınması ve onlara çalışma süresi ve iş organizasyonunda esneklik sağlama açısından avantaj sağlamaktadır. Bu istihdam türü, ulusal modelin özelliklerine bağlı olarak sınırlı da olsa çalışanlara iş ve istihdam güvenliği sunabilmektedir. Araştırmalar, bazı kupon çalışanlarının, zorunluktan bu istihdam türünü tercih ettiği göstermiştir. Tam zamanlı bir istihdam mevcut olmadığı, işsizlik durumunda veya diğer geçici işler için bir alternatif olarak kupon çalışma tercih edilmektedir. Kupon çalışma sistemi, aynı zamanda, uzun vadeli işsizlerin işgücü piyasasına ve yerel istihdam kurumlarına yeniden kazandırılması için alternatif bir sistem sunma amaçındadır. Yapılan araştırmalar ayrıca diğer yeni istihdam türlerine nazaran daha fazla sosyal koruma içerse de uygulamada iş güvencesizliği ve aşırı esneklik ortaya çıkardığı ve istihdam garantisinin düşük olduğu durumlarla da karşılaşılmaktadır (Eurofound, 2013; Eurofound, 2015). Bu yönüyle kupon çalışma kaza durumunda sorumluluk konusunda etik ve uygulamaya dönük bazı hususlar ortaya çıkabilmektedir. Örneğin, kupon çalışanı yaralanırsa veya bir şeyleri kırarsa, hasar normal sigorta sistemleri tarafından telafi edilebilmektedir. Bu durum bildirilmemiş sigorta sistemleri tarafından telafi gerçekleştirilmemektedir (Farvaque, 2013).

Eğitim olanakları açısından bazı ülke örneklerinde de görüldüğü gibi, kariyer geliştirme olanaklarının düşük olduğu ve yeterli eğitimin verilmediği gözlemlenmiştir. Denetim açısından da bu çalışma sisteminin zaafı olduğu ve yeterliliği sağlamadığı da ayrıca belirtilmektedir (Manoudi, 2013).

Fedorova ve diğ. (2019), kupon çalışmayı; yetkili bir kuruluştan satın alınan ve hem maaş hem de sosyal güvenlik katkı paylarını kapsayan bir makbuzla hizmetlerin ödenmesine dayanan ve bir miktar iş güvencesizliği, sosyal ve mesleki izolasyon ve İK önlemlerine ve kariyer gelişimine sınırlı erişimin olduğu, buna karşın yasal olarak çalışma fırsatı, daha iyi sosyal koruma ve belki de daha iyi ücret sunan özelliklere sahip bir istihdam ilişkisi olarak tanımlamışlardır. Diğer taraftan işgücü piyasasına olan katkısının onu çekici hale getirmesine rağmen özellikle kupon çalışma ve bunun yanında geçici çalışmanın doğası gereği bu tür istihdamın yaygınlaşmasının düşük gelir ve sınırlı sosyal korumaya sahip olması nedeniyle işgücü piyasasında bir bölümlenme tehlikesi oluşturduğu ileri sürülmüştür.

Marrone (2017) 2008 mali krizinin ekonomiye yönelik daha derin ve daha önemli dönüşümleri ortaya çıkardığını, İtalya'da kayıtlı istihdamın 2008'den beri önemli ölçüde azalırken, kayıt dışı istihdamın katlanarak büyüme gösterdiğini belirtmiştir. Kriz sadece istihdamın niceliğini değil kalitesini de etkilemiştir. Bu çalışmada “fasıllı kupon istihdamı”nın işverenlerin yasal yükümlülüklerinden kaçmasına izin verdiği, bu durumun bir taraftan standartların altında istihdam koşulları ve sendikalara katılım konusunda önemli zorlukları ortaya çıkardığı diğer taraftan sosyal haklara

(işsizlik sigortası gibi) erişimi kısıtlayarak aynı işi yapan ancak aynı koşulları paylaşmayan bireyler arasında eşitsizliği artırdığı ileri sürülmüştür. Ayrıca bu durum özerklik, esneklik gibi avantajları olduğu anlatısını kullanarak daha fazla kötü yönleri maskeleyen bir eğilime sahiptir. Sonuçta Marrone bu istihdam biçimlerinin Braverman emeğin vasıfsızlaştırılması tezini yeniden üreten bir mekanizmaya sahip olduğunu fakat burada yeni olanın devletin bu durumu istihdam politikaları biçiminde uygulamaya koyan rolü olduğunu ileri sürmektedir.

Finger (1997) çalışmasında AB ülkelerinin kupon çalışmaya uzun bir süre şüpheyle yaklaşmasının ardından, büyümedeki durgunluk ve yüksek işsizlikle ilgili politikanın merkezine oturduğunu ileri sürmüştür. Avrupa'daki Kupon Çalışma- Almanya için model mi? isimli çalışmada, kupon çalışmanın uygulanmasında önerilen vergi indirim modeli, sanayi politikası yaklaşımı ve ücret artışı modeli tanıtılmaktadır. Fransa'da kupon sisteminin kamu bütçesinde istikrarsızlığa yol açmadığı ancak işverenlerin ek maliyetlerini düşürücü bir kontrol şemasıyla uygulanması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca kupon çalışma havuzlarının oluşturularak, buradaki çalıştırılan kişi sayısına göre, işverenlerin vergi indiriminden yararlandırılarak kamusal bir teşvik unsuru oluşturulabileceği ifade edilmektedir.

Windebank (2007) çalışmasında Fransa'da, Ulusal Kupon İstihdam Hizmetleri Sistemi devletin ücretli ev hizmetlerinin hane halkı tarafından kullanımını sübvans ettiği ve desteklediği mevcut politika aracı olduğu ve ev hizmetlerinin kupon sistemiyle nasıl sağlandığı anlatılmaktadır. Bu çalışmada kadınların ücretsiz ev içi emeğinin devlet destekli dış kaynak kullanımının, karşılaştıkları iş-yaşam çatışmasını ve zaman kıtlığını azaltmaya ne ölçüde yardımcı olduğunu sorgulanmakta ve bu programların etkisinin hem bunlardan yararlanan hanehalkı yelpazesi hem de ücretli ev hizmetleri satın alan kadınların kazandığı yardım miktarı açısından marjinal olduğunu ileri sürülmektedir. Sonuçta bu tür planların, ev içi işçiliğin cinsiyetler arası eşitsiz bölüşümü sorununu daha da kötüleştirdiği ve ayrıca ev içi görevlerin erkekler ve kadınlar arasında yeniden dağıtılması sorununu ortaya çıkardığı ileri sürülmektedir.

Gerard (2013) Yunanistan ve Letonya arasındaki "Kupon Hizmetleri Sistemi" üzerine öğrenme değişimi adlı çalışmada kupon çalışmanın dezavantajlı grupların işgücü piyasasındaki durumuna bir cevap olarak avantajlar yarattığı, düşük vasıflı ve göçmen işçilere de istihdam olanakları sağladığı belirtilmektedir. Bu çalışmada iyi bir şekilde kupon sisteminin uygulanabilmesi için bazı sonuçlara ulaşılmıştır. Bunlar kısaca; kupon işlerin maliyetini enformel işgücü piyasasında satın alınacak olandan daha düşük yapmak ve kupon sistemine erişimi kolaylaştırmak, sistemin gerektiğinde ayarlanması ve istenmeyen yan etkilerinin ortadan kaldırılması için yakından takip etmek ve bu sistemin kontrolünü lisanslı şirketlere vermek, emek yoğun ve yarı zamanlı işlerin olduğu bu sektöre işgücü teminini kolaylaştırmak, işçilerin çalışma koşullarından kesinti yapılmasına müsaade etmeden kupon hizmetleri veren şirketlere teşvik sağlayarak faaliyetlerinden kazanç elde etmelerini sağlamak olarak ileri sürülmüştür.

Thijs (2014) çalışmasında nüfusun yaşlanması, iş-yaşam dengesi üzerindeki artan gerilim ve ev hizmetlerinde reform gerekliliği üzerinde durularak İskandinav ülkelerinde (Danimarka, Finlandiya ve İsveç), haneleri kolay istihdam ve uygun fiyatlı ev yardımı sağlayacak bir vergi indirimi sistemi geliştirildiği ve ardından Belçika'da kupon hizmetleri sisteminin 2004'te uygulamaya başladığı belirtilmiştir. Bu sistem devreye sokulduğunda hane halklarının ev hizmetlerine kolay ve kayıtdışı işgücü ile rekabet edebilecek maliyetlerle ulaşma, düşük eğitim seviyesindeki kişilerin kayıtdışı olarak yaptığı işleri kayıt altına alma ve ev hizmetlerinde kayıtdışı ile mücadelede başarılı olma gibi hedeflere sahipti. Bu çalışma da bu hedeflere ulaşıldığı ancak sistemin tanıtılmasından beri beklenmedik bir şekilde katlanarak büyüdüğü ve yeni sorun alanları olarak sistemin toplam maliyetinin ve sosyal bakım hizmetlerine nasıl uygulanacağı meselelerinin olduğu ileri sürülmüştür.

2. Seçilmiş Avrupa Birliği Ülkelerinde Kupon Çalışma

Genel olarak kupon çalışma geleneksel istihdamdan ayrı bir mevzuat çerçevesinde düzenlenmiştir. Burada yaygın olarak görülen ve hukuki olarak da düzenlenen Avusturya, Belçika, İtalya ve Litvanya gibi ülkelerde kupon çalışma istemi incelenmiştir.

2.1. Avusturya

Avusturya hükümeti 2000'lerin ortalarında, özel hanelerde yaklaşık 200 bin kişinin kayıtdışı olarak çalıştığı ve ev hizmetlerinin büyüyen bir sektör olduğu varsayımlarına dayanarak çek veya kupon hizmetleri sistemini (DLS) uygulamaya koymuştur. Burada iş-yaşam dengesini iyileştirmede 'girişimci hane halkını' (enterprise household) önemli bir işgücü piyasası ve sosyal politika aracı olarak geliştirmek, düşük vasıflı işçiler için istihdam olanakları yaratmak, kayıt dışı çalışmayı azaltmak, ev işlerini yasal bir zemine oturtmak ve ev işçileri için bir miktar sosyal güvenlik ve yardım imkânı sağlamak amacıyla uygulanması kolay ve bürokratik katılık içermeyen bir model önerilmiştir. Bu modelde işveren tarafından karşılanması zorunlu sosyal güvenlik maliyetlerinin kuponların içerisine dâhil edilmesi, asgari bir ücret düzenlemesine sahip olması ve ödemelerin devlet garantisinde olması da tasarlanmıştır (Eurofound, 2016a: 1-2)

1 Ocak 2006'dan beri, Kupon hizmetleri sistemi (DLS), ödemelerin aylık sınırını aşmaması koşuluyla, özel hanelerde basit, ev tipi hizmetler sunan kişilerde geçici istihdam ilişkileri için bir ödeme ve ücret aracı olarak kullanılmaktadır. Kupon Hizmetleri Yasası, hane halkı ile ilgili bu faaliyetleri yasallaştırmaktadır (BVAEB, 2020; Dienstleistungsscheck, 2020a).

DLS ile sisteminin işleyişi aşağıdaki gibi özetlenebilir (BVAEB, 2020; Dienstleistungsscheck, 2020b; RIS 2020):

- DLS ile; temizlik işi (apartman, ev, çamaşırhane, bulaşık), küçük veya okul çocuklarına refakat, günlük ihtiyaçlar için satınalma (gıda, ilaç), yakacak malzemelerinin temini ve odaların ısıtılması, basit bahçecilik işleri (örneğin yaprakları süpürme, çim biçme) yaptırılabilir. Bu sistem kısa, belirli süreli sözleşmeler için tasarlanmıştır. İstihdam ilişkileri, ilgili görev süresi boyunca en fazla bir ay ile sınırlıdır ve daimî bir istihdam ilişkisine dönüşmeden aynı kişiler arasında tekrar tekrar kullanılabilir.
- DLS ile daha uzun, eğitim gerektiren faaliyetlerde (örneğin yaşlı bakımı ve hemşirelik), hem evde hem de şirkette çalışmayı kapsayan karma kullanımlarda ve üç taraflı istihdam ilişkilerinde (örn., özel hane halklarında bir dernek tarafından istihdam edilen, özel hane halkı ile çalışan kişiler arasında hukuki bir ilişki bulunmayan) kullanılması yasaklanmıştır. DLS, yasal ilişkinin bireysel işçi ile hane halkı arasında olmadığı özel bir evde görev yapan işletme çalışanları için, yaşlı veya hasta insanların bakımı gibi belirli eğitim/öğretim gerektiren veya genellikle profesyonel bir şirket tarafından yürütülen daha uzun süreli görevler için kullanılamaz.
- Hizmet kuponları tütün mağazalarından, postanelerden, DLS-Online² veya yeni mobil uygulama üzerinden çevrimiçi olarak satın alınabilmektedir. Avusturya, AB üye ülkeleri, serbest dolaşım belgesi olmayan Hırvat (istisna), İsviçre, Lihtenştayn, İzlanda ve Norveç vatandaşları, ikamet izni, çalışma izni olan ve iltica prosedürüne uygun olarak kabul edilen kişiler bu alanda istihdam edilebilmektedir. Dolayısıyla oturma izni ve çalışma izni olmayan göçmenler plana dahil değildir.
- İşveren işin kontrolü, ödenmesi gereken ücretin asgari tutarı ve gerekli olabilecek herhangi bir ek belgeyi çalışana teslim etmekle, çalışanlar ise çalışma iznini işverene göstermekle yükümlüdür. Çalıştırılabilecek kişi sınırlaması yoktur bunun yerine yıllık satın alabileceği kupon bedeli vardır (2020 için 946,56 €). Çalışan için de işveren sınırlaması yoktur bunun karşılığında bu işten elde edebileceği gelir aylık 631,04 € aşarsa Sosyal Güvenlik Kurumuna prim katkısı ödemek zorunda kalacaktır (%14,7). İşsizlik sigortası ve emeklilik kapsamında değildir. Gönüllü olarak sağlık ve emeklilik katkıları ödenebilmektedir.
- Hizmet Kuponu; değer, fiyat, işverenin ve çalışanın ad-soyad ve sosyal güvenlik numarası, istihdamın günü vb bilgileri içermelidir.

Bu sistem en sık temizlik ve ütüleme ve bahçecilik hizmetlerinde kullanılmaktadır. Kuponların son kullanma tarihi yoktur ve kullanılmayanlar ilgili kuruma (VAEB) iade edilerek ödenen tutarın tamamı geri alınabilir. Sisteme ilk girişte işçi ve işverenlerin sosyal güvenlik kurumuna gönderilecek ek bir sayfayı doldurmaları gerekmektedir. Daha sonra taraflar kendi aralarında çalışma günleri ve görevler üzerinde anlaşabilir, gerektiğinde herhangi bir prosedüre gerek kalmadan iş ilişkisi sonlandırır-

² DLS-Online'i yalnızca bir Avrupa banka hesabı olanlar kullanabilmektedir (Dienstleistungsscheck, 2020c).

labilir (Eurofound, 2016a: 3). Tek bir hanenin alabileceği maksimum kupon/çek sayısı yoktur, ancak hane halkı bu sistemde çeşitli çalışanları istihdam ederek marjinal istihdam eşiğini 1,5 kat aşarsa, hane halkı işveren vergisi (%16,4) ödemek zorundadır. Bir işverenden kaynaklanan bir işçinin geliri aylık marjinal istihdam için belirli gelir eşiğini aşarsa işçi otomatik olarak hastalık ve emeklilik sigortasına tabi olacak ve ilgili katkı paylarını ödemek zorunda kalacaktır (%14,7) (Eurofound, 2016a: 4).

DLS, istihdam süresi boyunca sadece işçi için kaza sigortasını kapsar. Diğer sigorta türleri (örn., işsizlik ve emeklilik sigortası) kapsam dışındadır. Ancak hastalık ve emeklilik sigortası için gönüllü olarak ödeme seçenekleri vardır. Mevcut veriler, sistemin uygulamaya başlamasından beri; satılan kupon sayısının³, DLS sisteminin toplam değerinin⁴, kullanan işveren sayısının⁵ ve işçi sayısının⁶ sürekli arttığını göstermektedir. İşçilerin yaklaşık %75-80'i kadındır ve büyük çoğunluğu tek bir işveren için çalışmaktadır (Eurofound, 2016a: 5-7). Kupon sistemi altındaki Avusturyalı işçilerin büyük çoğunluğu marjinal çalışanlardır ya da işgücü dışı durumdadır.

Bu sisteme girişin kolay olması, özellikle kırsal alanlarda, niteliksiz veya düşük nitelikli kadınlar için işgücü piyasasına entegrasyon fırsatı sağlamaktadır. İşçilerin kariyer geliştirme imkanları neredeyse hiç yoktur. Özellikle yaşlı müşteriler, yüksek geliri aileler ev hizmetlerini talep etmektedirler (Eurofound, 2016a: 8-10).

Modelin mevcut haliyle başka ülkelere transferi kolay bir şekilde yapılabilir. Ancak sistemi benimsemek isteyen herhangi bir ülkenin Avusturya'nın "marjinal istihdamına" benzer bir (gelir belirli bir eşiğin altındaysa, zorunlu sosyal güvenlik primlerinin ödenmesi zorunlu olmayan) istihdam ilişkisi biçimi olması gerekmektedir. Avusturya hanehalklarında hala yüksek düzeyde kayıtdışı çalışma ve bu konuda önemli bir iyileştirmeye ihtiyaç olmasına rağmen, sistem kayıt dışı çalışmanın yasallaşmasına katkıda bulunduğu söylenebilir. Ek olarak, kadınların işgücü piyasasına entegrasyonu üzerinde bazı etkileri olduğu görülebilir. DLS sadece resmi istihdam sağlamakla kalmaz, aynı zamanda bazı temel sosyal koruma da sağlar ve dolayısıyla kayıt dışı çalışma yapanlara kıyasla durumlarını iyileştirir. DLS'nin istihdam yaratma etkisi neredeyse yoktur ve iş kalitesi ve istihdam edilebilirlik etkileri de sorgulanabilir. Ancak bu, DLS sisteminin kendisi ile değil, DLS temelinde sağlanan görev türüyle ilgilidir (Eurofound, 2016a: 11)

2.2. Belçika

Kupon sistemi Belçika'da 1990'lı yılların sonuna doğru kayıt dışılığın yüksek olduğu temizlik ve ev hizmetlerindeki istihdamın daha düzenli ve güvenceli bir hale getir-

³ 2006'da 59.820 DLS satılmış, sayı 2013'te 202.822'ye ulaşmıştır. Programın başlangıcından bu yana, satılan kuponların %96-99'u kullanılmıştır.

⁴ 2006'da satılan DLS değeri 997.432 € iken bu rakam 2013'te 5.011.978 € ya çıkmıştır

⁵ 2006'da 2.316'dan 2013'te 7.777'ye artmıştır.

⁶ 2006'da 2.067'den 2013'te 6.611'e yükseldi ve işçi başına yıllık ortalama kupon sayısı (yaklaşık 30) istikrarlı bir şekilde artmıştır.

mek amacıyla 2001 'de yürürlüğe girmiş (Eurofound, 2015; Eurofound, 2016b) ve 2004 'de yasal olarak revize edilerek kullanılmaya başlanmıştır. Kupon sistemi; belirli sosyal gruplar için ek istihdam yaratmak, işsizlik oranını düşürmek, kayıtdışı çalışmayı azaltmak, geçici ve yarı zamanlı iş sözleşmelerini tam zamanlı sözleşmelere dönüştürmek ve ev hizmetlerine resmi olarak erişimi kolaylaştırarak iş yaşam dengesine hizmet etme amaçlarına sahiptir (Eurofound, 2016b: 1).

Bu sistem belirli faaliyet alanlarında hizmetin alıcısıyla satıcısının yetkilendirilmiş bir kurum tarafından belirli sınırlar dahilinde bir araya getirildiği, ödemelerde (ücret, sosyal güvenlik, vergi gibi) bu kuponların esas alındığı bir şekilde ilerlemektedir. Kupon hizmetlerine ait işler yetkilendirilmiş kâr amacı gütmeyen kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Belçika'da kupon sisteminin özellikleri ve işleyişi/esasları kısaca şu şekildedir (Eurofound, 2016b, Eurofound, 2016c: 1-3): Bahçecilik, bakım ve onarım, çocuk ve yaşlı bakımı gibi faaliyetler dışında kalan temizlik ve ütü gibi sınırlı sayıda ev hizmetlerine izin verilmektedir. Kupon kullanımı sınırlandırılmıştır (kişibaşı yıllık 500 kupon- yani 500 saat). Müşteriler Federal hükümet tarafından sübvansede edilen kuponları yetkili bir kuruluştan temin ederler. Kâğıt kuponların yanında elektronik kuponlar da kullanılmaktadır. Bazı şirketler (Sodexo Belgium gibi) kendi sanal uygulamalarını devreye sokmuşlardır. Yetkili kupon hizmetlerini yürüten kuruluş, yazılı bir anlaşma temelinde bu iş için bir çalışanını görevlendirir. İşgören çalışması karşılığında aldığı kuponları ödemesini almak üzere yetkili kuruluşa iletir. Bu ödemeler ücret maliyetleri (sosyal güvenlik katkı payları dahil), eğitim, tıbbi gözetim, sigorta ve diğer masrafları kapsamaktadır (Eurofound, 2016b: 1).

Sodexo Belgium adlı özel şirket yetkili kuruluşlardan birisidir. Bu şirket lokal ev hizmetlerini gerçekleştirmek üzere tam zamanlı çalışanları istihdam eden kupon hizmetleri organizasyonudur. Aile durumuna bağlı olarak her biri yaklaşık 9 avro karşılığında 500 (tek bireyler) ila 2000 (aile ve engelli bireyin olma durumuna göre) kâğıt veya elektronik kupon şirketten satın alınabilir. Tüm kuponlar aynı değerdedir. Örneğin tek kullanıcı için ilk 400 kupon 9 avro iken son 100 kupon 10 avrodan satın alınabilir (Dienstenchequesbestellen, 2020a). Sodexo'dan temin edilen bu kuponlar (elektronik kuponların kullanımı daha kolay olduğundan teşvik edilmektedir) 8 ay içerisinde kabul eden bir şirkette kullanılabilir (Dienstenchequesbestellen, 2020b). Evinizi temizlemek; günlük alışverişinizde yardım (mağaza, postane veya eczane gibi); bulaşık yıkama, yemek hazırlama, yıkama ve dikiş; ütü (birinin evinize gelmesini sağlayabilir veya çamaşırlarınızı bir ütü atölyesine götürebilirsiniz); hareket kabiliyeti kısıtlı kişilerin (yaşlı, hasta veya engelli) taşınması için kuponlar kullanılabilir. Boyama, onarım, yenileme, bahçe işleri, idari işler veya çocuk ve yaşlıların bakımı için kuponlar kullanılamamaktadır (Dienstenchequesbestellen, 2020c).

Belçika'daki Eurofound'un yaptığı araştırma Landelĳk Dienstencoöperatief (LDC) adlı kuruluştan gerçekleştirilmiştir. LDC müşterinin evinde bir dizi yerel hizmet sunmak için 2005 'de kurulmuştur. 2014 'de adını Puur Huishoudhulp (Ulusal Hizmet

Kooperatifi) olarak değiştirmiştir (HLN, 2014). Kuruluş günümüzde çeşitli aile destek hizmetlerini gruplayan bir marka olan Ferm adı altında faaliyetlerini sürdürmektedir (HLN, 2020). 9.000'den fazla çalışanı olan Ferm bünyesinde bebeğin doğumundan önce ve sonra özel analık bakımı ve diğerleri için evde bakımı kapsayan Ferm thuiszorg, 0 ila 12 yaş arası çocuklar için kaliteli çocuk bakımını kapsayan Ferm kinderopvang ve temizlik veya ütü için evde yardımı kapsayan ve Puur Huishoudhulp'ın yeni ismiyle faaliyette bulunduğu Ferm Huishoudhulp yer almaktadır (Ferm,2020).

Ferm Huishoudhulp'ın sağladığı hizmetler; ev temizliği, yıkama ve ütü, müşterinin evinde yemek hazırlama, günlük yiyeceğin hazırlanıp getirilmesidir. Örgüt çoğunlukla daha düşük eğitim seviyesine sahip insanları, yaşlıları ve uzun bir süre istihdamda olmayanları ve işgücü piyasasına yeniden girmek isteyenleri işe aldığından, sosyal sorumlu bir işletme olarak kabul edilmiştir. Diğerlerinden farklı olarak çalışanlarına düzenli çalışma saatleri sağlayarak, kapsamlı bir eğitim programı sunarak ve müşterileri tahsis ederken bireysel çalışanların tercihlerine saygı göstererek işçilerinin refahını ilk sıraya koymuş ancak zamanla odağı müşteri memnuniyetine kaymıştır (Eurofound, 2016b).

Belçika'da kupon çalışanlarının büyük çoğunluğu kadındır (%97). Bu çalışanlar orta yaştadır (%60' yakını 29-50 yaş aralığı). Eğitim seviyesi çoğunun düşük (%56,1) ve orta (%39,2) seviyelerdedir. Yaklaşık $\frac{3}{4}$ 'ü Belçika uyrukludur ancak son yıllarda, düşük ücretler ve işin niteliği gereği, göçmen işçilerin sayısı hızla artmaktadır. Buna karşı Belçika yetkilileri bu alanı tamamen göçmenlere terk etmemek için 2012 'de Kraliyet Kararnamesi ile kupon işçilerinin %60'nın sosyal yardım alanlara (bu yardımlar yasal belgeleri olmayan AB üyesi olmayan Devlet sakinlerine ödenmez) ayrıldığını belirleyen bir düzenleme devreye girdi. Bunun amacı yasal belgeleri olmayan göçmenlerin kupon sistemine girişini azaltmaktı (Eurofound, 2016c:6-9).

Son yıllarda yaşlı kullanıcıların sayısı artmakla birlikte ($\frac{1}{4}$ 'ünden biraz fazlası 65 yaş ve üzerindedir) kupon kullanıcılarının genelde 35-55 yaş aralığında olduğu görülmektedir (Eurofound, 2016c: 6-7). İşe alımda mesleki özelliklerin beklentileri karşılamaasının yanında dil becerileri ve entelektüel bilgi birikimini ölçen bir sınav da yapılmaktadır. Ödemeler saatliktir ve eşit işe eşit ücret ödemesi yapılmaktadır. Çalışanların görevlerini geçici olarak yerine getiremedikleri bazı durumlarda geçici işsizlik tazminatı alma hakları mevcuttur. Çalışanlar ilk yardım, bakım faaliyetleri, yüklerin kaldırılması ve ütü teknikleri konularında da eğitime tabi tutulurlar. Kuruluşta ortak sağlık ve güvenlik komitesi, bir çalışma konseyi ve sendika temsil mekanizması yer almaktadır. Kupon sistemi çoğunlukla evden çok uzaklaşmak istemeyen ve yarı zamanlı bir işte çalışmak isteyen bayanlar tarafından tercih edilirken zamanla uzun vadeli işsiz kalan ve bu işi tam zamanlı bir iş için bir geçiş aşaması olarak gören gençler tarafından tercih edilmeye başlanmıştır. Kupon sistemi daha önce kayıt dışı olarak gerçekleştirilen ev hizmetlerinde sosyal güvence, çocuk ödemeleri, emeklilik

ve maluliyet konularında sağladığı haklar bakımından bazı avantajlara sahiptir. (Eurofound, 2016b). Çeşitli kaynaklar kupon çalışanların yaklaşık 1/3'ünün beş yıldan uzun süredir işsiz olduğu, bu kişilerin işgücü piyasasına yeniden kazandırılmasında kupon çalışmanın yardımcı olduğu, yine kupon çalışmanın ilk yedi 'de kayıtdışı çalışmanın %10 ila %20 arasında azalmasına da katkı sağladığı ileri sürülmektedir (Eurofound, 2016c: 6-7).

Kupon sisteminin amacı düşük eğitim seviyesine sahip bireyler, yaşlılar, uzun süreli iş piyasasının dışında kalanlar ve yeni göçmenler gibi özel politika gerektiren gruplara yönelik düzenli istihdamı sağlayacak ek işler oluşturmaktır. İş yaşam dengesini kolaylaştırır. Müşterilerin düşük maliyetle ev yardımı almalarını sağlar. Müşterilerin çoğu ikisi de çalışan eşler veya tek ebeveynli ailelerdir (Eurofound, 2016b).

Kupon sistemindeki düzensiz çalışma sonucunda çalışanların işgücü piyasası entegrasyonunda sorunlar vardır. Kupon işçilerinin sadece %10'unun tam zamanlı istihdamda geçebildiği tahmin edilmektedir. Sözleşmeler kupon işçilere sınırlı bir çalışma süresi sunduğundan gelirleri oldukça düşüktür. Diğer taraftan esnek çalışma saatleri ve kolayca uyarlanabilen yarı zamanlı çalışma düzenlemeleri en önemli avantajlar olarak belirtilmiştir. Büyüme oranı son zamanlarda yavaşlasa da kupon kullanımının istikrarlı bir şekilde arttığı görülmektedir. Kupon çalışma sektörü giderek daha profesyonel hale gelmekte ve imzalanan toplu sözleşmelerin sayısı artmaktadır. Başlangıçta, anlaşmaların çoğu ücrete odaklanırken son zamanlarda, ulaşım tazminatı, sendika üyelik ücretlerinin geri ödenmesi, ekstra tatiller, eğitim gereksinimleri vb. toplu pazarlık alanlarını kapsamaya başlamıştır (Eurofound, 2016c: 5-13).

Sendikalar; işverenin çalışanın işyerindeki varlığının sınırlı, işgücünün niteliğinin düşük, dayanışmayı sağlayacak kişilerarası temasların seyrek ve yüzeysel, personel devrinin yüksek ve sendikaya katılma isteğinin genellikle sınırlı olması gibi nedenlerle kupon çalışmanın denetiminin zor olduğu/olacağını ileri sürmüşlerdir. Vergi indirimleri (sübvansiyonlar) sayesinde bireysel vatandaş/müşterinin kupon çalışanlarına ödediği saatlik ücret benzer işlere göre önemli ölçüde düşüktür. Bu durum sistemin sürdürülebilirliği konusunda endişelere yol açmıştır. Birçoğu gelecekte bu sübvansiyonların kaldırılması veya azaltılmasının gündeme geleceğini ifade etmişlerdir (Eurofound, 2016c: 9).

Kupon çalışmada işler fiziksel zorluk içerdiğinden çoğunlukla yaşlılar olmak üzere işçilerin önemli bir kısmı işi bırakmaktadır. Diğer taraftan bazıları; ticari temizlik şirketlerine kıyasla iş baskısının düşüklüğü ve özerkliğin fazla olması nedeniyle kupon çalışmayı tercih etmektedir. Sendikalar küçüklere kıyasla büyük kupon şirketlerinde kabul edilebilir çalışma koşulları ve insan kaynakları yönetimi olduğunu iddia etmektedirler. Ancak kupon çalışma doğası gereği her zaman ev ortamında manuel işçiliği gerektirecek ve çalışma koşullarının değiştirilmesi zor olacaktır. Temizlik oldukça basit bir faaliyet gibi görünse de temizlik ürünleri, sağlık ve güvenlik gereksinimleri ve çok amaçlı ekipmanların kullanımı konusunda eğitime ihtiyaç vardır. Ç-

lışma koşullarının olumsuz sonuçlarını hafifletmenin ve uygun çalışma araçlarının yokluğunu gidermenin tek yolu eğitim olarak görülmektedir. Kupon çalışanları için eğitim seviyesi çok düşüktür. Eğitim konusunda özel sektöre kıyasla kâr amacı gütmeyen kupon çalışma organizasyonları bu alanda daha iyi performans göstermektedir (Eurofound, 2016c: 10).

Belçika kupon çalışma sistemi üçgen ilişkiye bağlıdır. Kupon çalışanları müşteri gözetimi altında çalışırken (örneğin, başka bir şirket veya bireysel vatandaş), yalnızca tanınmış şirketle (işveren) resmi bir ilişki sürdürürler. Bu kuşkusuz bazı avantajlara sahiptir. Örneğin, zorlukların olduğu veya müşterilerin zorbalık veya cinsel taciz gibi kabahatler ile suçlandığı durumlarda, işverenden müdahale etmesi, arabuluculuk yapması ve gerekirse işçi için alternatif bir iş yeri bulması istenebilir (Eurofound, 2016c: 11-13).

Finlandiya, İtalya ve İsveç gibi bazı Avrupa ülkeleri, Belçika yaklaşımına benzer kupon çalışma sistemleri uygulamaya başlamış bazıları da uygulamayı düşünmektedir. Benzer sistemleri uygulayan Avrupa ülkelerinin sayısının artması Avrupa Kişisel Hizmetler Federasyonu (EFSI) kurulmasına neden olmuştur (EFSI, 2013b). Bu sistemin uygulanmasındaki en büyük dezavantaj, ülkenin kamu maliyesine ağır bir yük getirmesidir. Danimarka'da benzer bir sistemin durdurulmasının temel nedeni buydu. Belçika kupon çalışma sisteminin diğer ülkelere aktarılması ve başarılı bir şekilde uygulanması için öncelikle sistemi finanse etmek için önemli kamu fonlarının tahsis edilmesi gerekmektedir. Sistemin başlangıç maliyetleri nispeten yüksektir ve önemli miktarda kaynak tahsis edilmelidir. Belçika örneği, başlangıç maliyetlerinin hızlı bir şekilde artabileceğini ve kamu maliyesine ağır bir yük getirebileceğini göstermektedir. Kupon çalışma şirketlerine yetki verilmesi süreci yeterince katı olmalıdır. Bu, yeterli yönetim becerilerine ve finansal yeteneklere sahip kişi ve kuruluşların seçimini sağlayacaktır. Yetkilendirilen kupon çalışma organizasyonlarının sayısını sınırlamak ortalama büyüklüklerini artıracaktır. Büyük kuruluşların çalışma konseyleri ile güvenlik ve sağlık komiteleri olma eğilimi vardır, böylece sosyal diyalog ve iyi çalışma koşulları teşvik edilir. Kupon sistemi aracılığıyla sağlanan hizmetler daha ucuz olduğundan, bakım hizmetlerine ihtiyaç duyan müşterilerin, özel bakım kuruluşları tarafından sunulan düzenli yardım için başvurmak yerine, kupon çalışma sistemini tercih etme riski vardır. Bu, istenmeyen bir gelişmedir, çünkü engelli veya yaşlı insanlar için hizmetler, sıradan kupon işçileri tarafından sahip olunanlardan farklı beceriler gerektirir ve kupon çalışma şirketleri gerekli özel eğitim gereksinimlerini zorlukla karşılayabilir. Sonuç olarak, sistemi açıkça tanımlanmış bir dizi faaliyetle sınırlı tutmak önemlidir (Eurofound, 2016c: 13).

2.3. İtalya

Marjinal grupların işgücü piyasasına entegrasyonunu desteklemeyi ve kayıt dışı çalışmayı azaltmak amacıyla, İtalya'da hizmet kuponu sistemi, geçici işler için, belirli faaliyetlerde çalışanları kapsayacak şekilde 2003'te uygulamaya konulmuştur.

276/2003 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 70. maddesi hizmet çeki sistemini, yani iş sözleşmesi olmadan kurulan yardımcı ve düzenli olmayan iş ilişkilerini düzenlemiştir (Eurofound, 2016d: 1). Sistem o zamandan beri yıllar içinde yeniden düzenlenmiş ve son olarak 2012 'de reforme edilmiştir. Başta öğrenciler, emekli işçiler ve ev hanımları da dâhil olmak üzere, kuponları kullanabilen belirli işçi kategorileri tanımlanmış ve sadece üzüm hasadı, bahçecilik veya öğrenciler için özel ders gibi belirli aktiviteler için kullanılabilirken bu revizeler sonunda bu sektörlerdeki tüm çalışanlar için geçerli hale gelmiştir (Eurofound, 2016e: 1). Bu durum, kuponların Ocak 2013'ten bu yana hem ulusal hem de belediyelerde daha yaygın kullanılmasına yol açmıştır (Eurofound, 2016d: 4). Monti-Fornero reformu (92/2012 sayılı Kanun), kuponların kullanılabilceği meslekler ve faaliyetler üzerindeki kısıtlamaları ortadan kaldırmış ve sadece bir kişinin bir yıl içinde kuponlarla ne kadar kazanabileceğini belirleyen ekonomik eşikleri devreye sokmuştur. Ekonomik eşikler bugün makbuzların kullanımını sınırlayan tek gerçek kısıtlamadır. Tek istisna, Çalışma ve Sosyal Politika Bakanlığı genelgesiyle belirlenmiş tarım şirketleri ile ilgilidir. Cirosu 7.000 €'nin altında alan şirketlerde kuponlarla herhangi bir işçi kategorisi kiralanabilirken, cirosu bu sınırın üzerinde olanlar sadece genç öğrenciler veya emekli kişiler için bu sistemi kullanabilir.

Bu uygulama hem ekonomik hem de sosyal içerme hedeflerine sahip olan kamu kurumlarının genel istihdam stratejisine destek olmuştur. Örneğin, geçici işlerin döngüsel doğası, bütçe kısıtlamaları ve kamu sektörünün uzun ve hantal işe alım prosedürleri dikkate alındığında geçici ve acil ihtiyaçlar için esnek bir istihdam sağlamak, uzun süreli ekonomik krizden etkilenen bir bölgede iş yaratmak için yerel istihdamı teşvik etmek amacıyla Gorizia belediyesi kupon hizmetleri sistemini 2010'da resmi olarak başlatmıştır (Eurofound, 2016d: 3). Kamu sektörü için özel kurallar geçerlidir. 2012'den önce kamu kurumları kuponları yalnızca spor etkinlikleri, hayır kurumları, dayanışma veya acil durum faaliyetleri ve bahçecilik gibi sınırlı bir faaliyetler için kullanabiliyordu. 2012'den sonra kupon hizmetlerinin kapsamı genişletilmiş ve kamuda çalışanların gerçekleştirdiği bazı faaliyetleri için bu sistemin kullanılması sağlanmıştır. Ayrıca 2013'te 76 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile hizmet kuponları kullanılarak yapılacak hizmetlerin yardımcı işler olma koşulu ortadan kaldırılmıştır (Eurofound, 2016e: 2). Örneğin Gorizia belediyesi genellikle (18 yaş ve üstü) öğrenciler ve işsizler tarafından gerçekleştirilen boyama, bahçe işleri, bakım, sokak temizliği, sokaklardan kar temizleme ve halka açık etkinliklere destek gibi faaliyetler için bu sistemi kullanmıştır (Eurofound, 2016d: 2).

İtalya'da Kupon Hizmetleri Sistemi 2012'den bu yana tüm ekonomik sektörleri kapsamaktadır. 'Geçici hizmet kupon' sistemi İtalya'nın Ulusal Sosyal Sigorta Enstitüsü (INPS) tarafından yönetilmektedir. Geçici/gündelik işlerde ödeme yapabilmek için, İtalya Ulusal Sosyal Sigorta Enstitüsü (INPS) tarafından yürütülen "geçici/gündelik hizmet kuponları" sisteminin kullanılması gerekir. Buna göre hem özel sektör hem de kamu sektörü işverenleri yetkili kurumlardan kupon satın alırlar. Kuponlar daha son-

ra hizmetin tamamlanması üzerine işçiye teslim edilir. İşçiler INPS ofislerinde, internetten, köşe dükkanlarında (örneğin, tütün dükkanlarında), yetkili bankalarda veya postanelerde kuponlarını nakit paraya çevirebilirler. Kuponların Çalışma ve Sosyal Politika Bakanlığı tarafından belirlenen saatlik değeri 10 € 'dur. Bir iş için gereken saat sayısı üzerinde anlaşmak işverene ve çalışana bağlıdır. Ayrıca 50 € ve 20 € cinsinden de saatlik kuponlar da vardır (Eurofound, 2016d: 1). Bireysel hizmetlerin süresi her çalışanın aynı işverenden 2.000 € 'dan fazla kazanamayacağı için, her hizmet maksimum 200 saat sürebilir. Kuponlar herhangi bir vergiye tabi değildir ve bir kişinin işsizlik durumunu değiştirmez. Kupon işçileri işsizlik sigortasından, doğum izninden vb. faydalanamaz ancak kuponlarla yapılan çalışma süresi emeklilik hesabında dikkate alınır. Farklı sözleşmelerle düzenlenebilecek başka herhangi bir istihdam formunun yerine geçmemesi için bu kısıtlamalar uygulanmaktadır. Örneğin, daha uzun süreli veya düzenli sıklıkta yapılan iş faaliyetleri için, işverenler belirli süreli veya çağrı üzerine çalışma sistemini kullanabilirler. Bir işçi aynı işverenden bir yıl içinde daha fazla kupon kazanırsa, yaptırım olarak iş ilişkisi standart istihdama döner (Eurofound, 2016e: 3).

Kupon çalışanları işsizlik sigortası, doğum izni vb. gibi haklardan yararlanamaz ancak çalışma süreleri emeklilikte dikkate alınır. Kuponlarla ödenen hizmetler için, bireysel çalışanlar yıllık maksimum 5.050 € (brüt 6.740 €) ve profesyoneller veya serbest çalışanlar 2.020€ (brüt 2.690 €) kazanabilir. 2013'ten itibaren, devlet gelir desteği yardımı alan işçilere bu kuponlarla yılda 3.000 € 'dan fazla ödeme yapılamayacağı belirlenmiştir. (Eurofound, 2016d: 2).

Hizmeti satın alan ve kuponları kullanarak ödeme yapan "işveren" bir birey, aile, şirket, kâr amacı gütmeyen bir kuruluş, bir aile firması, tarımsal bir girişimci, serbest meslek sahibi bir kişi ve kamu kurumu olabilir. Kupon çalışanları; emekli işçiler, belirli kısıtlarla 16 ila 25 yaş arası lise veya üniversite öğrencileri, Ücret Garanti Fonu ve işsizlik parası faydalanıcıları dâhil gelir desteğinden faydalananlar veya toplu işten çıkarılanlar, bu kupon hizmetlerini kullanmayan farklı bir işveren için çalışan yarı zamanlı (part-time) işçiler serbest meslek sahibi, kamu veya özel sektör çalışanları, çalışma izni olan AB üyesi olmayan işçiler olabilir.

Kuponların kullanıldığı başlıca faaliyetler, tarım, spor, kültürel ve hayır etkinliklerini kapsayan mevsimlik işlerdir. Kupon işçileri tarım dışında çoğunlukla kadındır. Başta, kupon işçileri ağırlıklı olarak tarımda çalışan orta yaşlı erkekler, öğrenciler veya Ücret Garanti Fonundan yararlanan işçilerden oluşmaktaydı (Eurofound, 2016e: 5). Ancak kupon kullanımının diğer faaliyetlere ve sektörlere genişletilmesi, bu demografik yapıyı değiştirmiştir (65 yaş ve üstü kişilerin oranı düşmüştür). Kuponların kullanıldığı diğer sektörler sırasıyla ticari faaliyetler (%14.3), hizmetler (%11), turizm (%7.2), bahçecilik, temizlik ve bakım (%4.9), spor ve kültürel etkinlikler veya acil durum görevleridir (%3.9). Hizmet kuponları turizm sektörünün bazı özel ihtiyaçlarına (tur şovları ve tema parkları işleri gibi) cevap verebilmektedir. Bazıları parklarda

çalışmak üzere öğrencileri işe almak için genellikle yoğun sezonda hizmet kuponları kullanmaktadır ve kupon verilerinin kayıt dışı veya düzensiz istihdam üzerinde büyük bir etkisi olduğunu kanıtlamak zor olmasına rağmen kuponlar tema parkı endüstrisinde istihdamın yasallaştırılmasına katkıda bulunmuştur. Kuponlar, yasal istihdamı sürdürmeye yardımcı olan kullanışlı ve “hafif/zayıf” bir araçtır (Eurofound, 2016e: 6).

Hizmet kuponları standart/düzenli iş sözleşmeleriyle karşılaştırılmasa da yine de bazı işçiler için çalışma koşullarında iyileşme sağlayabilirler. Bu öncelikle istikrarsız ve güvencesiz çalışma koşullarına tabi olan sıradan işler yapma eğiliminde olan gençler için geçerlidir. Sosyal güvence açısından yetersiz ve sınırlı olmasına rağmen, kupon hizmetleri, esnekliğin yanı sıra işyeri kaza sigortası (INAIL) ve emeklilik açısından (INPS) bir nebze güvence sağlar. Böylece, kupon sistemi, böyle bir korumanın olmadığı kayıt dışı çalışmanın aksine, en azından minimum güvenceyi garanti etmektedir. Ayrıca emekli çalışanlar da (standart iş sözleşmesi kapsamında söz konusu olamaz) hizmet kuponları ile çalışabildikleri ve emeklilik maaşlarını alabildikleri için bu sistemden faydalanırlar. Benzer şekilde, gelir desteği ödeneği alan işçiler de kuponlarla birlikte çalışabilir ve aynı zamanda kamu yardımı alabilirler.

İşsizlikten kurtulmak, bir miktar gelir elde etme fırsatlarına rağmen kupon hizmetlerinin doğası gereği, işçilerin beceri kazanmaları için sınırlı bir seçenektir. Kuponlar kayıt dışı çalışmanın belirli bir bölümünü yasallaştırır, ancak düzenli istihdam sözleşmelerinin yerine geçmek için de istismar edilebilirler. Bununla birlikte, kupon çalışma sürelerinin çok kısa sürdüğünü ve bu nedenle istikrarlı bir istihdama geçişi veya istihdam edilebilirliğinde bir artışa yol açmadığı ileri sürülmektedir (Eurofound, 2016e: 7).

İşsiz veya NEET'leri istihdamında kullanılabilenlerinden, potansiyel bir sosyal içerme etkisi olabilir. Ayrıca, kemer sıkma politikaları çerçevesinde bu yöntemle istihdam sağlayan kamu kurumları işgücü/personel maliyetlerinden tasarruf edebilir. İşverenlere göre, kuponların amacı yeni iş fırsatları yaratmak, kayıt dışı işleri yasallaştırmak ve işgücü piyasasına belirli insan gruplarını (ev hanımları, öğrenciler ve emekli insanlar) dahil etmektir. Genel olarak hem nicel hem de nitel olarak olumlu etkileri olmuştur. Diğer güçlü yönleri arasında, basitleştirilmiş istihdam kuralları, esneklik, yönetimde kolaylık ve işin hızlı organizasyonu yer almaktadır. Her iki taraf için yasal, yönetsel, mali ve sosyal güvenlik normlarına uyan güvenli bir istihdam ilişkisi kurar. İşverenler, kuponların yaygın olarak kullanıldığı endüstrilerde, belirlenen ekonomik eşik değerlerin çok düşük olduğunu ve arttırılması gerektiğini savunuyorlar. Düşük eşikler, kupon işçilerinin işverenleriyle daha uzun vadeli ilişkiler kurma ve istikrarlı istihdam bulma fırsatlarını da azaltıyor olabilir. Kupon sisteminin diğer potansiyel zayıflıkları arasında, görüşmeciler tarafından kuponların saatlik değerinin (10 €), bazı durumlarda, kayıt dışı çalışmanın ortalama ücretinden daha yüksek olabilmesi ileri sürülmüştür. Bu nedenle bazı işverenler, hizmet kuponları yerine kayıt-

dışı istihdamı kullanmaya yönelebilir. Ayrıca kupon sisteminde sendikalar sistemin dışında kalmışlardır. Kuponlar bir iş sözleşmesi olmadan istihdam ilişkisini kurduğundan koşulların sosyal taraflar arasında pazarlığa konu edilemeyeceği anlamına gelir. Sonuçta, kupon işçileri çoğunlukla “marjinal işçi” ya da işgücü piyasasına sınırlı katılımı olan kişilerdir ve bu nedenle sendikalara üye olma konusunda sınırlı bir ilgileri olabilir. Kupon sistemi bir şirket kurmak zorunda kalmadan ve bir iş sözleşmesi olmadan hizmet satın almak isteyen özel vatandaşların ihtiyaçlarına cevap verebileceği avantajlar sahiptir (Eurofound, 2016e: 8). Ancak sendikalar, kuponların işgücü maliyetlerini sosyal damping şeklinde azaltmak için kullanılabileceğinden veya güvencesiz istihdama yol açabileceğinden ve yasal kapsamın ötesinde kolayca kullanılabileceğinden, böylece istismlara yol açabileceğinden endişelerini dile getirdiler.

Kuponlar, İtalya'nın işgücü piyasasının dinamik olduğu kuzeyde daha yoğun bir şekilde kullanılmıştır. Kuponlar çoğunlukla bir defaya mahsus veya fasıllı/ara sıra çalışmalar için kullanılmaktadır. Denetim azlığı işverenlerin kuponlardan daha ucuz ve esnek bir seçenek olarak gördükleri kayıt dışı ekonomide düzensiz bir şekilde çalışmaya devam etmelerine neden olmaktadır. Kuponlar genç işsizliği ile mücadelede iş deneyimi sağlama ve okuldan işe geçişe katkıda bulunarak İtalyan işgücü piyasasına katkı sunmuştur.

İşveren temsilcileri esnekliği, düşük bürokrasi seviyesi, şirketlerin ihtiyaçlarına cevap verebilmesi ve hem işverenlerin hem de çalışanların güvenli bir iş ilişkisi kurma olasılığı nedeniyle kupon sisteminden genel olarak memnuniyet duyduklarını ifade ettiler. Tersine işçi temsilcileri düzenli iş sözleşmelerine göre düşük maliyetli bir alternatif haline getirdiğini ve potansiyel bir kötüye kullanım riski bulunduğunu ileri sürerek sistemden memnuniyetsizliklerini dile getirmişlerdir. Sendika temsilcileri eşiklerin çok yüksek olduğuna, sınırlandırılarak sistemin kötüye kullanımının önlenebileceğine, aksine işverenlerde bu eşik çok düşük olduğuna ve sistemi etkili bir şekilde kullanma ve genişletme olasılığını kısıtladığına inanıyorlar (Eurofound, 2016e: 9-10).

Uygulamada bu sistemi bazı kamu kurumları projelendirerek faaliyete geçirmiştir. Örneğin, Gorizia belediyesi tarafından işçi başına toplam 60 çalışma saati sınırı dahilinde, çevrimiçi olarak sürecin yönetildiği, daimî ve kupon çalışanları arasında görevlerin paylaştırıldığı çeşitli projeler devreye sokulmuştur. Bu sistem Gorizia belediyesinde planlanamayan işgücü talebindeki artış için insan kaynaklarının yönetilmesinde esneklik sağlama, idari yükün düşüklüğü, iş yaratırken aynı zamanda yerel toplumun yararını sağlayacak hedeflere ulaşma imkânı sağlama açısından fırsatlar sağlamıştır. İşçiler açısından geçici bir iş bulma ve biraz para kazanma, daha fazla çalışma süresi esnekliği, sağlık ve güvenlik önlemlerine dikkat edilme ve mesleki beceriler kazanma ve araçların nasıl kullanılacağını öğrenerek istihdam edilebilirliği artırma olasılığı gibi avantajlar belirtilmiştir. Diğer taraftan ekip halinde çalışmanın zorluğu, projelerin sınırlı fırsatlar sağlama, düşük ücretler ve ödemelerde gecikme-

ler ve sınırlı kariyer beklentisi gibi dezavantajlar belirtilmiştir. Belediye yetkilileri kupon işçilerinin bir kamu kurumu için çalışmaya istekli olduklarını ve gurur duyduklarını vurgulamaktadır. Bu sistem uzun vadeli işsizliği yenmede, sınırlı da olsa, olumlu etki sağlamıştır. Ancak, istihdamın sürekliliği ve istikrar açısından, sistem istenen etkilerden yoksundur (Eurofound, 2016d: 5-9).

2.4. Litvanya

Tarım, Litvanya'da kayıt dışı çalışmanın en yüksek olduğu sektörlerden biri olmuştur. Bu sektörün ihtiyacı olan mevsim ve koşullara bağlı geçici/ kısa süreli işçi çalıştırabilmek için İş Kanunu'nda bir düzenleme yoktu. Yasaya göre çağrı üzerine çalışma da yüksek mali ve idari yükler içeriyordu (Eurofound, 2016g: 1). Bu nedenle Litvanya'daki kupon hizmetler sistemi, tarım ve ormancılık sektörlerinde kayıt dışı çalışma ile mücadele etmek ve geçici/gündelik işçilerin çalıştırılmasını sağlamak amacıyla 1 Nisan 2013'te yürürlüğe girmiştir. Bu istihdam ilişkisi, daha az esnek olan ve daha yüksek vergilere tabi olan iş hukuku yerine medeni hukuk kapsamında düzenlenmiştir. Hizmet kuponu esasen hizmetin kanıtı olarak düzenlenen bir makbuzdur ve bu hizmetlerin karşılığında ücretin ödenmesinin temelini oluşturur. Yasa uyarınca, işverenler bir kupon defteri satın almak zorundadır (5.75 LTL (1.70 €)). Kuponlar, Sosyal Koruma ve Çalışma Bakanlığı'na bağlı Devlet Sosyal Sigortalar Fonu Kurulu (SoDra) şubelerinde satılmaktadır. Bu kupon işçisi- işveren ilişkisinde aracı kuruluş bulunmamaktadır. Yasaya göre, kupon sistemi sadece kalifiye olmayan manuel işlerde ve tarım ve ormancılık sektöründe kullanılabilir (Eurofound, 2016f: 1).

Politikacılar sistemi olabildiğince basit ve esnek tutmaya çalışmıştır. Kupon sistemi medeni hukuk kapsamında tasarlanmıştır. Sosyal güvenlik ödemelerinden muaf tutulmuştur. Tarım, kazalara eğilimli bir sektördür, ancak kaza sigortası da iş kanunu tarafından ele alındığından, kupon mevzuatına dahil edilmemiştir. İş kazası sigortası ödemesi isteğe bağlıdır, ancak nasıl ödeneceği konusunda belirsizlikler olduğundan işlevsizdir (Eurofound, 2016g: 2-3).

Bu sektörlerde istihdam hava koşullarına bağlı olarak gerçekleşir. Hava uygun olduğunda işgücüne ihtiyaç artarken kötü olduğunda azalır. Yine bu sektörler beklemeye gelmeyecek mallar üretir. Örneğin, bir çiftçi bir günde çilek hasat etmeyi başaramazsa, ertesi gün hepsi harap olabilir. Bu nedenlerden dolayı işverenlerin işgücünü hızlı bir şekilde ve aşırı evrak işleri olmadan işe alma ve işten çıkarma yeteneğine sahip olması gerekmektedir. Mevzuat liberal olarak düzenlendiğinden, yaş (örneğin, okul çocukları yaz tatilinde çalışabilir), istihdam veya vatandaşlık durumu (bir kişinin Litvanya'da oturma izni varsa, çalışma izni de vardır) konusunda herhangi bir sınırlama yoktur. Kupon sistemi ile çalışanlar hem işsizlik statülerini hem de sosyal yardımları kaybetmezler. Bu konudaki sınırlamalardan biri, kupon işçilerinin aynı işveren için yılda 60 günden fazla veya birkaç işveren için 90 günden fazla çalışamayacağıdır. Bu sınırlamalar, işverenlerin standart/tam zamanlı istihdamı hizmet kuponlarıyla değiştirmelerini önlemek için belirlenmiştir.

İşverenin bu sistemde ödeyeceği tek vergi, zorunlu sağlık sigortası primidir. Yani işverenler hem sosyal güvenlik sigortası primlerinden hem de iş kazası sigortasından muaf ve kupon işçilerinin bu çalışması kıdem (emeklilik) hesabında dikkate alınmamaktadır. Ayrıca bu çalışanların ilgili sosyal yardımlardan da yararlanma hakları da yoktur. Kupon işçi – işveren ilişkisi iş hukuku yerine medeni hukuk kapsamında olduğu için, işveren işçinin güvenliğini sağlamakla yükümlü değildir. Ancak, işverenlerin ihmalinden kaynaklanan bir kaza durumunda, kupon çalışanları onları bir hukuk mahkemesinde dava edebilirler. Kupon sistemine getirilen bir diğer sınırlama, bir kupon işçisinin kazancının yılda 6.000 LTL'yi (1.737.7 €) aşması durumunda fazladan %15 kişisel gelir vergisi ödemek zorunda olmasıdır (Eurofound, 2016f: 2).

Kupon çalışanları herhangi bir istihdam durumu ve beceri seviyesine sahip olabilir ve ülkede yasal olarak ikamet ettikleri sürece programa katılabilirler. Her yaşta küçükler, ebeveyn veya velilerinin en az birinin rızası ile kupon üzerinde çocuğun kaç saat çalışması ve ne tür görevler yapması gerektiğini belirtmek kaydıyla çalışabilirler. İşverenler özel, kamu veya kişi olabilir (Eurofound, 2016g: 4).

Litvanya saha analizi bir tarım işletmesi olan bir fidanlıkta gerçekleştirilmiştir. Burada dikim, budama ve hasat (elma toplama vb) gibi mevsimlik görevler için geçici işçilere ihtiyaç duyulmaktadır. Emek talebi hava koşullarına ve ekin döngülerine bağlı olarak değişmektedir. Çalışanların profili eğitim ve vasıf seviyesi düşük, işsiz, ana gelir kaynağı olarak sosyal ve işsizlik ödeneği alan kişilerdir (başka yerlerde daimî olarak çalışanlar, emekliler, yasal göçmenler, yaz tatilinde olan ortaokul ve üniversite öğrencileri) (Eurofound, 2016f: 3). Kupon çalışanları emekliler, işsizler, öğrenciler, düzenli iş sözleşmeleri kapsamında çalışanlar ve hiçbir yerde çalışmayan ve bu nedenle kupon sistemine girmeden önce sağlık sigortası kapsamında olmayan kişilerden oluşuyordu. İşsizler, Litvanya'da bu sistemin uygulandığı dönemde en büyük grubu (%23) oluşturmuştur (Eurofound, 2016g: 7).

Cinsiyet açısından bakıldığında fiziksel güç gerektiren hasat döneminde daha fazla erkek, diğer zamanlarda daha fazla kadın istihdam edilmektedir (Eurofound, 2016f: 3). Şirket daha önce acil bahçecilik işleri sözleşmeleri ile geçici işçileri alırken şimdi kupon hizmetleri sistemini kullanmaktadır. Diğerinden farklı olarak bu sistemle işçiler işsizlik durumlarını korumakta, belirli eşikleri aşmadıkları sürece, işverenin ödediği zorunlu sağlık sigortası primi dışında bir ödeme yapmak zorunda değildirler (Eurofound, 2016f: 4).

Kesintisiz en fazla altı günlük çalışma haftası için tek bir kupon düzenlenir. Ancak bu örneğin yağmurlu bir günde kesintiye uğrarsa veya bu çalışma süresi sona erdiğinde, işveren makbuzu sonlandırmalı ve işe yeniden başladığında yeni bir kupon düzenlemelidir. İşveren ödemeyi beş iş gününü aşmamak kaydıyla kabul edilen bir süre içinde nakit veya banka havalesi ile yapmak zorundadır (Eurofound, 2016g: 5).

Hizmet kuponu çalışanları ve işverenleri genellikle aracı kuruluş olmadan iletişim kurarlar. İş Kurumu/Borsası web sitesi, etkin olmasa da işverenlerin işçi ilan verdikleri bir çevrimiçi platformdur. Fidanlıktaki çalışanlar İş Borsası aracılığıyla, sözlü olarak veya bazen sadece ortaya çıkıp sorarak öğrenmişlerdir (Eurofound, 2016f: 4). Hava güzelse, bazen kupon çalışanları haftanın beş günü, günde dokuz saate kadar çalışırlar. Her ne kadar kuponlar altı iş günü için tasarlanmış olsa da günlük çalışma saatleri veya haftalık çalışma günleri için herhangi bir yasal sınır yoktur. Kupon çalışanları ile resmi bir sözleşme yoktur. Ücret sözlü olarak kararlaştırılır ve fidanlık tarafından belirlenir, yani işçi sadece koşulları kabul edip etmemeyi seçebilir. Kupon işçilerine işe geldiklerinde görevleri hakkında bilgi verilir ve haftalık olarak ödeme yapılır. Litvanya'da kupon çalışanları için yaş sınırlaması yoktur. Ancak, fidanlıkta 16 yaşından küçük işçi çalıştırılmamaktadır (Eurofound, 2016f: 5-6).

Kanun, çiftçilerin gıda üretim faaliyetlerini daha iyi planlamasını ve hava durumu ve ürün döngüsüne göre esnek bir yöntemle işçi alabilmeyi sağlayarak ve vergi ve idari yükleri azaltarak önemli maliyet avantajları sağlamış ve rekabet edebilirliklerini arttırmıştır (Eurofound, 2016g: 8).

Bu düzenleme işsizlere ek gelir elde etme fırsatı verdi. Sisteme katılım ayrıca işgücünde aktif kalmak ve potansiyel işverenlerin işçiyi görebilmesi sağlanarak istihdam edilebilirliği arttırmıştır. Kupon çalışması, bazı durumlarda kalıcı istihdama yol açmıştır. Ayrıca, kayıtdışı ekonominin bir bölümünü resmileştirmiştir (Eurofound, 2016g: 7). Bu sistem geçici gelir sağlamasına yardımcı olsa da çalışanlar tarafından standart istihdamın yerini alamayacağını düşünülmektedir. Bu açıdan kırsal bölgelerde düşük vasıflı işçilere istihdam edilmeleri için bir fırsat ve gelir sağladığı ve istihdam edilebilirliklerinin artırdığı söylenebilir. Yine tam zamanlı işlere geçişte basamak görevi gördüğü de söylenebilir. Fidanlıkta bazen kupon işçilerinin daimî sözleşmelerle çalıştırıldığı belirtilmiştir (Eurofound, 2016f: 7).

Kupon sistemindeki en önemli dezavantaj kupon çalışanlarının iş güvencesindeki eksikliklerdir. İş güvencesi, sürekli çalışma garantisi ve dolayısıyla bildirim süreleri ve ücretli izin hakları yoktur. Kupon sisteminde çalışılan süre, emeklilik için kıdem hesabında dikkate alınmaz. Ücret seviyeleri işverenin takdirindedir ve bazı durumlarda asgari ücrete bile ulaşamayabilir (Eurofound, 2016g: 9).

Düşük vasıflı kişilere iş ve gelir fırsatı sağlaması, işçilerin bu suretle işsizlik ve sosyal ödemelerini kaybetmemeleri işçiler için işe alma ve işten çıkarma prosedürlerini basitleştirmesi, SoDra'ya her yeni işe giren veya işten çıkarılan çalışan hakkında bilgi verme zorunluluğunun olmaması da işverenler açısından avantaj olarak görülebilir. Diğer taraftan bu çalışmanın kıdeme (emeklilik) katkı sağlamaması, aynı işveren için çalışmalarına izin verilen gün sayısının 60 ile sınırlandırılması, iş kazası sigortasının karşılanmaması dezavantajlar olarak kabul edilmektedir (Eurofound, 2016f: 9).

Sonuç

Kupon çalışma son yıllarda AB ülkelerinde artan ve yetkilendirilmiş şirketlerden alınan, ücret ve sosyal güvenlik katkılarını içeren kâğıt ve elektronik kuponlar ile yürütülen bir istihdam biçimidir. Bu kuponlar yapılacak işin ve işyerinin ve çalışanın bilgilerini içermektedir. İnsan kaynakları ihtiyacının işin durumu, hava koşulları vb nedenlerle acil düzenlenmesi gerekli geçici işlerin bulunduğu sektörlerde uygulamaya konulmuştur. 2019 verilerine göre AB (28 üye) ülkelerinde toplam bağımlı istihdamın %13,6'sı geçici işçilerden oluştuğu dikkate alınırsa kupon istihdamının daha da yaygınlaşacağı ve bu çerçevede hem teorik olarak tanımlanmasına hem de uygulamada ortaya çıkan koşulların analiz edilmesine ihtiyaç vardır. Bu çerçevede seçilmiş AB ülkelerinden Belçika, Avusturya, İtalya ve Litvanya'da uygulanan kupon çalışma düzenlemesinin analizinden elde edilen sonuçlar aşağıdaki gibi özetlenebilir.

Kupon çalışmanın işsizlik, kayıtdışılık, sosyal güvence, işgücü piyasası entegrasyonu, iş yaşam dengesi gibi konularda katkı sağlamak için düzenlendiği ileri sürülmektedir. Kayıtdışılığın yüksek olduğu tarım ve hizmet sektöründe kayıtdışı çalışmayı azaltmak, istihdamı yasal bir zemine oturtmak ve bir nebze güvence sağlamak, marjinal ve belirli sosyal gruplara (vasıfsız, düşük eğitimliler, kadın yaşlılar, göçmenler, işgücü piyasasından uzak kalanlar) istihdam imkânı ve işgücü piyasasına entegrasyonunu sağlamak, işsizliği azaltmak, istihdam edilebilirliği arttırmak ve iş-yaşam dengesine katkı sağlamak amacıyla kupon çalışma sistemi uygulamaya konmuştur. Bu süreçte işin niteliği gereği geçici, yardımcı ve düzensiz işleri geleneksel iş sözleşmesi olmadan, prosedürleri ve bürokratik katılıkları azaltarak, uygulanması kolay bir istihdam imkânı sağlar.

Özellikle tarım, ormancılık, turizm ve işin durumu ve mevsimsel koşullara bağlı geçici ve acil işlerde insan kaynağını temin etmede bu düzenleme önem arzeder. Genellikle tarım, ormancılık, hizmet sektörlerinde ve belediye hizmetlerinde; bahçecilik hizmetleri, ev hizmetleri, çocuk bakımı (Avusturya) bakım onarım, çocuk ve yaşlı bakımı dışındaki temizlik ve ütü (Belçika) turizm, spor ve kültürel etkinlikler ve hayır işlerini kapsayan mevsimlik işlerde uygulanmaktadır.

İşverenin ödemesi zorunlu sosyal güvenlik ödemeleri kuponların içerisine yerleştirilmiştir. Çoğu yerde asgari bir ücret düzenlemesi vardır ve ödemeler devlet garantisindedir. Kuponlar yetkilendirilmiş kuruluşlardan temin edilir ve yıllık satın alınabilecek kupon miktarı ve bu işten elde edilebilecek gelir sınırlandırılmıştır. Uygulamada genellikle kısa süreli ve belirli sözleşmelerle düzenlendiği görülmektedir. Genellikle işsizlik sigortasının kapsamı dışındadır ve İtalya dışında çoğu ülkede çalışılan süreler emeklilik ödemelerinde dikkat alınmaz.

Bir miktar sosyal güvenlik ve sosyal yardım imkânı sağlaması, sınırlı da olsa kayıtdışı çalışmaya katkıda bulunması, genç işsizliği ile mücadelede iş deneyimi sağlama ve okuldan işe geçişe katkı sağlaması, kadınların işgücü piyasası entegrasyonunu artırır

ması, NEET'lerin istihdamında kullanıldığı yerlerde sosyal içerme rolü, düşük mali ve idari yük, işsizlik statüsü ve ödemelerinin kaybedilmemesi, esnek ve kolayca uyarlanabilen yarı zamanlı çalışmaya imkan sağlaması ve bazı durumlarda geçici işsizlik tazminat haklarına sahip olmaları avantajları olarak sıralanabilir.

Geçici-düzensiz çalışma, düşük gelir ve ödemelerde gecikmeler, personel devrinin yüksek olması, iş güvencesinin olmaması, sınırlı kariyer imkanları, sendikal katılımın düşük olması, düzenli istihdam sözleşmelerinin yerine kullanılma olasılığı, istihdam yaratma kapasitesinin sınırlı olması, iş kalitesi ve istihdam edilebilirliğe olan katkısının düşük olması dezavantajları olarak sıralanabilir.

Kupon çalışma Belçika'da giderek profesyonel hale gelmekte ve toplu sözleşmelerin sayısı artmakla birlikte her ülkede aynı seyri göstermemektedir. Diğer taraftan çoğu yerde çalışanların büyük çoğunluğunun kadın ve eğitim seviyesi düşük kişilerden oluşmakta ve küçüklere nazaran büyük kupon şirketlerinde ancak daha kabul edilebilir çalışma koşullarına ve insan kaynakları yönetimine sahip olduğu görülmektedir.

Son zamanlarda kupon istihdamı evden çok uzaklaşmak istemeyen yarı zamanlı çalışmak isteyen kadınlardan uzun vadeli işsiz ve bu işi bir tam zamanlı işe geçişte bir basamak olarak gören gençlere doğru kaymaktadır. Bu sistemde sübvans edilen kuponlar müşterilerin düşük maliyetlerle hizmeti almalarına yardımcı olduğu, diğer taraftan kamu bütçesine ek yük getirdiği ve sürdürülebilirliği tehlikeye soktuğu bu nedenle uygulamaya konurken kamu bütçesine getireceği yük ve kupon şirketlerine verilecek yetki prosedürleri bakımından dikkat edilmelidir.

Kaynakça

- BVAEB, (2020), *Erläuterungen zum Dienstleistungsscheck (DLS)*, <https://www.bvaeb.sv.at/cdscontent/?contentid=10007.854454&portal=bvaebportal>, (erişim: 8.07.2020).
- DIENSTENCHEQUESBESTELLEN, (2020a), *Hoeveel betaal ik voor dienstencheques?*, <https://dienstenchequesbestellen.be/prijzen>, (erişim: 5.7.2020).
- DIENSTENCHEQUESBESTELLEN, (2020b), *Hoe kan ik dienstencheques aanvragen?*, <https://dienstenchequesbestellen.be/aanvragen-2>, ((erişim: 5.7.2020)
- DIENSTENCHEQUESBESTELLEN, (2020c), *Voor welke diensten kan ik dienstencheques gebruiken?*, <https://dienstenchequesbestellen.be/diensten>, (erişim: 5.7.2020).
- DIENSTLEISTUNGSSCHECK, (2020a), *Herzlich willkommen bei Dienstleistungsscheck-Online*, <https://www.dienstleistungsscheck-online.at/dienstleistungsscheck-webapp>, (erişim: 21.07.2020).
- DIENSTLEISTUNGSSCHECK, (2020b), *Informationen für ArbeitgeberInnen zum Di-enstleistungss (DLS)*, <https://www.dienstleistungsscheck-online.at/dienstleistungsscheck-webapp/abou/arbeitgeber.jsf?conversationContext=1>, (erişim: 28.07.20.20).
- DIENSTLEISTUNGSSCHECK, (2020c), *Wie funktioniert Dienstleistungsscheck-Online (DLS-Online)?*, <https://www.dienstleistungsscheck-online.at/dienstleistungsscheck-webapp/abou/wieFunktioniertDlsOnline.jsf?conversationContext=1>, (erişim: 28.07.2020).
- EUROFOUND, (2013), *Slovakia: Young people and temporary employment in Europe*, Dublin.
- EUROFOUND, (2015), *New Forms of Employment*”, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EUROFOUND, (2016a), *New forms of employment Voucher-based work, Austria Case study 66: Policy analysis*, Irene Mandl, Eurofound, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/page/field_ef_documents/66_ef1461_at_service_vouchers_dienstleistungsschecks_final.pdf, (erişim: 21.07.2020).
- EUROFOUND, (2016b) *New forms of employment Voucher-based work, Belgium Case study 42: Landelijk Dienstencoöperatief*,

https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/page/field_ef_documents/42 - ef1461 - be-ldc_final.pdf, (erişim: 04.03.2020).

EUROFOUND, (2016c) New forms of employment Voucher-based work, Belgium Case study 43: Policy analysis, Dublin. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/page/field_ef_documents/43 - ef1461 - be-service_vouchers_final.pdf, (erişim: 04.03.2020).

EUROFOUND, (2016d), New forms of employment Voucher-based work, Italy Case study 44: Gorizia municipality, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/page/field_ef_documents/44 - ef1461 - it-gorizia_final.pdf, (erişim: 04.03.2020).

EUROFOUND ,(2016e) New forms of employment Voucher-based work, Italy Case study 45: Policy analysis, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/page/field_ef_documents/45 - ef1461 - it-service_vouchers_final.pdf, (erişim: 04.03.2020).

EUROFOUND (2016f) New forms of employment Voucher-based work, Lithuania Case study 55: Plant nursery, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/page/field_ef_documents/55 - ef1461 - lt - service_vouchers - plant_nursery - final.pdf, (erişim: 04.03.2020)

EUROFOUND (2016g) New forms of employment Voucher-based work, Lithuania Case study 56: Policy analysis, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/page/field_ef_documents/56 - e1461 - lt - service_vouchers - act_on_provision_of_services_in_agriculture_and_forestry - pwedited - final.pdf, (erişim: 04.03.2020).

FARVAQUE (2013), *Developing personal and household services in the EU A focus on housework activities*, Orseu.

Fedorova, Alena at.al.,(2019), Digitalization of Human Resource Management Practices and its Impact on Employees' Well-Being, *International Scientific Conference, Contemporary Issues in Business, Management and Economics Engineering '2019*, 9–10 May 2019, Vilnius, Lithuania.

FERM (2020), Ferm- Diensten, <https://www.samenferm.be/diensten>, (erişim: 2.7.2020).

Finger, D. (1997), “Service cheques in Europe- a model for Germany?”, **WZB Discussion Paper**, Sayı: FS I 97-201a.

Gerard, Maarten (2013), Learning Exchange between Greece and Latvia on “Service Voucher Systems”, Emilio Castrillejo, DG Employment, **Social Affairs and Inclusion**, Unit C.1 Employment, Brussels.

- HLN, (2014), Landelijk Dienstencoöperatief wordt Puur, <https://www.hln.be/in-de-buurt/wetteren/landelijk-dienstencooperatief-wordt-puur~aa5bbf29/>, (erişim: 2.7.2020).
- HLN (2020), Een deurmat voor alle leden: afdelingen vieren naamsverandering KVLV in Ferm, <https://www.hln.be/in-de-buurt/sint-niklaas/een-deurmat-voor-alle-leden-afdelingen-vieren-naamsverandering-kvlv-in-ferm~a392998f/>, (erişim: 2.7.2020).
- ILO (2016a), Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects International Labour Office – Geneva. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf, (erişim: 21.07.2020).
- Manoudı, A. (2013), “Employment, Social Affairs & Inclusion Learning Exchange on Voucher Systems, Unit C1 European Employment Strategy and Governance, DG Employment, **Social Affairs and Inclusion**, Brussels.
- Marrone, Marco (2017) Rethinking the Informal Economy in the West: Internship, Voucher-based Occasional Work and Self-Employment in the Italian Context, Thomas, Mark P., Jordan House, and Loren
- March (eds.) (2017) Symposium Proceedings: *GLRC Graduate Student Symposium: Global Labour Research Centre*, York University, pages.(67-75).,Toronto.
- OECD,(2019), Temporary employmentTotal, % of dependent employment, 2019 or latest available, <https://data.oecd.org/emp/temporary-employment.htm>,(erişim: 26/10/20.
- Peeters, A. and Gevers, A. (2006), **The service voucher in Belgium**, IDEA Consult, Brussels.
- RIS, (2020) Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Dienstleistungsscheckgesetz, Fassung vom 28.07.2020, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004105>, (erişim: 28.07.2020).
- Thijs, Peter. 2014. Economic and Social Potential of Family-supporting Services, Limits and Challenges. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, 62(2): 405–412.
- WINDEBANK, (2007), “Outsourcing women’s domestic labour: the Chèque Emploi-Service Universel in France”, **Journal of European Social Policy**, Vol,17(3): (257–270),SAGE Publications, Los Angeles.