SOSYAL GÜVENLİK DÜNYASI DERGİSİ

SSK SİGORTA MÜFETTİŞLERİ DERNEĞİ SÜRELİ YAYINIDIR

İSSN - 1301 - 9457

Ercan DUYGULU
Ali SEYYAR
Bilal DUMAN
İ. Zafer KARAKULAK
Oğuz KARADENİZ
Cemal GENÇ
Hülya KABAKÇI KARADENİZ
Coşkun SARAÇ
Arif KÖKTAŞ
Tijen ERDUT
Ercan DUYGULU
ESER
Kürşat Kağan ÇELEBİ
Atilla POLAT
Dilek

Yıl: 2 Sayı: 4

Nisan-Mayıs-Haziran 1999

İÇİNDEKİLER

5 SOSYAL SİGORTALAR KURUMU'NUN YAPISAL SORUNLARI VE BUNLARIN ÇÖZÜM YOLLARI ..... Dr. Ercan DUYGULU

8 SOSYAL GÜVENLİK SİSTEMİMİZİN TARİHİ GELİŞİMİ VE BUGÜNKÜ DURUMU ..... Yrd. Doç. Dr. Ali SEYYAR

15 SOSYAL GÜVENLİK VE İŞSİZLİK SİGORTASI ÜZERİNE ..... Bilal DUMAN

18 DENETDE (BASIN BÜLTENİ (3)) ..... İ. Zafer KARAKULAK

20 TÜRKİYE'DE YABANCI KAÇAK İŞÇİLİK ..... Oğuz KARADENİZ

29 KADIN İSTİHDAMINDA SORUNLAR ..... Öğr. Gör. Av. Cemal GENÇ

39 TÜRKİYE'DE GELİR DAĞILIMINDAKİ ADALETSİZLİĞİ GİDERMEYE YÖNELİK KAMU POLİTİKALARI ..... Hülya KABAKÇI KARADENİZ

45 ÜCRET DENGESİZLİĞİ ..... Arş. Gör. Dr. Coşkun SARAÇ

55 AVRUPA BIRLİĞİ HIIKUKUNUN TÜRK VATANDAŞLARINA SAĞLADIĞI HAKLAR ..... Arif KÖKTAŞ

73 ÖZEL BÜROLAR ARACILIĞIYLA İSTİHDAM ..... Yrd. Doç. Dr. Tijen ERDUT

90 ESNEK SÜRELİ ÇALIŞMA ..... Dr. Ercan DUYGULU

92 657 SAYILI DEVLET MEMURLARI KANUNU, YENİ MEMURLAR KANUNU TASARISI VE MEMURLAR VE DİĞER KAMU GÖREVLİLERİNİN MALİ VE SOSYAL HAK VE YARDIMLARINA İLİŞKİN KANUN TASARISI AÇISINDAN PERFORMANS DEĞERLENDİRME ..... Dilek ESER

107 1999 YILI İŞÇİ SAĞLIĞI VE İŞ GÜVENLİĞİ HAFTASI ETKİNLİKLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ ..... Kürşat Kağan ÇELEBİ - Atilla POLAT

116 BİZİM AÇIMIZDAN ..... Yönetim Kurulu

117 DERNEK HABERLERİ ..... Hüseyin TAŞKİREÇ

119 PRATİK BİLGİLER ..... Selahattin AVCI

ÖZEL BÜROLAR ARACILIĞIYLA İSTİHDAM

Yrd. Doç. Dr. Tijen ERDUT*

Günümüzde özel istihdam bürolarının sayısında hızlı bir artış ve faaliyetlerinde giderek artan bir çeşitlenmeye tanık olunmaktadır. Bu gelişmenin nedenlerinden biri de istihdamın yapısındaki değişimdir. Yeni teknolojiler, işgücü talebinde niceliksel ve niteliksel değişimlere yol açmış, bu değişimler istihdam düzeyi, istihdamın sektörel ve mesleki dağılımı ve nihayet istihdam biçimleri üzerinde etkili olmuştur. Özel bürolar değişen işgücü talebiyle uyumlu olarak çeşitlendirdikleri faaliyetlerini istihdam hizmetlerinde birer yenilik olarak sunmuşlar ve yasal engellere rağmen yaygın bir kabul görmüşlerdir.

Özel büroların gelişimi, teknolojik değişimin etkisiyle ivme kazanmıştır. Ancak bu etkinin kaynağı sadece teknik yenilikler değildir. Yeni teknolojiler, yeni (esnek) üretim organizasyonu biçimlerini uygulanabilir kılarken rekabet, ekonomik büyüme için endüstride ve istihdamda yapısal değişimi zorunlu hale getirmiştir. Yapısal uyum politikaları işgücünün dünya ölçeğinde sektörler, bölgeler, işletmeler ve işkolları (meslekler) arasında yeniden dağılımında özel istihdam bürolarının ve aktif bir rol oynamasını sağlayacak ortam ve koşulların oluşmasına yol açmıştır. Bu..... politikalar çerçevesinde devletin işgücü piyasasındaki rolünün değiştirilmesi ve işe aracılıkta devlet tekelinin kaldırılması yönündeki çalışmalar artmıştır.

Özel istihdam büroları, işgücü hareketliliğinin artmasına katkı yapacak biçimde istihdam hizmeti sunan aracı kurumlar olarak diğer hizmet işletmelerinden ayrılmaktadır. Ancak özel büroların gelişimi daha çok aracı rolünün ötesinde gerçekleşmekte ve bazı bürolar istihdam hizmetinin yanı sıra, uzmanlaştıkları alanlarda hizmet üreten işletmelere dönüşmektedir. Bu ise, doğrudan istihdam yaratma anlamına gelmektedir. Geçici çalışma büroları, taşeron işgücü büroları ve işgücü kiralama büroları aracılıyığıyla yaratılan geçici statüde ve belirli süreli istihdam, içerdiği üç taraflı iş ilişkisiyle kendine özgü bir nitelik taşımaktadır. Bu tür özel bürolar, istihdamın niteliği üzerinde yaptıkları etki nedeniyle önem kazanmaktadır.

Yapısal değişim sürecinde özel büroların rolü bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Ancak özel bürolar, salt istihdamın yeniden dağılımına katkıları bakımından değil, aynı zamanda yarıttıkları istihdamın niteliği bakımından da ele alınacaktır. Bu nedenle, özel bürolar aracılığıyla istihdam, daha çok geçici çalışma büroları, taşeron işgücü büroları,

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

işgücü kiralama büroları bakımından değerlendirilecektir.

I. İstihdamın Yapısal Değişimi

Günümüzde ekonomik gelişmenin ve istihdamın kaynağı hizmetler sektörüdür[1]. Endüstri üritimi sürmekte, ancak toplumsal ilişkilerin tarzını, yönünü, kısaca içeriğini belirleyen etken olmaktan çıkmaktadır. Bu nedenle, hizmetler sektörünün gösterdiği gelişme salt bu sökterde çalışanların sayısındaki artış bakımından değil, toplumsal düzeyde sahip olduğu özellikler bakımından da önem taşımaktadır.

A- Sektörel Değişim

Endüstrileşmiş ülkelerde 1980'li yıllardan itibaren istihdam artışının kaynağı hizmetler sektöründe, küçük ve orta ölçekli işletmelerde yaratılan işler olmuştur. İstihdam artışı, bir yandan imalat sektöründeki büyük işletmelerde işgücünün azalması, diğer yandan da serbet çalışma, kısmi süreli çalışma, geçici ve belirli süreli çalışma gibi standart-dışı çalışma biçimlerinin yaygınlaşması yönündeki eğilimlerle birlikte ortaya çıkmıştır[2].

Avrupa Birliği'nde 1983-1991 yılları arasında standart-dışı çalışmada en yüksek artış, geçici çalışmada gözlenmiştir. Buna göre, geçici sözleşmeyle çalışan işçilerin sayısı yüzde 5,4 oranında artarken, kısmi süreli çalışanların artışı yüzde 4,4 oranda gerçekleşmiştir[3]. Gerçekten yapısal değişim sürecinde yeni işler yaratılmasına büyük ölçüde katkı yapan, geçici çalışma 1980'li yıllarda tüm ülkelerde artma eğilimi içine girmiştir. İrlanda, Lüksemburg, Hollanda ve Almanya'da 1980'li yıllar boyunca yaratılan yeni işlerin yarısı, geçici işlerdir. Amerika'da da geçici çalışma, yenii işler yaratılmasına büyük ölçüde katkı yapmıştır[4].

Geçici çalışmada görülen artışın nedeni, işletmelerin piyasada artan belirsizlik ve riskler karşısındaki esneklik arayışı içine girmeleridir. İşletmelerin esneklik arayışları bir yandan işgücü maliyetlerini azaltma düşüncesiyle sürekli statüde işçi istihdam etmekten kaçınmalarına, diğer yandan da üretim maliyetlerini azaltma düşüncesiyle daha çok temel amaçları olan üretim üzerinde yoğunlaşmalarına, ikincil ve tamamlayıcı faaliyetlerini taşeronlara aktarmalarına neden olmuştur. Bu durum işçilerin salt talebin arttığı dönemlerde sınırlı olarak, süreksiz işlerde belirli süreli hizmet sözleşmeleriyle veya geçici olarak çalıştırılmalarına, diğer yandan da ana işletmeye bağlı işletmeler kurulması veya taşeron işletmeler aracılığıyla istihdamın dışsallaştırılmasına yol açmıştır[5].

Özel istihdam büroları, işletmelerin esneklik arayışlarını değerlendirmede son derece başarılı olmuşlardır. İşgücünün belirli bir süre veya belirli bir amaç için sunulması, özel büroların çekiciliğini giderek arttırmıştır. Geçici çalışma büroları sadece gereksinim duyulan belirli bir süre için ek işçi alınmasına olanak sağlayan esnek stratejiler önermek suretiyle işletmelerin esneklik gereksiniminin en kısa sürede karşılanmasında büyük bir ustalık göstermişlerdir. Sayıları giderek artan özel büro da hizmetlerini,

işletmelerin üretim maliyetlerinin azaltılması için belirli faaliyetlerinin dışsallaştırılması yönündeki taleplerin karşılanmasında bir araç olarak sunmaktadır. Özellikle taşeron işgücü büroları, müşterilerine bazı işlemleri düşük maliyetlerle dışsallaştırmak olanağı sunmaktadır. Taşeron işgücü büroları, bürolar aracılığıyla işe alınan işçiler için daha düşük ücret veya daha düşük sosyal güvenlik primleri ödeme olanağı sunmak suretiyle de işverenlerin doğrudan maliyetlerinin azaltılmasına olanak sağlamaktadır[6].

İşgücü kiralama (leasing) büroları, geçici çalışma bürolarına benzemekle birlikte farklı özellikler de taşımaktadır. Personel kiralama genellikle sürekli dışassallaştırma anlamına gelmektedir. Buna göre, daha önce işletme tarafından yürütülen pek çok faaliyet, bir taşerona bırakılmaktadır. Örneğin bir işletmenin muhasebe işleri, işletmede idari ve bürokratik işlerin yükünün azaltılabilmesi için, bir personel kiralama bürosuna transfer edilebilmektedir[7].

Son yıllarda geçici çalışma büroları değişik alanlarda da faaliyet göstermeye başlamış ve bazıları taşeron işgücü piyasasında uzman hale gelmiştir[8]. Giderek artan sayıda büro, bir kullanıcı işletme için belirli işlerde görevlendirmek üzere işçi gruplarını işe almak ve hizmet sunmak konusunda uzmanlaşmıştır. Geçici çalışma bürolarından ayrı olarak bu bürolar, işçilerin iş görmeleri için gerekli donanımını sağlamayı üstlenmekte, işçileri belirli bir işin görülmesi için organize etmekte ve yönetmektedir. Bu haliyle geçici çalışma büroları taşeron işletmelere dönüşmektedir[9]. Taşeron işgücü büroları, ülkeler arasındaki ücret farklılıklarından da yararlanmaktadır. Bu tür bürolar, işçiler ücretlerin düşük olduğu ülkelerde geçerli olan ücret düzeyinden işe almakta ve ücretlerin daha yüksek olduğu bir başka ülkede işe yerleştirmektedir[10].

B- Mesleki Değişim

Yeni teknolojilerin etkisiyle mal ve hizmet çeşitliliğinin artması istihdamın mesleki dağılımını değiştirmiştir. Beyaz yakalı işlerin artması ile belirginleşen mesleki yapıdaki değişim, yapısal değişimin bir başka göstergesi olarak ortaya çıkmaktadır. İstihdamın mesleki dağılımının değişmesi, becerilere olan talebin de değişmesi anlamına gelmektedir. Bu nedenle mesleki yapıdaki değişim hem işçilerin daha üst düzeyde becerilere sahip olmalarını gerektirmiş, hem de işletmelerin bilgi ve deneyimlerini yaratıcı biçimde kulanan nitelikli işçilere olan talebini arttırmıştır.

Bununla birlikte artan uluslararası rekabet işletmeleri, daha çok mal ve hizmeti, motivasyonu, yüksek ve ekipler halinde çalışan az sayıda nitelikli işçi ile üretmeye yöneltmiştir[11]. Yeni (esnek) üretim sistemlerinde, işçiler ekip içinde işlerini değiştirmekte, birbirlerinin işlerini öğrenmekte ve benzer becerilere sahip bulunmaktadır. İşletmede organizasyon değişiklikleri sonucu belirli bir mesleğe veya işletmedeki belirli bir faaliyete özgü olmayan (polyvalent) becerilerin edinilmesi, bu becerilerin

pazarlanabilmesini, bir başka deyişle, işgücü piyasasında kullanılabilirliğini arttıran bir gelişme olmuştur[12]. Bu gelişme, mesleki hareketlilik kavramının değişmesi ile tamamlanmıştır. Günümüzde deneyim ve nitelik kazanma sonucu ticari bir faaliyet veya meslek içinde ilerleme anlamındaki kariyer kavramı önemini yitirmiş ve çoğunlukla meslekler ve faaliyetler dalları (işkolları) arasındaki hareketlilik bunun yerini almıştır[13].

Bu değişim mesleki hareketliliğin arttırılmasını ticari bir amaç olarak gören özel istihdam bürolarının yaygınlaşmasında etkili olmuştur. Durağan bir işgücü piyasası özel büroların varlık sebebinin ortadan kalkması anlamını taşırken, hareketli bir piyasa arz ve talep arasında aracılık yapmak için daha çok fırsat ve kar olanağı yaratmaktadır[14]. Gerçekten, özel istihdam büroları, nadir bulunan becerilere sahip personelin bulunmasını kolaylaştırırken, aranan niteliklere sahip kişilerin iş sahibi olmaların sağlamış ve bireylere işgücü piyasasının durumuna göre beceri arz ve talebine nasıl uyum sağlayacakları konusunda tavsiyeler vermiştir. Belirsiz, bu nedenle gergin ve dinamik bir piyasada mesleki hareketliliği yönetme konusundaki onaylanmış yetenekleri bu en modern istihdam bürolarına piyasadaki konumlarını güçlendirecek biçimde uzmanlık ve etkinlik bakımından da bir ün kazandırmıştır[15].

Bazı özel büroların nitelikli işgücünün geçici istihdamı konusunda uzmanlaşmışlardır. İşletmelere destek hizmeti veren özel bürolar (job shops), işletmelerin asıl faaliyetlerini sürdürürken zaman zaman ortaya çıkan destek hizmetleri için gereksinim duydukları, ancak sürekli çalıştırılması da gerekmeyen sistem mühendisleri ya da bilgisayar ağı uzmanları gibi, işçileri sağlamaktadır. Geleneksel bir hizmet işletmesi gibi ortaya çıkan bu tip işletmeler giderek geçici çalışma bürolarına benzemektedir[16].

Bununla birlikte Avrupa Birliği'nde geçici istihdamın yüzde 63'ü niteliksiz işlerde yoğunlaşmaktadır. Yönetici statüsünde olanların nadiren geçici sözleşmelerle çalıştıkları görülmektedir. Ayrıca, geçici çalışma genç işçiler arasında en yüksek orana ulaşmaktadır. Gerçekten Avrupa Birliği'nde 1991 yılı itibariyle 14-24 yaş grubunda geçici istihdam edilenlerin oranı, %27,5'tir ve %9,3 olan toplam geçici istihdamın yaklaşık üç katına ulaşmaktadır. Bu durumun işsizliğin gençler arasında yaygın olması ile yakından ilgili olduğunda kuşku yoktur. Bir başka deyişle geçici sözleşmeler, işgücü piyasasına girmenin olağan bir biçimi haline gelmiştir[17].

Yapısal değişim sürecinde, talebi azalan sektörlerden artan sektörlere doğru geçmek zorunda kalan, ancak yeni teknolojinin gerektirdiği niteliklere sahip olmayan çok sayıda işçi de işsiz kalmak veya niteliksiz işlerde geçici statüde çalışmak arasında bir tercih yapmak zorunda kalmıştır. Günümüzde hizmetler sektöründe istihdam, bir yanda nitelikli ve esneklik içeren işlerde çalışan, diğer yanda gelir düzeyi düşük ve istihdam güvencesi olmayan niteliksiz veya yarı nitelikli

işlerde çalışanların bulunduğu giderek kutuplaşan bir yapı kazanmaktadır[18].

Özel istihdam büroları, özellikle genç işçiler ve nitelikli olmayanlar için işgücü piyasasına girmenin bir başka aracı, bir başka umut kaynağı olmuştur. Gerçekten bu dönemde ortaya çıkan işsizliğin taşıdığı özellikler, niteliksiz işçilerin daha kolay ve daha uzun süre işsiz kalmaları ve işsiz kaldıkları süre uzadığı ölçüde tam süreli bir iş bulmalarının güçleşmesidir[19]. Ülkelerin gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun işsizlik giderek artan sayıda işçiyi iş bulma düşücesiyle başka alanlara yönelmeye zorlamış ve bu durum özel istihdam bürolarının çeşitlenmesine neden olmuştur. Özel bürolar, sürekli statüde bir iş bulma umudu olmadığı ve geçici işlerde çalışmanın işsiz kalmaya tercih edildiği koşullarda rekor sayıda genç işçiyi işe yerleştirmiştir[20].

II. Yapısal Değişim Sürecinde İzlenen Politikalar

Yapısal Değişim süreci, istihdamın kamu ve özel sektör arasındaki dağılımı bakımından da bir değişimi içermektedir. İstihdamın daha yüksek bir performans göstermesi beklenen özel sektöre aktarılması, kamudan bağımsız bir istihdam hizmeti arayışını beraberinde getirmiştir. Yapısal uum yaklaşımı çerçevesinde istihdam hizmetlerinde özel yönetim benimsenmesi, istihdam politikasında ve devletin işgücü piyasasındaki rolünde değişimle birlikte gerçekleşmektedir.

A- Yapısal Uyum Politikaları

Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulama alanı bulan yapısal uyum politikaları, İkinci Dünya Savası sonrasında benimsenen Keynezyen tam istihdam politikasının terk edilmesi ve devletin aralarında işgücünün de bulunduğu kaynakların dağılımındaki belirleyici rolünden vazgeçmesi düşüncesine dayanmaktadır.

Keynezyen refah devletinde tam istihdam, büyük ölçekli endüstri işletmelerinin üretimine dayalı bir ekonomi ve işçilerin büyük bir çoğunluğunun düzenli, sürekli ve tam gün istihdamına dayalı bir işgücü piyasasına dayandırılmıştır. Bu dönemde, işgücü piyasasına müdahaleler çerçevesinde istihdam hizmeti ilk kez, üretim kaynaklarının tam olarak kullanımının sağlanması için ulusal bir program kapsamında endüstride üretimin düzenlenmesine aktif olarak katılmıştır. UÇÖ'nün 1948 yılında kabul edilen İstihdam Hizmetine İlişkin Sözleşmesi (No. 88) ve Tavsiyesi (No. 83)nde de, kamu istihdam hizmeti devletin eylem alanındaki temel araçlarından biri olarak yer almıştır. Böylece 1919 yılından itibaren bir kamu hizmeti olarak kabul edilen işe yerleştirmenin devlet tekeline verilmesi İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde uygulanan ekonomi politikalarının bir sonucu olarak ortaya çıkmış ve kamu istihdam hizmeti geleneksel işlevi olan toplumsal korumanın yanı sıra ekonomik bir işlev kazanmıştır. Bu işlev, istihdam piyasasının düzenlenmesidir[21].

İşe yerleştirme hizmeti, işçilerin ve işverenlerin bir araya getirilmelerinden başka işgücü piyasasındaki

gelişmelerin izlenmesini de gerektirmesi, işgücü piyasasında bilgilerin toplanmasına stratejik bir önem kazandırmıştır[22]. İşçilerin açık işlerden haberdar edilmesinde sosyal adalet ve eşitlik ölçütlerine uyulması için bilgilerin toplanması kamunun sorumluğuna verilmiştir. Devlet, işe yerleştirme hizmetiyle istihdam piyasası düzeyinde, açık iş ve çalışmayan işçi kalmamasını ve bütün işçilere iş edinmede fırsat eşitliğinin sağlanmasını amaçlamıştır[23]. Keynezyen refah devletinde tam istihdam işe yerleştirmenin yanı sıra, mesleğe yöneltme ve mesleki eğitim, işgücünün mesleki ve coğrafi hareketliliğinin, gençlerin, kadınların ve engellilerin istihdamının arttırılması konularında alacağı bir dizi önlemle, devletin ulaşması gereken bir hedef olarak kabul edilmektedir[24]. Böylece kişinin temel haklarından biri olarak kabul edilen ve tam istihdam durumunda söz konusu olabilen çalışma hakkı, iş bulmayı da içerecek biçimde işsizliğin önlenmesine yönelik önlemlerle devletin güvencesi altına alınmıştır[25].

1964 yılında uluslararası çalışma normu olarak kabul edilen istihdam Politikasına İlişkin Sözleşme (No. 122) ve Tavsiye (No. 122) istihdam hizmetiyle doğrudan ilgili olmamasına rağmen, kamu istihdam hizmetinin endüstriyel yapı içindeki rolünü yeniden tanımladığı için önem taşımaktadır[26]. Sözleşmede, istihdam politikasının ekonomi ve sosyal politikaların eşgüdümünün sağlandığı bir çerçeve içinde uygulanması gerektiği üzerinde durulmuş, "tam verimli ve serbestçe seçilmiş" istihdamın sağlanması için işsizlik ve eksik istihdam sorununun çözülmesi yönünde aktif bir politikanın geliştirilmesi önerilmiştir[27]. Bu dönemde kamu istihdam hizmeti, istihdam politikası ile uyumlu yeni işlevler kazanmıştır[28]. Böylece hem toplumsal gelişmenin bir aracı, hem de ekonomik dengenin korunmasında bir güven unsuru olarak yaygınlaşmış ve kurumsal yapısını güçlendirmiştir[29].

Günümüzde kamu istihdam hizmeti devleti ekonomi politikasının bir aracı olmaktan giderek uzaklaşmaktadır. Ekonomik koşullar hızla değişirken, kamu istihdam hizmetinin dayandığı ideoloji de tartışmaya açılmaktadır. Kamu istihdam hizmetinde meydana gelen değişimler, ekonomik gelişme ve işsizliği azaltma hedeflerini bir arada içeren makro ekonomik politikaların geçerli olmadığı görüşünden kaynaklanmaktadır.

Arz yanlı yaklaşıma göre, istihdam ve işsizlik düzeyinin makro ekonomik politikalarla belirlenmesinden vazgeçilmelidir. Bunun yerine, işsizliğin işgücü piyasasının yapısı, kurumsal çerçevesi, işçiler ve işverenlerin beklentileri tutumları ile belirlenecek olağan bir düzeyde seyredeceği kabul edilmelidir. Buna göre istihdam sorunu piyasanın işleyişine terk edilmektedir[30].

Bu yaklaşımda kamu sektörü piyasa güçlerine karşı duyarsız olan, ücret ve istihdam koşulları bakımından piyasa koşullarıyla bağdaşmayan normlar oluşturan ve bu nedenlerle de yapısal uyumu engelleyen bir güç olarak kabul edilmektedir[31]. Yapısal değişim

döneminde yüksek oranlara ulaşan işsizlik de işgücü piyasasının katı kurumsal yapısı ile açıklanmaktadır. Bu nedenlerle 1980'li yıllar, kamu kesiminin toplumsal alanda artan egemenliğine bir tepki ile belirginleşmiştir. Özeleştirme, devletleştirmenin yerini alırken kuralsızlaştırma politikaları iş hukuku ile devletin benimsettiği zorunlulukları azaltmayı amaçlamıştır[32].

Yapısal uyum politikaları çerçevesinde, özel üretim işletmelerinin sayısının artmasına ortam hazırlayan yasal koşullar, özel istihdam yönetimine de olanak tanımıştır. Bu gelişmeler kamu istihdam hizmetinin, tekelden kaynaklanan egemen konumunun değişmesine ve işgücü piyasalarının sayıları giderek artan özel istihdam bürolarına açık hale gelmesine yol açmıştır[33].Devlet pek çok tekelinin yanı sıra, işe aracılık tekelini de bırakmak dukumunda kalırken, istihdam hizmeti özel işletmelerin piyasa kuralları çerçevesinde sundukları bir hizmet niteliği kazanmaya başlamıştır.

B- İşgücü Piyasası Politikaları

Yapısal uyum yaklaşımının işgücü piyasasındaki uygulanması, işgücü esnekliğidir. İşgücü esnekliği, işletmelerin değişim maliyetlerinin azaltılması, işgücünün sektörler, bölgeler, işletmeler ve meslekler arasındaki hareketliliğinin arttırılması ve göreceli ücretlerin de buna uygun olarak düzenlenmesi için işçiyi koruyucu bazı yasal düzenlemelerde kuralsızlaştırılmaya gidilerek sağlanmaya çalışılmıştır[34]. Kuralsızlaştırma, standırt-dışı çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasına ve istihdamın, geçici ve belirli süreli işlere doğru kaymasına neden olmuştur[35].

İstihdam biçimlerinin değişmesi işe yerleştirme yöntemlerinde değişimi de beraberinde getirmiştir. Kamu istihdam hizmeti, giderek çeşitlenen istihdam hizmetlerini karşılamada mali güçlükler ve örgütsel yapısındaki yetersizlikler nedeniyle zorluklarla karşı karşıya kalmıştır[36]. Geçici çalışmaya karşı daha az sınırlayıcı bir yaklaşımın benimsenmesi de işverenlerin kısa süreli gereksinimlerinin karşılanması için, işgücünün geçici istihdamı konusunda uzmanlaşmış büroların yaygınlaşmasını hızlandırmıştır. Bu tür büroların kurulmasının yasa ile sınırlanmış olduğu ülkelerde bile yasağın kaldırılması yönündeki baskılar artmıştır[37].

Yapısal uyum politikalarının işgücü piyasasındaki uzun dönemli etkilerinden bir başkası, istihdam faaliyetinin taşerona devredilmesi biçiminde ortaya çıkmaktadır. ABD'de olduğu gibi yasalar elverdiği ölçüde, geçici çalışma bürolarının, işletmelerin taşımacılık, güvenlik hizmetleri gibi, ikincil faaliyetlerinin yönetimini tümüyle üstlendikleri ve giderek taşeron işgücü piyasasına doğru yöneldikleri görülmektedir[38].

Ancak özel istihdam bürolarının taşeronlaşması, sendikalar tarafından endişe verici bir gelişme olarak nitelenmektedir. Bunun nedeni, taşeron işgücü istihdamının, yasalar ve toplu iş sözleşmeleriyle işten çıkarma

konusunda getirilmiş sınırlamalardan kaçınmanın yollarından biri olarak görülmesidir. Bu durumda, işletmeler sürekli statüde ek işçi almak yerine, geçici ve taşeron işgücü istihdamına yönelmektedir. Ayrıca geçici çalışma bürolarının çoğalması büroların ve bürolarla çalışan işletmelerin işçiler karşısında pazarlık gücünü arttırabilmekte, bu koşullar altında işçilerin herhangi bir sendikal dayanışma içine girmeleride mümkün olmamaktadır[39].

Bu anlamda kuralsızlaştırma kavramı, çalışma yaşamına ilişkin düzenlemelerin gevşetilmesi veya kaldırılması biçimindeki doğrudan mevzuata ilişkin müdahalelerden daha azlasını kapsamaktadır. Gerçekten, günümüzde politik tartışmaların yoğunlaştığı aktif ve doğrudan kuralsızlaştırmadan başka işgücü piyasasının hem talep, hem de arz yanındaki yapısal değişim sonucu ortaya çıkan ve işgücü piyasasının kurumsal çerçevesinin değişmesi anlamına gelen pasif veya dolaylı bir kuralsızlaştırma süreci yaşanmaktadır. Bu nedenle, hükümet programları ile de teşvik edilen standart-dışı çalışma, tam süreli işçilere uygulanan ücret, çalışma koşullar ve sosyal güvenlik normlarına göre düzenlenmiş bir iş ilişkisine dayanmadığı için, geniş bir çalışan grubunun güvenceden uzak kalmasına yol açmaktadır[40].

Geçici ve taşeron işgücünün sürekli olarak kullanımı ise, işgücü piyasasında ücret düzeyi ve içerdiği güvenceler bakımından ikili bir istihdam yapısının oluşmasına neden olmaktadır. Bazı özel istihdam bürolarının faaliyetleri ile bu ayrım daha da belirgin hale gelmektedir. Buna göre, doğrudan kuralsızlaştırma istihdamın korunmasını güçleştirirken, geçici çalışma büroları aracılığıyla istihdam, iş güvencesinin zayıflatılması anlamına gelmektedir[41].

Bu anlamda, güvencesizliğin bazı özel istihdam bürolarının doğrudan faaliyetleri ile daha da arttığına kuşku yoktur. Güvencesiz işlerin yaygınlaşması ile işgücü piyasasında hareketliliğin artması, salt geçici çalışma bürolarının ve taşeron işgücü bürolarının değil, aynı zamanda diğer özel istihdam bürolarının da yararına olan bir durumdur[42].

III. İstihdam Hizmetlerinin Kuralsızlaştırılması

Yapısal uyum politikaları ile özel istihdam yönetimine olanak tanınması, işe aracılığın ücret karşılığı yapılmasını yasaklayan ulusal ve uluslararası düzenlemelerin değiştirilmesini gündeme getirmiştir. Artık işe yerleştirme, ekonomi ve işgücü piyasası düzeyinde değişken koşullarda gerçekleştirilmekte, ekonomik alandaki rekabet, toplumsal alana da yansıtılmaktadır. Günümüzde kamu istihdam hizmeti ile özel istihdam büroları arasında rekabetin yanı sıra, bazı alanlarda işbirliğine varan bir ilişki biçimlenmeye başlamıştır.

A- İşe Aracılıkta Devlet Tekelinin Kaldırılması

İşe aracılıkta tekel ilkesi, özel büroların faaliyetlerine karşı benimsenmiştir. Versailles Anlaşması'nda, işgücünün bir mal olmadığı, bu nedenle de

işçilerin işe yerleştirilmesinin bir ticari faaliyet konusu olamayacağı belirtilmiştir. Bununla, özel işletmeler veya kişilerin işe yerleştirme faaliyetlerinden maddi kazanç elde etmelerine olanak tanınmamıştır. Böylece daha 1919 yılında UÇÖ'nün İşsizlikle İlgili Sözleşesi (No. 2) ile işe aracılıkta devlet tekeli ahlaki ve ideolojik temellere dayandırılmıştır[43].

Tekel ilkesi, UÇÖ'nün benimsediği bir dizi norm ile de desteklenmiş, ancak zaman içinde konuya daha ihtiyatlı yaklaşılmıştır. 1933 yılında kabul edilen Ücretli İstihdam Bürolarına İlişkin Sözleşme (No. 34) ve İstihdam Bürolarına İlişkin Tavsiye (No. 42) de özel büroların yasaklanmasına ilişkin hükümlere yer verilmiştir[44].

1944 yılında UÇÖ Anayasası'nda yazılı bulunan işgücünün bir mal olmadığı ilkesi anımsanmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasının ekonomik ve sosyal gelişmelerinin ışığında, 1933 normunun hükümlerini esnekleştiren Ücretli İstihdam Bürolarına İlişkin Sözleşme (gözden geçirilmiş) (No. 96) kabul edilmiştir. Bu norm, kamu otoriteleri ve özel işletmeler arasındaki ilişkileri düzenleyerek işe aracılık tekeli kavramına açıklık getirmiş ve tekele karşı istisnalar kavramını ve istisna sayılan durumları belirlemiştir. Sözleşme, ücretli istihdam bürolarının kar amacıyla çalışıp çalışmamasına göre farklı işleme tabi tutulması görüşünü benimsemiştir. Sözleşme aynı zamanda lisanslı bürolara uygulanabilecek belirli gözetim biçimlerini de göstermiştir. Son olarak, Sözleşmede hizmetlerin işçilere ücretsiz olarak sunulması konusunda ayrıntılı açıklamalara yer verilmiştir. Bu ilke, üye ülkelerin büyük bir çoğunluğunda yasa haline getirilmiş ve evrensel bir uygulamaya dönüşmüştür[45].

Gerçekten 96 sayılı Sözleşme (gözden geçirilmiş) üye ülkelere, ücretli istihdam bürolarını aşamalı olarak yasaklamak veya düzenlemek konusunda seçim yapma olanağı tanıdığı halde, sözleşmeyi onaylamış olanların çoğu (41 ülkeden 29'u) tekel lehine düzenlemeleri kabul etmiş ve işe aracılıkta tekel ilkesini korumuştur. Türkiye, 96 sayılı Sözleşmenin işe aracılıkta kamu tekeli ilkesini öngörmeyen bölümünü onaylamasına karşın, tekeli öngören bülüme uygun düzenlemeler yapmıştır[46].

1960'lı yıllarda özel istihdam bürolarının gelişmesi, işe aracılıkta tekel ilkesinin tartışmalı hale gelmesine neden olmuştur. Bu dönemden sonra, kamu istihdam hizmeti ve özel istihdam bürolarının bir arada varolma olasılığı düşünülmeye başlamıştır. Özellikle, geçici çalışma bürolarının ortaya çıkması ve hızla yaygınlaşması, bu büroların 96 sayılı sözleşmenin alanı ve hükümleri dışında kalıp kalmadığı sorusunu ortaya çıkarmıştır. 1966 yılında UÇÖ geçici çalışma bürolarının 96 sayılı sözleşme kapsamında olduğu yönünde görüşünü açıklamıştır. Bu görüşe rağmen, ücretli istihdam bürolarına ilişkin kısıtlamaların bulunduğu bazı ülkeler, geçici çalışma bürolarının işçilerin yasal işverenleri oldukları ve aracı olmadıkları gerekçesiyle, bu büroların kurulmasına izin vermişlerdir. ABD, İngiltere, İrlanda,

Avustralya ve İsviçre'nin oluşturduğu bir grup ülke ise yüzyılın başından bu yana ücretli istihdam bürolarına karşı katı bir tutum benimsemekten kaçınmamıştır[47].

1973 yılından itibaren, 96 sayılı Sözleşme uygulamada geçerliliğini yitirmiş görünmektedir. Bir başka deyişle, yeni bir düzenlemeye duyulan gereksinim artmıştır. Bu gelişmeler karşısında, 1949 yılında kabul edilen Ücretli İstihdam Bürolarına İlişkin Sözleşme (gözden geçirilmiş)nin (No. 96) yeniden gözden geçirilmesi yönündeki baskılar yoğunlaşmıştır. Bununla birlikte, 96 sayılı Sözleşmeden bir yıl önce kabul edilen İstihdam Hizmetine İlişkin Sözleşme (No. 88) ve Tavsiyenin de gözden geçirilmesi gereği ortaya çıkmıştır.

UÇÖ'nün 1997 yılıda gerçekleştirilen 86. oturumunda, Özel İstihdam Bürolarına İlişkin Sözleşme (No: 181) ve Tavsiye (No. 188) kabul edilmiştir[48]. Yeni sözleşme ile salt bir uzlaşma değil, aynı zamanda, işgücü piyasasının daha iyi yönetimi için yeni ilkelerin ve uygulamaların bileşimini içeren bir yapının oluşturulması amaçlanmıştır. Sözleşmede 96 sayılı Sözleşmenin içerdiği tekel ilkesi yer almamaktadır. Bunun yerine, kamu ve özel istihdam hizmetleri arasında yeni bir dengenin kurulması ve özel istihdam bürolarının etkinlik, eşitlik büyüme ve sosyal adalet ilkelerini çerçevesinde işgücü piyasasının en iyi biçimde işletilmesine katkı yapması esası benimsenmiştir[49].

Günümüşde özel istihdam bürolarına karşı eleştiriler, özel istihdam bürolarının varlığından daha çok, işgücü piyasasının işleyişinde bir partner olarak oynadıkları role ve kamu istihdam büroları ile ilişkilerinin niteliğine yöneltilmiştir. Bu ilişkinin niteliği, kamu ve özel büroların tekel ve rekabet koşulları altında birlikte faaliyetlerine bağlı olarak belirginleşecektir[50].

B. Kamu ve Özel İstihdam Bürolarının Birlikte Faaliyeti

181 sayılı sözleşme, UÇÖ tarafından geliştirilen işgücü piyasasının karma yönetim modeline dayandırılmıştır. Model oluşturulurken, işgücü piyasasının kendiliğinden ve eş anlı olarak etkinlik, eşitlik, büyüme ve sosyal adalete ulaşamayacağı düşüncesinden hareket edilmiştir. Buna göre karma yönetim modeli, kamu ve özel sektörün hem kendilerinin, hem de birbirlerinin amaçlarının bilincinde olarak hareket ettikleri, aktif birlikteliğe dayalı bir modeldir.

Bu modele kamu istihdam hizmetinin mal edilemez ve devredilemez dört temel işlevi belirlenmiştir. Buna göre, devlet oyunun genel kurallarını belirler, anlaşmazlık halinde arabuluculuk yapar ve ihlali durumunda yaptırım uygular; devlet, işgücü piyasası politikalarının geliştirilmesinden sorumludur. Buna göre, büyüme tratejisini ve istihdamın arttırılmasına ilişkin programları, işgücü piyasası kurumlarını ve işgücü piyasasının işleyişini gerçekleştirmek için gerekli çerçeve ile ilgilidiğer bütün boyutları sadece devlet belirler; devlet, işgücü piyasası politikalarının finansmanında kullandığı kamu fonlarını denetler ve kamu otoriteleri

ile özellikle kamu istihdam büroları bir bütün olarak ulusal işgücü piyasasında bilgi alabilecek tek unsurdur. Bu bilginin staretjik önemi nedeniyle bunun dışındaki hiçbir örgüt rolu üzerine alamaz. Devlet, işgücü piyasasına ilişkin bilgiler üzerindeki denetimini sürdürür[51].

Kamu istihdam hizmetinin gerekli kıldığı bu alanlar dışında özel istihdam bürolarının faaliyet göstermesi esastır. Bununla birlikte, özel istihdam büroları ve kamu istihdam hizmeti arasına belirli hizmetler için rekabeti geçerli kılacak gerekçeler de bulunmaktadır.

Kamu istihdam hizmetinin rekabete katılımı için geçerli gereçlerden birincisi, eşitlik ve sosyal adalete ilişkindir. Buna göre, bir işe girme, aranan niteliklere sahip herkese açık olmalıdır. Özel istihdam büroları ve kamu istihdam hizmeti arasındaki rekabet, istihdama katılmada daha eşit koşulların sağlanmasına yardımcı olacaktır. İkinci gereçe, rekabetin kamu istihdam hizmetlerinin kalitesinin arttırılmasına yardımcı olmasıdır. Kamu istihdam hizmeti ve özel istihdam büroları arasında rekabeti geçerli kılan üçüncü gerekçe ise, rekabetin ve özel sektör istihdam hizmetleri arasında işbirliğine ilişkin kurumsal bir çerçevenin geliştirilmesine yardımcı olmasıdır. Rekabetin gerekliliğinin kabul edilmesi, kurumsallaştırmayı da beraberinde getirmektedir. Böylece, istihdam hizmetlerinin işgücü piyasasındaki hızlı değişimden en iyi biçimde yararlanmaları sağlanmış olacaktır. Bu bağlamda, kamu istihdam hizmeti, işe yerleştirme, istihdam danışmanlığı hizmetlerini muhafaza etmektedir[52].

İşgücü piyasasında karma yönetim modeli, kamu ve özel istihdam hizmetlerinin işlevleri arasında işbirliği içeren doğal bir tamamlayıcılığa dayandırılmıştır. Buna göre, işlevlerin tamamlayıcılığı, işgücü piyasasının işleyişinde istihdam hizmetlerinin önemini arttıracaktır. Kamu istihdam hizmeti ve özel istihdam büroları arasındaki işbirliği, değişik biçimlerde ortaya çıkabilmektedir. İsviçre ve Avusturya'da olduğu gibi, kamu istihdam hizmetinin bazı işlevleri, özel istihdam büroları tarafından yerine getirilebilmektedir. Örneğin, İsviçre'nin Saint Gall Kantonu'nda özel istihdam büroları kamu istihdam hizmeti tarafından sadece "out placement" ve danışmanlık faaliyetlerini yürütme ve (uzun süreli işsizleri de içerecek biçimde) iş arayanları mesleğe yöneltme kurslarına ve diğer programlara yönlendirme konusunda görevlendirilmiştir[53].

IV. Özel Büroların İstihdam Üzerindeki Etkisi

Özel istihdam bürolarının faaliyetleri doğrudan veya dolaylı olarak istihdama yöneltilmiştir. Özel büroların istihdam üzerindeki etkisi, geçici çalışma bürolarının istihdamdaki payı ve iş ilişkileri üzerindeki etkisi bakımından özellikle ele alınmalıdır.

A. Özel Büroların İstihdamdaki Payı

Geçici çalışma büroları aracılığıyla yaratılan istihdamın toplam istidam

içindeki payı genel olarak %2'yi geçmemekte, bazı ülkelerde bu oranın biraz üzerine çıkmaktadır.

Hollanda'da geçici çalışma büroları aracılığıyla istihdamın oranı diğer ülkelere göre yüksektir[54]. Hollanda'da istihdamın %2,4'ü geçici çalışma büroları aracılığıyla gerçekleşmektedir. Japonya'da geçici çalışma büroları aracılığıyla istihdam 1995 yılında sadece %0,4 oranında gerçekleşmiştir. Almanya'da bu oran biraz daha yüksek olup, %0,5'dir[55].

İngiltere'de işsizlerin %1,4'ü geçici çalışma bürolarına başvurmaktadır. Bu ülkede geçici çalışma bürolarının gelirleri 1981-1991 yılları arasında 6 kat artarken, sayıları 2,5 katına ulaşmıştır[56].

Esasen geçici çalışma büroları aracılığıyla istihdamın seyri ekonomideki dalgalanmalarla yakından ilgilidir. Buna göre, geçici çalışma durgunluk döneminde gerilerken, ekonomik gelişme ile birlikte hızlı bir biçimde artmaktadır. Geçici çalışma bürolarının cirolarının bütün endüstrileşmiş ülkelerde 1992 yılından itibaren ani bir biçimde yükseldiği görülmektedir. ABD'de geçici çalışma bürolarının faaliyetleri 1992 yılından itibaren artmaya başlamış, 1992 ve 1995 arasında yıllık ciroları, %20 oranında yükseltmiştir. Bu dönemde, geçici çalışmanın toplam istihdam içindeki oranı da artmış, 1985-1995 yılları arasında %0,7'den, %1,5'e yükselmiştir. 2000 yılında ise, geçici işçilerin toplam istihdamın %3'ünü oluşturacağı tahmin edilmektedir. Bunun yanı sıra, geçici istihdamın bilinen kompozisyonu da değişmektedir. ABD'de geçici çalışmanın sekreterlik işleri gibi geleneksel mesleklerin dışına doğru genişlediği görülmektedir. Ayrıca, bu daha önce çoğunluğunu kadınların oluşturduğu geçici çalışanlar arasında erkek işçilerin oranı da giderek yükselmektedir[57].

Geçici istihdam alanında çokuluslu işletmeler son derece aktif bir rol oynamaktadır. Geçici çalışma büroları, yaklaşık on çokuluslu işletmeyi içermektedir, bunlardan bazıları kırk değişik ülkede faaliyet göstermektedirler. Gerçekten bu sektörlerdeki en büyük işletmelerin yıldan yıla geliştikleri ve güçlendikleri görülmektedir.

1992 yılı sonunda, istihdam hizmeti veren en büyük çokuluslu işletmenin cirosu, 4 milyon doları geçerek, 1982 yılına göre dört kat artmıştır. Bu işletmenin 1992 itibariyle 32 ülkedeki faaliyetleri sonucunda, toplam 325 milyon iş/saat yaratılmış ve 1.2 milyon kişiye istihdam olanağı sağlanmıştır. 1992 yılından 1995 yılına kadar geçen sürede faaliyette bulunduğu ülkelerin sayısı 40'a ulaşırken, cirosu %50 oranıda artmıştır. İkinci en büyük çok uluslu geçici çalışma bürosu cirosunu, 1980-1992 yılları arasında 0,5 milyon dolardan, 2 milyon dolara yükseltmiştir. Bu süre içinde çokuluslu geçici çalışma büroları tarafından yaratılan iş/saatlerin sayısı 44 milyondan 140 milyona yükselmiş, faaliyette bulundukları işkolları 510'dan 1.300'e çıkmış ve uluslararası ağları 11 ülkeden 26 ülkeye yayılmıştır. 1992-1995 yılları arasında ise cirolarını %50 oranında arttırmışlardır.

Geçici çalışma alanında faaliyette bulunan çokuluslu işletmeler arasında giderek artan bir rekabet gözlenmektedir. Bu durum, bir yandan en büyük çokuluslu geçici çalışma bürolarının sıralamasının değişmesine, diğer yandan da özel istihdam bürolarının uluslararası alanda giderek güç kazanmasına neden olmaktadır[58].

Geçici çalışma büroları aracılığıyla yaratılan istihdamın toplam geçici istihdam içindeki payının oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Buna rağmen, belirli süreli çalışma ve belirsiz süreli bir sözleşmeyle yapılan geçici çalışma gibi, diğer geçici çalışma biçimlerinden daha büyük bir öneme sahiptir. Bunun iki önemli nedeni bulunmaktadır. Bunlardan birincisi ulusal mevzuatlarda geçici çalışma bürolarına özgü düzenlemelerin bulunmamasıdır. İkincisi ise, geçici çalışma bürolarının istihdamdaki paylarının sınırlı olmasına karşın, işgücü piyasasında önemli bir rol oynamalarıdır[59]. Geçici çalışma büroları aracılığıyla istihdamın, İş Hukukunun düzenlenmeleri dışında kalan ve belirsizliklerin egemen olduğu bir iş ilişkisinin doğmasına neden olması, özel büroların iş ilişkisi üzerindeki etkisinin incelenmesini gerektirmektedir.

B. Özel Büroların İş İlişkisine Etkisi

Tarafların karşılıklı olarak sorumluluklar üstlendikleri bir hizmet sözleşmesinin yapılması, istihdam hizmeti sunan büroların doğrudan veya dolaylı faaliyetlerinin nihai sonucudur. Hizmet sözleşmesinin varlığı, işçinin istismara karşı iş mevzuatı ile korunması anlamına gelmektedir. Özel bürolar aracılığıyla istihamda hizmet sözleşmesi işçi, işveren ve büro arasındaki ilişkileri düzenlemektedir. Bu ilişkinin hizmet sözleşmesine dayanmaması halinde işçinin istismarı olasılığı bulunmaktadır[60].

Geçici çalışma büroları aracılığıyla istihdam, üç tarafla ilişkilerle belirginleşmektedir: Büro ile; bir yandan müşteri işletmeler arasında bir geçici çalışma sözleşmesi veya bir hizmet edimi sözleşmesi bağıtlanırken, diğer yandan, işçilerle, olağan bir hizmet sözleşmesi yapılmaktadır. Bu durum, geçici çalışma bürolarının faaliyetlerinin niteliği konusunda uzun süren tartışmalara yol açmıştır.

Geçici çalışma ilişkisinin üç tarafla yapısı, işverenin yasal sorumlulukları bakımından sorunlar doğurmaktadır. İşçi, geçici çalışma bürosu ve kullanıcı işletme arasında kurulan üç yönlü ilişki iki tip sözleşmeyi kapsamaktadır: geçici çalışma bürosu ile işçi arasında bağlayıcı olan belirli süreli hizmet sözleşmesi ve geçici çalışma bürosu ile kullanıcı işletmeyi bağlayan bir geçici çalışma sözleşmesi. Böylece, geçici çalışma bürosu hukuken işçinin işvereni olarak ortaya çıkmakta ve bu noktada bir çok sorumluluğu üzerine almaktadır. Ancak bu konuda değişik uygulamalar bulunmaktadır. Geçici çalışmaya gönderilen işçi, geçici çalışma bürosunun ücretli değil, ancak serbest çalışanı statüsünde olabilir. Bu durumda, geçici çalışma bürosu geçici çalışma yapmaya gönderilen işçinin yasal anlamda işvereni sıfatıyla değil, ancak kullanıcı işletmenin vekili

sıfatıyla davranır[61]. Geçici çalışma bürosu, sürekli çalışan işçilerle bir ekip oluşturabilirler ve bu işçileri kullanıcı değişik işletmelerde zincirleme geçici görevlere tahsis edileilir[62].

Geçici çalışma bürolarının taşeron işletmelere dönüşmesi, işverenin belirlenmesindeki güçlükleri arttırmaktadır. Esasen, geçici çalışma ve taşeron çalışma arasındaki ayırım belirgindir. Her iki durumda da işveren, işçilerini bir başka işverene, bu işveren için çalışmak üzere göndermektedir. Her iki durumda da ücret ödeme yükümlülüğü, ilk işverene aittir. Ancak bir hizmet sözleşmesini serbest çalışmadan ayıran temel unsur, talimat verme, yönetme ve çalışmaları denetleme hakkının kime ait olduğudur. Taşeron aracılığıyla çalışmada bu hak, yönetim hakkını tümüyle kendi elinde tutan ilk işverene, yani taşerona aittir. Geçici çalışma halinde ise işçilerin yönetim hakkını, kullanıcı işletme elinde bulundurmaktadır. Bu durumda geçici çalışma bürosu, işveren olarak yönetim hakkını, işçileri yönetecek olan kullanıcı işletmeye devretmektedir[63].

İşletmeler arasında karşılıklı ilişkiler giderek yoğun ve karmaşık bir hal alırken, fiili durum nedeniyle iki çalışma biçimi arasında ayırım giderek güçleşmektedir. Ayrıca, taşeron çalışma halinde, kullanıcı işletmenin yönetim hakkını hiç kullanmaması da güçtür. İşçiyi işyerinde uygulanacak olan işçi sağlığı ve iş güvenliği ile çalışma kuralları, pek çok halde taşeron işçilere de uygulanacaktır. Bununla birlikte, kullanıcı işletmede taşeronun işçilerine bazı konularda talimat verilmesi de engellenemez. İki çalışma biçimi arasındaki ayırım, bağımlılık ilişkisine dayandırılmakla birlikte, günlük yaşamda bu ayırımın yapılması her zaman mümkün olmamaktadır[64].

Geçici çalışma büroları aracılığıyla, üç yönlü olarak kurulan hukuksal ilişkiler, bağımlılık ilişkisinin zayıflamasına ve işçi-işveren kavramlarının "belirsizleşmesine" yol açmaktadır. Belirsizlik, geleneksel bağımlı çalışma ilişkisinin içerdiği hak ve yükümlülüklerden yararlanması bakımından önem taşımaktadır. Bu konuda yeterli koruma sağlayan yasal düzenlemelerin bulunmaması da işçilerin sosyal haklardan yararlanmasında başlıca engellerden birini oluşturmaktadır.

Geçici çalışma bürolarına bağlı çalışanlar zaman zaman istismara da maruz kalmaktadır. Bunlardan bir kısmı, özel büroların işgücü hareketliliğini arttırıcı yönde baskılardan kaynaklanmaktadır. İngiltere'de olduğu gibi, geçici çalışma bürolarının sürekli statüdeki işlere yerleştirme için yüksek ücret talep etmesi de bu büroların sürekli personelin işe alınmasında bir seçenek olmaktan uzaklaştırmaktadır[65].

Sonuç

Yapısal değişim süreci, istihdamın niteliğinin değişmesine neden olmuştur. Hizmetler sektöründe, geçici ve belirli süreli sözleşmelerle kendini gösteren standart-dışı istihdam biçimlerinin yaygın olduğu bir istihdam yapısı ortaya çıkmıştır.

Yapısal değişim sürecinde, özel istihdam bürolarının faaliyetlerini

doğrudan müşterilerinin gereksinimleri üzerinde yoğunlaştırmaları, istihdam hizmetlerinde bir üstünlük olarak ortaya çıkmaktadır. Özel büroların bu yaklaşımı, işletmelerin ve iş arayanların beklentileri ile uyumludur. Özel istihdam büroları, işletmelerin nadir bulunan becerilere sahip işgücüne ulaşmasını kolaylaştırırken, geçici işçi istihdamı için de bir çok seçenek bulunmaktadır. Bununla birlikte yüksek oranda ve sürekli işsizliğin yaşandığı koşullarda, iş arayanların talepleri, ücretli bir işe yerleştirilmenin ötesine geçememiştir. İş arayanların büyük bölümü, tercihlerini, işsiz kalmak veya geçici işlerde çalışmak arasında kullanmak durumunda kalmıştır.Gerçekten, geçici çalışma büroları, özel istihdam büroları arasında hem sayıları ve hem de gelirleri en hızlı artan bürolar olarak dikkat çekmektedir.

Geçici çalışma, çalışılmayan sürede sosyal koruma dışında kalma ve düşük ücretle çalışma anlamına gelmektedir. Özel bürolar araclığıyla istihdamın, işçilerin ücretleri üzerindeki etkisine ilişkin yeterli veri bulunmamakla birlikte, geçici işçilerin genellikle sürekli işçilere göre daha düşük ücretlerle çalıştıkları bilinmektedir. Geçici çalışma büroları ve taşeron işgücü büroları aracılığıyla çalışmada kurulan iş ilişkisinin taraflar bakımından içerdiği hak ve yükümlülükler konusundaki belirsizlikler de işçilerin korunmasını güçleştirmektedir. Bu nedenle, yapısal değişim sürecinde istihdama ilişkin sorunlar, ücretli bir işin bulunmasındaki güçlükler ve çalışma koşullarında meydana gelen değişimle kendini göstermektedir.

İstihdamın niteliğindeki değişimin tek kaynağının geçici istihdam yaratan özel bürolar olmadığından kuşku yoktur. Ancak, işe aracılık tekelinin kaldırılması yönündeki girişimler, özel istihdam bürolarının işgücü piyasasının işleyişinde gelecekte daha etkin bir rol oynayacaklarını göstermektedir. Bununla birlikte, özel büroların istihdam üzerindeki etkisi büyük ölçüde işgücü piyasası politikalarının özelliklerine bağlı olarak ortaya çıkacaktır.

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

1) Hizletler kavramı, kamu hizmetleri dışında kalan ve bütün sektörler bakından "hizmet" olarak nitelendirilebilecek faaliyetlir kapsamaktadır. ILO., Multinationals and Employment: The Global Economy of the 1990s, International Labour Office, s. 242, dinpot 7.

2) A.K., s. 49

3) Andries DE GRIP et al., "Atypical employment in the European Union" "International Labour Review Vol. 136, No: 1 (Spring), 1997, s. 54-57

4) ILO., Revision of the Fee-Charging Employment Agencies Convention (revised), 1949, (No. 96), Report IV (1), ınternational Labour Office, Geneva, 1997, s. 135) DE GRIP et al., s. 53

5) DE GRIP et al., s. 53.

6) ILO., The Role of Private Employment Agencies in the Functioning of Labour Markets. Report Vı. International Labour Office, Geneva, 1994, s. 32-33
7) J. BENUS, "Private Employment Agencies, Study Tour", 1994, s. 3
8) ILO., Private Employment Agencies, s. 33
9) ILO., Fee-Charging Employment Agencies, s. 32
10) I.LO., Private Employment Agencies, s. 33
11) R. BLAPAIN, Reflections on a New Strategy From routine jobs to creativity, Peeters, 1994, s. 86.
12) W. SENGENBERGER, "The role of labour market regulation in industrial restructiing", Towards Social Adjustment, Labour Market Issues in Structural Adjustment. (in) Ed. by Guy STANDING, Victor TOKMAN, International Labour Office, Geneva, 1991, s. 237.
13) ILO., "Perspecties: A Job classification to faciliate occupational mobility2, International Labour Review, Vol. 133, No. 2, 1994, s. 261.
14) ILO., Private Employment Agencies, s. 50.
15) Ak., s. 32
16) ILO., Fee-Charging Employment Agencise, s. 31.
17) DE GRIP et al., s. 56-59.
18) ILO., Multinationals., s. 256.
19) OECD., Econemes in Transition, Structural Adjustment in OECD Countries, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1989, s. 31-33.
20) ILO., Private Employment Agencies. s. 35.
21) S. RICCA, Introduction to Public Employment Services. International Labour Office, Geneva, 1994, s. 7.
22) ILO., Fee-Charging Employment Agencies, s. 40.
23) A.K., s. 22.
24) RICCA, s. 6
25) A. C. TUNCAY, "Özel faaliyet olarak işve işçi bulma hakkında düşünceler" İş Hukuku Dergisi, C. 1, Sa. 3, Temmuz-Eylül 1991, s. 325.
26) RICCA, s. 9.
27) ILO., Fee-Charging Employment Agencies, s. 18.
28) RICCA, s. 10.
29) Ak., s. 20.
30) G. STANDING, "Structural adjustment and labour market policies: Towards social adjustment?" Towards Social Adjustment, Labour Market Issues in Structural Adjustment, (içinde) Ed. by Guy STANDING, Victor TOKMAN, International Labour Office, Geneva. 1991, s. 13.
31) A. k., s. 29.
32) A. SUPIOT, "Work and the public/private dichotomy", International Labour Review, Vol. 135, No. 6, 1996, s. 653.
33)S. RICCA, "The changing role of public employment", International Labour Review, Vol. 127, No. 1, 1998, s. 22
34) STANDING, s. 5.
35) ILO., World Employment Report 1995, International Labour Office, Geneva, s. 20.
36) Toker DERELİ, "Türkiye'de Çalışma Yaşamında özel İstihdam Hizmetlerinin Yeri ve İşlevi Ne Olmalıdır?" Çalışma Yaşamında Özel İstihdam Bürolarının Kuhuluşu ve İşleyişi Semineri. İş ve İşçi Bulma Kurumu, The Marmara Oteli, İstanbul, 3-4 Kasım 1994, s. 73.
37) T. TREU, "Labour Flexibility in Europe", International Labour Review, Vol. 131, No.

4-5, 1992, s. 502.
38) ILO., Private Employment Agencies, s. 16.
39) STANDING, s. 41.
40) C. BÜCHTEMANN, "Does (des) regulation matter? Employment protection and temproray work in the Federal Republic of Germany", Towards social adjustment, Labour market issues in structural adjustment, (in) by Guy STANDING, Victor TOKMAN, International Labour Office, Geneva, 1991, s. 252.
41) A. k., s. 253.
42) ILO., Private Employment Agencies, s. 51.
43) M. TÖRÜNER, "İş Kurumlarının Çalışma Yaşamı İçindeki Yeri ve Gelişimi", İstihdam Dergisi, Sa: 16, Mayıs 1994, s. 8-9.
44) ILO., Private Employment Agencies, s. 7.
45) A. k., s. 8
46) DERELİ, s. 75.
47) ILO., Fee-Charging Employment Agencies, s. 3.
48) Tekstil İşveren Dergisi, "ILO'nun düzenlediği 85. Uluslararası Çalışma Konferansı Cenevre'de toplandı", Türkiye Tekstil Sanayii İşverenleri Sendikası, Sa: 213, Temmuz 1997, s. 6.
49) ILO., Fee-Charging Employment Agencies, s. 4
50) A.k., s. 21.
51) A.k., s. 62.
52) A. k., s. 40.
53) A. k., s. 42.
54) A. k., s. 13.
55) A. k., s. 35-36.
56) BENUS, s. 6.
57) ILO., Fee-Charging Employment Agencise, s. 35.
58) A.k., s. 30, 36.
59) David GRUBB and William WELLS, "Employment regulation and patterns of work in EC Countries", OECD. Economic Studies No. 21, Winter 1993, s. 20.
60) ILO., Fee-Chargiing Employment Agencies, s. 27.
61) ILO., Private Employment Agencies, s. 15.
62) ILO., Fee-Charging Employment Agencise, s. 30.
63) R. BLANPAIN, et al., Temproray Work and Labour Law of the European Community Member States Offici for Official Publications of the European Comminities, Kluwer Law and Texation Publishers. Deventer, 1993, s. 6.
64) A. k., s. 7.
65) BENUS, s. 9.