



GEÇİCİ ÇALIŞMANIN SÜREKLİLEŞMESİ VE GÜVENCESİZLEŞME: ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARININ DEĞİŞEN ROLÜ*

Denizcan KUTLU
MSG Yayın Kurulu Üyesi
Namık Kemal Üniversitesi İİBF ÇEEİ Araş. Gör.

“Hemen başlamaya hazırdırlar. Çalışkandırlar. Mesaiye kalırlar. Vardiya sisteminde çalışırlar. Akşamları, her saatte... Demek istediğimiz aradığınız her şey bizde var”.

Giriş

Günümüzde, emek piyasalarının yapısı ve istihdam biçimleri ciddi bir dönüşüm geçirmektedir. Yaşanan teknolojik gelişmeler, üretimin yapıldığı yer ile yönetildiği yerin farklılaşabilmesine olanak tanımış, üretimin değişen yapısı, standart bir işte kalıcı bir biçimde istihdam edilebilme durumunu kökünden etkilemiştir. Bu çerçevede sermaye, üretimin sürekliliğini sağlayabilmek için emek gücünün satım ve kullanım sürecine yönelik farklı stratejiler geliştirmiştir. Buna göre, yoğunlaştırılmış-sıkıştırılmış iş haftaları, kayan çalışma süreleri, telafi çalışması, belirli süreli ve geçici iş ilişkileri, kısmi süreli, fazla, çağrı üzerine, deneme süreli çalışma, denkleştirme uygulaması gibi esnek çalışma modelleri ile emek gücünün kullanımı esnetilmektedir. Bu yazının konusunu oluşturan Özel İstihdam Büroları'nın (ÖİB) mesleki faaliyet olarak geçici iş ilişkisi yapabilmeye yönelik yasal düzenleme girişimi de emek gücünün satım ve kullanım koşullarını yeniden düzenlemektedir.

Bu çerçevede Türkiye'de de ÖİB'lere biçilen yeni rol, öncelikle ayrı bir düzenleme ile şimdilerde ise Ulusal İstihdam Stratejisi kapsamında gündeme gelmektedir. Yazıda ÖİB, Türkiye'de mesleki bakımdan geçici iş ilişkisi yapabilmeye olanak tanıyan yasa tasarısı açısından tartışılmaya çalışılacaktır. Yazıda öncelikle düzenlemeye neden etmenlere, konunun uluslararası kaynaklarına ve Türkiye'deki hukuksal sürece kısaca değinilecek, ardından ise tasarının getirdikleri ve emek üzerindeki

etkileri bakımından eleştirel bir gözle incelenmeye çalışılacaktır. Yazı ile Türkiye'de çalışma ilişkilerinde çok yönlü sonuçlar doğuracak olan yasalaşma evresindeki bir düzenleme ile ilgili düşünceler dile getirilerek, konunun tartışılmasına katkı sağlamak amaçlanmaktadır.

Oluşum Dinamikleri ve Hukuksal Süreç

Özellikle 1970'li yılların ardından sayıları artış gösteren ÖİB³, rekabet, kârlılık, esneklik gibi kavramlar altında topluma sunulmakta, somut olarak ise emek gücü arzı ile talebini buluşturma hedefi çerçevesinde gündeme getirilmektedir. Bununla birlikte çokuluslu şirketlerin daha fazla yaygınlık göstermesi ve üretimin ihracat temelli olarak yapılma biçiminin artması, küresel rekabet olgusunu gündeme daha fazla taşımaktadır. Bu ise firmaların, üretim sürecinde farklı nitelik, süre ve koşullarda istihdam edeceği emek gücü gereksinimini pekiştirmektedir. ÖİB'lerin günümüzdeki uygulanma biçimi, emek süreci ve firmaya yönelik farklı esneklik modellerinin bir uzantısıdır. Buna göre, sermayenin sayısal, işlevsel, ücret ve zamana yönelik esneklik gereksiniminin yaşama geçirilmesinin önemli araçlarından biridir. ÖİB'lere ilişkin altı çizilmesi gereken bir diğer nokta da, aracılık faaliyetinin bu türünün kamusal üretim ve hizmet alanının geneline sinmiş ve yaygınlaşmış olan serbestleştirme, piyasalaştırma ve özelleştirme politikalarının bir parçası olmasıdır.

Uluslararası Geçici İstihdam Büroları Konfederasyonu CIETT'nin 2000 yılı verilerine göre, geçici iş ilişkisinin kurulmasında, izin (hastalık, tatil, vs.) yüzde 27, mevsimsel dalgalanma yüzde



23, beklenmedik iş artışı yüzde 21, ekonomik konjonktür yüzde 10 oranlarında paya sahiptir. Bu oranlar, kurulan geçici iş ilişkisinin süreleri konusunda bir fikir verebilmektedir⁴⁽³⁾.

ÖİB'in, tedarik eden işveren açısından işçilik maliyetlerini azaltma yolunda bir adım iken, işçi açısından ise, "iş piyasasına ilk defa girecek olanların, tam süreli ve daimi bir işte çalışma arzusunda olmayanların, farklı şirket ya da sektörlerde deneyim kazanmak isteyenlerin, mesleki tecrübelerini arttırmak isteyenlerin bu taleplerini en kısa sürede karşılayan bir çalışma türü" olduğu da belirtilmektedir (4). Öte yandan, yüksek işsizlik de işgücünün bu tür bir istihdam biçimi ile ücretli emek konumuna yükselebilmesi için önemli bir etmendirdir. Artan işsizlik ÖİB'lerin yaygınlaşmasını meşrulaştırmakta ve bu aynı zamanda bir söylem olarak da kullanılmaktadır.

Uluslararası Çalışma Örgütü ILO'nun kimi değerlendirmelerinde de belirtildiği gibi, "kamu istihdam kurumlarının istihdam alanında var olan tekeli, yeni liberal akımların güçlenmesi ve esnek işgücü kullanımının artması sonucu 1990'lı yıllardan sonra kimi gelişmiş ülkelere başlamak üzere kaybolmaya başlamıştır" (5). Bu çerçevede, ÖİB, ILO ve Avrupa Birliği tarafından da kabul görmüş bir uygulama alanıdır.

ÖİB, ILO tarafından, "Bir sözleşmeyle ve bir bedel karşılığında, özel ya da tüzel kişiler adına bir istihdam boşluğunun doldurulmasını veya mesleki ilerlemeyi ya da istihdama girişi kolaylaştırmak ya da hızlandırmak amacıyla faaliyet göstermeyi üstlenen, özel hukuk hükümlerine tabi hizmet kuruluşları" (6) olarak tanımlanmaktadır. Geçici iş ilişkisinin mesleki faaliyet olarak gerçekleştirilmesinde ise, işçinin "belli bir ücret karşılığında başkasına işçi vermeyi meslek edinmiş bir işveren tarafından sırf başkasına ödünç verilmek üzere işe alınma" sı durumu söz konusudur. İşçinin asıl işvereni, ÖİB'dir. "İşçi ile asıl işveren; asıl işveren ile ödünç alan işveren; işçi ile ödünç alan işveren arasında olmak üzere" üçlü bir sözleşmesel ilişki mevcuttur. Asıl işveren, ödünç alan işverene işçi üzerindeki "kendi kontrol ve yönetim hakkını" da devretmektedir. Bu ilişkide, normal iş aracılığından farklı olarak, işçi ile ödünç veren asıl işveren arasında bir iş sözleşmesinin olması zorunludur (4). Görüldüğü gibi, üçlü sözleşmesel ilişkinin

tipik bir örneği olan bu uygulamada, istihdam rejimi açısından bir farklılaşma söz konusudur.

ÖİB'lere ilişkin varolan çeşitli ILO sözleşmelerinin tarihi 1930'lu yıllara kadar uzanmaktadır. Bu sözleşmelerden ilki, 1933 yılında kabul edilen 34 sayılı "Ücretli İş Bulma Bürolarının Kapatılması Hakkında Sözleşme"dir⁵. Türkiye, bu sözleşmeyi 1946 tarihinde onaylamıştır. Konuyla ilgili olarak Türkiye tarafından 1949 yılında onaylanan 88 sayılı "İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Sözleşmesi", ILO tarafından 1948 yılında kabul edilmiştir. Türkiye'nin 1951 yılında onayladığı 96 sayılı "Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi" ise, ILO tarafından 1949 tarihinde kabul edilmiştir.

Yakından bakıldığı zaman süreç içerisinde sözleşmelerde ÖİB'lerin işleyişine ilişkin daha esnekleştirici hükümlerin yer aldığı görülmektedir. Bu çerçevede 96 sayılı "Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi" ile büroların belirli bir süre içerisinde kapatılması iptal edilmiş, üye ülkelere ÖİB'lere yönelik bir tercih olanağı tanınmıştır. Türkiye, ÖİB'lerin faaliyetlerine izin veren ve geçici iş ilişkisini mesleki faaliyet olarak düzenleyen ILO'nun 1997 yılında kabul ettiği 181 sayılı "Özel İstihdam Büroları Sözleşmesi"ni ise onaylamamıştır. Bu sözleşme ÖİB'lerin kuruluşu ile ilgili olarak ön açarken, diğer yandan çeşitli güvenceler de getirmektedir. Kamu istihdam hizmeti tekeline son verilmesine uluslararası ölçekte hukuksal geçerlilik kazandıran (8) sözleşmede, ÖİB'lerin yaygınlaşmasında "işgücü piyasasının işleminde esnekliğin önemi" ve "özel istihdam bürolarının iyi işleyen bir işgücü piyasasında oynayabileceği role" işaret edilmektedir.

Uluslararası alanda hukuksal ve fiili düzlemde kabul görmüş bir kurum olan mesleki anlamda geçici iş ilişkisi faaliyeti, AB'de de gerek tavsiye gerekse yasal olarak istihdama ilişkin tartışmaların bir parçası konumundadır. Kamu tekeli dolayısıyla var olan yasaklar, 1967'den itibaren kalkmaya başlamış, son olarak 2001 yılında Yunanistan'da mesleki faaliyet olarak geçici iş ilişkisine yönelik gerekli düzenleme yapılmıştır (4). Ekonomik liberalizmin mantığı ile uyumlu bir biçimde AB'de, ÖİB konu ve uygulaması, yukarıda ele alınmaya çalışıldığı gibi, "istihdam ve işçiyi korumak için öncelikle işyeri ve işvereni korumak" mantığı ile



yola çıkmaktadır. AB’de ÖİB’lerin yaygınlaşması, Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) ve onun temel ilkeleri ile de doğrudan bağlantılıdır. AİS’in dört temel ilkesi, “istihdam edilebilirlik”, “girişimcilik”, “uyum” ve “eşit fırsatlar” olarak sıralanmaktadır. Avrupa Konseyi’nin teklifi üzerine 2003 yılında Avrupa Komisyonu tarafından oluşturulan Avrupa İstihdam Çalışma Grubu, AİS çerçevesinde çeşitli tavsiyelerde bulunmuştur. ÖİB konusu, “geçici istihdam bürolarının kurulmasını ve gelişimini desteklemek, bürolar yoluyla iş fırsatlarının ve yüksek istihdam standartlarının oluşumunu sağlamak” şeklinde ifade edilen tavsiyede, ayrıca kısmi süreli çalışmanın önündeki engellerin kaldırılması da talep edilmektedir (9). Ancak yeni iş yaratılması noktasında kamuya ekonomiye müdahale temelli ve istihdam artııcı herhangi bir sorumluluk yüklenmemekte; kamu, işgücü piyasasını işverenler lehine yeniden düzenleyici bir konumda tutulmaktadır.

AB Yönergesi geçici çalışmayı kalıcılaştırıyor

Bununla birlikte Türkiye’de düzenlemenin AB’ye uyum kapsamında gündeme geldiği bizzat yasa yapıcı tarafından açıklanmaktadır. İlk olarak Haziran 2009’da gündeme gelen 5920 sayılı yasa teklifinin genel gerekçe bölümünde (10), 19 Kasım 2008 tarihinde kabul edilip, 5 Aralık 2008’de yayımlanan Avrupa Parlamentosu ve Konseyi’nin Ödünç Çalışmaya İlişkin Yönergesi⁶ (13) ile AB içinde geçici istihdam bürolarının faaliyetlerini kısıtlayan ülkelerin bu kısıtlamaları gözden geçirmek durumunda kalacakları belirtilmektedir. Yönergede öngörülmeleyen nedenlerle yapılan kısıtlamalarda Avrupa Komisyonu’nun yaptırım hakkı saklı bulunmaktadır.

Türkiye...

Türkiye’de 1980 ve 1990’lı yıllar boyunca iş bulmaya aracılık faaliyetleri alanında kamu tekeli bulunmaktadır. ÖİB’lere ön açan girişimler ilk olarak 1990’lı yılların ortasında Dünya Bankası (DB) tarafından başlatılmıştır. Daha sonraki süreçte de işveren örgütleri çeşitli kanallardan ÖİB’lerin kurulması ve yaygınlaştırılması yönünde görüş bildirmişlerdir (2, 5).

Esas olarak, o zamana kadar yasal zeminde tanımlanmamış olmakla birlikte, piyasada bu tür iş

yapan kurumların var olduğu ve “iş arayan işçi ile işçi arayan işveren arasında aracılık” faaliyeti yaptıkları, ayrıca “işverenin hizmetine vermek üzere işçi istihdam ettikleri” de bilinmektedir (14). Bu sürecin sonunda ise 2000 yılında hazırlanan 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile özel istihdam bürolarına ilişkin, kuruluş, faaliyet alanları ve denetimleri konularında bir düzenleme getirilmiştir (6). Bu yöndeki girişimler ve uluslararası eğilimler sonuç vermiş ve 2000 yılı hükümet programında, “işe yerleştirme hizmetlerinin etkinliğinin artırılması amacıyla Özel İstihdam Bürolarının oluşturulmasına olanak tanıyan yasa tasarısının parlamentoya sunulacağı” kaydedilmiştir (15).

ÖİB, 2003 yılında yasalaşan 4857 sayılı İş Yasası’nda, 90’ıncı maddede “İş ve İşçi Bulmaya Aracılık” başlığı altında düzenlenmiştir⁷. Yasa, 10 Haziran 2003 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Hemen ardından 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Yasası’nın 5 Temmuz 2003 tarihinde yürürlüğe girmesi ile birlikte ÖİB’lerin kurulmasına olanak tanınmıştır. Daha sonraki süreçte Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği, 19 Şubat 2004 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Söz konusu düzenlemeler ile kamu istihdam kuruluşu olan Türkiye İş Kurumu’nun (İş-Kur) statüsü, ÖİB ile aynı düzeye çekilmiş ve böylelikle İş-Kur’un etkinlik ve görev alanı sınırlandırılmıştır (5).

Türkiye’de mevcut olarak, ÖİB, kendi işçilerini, geçici işçi talebinde bulunan firmalara kiralamak biçimde bir işlerliğe sahip değildir. Uygulamanın, bir yönüyle, geçici işçi gereksinimi duyan firmanın, bu amaçla görüştüğü işçilerden anlaştığı “birini ya da birkaçını sözleşme yapmak üzere belli bir” ÖİB’e yollaması biçimde olduğu belirtilmektedir. İşçi, “iş sözleşmesini bu özel büro ile yaptıktan sonra dönüp daha önce anlaştığı şirkette (işyerinde) çalışmaya başlamaktadır” (16).

Yasa Tasarısı’nın değerlendirilmesi

ÖİB’lerin mesleki anlamda geçici iş ilişkisi yapabilmesine yönelik olarak 5920 sayılı “İş Kanunu, İşsizlik Sigortası Kanunu ve Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi” (10) 26 Haziran 2009, “Amme Alacaklarının Tahsil Usulü



Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” (17) ise 18 Ocak 2010 tarihlerinde TBMM gündemine gelmiştir. Her iki düzenleme girişimi de toplumsal tepkiler ve başka nedenlerden ötürü yasalaşamamıştır. Düzenleme, ikisinde de torba yasa kapsamında ele alınmıştır. İlkinde TBMM’de kabul edilmesinin ardından Cumhurbaşkanı’ndan geri dönmüş, ikincisinde ise paket kapsamından çıkartılmıştır.

Burada, Cumhurbaşkanı’nın iade gerekçeleri doğrultusunda düzenlenen son yasal girişim dikkate alınacaktır. Yasa tasarısı, 4857 sayılı İş Yasasının “Geçici iş ilişkisi” başlıklı 7’nci maddesine yönelik olarak çeşitli yeni düzenlemeler getirmektedir. Tasarı, İş Yasasının 7’nci maddesinin devamına “Mesleki anlamda geçici iş ilişkisi” başlıklı 7/A maddesini eklemektedir. Maddeye göre, “mesleki anlamda geçici iş ilişkisi, özel istihdam bürosunun, geçici işgücü talebini karşılamak amacıyla iş sözleşmesi düzenlediği işçisini, iş görme edimini yerine getirmek üzere ücret karşılığında bir başka işverene devri” anlamına gelmektedir. Bu faaliyet, Türkiye İş Kurumu’nun izin verdiği ÖİB aracılığı ile yerine getirilecektir. Büro, yapacağı tüm sözleşmeleri yazılı olarak yapmak zorundadır.

Geçici iş ilişkisi sözleşmesine dayalı olarak çalıştırılan işçi sayısı, işyerinde çalıştırılan işçi sayısının beşte birini geçemeyecek ve kısmi süreli iş sözleşmesine göre çalışanların çalışma süreleri dikkate alınarak tam süreli çalışmaya dönüştürülmesi ile tespit edilecektir.

Aynı işçi için, aynı işverenle yapılacak geçici iş ilişkisi sözleşmelerinin toplam süresi 18 ayı geçemeyecektir. Çalıştırmanın bu süreyi geçmesi, geçici iş ilişkisi sözleşmesinin yazılı olarak yapılmaması veya çalıştırmanın sözleşmede belirtilen sürenin dolmasına karşın devam etmesi durumlarında, devredilen işverenle işçi arasında belirsiz süreli iş sözleşmesi kurulmuş olacaktır.

Özel istihdam bürolarının bu faaliyet için istihdam edecekleri işçilerle yapacakları belirli süreli iş sözleşmeleri, esaslı nedene dayalı zincirleme iş sözleşmesi niteliğini taşıyacaktır. Devredilen işyerinde grev ve lokavt olması ve özel istihdam bürosunun işçiyi bu süre içerisinde başka bir işyerinde istihdam edememesi durumunda, büro, işçinin asgari ücretten az olmamak üzere sözleşmede belirtilen ücretinin yarısını ödeyecektir.

Geçici iş ilişkisi sözleşmesine dayalı olarak çalıştırılan işçiler, “Özürsüz, eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırma zorunluluğu” başlıklı 30’uncu maddenin uygulanmasında işçi sayısına dahil edilmeyeceklerdir. Mesleki anlamda geçici iş ilişkisinde, yeni getirilmek istenen madde hükümleri ile “Geçici iş ilişkisi” başlıklı 7’nci maddenin birinci ve ikinci fıkraları dışındaki diğer hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir.

Esneklik üstüne esneklik

Düzenleme ile a-tipik bir çalışma biçimini ifade eden “Geçici iş ilişkisi” başlıklı düzenleme, işveren lehine daha da esnekleştirilmektedir. “Geçici iş ilişkisi” başlıklı maddede yer alan “(...) holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde veya yapmakta olduğu işe benzer işlerde çalıştırılması koşuluyla başka bir işverene iş görme edimini yerine getirmek üzere geçici olarak devrettiğinde (...)” ifadesinde geçen “veya” ibareleri ile işçinin geçici iş ilişkisi ile ödünç verildiği işyerinde kendi işini yapmak zorunda olmadığı, kendi işi dışında başka bir iş de yapabileceği ya da başka bir işverene devredildiği zaman benzer işlerde çalışabileceği hüküm altına alınmıştır.

Madde ile işçi üretim sürecinde tam anlamı ile bir girdi unsuru ve meta olarak görülmekte ve işçinin belirli bir yer, zaman ve işte, belirli bir işverene bağlı olarak çalışmasını bağıtlayan geleneksel sözleşme anlayışını kökten değiştirilmiştir (18).

6 aylık süre 18 aya çıktı

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



Geçici çalışma kalıcılaşıyor

Tasarıya göre ÖİB'lerin geçici iş ilişkisi için istihdam edecekleri işçilerle yapacakları belirli süreli iş sözleşmeleri, esaslı nedene dayalı zincirleme iş sözleşmesi niteliğinde olacaktır. İş Yasasının "Belirli ve belirsiz süreli iş sözleşmesi" başlıklı 11'inci maddesinde "Esaslı nedene dayalı zincirleme iş sözleşmeleri, belirli süreli olma özelliğini korurlar" hükmü yer almaktadır. Buna göre, ÖİB aracılığı ile çalıştırılacak olan işçiler, sürekli olarak belirli süreli çalıştırılabileceklerdir. Geçici çalışmayı kalıcılaştıran ve esas olarak da süreklileştiren tasarı ile işçinin çalışma yaşamı tam bir belirsizlik içerisine sokulmakta, nerede, ne zaman, ne şekilde ve hangi görev ve koşullarda çalışacağı önemli oranda işverenin tasarrufuna bırakılmaktadır. ÖİB aracılığı ile bir işverene bağlı olarak geçici çalışmaya başlayan bir işçi, sürenin bitmesinin ardından başka bir işverene kiraya verilebilecektir.

Tasarı AB Yönergesi ile uyumsuz...

Dikkate aldığımız yasa tasarısı, referansta bulunduğu AB yönergesi ile çeşitli uyumsuzlukları da barındırmaktadır. Yönergede, ÖİB'in "işçiye çalışabileceği bir iş bulmaması durumunda veya bu işçilerin geçici işvereninle olan ilişkisinin sona ermesi halinde -yeni bir geçici iş ilişkisi kurulana kadar- işçiye belli bir ücret ödenmesi öngörülmüştür. Ancak yeni düzenlemede, özel istihdam bürosunun işçiyi herhangi bir işyerinde istihdam edememesi halinde, ücret güvencesinin sağlanması sadece geçici işyerinde grev ve lokavt olması durumuna özgülenmiştir. Dolayısıyla işçinin çalışmadığı diğer durumlarda ücret alması mümkün olmayacaktır".

Yönergede (6. md.) geçici işyerinde, kalıcı-sürekli bir işe geçme olanağı doğması durumunda, "geçici işçilerin geçici işveren tarafından bilgilendirilmesi öngörülmüştür". Buna yönelik bir düzenleme yasa tasarısında bulunmamaktadır. Böylelikle, işverenlere geçici çalışmanın süreklileştirilmesi noktasında ciddi bir esneklik daha sunulmuştur (16).

Sonuç: Emek gücü brokerliği mi?

Bu yazıda, ekonomik krizin ardından işverenlerin önlemler listesinde (19) ilk sıralarda yer alan bir düzenleme girişimi olan özel istihdam büroları, mesleki olarak geçici iş ilişkisi yapabilmelerine olanak tanıyan tasarı bakımından değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Türkiye'de çalışma ilişkilerinin dönüşümü, farklı mekanizma ve araçlar ile sürmektedir. Ana karakterini neo-liberalizm ve onun bir sonucu olan güvencesizliğin belirlediği bu süreç, ÖİB'lerin değişen rolü ile daha da derinleşecektir. Düzenleme, meşruiyet kaynağını önemli oranda artan işsizlikten alırken, yukarıda gösterildiği gibi, ILO ve AB tarafından da desteklenmektedir. Bu bakımdan bu yapıların belirledikleri yasal çerçevelere uyum sağlanması, topluma aynı zamanda bir çağdaşlaşma projesi olarak da sunulmaktadır.

Ayrıca pek çok yasal düzenlemede olduğu gibi, burada da fiili olarak işgücü piyasasında var olan uygulamalara yasal çerçeve çizme kaygısı bulunmaktadır. 5920 sayılı yasa teklifinde yer alan madde gerekçesinde, mesleki anlamda ödünç ilişkisinin yasalaşmasının, "Türkiye'de yıllardır danışmanlık hizmetleri adı altında geçici iş ilişkisi sözleşmesi düzenleyen kuruluşların yasadışı uygulamalarına son" vereceği ve "özellikle kayıt dışı istihdamın önlenmesi, bu sektörde çalışanların sosyal güvence altına alınabilmeleri ve devletin bu alanda düzenleyici olması açısından da büyük katkı" sağlayacağı ileri sürülmektedir (9). Ayrıca yasaklanmış olmakla birlikte, uygulamada ÖİB'lerin, İş Yasası'nın "Geçici İş İlişkisi" başlıklı 7'nci maddesinde yer alan "başka bir işverene" ibaresine dayanarak, mesleki olarak geçici iş ilişkisi faaliyetlerini yürüttükleri de kaydedilmektedir (4).

Bu bürolar aracılığı ile istihdamın artacağı belirli ölçülerde doğru olup, bunun örnekleri de verilebilir. Ancak bize göre tartışılması gereken ve yeni dönemde tartışma dışı bırakılan esas konu, inşa edilen yeni emek rejimi çerçevesinde istihdamın karakteri olmalıdır. Ayrıca esneklik uygulamaları ile birlikte, iddiaların aksine işsizlik azalmak bir yana artış göstermiştir. Bu çalışma biçiminin yaygınlaşması ile birlikte, işçinin hangi işverene ve işte, ne zaman, nasıl koşullarda, ne kadar süre ile istihdam edileceği önemli oranda belirsizleşecektir. Güvencesizliği kalıcılaştıran, dahası işçileri sürekli olarak belirli aralıklarla çalıştıran ve dolayısıyla işsiz bırakan bir çalışma biçiminin işsizliğe çözüm olması mümkün gözükmemektedir. Bu çabalar, istihdam azaltmayı serbestleştirerek istihdamı artırmak tezine dayanan bir mantık ve stratejiye dayanmaktadır.



Sürekli arz konumundaki ucuz ve uyumlu bir işgücünün yaratılması ve sendikalaşma-kolektif temsil süreç ve toplu iş sözleşmesi mekanizmasının ortadan kaldırılarak, sermayenin emek üzerindeki denetim ve kontrolünün artırılması asıl amaç olarak görülmektedir. Zira, tasarıda, “sendikalaşma ve toplu iş sözleşmesi yapma konusunda belirsizlikler mevcuttur. Ödünç iş ilişkisiyle çalışanların hangi işkolundaki sendikaya üye olacakları, işyerindeki işçi sayısına dahil edilip edilemeyecekleri (maddede sadece İş K. m. 30’daki duruma atıf vardır), toplu iş sözleşmesi yapma yetkisinin belirlenmesinde dikkate alınıp alınmayacakları, geçici işyerindeki toplu iş sözleşmesinden yararlanıp yararlanamayacakları gibi hususlar ileride önemli sorunların çıkmasına yol açacaktır” (16).

Sektörün ekonominin dönemsel dalgalanmalarına olan aşırı duyarlılığı, oldukça fazla bir fiili güvencesizlik ile sonuçlanabilmektedir. Bu tür çalışma biçimi ile belirli süreli çalışma arasında da yakın bir ilişki tespit edilmiştir. Avrupa’da yapılan bir araştırmanın sonuçlarına göre, diğer çalışanlar ile karşılaştırıldığında, bu şekilde istihdam edilenlerin çalışma koşullarından daha az tatmin oldukları saptanmıştır. Öte yandan işyerleri ve çalışma düzenine ilişkin bir bütün olarak görülen belirsizlik halinin işverenlerin sorumluluklarını da belirsizleştirdiği görülmektedir. Bu şekilde çalışanların ücret düzeylerinin de diğer işçilere göre daha düşük olduğu da belirtilmektedir (20).

Avrupa’da bu şekilde çalışanlar arasındaki en büyük dilimi 25 yaş ve altındakiler oluşturmaktadır (21). Genç işsizliğin 2009 ortalamasının yüzde 30'lara yaklaştığı Türkiye’de benzer bir durumla karşılaşma olasılığı yüksektir. İşgücü piyasasına giren genç kuşaklar daha fazla güvencesiz ve belirsiz koşullarda çalışacak, düşük ücret politikası yeniden üretilecektir.

Bu şekilde çalışanlar, iş üzerindeki kontrolleri daha az, daha az eğitilmiş, güvenlik konusunda daha az bilgilendirilmiş ve işyeri kazalarına daha fazla maruz kalan ve daha fazla vardiya çalışması yapan ve işleri tamamlamak için daha az zamana sahip olan bir profil çizmektedirler (21). İşyeri sürekli belirsizleşirken, işçinin çalıştığı her farklı iş, yeni bir uyum sürecini ifade edecek; bu ise işçi sağlığı ve iş güvenliği açısından ciddi anlamda tehlike oluşturacaktır.

Düzenleme, sendikaları etkisizleştirmenin bir aracı olarak da kullanılmaya son derece açıktır. Sendikalardan arınmış bir işgücü piyasası ise, tam da işverenlerin istediği gibi, kontrolsüz ve denetimsiz bir yapı arz edecek, yalnızca çalışma hakkı alım satım konusu olmayacak, düzensizlik ve güvencesizlik nedeniyle sosyal güvenlik de ciddi bir darbe yiyecektir (15). Ayrıca bu süreçten toplu sözleşme düzeninin de olumsuz etkileneneğini eklemek gerekir. Düzenleme ile işçinin, çalışma yaşamında ve algı dünyasında işyeri kavramının da neredeyse tümüyle belirsizleşeceği bir işgücü piyasası ortamı pekişecek ve işçinin kendisi bir kazanç konusu olacaktır (22).

İşçi sınıfı içindeki katmanlaşma ve parçalanmayı tetikleyecek olan bu uygulama ve düzenleme, aynı zamanda devlet-piyasa-vatandaş ilişkilerini de yeniden yapılandırmaktadır. İş aracılığında devlet tekelinin ortadan kalkması ve yeni düzenleme ile bunun derinleşecek olması, kamusal iş bulması sorumluluğunu zedeleyecektir. Bu ise devletin bir hak talebi mercii olmaktan çıkması anlamına gelmektedir. Sonuç olarak ÖİB’lerin mesleki faaliyet olarak geçici iş ilişkisini yapar bir biçimde kurumsallaşması ile yaşanacak, görülebilecek durumlar şöyle sıralanabilir (15):

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

Sonuç bölümünün başlığının yanına “Emek Gücü Brokerliği Mi” sorusunu ekledik. Broker, aracı kuruluşların ve yatırımcıların borsadaki alım-satım emir ve kararlarını uygulayan kişidir. Ülkemizdeki özel istihdam bürolarına yönelik tartışmalarda, özellikle eleştirel çalışma ve metinlerin kimilerinde “işçi simsarlığı” ifadesinin kullanıldığı gözlenmiştir. Broker’in bir diğer adı da simsardır. Bizim konumuz açısından ise, piyasada alınıp satılan para ya da kağıt değil, emek gücüdür.



O nedenle olanı “emek gücü brokerliği” olarak adlandırmak yanlış olmayacaktır.

* *Yazının hazırlanmasındaki katkı ve önerilerinden dolayı hocam Av. Murat Özveri ve Doç. Dr. Seyhan Erdoğan'a teşekkür ederim.*

Dipnotlar

1. Emek gücünün kullanımın ne ölçüde esneyebileceğini, işçilerin yetersiz bir ücret ve güvencesiz bir iş için ne tür koşullarda çalışabileceğini özlü bir biçimde ifade eden bu sözler, İngiliz Yönetmen Ken Loach'un "It's A Free World / İşte Özgür Dünya" adlı filminden alınmıştır.
2. ÖİB'lerin tarihsel geçmişi ve farklı türleri için bkz. (1, 2)
3. Avrupa'da bu şekilde çalıştırma ortalamasının 3 ay civarında olduğu belirtilmektedir.
4. Sözleşmelere ilişkin kaynaklar ayrıca verilmeyecektir. Sözleşmelere ILO'nun resmi internet sayfasından ulaşılabilir (7).
5. Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. (11, 12)
6. Türkiye'de mesleki faaliyet olarak geçici iş ilişkisi, ilk kez İş Yasası Ön Tasarısı'nda getirilmiş olmakla birlikte, yasalaşması mümkün olmamıştır.
7. Öte yandan ÖİB'lerin esas olarak geçici, kamu istihdam hizmetlerinin ise daha kalıcı işlerin bulunmasında aracılık ettiği belirtilmektedir (23).

Kaynaklar

1. Sayın, A. K. (2002) Emek Piyasasında Aracılık ve Özel İstihdam Büroları, Türkiye İş Kurumu, Ankara
2. TİSK (Tarihsiz) İşgücü Piyasalarında Özel İstihdam Bürolarının Önemi, TİSK, Ankara
3. Aktekin, Ş. (2009) “Mesleki Anlamda Geçici İş İlişkisinde Gelişme Yok”, Mercek, Sayı: 56, İstanbul
4. Üşen, Ş. (2009) “Mesleki Faaliyet Olarak Ödünç İş İlişkisi: ‘Dönemsel Çalışma’”, Kocaeli Barosu Dergisi, Nisan-Mayıs-Haziran, İzmit
5. Sendikal Notlar (2003) “Emek Sımsarlığına Uzanan Bir Tehlike: Özel İstihdam Büroları”, Sendikal Notlar, Sayı: 16, İstanbul
6. “Özel İstihdam Büroları”, <http://www.1bilgi.com/halkla-iliskiler/2997/ozel-istihdam-burolari.html>, (Erişim Tarihi: 18.1.2011)
7. “Türkiye'nin Onayladığı ILO Sözleşmeleri”, <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/sozlesmeler.htm> (Erişim Tarihi: 20.1.2011)
8. Thay, P.; Hansen, E.; Price D. (2001) Değişen İşgücü Piyasasında Kamu İstihdam Hizmeti, ILO, Ankara
9. Selamoğlu, A.; Lordoğlu, K. (2006) Katılım Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye'de İşgücü ve İstihdamın Görünümü, Belediye-İş Yayınları, Ankara
10. “İş Kanunu, İşsizlik Sigortası Kanunu Ve Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”

- <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0476.pdf> (Erişim tarihi: 19.1.2011)
11. Hekimler, A. (2009) “Avrupa Birliği'nin Kabul Ettiği Ödünç Çalışmaya İlişkin Direktif İle Getirdiği Yeni Düzenlemeler”, İşveren, Cilt: 47, Sayı:4, Ankara http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=2271&id=107 (Erişim Tarihi: 20.1.2011)
 12. Usen, Ş. (2010) “2008/104/Ec Sayılı Ödünç İş İlişkisine İlişkin Avrupa Birliği Yönergesinin Getirdiği Yeni Düzenlemelerin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, Çalışma ve Toplum, Sayı: 26, İstanbul, <http://calismatoplum.org/sayi26/selaleusen.pdf> (Erişim Tarihi: 20.1.2011)
 13. The European Parliament and The Council Of The European Union (2008) “Directive 2008/104/Ec Of The European Parliament And Of The Council Of 19 November 2008 On Temporary Agency Work”, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:EN:PDF> (Erişim Tarihi: 20.1.2011)
 14. Özveri, M. (2008) “İş Bulmaya Aracılık Bordro Şirketleri Özel İstihdam Büroları”, Legal İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, Ocak - Şubat - Mart 2008 Sayı: 17
 15. Sendikal Notlar (2000) “Emek Sımsarlığına Yasal Olanak: Özel İstihdam Büroları”, Sendikal Notlar, Sayı: 1, İstanbul
 16. Taşkent, S. (2009) “İstihdam Büroları ve Geçici İş İlişkisi”, <http://cumhuriyet.com.tr/?hn=67474>, (Erişim Tarihi: 19.1.2011)
 17. “Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0797.pdf> (Erişim Tarihi: 19.1.2011)
 18. Işıklı, A. (2003) İş Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara
 19. TİSK (2009) Kriz Döneminde Endüstri İlişkileri, İşveren Özel Eki, Cilt: 47, Sayı: 4, TİSK Yayınları, Ankara
 20. Eurofound (2002) Temporary Agency Work in the European Union, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), Ireland
 21. ETUC (2007) “Temporary agency workers in the European Union”, http://www.etuc.org/a/501?var_recherche=temporary%20agency%20workers, (Erişim Tarihi: 19.1.2011)
 22. Türk-İş (2010) Ulusal İstihdam Stratejisi (Türk-İş Görüşleri), www.turkis.org.tr/source.cms.docs/turkis.org.tr.ce/docs/istihdam.doc (Erişim Tarihi: 19.1.2011)
 23. TİSK (2003) İş Kanunu Tasarısı ve AB Uygulamaları, TİSK Yayınları, Ankara. ●