**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ**

**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**
**ÇALIŞMA EKONOMİSİ ANABİLİM DALI**

**ÇALIŞMA EKONOMİSİ BİLİM DALI**

# ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI ARACILIĞIYLA GEÇİCİ İŞ İLİŞKİSİ VE TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASALARINA OLASI ETKİLERİ

**(YÜKSEK LİSANS TEZİ)**

**Aykut GÜNEL**

**KOCAELİ 2017**

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ**

**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**
**ÇALIŞMA EKONOMİSİ ANABİLİM DALI**

**ÇALIŞMA EKONOMİSİ BİLİM DALI**

# ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI ARACILIĞIYLA GEÇİCİ İŞ İLİŞKİSİ VE TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASALARINA OLASI ETKİLERİ

**(YÜKSEK LİSANS TEZİ)**

**Aykut GÜNEL**

**Doç. Dr. Betül URHAN**

**KOCAELİ 2017**

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ**

**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**
**ÇALIŞMA EKONOMİSİ ANABİLİM DALI**

**ÇALIŞMA EKONOMİSİ BİLİM DALI**

# ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI ARACILIĞIYLA GEÇİCİ İŞ İLİŞKİSİ VE TÜRKİYE İŞGÜCÜ PİYASALARINA OLASI ETKİLERİ

**(YÜKSEK LİSANS TEZİ)**

**Tezi Hazırlayan: Aykut GÜNEL**

**Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Karar ve No: 20.12.2017/30**

**Jüri Başkanı: Doç. Dr. Betül URHAN ÇELİK**

**Jüri Üyesi: Doç. Dr. Aziz ÇELİK**

**Jüri Üyesi: Yrd. Doç. Dr. Cihan SELEK ÖZ**

**KOCAELİ 2017**

## İÇİNDEKİLER

**İÇİNDEKİLER ..... i**

**ÖZET ..... vi**

**ABSTRACT ..... vii**

**KISALTMALAR ..... viii**

**ŞEKİLLER ..... xi**

**TABLOLAR ..... xii**

**GRAFİKLER ..... xiii**

**GİRİŞ ..... 1**

**BİRİNCİ BÖLÜM**

**ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI KAVRAMI, ÖZELLİKLERİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ**

1.1 ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI KAVRAMI .....4

1.1.1 Hukuki Açıdan Özel İstihdam Büroları Kavramı.....4

1.1.2. Özel İstihdam Bürolarının Türleri.....6

1.1.2.1. Aracı Bürolar.....8

1.1.2.1.1. Ücretli İstihdam Büroları.....8

1.1.2.1.2. Yurtdışı İstihdam Büroları.....8

1.1.2.1.3. Yabancı İşçi Getirip Çeşitli İşlere Yerleştiren Bürolar.....8

1.1.2.1.4. Yönetici Araştıran Bürolar.....9

1.1.2.1.5. Eğitim ve İşe Yerleştirme Kuruluşları.....9

1.1.2.2. Vasıf Sağlayan Bürolar.....9

1.1.2.2.1. Geçici İstihdam Büroları.....9

1.1.2.2.2. Personel Kiralama (Leasing) Büroları.....10

1.1.2.2.3. Kariyer Yönetimi Büroları.....10

1.1.2.2.4. Tamamlayıcı Hizmet Sunan İstihdam Büroları.....10

1.1.2.2.5. Aracı Birlikleri.....10

1.1.2.3. Doğrudan Hizmet Sunan Bürolar.....11

1.1.2.3.1. Şirket Dışında İşe Yerleştirme.....11

1.1.2.3.2. İş Arama Danışmanlıkları.....11

1.1.2.3.3. Personel Yönetim Danışmanlıkları.....11

1.1.2.3.4. İstihdam İlan Büroları.....11

1.1.2.3.5. İstihdam Veri Tabanını Kullanan Bürolar.....12

1.1.3. Sosyal Politika Açısından Özel İstihdam Büroları Kavramı.....12

1.2. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARININ VE ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI ARACILIĞIYLA KURULAN İSTİHDAM İLİŞKİSİNİN ÖZELLİKLERİ.....14

1.2.1. İş Aracılığı Yapan Kurumlar Olarak Özel İstihdam Büroları.....16

1.2.2. İşveren Olarak Özel İstihdam Büroları.....16

1.2.3. Kâr Amacı Güden Kuruluşlar Olarak Özel İstihdam Büroları.....17

1.2.4. Uluslararası Kuruluşlar Olarak Özel İstihdam Büroları.....17

1.2.5. Yeni Bir İstihdam İlişkisi Kuran Kurumlar Olarak Özel İstihdam Büroları18

1.2.6. Güvencesiz Bir Çalışma Biçimi Olarak Özel İstihdam Bürolarının Aracılığını Yaptığı Geçici İş İlişkisi.....22

1.3. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARININ TARİHSEL GELİŞİMİ, ILO NORMLARI VE AB YÖNERGESİ.....24

1.3.1. Özel İstihdam Bürolarının Tarihsel Gelişimi.....24

1.3.2. ILO' nun Özel İstihdam Bürolarına Yönelik Yaklaşımının Tarihsel Değişimi.....27

1.3.2.1. 29 Ekim 1919 Tarih ve 2 Sayılı "İşsizlik Hakkında Sözleşme".....29

1.3.2.2. 8 Haziran 1933 Tarih ve 34 Sayılı "Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında Sözleşme"..... 30

1.3.2.3. 9 Temmuz 1948 Tarih ve 88 Sayılı "İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkında Sözleşme".....31

1.3.2.4. 8 Haziran 1949 Tarih ve 96 Sayılı "Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında Sözleşme".....31

1.3.2.5. 19 Haziran 1997 Tarih ve 181 Sayılı "Özel İstihdam Büroları Hakkında Sözleşme".....32

1.3.2.6. 19 Haziran 1997 Tarih ve 188 Sayılı "Özel İstihdam Büroları Hakkında Tavsiye Kararı".....33

1.3.3. 2008/104/EC Sayılı Geçici İstihdama İlişkin AB Yönergesi.....34

1.4. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARINA "İHTİYAÇ" DUYULMASININ SEBEPLERİ..... 35

1.4.1. Dışsallaşan İstihdamın ve Genişleyen Çevre İşgücünün Aracı Olarak Özel İstihdam Büroları.....37

1.4.2. Örgütsüz İşgücünün "Teminatı" Olarak Özel İstihdam Büroları.....38

1.4.3. Sayısal Esnekliğe Cevap Olarak Özel İstihdam Büroları.....40

1.4.4. İşgücünün Kontrolü ve Denetiminde Özel İstihdam Bürolarının Rolü.....42

1.4.5. Çalışma Hayatında İşletme/İşveren Merkezli Bir Yapı Oluşturmada Özel İstihdam Bürolarının Rolü.....43

1.4.6. İşgücü Maliyetlerini Düşürmenin Aracı Olarak Özel İstihdam Büroları.....44

**İKİNCİ BÖLÜM**

**DÜNYADA ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE KİRALIK İŞÇİLİK**

2.1. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARININ NİCEL DURUMU.....47

2.1.1. Özel İstihdam Bürolarının Sayısı.....47

1.1.2. Özel İstihdam Bürolarının Cirosu.....48

2.2. KİRALIK İŞÇİLİĞE İLİŞKİN NİCEL VERİLER.....53

2.2.1. Kiralık İşçilerin Sayısı.....53

2.2.2. Dünyadaki Kiralık İşçilerin Demografik Özellikleri.....56

2.2.2.1. Kiralık İşçilerin Cinsiyet Dağılımı.....57

2.2.2.2. Kiralık İşçilerin Yaş Dağılımı.....58

2.2.2.3. Kiralık İşçilerin Eğitim ve Beceri Düzeyleri.....59

2.2.3. Öğrencilerin Kiralık İşçiler İçindeki Oranı.....61

2.2.4. Çalışanların Kiralık İşçiliğe Yönelmelerinin Sebepleri.....62

2.2.5. Kiralık İşçilerin Sektörlere Göre Dağılımı.....63

2.2.6. Kiralık İşçilerin İşyeri Büyüklüğüne Göre Dağılımı.....65

2.2.7. Kiralık İşçilerin Bir İşyerinde Ortalama Çalışma Süreleri.....66

2.2.8. Kiralık İşçilerin Belirsiz Süreli Çalışanlar İle Karşılaştırması.....69

2.2.9. Kiralık İşçilerin Ücret Hakları.....72

2.2.10. Kiralık İşçilerin Sendikal Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı.....73

2.2.10.1. Sendikal Örgütlenme.....74

2.2.10.2. Toplu Pazarlık.....75

2.2.10.2.1. Çok Sektörlü Toplu Pazarlık ve Sosyal Diyalog.....77

2.2.10.2.2. Sektör Düzeyinde Toplu Pazarlık.....77

2.2.10.2.3. Şirket Düzeyinde Toplu Pazarlık.....78

2.2.10.2.4. Diğer Sektörlerdeki Toplu Sözleşmeler.....78

2.2.11. Kiralık İşçilik ve İşsizlik Arasındaki İlişki.....80

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

**ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARININ TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİMİ VE KİRALIK İŞÇİLİĞİN İŞGÜCÜ PİYASALARINA ETKİSİ**

3.1. TÜRKİYE'DE ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARININ GELİŞİMİ VE İŞ BULMAYA ARACLIK.....85

3.1.1. Osmanlı Döneminde İş Aracılığı .....85

3.1.2. İş Aracılığında Kamu Tekeli Dönemi .....88

3.1.2.1. 3008 Sayılı İş Kanunu'nda Özel İstihdam Büroları ve İş Aracılığı.....89

3.1.2.2. 4837 Sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Görevleri Hakkında Kanuna Göre Özel İstihdam Büroları ve İş Aracılığı.....90

3.1.2.3. 1475 Sayılı İş Kanunu ve Özel İstihdam Büroları.....91

3.1.3. İş Aracılığında Kamu Tekeli Döneminin Sona Ermesi.....92

3.1.3.1. 617 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Döneminde Özel İstihdam Büroları ve İş Aracılığı.....93

3.1.3.2. 4857 Sayılı İş Kanunu Döneminde Özel İstihdam Büroları ve Kiralık İşçilik.....94

3.1.3.3. 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ve Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği Döneminde Özel İstihdam Büroları ve Kiralık İşçilik.....97

3.2. 6715 SAYILI YASANIN ARKA PLANI.....98

3.2.1. Türkiye İşgücü Piyasası Gerçekten "Katı" mı?.....99

3.2.2. Güvenceli Esneklik mi Esnetilmiş Güvence mi? .....101

3.3. 6715 SAYILI KANUN'UN VE ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI YÖNETMELİĞİNİN TEMEL DÜZENLEMELERİ VE DEĞERLENDİRMESİ..... 103

3.3.1. Özel İstihdam Büroları ve Faaliyetleri.....103

3.3.2. Geçici İş İlişkisinin ve Sözleşmesinin Kurulması ile Geçici İş Sözleşmesinin Niteliği.....104

3.3.3. Geçici İş İlişkisinin Kurulabileceği Haller.....106

3.3.4. Geçici İş İlişkisinin Kurulamayacağı Haller.....107

3.3.5. Kiralık İş Sözleşmesinin Süresi.....107

3.3.6. Kiralık İşçi Sayısının "Sınırı".....109

3.3.7. Kiralık İş İlişkisine Dair Değerlendirme.....110

3.4. KİRALIK İŞÇİLİĞİN İŞGÜCÜ PİYASALARINA OLASI ETKİLERİ.....111

3.4.1. Esnek Çalışmanın Yaygınlaşması ve Süreklilik Kazanması.....113

3.4.2. Sendikal Örgütlenme.....114

3.4.3. İşsizlik ve Kayıt dışılık.....117

3.4.4. İş Sağlığı ve Güvenliği.....119

3.4.5. İş Güvencesi.....121

**SONUÇ .....123**

**KAYNAKÇA .....129**

**ÖZGEÇMİŞ .....139**

## ÖZET

Bu çalışma, Mayıs 2016'da yasallaşan özel istihdam büroları aracılığıyla kurulan geçici (kiralık) iş ilişkisinin Türkiye işgücü piyasasında yaratması muhtemel etkilerini tartışmayı amaçlamaktadır. 1980'li yıllardan itibaren dünyada etkinliğini arttıran özel istihdam büroları ve aracılığını yaptığı kiralık işçilik, dünyanın birçok ülkesinde yaygınlık kazanan kurumlar ve uygulamalar olmuştur. Bu bağlamda özel istihdam bürolarının ve kiralık işçiliğin dünyada ulaştığı boyutlar sayısal veriler eşliğinde ortaya konularak, Türkiye açısından oluşabilecek durumun öngörüsü yapılmaya çalışılmıştır.

Emsal teşkil eden daimi işçilere göre çalışma koşulları, ücret, sendikal örgütlenme gibi birçok konuda dezavantajlı konumda olan kiralık işçiler, işverenlerin işgücü maliyetlerini düşürme noktasında tercih ettikleri en önemli istihdam biçimlerinden biri haline gelmişlerdir. İstihdamda sayıları gittikçe artan kiralık işçiler, esnek çalışma rejiminin de önemli bir parçası olmuşlardır. Kiralık işçiler bahsedilen özellikleri nedeniyle Türkiye'de de tercih edilmiş ancak bu 2016 yılına kadar yasal anlamda mümkün olmamıştır. Düzenli bir şekilde işgücü piyasasını esnekleştirme yönünde adımlar atan Türkiye, son olarak kiralık işçiliği 2016 yılında yasal hale getirmiştir. Çalışmada kiralık işçiliğin Türkiye işgücü piyasasında yaygınlaşmasıyla birlikte, işsizlik, kayıt dışılık, iş güvencesi, sendikal örgütlenme ve iş sağlığı ve güvenliği gibi alanlarda mevcut sorunların daha da büyüyeceği sonucuna ulaşılmıştır.



Anahtar Kelimeler: Özel İstihdam Büroları, Kiralık İşçilik, İşgücü Piyasası

**ABSTRACT**

This study aims to discuss the possible effects of the agency work relationship which is created through the Private Employment Agencies, legalized in May 2016 in the Turkey. Since the 1980s, private employment agencies and agency work, which have increased their activity in the world, have become institutions and practices that have become prevalent in many countries of the world. In this context, dimensions of private employment agencies and agency work reached in the world in the context of statistical data, and an attempt was made to foresee the situation that might arise in terms of Turkey.

According to comparable permanent workers, agency workers, which are in a disadvantaged position in terms of several issues such as working conditions, wages, trade union organization, have become one of the most important types of employment that employers are choosing to cut their labor costs. Increasing numbers of laborers in the employment have also become an important part of the flexible working regime. Agency workers were also preferred in Turkey due to their mentioned characteristics, but this was not legally possible until 2016. Turkey, which has taken regular steps to make the labor market more flexible, has finally legalized agency work in 2016. In this study, along with the widespread using of agency work in the labor market in Turkey, problems such as unemployment, informality, job security, trade union organization and occupational health and safety will be raised as a result.

Key Words: Private Employment Agencies, Agency Work, Labour Market

## KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

akt. : aktaran

AKP : Adalet ve Kalkınma Partisi

ATT : American Telephone and Telegraph Company
(Amerikan Telefon ve Telgraf Şirketi)

AVM : Alışveriş Merkezi

BMW : Bayerische Motoren Werke Aktiengesellschaft
(Bavyera Motor Fabrikaları Anonim Şirketi)

CAW : Canadian Auto Workers Union
(Kanada Otomobil İşçileri Sendikası)

CBI : Confederation of British İndustry
(İngiliz Sanayi Birliği)

CGIL : Confederazione Generale Italiana del Lavoro
(İtalyan İşçileri Genel Konfederasyonu)

CGT : Confederation Generale Du Travail
(Fransa Genel Emek Konfederasyonu)

CISL : The Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori
(İtalyan İşçi Sendikaları Konfederasyonu)

CIETT : The International Confederation of Private Employment Agencies
(Uluslararası Özel İstihdam Büroları Konfederasyonu)

çev. : çeviren

ÇSGB : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

DB : Dünya Bankası

| | |
|---|---|
| DİSK | : Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu |
| DİSK-AR | : Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Araştırma Enstitüsü |
| ed. | : editör |
| EUROCİETT | : Özel İstihdam Büroları Avrupa Konfederasyonu |
| EUROFUND | : European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions(Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı) |
| GMB | : National Union of Gas Workers and General Laborers (Ulusal Gaz işçileri ve Genel Çalışanlar Sendikası) |
| ILO | : International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü) |
| IMF | : International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu) |
| INDUSTRİALL | : Küresel Sanayi İşçileri Sendikası |
| İİBK | : İş ve İşçi Bulma Kurumu |
| İSİG Meclisi | : İşçi Sağlığı İş Güvenliği Meclisi |
| İŞKUR | : Türkiye İş Kurumu |
| KEİG | : Kadın Emeği ve İstihdamı Girişimi |
| KHK | : Kanun Hükmünde Kararname |
| KİT | : Kamu İktisadi Teşekkülleri |
| md. | : madde |
| MESS | : Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası |
| no.lu | : numaralı |
| OECD | : Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü) |
| ÖİB | : Özel İstihdam Büroları/Bürosu |
| SBF | : Siyasal Bilgiler Fakültesi |

SGK : Sosyal Güvenlik Kurumu

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TİS : Toplu İş Sözleşmesi

TİSK : Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu

TUC : Trades Union Congress
(İngiliz İşçi Sendikaları Kongresi)

TÜHİS : Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası

TÜİK : Türkiye İstatistik Kurumu

TÜRK-İŞ : Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu

UIL : The Unione Italiana del Lavoro
(İtalyan İşçileri Sendikası)

USI-CGT : Union Syndicale des Interimaires
(Kiralık İşçilerin Sendikası)

WEC : World Employment Confederation
(Dünya İstihdam Konfederasyonu)

**ŞEKİLLER**

Şekil 1.1: Özel İstihdam Büroları Türleri.....7

**TABLOLAR**

Tablo 2.1: ÖİB'lerin Oluşturduğu Cironun Ülkelere Göre Dağılımı .....51

Tablo 2.2: Ülkelere Göre Kiralık İşçilerin Sayısı ve Toplam İstihdam İçindeki Oranı.....54

Tablo 2.3: Ülkelere Göre Öğrencilerin Kiralık İşçiler İçindeki Oranı ..... 61

Tablo 2.4: Malezya'da Daimi işçiler ile Kiralık İşçilerin Karşılaştırması .....71

Tablo 2.5: Avrupa Birliği Ülkelerinde Toplu Pazarlık Düzeyleri .....76

Tablo 2.6: Seçilmiş Ülkelerde Yılara Göre Kiralık İşçilik ve İşsizlik Oranları .....81

**GRAFİKLER**

Grafik 2.1: Dünyadaki Özel İstihdam Bürolarının Bölgelere Göre Dağılımı.....47

Grafik 2.2: Dünyada Özel İstihdam Bürolarının Yıllara Göre Cirosu (Milyar Euro)48

Grafik 2.3: Dünyadaki ÖİB Cirosunun Şirket Sayısına Göre Oransal Dağılımı.....49

Grafik 2.4: En Büyük On Özel İstihdam Bürosunun Cirosu (Milyar Euro).....50

Grafik 2.5: Adecco'nun Yıllara Göre Elde Ettiği Ciro (Milyar Euro).....51

Grafik 2.6: Sektörde En büyük Pazar Payına Sahip Üç Ülkenin Karşılaştırması (Milyar Euro).....52

Grafik 2.7: Kiralık İşçilerin Cinsiyet Dağılımı.....57

Grafik 2.8: Kiralık İşçilerin Yaş Dağılımı.....58

Grafik 2.9: Kiralık İşçilerin Beceri Düzeyleri.....60

Grafik 2.10: Kiralık İşçilerin Sektörlere Göre Oransal Dağılımı (%).....64

Grafik 2.11: Kiralık İşçilerin İşyeri Büyüklüğüne Göre Dağılımı (%).....65

Grafik 2.12: Kiralık İşçilerin Bir İşyerinde Ortalama Çalışma Süreleri.....67

Grafik 2.13 Avrupa'da Kiralık İşçilerin Belirsiz Süreli Sözleşmeli Çalışan İşçilere Göre Temel Haklara Ulaşımı .....69

Grafik 3.1: OECD Ülkelerinde Toplu ve Bireysel İşten Çıkarmalara Karşı Koruma Düzeyi.....100

Grafik 3.2: OECD Ülkelerinde Bağımlı Çalışanların Haftalık Ortalama Çalışma Süreleri.....101

Grafik 3.3: Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi Kapsamı Oranları.....115

## GİRİŞ

Küreselleşme ve uluslararası rekabetin 1970'lerin sonundan itibaren yeniden gündeme gelmesi ve ekonomik yapıyı şekillendiren ana etkenler olması, esnek istihdam biçimlerinin yaygınlaşmasının en önemli nedenlerinden biri olmuştur (Standing, 2014: 18). İstihdamın daralması ve işsizliğin 1950-1970 yılları arasına göre artması ya da son yıllarda kimi görüşlere göre sosyal devlet ya da kapitalizmin altın çağı denilen parantez döneminin kapanması ile işsizliğin yaygınlaşması, ülkeleri esnek istihdam biçimlerine yönlendirmiştir (Wallerstein, 19993: 166; Başkaya, 1997; Pierson, 2006: 129). II. Dünya Savaşı sonrası refah döneminin sosyal devlet uygulamaları ve tam istihdam politikaları yeni sağın temsilcileri veya neo liberaller tarafından işgücü piyasalarında yaşanan işsizlik sorununun temel kaynağı olarak görülmüştür (Pierson,2006: 149-150). *Sosyal devletin altın çağından* devletin ekonomideki etkinliğini en aza indirgemeyi ve piyasaların serbestleştirilmesini öngören neoliberal politikaların uygulandığı *sosyal devletin gümüş çağına geçildiği bu dönemde yeni liberal politikalar*, sosyal devlet uygulamalarına alternatif olarak çeşitli ülkelerde benimsenmiştir (Taylor-Gooby, 2002: 599). Neoliberal politikaların işgücü piyasalarında hâkim olmaya başlamasından itibaren önerdiği ve dayattığı istihdam modeli esnek istihdam biçimleri olmuştur.

Üretim süreçlerinin parçalanarak küçük birimlere ayrılması, işverenin kendi işçisine ve belirsiz süreli sözleşmelerle çalışan işçilere olan ihtiyacı azaltmış, kısa süreli ve geçici işlerin sayısının artmasına ve geçici sözleşmelerle çalışanların sayısının işgücü piyasalarında önemli bir artış göstermesine yol açmıştır. Güvencesiz ve atipik istihdam biçimleri olarak özetleyebileceğimiz geçici işler, çalışanlar açısından esnek çalışmanın sonucu olmuştur.

Günümüzde esnek çalışma istisnai bir uygulama değil yaygın olan bir sistemdir. Amaçlarından biri -ki belki de en önemlisi- bir grup çalışanı güvencesizleştirerek görece daha güvenceli koşullarda çalışan işçileri güvencesizlikle terbiye etmektir (Özveri, 2012: 148). Güvencesizlik, işini kaybetme korkusundan, işin devam edip etmeyeceği yönündeki belirsizliğe, karşı koyma gücünden yoksun olmadan, işin devamlılığına ilişkin farklı düzey ve biçimlerde algılanan risk tehdidine kadar birçok unsuru kendisinde barındıran bir durumdur (Çakır, 2007: 119-

120). Esnek çalışma biçimlerinin farklılaşması ve yaygınlaşması güvencesizlik tehdidi riskini işçiler açısından arttırmış, işverenler açısından da bu durumun hukuki ve fiili dayanaklarını oluşturma gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

Özel İstihdam Büroları (ÖİB) esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştığı dönemde kiralık iş ilişkisinin en önemli araçlarından biri olmuştur. İşçileri istismar ettiği için Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından çıkarılan 28 Haziran 1933 tarihli ve 33 sayılı "Ücretli İş Bulma Hakkında Sözleşme" ile yasaklanan ÖİB'ler, 20. yüzyılın sonuna doğru serbest bırakılmış ve faaliyet alanları genişletilmiştir (Ekin, 2001: 79). 1970'lerin sonuna doğru devletin işgücü piyasalarındaki etkinliğinin azalmasına bağlı olarak kamu, iş ve işçi bulma konusundaki tekel olma konumunu yitirmiştir. Bu yıllarda özel istihdam hizmetleri kamu istihdam hizmetlerini ikame etmeye başlamış ve bir süre sonra da kamu istihdam hizmetlerinin yerini almaya başlamıştır.

İş ve işçi bulma hizmetlerinin kamunun dışında özel kuruluşlarca yürütülmesi hem dünyada hem de Türkiye'de yeni değildir. Ancak özel istihdam hizmetlerinin ve özel istihdam bürolarının bugünkü halini alması ve kurumsallaşmaları, esneklik uygulamalarının işgücü piyasalarında yaygınlaşmasıyla birlikte mümkün olmuştur. Bu anlamda özel istihdam büroları, çalışma ilişkilerinin yeniden düzenlendiği neoliberal dönemin en önemli çıktılarından biri olmuştur. Esnek çalışma rejiminin sürekliliğinin sağlanması ve yeni üretim organizasyonunun işlerlik kazanması ancak atipik işlerin ÖİB gibi kurumlarca sistematik bir şekilde yürütülmesine bağlıdır.

Bu bağlamda tezin amacı, özel istihdam bürolarının [1] dünyadaki tarihsel gelişimini inceledikten sonra, ÖİB'lerin ve kiralık işçiliğin [2] Türkiye'deki işgücü piyasalarına olası etkilerini tartışmaktır. Diğer sanayileşmiş kapitalist ülkelere göre hem esnek istihdam biçimlerinin yaygınlığı hem de ÖİB'lerin varlığı bakımından daha az deneyime sahip olan Türkiye, özellikle 1980'li yıllardan itibaren işgücü piyasalarını esnekleştirme yönünde uygulamalar yapmaya başlamıştır (Özcuşa, 2003:

[1] Tezde kavramsal olarak, ILO'nun üç ana başlık altında sınıflandırdığı ÖİB'lerin, vasıf sağlayan bürolar ana başlığı altında yer alan ve ÖİB türleri arasında en geniş faaliyet alanına sahip olan, en yaygın olan ve aynı zamanda tezin de ana konusunu oluşturan geçici istihdam büroları yerine, özel istihdam bürosu/büroları kullanılmıştır.

[2] Teknik kullanımlar dışında "geçici iş ilişkisi" yerine "kiralık iş ilişkisi", "geçici işçi" yerine de "kiralık işçi" kavramları kullanılacaktır.

92). Bu bağlamda son olarak 20 Mayıs 2016'da Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6715 sayılı İş Kanunu İle Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun çıkartılmış ve Türkiye'de de yeni bir dönem başlamıştır.

Tez üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde özel istihdam büroları ele alınmıştır. Özel istihdam büroları kavramı geniş bir şekilde incelenip, türleri, özellikleri ve işgücü piyasalarındaki işlevleri tartışılmıştır. ÖİB'lerin dünyadaki tarihsel gelişimi yine bu bölümde ele alınacak olup, ILO'nun ÖİB'lerle ilgili kabul ettiği sözleşmeler ve Avrupa Birliği yönergesi incelenecektir.

Dünyada Özel İstihdam Büroları ve Kiralık İşçilik başlıklı ikinci bölümde, ÖİB'lerin ve kiralık işçiliğin günümüzde dünyada hangi boyutlara ulaştığı sayısal veriler eşliğinde ortaya konulacaktır. Ayrıca, söz konusu büroların, öne sürüldüğü gibi, daimi işlere geçişte ve işsizliği azaltmada bir etkisinin olup olmadığı tartışılacaktır.

Üçüncü ve son bölümde ise ilk olarak özel istihdam bürolarının ve iş aracılığının Türkiye'deki tarihsel gelişimi incelenecektir. Daha sonra 6715 sayılı Yasanın düşünsel arka planı, gerekçeleriyle birlikte tartışıldıktan sonra yasanın temel düzenlemeleri ele alınacaktır. Son olarak ise ÖİB'lerin ve kiralık işçiliğin, Türkiye'nin esnek çalışma rejimi göz önünde bulundurularak, 20 Mayıs 2016 tarihli ve 29717 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6715 Sayılı İş Kanunu ve Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un Türkiye işgücü piyasalarına olası etkileri tartışılacaktır.

# BİRİNCİ BÖLÜM

# ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI KAVRAMI, ÖZELLİKLERİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ

## 1.1. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI KAVRAMI

Özel istihdam büroları kavramının iki başlık altında incelenmesi ve tanımlanması gerektiğini düşünüyoruz. İlk tanımı, uluslararası alanda ve literatürde yaygın bir şekilde kullanılan ve ÖİB'lerin kurumsal yapısını yansıtan "hukuki" tanımıdır. İkincisi ise uygulamada karşımıza çıkan ve ÖİB'lerin işgücü piyasalarındaki sınıfsal konumunu ve niteliğini ortaya koyan "sosyal politika" perspektifli tanımıdır.

### 1.1.1. Hukuki Açıdan Özel İstihdam Büroları Kavramı

"Özel İstihdam Büroları" kavramı (Private Employment Agencies-PEA) yaygın olarak kullanılmakla birlikte, bazı kaynaklarda "Ücretli Özel İstihdam Büroları" (Private Fee-charging Recruitment Agencies), "Özel İstihdam Hizmetleri" (Private Employment Services), "Özel Bürolar" (Private Agencies), "İşe Yerleştirme Hizmetleri" (Placement Services) kavramlarının da yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir. Bazen "İstihdam Büroları", "Modern İstihdam Kurumları", "Özel İstihdam Acentaları" gibi daha dar alanlarda kullanılan kavramlara da rastlanmaktadır. (Ekin, 2001: 57). Kavramı daha da genişleterek "iş piyasalarının yeniden yapılanması", "işgücü piyasalarının etkinleştirilmesi", "iş aracılığı faaliyetleri", "istihdam hizmetlerinin yeniden örgütlenmesi", "istihdam hizmetlerinin liberalleştirilmesi" biçiminde farklı şekillerde kullanan kaynaklar da vardır. Uluslararası literatürde daha yaygın kullanımı olan "Özel İstihdam Büroları" kapsayıcılığı ve içeriğine uygunluğu bakımından daha çok tercih edilen bir kavramdır (Ekin, 2001: 57-58).

Toker Dereli (1994: 70) tarafından yapılan bir diğer tanıma göre; ÖİB, özel hukuk kurallarına bağlı olarak faaliyet gösteren, sözleşme çerçevesinde ve belirli bir ödeme karşılığında istihdam imkânlarına ulaşmayı ve mesleki ilerlemeyi kolaylaştırmak ya da boş işleri doldurmak amacıyla müşteri kuruluşlar adına faaliyette bulunan girişimlerdir.

Özel istihdam büroları, istihdam hizmetlerini temel ya da ikincil bir uğraş olarak seçmiş, kar amacı güden ya da gütmeyen, bir sözleşme ile bireyleri uygun işlere yerleştiren, işletmelere ise ihtiyaç duyduğu nitelikte personel tedarik eden ve gerektiğinde onlara mesleki eğitim veren özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlardır (Çöpoğlu, 1995: 20).

Tanımlarda ortaklaşan noktalar ÖİB'lerin, özel hukuka tabi olması, bir sözleşme çerçevesinde ücret ya da komisyon karşılığı faaliyette bulunmasıdır. Bu kapsamda Ali Kemal Sayın (2002: 132) tarafından yapılan bir diğer tanıma göre; özel istihdam büroları, özel hukukun koruması altında olan ve bir sözleşme çerçevesinde ücret veya komisyon karşılığımda faaliyette bulunan, işgücü piyasalarında aracılık hizmeti yapan, kar amacı güden ya da gütmeyen kurumlardır.

Özel istihdam bürolarının hukuki niteliğini ortaya koyan geniş kapsamlı tanımların yanı sıra daha dar kapsamlı tanımlar da yapılmaktadır. Özel istihdam büroları hizmet işletmesi olarak, işgücü piyasalarında iş arayanlarla işçi arayanları bir araya getiren ve bunu kar amaçlı yapan kuruluşlardır (Aydın, 1997: 149). Özel istihdam büroları, iş arayanlarla eleman arayanlar arasında aracılık yapan özel hukuk kuruluşlarıdır (Tuncay, 1995: 6). Bazı tanımlarda ise ILO'nun 181 sayılı sözleşmesine atıfta bulunmaktadır. Özel istihdam büroları, kamu makamlarından bağımsız olarak, 181 sayılı sözleşmede sayılan işgücü piyasalarına yönelik hizmetlerden birini veya daha fazlasını yapan gerçek veya tüzel kişilerdir (Ciğerci, 2001: 36).

Uluslararası Çalışma Örgütü (1994: 11-12) tarafından yapılan ÖİB'nin genel ve kapsamlı tanımı; "Özel istihdam büroları, özel hukukun koruması altında ve belirli bir sözleşme çerçevesinde, bir ücret ya da komisyon karşılığında işgücü piyasasında iş arayanlar ile işçi arayanlar arasında aracılık hizmeti sağlayan, iş talep edenlerin istihdama girişini, iş deneyiminin arttırılmasını ve boş işler için uygun eleman bulmayı hızlandırmak veya kolaylaştırmak için kurulmuş, kar amacı güden ya da gütmeyen hizmet işletmeleridir."

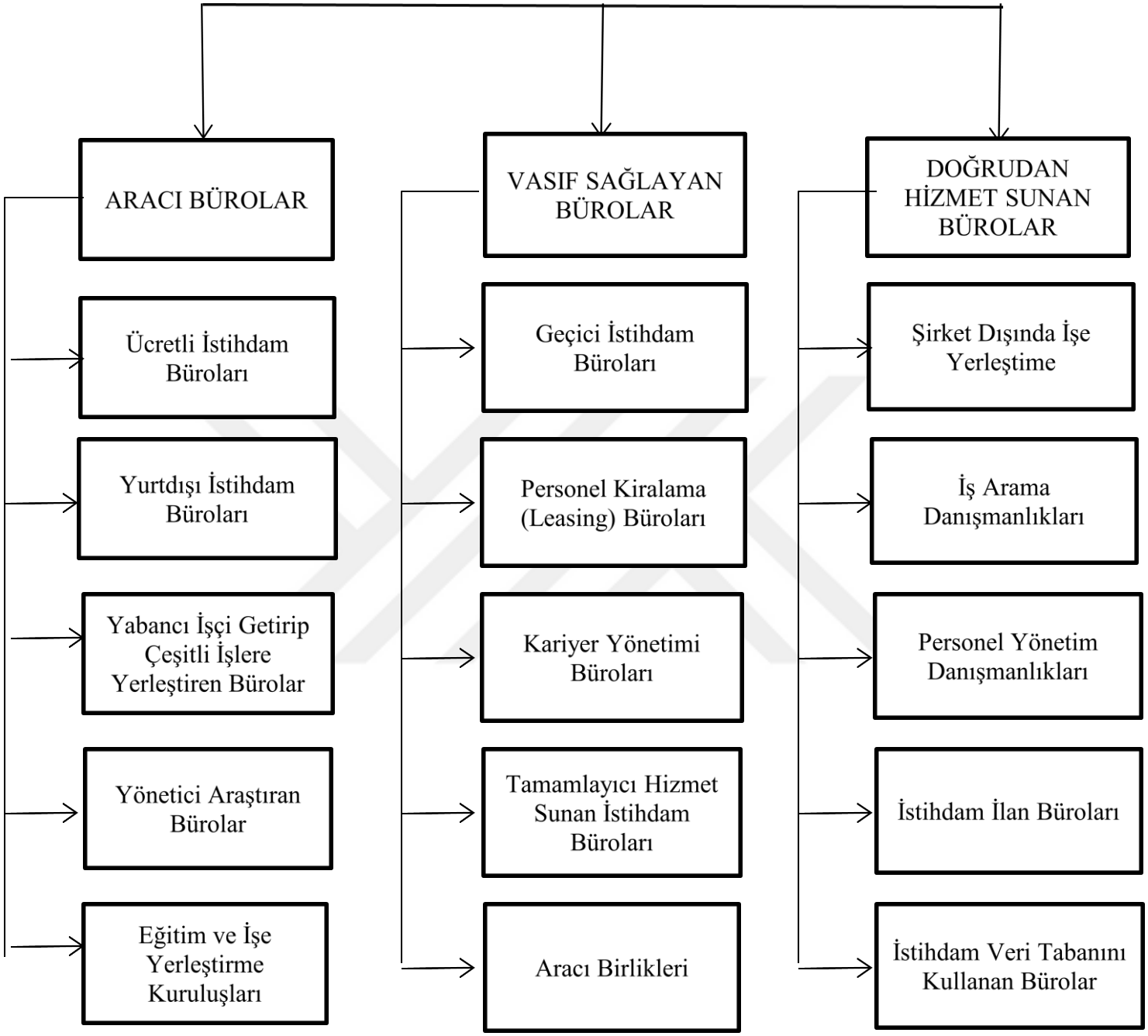
Özel istihdam bürolarının hukuki niteliğini ortaya koyan tanımlamalara baktığımızda, özel istihdam bürolarına ilişkin bazı ortak vurguların öne çıktığını görüyoruz. Bunlardan ilki özel istihdam bürolarının özel hukuka tabi olmasıdır. Özel istihdam bürolarının bu niteliği istisnasız bütün tanımlarda yer almaktadır. Tanımlarda yer alan bir diğer ortak vurgu ise, özel istihdam bürolarının yaptığı faaliyetler karşılığında, ücret veya komisyon almalarıdır. Bu özelliği ile ÖİB'ler, kamu istihdam kurumlarından ayrılmaktadır. Tanımlarda yapılan en yaygın vurgulardan bir diğeri ise, ÖİB'lerin işgücü piyasalarında iş arayanlarla işçi arayanlar arasında aracı bir kurum olmalarıdır. ÖİB'ler, özellikle gençler, kadınlar, yaşlılar gibi işgücü piyasalarında dezavantajlı konumda olanların mesleki bilgilerini arttırarak, onları işçi arayanlarla buluşturmayı hedefleyen kurumlar olarak tanımlanmaktadırlar.

Yukarıda yapılan tanımları sistematik bir şekilde ifade edecek olursak; özel istihdam büroları özel hukuka tabi olan, birincil amacı kar elde etmek olan, aldıkları ücret ve/veya komisyon karşılığında ve sözleşme çerçevesinde, istihdam ve danışmanlık hizmeti sağlayan kuruluşlardır.

### 1.1.2. Özel İstihdam Bürolarının Türleri

Özel istihdam bürolarının hukuki açıdan yapılan tanımlamaları, birçok ÖİB türünün varlığını ortaya koymaktadır. Bu bağlamda ÖİB'leri faaliyet alanlarına, niteliklerine göre sınıflandırma ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Bu sınıflandırma, ILO'nun 1997 yılında kabul ettiği 181 sayılı "Özel İstihdam Büroları Hakkında Sözleşme" ile 188 sayılı " Özel İstihdam Büroları Hakkında Tavsiye Kararı" çerçevesinde hizmet çeşitleri esası göz önünde bulundurularak yapılacaktır (Cam, 2008: 25).

Şekil 1.1: Özel İstihdam Büroları Türleri




Kaynak: (Cam, 2008: 25).

#### 1.1.2.1. Aracı Bürolar

Aracı büroların en temel özelliği, istihdam ilişkisinin bir tarafı olmaksızın işe yerleştirme hizmeti sunmalarıdır (Selek, 2005: 38). İşverenden gelen talepler doğrultusunda, istihdam hizmeti yürüten bu bürolar, işçi ve işverenle doğrudan sözleşme yapmazlar, dolayısıyla sözleşme işçi ve işveren arasında kurulur (Türkmen, 1998: 189).

##### 1.1.2.1.1. Ücretli İstihdam Büroları

Ücretli istihdam büroları, ILO'nun 1949 tarih ve 96 sayılı "Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında Sözleşme" ile kurulmuş olan, kamu denetimine tabi olan ve iş ve işçi arayanları bir araya getirmeyi amaçlayan kurumlardır (Cam, 2008: 26; Kenar, 2000: 9).

Prensip olarak kar amacı gütmeyen ücretli istihdam bürolarının temel özelliği, iş sözleşmesinin tarafı olmadan işe aracılık faaliyeti yapmalarıdır. Dışarıdan finanse edilmeyen bu bürolar yalnızca, işçi ile işveren arasında iş sözleşmesi imzalarsa masraflarını karşılamak için ücret almaktadırlar (Uyanık, 1993: 41).

##### 1.1.2.1.2. Yurtdışı İstihdam Büroları

Yurtdışı istihdam büroları, herhangi bir ülkeden işçi seçerek ve bu işçileri toplayarak, yurtdışında bir ülkede istihdam eden kurumlardır (Ekin, 2001: 61). Özellikle işgücü potansiyelinin yüksek olduğu ülkelere giden bu bürolar, buralardan seçtikleri işçileri işgücü eksiğinin bulunduğu ve toplumsal refahın yüksek olduğu ülkelere götürmektedirler. Bu tür büroların yoğun olarak bulundukları ülkeler arasında Güney Doğu Asya ülkeleri ve Hindistan yer almaktadır (Cam, 2008: 26).

##### 1.1.2.1.3. Yabancı İşçi Getirip Çeşitli İşlere Yerleştiren Bürolar

Ulusal işverenler adına yurtdışından işçi seçip getiren bu bürolar, iş arayanlara yurtdışında istihdam olanakları sağlamaktadırlar (Ekin, 2001: 61). Bu büroların yurtdışı bürolarından farkı, işgücü arzının talebini karşılayamadığı ülkelerde, işçi arayan işverenler için gerekli olan işgücünü yabancı ülkelerden temin etmeleridir (Ciğerci, 2001: 42). Genellikle bu büroların aracılığını yaptığı işçi aktarmaları, işçi

veren ülkeler ile işçi alan ülkeler arasında yapılan ikili antlaşmalarla sağlanmaktadır (Ciğerci, 2001: 42)

#### 1.1.2.1.4. Yönetici Araştıran Bürolar

Yönetici araştıran bürolara aynı zamanda, işletmelerin üst kademeleri ve yönetim pozisyonlarına yüksek vasıflı eleman aradıkları ve buldukları için "kafa avcıları" (head hunters) da denmektedir (Ekin, 2001: 62). Bu büroların bulduğu kişiler, çoğunlukla yeni bir iş aramayan ve mevcut çalıştıkları işlerde başarılı olan kişilerdir. Bu tür kişilere aynı zamanda basın yolu ile başvurma imkânı da tanınmaktadır (Gök, 1996: 63).

#### 1.1.2.1.5. Eğitim ve İşe Yerleştirme Kuruluşları

Bu kuruluşlar, genellikle okul veya öğretim kurumu biçiminde olup, kendi bünyelerinde öğrenim gören öğrencilere ve kendi bünyelerinde öğrenip görmüş olup iş arayanlara işe yerleştirme hizmeti sunan kuruluşlardır (Ekin, 2001: 62). Bu kurumlar, istihdam hizmetlerinin yanı sıra, özellikle işgücü arzının düşük olduğu mesleklere yönelik eğitim bölümleri ve faaliyetleri yoluyla, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu elemanları temin etmeye çalışmaktadırlar (Cam, 2008: 27). Bu kurumlar eğitim faaliyetleri dolayısıyla ücret talep edebilmektedirler.

### 1.1.2.2. Vasıf Sağlayan Bürolar

Vasıf sağlayan bürolar, işveren niteliğinde olup elemanları ile başka işletmeler arasında aracılık yapan kurumlardır (Selek, 2005: 41). Aracılık yapan büroların aksine bu bürolar, doğrudan iş sözleşmesinin tarafı olurlar ve işçi ile iş sözleşmesi imzalayabilirler.

#### 1.1.2.2.1. Geçici İstihdam Büroları

Geçici istihdam büroları, özel istihdam büroları arasında hem faaliyetlerinin yaygınlığı hem de elde ettiği gelir düzeyi ile çoğunluğu oluşturan kurumlardır. Aynı zamanda bu tezin de doğrudan konusunu oluşturan ve tez boyunca tüm özellikleri, işlevleri ortaya konacak olan geçici istihdam bürolarının en önemli özelliği, işçi ve işveren arasına üçüncü bir taraf olarak girmekte ve imzalanan iş sözleşmesinin

doğrudan tarafı olmaktadır. Bu ilişkide işveren konumunda olan bu bürolar, faaliyetleri dolayısıyla da yüksek gelirler elde etmektedirler.

#### 1.1.2.2.2. Personel Kiralama (Leasing) Büroları

İlk olarak 1980'li yıllarda ABD'de ortaya çıkan bu bürolar, personel yönetimi konusunda uzmanlaşmış kurumlardır. Küçük işletmelerin personel giderlerini düşürmek için başvurdukları bu bürolar, öncelikle işletmede çalışacak işçileri işe almakta ve daha sonra da bu işçileri kiralayarak şirkete devretmektedirler (Ciğerci, 2001: 43). Geçici istihdam büroları gibi yasal olarak işveren olan bu bürolara, özellikle Fransa, İngiltere ve Hollanda'da rastlanmaktadır (Ekin, 2001: 63).

#### 1.1.2.2.3. Kariyer Yönetimi Büroları

Bu bürolar, müşterileri adına işverenlerle müzakere yapan ve müşterilerinin talepleri doğrultusunda kariyer yönetimlerinin yapan kuruluşlardır. Özellikle gösteri sanatları, moda, fotoğrafçılık ve spor dallarındaki sporcular ve sanatkârlarla ilişkide olan bu bürolar, müşterilerinden sabit bir ücret alabilecekleri gibi yapılan işe göre yüzde de alabilmektedirler (Başterzi ve Şuğle, 1999: 87).

#### 1.1.2.2.4. Tamamlayıcı Hizmet Sunan İstihdam Büroları

İşletmenin ana faaliyet konusu dışındaki alanlarda ortaya çıkan işgücü talebini karşılamaya yönelik olan bu bürolar, özellikle 1980'li yılların sonundan itibaren yaygınlaşmaya başlamıştır (TİSK, 2000: 86). Bu bürolar, işletmelerin güvenlik, temizlik gibi alanlardaki ihtiyaçlarını karşıladıkları için, taşeron şirketlere de benzetilebilir.

#### 1.1.2.2.5. Aracı Birlikleri

Kâr amacıyla hareket etmeyen bu kurumlar, işgücü piyasalarında engelli, genç veya herhangi bir sebeple iş bulamamış olan dezavantajlı gruplara iş bulabilmek için faaliyette bulunan kurumlardır (Cam, 2008: 28). Ancak bu birlikler aracılığıyla yaratılan işler sürekli sağlanan işler değil, dezavantajlı grupların işgücü piyasalarına alışmalarını sağlayan ve eğitim amacı ile sağlanan geçici nitelikteki işlerdir (Fırat, 1997: 98).

#### 1.1.2.3. Doğrudan Hizmet Sunan Bürolar

İşçi ve işveren arasındaki iş ilişkisinde doğrudan taraf olmayan ve işçi ile iş sözleşmesi yapmayan bu bürolar, çoğunlukla işgücü piyasasının talep ettiği değişikliklere cevap vermek, eğitim faaliyetleri ile işçilerin vasıf düzeylerini arttırmayı hedefleyen kurumlardır (Ekin, 2001: 64).

##### 1.1.2.3.1. Şirket Dışında İşe Yerleştirme

Diğer ÖİB türlerinden oldukça farklı olan bu bürolar, bir ücret karşılığında bir işverenin bir veya daha fazla işçisini işten çıkarabilmesi için işverene hizmet veren, tavsiye yapan ve yardım sağlayan kurumlardır (Ekin, 2001: 64). Özellikle kriz dönemlerinde ve işletmelerin ekonomik probleme düştüğü zamanlarda işverenle işçi çıkarma konusunda sözleşme yapabilen bu büroların, çıkarılacak işçiye iş garantisi verme gibi bir zorunluluğu yoktur (Ekin, 2001: 64).

##### 1.1.2.3.2. İş Arama Danışmanlıkları

Vasıf belirleme özellikleri dolayısıyla başlangıçta analist olarak değerlendirilen bu bürolar, ilk defa işe girecekler ya da yeniden işe girecekler için danışmanlık faaliyeti yürütmektedirler (Ekin, 2001: 65; Cam, 2008: 28). Bu bürolar aynı zamanda, iş arayan müşterileri ile potansiyel işverenler arasında iş görüşmeleri yapabilme imkânı da sağlamaktadırlar (Çöpoğlu, 1995: 29).

##### 1.1.2.3.3. Personel Yönetim Danışmanlıkları

İş aracılığı faaliyetlerinden ziyade, büyük şirketlerin yönetici personel sayısının gelecekte ne olacağı, kariyer planlaması, vasıf ve eğitim geliştirme programlarının düzenlenmesi gibi alanlara çalışan bu büroların etkinlikleri, diğer ÖİB türlerine göre daha kısıtlıdır (Ekin, 2001: 65).

##### 1.1.2.3.4. İstihdam İlan Büroları

Basın ve medya organları yerine iş ilanı veren bu bürolar, işe yerleştirme faaliyeti çerçevesinde gelen başvuruları değerlendirmektedirler (Ekin, 2001: 65). Ayrıca bu bürolar, ek ücret karşılığında iş görüşmesi yapma, işin ya da işe başvuran

elemanın uygun olup olmadığını denetleme hizmeti de sunabilmektedirler (TİSK, 2000: 88).

#### 1.1.2.3.5. İstihdam Veri Tabanını Kullanan Bürolar

Basın ilan büroları gibi hareket eden bu bürolar, aynı zamanda elde ettikleri bilgileri daha geniş kesime sunabilme olanağına sahiptirler (Ekin, 2001: 66). İnternet kullanımının gelişmesi ve yaygınlaşmasıyla birlikte faaliyet alanı genişleyen ve etkinliği artan bu büroların temel gelir kaynağını, istihdama yönelik verilerden yararlanmak isteyenlerin, bilgi ağına girmek için yapmış oldukları ödemeler oluşturmaktadır (TİSK, 2000: 88).

### 1.1.3. Sosyal Politika Açısından Özel İstihdam Büroları Kavramı

Sanayi Devriminin yarattığı olumsuzlukları ve sömürüyü azaltmak ve dar anlamda işçi sınıfının geniş anlamda ise tüm vatandaşların yaşam ve çalışma koşullarını iyileştirmek için doğmuş olan sosyal politika anlayışını, bu dönemin ürünü olan kurumlara karşı da uygulamak mümkündür (Koray, 2008: 26-35). Emek sermaye arasındaki çatışmanın gün yüzüne çıktığı, işçilerin bir sınıf olarak örgütlenmeye ve tarih sahnesindeki yerini almaya başladığı bu dönemde, işçileri istismar eden kurumlar da ortaya çıkmaya başlamıştır (Usta, 2012: 53).

İşçileri istismar eden kurumların başında gelen özel istihdam bürolarını salt hukuki anlamda, kamu istihdam hizmetlerini ikame eden ya da onların yerini alan aracı kuruluşlar olarak görmek ve bu bağlamda bir tanım yapmak yeterli değildir. Çünkü sadece hukuki tanımla yetinmek, ÖİB'lerin arka planında yer alan gerçekliğin perdelenmesi riskini taşımaktadır. Çünkü ÖİB'ler son derece dinamik, içsel ve dışsal müdahalelere açık ve çok taraflı belirleyeni olan işgücü piyasalarında faaliyette bulunan kuruluşlardır. Bu nedenle de konunun sosyal, ekonomik ve sınıfsal boyutu da dikkate alınmalıdır.

Özel istihdam bürolarının bu bağlamda en genel tanımını yapacak olursak; kâr amacıyla işe aracılık yapan, iş arayanlarla işçi arayanları eşleştiren gerçek ya da tüzel kişilerden oluşan kurumlardır (Çağlayan, 2015: 17). Özel istihdam bürolarının hukuki tanımına ek olarak, "kâr" elde etme amacı eklendiğinde ve bu amaç sosyal

politika perspektifiyle değerlendirildiğinde, bu kurumlar basit bir işe aracılık faaliyeti yapan kurumların ötesine geçmektedir. Çünkü emek sermaye arasındaki ilişkinin, sermaye tarafındaki oyuncusu olan ÖİB'ler, aynı zamanda emek sermaye arasındaki çatışmayı derinleştiren kurumlar olarak da öne çıkmaktadır (Klein, 2012: 269-270).

ÖİB'ler istihdam hizmetlerini belli bir ücret karşılığı yaptığı için, işçi çalıştırmaya aracılık hizmetini satarak istihdamı metalaştıran kurumlardır. İstihdamın metalaşması, taraflardan biri olan işçilerin bu ilişkide dışlanmasına ve süreç hakkında karar verme yetisinden koparılmasına neden olmaktadır. Meta, her şeyden önce, bizim dışımızda, bizden bağımsız bir nesnedir (Marx, 2011: 47). İstihdamı metalaştırarak dışsallaşmasına neden olan özel istihdam büroları, istihdam ilişkisinin en önemli tarafı olan işçileri de böylece nesneleştirmektedir. Morrison (1999: 172) bu durumu, işlerin başvuranlara, başvuranların da müşteri işverenlere satıldığı bir "satış faaliyeti" olarak tanımlamaktadır. Bu andan itibaren işçiler, özel istihdam bürolarının kullanıma sunduğu "şeyler" haline gelmektedirler.

Kapitalist bir üretim organizasyonunun parçası olan ve aynı zamanda kendisi de bu organizasyon çerçevesinde faaliyet gösteren özel istihdam bürolarının, ana hedefi ne işverenlere işçi, işçilere iş bulmak ne işgücü piyasalarına girmekte zorlanan dezavantajlı grupların vasıf düzeylerini arttırarak işgücü piyasalarına girişlerini kolaylaştırmak ne de tüm işgücünün piyasa hakkında bilgi sahibi olmasını sağlayacak olan danışmanlık hizmetini vermektir. ÖİB'lerin asıl hedefi, işgücü piyasalarında istihdam faaliyetleri aracılığıyla kar elde etmektir. ÖİB'ler istihdam hizmetinin kâr amaçlı bir faaliyet hale gelmesinin ürünüdür (Çelik, 2016a) Dolayısıyla özel istihdam büroları basitçe iş ve işçi bulma kurumlarının özel sektör versiyonu değildir. Çünkü kamusal hizmet olarak sunulan istihdam hizmetlerinin temel amacı kar elde etmek değildir. İstihdam hizmetlerinin temel amacı; iş ve personel arayanları bir istihdam ilişkisi kurmak üzere bir araya getirmektir. İstihdam hizmetlerini sağlayacak olan istihdam kurumlarının temel görevleri de açık işleri araştırarak, kar amacı gütmeden işgücü piyasasını daha şeffaf hale getirecek şekilde olabildiğince hızlı ve güvenilir biçimde iş arayanlarla işçi arayanları buluşturmaktır (Fırat, 2001: 9). Bu nedenle ÖİB'ler işçilere iş bulmaya yardımcı olan, onları iş arayanlara yönlendiren ve karşılığında komisyon alan bir tür emlakçılık değil, kapitalist üretim organizasyonunun önemli bir parçasıdır (Korkmaz, 2014: 74-75).

Özel istihdam bürosunun kendisi hem yasal olarak hem de işçi ile kurdukları bağımlılık ilişkisinden kaynaklı doğrudan bir işverendir. Özel istihdam büroları güvencesiz çalışmanın doruk noktalarından biridir, belki de birincisidir. İşçi sınıfı içinde gelir adaletsizliğinin, işçi sınıfının çalışma biçimi ve ücret temelinde bölünmesini temel bir aracıdır (Korkmaz, 2014: 75). İşçi sınıfı içerisinde ücret ve çalışma temelli bölünme yaratılması bütün esnek çalışma biçimlerinin temel çıktıları olsa da, özel istihdam büroları ve kiralık işçilik ile tam karşılığını bulmaktadır.

Esnek çalışmayı kurumsallaştıran kurumlar olarak da tanımlanabilecek özel istihdam büroları, aynı zamanda aracılığını yaptığı kiralık iş ilişkisi yoluyla işletmelerin pek çok "ihtiyacına" cevap veren kurumlardır (Erdut, 1998: 54).

Özel istihdam bürolarının yukarıda çizilen çerçeve doğrultusunda tanımı yapılacak olursa; işçiyi kiralama yoluyla nesne konumuna getiren[3], asıl amacı daha fazla kar elde ederek piyasadaki varlığını sürdürmek olan, katmanlaşmış işgücü piyasalarındaki mevcut eşitsizliği derinleştiren ve bu eşitsizliği yeniden üreten, doğrudan istihdam hizmetini ve işçinin kendisini metalaştıran kurumlardır, denilebilir.

## 1.2. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARININ VE ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI ARACILIĞIYLA KURULAN İSTİHDAM İLİŞKİSİNİN ÖZELLİKLERİ

Sınıflı toplumların varlığından beri üretim araçlarına sahip olan sınıfların, istihdam edecekleri kişileri bulmakta kullandıkları yöntemler farklılıklar göstermiştir. Hem köleci toplumda hem de feodal toplumda doğrudan satın alma ve zorlama/baskı yoluyla yani siyasi zorla çalışacak kişiler bulunurken, kapitalizm de ise "zorunda bırakılarak" yani ekonomik zor yoluyla çalışacak kişiler bulunmaktadır.

[3] İşçinin nesne konumuna gelmesi metaforik bir tanımlama olarak kullanılmıştır. Marx'ın (1999: 26) meta tanımını dikkate aldığımızda; doğrudan bir işçi işveren ile bir istihdam ilişkisine girdiğinde işçinin emek gücü metalaşırken yani işçi emek gücünü belli bir süreliğine işverene satarken, ÖİB aracılığıyla işçi başka bir işverene kiralandığında emek gücünün yanında doğrudan kendisi bir meta haline gelmektedir. Yani emek gücünü bir işverene satabilmek için başka bir işverenle (ÖİB) bir sözleşme imzalamaktadır. Buradaki metaforik yaklaşım işçinin ÖİB ile olan ilişkisinden kaynaklamaktadır. Çünkü bu ilişkide işçi, metasını yani emek gücünü, çoğu zaman işverenin (ÖİB) metası ile yani ücreti ile değişmemekte, işverenin kendisini başka bir işverene kiraladığı zaman değişim ilişkisine girmektedir.

İstihdam ilişkisi klasik liberal iktisatçılar tarafından "sözleşme özgürlüğü" olarak adlandırılmaktadır. Çünkü klasik liberallere göre, ekonomik özgürlük yalnızca üretim araçlarına sahip olma ilgili bir durum değildir; emeğini satarak geçinen bir kişinin faaliyeti de ekonomiktir ve dolayısıyla ekonomik özgürlük çerçevesinde düşünülmelidir (Çelik ve Usta, 2010: 125). İki karşıt sınıf olarak sermayenin üretim araçlarına ve siyasi erke sahip olarak, işçinin ise emek gücünü satarak girdiği bu istihdam ilişkisi; bağımlı olması, emek gücünden başka bir geçim kaynağının olmaması, işsizlik gibi pek çok içsel ve dışsal etkenin etkilediği bir ilişkiler ağından oluşmaktadır (Yıldırım, 1998: 55-56). Bir yandan ücretli emeğe bağımlı olan bir yandan da klasik tabirle "kendi mezar kazıcılarını" üreten sermaye ile emek arasındaki bu ilişki beraberinde uzlaşmaz bir çelişkiyi de getirmektedir (Marx ve Engels, 2010: 32). Bu çelişkiden kaynaklı istihdam ilişkisi "sözleşme özgürlüğü" ile değil, ekonomik zor yoluyla kurulmaktadır.

İşgücü piyasalarında, "sözleşme özgürlüğü" çerçevesinde istihdam edeceği işçiyi talep eden bir işveren ve emek gücünü arz eden bir işçi klasik bir istihdam ilişkisi kurmak için görüşürler ve çalışma şartlarını belirler (Özveri, 2013: 13). İşçiler kimi zaman görüşmeleri bireysel olarak yaparlar, kimi zaman ise bu görüşmeleri sendikaları aracılığıyla kolektif bir şekilde yaparlar. Çalışma koşullarının kolektif olarak belirlendiği durumlar, özellikle işçilerin nicelik ve nitelik bakımından güçlü olduğu durumlardır. Bununla birlikte işçiler çalışma şartlarını ister bireysel, ister toplu şekilde belirlesinler, asıl önemli nokta işverenle kurdukları ilişki biçiminin doğrudan olmasıdır. Doğrudan kurulan bu ilişki biçimi, işverenin hem yönetim hakkının sınırlarını çeşitli yasalar yoluyla belirler ve sınırlar hem de işçinin çalıştığı işyerindeki işverenine karşı iş görme borcunu yerine getirmesini sağlar. Bildiğimiz anlamda kurulan bu istihdam biçimi klasik çalışma ilişkilerinin de temelini oluşturmaktadır. Çünkü hem işverenin hem de işçinin hak ve yükümlülüklerinin çerçevesi ve sınırları çizilmiş olmaktadır (Özveri, 2013: 14).

Özel istihdam büroları ve ÖİB aracılığıyla kurulan istihdam ilişkisi, işgücü piyasalarında klasik istihdam ve çalışma ilişkilerinin dışında işleyişi olan bir yapıdır. Klasik istihdam ilişkisinden farklı olarak, ÖİB'lerin özellikleri itibariyle ve aracılığını yaptığı kiralık iş ilişkisinin niteliği, çalışma ilişkilerinde oldukça farklılaşmış bir yapı meydana getirmektedir.

### 1.2.1. İş ve İşçi Bulmaya Aracılık Yapan Kurumlar Olarak Özel İstihdam Büroları

İş ve işçi bulmaya aracılık en genel anlamıyla, "iş arayana iş ve işçi arayana iş bulma, iş arayanlarla işverenleri iş ilişkilerinin kurulmasına yönelik olarak bir araya getirme" faaliyeti olarak tanımlanabilir (Selek, 2005: 14). Tezin konusu bağlamında incelenen özel istihdam büroları ise bu faaliyeti yani iş ve işçi bulmaya aracılığı (kiralık iş ilişkisini) mesleki bir faaliyet[4] olarak yapan ve faaliyetleri dolayısıyla kâr elde eden kurumlardır.

Kiralık iş ilişkisini mesleki bir faaliyet olarak yapan bu büroları diğerlerinden ayıran en önemli özelliği, kurulan istihdam ilişkisinde doğrudan taraf olması ve işçi ile iş sözleşmesi yapmasıdır (Dereli, 1994: 71). Kiralık iş ilişkisi kuran özel istihdam büroları bu özellikleri ile kendilerine hem hukuki anlamda hem de çalışma ilişkileri anlamında özel bir yer edinmektedirler.

### 1.2.2. İşveren Olarak Özel İstihdam Büroları

Özel istihdam bürolarının en önemli özelliği işveren olmalarıdır. Çünkü ÖİB'ler yalnızca işçilerin iş bulmalarına aracılık etmemekte, aynı zamanda doğrudan işçilerle iş sözleşmesi yapmaktadırlar. ÖİB'ler bu nitelikleri ile işveren sıfatı taşımaktadırlar. Buna ek olarak işçinin ücret ve ücret benzeri sosyal haklar, sosyal güvenlik gibi ödemelerinden de sorumludurlar. Bu nedenle özel istihdam büroları tipik işveren niteliğine sahiptirler. Nitekim ÖİB'ler yasal anlamda da işveren olarak kabul edilmektedirler.

ÖİB'lerin işçileri çalıştıracakları herhangi bir işyerinin olmaması ve işçilerin ÖİB'lere ait herhangi bir işyerinde çalışmıyor olmaları ÖİB'lerin işveren niteliğini değiştirmemektedir. Çünkü işveren ve işçi arasındaki iş sözleşmesinin temel unsurlarından biri olan bağımlılık ilişkisi, ÖİB'ler ile işçiler arasında ücret ve iş görme temelinde kurulmaktadır. 4857 sayılı İş Kanununda yapılan *"bir iş sözleşmesine dayanarak, işçi çalıştıran gerçek veya tüzel kişilere yahut tüzel kişiliği*

[4] Alman hukukunda gerçek olmayan geçici istihdam veya kiralık iş ilişkisi olarak nitelendirilen bu ilişkide işveren, bir işçiyi başka işverenlere kiralamak amacıyla işe almakta ve bu faaliyeti kâr elde etmek amacıyla gerçekleştirmektedir (Hekimler, 2004: 37).

*olmayan kurum ve kuruluşlara işveren denir"* (md. 2) işveren tanımına baktığımızda da ÖİB'lerin işveren niteliği doğrulanmaktadır.

### 1.2.3. Kâr Amacı Güden Kuruluşlar Olarak Özel İstihdam Büroları

Özel İstihdam Büroları kâr amacı güden işletmelerdir. ÖİB'ler kâr etme amacıyla kurulmuş, sermaye sahibi, pazara bir hizmet sunan tüzel veya gerçek kişilerden oluşmaktadır. Bilindiği gibi her işletmenin birisi teknik, birisi iktisadi olmak üzere iki amacı vardır. İşletmenin bir mal veya hizmet üreterek kâr elde etmesi iktisadi amacını oluşturur. İşletmenin bu amaca ulaşmak için ürettiği mal veya hizmeti örgütlemesi ise işletmenin teknik amacını oluşturur. İşletmenin teknik amacı iktisadi amacını gerçekleştirmesinin bir aracıdır (Taşkın, 2012: 80-81). Dolayısıyla ÖİB'nin de varlık nedeni kâr elde etmeye dayanan iktisadi amacını gerçekleştirmektir.

İşletmelerin üretim süreçlerinde ve üretimin örgütlenmesinde meydana gelen değişim ve dönüşümler, esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasına neden olmuştur. Bu süreçte maliyetleri düşürme stratejisinin bir unsuru olarak işletmeler tam zamanlı-daimi işçiler istihdam etmek yerine, geçici, kısa süreli, kısmi zamanlı gibi atipik istihdam ilişkilerine dayanarak işçi istihdam etmeye başlamışlardır. Özel İstihdam büroları, esnek istihdam modelinin üretimin örgütlenmesinde merkeze alındığı bu dönemde önemli işletmeler haline gelmişlerdir. Aslında özel istihdam büroları istihdam aracılığı faaliyetleri ile kâr elde eden kuruluşlardır. Ancak onları var eden, gelişmelerini ve yaygınlaşmalarını sağlayan şey, işletmelerin üretimi ve istihdamı esnekleştirme ihtiyacıdır. Başka bir ifade ile yeni dönemde işletmelerin yeniden organizasyonun önemli araçlarından birisi olan özel istihdam büroları, bu büroların hizmetlerini talep eden işletmelerin işgücü maliyetlerini düşürerek kâr düzeylerini artırmalarını sağlayan önemli kuruluşlar haline gelmişlerdir (Özveri, 2016a: 173).

### 1.2.4. Uluslararası Kuruluşlar Olarak Özel İstihdam Büroları

Günümüzde özel istihdam büroları yalnızca ulusal piyasalara hizmet sunan kuruluşlar değildir. Veriler bu kuruluşların genellikle faaliyetlerini birçok ülkede gerçekleştirdiğini, uluslararasılaştığını, hatta bu sektörde uluslararası piyasalarda faaliyet yürüten bazı şirketlerin tekel konumuna geldiğini göstermektedir.

2015 yılı itibariyle, dünyada faaliyette bulunan 169 bin özel istihdam bürosu bulunmaktadır (WEC, 2017: 9). Bu büroların dünyanın çeşitli ülkelerine dağılmış 179 bin şubesi bulunmaktadır (CIETT, 2013: 7). 2015 yılı itibariyle 374 milyar Euro'luk gibi bir büyüklüğe ulaşan sektörün yaklaşık yüzde 30'unu 10 özel istihdam şirketi kontrol etmektedir (WEC, 2017: 11). Bu şirketler arasında ilk üç sırayı, Adecco, Randstad ve Manpower Group gibi Türkiye'de de faaliyet yürüten özel istihdam büroları almaktadır. İstihdama aracılık hizmetlerinin sunulduğu sektörün yüzde 44'ünü 100 özel istihdam şirketi kontrol etmektedir. Bu veriler, özel istihdam hizmetleri sektöründe önemli bir tekelleşmenin olduğunu gözler önüne sermektedir.

### 1.2.5. Yeni Bir İstihdam İlişkisi Kuran Kurumlar Olarak Özel İstihdam Büroları

Çalışma yaşamının yerleşik istihdam ilişkisinde işçinin, işverenin işyerinde, işverenin emir ve talimatları altında belirsiz süreli bir iş sözleşmesiyle çalışması asıldır (Güzel, 2010: 15). "Bilindiği üzere, işletmeler geleneksel olarak, belirsiz ve tam süreli iş sözleşmesine göre çalışan kendi işçileri, teknolojileri ve organizasyonlarıyla mal veya hizmet üretimini gerçekleştirir. İş Hukuku anlamında işveren, kendi organizasyonu ve kendisinin istihdam ettiği işçilerle üretimi gerçekleştiren kimse olarak tanımlanır" (Güzel, 2010: 16). İşçi ve işveren arasında doğrudan kurulan bu ilişki biçimini klasik istihdam ilişkisi olarak tanımlayabiliriz.

Özel istihdam büroları, bildiğimiz anlamdaki klasik istihdam ilişkisinin tüm unsurlarını değişikliğe uğratarak yeni bir istihdam ilişkisi yaratmışlardır. Bu bağlamda özel istihdam büroları aracılığıyla kiralık iş ilişkisi kurulduğunda, artık klasik istihdam ilişkilerinden ve klasik iş sözleşmelerinden söz etmek mümkün olamamaktadır. Çünkü klasik iş sözleşmesi ile kiralık iş sözleşmesi çok temel noktalarda birbirinden ayrılmaktadır. Klasik iş sözleşmesinde işveren belirlidir. İşçi, iş görme ediminin alacaklısının kim olduğunu, kimden talimat alarak işi yapacağını bilmektedir. Kiralık iş ilişkisinde ise işçinin iş görme edimi parçalanmaktadır. Bu ilişkide işgücünü çalışmaya hazır halde tutma borcunun alacaklısı özel istihdam bürosudur. Hazır tutulan işgücünü kullanma yetkisi ise işçiyi kiralayan, işçinin önceden bilmediği, yönetim hakkına sahip olan belirsiz bir işverendir. Böylece işçinin iş görme edimi parçalanmakta, edimin alacaklısı belirsizleşmektedir.

Bir klasik iş sözleşmesinin taraflarını işçiler ve işverenler oluşturur. Oysa kiralık iş sözleşmesinde taraflar arasına özel istihdam büroları girer ve üçlü bir ilişki söz konusu olur. Bu durumda kiralık işçilik sözleşmesiyle iki değil üç taraflı bir istihdam ilişkisi doğar. Bu ilişkiye **üçgen iş sözleşmesi** de denilebilmektedir. Özel istihdam büroları ile işveren arasında **işçi sağlama sözleşmesi** yapılmasının yanında işçi ile özel istihdam bürosu arasında da bir iş sözleşmesi kurulmaktadır (Çelik, 2016a).[5] Küresel Sanayi İşçileri Sendikası (Industriall Global Union), bu duruma "üçlü tuzak" adını vermektedir. Industriall 2012 yılında üçlü tuzak adıyla yayımladığı raporda üçlü istihdam ilişkisinin geçerli olduğu bir iş sözleşmesinden şu şekilde bahsetmektedir;

> *"Bu tarz bir istihdam biçiminin karakteristik özelliği, kullanıcı işletme, özel istihdam bürosu ve işçi arasında üçlü bir ilişki yaratmasıdır. Bu durum işçileri, iş üzerinde etkili bir biçimde kontrol kurmalarını engellediği için, ücret ve çalışma koşulları hakkında söz sahibi olamadıkları için ve pazarlık güçlerini geliştirebilecek herhangi bir mekanizmaları bulunmadığı için işletmeden izole eder" (Industriall, 2012: 5).*

Görünürde özel istihdam bürosu ile işçi arasında basit bir hizmet alım ilişkisi kuruluyormuş gibi görünmektedir. Ancak bu üçlü ilişkiye daha yakından bakıldığında işçi üzerinde ikili bir denetim ilişkisinin kurulduğu açık bir şekilde görülebilir. Özel istihdam bürosu işçiyle yaptığı sözleşme ile işçiyi kendi bünyesine katar. Ancak bu sözleşmeyle büro işçiden kendisinin gösterdiği bir işveren yanında işgücünü satma vaadini satın almış olur. Tersten söylemek gerekirse özel istihdam bürosu, işçinin işgücünü satar. Böylece işgücünü satın alan işveren, özel istihdam bürosu ve işgücünü satan işçi arasında bir hukuki ilişki doğmuş olur. Diğer yandan işçiyi kiralayan işveren de işçi üzerinde yönetim hakkına sahip olur. İşçi işgücünü sattığı işverenin yanı sıra kiralayan işverene karşı da iş sözleşmesinden doğan tüm borçlardan (iş görme edimi, sadakat borcu vb.) sorumlu hale gelir. Tek ücret karşısında iki işveren karşı borçlu hale gelen işçinin bağımlılığı da ikiye katlanmış olur.

[5] Vurgular yazar tarafından yapılmıştır.

Özel istihdam büroları aracılığıyla kurulan kiralık iş sözleşmesinin klasik iş sözleşmesinden ayrıldığı bir diğer nokta, işçinin ücret ve ücrete bağlı diğer haklarından sorumlu olacak tarafın ya belirsiz olması ya da işçiyi kiralayan işverenin değil, özel istihdam bürolarının sorumlu olmasıdır. İşçinin herhangi bir ücret ve benzeri haklarından sorumlu olmaması kiralık işçi kullanan işvereni, bu ilişkide oldukça avantajlı bir hale getirmektedir. Oysa bu ilişkide kiralık işçinin, zaten güvencesiz olan çalışma koşulları iyice bulanıklaşmakta ve belirsizleşmektedir. Çünkü işçilerin muhatap sorunu yaşaması son derece yüksek bir ihtimaldir. Oysa işveren açısından pozitif bir durum yaratan kiralık işçiliğe dayanan bu ilişki, şirketler tarafından giderek daha yaygın şekilde tercih edilen bir uygulama olmaktadır. Çünkü bu istihdam biçimi ve ilişkisi ile şirketler, istihdam konularını, ana işlerinden ayırma olanağını da elde etmiş olmaktadırlar. Nitekim Güney Afrikalı Bir Ulaşım Şirketi Yöneticisi bu durumu **"insanları istihdam etmek bizim işimiz değil"** şeklinde açıklamaktadır. Yeni yönetim stratejilerinde bu durum için **"ineği satın almak niye? senin olmadan da ipleri elinde tutabilirsin"** metaforu kullanılmaktadır[6] (Çelik, 2016a).

Kiralık iş sözleşmesinin klasik iş sözleşmesinden ayrıldığı bir diğer nokta, iki işverenli olması sonucu, iş sözleşmesinin temel unsurlarından biri olan bağımlılık ilişkisinin belirsizleşmiş olmasıdır. İş hukukunun temel kurumlarından biri olan iş ilişkisi, işçi ve işveren arasında yapılan bir iş sözleşmesi ile kurulur. İşçi iş sözleşmesine bağlı çalışmayı işveren de ücret ödeme yükümlülüğünü kabul eder (Çelik, 2016b). Bu bağlamda iki işvereni olan kiralık işçi, ücret ve ücret benzeri haklarını aldığı özel istihdam bürosuna mı yoksa işyerinde çalıştığı kullanıcı işletmeye karşı mı bağımlı olarak çalışacaktır? Yine bu da işçiler açısından belirsizlik yaratan bir diğer durumdur.

Kiralık iş sözleşmelerini klasik iş sözleşmelerinden ayıran en önemli unsurlardan biri de, kiralık işçinin klasik iş sözleşmesiyle çalışan bir işçi gibi mekânsal açıdan sabit bir yerinin olmaması ve de aidiyet duygusundan yoksun olmasıdır. Sabit ve belirli bir şekilde çalıştığı bir işyeri olmayan özel istihdam bürosunun kiraladığı işçiler, ödünç işçi adı altında fiilen çalıştıkları firmalara gönderilmekte, gönderildikleri firmada onlara gereksinim kalmadığında tekrar özel

[6] Vurgular yazar tarafından yapılmıştır.

istihdam bürolarına döndürülmektedirler. Böylece mekânsız işçiler güvensiz ve boşlukta kalmakta, en azından kiralık işçi olarak çalıştıkları dönemlerde kendilerini dışlanmış hissetmektedirler (Özveri, 2016a: 175-176).

Klasik iş sözleşmelerinin en temel özelliklerinden biri olan işyerinin, işin yapıldığı yer olması, kiralık iş sözleşmelerinde belirsizleşen bir diğer noktadır. Kiralık işçi için işyeri, işin yapıldığı yer mi yoksa kendisini kiralayan özel istihdam bürosu mu olacağı sorusu belirsiz bir sorudur. Bilinen anlamda işyeri, işin yapıldığı yer olduğu için, çalışma koşulları bakımından pek çok olumsuzluklar yaşanmaktadır. Bunun temel sebebi ise, kiralık işçi için işin yapıldığı yer olan işyerinin geçici olması ve sıklıkla işyeri değiştirmesidir.

Pek çok ülkede, mevzuatta "eşit muamele" ilkesi benimsenmiş olsa da büro çalışanlarının aynı işi yapan emsal çalışanlarla kıyaslandığı zaman daha kötü şartlarda çalışma koşullarına sahip oldukları görülmektedir (Eurofound, 2007: 7). Örneğin ABD'de Walmart mağazalarında çalışan kiralık işçilerin anlattıkları, bu durumu net bir şekilde ortaya koymaktadır (Gupta, 2015: 24-27).

> *"Her ödeme döneminde insanlar, saatlerinin az gösterdiğinden yakınırlar. Bazen, insanların bir gününün tamamı maaş çeklerinde gözükmüyor. Herifin birinin tüm hafta sonu kayıptı."*
>
> *"İş feci, ücret iyi değil. Her şeyin düzgün yapılması için çok çalışmalısın. Bu beni strese sokuyor. Bilgisayarlarla takip edilebilmek, insanları epey baskı altına sokuluyor. İzlenebilecek her şeyi izliyorlar. Doğru dürüst para ödemediklerinden kendini değersiz hissediyorsun."*

"Eşit muamele" ilkesinin uygulanmadığı konulardan biri de çalışma saatleridir;

> *"sabah 6'da burada oluyorsun, kimi zaman birkaç saat sonra seni eve gönderiyorlar, kimi zamansa 14 saat aralıksız çalışıyorsun"*

Kiralık işçilerin çalışırken hissettikleri ve doğrudan deneyimledikleri durum ise güvensizlik ve güvencesizliktir;

*"Walmart, çalıştığım yerler arasında kimsenin seni arkandan bıçaklamaya çalışmadığı ilk yer çünkü Walmart zaten yeterince yapıyor bu kötülüğü. Kendimi bir hapishane filmindeymişim gibi hissediyorum. Sanki Yürüyen Ölüler'deyim..."*

Görüldüğü gibi özel istihdam bürolarının aracılığını yaptığı kiralık iş sözleşmesi, işçiler için tam manasıyla güvencesizlik ve belirsizlik demektir; ücrette belirsizlik, mekânda belirsizlik, sorumlular noktasında belirsizlik vs. İşveren için ise kiralık sözleşmesi, işçinin hiçbir hakkından sorumlu olmadan işçiye iş görme borcunu yerine getirtmek anlamına gelmektedir. Özel istihdam büroları ve kiralık işçilik sözleşmeleri yukarıda bahsedilen özellikleriyle sadece bilinen istihdamın sonu değil aynı zamanda bilinen çalışma ilişkilerinin de sonu anlamına gelmektedir.

### 1.2.6. Güvencesiz Bir Çalışma Biçimi Olarak Özel İstihdam Bürolarının Aracılığını Yaptığı Geçici İş İlişkisi

Dönemsel değişmeler kavramsal değişimleri de beraberinde getirmektedir. Örneğin; Keynesyen makroekonomik politikaların uygulandığı, tam istihdamın en önemli hedeflerden biri olduğu ve devletin sosyal kimliğini geliştirdiği bir dönemde "iş güvencesi" kavramı ön planda iken ve sosyal taraflarca kabul görmüşken, günümüzün neoliberal döneminde "istihdam güvencesi" ve "istihdam edilebilirlik" kavramları ön plana çıkartılmaktadır. İş güvencesi kavramı işin korunmasını ve bir işte uzun süreli kalmayı ifade ederken istihdam güvencesi, tek bir işverene ve işyerine bağlı olmadan çalışmanın sürdürülebilirliğinin güvence altına alınmasını ifade etmektedir. Tek bir işe ve işverene bağlı olmaksızın çalışma, en genel anlamıyla esnek çalışma biçimlerini, konumuz bağlamında da kiralık işçiliği öne çıkaran bir yaklaşımdır (Çağlayan, 2015: 14). İstihdam güvencesi kavramının vermek istediği mesaj açıktır; mevcut çalıştığın işi kaybedebilirsin, mutlaka bu işte güvencen olmasına gerek yok ancak kendi eğitim sürecini devam ettirdiğin ve kendini "pazarlayabildiğin" sürece istihdam edilebilirliğin artacaktır. Kendi eğitimini sürdürme ve kendini pazarlama iş güvencesinden istihdam güvencesine geçişin çalışanlar üzerindeki önemli sonuçlarından birisidir. Erinç Yeldan (2012: 8) bu dönüşümü ve işçilerin karşı karşıya kaldığı sonuçları şu şekilde anlatmaktadır:

*"(...) artık çalışanların iş güvencesi söz konusu olmayacak; işçiler sürekli olarak 'istihdam edilebilme' tehdidi ile baş başa kalacaklardır. Üstelik 'sürdürülebilir ve istihdam yaratan bir büyüme' için esas sorumluluk emekçinin olacaktır. Emekçi, 'hayat boyu öğrenme' içinde devamlı olarak kendisin, eğitmeli ve piyasanın rekabet koşulları dayatıp da işsiz kaldığında 'tek bir işverene' bağlı olmadan kendisine başka bir istihdam olanağı bulabilmelidir."*

Bu düşünce aynı zamanda kendini "işin değil, kişilerin istihdam edilebilirliklerinin garanti altına alınması" (ÇSGB, 2014: 17) anlayışında da açıkça göstermektedir.

Bu bağlamda özel istihdam büroları aracılığıyla kurulan kiralık iş sözleşmesini ve bir bütün olarak dönüşümü değerlendirdiğimizde ÖİB'ler, hem çalışanlara hem de çalışma hayatının bütününe güvencesiz çalışma koşulları getirmektedir. Çalışma ilişkileri literatürü açısından güvenceli ve standart bir çalışma biçiminin en temel özellikleri, belirli bir işverene bağlı olarak belli bir işyerinde çalışılması, çalışma süresi bakımından tam gün, sözleşmenin süresi bakımından belirsiz süreli olması, işçilerin sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık aracılığıyla mevcut koşullarını iyileştirebilme fırsatlarının olmasıdır diyebiliriz. Bazı esnek ve güvencesiz istihdam biçimlerinde dahi tipik çalışma biçiminin bazı özelliklerini görmek mümkünken, özel istihdam bürolarının meydana getirdiği çalışma biçiminde güvenceli bir istihdamın hiçbir belirtisi yoktur. Çünkü kiralık işçilerin istihdam koşulları dikkate alındığında genellikle belirli süreli iş sözleşmeleri ile kısa süreli işlerde çalışmaktadırlar. Dolayısıyla belirsiz süreli ve daimi iş ilişkisine dayalı olarak çalışanlara göre daha az iş güvenceleri vardır (Uyanık, 2016: 77). Kiralık işçilerin iş güvencesinden yoksunlukları en çok kendini ekonomik ve finansal kriz esnasında göstermektedir. ILO tarafından hazırlanan raporda verilen örnek bu anlamda ilginçtir. 2008 Ekim sonrasında dünya genelinde 4 ile 6 ay içerisinde 100.000-150.000 özel istihdam bürosu aracılığıyla çalışan kiralık işçi işini kaybetmiştir (ÇSGB, 2013: 34). Ayrıca güvencesiz çalışma biçimleriyle çalışanların iş kazaları ve buna bağlı ölümlere, güvenceli koşullarda çalışanlara göre daha fazla maruz kaldıkları bilinmektedir. Özellikle, Belçika, Fransa ve Hollanda'da yapılan araştırmalar, kiralık işçilerin diğer işçilere kıyasla daha fazla iş sağlığı ve güvenliği risklerine maruz kaldıklarını ortaya

koymaktadır (Eurofound, 2007: 12). Örneğin, Belçika'da kiralık işçi olarak çalışan hem mavi hem de beyaz yakalılar için iş kazası riski diğer çalışanlar için olan riskin iki katından fazladır. Fransa'da da oluşturulan iş kazaları endeksinde, ortalama iş kazası oranı 1,94 iken, büro işçileri için bu oran 6,10'dur (ÇSGB, 2013: 34). Dolayısıyla tanımını yaparken değindiğim nokta olan, güvencesiz çalışmanın doruk noktası olma özelliği, özel istihdam bürolarının en temel özelliklerinden biridir.

Altı çizilmesi gereken en önemli noktalardan biri de, özel istihdam büroları aracılığı ile çalışmanın getirdiği güvencesizliğin sadece bu istihdam biçimiyle sınırlı kalmıyor olmasıdır. Esasında kiralık işçilik başta olmak üzere tüm esnek istihdam biçimlerinin çalışma hayatının bütününü güvencesiz koşullara mahkûm etme gibi özelliklerinin ve işlevlerinin olduğu söylenmelidir. Esnek çalıştırmanın önemli amaçlarından birisi, bir grup çalışanı güvencesizleştirerek görece daha güvenceli koşullarda çalışan işçileri güvencesizlikle disipline etmektir.

## 1.3. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARININ TARİHSEL GELİŞİMİ, ILO NORMLARI VE AB YÖNERGESİ

### 1.3.1. Özel İstihdam Bürolarının Tarihsel Gelişimi

Bilinen ilk ÖİB 19. yüzyılın başlarında ABD'de ortaya çıkmıştır. Sanayinin yeni gelişmeye başladığı bir dönemde ÖİB'lerin ABD'de ortaya çıkmış olması ise şaşırtıcı değildir (Türkmen, 1998: 193). Buğrahan Erkan'a (2008: 13) göre; Tomas Martinez, 1976 tarihli *İşgücü Pazarı: Özel İstihdam Bürolarının İncelenmesi* adlı kitabında, 1819 yılında yayınlanmış *Protestan İşverenlerin ve İşçilerin Bürosu* isimli kitaptan alıntı yaparak ve esinlenerek en eski ÖİB'nin bu dönemlerde faaliyet gösterdiklerini belirtmiştir. Erkan (2008: 13-14) Martinez'in, ilk büyük ölçekli ÖİB'nin Amerika Göçmen Bürosu olduğunu ve 1863 yılında ABD'de ortaya çıktığını belirttiğini söylemektedir. Amerikan Göçmen Bürosu sağlam ve nitelikli işçileri pek çok Amerikan işyerinin hizmetine sunmuş, işverenlerden aldığı hizmet bedelinin yanında Amerika'da iş arayan Avrupalılardan da kayıt ücreti alarak, bu işçileri söz konusu işverenlere kiralamıştır (Erkan, 2008: 13-14).

Özel İstihdam Bürolarının gelişim ve genişleme sürecine bakıldığında, genellikle dini kuruluşların, yerel yönetimlerin, sendikaların ve belediyelerin iş ve işçi bulmaya aracılık ettikleri görülmektedir (Ekin, 2001: 91). Esasen sınıfsal üretim ilişkisinin olduğu günden itibaren iş arayanlarla işçi arayanların birbirlerini buldukları bir pazar, bu pazarda taraflar arasında aracılık yapan bir aracı her zaman var olmuştur (Sayın, 2002: 7). Ancak bugünkü anlamda özel istihdam büroları, Sanayi Devrimiyle birlikte büyük kentlerde biriken, kendisini pazarlamaya çalışan sefalet içerisindeki işgücüyle birlikte tarih sahnesine çıkmıştır (Özveri, 2012: 159). Bu dönemde ÖİB'lerin insanlık dışı çalışma koşullarını, kırlardan kopup kentlere gelen yeni işçi sınıfına kabul ettirmek, onları gerçekçi olmayan vaatlerle kandırmak gibi bir görevleri de vardı (Özveri, 2012: 159). 1846 yılında ÖİB'lere yönelik olarak yazılmış bir eleştiride büroların insanları nasıl kandırdığı örnekleriyle anlatılmıştır. "New England'a uzun, basık ve kara bir vagonda seyahat eden, genç kızları fabrikalarda çalışmaları için ayartan bir kişi ve "komutan" olarak anılan, pazara getirdiği kişi başı para alan aracı, "kızlara, sadece makineleri idare edecekleri, işin çok temiz ve düzenli, ücretlerin de ipekler giyecekleri kadar yüksek olduğu" şeklindeki yalanlarla, işçileri köylerinden ve hayatlarından koparan bir misyonları vardı (Sayın, 2002: 25).

İşçi simsarlarının istismara yönelik faaliyetleri bu boyutlara ulaşınca, kamu iş bulma kurumlarının kurulması gündeme geldi. İlk kamu iş bulma kurumu 1909 yılında İngiltere'de kuruldu. Bunu Almanya, Belçika, Fransa takip etti. I. Dünya Savaşı'ndan sonra 1919 yılında yapılan ILO toplantısında, merkezi bir yönetim altında ücretsiz iş ve işçi bulma kuruluşlarının oluşturulması kararlaştırıldı. 1929 Dünya Ekonomik bunalımı ve II. Dünya Savaşı sonrası, işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı sistemlerinin ön plana çıkmasıyla, kamu ve özel istihdam kurumlarının önemi de giderek arttı (Ekin, 2001: 91). Ancak iş bulmaya aracılık ya da özel istihdam büroları işçi istismarını beraberinde getirdi. Bunun üzerine özel istihdam ve benzeri kurumlar ILO'nun 1933 tarihli 34 sayılı sözleşmesi ile yasaklandı. İşe aracılık hizmetleri devlet tekeline alındı. Günümüz değişen koşullarında ise kamu istihdam hizmetlerinin mevcut işgücü piyasasının yapısını kavrayamadığı ve yeterli cevabı veremediği konusunda düşünce ve politikalar öne çıktı. Bu durum özel

istihdam bürolarının neredeyse istihdam için zorunlu kurumlar haline gelmesine neden oldu (Özveri, 2012: 160).

Kamu kurumu niteliğine sahip iş bulma kurumlarının özellikle II. Dünya Savaşı sonrası tekel konumunda bulunması ve istihdamın devletin uygulayıcısı olduğu sosyal politika alanlarından biri olarak görülmesi, özel istihdam bürolarının bu yıllarda etkinlik kazanmasını engelledi (Uçkan, 2005: 150). Sosyal devletlerin uyguladığı tam istihdam politikaları ve bu yolla elde edilen başarılar, kamu istihdam hizmetlerinin tekel konumunu korumasına ve sürdürmesine yardımcı oldu. Ancak neoliberal ekonomik ve sosyal politikaların benimsenmesiyle işçi hareketinin zayıflaması, devletin istihdam hizmetleri alanındaki etkinliğini ve tekel olma özelliğini yitirmesi özel istihdam bürolarının varlıklarını önemli ölçüde hissettirmelerini ve faaliyet alanlarını genişletmelerini beraberinde getirdi (Bales, 2002: 20).

Kuşkusuz bu durumda şirketlerin yeni dönemde benimsedikleri istihdama ilişkin stratejilerinin de önemli bir etkisinin olduğunu söylemek gerekmektedir. Yeni dönemde şirketler sürekli işlerinde, kendi bünyelerinde uzun süreli işçi çalıştırma stratejisinden vazgeçtiler. İşleri büyük oranda kısa süreli sözleşmelerle küçük firmalara ve kişilere aktarma yolunu benimsediler. Bunun sonucu olarak ÖİB'lerin önemi arttı ve geçici istihdam biçimiyle çalışanların sayısı düzenli bir artış gösterdi. Örneğin Manpower şirketi 1985 ve 1995 yılları arasında yüzde 240 oranında büyüdü (Sennett, 2011: 21). Ayrıca istihdamın sektörel dağılımında yaşanan değişim, hizmetler sektörünün hem işgücü yoğunluğu olarak hem de ekonomik etkinlik olarak sanayi sektörünün önüne geçmesi, mal ve hizmetlerdeki çeşitlenme işgücü piyasasında ihtiyaç duyulan işçilerin de çeşitlenmesine ve farklılaşmasına yol açmıştır (Selek, 2005: 48). Bu da beraberinde, farklı nitelikteki ve vasıftaki işgücünü, kamu kurumlarına göre daha kolay ve hızlı bir şekilde temin ettiği düşünülen özel istihdam bürolarının önem kazanmasına neden olmuştur (Sayın, 2002: 164). Özel istihdam bürolarının tarihsel gelişiminde birçok faktörden söz edilebilir. Gerek neoliberal politikaların uygulanmasıyla makroekonomik yapıda yaşanan değişimler, gerekse de bu değişimlerin işletme organizasyonunda meydana getirdiği dönüşümler, ÖİB'lerin işgücü piyasalarında tercih edilen kurumlar haline getirmiştir.

İş bulmanın ve işe aracılık etmenin devletin birincil görevlerinden biri olduğu düşüncesinin değiştiği ve erozyona uğradığı gerçeğini, ILO'nun farklı dönemlerde kabul ettiği sözleşmelerden de anlamak mümkündür. ILO tarafından 1933'te yasaklanan ÖİB'ler, 1997 yılında serbest bırakılmıştır. Aradan geçen altmış yıllık süreçte hem işgücü piyasalarında yaşanan değişim hem de çalışma ilişkilerinin taraflarının güç ilişkilerinde yaşanan değişim ILO normlarına da yansımıştır. İşçi istismarına yol açtığı, işçileri kandırarak yaşamlarından kopardığı ve bu faaliyetleri dolayısıyla para kazandığı için yasaklanan özel istihdam büroları ne olmuştur da yasak konusu olmaktan çıkmıştır (Özveri, 2012: 160). Bu sorunun cevabını özel istihdam bürolarının "değişen" niteliğinde değil, devletin değişen niteliğinde aramak daha doğru olacaktır.

### 1.3.2. ILO' nun Özel İstihdam Bürolarına Yönelik Yaklaşımının Tarihsel Değişimi

ILO, uluslararası sosyal politikanın genel çizgilerini belirlemek ve çalışma yaşamında asgari standartlar oluşturabilmek için en üst ve yetkili yasama organı olan ve üye ülkelerin iki hükümet, bir işçi ve bir işveren temsilcilerinin katıldığı delegelerden oluşan "Uluslararası Çalışma Konferansı" aracılığıyla Sözleşme ve Tavsiye Kararları kabul etmektedir (Gülmez, 2008: 92). Sözleşmeler ve Tavsiye Kararları, Konferans tarafından üç yıllık bir süreç için seçilen ve 14 işçi, 14 işveren ve 28 Hükümet temsilcisinden oluşan Yönetim Konseyi tarafından Konferans gündemine alınan konulardan oluşmaktadır (Gülmez, 2008: 92-103). Hem Sözleşmeler hem de Tavsiye Kararları Uluslararası Çalışma Konferansında kabul edilse de aralarında nitelik bakımından farklılıklar bulunmaktadır (Gülmez, 2008: 211). Aralarındaki en temel farklılık ise, Sözleşmeler zorunlu bir biçimde üye ülkelerin onayına sunulurken ve Sözleşmeler üye ülkelerin iç hukuklarında kabul edildiklerinde yasa gibi bağlayıcı olurken, Tavsiye Kararları bağlayıcı değil yol gösterici metinlerdir (Gülmez, 2008: 222). Hukuki nitelikleri bir yana gerek Sözleşmeler gerekse de Tavsiyeler üye ülkelerde çalışma yaşamını düzenleme ve çalışma yaşamına ilişkin yasaları ortaklaştırma noktasında önemli metinlerdir.

Bu bağlamda ILO'nun kabul ettiği Sözleşmeler ve Tavsiye Kararları özel istihdam bürolarının tarihsel gelişiminde önemli bir yere sahiptir. ILO'nun 1933 yılında kabul ettiği 34 sayılı sözleşme ile ÖİB'leri yasaklaması dönemin siyasal, sosyal, ekonomik ve toplumsal düşünce dünyasının bir yansımasıdır. Diğer yandan özellikle 1970'lerin sonundan itibaren çalışma hayatındaki işçi, işveren ve devlet arasındaki üçlü yapının bozulması ve klasik liberal politikaların yeniden uygulanmaya başlaması ve ILO'nun bu değişime "uygun" biçimde kabul ettiği bir sözleşme ile ÖİB'lerin faaliyetlerine getirdiği yasağı 1997 yılında 181 sayılı sözleşme ile kaldırması da başka bir düşünce dünyasının yansımasıdır. Çalışma hayatı eğer işçi ve işverenlerin, işçi ve işveren örgütlerinin ve düzenleyici/denetleyici konumda olan devletin birbirleriyle olan çatışmalarının, uzlaşmalarının belirlediği dinamik ilişkiler ağından oluşuyorsa, çıkarılan sözleşmeler dönemin ruhunu yansıtıyor demektir.

Özellikle, ILO'nun I. Dünya Savaşı'ndan sonra, işsizlik sorunları ve iş piyasalarının düzenlenmesi konusuna gittikçe artan ölçüde ilgi duymaya başladığı gözlenmiştir. Genel eğilimleri itibariyle, iş piyasalarının düzenlenmesi, devletçi politikalardan liberal düzenlemelere doğru keskin bir gelişim göstermiştir (Ekin, 2001: 70).

ILO'nun özel istihdam büroları ile ilgili olarak kabul ettiği sözleşme ve tavsiyeler şunlardır;

- 29 Ekim 1919 tarih ve 2 Sayılı "İşsizlik Hakkında Sözleşme"
- 8 Haziran 1933 tarih ve 34 Sayılı "Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında Sözleşme"
- 9 Temmuz 1948 tarih ve 88 sayılı "İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkında Sözleşme"
- 8 Haziran 1949 tarih ve 96 sayılı "Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında Sözleşme"
- 19 Haziran 1997 tarih ve 181 sayılı "Özel İstihdam Büroları Hakkında Sözleşme"
- 19 Haziran 1997 tarih ve 188 sayılı "Özel İstihdam Büroları Hakkında Tavsiye Kararı".

ILO'nun istihdam hizmetlerinde gerek doğrudan ÖİB'lere yönelik kabul ettiği sözleşmeler ve tavsiye kararları gerekse de dolaylı yoldan düzenlemeleri içeren sözleşmelerinin çokluğu, ILO'nun ÖİB konusuna verdiği önemin en belirgin göstergelerinden biridir.

#### 1.3.2.1. 29 Ekim 1919 Tarih ve 2 Sayılı "İşsizlik Hakkında Sözleşme"

İşsizlik Hakkındaki 2 Sayılı Sözleşme, Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti tarafından 29 Ekim 1919 da Washington'a davet edilen ILO'nun "işsizliği önlemek ve onun sonuçlarına bir çare bulmak" ihtiyacı ve önerisinden doğmuştur (Centel, 1999: 19). I. Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan işsizlik sorununa önlem alma ve işsizliğin meydana getirdiği sorunlara çözüm bulmak için hazırlanan İşsizlik Hakkındaki 2 Sayılı Sözleşme, ILO' ya üye ülkelerin işsizlikle mücadele etmesinin gerekliliğini ve bununla ilgili yapılması gerekenleri kapsamaktadır (Sayın, 2004: 56).

Sözleşmenin 2. maddesi, merkezi bir yönetimin kontrolünde resmi bir parasız iş bulma kurumunun kurulmasını öngörmektedir. İlk ücretsiz iş bulma bürosu kurulması bu sözleşmede dile getirilmiştir. Bu sözleşmeyi onaylayan her üye ülke işsizlikle savaşmak için tedbirler almaya ve merkezi bir makamın kontrolüne tabi, resmi parasız iş bulma büro sistemi kurmaya çağırılmaktadır. Ayrıca resmi ve özel iş bulma bürolarının aynı anda mevcut olması durumunda, bu büroların işlerinin kamusal ve milli bir plan dâhilinde koordine edilmesi konusuna yer verilmiştir. Sözleşmenin 8. maddesine göre, bu sözleşmeyi onaylayan üye ülkeler, sözleşmenin hükümlerini en geç 1 Temmuz 1921 tarihine kadar uygulamayı ve uygulanması için de gerekli tedbirleri almayı kabul etmiş olmaktadır. Yani ILO bir an önce işsizliğe karşı çözüm bulmak ve üye ülkelerden bu çözümün araçlarını bir an önce oluşturmalarını istemektedir.

Türkiye'nin 1950 yılında onayladığı "İşsizlik Hakkında 2 Sayılı Sözleşme", istihdam bürolarının kurulması konusunda öncelikle devlete yükümlülük getirmekle birlikte özel kişi ya da kuruluşların da bu alanda hizmet vermelerine imkân tanımıştır. Başka bir deyişle, tekelci bir kamu anlayıştan hareket edilmemiş, dönemin Türkiye ruhuna uygun liberal bir anlayış benimsenmiştir (Sayın, 2002: 59-60). Buna karşılık ILO'nun aynı yıl kabul ettiği 1 No.lu Tavsiye Kararı'nda, liberal anlayıştan uzak bir şekilde özel istihdam bürolarının kurulmasını engelleyen, kamu tedbirlerini

destekleyen ve devlet tekelini öngören hükümler kabul edilmiştir. Yine bu tavsiye kararıyla birlikte özel iş bulma bürolarının kapatılması da gündeme getirilmiştir. Bununla birlikte hâlihazırda kurulmuş özel istihdam büroları varsa, bunların yalnızca devlet izniyle faaliyet göstermelerine olanak tanınmış ve bu büroların mümkün olan en kısa sürede kapatılmaları için gerekli önlemlerin alınması hükümleri kabul edilmiştir.

#### 1.3.2.2. 8 Haziran 1933 Tarih ve 34 Sayılı "Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında Sözleşme"

1929 Dünya Ekonomik Krizinin yarattığı işsizlik sorunu ve bu çerçevede özel istihdam büroları tarafından iş arayan kişilerin istismarının önlenmesi amacıyla hazırlanan 34 sayılı Sözleşme, istihdam büroları konusunda kabul edilen düzenlemelerin başlangıç noktasını oluşturur. Bu sözleşme yalnızca özel istihdam bürolarına yönelik olması bakımından da ayrı bir öneme sahiptir (Civan, 2008: 159).

Sözleşmenin 1. maddesi ücretli iş bulma bürolarını, kazanç getiren ve kazanç getirmeyen bürolar olarak ikiye ayırmıştır ve her ikisinin de tanımlamasını yapmıştır. Türkiye'nin 1946 yılında onayladığı söz konusu sözleşmenin 2. maddesi, bazı istisnalar dışında kazanç amacı güden ücretli iş bulma bürolarının kurulmasını yasaklamıştır. Aynı zamanda bu sözleşmeden önce kurulmuş olan büroların ise, sözleşmenin her üye devlet için yürürlüğe girmesi tarihinden itibaren üç yıl içinde kapatılmasını kabul etmiştir. Buna karşılık kazanç amacı gütmeyen iş bulma bürolarının da yetkili makamdan izin almaları ve onun denetiminde olmaları koşuluyla faaliyette bulunmalarını onaylamıştır. Ancak, bu bürolar en fazla on yıllık süre içinde her yıl yenilenecek bir ruhsat ya da izin belgesi ile çalışmalarını sürdürecektir. Görüldüğü gibi ILO Sözleşmesi ÖİB'lerin faaliyetlerini bir süre yasaklamakla beraber, ülkenin ihtiyacı olabilecek iş gücünün getirilmesi konusunda da çok az da olsa bir esneklik payı bırakmıştır (Cam, 2005: 54).

#### 1.3.2.3. 9 Temmuz 1948 Tarih ve 88 Sayılı "İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkında Sözleşme"

1948 tarihinde kabul edilen, ülkemizin de 1949 yılında onayladığı 88 sayılı Sözleşmenin 1. maddesi, bu sözleşmenin tarafı olan her ülkede ücretsiz kamusal bir istihdam hizmetinin devam varsa ettirilmesini, eğer üye ülkelerde bu hizmet yoksa kurulmasını hüküm altına almıştır. Sözleşmenin temel özelliği, iş ve işçi bulma alanında yasaklayıcı ya da mevcut yasağı hafifletici bir hükme yer vermeyip doğrudan devlete bu alanda yükümlülük getirmiş ve uygulanacak esasları belirlemiş olmasıdır. Devlete getirilen yükümlülükler arasında, işgücü piyasalarında dezavantajlı konumda olan kişilerin işe ulaşımını kolaylaştırması, genç işçilerin mesleki yeterliliklerinin arttırılması için özel tedbirler alması, çeşitli meslek ile imalat işkollarında ve tarım sektöründe çalışanların uzmanlaşmasını sağlayacak çalışmalar yapması yer almaktadır. Sözleşmede, her üye devletin parasız olarak hizmet verecek bir kamu iş ve işçi bulma servisi kuracağı, yetkili makamların kamu iş bulma büroları ile kazanç amacı gütmeyen özel iş ve işçi bulma büroları arasında işbirliğini sağlamaları gerektiği belirtilmiş, sözleşme kamunun istihdam hizmetleri konusundaki tekel konumunu değiştirmemiştir (ILO, 2007: 29).

#### 1.3.2.4. 8 Haziran 1949 Tarih ve 96 Sayılı "Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında Sözleşme"

II. Dünya Savaşı sonrası yaşanan ekonomik ve sosyal değişikliklerin getirdiği ihtiyaçlar doğrultusunda 1949 yılında kabul edilen ve ülkemizin de 1951 yılında onayladığı "Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında 96 Sayılı Sözleşme", esas itibariyle 34 Sayılı Sözleşme hükümlerini daha da esnek hale getirmiştir. Bu bağlamda, 34 Sayılı Sözleşmede benimsenen ÖİB' nin kapatılması ve yasaklanması esasından vazgeçilmiş, üye ülkelere ÖİB'lere imkân tanıma veya tanımama konusunda bir seçim hakkı verilmiştir (Ekin, 2001: 73).

96 Sayılı Sözleşmenin 1. maddesi, 34 sayılı Sözleşmede olduğu gibi istihdam bürolarını kar amacı güden ve kar amacı gütmeyen bürolar olarak ikiye ayırmıştır. Ancak 34 sayılı Sözleşmede öngörülen kazanç getiren büroların kapatılması hususu, bu Sözleşmeyle birlikte ve 34 sayılı Sözleşmeden ayrı olarak esnetilerek, kapatılmalarına yönelik herhangi bir süre belirlenmemiştir ve bu bürolarının

kapatılması üye ülkelerin inisiyatifine bırakılmıştır. Ayrıca, resmi kamu istihdam bürosu kurulmadıkça da, kazanç getiren bürolar kapatılamayacaktır. 34 sayılı Sözleşmede ÖİB'lerin faaliyetlerine yönelik bırakılan açık kapı bu Sözleşme ile birlikte daha da aralanmıştır diyebiliriz.

#### 1.3.2.5. 19 Haziran 1997 Tarih ve 181 sayılı "Özel İstihdam Büroları Hakkında Sözleşme"

1997 yılında kabul edilen ve ülkemizin henüz onaylamadığı 181 Sayılı Sözleşmenin temel amacı, özel istihdam bürolarının faaliyet göstermelerine getirilen yasağın kaldırılmasına ve büroların kurulmasına izin vermektir. Bu Sözleşme, 96 Sayılı Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında Sözleşmeyle getirilen esnekliği daha da genişleterek özel istihdam bürolarının kuruluş ve esaslarını belirlemiştir. Sözleşmenin 3. maddesi, kurulacak olan ÖİB'lerin yasal statülerinin, iç hukuktaki yerinin ve uygulama alanlarının sosyal taraflara danışıldıktan sonra belirlenmesi gerektiğini hüküm altına almıştır.

ILO 181 sayılı Sözleşmenin hareket noktasını, esnekliğin işgücü piyasalarındaki kabulü ve işgücü piyasalarının bu bağlamda yeniden yapılandırılması fikri oluşturmaktadır. Sözleşmenin 1. maddesiyle birlikte ILO, ilk defa özel istihdam bürolarını kamu otoritelerinden bağımsız kuruluşlar olarak kabul etmiş ve ÖİB'lere işe aracılık da dâhil birçok faaliyet alanı tanımıştır. 181 sayılı Sözleşme ile ILO özel istihdam bürolarına karşı olan bakış açısını "pozitif" yöne doğru çevirmiştir (ILO, 2007: 2). Fakat ILO'nun "pozitif bakış açısı" dediği nokta özel istihdam bürolarını yasaklarken ki işçiyi sömürme niteliğinin değişmesi değil; esneklik, küreselleşme tartışmalarıyla birlikte işgücü piyasalarının niteliğinde meydana gelen değişimdir. Bu ayrım önemlidir. Çünkü ILO'nun tanımladığı gibi kuruluş amacı para kazanmak olan bir büronun kar mantığı değişmediği sürece işçiyi sömürme özelliği de değişmeyecektir.

Özel istihdam bürolarına neoliberal ekonomi politikalarını savunan hükümetler, işverenler gibi "pozitif" bakanlar açısından, 181 sayılı Sözleşmenin kabul edilmesinin altında yatan en önemli sebep, istihdam hizmetlerinde kimi açık kapılara rağmen kamu tekelini öngören 96 sayılı Sözleşmenin "günün ihtiyaçlarına" cevap vermekteki yetersizliğidir. 181 Sayılı Sözleşme ile birlikte, istihdam

hizmetlerinde kamunun tekeli kalkmış ve ÖİB'lerin işgücü piyasalarındaki faaliyetleri kabul edilmiştir (Ekin, 2001: 76).

181 Sayılı Sözleşme ÖİB'leri serbest bırakmakla birlikte işçiyi koruyucu düzenlemeleri de içermektedir. Bu bağlamda, Sözleşmenin temel özelliklerinden biri; işçilerin ve iş arayanların istismara karşı korunması gereğinden hareketle, özel istihdam bürolarının hizmetleri karşılığında doğrudan veya dolaylı olarak tamamen veya kısmen işçilerden ücret alamayacaklarını öngörmüş olmasıdır. Ancak ilgili işçilerin lehine olarak yetkili makamca en fazla temsil yetkisine sahip işçi ve işveren kuruluşlarına danışıldıktan sonra, belirli işçi kategorileri ve özel istihdam bürolarınca sağlanan belirlenmiş hizmet türleri bakımından bu kuralın istisnalarına izin verilebileceği belirtilmiştir (Bilgin, 2007: 31). ILO 34 ve 96 sayılı Sözleşmelerde yaptığı gibi, bu Sözleşmede de işçi lehine düzenleme getirdiği noktalarda dahi "esneklik" kapısını açık bırakmayı ihmal etmemiştir.

#### 1.3.2.6. 19 Haziran 1997 Tarih ve 188 sayılı "Özel İstihdam Büroları Hakkında Tavsiye Kararı"

188 sayılı Tavsiye Kararı, 181 sayılı Sözleşmenin tamamlayıcısı niteliğindedir. Bu Tavsiye Kararının amacı, uygulamada üye ülkelere 181 Sayılı Sözleşmenin getirdiği durumlar hakkında daha ayrıntılı bilgi vermektir. Tavsiye kararında istihdam hizmetlerine ilişkin düzenlemeler yer almakta ve esas itibariyle de iki başlık altında toplanmaktadır. Bunlardan birincisi, işçilerin olumsuzluklara ve istismara karşı korunması başlığını taşırken, diğeri de kamu istihdam hizmetleri ile özel istihdam büroları arasındaki ilişkiyi ele almaktadır (Ekin, 2001: 85).

İşçilerle gerektiğinde yazılı sözleşme yapılması, grev uygulanan iş yerlerine özel istihdam büroları aracılığı ile işçi alımının engellenmesi, büroların işçileri, risk taşıyan, sömürü ve ayırımcı uygulamalar gösterebilecek işlerde istihdam etmemesi, işçiler ile ilgili gereksiz bilgileri toplamaması ve meslek ile ilgili olmadıkça işçinin sağlık durumuna ilişkin bilgileri muhafaza etmemesi işçilerin korunmasına yönelik düzenlemelerin başlıcalarıdır (ÇSGB, 2013: 20). Yani ILO, özel istihdam bürolarını gerçek bir olgu olarak kabul etmekte, yaratabileceği sıkıntıları ve olumsuzlukları öngörmekte ve buna uygun önlemler geliştirmektedir.

### 1.3.3. 2008/104/EC Sayılı Geçici İstihdama İlişkin AB Yönergesi

Avrupa Birliğinde özel istihdam bürolarına ve kiralık işçiliğe ilişkin bir yönergenin çıkması yaklaşık olarak 25 yıllık bir süreci kapsamaktadır. Bu 25 yıllık süreçte üç yönerge çıkarma girişiminde bulunulmuş ancak bürokratik engellerden dolayı başarılı olunamamıştır (Usen, 2010: 171). Ancak kiralık işçilerin sayısının ve ÖİB'lerin faaliyet alanlarının ABD'den sonra en fazla Avrupa'da olması "Geçici İstihdama İlişkin Yönergenin" çıkmasını hem zorunlu kılmıştır hem de Yönergenin çıkma sürecini hızlandırmıştır.

AB'nin mesleki faaliyet olarak kiralık iş ilişkisini üye ülkelerde tek bir mevzuat altında toplama düşüncesini ve girişimlerini hızlandıran bir diğer etken de, ILO'nun 1994 yılında toplanan Uluslararası Çalışma Konferansı'nda sunulan 6 sayılı Rapor ve 6 sayılı Rapora dayanarak 1997 yılında kabul ettiği ve ÖİB'lerin önünü açan 181 sayılı "Özel İstihdam Büroları Hakkında Sözleşme “dir (Usen, 2010: 171).

2008 tarihinde çıkarılan Yönerge, AB'ye üye ülkelerde ÖİB aracılığıyla kurulan kiralık iş ilişkisinin düzenlenmesini, üye ülkelerin kendi mevzuatlarında var olan kısıtlamaların kaldırılmasını ve ortaklaşmış bir uygulama yaratmayı amaçlamaktadır. Aynı zamanda bir yandan kiralık işçilerin korunmasını ve eşit muamele ilkesinin üye ülkelerdeki gerekliliğini vurgularken diğer yandan da esnek çalışmanın genişletilmesini ve geliştirilmesini hedeflemektedir (Çağlayan, 2015: 21).

Yönergenin 5. maddesi eşit davranma ilkesini düzenlemektedir ve kiralık iş ilişkisi ile bir işte çalışanın, aynı işte daimi çalışan ile aynı şartlara sahip olması gerekliliğini vurgulamaktadır. Yönergenin 6. maddesinde ise kiralık işçilerin çalışma koşulları, kullanıcı işletmede çalışan asıl işçinin yararlandığı kantin, kreş, ulaşım eğitimlerden eşit şartlarda yararlanmalarının gerekliliği, özel istihdam bürolarının faaliyetleri dolayısıyla kiralık işçilerden herhangi bir ücret alamayacağı ve benzeri konularda ülkelerin uyması gereken kurallar düzenlemekte ve alınması gereken önlemler hüküm altına alınmıştır. Yönergenin 10. maddesi üye ülkelere, kiralık işçiler açısından oluşabilecek olumsuz durumlara ve Yönergeye uyulmamasına karşı gerekli önlemleri alma yükümlülüğü getirmektedir. Üye ülkelere getirilen bir diğer yükümlülük de, kiralık işçilerin hakları ihlal edildiğinde veya yönergeye

uyulmadığında üye ülkelerin ulusal mevzuatlarında uygulanabilir cezai yaptırımları düzenlenme gerekliliğidir.

Yönergede açıkça düzenlenmeyen temel konulardan biri ise, grev ve lokavtlarda işverenlerin kiralık işçi çalıştırıp çalıştıramayacakları hususudur. Ancak yönergenin giriş kısmında açıkça "grevci işçiler yerine kiralık işçilerin çalıştırılmasını yasaklayan ulusal mevzuat veya uygulamaların hakkı saklıdır" ifadesi kullanılarak üye ülkelerde bu yönde herhangi bir yasak varsa, bunun aynen geçerli olacağı düzenlenmiştir (Usen, 2010: 179).

Sonuç olarak yönerge özel istihdam büroları ile kiralık işçilik konusunda bir çerçeve oluşturarak, AB üyesi ülkelerdeki uygulamaları ortaklaştırmayı ve uyumlulaştırmayı hedeflemekte ve kiralık işçilik uygulamasında asgari çalışma koşullarını belirlemektedir.

## 1.4. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARINA "İHTİYAÇ" DUYULMASININ SEBEPLERİ

Özel istihdam bürolarının özelliklerinin ve işlevlerinin daha iyi anlaşılabilmesi için, neoliberal dönemin hangi ihtiyaçlarına cevap verdiğinin ortaya konulması gerekmektedir. ÖİB'nin en genel anlamda küreselleşme ve rekabetin işverenler arasında arttığı dönemlerde işverenlerin esneklik ihtiyacına cevap verdiği söylenebilir ancak bu söylem yetersizdir. Çünkü küreselleşme, rekabet olguları yeni çıkmış olgular değildir, kapitalizmin başlangıcından bu yana var olan ve kapitalizm olduğu sürece de var olacak olan olgulardır (Özveri, 2016a: 173). 1980 sonrasının "küreselleşmesi" sonucu değişen üretim süreci ve ortaya çıkan yeni "ihtiyaçlar", kiralık işçilik de dâhil esnek, güvencesiz çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasına neden olmuştur. Üretimde ve işgücü piyasalarında esneklik adeta işletmelerin sloganı haline gelmiş, esneklik ekonomik büyüme de dâhil bütün sorunların çözümü olarak savunulmuştur. Ancak uygulamada ise esneklik, taşeron çalışma, kiralık işçilik gibi güvencesiz çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasına, işletmelerin bu ve benzeri güvencesiz çalışma biçimlerini kullanarak işgücü maliyetlerini düşürmesine yol açmıştır (Thébaud-Mony, 2012: 82).

Öncelikle ÖİB'nin sunduğu hizmete bir talep olmalıdır. Bu talebi karşılayabilecek etkinlikte bir satıcı olmalıdır. ÖİB ve kiralık işçi talebini doğuran, ucuz işgücü gereksinimidir. Ucuz işgücünü ÖİB'nin sağlamasını olanaklı kılan koşullar ise işsizlik, güvencesiz çalışma vb. pazarlık gücü elinden alınmış güvencesiz işçi kitlesidir. Bu işçi kitlesi ucuz işçiliğin devamını sağlayacak şekilde kurumsallaşmış bir çalışma rejiminin ve bu çalışma rejiminin hukuki kurallarının içerisine alınmış bir işçi kitlesidir. ÖİB bu bağlamda, örgütsüz işçi var etmek için gerekli kurumsal ve hukuki yapı gereksiniminin ürünü olarak ortaya çıkmışlardır.

Diğer yandan ÖİB'leri ortaya çıkaran ve sermaye kesimleri tarafından ihtiyaç duyulan yapılar haline getiren özel koşullar işverenler tarafından sıklıkla dile getirilmektedir. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) özel istihdam bürolarına çok yönlü roller biçmekte ve ÖİB'leri işgücü piyasalarında temel belirleyici kurumlardan biri olarak görmektedir. Bu rol ve işlevler işgücü piyasalarındaki danışmanlık hizmetinden, işçilerin açık işlere yerleştirilmesine, işgücü devir hızının arttırılmasına yardımcı olmadan, işgücü piyasalarının esnekleşme yönündeki değişiminin hızlandırılmasına kadar geniş bir yelpazede tanımlanmaktadır (TİSK, 2000: 76-77). Bir taraftan işletmelerin nitelikli işgücüne olan ihtiyacı gidermesi beklenen ÖİB'ler, diğer taraftan da üretim maliyetlerini düşürerek işletmelerin rekabet edebilirliklerini arttıracak kurumlar olarak görülmektedir. ÖİB'ler tüm bunları yaparken de işletmelerin asıl işi olan istihdamı dışsallaştırarak, işletmeleri önemli bir yükten kurtaracaklardır (TİSK, 2000: 76-77).

TİSK'in ve genel olarak sermayenin ÖİB'lere yüklediği misyon ve işgücü piyasalarındaki işlevi üç temel noktada yoğunlaşmaktadır. Bunlardan ilki, tüm tanımlarda yer verildiği gibi iş bulmaya aracılık etmesi, bir diğeri işçi ve işverenlere özellikle piyasa koşulları hakkımda danışmanlık hizmeti vermesi, sonuncusu ise işçilerin var olan vasıf ve beceri düzeylerini arttırarak işgücü piyasalarına girişlerini kolaylaştırmasıdır. İşverenlerin ÖİB'lere bakış açısı son derece olumlayıcı ve ÖİB'leri istihdam ilişkilerinin ana eksenine koyan niteliktedir. TİSK'in bir işveren örgütü olması sebebiyle ortaya koyduğu görüşlerde öne çıkan durum; tam rekabetin hâkim olduğu ve devletin müdahale etmediği piyasa koşullarında taraflar çıkarlarına en uygun, rasyonel kararları alacaktır. Bu kararları alırken kullanacakları temel araç özel istihdam büroları olacaktır.

Genel olarak güvencesiz çalışma biçimlerinin hepsi işverenlerin esneklik ihtiyacına cevap vermekte, işgücünün maliyetlerinin düşürülmesini sağlamaktadır. ÖİB özelinde önemli olan konu ise, ÖİB'lerin işverenlere sağladığı güvencesiz çalışma biçimini diğerlerinden ayırt eden temel noktalardır. ÖİB'lerin özelliklerini, işlevlerini ve işverenlerin ÖİB'lere yükledikleri misyonu düşündüğümüzde, ÖİB'leri işgücü piyasalarında önemli ve farklı bir konuma sahip yapan bazı etmenler karşımıza çıkmaktadır. Bu etmenler genel itibariyle ÖİB'lerin; çevresel işgücünü genişleterek çekirdek işgücünü daraltması ve istihdamı dışsallaştırması, örgütsüz bir işgücü ve piyasa yaratması, işverenlerin sayısal esneklik ihtiyaçlarını karşılaması, kontrol edilebilir ve denetlenebilir bir işgücü oluşturması, işçiyi değil işletmeyi-işi-işvereni koruyan bir yapı oluşturması ve işgücü maliyetlerini düşürmesi olarak ifade edilebilinir.

Özel istihdam bürolarını ve kiralık işçiliği işverenler için "tercih edilebilir" yapan koşullar ayrı ayrı ya da bazıları aynı anda olmak üzere birçok esnek çalışma biçiminin özelliği olarak sayılabilir. ÖİB'leri ve kiralık işçiliği diğerlerinden ayırt eden temel ayrım noktası, yukarıda sayılan özelliklerin tümünü barındırmasıdır.

### 1.4.1. Dışsallaşan İstihdamın ve Genişleyen Çevre İşgücünün Aracı Olarak Özel İstihdam Büroları

Esnek çalışma biçimlerinin ortak ve temel özellikleri kuralsız işleyen bir piyasada var olması ve güvencesiz bir çalışma hayatını tüm çalışanlara tek alternatif olarak sunmasıdır. Bunu sunarken bir grup "güvenceli" çalışanı hedef olarak bırakmakta ve çekirdek bir işgücü yaratmakta buna karşın ise devasa bir güvencesiz çevre işgücü oluşturmaktadır. Ancak unutmamak gerekir ki çekirdek işgücü her geçen gün daralmakta ve çevre işgücüne katılmaktadır (Harvey, 2012: 174).

İşveren örgütleri çevresel işgücünü, kolayca ve en az maliyetle işten uzaklaştırılabilen, bu şekilde işçiyi koruyucu mevzuatın getirmiş olduğu maliyetlerden kurtulmayı olanaklı kılan, geçici, esnek ve güvencesiz çalışan işgücü olarak tanımlamaktadırlar (Özveri, 2016a: 174). Özel istihdam bürolarının ilk işlevi ve işverenler açısından önemi, çevresel işgücünü temin etme konusunda kendini göstermektedir (Erdut, 1998: 54). Günümüzdeki işgücü piyasalarındaki eğilim "çekirdek" işçilerin sayısını azaltmak ve artan ölçüde, süratle işe alınabilen ve işler

bozulduğunda yine aynı süratle ve masrafsız bir biçimde işten çıkarılabilecek bir işgücüne yaslanmaktır (Harvey, 2012: 174).

Çevresel işgücünün varlığı işverenler açısından aynı zamanda çalışmaya her an hazır bir yedek işgücü ordusunun da varlığı demektir. Özellikle işsizliğin yapısal bir sorun haline geldiği günümüz ekonomik sisteminde, çalışmaya hazır halde bulunan işgücünün işverenler için taşıdığı önem büyüktür. Bu yolla hem çalışanların ücret artışı üzerinde bir baskı oluşturmakta hem de çalışma koşullarını istediği gibi düzenleyebilmektedir.

Yukarıda özel istihdam bürolarının istihdamı dışsallaştırdığından bahsedilmişti. Bunun işverenler için en büyük getirisi doğrudan işçi ile bir ilişki içine girmemesidir. "Sahip olursan aptalsın" (Klein, 2012: 270) düşüncesi çerçevesinde hareket eden işverenler "çalışanların işe alınması ve yönetilmesi sağlıklı bir şirketin temel bir işlevi değil, uzmanlık gerektiren bir alandır; uzmanlara bırakılması daha uygun olacak" (Klein, 2012: 270) diyerek kiralık işçilere olan ihtiyaçlarını açıkça dile getirmektedirler. Bu anlamda, istihdamı dışsallaştıran işletme doğrudan işçi ile ilişki kurmak yerine bir diğer işletme ile yani özel istihdam büroları ile ilişki kurmayı tercih etmektedir (Erdut, 1998: 153). Doğrudan işçi ile iş ilişkisine girmeyen işveren, istihdam konusunu artık işletmenin konusu olmaktan çıkarmakta ve piyasa koşullarında belirlenen bir olgu haline getirmektedir.

### 1.4.2. Örgütsüz İşgücünün "Teminatı" Olarak Özel İstihdam Büroları

Sermaye açısından işgücünün örgütlenmesi, maliyetlerin artması ve yönetim hakkının sınırlandırılması anlamına gelmektedir. Özel istihdam büroları bu bağlamda sermayenin iki ihtiyacına birden cevap vermektedir. Diğer bir deyişle ÖİB bu iki ihtiyacı ortaklaştırıp örgütsüz bir işgücü yaratmaktadır. İşgücünü parçalayarak atomize eden özel istihdam büroları aynı zamanda bu işçilerin örgütlenme mekanizmalarını da ortadan kaldırmaktadır. Bu sonuç sermayenin her dönem istediği işgücünü örgütsüz ve parçalanmış hale getirme amacı ve bu amacı gerçekleştirmek için attığı adımlarla da örtüşmektedir.

İşçiler eğer sendikal bir örgütlenme faaliyetinde bulunacaklarsa bu bağlı bulunduğu özel istihdam bürosunda mı olacak yoksa fiili olarak çalıştıkları işkolunda- sektörde mi olacak sorusu ve sorunu örgütlenme konusundaki en temel problemlerden biridir. Kiralık işçilik uygulamasının olduğu çoğu ülkede kiralık işçilerin özel olarak kendi kurdukları sendikalardaki örgütlenme deneyimlerine çoğunlukla rastlanmamaktadır. Sadece Fransa, İtalya ve Yunanistan'da özel istihdam bürolarında çalışanların sektör düzeyinde kurdukları sendikalar bulunmaktadır (Eurofound, 2008: 15). Fransa, İtalya ve Yunanistan'ın dışında kiralık işçiler genel itibariyle fiili olarak çalıştıkları sektörlerde örgütlenebilme haklarına sahiptir. Ancak hemen vurgulanmalıdır ki buradaki örgütlenme hakkı negatif bir hakkı[7], hatta kullanılması pek de mümkün olmayan bir hakkı ifade etmekte, pratikte çok çeşitli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Özellikle çalışma sürelerinin kısalığı ve sık işyeri değiştirmeleri kiralık işçilerin örgütlenme haklarını kullanamamalarının en önemli nedenleridir.

Örgütsüz bir işgücü işveren için aynı zamanda ücretten, çalışma koşullarına kadar çok geniş bir yelpazede kendi başına karar verebilmesi, yönetim hakkını işçiler ile paylaşmaması demektir. Yönetim hakkı sınırları yalnızca bireysel iş yasaları ile çizilmiş olan ve son derece geniş bir yönetim hakkına sahip olan işveren işyerinde herhangi bir dirençle karşılaşmamaktadır. En azından karşılaştıkları direnç toplu bir nitelik kazanmamakta daha çok bireysel olarak pazarlık eden işçilerin anlık tepkileri olarak gelişmektedir. Örgütsüz olan ve işverenle bireysel pazarlık eden işçinin mevcut piyasa koşullarında çok çeşitli dezavantajları bulunmaktadır. İşsizliğin yapısal bir sorun olması ve her an çalışanları baskı altında tutması, Keynesyen ekonomi politikalarının uygulandığı döneme göre, işçilerin yasal dayanaklarının azaltılması ve iş güvencesinden yoksun kalması bu dezavantajlardan bazılarıdır.

[7] Negatif hak kavramı ile kastedilen, var olan örgütlenme hakkının kullanılabilmesi için mevcut yasal durumun dışında kiralık işçilere yönelik herhangi bir ayırt edici, pozitif düzenlenmenin yapılmamasıdır. Örgütlenme gibi temel bir sosyal hakkın, işgücü piyasalarının güvencesiz çalışma, esnek sürelerle çalışma, işyerlerinin değişkenliği ve belirsizliği gibi birçok açıdan en dezavantajlı kesimi olan kiralık işçiler için ayrıca düzenlenmiş ve pozitif koruyucu unsurlar içermesi gerekmektedir. Ayrıca "bir hakkın varlığından söz edebilmek için bazı unsurların bulunması gereklidir. Bunlar; yetki, talep ve saygı gösterilme zorunluluğudur." (Bulut, 2009: 8). Kiralık işçiler için örgütlenme hakkını bu unsurlar çerçevesinde düşündüğümüzde, kiralık işçilerin etkin bir biçimde kullanabilecekleri bir örgütlenme haklarının olmadığını söyleyebiliriz.

Özel olarak tek tek işyerlerinin sendikal örgütlenmeden arındırıldığını, genel olarak da işgücü piyasalarının örgütsüzlüğünü düşündüğümüzde, özel istihdam büroları örgütsüz işgücü piyasasının süreklilik kazanmasında da çok önemli bir yere sahiptir.

### 1.4.3. Sayısal Esnekliğe Cevap Olarak Özel İstihdam Büroları

Atipik istihdam biçimlerinin tümü işverenlerin esneklik taleplerini karşılamaya yönelik düzenlenmiş güvencesiz çalışma biçimleridir. Ancak her bir atipik çalışma biçimi işverenlerin farklı esneklik ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Buradan hareketle denilebilir ki; emek piyasası esnekliği çeşitli biçimleri içermektedir (OECD, 1994). "Bunlar ücret esnekliği, sayısal esneklik, çalışma sürelerinde esneklik ve fonksiyonel esnekliktir" (Özşuca, 2003: 10). Örneğin ülkemizde 4857 Sayılı İş Yasasının 7. maddesinin ÖİB'lere geçici iş aracılığı yapma yetkisi veren 6715 sayılı Yasa çıkmadan önceki amacı ve işlevi meslek edinilmemiş kiralık iş ilişkisini düzenleyerek, işverenlerin "fonksiyonel esneklik" ihtiyacına cevap vermekti (Uyanık, 2016: 75).

Özel istihdam bürolarına bu pencereden yaklaştığımızda, ÖİB aracılığıyla kurulan kiralık iş ilişkisi işverenlerin sayısal esneklik talebini karşılayan bir istihdam biçimidir. 1980'lerden itibaren emek piyasalarının kuralsızlaştığını ve en önemli sorun olarak da iş güvencesinin görüldüğünü düşünürsek, özel istihdam bürolarının işverenlere sağladığı ve sağlayacağı "yarar" tartışılmazdır.

"Dış esneklik olarak da ifade edilen" sayısal esneklik, değişen ekonomik ve teknolojik şartlara, piyasalardaki talep değişikliklerine ve yeni üretim tekniklerine uygun bir biçimde, işletmelerin hızla ve kolayca kullanacakları işgücü miktarını ve niteliğini belirleyebilmeleridir. Sayısal esneklik, işletmelerin işçi alma ve çıkarma, işçilerin niteliğini belirlemede, yasal sınırlamaların getirdiği sorunların ortadan kaldırılmasıdır (Özşuca, 2003: 10-11). Esnekliğin bu türü yani sayısal esneklik ile işletmelerin rekabet güçlerinin arttığı, işgücü piyasasındaki işçi devir oranının yüksek olduğu ve uzun dönem işsizliği önlediği, dezavantajlı grupların işgücü piyasalarına girişlerinin kolaylaştığı, beceri ve yeteneklerini arttırdığı iddia edilmiştir (Akt: Özşuca, 2000: 245). Sayısal esneklik ve özel istihdam büroları arasındaki yakın ilişkiyi ve paralelliği ikisine de yüklenen anlamdan anlamak mümkünüdür. Çünkü

hem ülkemizde hem de dünyada tıpkı sayısal esneklikte olduğu gibi, özel istihdam bürolarını da "pazarlarken" kullanılan birincil argüman işsizliği azalttığı iddiasıdır. Özel istihdam büroları da varlık nedenlerini işsizliği ortadan kaldırmak olarak açıklayınca meşruluk kazanacaklarının bilincindedir. Bu nedenle kendilerini "istihdam savaşçıları" (Büyükköşdere, 2004: 158) olarak ilan edip örgütlenmişler ve Özel İstihdam Büroları Derneği'ni kurmuşlardır (Özveri, 2016a: 171). Ancak kiralık işçiliğin ülkemizdeki kararlı savunucuları tarafından da sıkça öne sürüldüğü gibi işsizliği azaltmadığı bilimsel veriler eşliğinde şöyle ortaya konulmuştur. Örneğin 2004 yılında AB 28 ülkelerinde yüzde 9,3 olan işsizlik oranı 2014 yılında yüzde 10,2'ye yükselmiştir. Yine kiralık işçiliğin ve diğer esnek çalışma biçimlerinin yoğun olduğu ABD ve İngiltere'de ise aynı dönemde işsizlik oranları sırasıyla yüzde 5,5 seviyesinden yüzde 6,2'ye ve yüzde 4,7'den yüzde 6,2'ye yükselmiştir (Aziz Çelik 2016a)[8]

İşverenlerin, kanun yapıcıların ÖİB'lere ya da ÖİB'lerin kendilerine yükledikleri anlam bir yana, ÖİB'lerin işverenlere sağladığı sayısal esneklik imkânı sonucu işten çıkarmanın hızı artmakta ve işe giriş çıkış maliyeti düşmektedir.

İşverenler ÖİB'ler yolu ile elde ettikleri sayısal esneklik imkânını daha genel ifadesiyle esneklik imkânını ve kavramını çoğu zaman sorgulanabilir bir kavram olmaktan çıkarmak için, esnekliğe olumlu anlamlar yüklemekteler ve sözcüğün moda bir kavram haline gelmesi için uğraş göstermektedirler. Bauman (2012: 7-8) moda haline gelen bir sözcüğün seyrini şu şekilde anlatmaktadır:

> *"Bütün moda sözcükler benzer bir kaderi paylaşır: Şeffaflaştıklarını iddia ettikleri deneyimler ne kadar çok olursa, sözcüklerin kendisi o kadar bulanıklaşır. Dirsekleriyle itip yerine geçtikleri ne kadar çok ortodoks hakikat varsa, o ölçüde tartışılmaz kurallar halini alırlar. Kavramın başlangıçta yakalamaya çalıştığı türden insani pratikler gözden kaybolur; terimin "doğru anlamış" göründüğü şey artık "doğru"dur, "önümüzde duran dünya"nın niteliğidir; ve terim, sorgulama muafiyeti ister."*

[8] İşverenlerin öne sürdüğü gibi kiralık işçiliğin işsizliği azalttığı iddiası bir sonraki bölümde daha detaylı ele alınacaktır.

İşverenler tarafından esneklik kavramına yüklenen anlam ve esneklik hakkında bu çerçevede yürütülen tartışmalar tam da Bauman'ın dediği gibi kavramın sorgulanamaz bir gerçeklik halini almasını beraberinde getirmektedir. Çünkü işverenler tarafından işgücü piyasalarında yaşanan ne kadar çok sıkıntı varsa, adeta hepsinin tek reçetesi esneklik gibi sunulmaktadır. Ancak yaşanan sıkıntıların sebebi olduğu gerçeği ise bilinçli bir şekilde de göz ardı edilmektedir. Özel istihdam bürolarının sayısal esneklik özelinde yarattıkları "elverişli" ortam da bu duruma en somut örneklerden biridir.

### 1.4.4. İşgücünün Kontrolü ve Denetiminde Özel İstihdam Bürolarının Rolü

Sermaye için her dönemin en önemli sorunlarından biri, işgücünün denetimi olmuştur. İşçi sınıfı ne kadar "uysal" olursa sermayenin "güvenliği" o kadar çok sağlanmış demektir. İşgücünün denetlenebilir olmasını sağlayan mekanizmalar dönemlere göre değişmektedir. Hatta her dönemin birbirinden ayrımını yaparken, işgücünün denetimi konusu bu anlamda özel bir yer kaplamaktadır. Örneğin Harvey (2012: 148) Fordizmin ayırt edici yanlarını şu cümleler ile anlatmaktadır; *kitle üretiminin kitle tüketimi, emek gücünün yeniden üretiminde yeni bir sistem,* ***emeğin denetiminde ve yönetiminde yeni bir politika.***[9] Görüldüğü gibi emeğin denetimi ve yönetimi çalışma hayatının bütününü etkileyen, son derece önemli bir konudur.

Emeğin denetimi ve yönetimi fordizm de olduğu gibi post-fordist esnek birikim döneminde de sermayenin asıl odaklandığı konuların başında gelmiştir. Sermaye bir yandan yeni bir birikim rejimine geçerken diğer yandan da bu yeni birikim rejiminin meydana getirdiği yeni işçi tiplerini kontrol altında tutmaya çalışmaktadır. Çevresel ve güvencesiz işgücünün artışı, işsizlikte meydana gelen artış, örgütlülük oranlarında yaşanan gerilemeler işçilerin yalnızlaşmasına ve "uysallaşmasına" neden olmaktadır. Kuşkusuz bu uysallaşma dönemi, işverenler için, emeğin üzerinde daha rahat denetim kurma imkânı sağlamaktadır. Özel istihdam büroları bu anlamda hegemonik, despotik bir emek rejiminin yani örgütsüz, güvencesiz ve çalışma koşulları üzerinde herhangi bir karar verme yetkisi olmayan işçilerin oluşturduğu bir emek rejiminin önemli araçlarından birisidir. İşgücünün kontrol ve denetim altında tutulabilmesi için

[9]Vurgular tarafımdan yapılmıştır.

belli haklardan yoksun ve güvencesiz koşullarda çalışması gerekmektedir. İşte tam da bu noktada ÖİB'lerin sağladığı kiralık işçiler, işverenlerin istediği örgütsüz, kolay çıkarılabilen, en düşük maliyetli işçi tiplerinden biridir. Nasıl ki makro açıdan düşündüğümüzde, 1980'lerden itibaren özellikle imalat sanayi ve üretim daha kolay kontrol edilebilir işgücünün olduğu çevre ülkelere kaydıysa, mikro düzeyde de atipik çalışma biçimlerinin standart çalışma biçimlerinin yerini alması, emeğin denetimini kolaylaştıran ya da en azından denetimine yönelik araçları çoğaltan önemli etkenlerdendir.

### 1.4.5. Çalışma Hayatında İşletme/İşveren Merkezli Bir Yapı Oluşturmada Özel İstihdam Bürolarının Rolü

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) 1944 yılında Philadelphia'da yaptığı 26. toplantısında kabul edilen bildirge şu cümle ile başlar: *Emek meta değildir*. Dünyada ve Avrupa'da özellikle II. Dünya Savaşının ardından yarım yüzyıl boyunca, emeğin meta değil, korunması gereken bir değer olduğu düşüncesi üzerinden hareket edilmiştir. Refah devletleri tarafından uygulanan sosyal politikalarla, emeğin değişken ve belirsiz piyasa koşullarının yarattığı yıkımlardan korunması amaçlanmıştır. Çünkü bu dönem, endüstri sektöründe yoğun olarak çalışan emekçi için hiçbir yasal ve kurumsal korumanın söz konusu olmadığı bir dönemdir (Koray, 2008: 33). Bu politikalar zamanla hem geliştirilmiş ve kapsamı genişletilmiş hem de sistemin ana belirleyeni olmuştur. Ancak 1970'lerin ortasından günümüze kadar gelen süreçte, emeğe bakış değişmiştir. Değişen bu bakış açısı, beraberinde emeği meta olarak gören kurumları da getirmiştir.

Özel istihdam bürolarının tercih edilme sebepleri arasında niteliği itibariyle işçiyi değil işletmeyi/işvereni koruma esasından hareket etmesi gelmektedir. İşletmelere işçiyi işe alma ve işten çıkarma maliyetlerini en aza indirmeleri noktasında sağladıkları katkı ile özel istihdam büroları, işverenler açısından tercih edilebilir konumdadırlar. Özel istihdam büroları aracılığıyla kurulan iş ilişkisinde bireysel iş hukukunun temel ilkeleri arasında yer alan işçinin korunması ve işçi lehine yorum ilkesi önemli ölçüde erozyona uğramaktadır. Bu ilişki ve çalışma biçiminde artık önemli olan işçinin kendisinin ve emeğinin korunması değil, işin ve işverenin çıkarlarının korunmasıdır.

### 1.4.6. İşgücü Maliyetlerini Düşürmenin Aracı Olarak Özel İstihdam Büroları

İşgücü maliyetlerinin arttığı dönemlere baktığımızda, örgütlü ve bu örgütlülük sonucunda kolektif haklarını kullanan bir işgücünü, standart çalışma biçimlerini, emeğin çeşitli yasal koruma kalkanlarını görmekteyiz. Özel istihdam bürolarının işgücü piyasalarında bir bütün olarak yarattıkları değişimler işgücü maliyetlerinin aşağı çekilmesine neden olmaktadır. AB'ye üye ülkelerin pek çoğunda "eşit ücret" ilkesi benimsenmiş olsa da, uygulamada emsal çalışan ile kıyaslandığında özel istihdam bürosu çalışanlarının daha az ücret aldıklarına ilişkin bilgiler mevcuttur (Nash, Romero, 2011: 22). Örneğin, Almanya'da, büro çalışanlarının aldıkları ücretin emsal çalışanlarla kıyaslandığında yüzde 30 daha az olduğu gözlenmiştir. Birleşik Krallıkta ise, 1999 yılında, büro işçilerinin aldığı haftalık ücret, ortalama daimi ve düzenli çalışan bir işçinin haftalık ücretinin yüzde 68'i kadardır (ÇSGB, 2013: 34-35). Kanada'da yapılan çalışmalar, büro çalışanlarının emsal çalışanlara kıyasla yüzde 40 daha az ücret aldıklarını ortaya koymaktadır (CAW, 2009: 3). Ülkeler düzeyinde verilen bu örnekler çoğaltılabilir.

Özel istihdam bürolarının işçinin en temel haklarından biri olan iş güvencesini erozyona uğratması ve işletmelere işçiyi işe alıp-çıkarma konusunda farklı seçenekler sunması ve işgücü maliyetlerinin bu yolla düşürmesi, ÖİB'lerin neden tercih edildiğini de ortaya koymaktadır. Özel istihdam büroları aracılığıyla Fransa, İspanya, Hollanda ve Almanya'da işçilerin uzun süreli geçici sözleşmelerle işe alınması sayesinde bu ülkelerde işten çıkarma aşamasında ödenmesi gereken tazminatlardan işverenlerin kurtulmasını sağladığı, geçerli neden olmaksızın işten çıkarmayı zorlaştıran iş güvencesine dönük yasaları atlatmalarını olanaklı kıldığı, bu ülkelerde Fransa'nın ABD'den sonraki en büyük ikinci geçici hizmetler piyasası haline geldiği tespit edilmiştir (Klein, 2012: 269). İşverenlerin her platformda işgücü piyasalarının katılığından şikâyet ettikleri bir dönemde -ki bu katılığın temel sebebi iş güvencesine yönelik maddelerdir- özel istihdam bürolarının önemi bir kat daha artmaktadır. TİSK işgücü piyasalarının katılığından ve iş güvencesinin "zararları"ndan şu şekilde bahsetmektedir;

*"Açık konuşalım. Siz: Bir işçisinin iş akdini fesh ederken bunun sebebini açıkça belirtmek ve bu feshin haklı (haklı ya da haksızın ne olduğunu açıkça bilmeden) bir nedene dayandığını ispat etmek, bunu ispat edemediği takdirde kötü niyetli feshin sonucuna katlanarak ihbar önellerinin üç katı tutarında tazminat ödemek, ayrıca kıdem tazminatı ödemek zorunda bir işveren olsanız, yeni iş ve istihdam yaratmak, bu amaçla yatırım yapmak ister misiniz? Bugün Türkiye'de çalışanların elinde ihbar tazminatı, kıdem tazminatı, kötü niyet tazminatı, sendikal tazminat, işsizlik sigortası gibi çok çeşitli güvenceler varken, bunların hiçbirini nazara almadan, işverene yeni ve her türlü hukuk prensip ve mantığına aykırı yükler getirmenin kime ne ölçüde yarar sağlayacağı- daha doğrusu zarar vereceğini - oturup açık yüreklilikle tartışmamız gerekir. İstikrar Programı'nın getirdiği çeşitli yüklerden zaten çok bunalmış olan, ama ülke yararlarını gözeterek yine de izlenen politikalara desteğini sürdüren işvereni daha fazla sıkboğaz etmek, yatırımların durması, işsizliğin artması, yabancı sermayenin kaçması, kayıtdışı sektörün büyümesi anlamına gelecektir. Bizden söylemesi. Amaçları üzüm yemek değil, bağcıyı dövmek olanlar çağı yakalayamazlar." (Pirler, 2000: 3)*

"İş güvencesi gibi temel bir konuda getirilecek etkin bir korumayı çağdışı olarak kabul eden yukarıdaki paragraftaki işveren görüşü" (Özveri, 2012: 155) elbette ki özel istihdam bürolarının varlığını sonuna kadar destekleyecek ve işgücü piyasalarında belirleyen kurum olmalarını isteyeceklerdir.

# İKİNCİ BÖLÜM

# DÜNYADA ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE KİRALIK İŞÇİLİK

Yirminci yüzyılın başından itibaren yaşanan ekonomik sıkıntılar 1929 yılında yaşanan büyük ekonomik buhranla birlikte en üst seviyeye çıkmış ve bunun sonrasında devletler serbest piyasa ekonomisinden, ithal ikameci ve sosyal politikaların uygulandığı Keynesyen ekonomik sisteme geçmiştir (Koray, 2008: 81-82). Fordist üretim olarak adlandırılan kitle üretiminin temel üretim biçimi olduğu Keynesyen dönemde, ulus devletler uyguladığı geliri destekleyici politikalarla bir yandan talep yaratma görevini üstlenirken, diğer yandan da tam istihdam politikaları ile işgücü piyasalarına doğrudan müdahale etmişlerdir (Harvey, 2012: 158).

1970'li yıllardan itibaren hem ekonomik alanda yaşanan krizler hem de üretim süreçlerinde yaşanan değişimler, devletin işgücü piyasalarındaki rolünü sorgulanır duruma getirmiş ve ülkeleri alternatif politika arayışlarına yönlendirmiştir (Özcuşa, 2003: 8). Üretim süreçlerinin parçalanarak çeşitlenmesi, küçük birimlere ayrılmış yeni üretim sürecinde ve organizasyonunda uzun süreli ve kalıcı işlere olan ihtiyacın azalması ve işgücü maliyetlerinin yükselmesi şeklinde özetlenebilecek olan yeni durum, işverenleri işgücü piyasalarında yeni arayışlara yönlendirmiştir (Harvey, 2012: 170-171). İşgücü piyasalarının kuralsızlaştırılmasına ve esnekleştirilmesine yol açan yeni arayışlar, güvencesiz ve esnek çalışma biçimlerinin de yaygınlaşmasına neden olmuştur.

Bu bağlamda ikinci bölümde, dünyada önemi artan ve yerleşik hale gelen özel istihdam bürolarının ve kiralık işçiliğin ulaştığı boyutlar sayısal verilerle ortaya konmaya çalışılacaktır. Aynı zamanda kiralık işçilerin genel profilleri yine sayısal veriler eşliğinde çizilecek olup, örgütlenme, toplu pazarlık gibi kolektif haklardan hangi düzeyde yararlandıkları ülke örnekleri üzerinden açıklanacaktır. Kiralık işçiliğin işsizliğe çözüm olup olmadığı, kiralık işçilerin oranının toplam istihdam içerisindeki oranı en yüksek olan on ülke örneği üzerinden irdelenecektir.

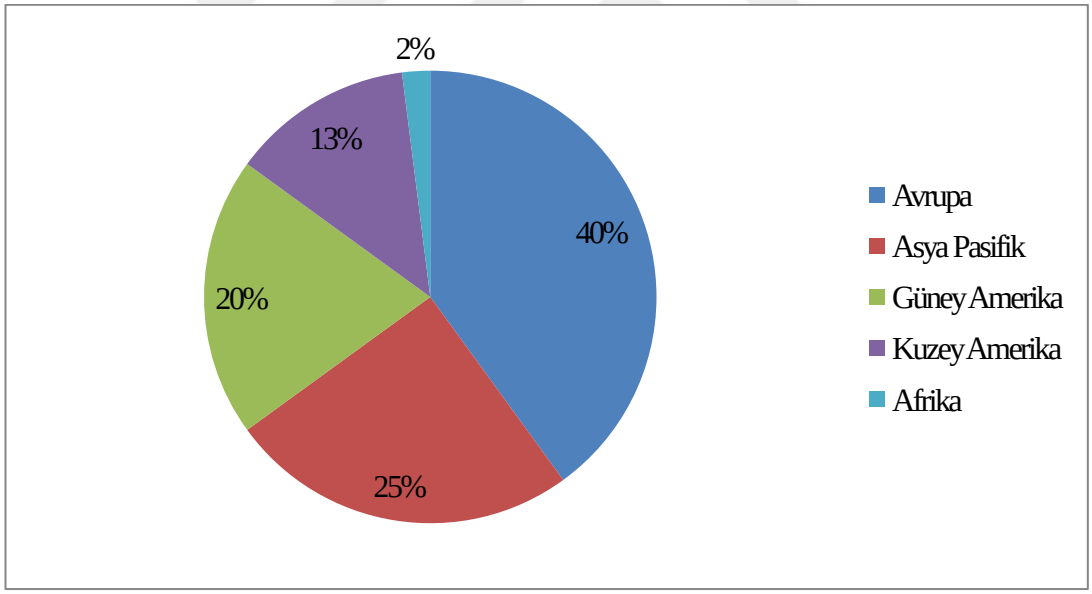
## 2.1. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARININ NİCEL DURUMU

ILO'nun 19 Haziran 1997 tarihli "Özel İstihdam Büroları Hakkında 181 sayılı Sözleşme" ile özel istihdam bürolarının kurulmasına yönelik yasağı kaldırmasından sonra, ÖİB'lerin sayısında önemli bir artış meydana gelmiştir. Bununla birlikte faaliyet alanları genişleyen ve iş bulmaya aracılığı bir mesleki faaliyet olarak yapan ÖİB'ler, yüksek düzeyde gelirler elde etmeye başlamışlardır.

### 2.1.1. Özel İstihdam Bürolarının Sayısı

2015 yılında dünya genelinde 169 bin özel istihdam bürosu bulunmaktadır. (WEC, 2017: 9). ÖİB'lerin dünya genelindeki dağılımı farklılık göstermektedir. ÖİB'lerin büyük bölümü Avrupa'da bulunurken, Afrika ise en az ÖİB'ye sahip bölgedir.

Grafik 2.1: Dünyadaki Özel İstihdam Bürolarının Bölgelere Göre Dağılımı




Kaynak: (WEC, 2017: 9)

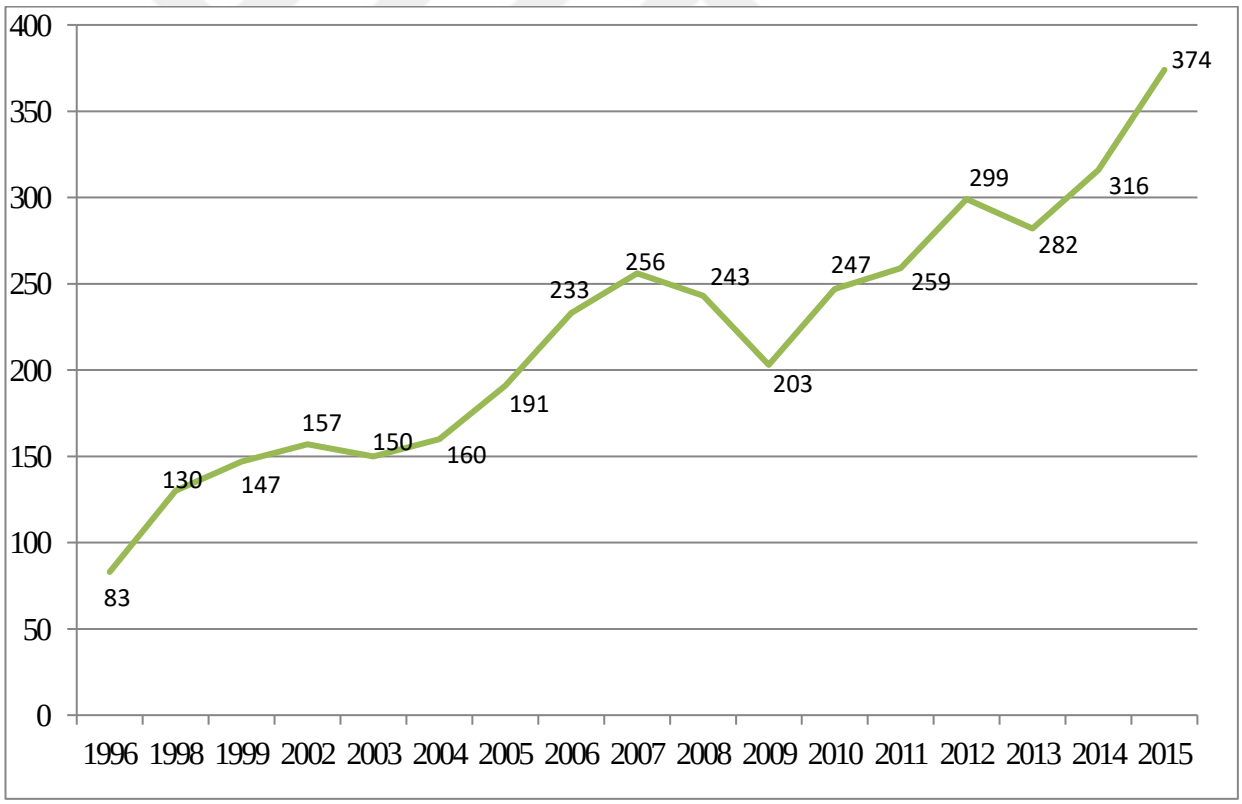
Grafik 2.1'e baktığımızda özel istihdam bürolarının yüzde 40'ının Avrupa'da olduğu görülmektedir. En az ÖİB 'ye sahip olan bölge Afrika'da bu oran yüzde 2'dir. Ülke bazında düşündüğümüzde ise, Japonya 20 bin, Çin 19 bin, ABD 17 bin, İngiltere 12 bin, Almanya 7 bin ÖİB ile en fazla büroya sahip ülkelerdir (CIETT, 2015: 14).

Dünyada özel istihdam bürolarının sayısı yaklaşık son yirmi yıllık zaman diliminde oldukça büyük bir artış göstermiştir. 1996 yılında 26 bin olan ÖİB sayısı, 2006 yılında 67 bin 500'e, 2015 yılında ise 169 bine yükselmiştir. Buna göre ÖİB'lerin sayısı yaklaşık yirmi yıllık süreçte yüzde 650 oranında artmıştır.

### 2.1.2. Özel İstihdam Bürolarının Cirosu

İş ve işçi bulma hizmetlerinde kamunun tekelini kırarak işgücü piyasalarında kendilerine yer edinen ÖİB'ler, faaliyetleri aracılığıyla önemli gelirler elde etmektedirler. Birinci bölümde ÖİB'lerin özelliklerinden bahsedilirken, kâr amacı güderek işçi kiralama ve diğer faaliyetlerde bulunduklarının ve böylelikle de önemli gelirler elde ettiklerinin altı çizilmişti. Aşağıdaki grafik ÖİB'lerin yirmi yıllık bir zaman diliminde cirolarını hangi düzeylere çıkardığını göstermektedir.

Grafik 2.2: Dünyada Özel İstihdam Bürolarının Yıllara Göre Cirosu (Milyar Euro)



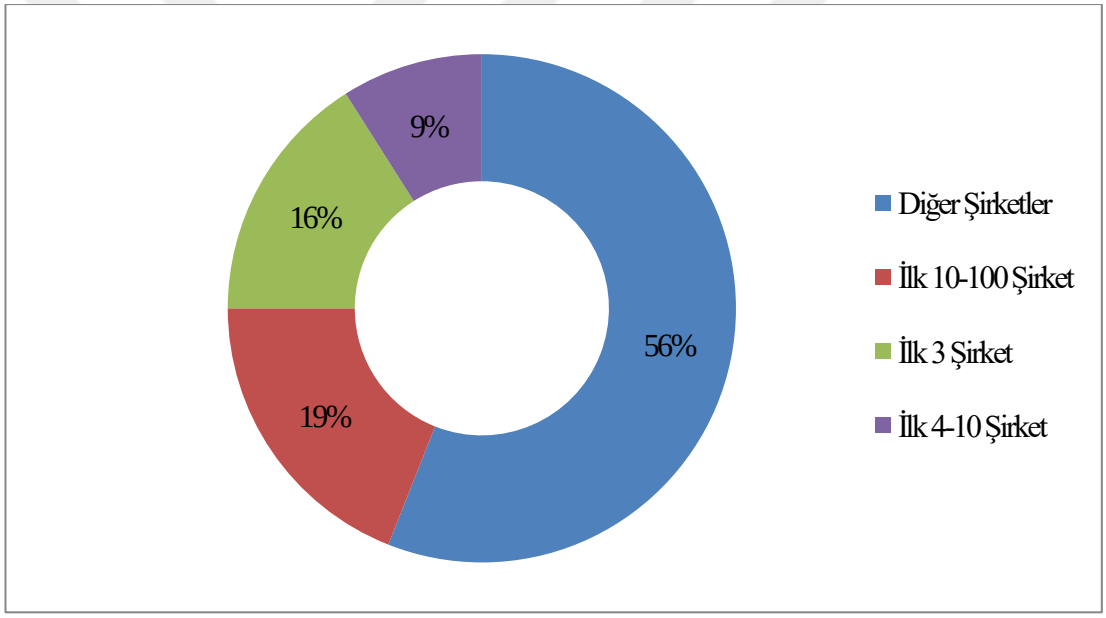

Kaynak: CIETT, WEC

Grafik 2.2'ye göre özel istihdam büroları 20 yıllık bir zaman diliminde cirolarını 83 milyar Euro'dan 374 milyar Euro'ya yükseltmiştir. Yani özel istihdam büroları cirolarını 20 yılda yüzde 350 oranında arttırmıştır. Grafikte dikkati çeken bir

diğer nokta da ÖİB cirolarının 2008 krizi sonrası yaşadığı düşüştür. Kriz öncesi 2007 yılında 256 milyar Euro olan ciro, kriz sonrası 2009 yılında yüzde 20'lik bir azalma ile 203 milyar Euro'ya düşmüştür. Ancak ÖİB'ler kısa bir sürede 2008 öncesindeki cirolarına tekrar ulaşmış ve 2011 yılından itibaren de gelir düzeyinde yukarı yönlü bir hareket çizmiştir.

2015 yılına baktığımızda, dünya genelinde 169 bin özel istihdam bürosunun 374 milyar Euro'luk bir cirosunun olduğunu görmekteyiz (WEC, 2017: 11). Ancak 169 bin şirket yanıltıcı olmamalıdır. Çünkü en büyük 10 ÖİB, toplam cironun yaklaşık yüzde 30'una sahiptir (CIETT, 2015: 19).

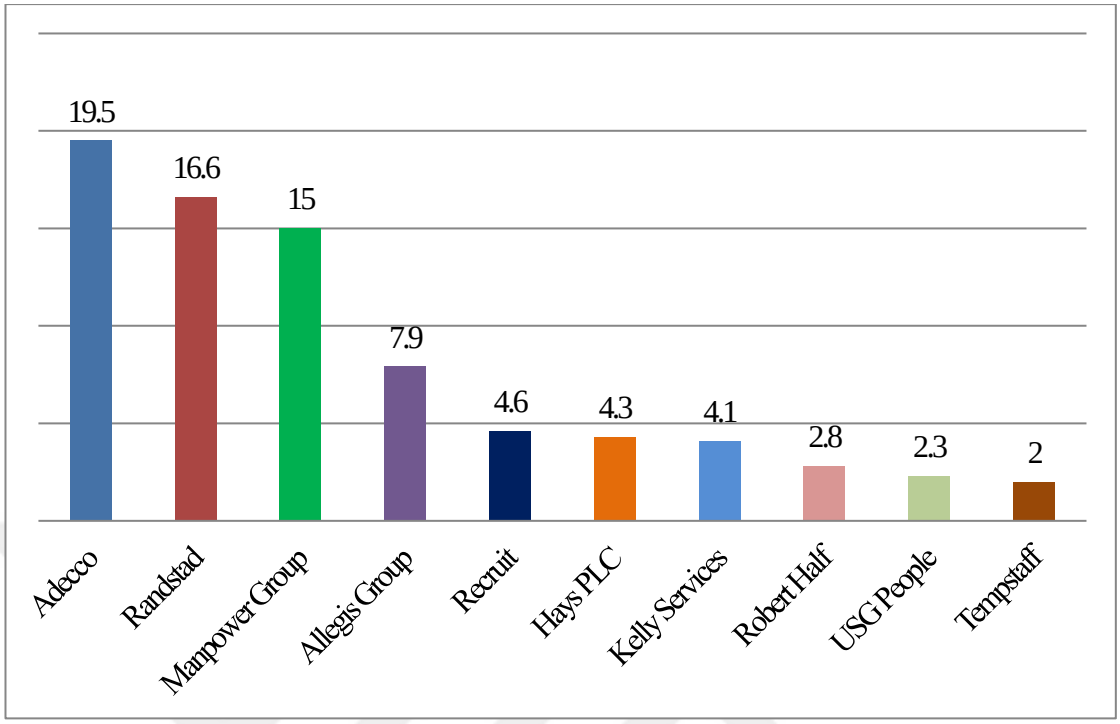
Grafik 2.3: Dünyadaki ÖİB Cirolarının Şirket Sayısına Göre Oransal Dağılımı




Kaynak: (CIETT,2015: 19)

Grafik 2.3 açık bir şekilde göstermektedir ki en büyük 3 ÖİB toplam cironun yüzde 16'sına, ilk 10 ÖİB toplam cironun yüzde 25'ine, ilk 100 ÖİB de toplam cironun yüzde 44'üne sahiptir. Yani 169 bin ÖİB'nin bulunduğu pazarda 100 ÖİB neredeyse toplam cironun yarısını kontrol etmektedir. En fazla ciroya sahip ilk 100 ÖİB'nin 42'sinin merkezi Avrupa'da bulunurken, 40 ÖİB'nin merkezi ABD'de bulunmaktadır. (CIETT, 2015: 19). Bu şirketler arasında ise ülkemizde de faaliyette bulunan Adecco, Randstad, Manpower gibi ÖİB'ler bulunmaktadır.

Grafik 2.4: En Büyük On Özel İstihdam Bürosunun Cirosu (Milyar Euro)



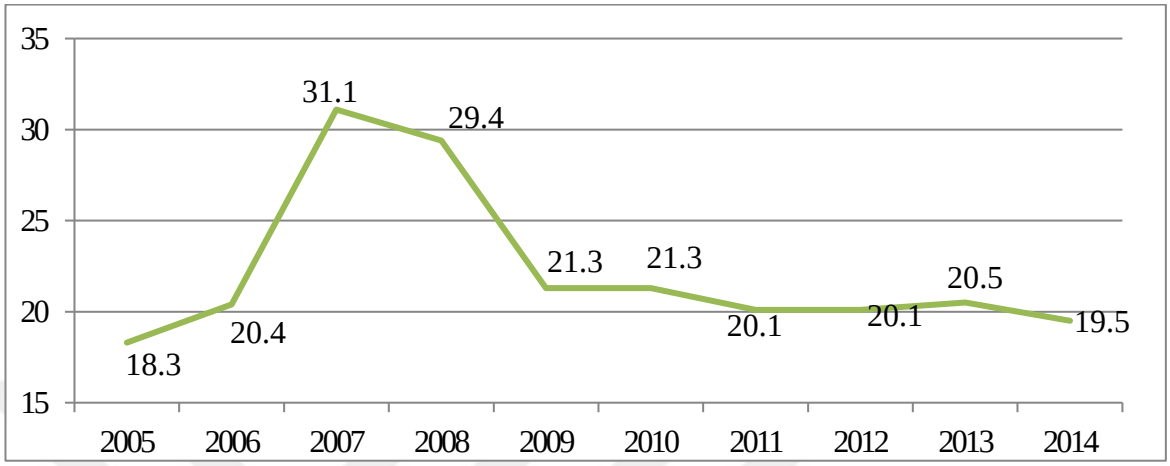

Kaynak: (CIETT, 2015: 19)

Grafik 2.4'e göre Adecco 19,5 milyar Euro'luk cirosu ile ilk sırada yer almaktadır. Randstad 16,6 milyar Euro ve Manpower Group da 15 milyar Euro cirosu ile ilk 3 şirket arasında yer alan özel istihdam bürolarıdır. 2013 yılına göre en fazla ciroya sahip ilk on ÖİB'nin konumlarında herhangi bir değişiklik olmamıştır. Tek değişiklik, 2013 yılında 2,9 milyar Euro'luk ciro ile 8. sırada olan USG People şirketinin cirosunun 2,3 milyar Euro'ya düşmesinden sonra 9. sıraya gerilemesiyle meydana gelmiştir. Ayrıca bir önceki yıla göre cirosunu arttıran tek ÖİB Alegis Group olmuştur (CIETT, 2015: 19). Yukarıdaki grafikler göstermektedir ki sektördeki az sayıda ÖİB tekel konumundadır.

Aşağıdaki Grafik 2.5 kiralık işçilik sektöründe elde ettiği ciro bakımından birinci konumda olan özel istihdam bürosu Adecco'nun 2005 yılı ile 2014 yılı arasındaki cirolarını göstermektedir. 2014 yılı itibariyle 19,5 milyar Euro ciro elde eden Adecco, 2008 krizi sonrası gelirlerinde ciddi bir düşüş yaşamıştır. Kriz öncesi 2007 yılında 31,1 milyar Euro gibi oldukça büyük bir ciro elde eden Adecco, 2008 krizi sonrasındaki 2009 yılında 2007'ye göre yüzde 31'lik bir gelir kaybı yaşayarak 21,3 milyar Euro ciro elde etmiştir. Gelirlerde yaşanan bu düşüşün sebepleri arasında kriz döneminde faaliyet alanlarının daralması ve işletmelerin kiralık işçiye olan

ihtiyaçlarının kriz öncesi döneme göre azalması gösterilebilinir. 2009 yılından itibaren ise Adecco'nun geliri 20 milyar Euro civarında sabitlenmiştir.

Grafik 2.5: Adecco'nun Yıllara Göre Elde Ettiği Ciro (Milyar Euro)




Kaynak: CIETT verilerinden oluşturulmuştur

169 bin özel istihdam bürosunun oluşturduğu 374 milyar Euro'luk pazar, ülkeler bazında değerlendirildiğinde ise gelişmiş kapitalist ülkelerin pazarın büyük bir bölümünü kontrol ettiğini görmekteyiz.

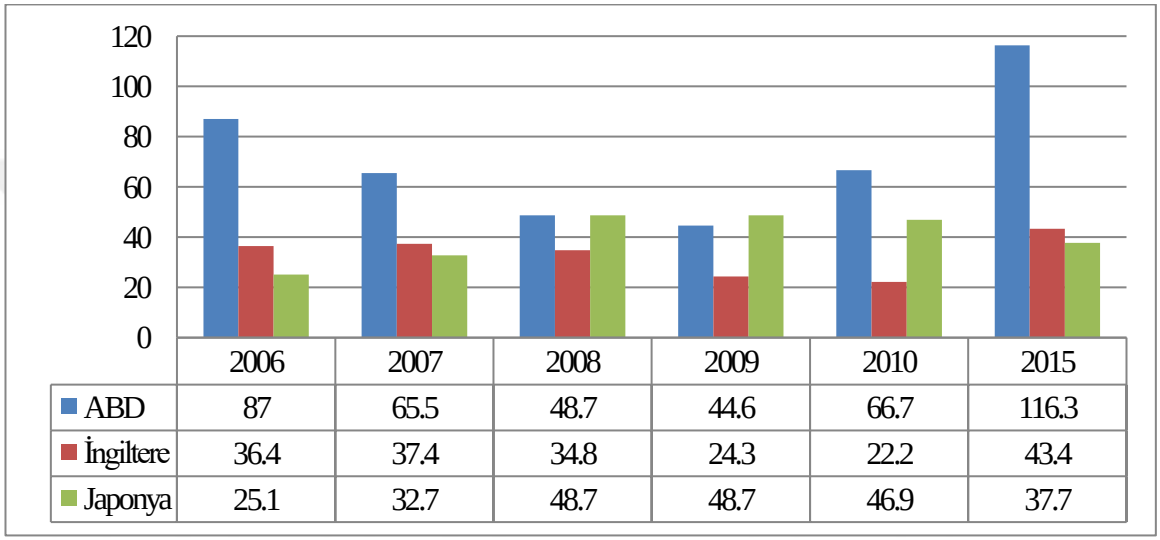
Tablo 2.1: ÖİB'lerin Oluşturduğu Cironun Ülkelere Göre Dağılımı

| Ülkeler | Milyar Euro |
|---|---|
| ABD | 116,3 |
| İngiltere | 43,4 |
| Japonya | 37,7 |
| Çin | 29,9 |
| Almanya | 29,8 |
| Fransa | 17,7 |
| Avustralya | 12,2 |
| Hollanda | 12,1 |
| Kanada | 11,0 |
| İtalya | 8,0 |
| İsviçre | 6,6 |
| Belçika | 4,9 |
| Hindistan | 4,1 |
| Güney Afrika | 3,7 |
| İspanya | 3,3 |

Kaynak: (WEC, 2017: 11)

Tablo 2.1 bize özel istihdam bürolarının oluşturduğu 374 milyar Euro'luk pazarı kontrol eden ilk 15 ülkeyi göstermektedir. ABD 116,3 milyar Euro'luk pazar hacmi ile ilk sırada yer alırken, İngiltere, Japonya, Çin ve Almanya ilk 5 içerisinde yer alan diğer ülkelerdir. Tablo 2.1'e göre toplam pazarın yaklaşık yüzde 70'ini (257,1 milyar Euro) bu beş ülke kontrol etmektedir.

Grafik 2.6: Sektörde En büyük Pazar Payına Sahip Üç Ülkenin Karşılaştırması (Milyar Euro)




| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ABD | 87 | 65.5 | 48.7 | 44.6 | 66.7 | 116.3 |
| İngiltere | 36.4 | 37.4 | 34.8 | 24.3 | 22.2 | 43.4 |
| Japonya | 25.1 | 32.7 | 48.7 | 48.7 | 46.9 | 37.7 |

Kaynak: CIETT, WEC

Grafik 2.6'ya göre üç ülke de yaklaşık on yıllık bir zaman diliminde kiralık işçilik sektöründeki pazar paylarını arttırmışlardır. Artış oranlarına baktığımızda; ABD yüzde 33 oranında, İngiltere yüzde 19 oranında ve Japonya da yüzde 50 oranında pazar payını arttırmıştır. Grafiğe göre ABD ve İngiltere 2008 krizinden en çok etkilenen ülkeler olurken Japonya tam tersine kriz döneminde gelirlerini arttırmıştır. 2008 yılında ABD ile aynı pazar payına sahip hale gelen Japonya, 2009'da da gelirlerini koruyarak sektörde birinci ülke konumuna yükselmiştir. Ancak 2010 yılında kriz öncesi gelir düzeyine ulaşan ABD, 2010 yılından itibaren sektördeki birinciliği alarak 2015 yılında 116 milyar Euro gelir elde etmiştir. İngiltere de ABD'deki duruma benzer bir gelişim göstererek 2010 yılından itibaren sektörde ikinci konuma yükselmiştir. ABD ve İngiltere'nin 2010 yılından itibaren kiralık işçilik sektöründe kriz öncesi dönemlerindeki gelirlerini elde etmeye başlamalarıyla birlikte Japonya bu ülkelerin gerisinde kalmıştır.

## 2.2. KİRALIK İŞÇİLİĞE İLİŞKİN NİCEL VERİLER

### 2.2.1. Kiralık İşçilerin Sayısı

2015 yılında dünya genelinde 43 milyon 319 bin kiralık işçi bulunmaktadır. Kiralık işçilerin sayısı dünya genelindeki toplam istihdamın yüzde 1,7'sini oluşturmaktadır (WEC, 2017: 10-12). Kiralık işçilerin sayısı son on yılda 9 milyondan 43 milyona çıkmıştır. Sayısal olarak hızla artan kiralık işçilerin toplam istihdam içerisindeki oranında bir değişiklik gözlenmemektedir. Nitekim 2006 yılında kiralık işçilerin toplam istihdam içerisindeki oranı yüzde 1,8 iken 2015 yılında bu oran yüzde 1,7 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Tablo 2.2: Ülkelere Göre Kiralık İşçilerin Sayısı ve Toplam İstihdam İçindeki Oranı

| Ülke | Kiralık İşçi Sayısı | Kiralık İşçilerin Toplam İstihdam İçindeki Oranı (%) |
|---|---|---|
| İngiltere | 1.198.000 | 3,8 |
| Avustralya | 550,000 | 3,7 |
| Hollanda | 770,136 | 3,0 |
| Lüksemburg | 24,164 | 2,8 |
| Macaristan | 124,576 | 2,7 |
| Almanya | 949,227 | 2,4 |
| ABD | 15.600.000 | 2,2 |
| Belçika | 608,591 | 2,2 |
| Fransa | 2.000.000 | 2,1 |
| Japonya | 2.630.325 | 2,0 |
| Polonya | 799,727 | 2,0 |
| Portekiz | 118,000 | 2,0 |
| İsviçre | 314,000 | 1,8 |
| Avusturya | 226,000 | 1,8 |
| İsveç | 153,000 | 1,6 |
| Güney Afrika | 900,000 | 1,5 |
| İtalya | 640,000 | 1,2 |
| Finlandiya | 100,000 | 1,2 |
| Norveç | 95,000 | 1,1 |
| Çek Cumhuriyeti | 250,000 | 1,0 |
| Meksika | 1.765.101 | 0,9 |
| Brezilya | 507,564 | 0,8 |
| Danimarka | 20,647 | 0,8 |
| Kanada | 450,000 | 0,7 |
| İspanya | 562,345 | 0,6 |
| Kolombiya | 513,069 | 0,6 |
| Estonya | 5,000 | 0,6 |
| Şili | 148,118 | 0,5 |
| Hırvatistan | 16,000 | 0,5 |
| Romanya | 67,067 | 0,3 |
| Rusya | 75,767 | 0,1 |
| Yunanistan | 10,316 | 0,1 |
| Toplam | 43.319.000 | 1,7 |

Kaynak: (WEC, 2017: 10-12).

Yukarıdaki Tablo 2.2 bize 2015 yılında kiralık işçilerin ülkelere göre dağılımını ve o ülkelerdeki toplam istihdam içerisindeki kiralık işçi oranını göstermektedir. ABD 15 milyon 600 bin kiralık işçi ile en fazla kiralık işçiye sahip ülke olmasına rağmen, İngiltere kiralık işçilerin toplam istihdam içerisindeki oranının en yüksek olduğu ülkedir. ABD'den sonra kiralık işçiye en fazla sahip olan ülkeler Japonya, Fransa, Meksika, İngiltere ve Almanya'dır. İngiltere'den sonra ise en yüksek orana sahip ülkeler ise yüzde 3,7'lik oranı ile Avustralya, yüzde 3'lük oranı ile Hollanda, yüzde 2,8'lik oranı ile Macaristan, yüzde 2,7'lik oranı ile Lüksemburg ve yüzde 2,4'lük oranı ile Almanya'dır. Avrupa genelinde düşündüğümüzde ise kiralık işçilerin toplam istihdam içerisindeki oranı yüzde 1,9'dur.

Kiralık işçiliğe ilişkin sendikalardan sağlanan verilere baktığımızda ise kiralık işçiliğin dünya genelinde ulaştığı boyut daha net ortaya çıkmaktadır. Örneğin 2009 yılında Meksika'da tüm çalışanların yüzde 10'u kiralık işçidir. Meksika'daki elektronik sektöründe ise kiralık işçilerin oranı yüzde 60'a kadar çıkmaktadır. Rusya'da yabancı şirketlerin yüzde 75'inde kiralık işçi çalışırken, yerli şirketlerin yüzde 35 ile yüzde 50'si arasında kiralık işçi çalışmaktadır. Ayrıca Rusya'da 2011 yılında resmi rakamlara göre 70 bin civarında kiralık işçi varken, gerçek sayının 100 bin civarında olduğu düşünülmektedir (Industriall, 2012: 6).

Yukarıdaki tabloda İspanya'da kiralık işçilerin toplam istihdam içerisindeki oran yüzde 0,6 olarak görünse de gerçekte durum daha farklıdır. İspanya'da tüm çalışanların yüzde 31'i geçici istihdam türleriyle çalışmaktadırlar. Kiralık işçilerin oranı ise yüzde 6'ya kadar çıkmaktadır (Industriall, 2012: 6).

Hindistan'da 2015 verilerine göre 2 milyon 100 bin kiralık işçi vardır (WEC, 2017: 10). Ancak gerçek sayının 2 milyonun çok üstünde olduğu düşünülmektedir. Çünkü Hindistan'da sanayi sektöründe çalışan işçilerin yüzde 50'sinin kiralık işçi olduğu tahmin edilmektedir (Korkmaz, 2014: 78). Çin'de resmi ve ulaşılan rakamlara göre 2015 yılında kiralık işçi sayısı 8 milyon 680 bin'dir (WEC, 2017: 10). Ancak Hindistan ve diğer ülkelerle benzer şekilde gerçek sayı bunun çok üstündedir. Özellikle 2008 yılında iş kanununda yapılan değişiklikler sonucu geçici istihdamın önü açılmış ve geçici istihdamla çalışanların sayısı 60 milyona ulaşmıştır (Industriall, 2012: 6).

Tayland'da elektronik sektöründe çalışan 500 binin üzerindeki işçinin yarısından fazlası kiralık işçidir. 2008 yılında Filipinlerde tüm işçilerin yüzde 10,8'i kiralık işçi iken, bu oran sanayi sektöründe yüzde 46'ya kadar çıkmaktadır (Industriall, 2012: 6).

Görüldüğü gibi kiralık işçilik birçok ülkede oldukça yaygınlaşmış bir uygulama haline gelmiştir. Geri bıraktırılmış ülkelerde ise kiralık işçiliğin ulaştığı boyut, tahmin edilenin çok daha üstündedir. Bu ülkelerde kiralık işçiliğe ilişkin gerçek sayıların resmi verilere yansımaması, kiralık işçiliğin istismara açık olduğunu ve özellikle kiralık işçilerin kayıt dışı çalıştırıldığını göstermektedir.

Kiralık işçilerin toplam istihdam içerisindeki payının az olması tek başına meselenin bütününü yansıtan bir olgu değildir. Temel mesele kiralık işçilik gibi atipik istihdam biçimleri ile esnek istihdam politikalarının işgücü piyasalarında sürekliliğinin sağlanması ve kurumsallık kazanmasıdır. Aynı zamanda kiralık işçilik uygulamasının bir dönem uygulanmasından sonra daha güvencesiz çalışma biçimlerinin ve koşullarının zemininin hazırlanmasıdır. Çünkü sermaye kendi ihtiyaçları doğrultusunda bir takım çalışma biçimlerine ihtiyaç duyar ve bu doğrultuda çalışma rejimini belirler. Bütün çalışma biçimlerini bu bağlamda bir zincir olarak düşünecek olursak, herhangi bir çalışma biçiminin eksik olması zincirden bir halkanın eksik olduğu anlamına gelmektedir. İşçi ve asıl işveren ilişkisinin belirsizleştiği kiralık işçilik gibi atipik, eğreti, güvencesiz, esnek bir çalışma biçimi de bir bütün olarak esnek çalışma rejiminin önemli bir tamamlayıcısı konumundadır.

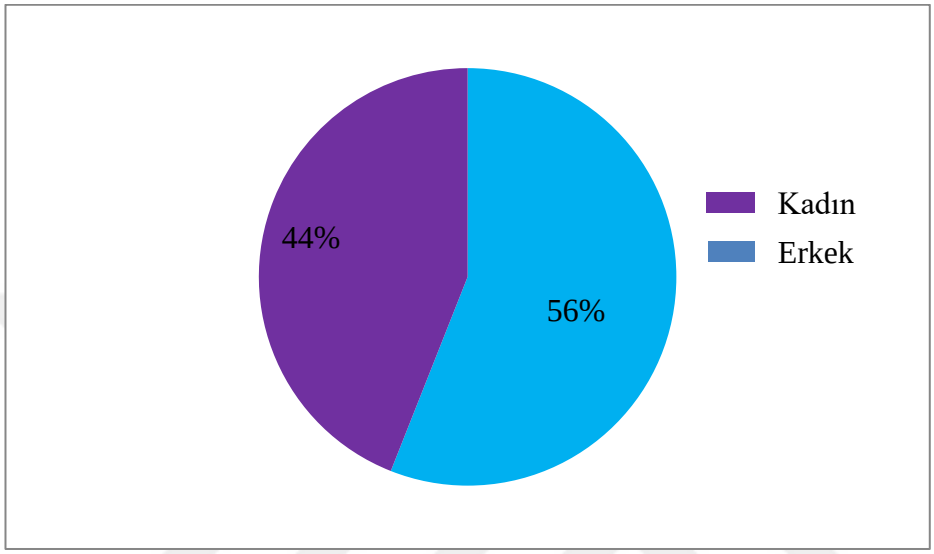
### 2.2.2. Dünyadaki Kiralık İşçilerin Demografik Özellikleri

Dünyadaki kiralık işçilerin demografik özelliklerini incelediğimizde, ülkelere göre farklılıkların olduğu ve meydana gelen farklılıklarda ülkelerin demografik özelliklerinin ve işgücü piyasalarının yapısının en önemli etken olduğu gözlenmektedir.

### 2.2.2.1. Kiralık İşçilerin Cinsiyet Dağılımı

Kiralık İşçilerin cinsiyet dağılımına baktığımızda, çok büyük bir fark olmamasına rağmen erkeklerin daha fazla olduğunu görüyoruz.

Grafik 2.7: Kiralık İşçilerin Cinsiyet Dağılımı




Kaynak: (WEC, 2017: 49).

Grafik 2.7'ye göre kiralık işçilerin yüzde 56'sını erkekler oluşturuyorken, yüzde 44'ünü kadınlar oluşturmaktadır (WEC, 2017: 49). İstihdamın sektörel dağılımında geleneksel olarak inşaat ve sanayinin payının yüksek olduğu ülkelerde erkeklerin oranı daha fazla iken hizmetler sektörünün gelişkin olduğu ülkelerde kadınların oranı görece daha yüksektir. Esnek çalışma biçimlerinin yaygın olduğu kuzey Avrupa ülkelerinde kadınların oranı diğer ülkelere göre daha yüksektir.

Kiralık işçiler arasında kadın işçi oranının en fazla olduğu ülke yüzde 58'lik oranı ile ABD iken, Norveç, Finlandiya, İsveç, Estonya, Meksika ve Brezilya kadınların oranının yüzde 50 üstünde olduğu diğer ülkelerdir. Erkeklerin oranının en yüksek olduğu ülkelere baktığımızda ise yüzde 97'lik oranı ile Hindistan'dır. Ayrıca Avusturya, Lüksemburg, Almanya, Fransa, Arjantin'de de erkeklerin oranı yüzde 70'in üzerindedir (CIETT, 2015: 58).

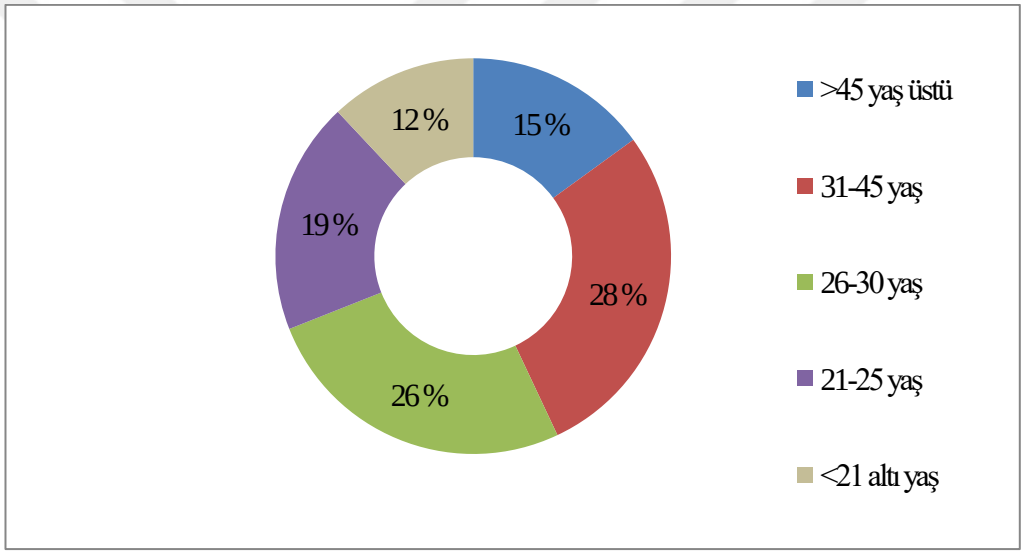
Son on yılda kiralık işçilerin cinsiyet dağılımında önemli bir değişim yaşayan ülkelere baktığımızda ise ABD ve İsveç ön plana çıkmaktadır. ABD'de 2006 yılında erkeklerin oranı yüzde 72 iken, 2015 yılında erkeklerin oranı yüzde 42'ye düşmüştür.

İsveç'te ise 2006 yılında yüzde 80 olan kadın oranı, 2015 yılında yüzde 50'ye düşmüştür.

#### 2.2.2.2. Kiralık İşçilerin Yaş Dağılımı

Kiralık işçilerin yarıdan fazlası otuz yaş altı nüfustan oluşmaktadır. Bu da göstermektedir ki gençlerin kiralık işçiler arasındaki oranı yaşlı nüfusa göre daha fazladır. Gençlerin kiralık işçiler arasındaki oranının yüksek olmasının temel sebepleri; üst yaş grubuna oranla daha deneyimsiz olmaları ve işgücü piyasasına girişlerinin daha zor olmasıdır (CIETT, 2014: 35).

Grafik 2.8: Kiralık İşçilerin Yaş Dağılımı




Kaynak: (WEC, 2017: 49).

Grafik 2.8'e bakıldığında kiralık işçilerin yoğunluklu olarak gençlerden oluştuğu görülebilmektedir. Nitekim dünyada sayısı 43 milyonu bulan kiralık işçilerin yüzde 57'si 30 ve daha alt yaştaki kişilerden oluşmaktadır. Özellikle son dönemlerde genç kadın kiralık işçilerin oranı artış eğilimindedir. Yüzde 44'ü kadın olan kiralık işçilerin yüzde 31'i 25 yaş altındadır. Ancak grafik 2.8'e göstermektedir ki oransal olarak kiralık işçilerin en yoğun olduğu yaş gurubu 31-45 yaş arasıdır. Kiralık işçilerin yaş dağılımı bakımından Avrupa dünya ortalaması ile benzerlik göstermektedir. Ancak ABD'de 30 yaş üstü kiralık işçilerin oranı yüzde 67 ile dünya ve Avrupa ortalamasının üzerinde olduğu görülmektedir. Bu da göstermektedir ki

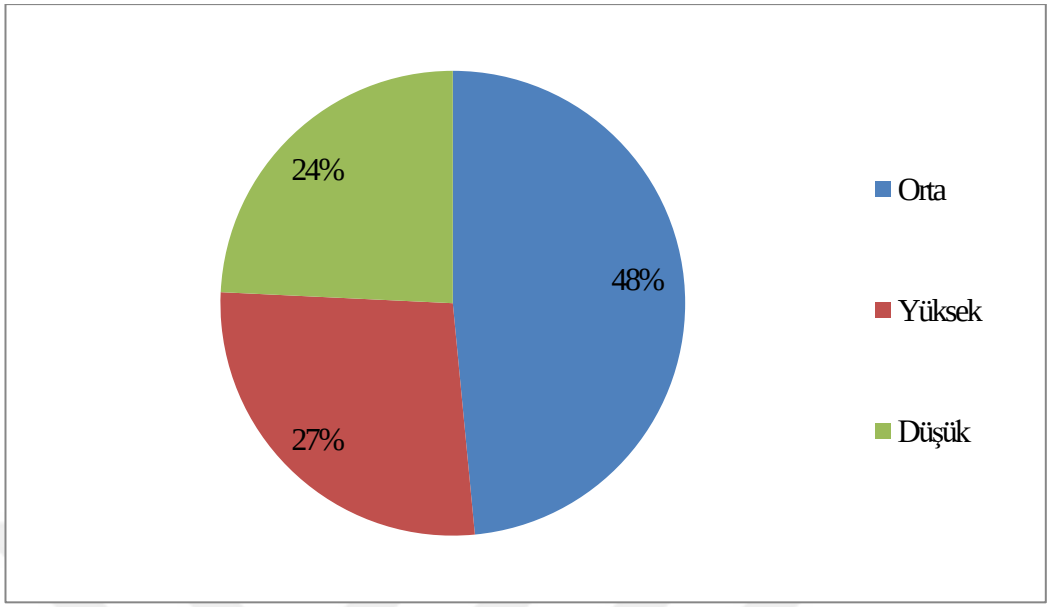
ABD'de çalışan kiralık işçiler yaş ortalaması daha yüksek olan işçilerden oluşmaktadır (WEC, 2017: 49).

Birçok ülkede kiralık işçilerin büyük bir oranını 30 yaşın altındakiler oluşturmaktadır. Ancak Hindistan bu anlamda diğer ülkelerden oldukça farklı bir profil sergilemektedir. Kiralık işçilerin neredeyse tamamı yüzde 99'u 30 yaşın altındadır. Ayrıca Güney Afrika ve Çin'de de kiralık işçilerin büyük bölümü genç işçilerden oluşmaktadır. Diğer taraftan ABD, Almanya, İngiltere, Fransa gibi merkez kapitalist ülkelerde kiralık işçilerin büyük bölümü 30 yaş üstü işçilerden oluşmaktadır (CIETT, 2015: 59). Bu anlamda ülkelerin işgücü piyasalarının yapısı, nüfus dinamikleri kiralık işçilerin yaş dağılımını etkileyen ana etkenlerdir denilebilir. Örneğin genç kiralık işçi sayısının fazla olduğu ülkelerden biri olan Güney Afrika aynı zamanda OECD ülkeleri arasında yüzde 53,3'lük oranı ile genç işsizliğin en yüksek olduğu ülkedir (OECD, 2017a). Uluslararası işbölümünde imalat sanayinin kaydığı ülkeler olan ve çalışma koşullarının ağır olduğu Çin, Hindistan gibi ülkelerde kiralık işçilik, genç işçiler için işgücü piyasalarına girebilmenin bir yolu olarak görülürken, gelişmiş ve görece daha iyi çalışma koşullarına sahip ülkelerde kiralık işçilik, işgücü piyasalarında daha güvenceli bir işe geçişin anahtarı olarak görülmektedir. Genel olarak kiralık işçilerin yaş dağılımı bağlamında iki eğilimden bahsedecek olursak; az gelişmiş ülkelerde kiralık işçilik genç işçiler için bir var olma aracı iken, gelişmiş ülkelerde kiralık işçilik görece daha yaşlı işçilerin kendilerini kabul ettirme aracıdır.

#### 2.2.2.3. Kiralık İşçilerin Eğitim ve Beceri Düzeyleri

İşgücü piyasalarında beceri düzeyi, işletmelerin hangi tip işçiye ihtiyaç duydukları, boş pozisyonlardaki işlerin ne tür özellikleri gerektirdiği ve işgücüne ulaşımın hangi düzeyde olduğu ile doğrudan bağlantılıdır (WEC, 2017: 34).

Grafik 2.9: Kiralık İşçilerin Beceri Düzeyleri




Kaynak: (WEC, 2017: 34)

Grafik 2.9'a göre kiralık işçilerin yüzde 48'i orta, yüzde 27'si yüksek ve yüzde 24'ü de düşük beceri düzeyine sahip kişilerdir. Almanya'da orta ve daha düşük beceri düzeyine sahip işçilerin oranı yüzde 91'e kadar çıkmaktadır. Beceri düzeyi en yüksek kiralık işçiye sahip ülke ise yüzde 69 oranı ile Rusya'dır (WEC, 2017: 34).

Eğitim düzeyleri açısından bakıldığında ise kiralık işçilerin yüzde 74'ü ya orta düzeyde ya da daha altında bir eğitim düzeyine sahiptir. Bu oran dünya genelinde daha düşük beceri düzeyindeki kiralık işçilerin sayısının çok olmasının da ana etkenlerinden biridir. Eğitim düzeyleri açısından ülkeler arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bu bağlamda Hindistan yüzde 68 oranı ile en yüksek eğitim düzeyine sahip ülke konumundadır. Bu oranın yüksek olmasının en önemli sebebi ise düşük eğitim seviyesine sahip Hintli kiralık işçilerin kayıtdışı ekonomi içerisindeki oranının fazlalığıdır. Norveç, Avustralya, İsveç ve Meksika diğer eğitim düzeyi yüksek kiralık işçiye sahip ülkelerdir (CIETT, 2015: 60).

### 2.2.3. Öğrencilerin Kiralık İşçiler İçindeki Oranı

Kiralık işçiler içindeki öğrenci statüsünde olanların oranı aşağıda verilmiştir. Genel itibariyle öğrencilerin kiralık işçilik çalışma biçimini seçmelerinin en önemli nedeni olarak, kendilerine ek gelir sağmak olduğunu söyleyebiliriz (WEC, 2017: 50).

Tablo 2.3: Ülkelere Göre Öğrencilerin Kiralık İşçiler İçindeki Oranı

| Ülke | Oran (%) |
|---|---|
| Yeni Zelanda | 40 |
| Finlandiya | 27 |
| Meksika | 20 |
| Avusturya | 19 |
| Norveç | 19 |
| Çek Cumhuriyeti | 18 |
| İsveç | 17 |
| Yunanistan | 16 |
| Fransa | 15 |
| Rusya | 15 |
| Belçika | 14 |
| İsviçre | 14 |
| Romanya | 12 |
| Danimarka | 7 |
| Avustralya | 3 |

Kaynak: (WEC, 2017: 50).

Tablo 2.3'e göre Yeni Zelanda'daki kiralık işçilerin yüzde 40'ı öğrencidir. Bu oldukça yüksek bir orandır ve yaklaşık olarak 42 bin kişiye denk gelmektedir. Yine Finlandiya'da da kiralık işçiler içinde öğrenci statüsünde olanların oranı yüksektir. Meksika oransal olarak üçüncü sıradadır. Ancak kiralık işçiler arasında öğrencilerin sayısının (353 bin) en yüksek olduğu ülkedir. Tabloda dikkati çeken bir diğer nokta da kiralık işçiler içinde öğrencilerin yoğun olarak bulunduğu 15 ülkeden 12'sinin Avrupa ülkesi olmasıdır.

Gençler ve üniversiteliler arasında işsizlik oranlarının[10] çok yüksek olduğu Türkiye'de önümüzdeki yıllarda kiralık işçilik konusunda bu tabloya benzer bir tablo ile karşılaşacağımızı söyleyebiliriz.

[10] TÜİK Mayıs 2017 İşgücü İstatistiklerine göre; Genç (15-24) işsizlik oranı yüzde 19,8'dir.

### 2.2.4. Çalışanların Kiralık İşçiliğe Yönelmelerinin Sebepleri

Çalışanların kiralık işçiliğe yönelmelerinin birçok sebebi vardır. Genel perspektiften bakacak olursak sebeplerin çeşitliliği çalışanların özelliklerinden ve bulundukları ülkelerden kaynaklanmaktadır. Çalışanların herhangi bir işe yönelik tercihlerini sınırlayan etmenler arasında, özellikle yüksek işsizlik oranları ve katmanlaşmış işgücü piyasası yer alır. Bu iki etken çalışanların farklı piyasa katmanları arasındaki hareketliliğinin azaltır (Çoban, 2014: 5). Bu durum kiralık işçiliğin çalışanların bir tercihi **mi** olduğu yoksa işsizlik kaygısı ve baskısının yol açtığı bir **zorunluluğun sonucunda mı** kabul edildiği sorusunu gündeme getirir.[11] Bilindiği gibi geçici istihdam (özellikle de kiralık işçilik), ekonomistler ve politika yapıcılar tarafından yaygın bir şekilde kalıcı istihdama giden yol olarak tanımlanmaktadır. Bu düşüncenin çeşitli yollarla meşruluk kazanması çalışanların kiralık işçiliğe yönelik tercihlerini doğrudan etkilemektedir. Ancak elde edilen veriler geçici istihdamın kalıcı istihdam yolunda önemli bir adım olduğu yönündeki yaygın düşüncenin çok fazla geçerli olmadığını yansıtmaktadır (Nash, Romero, 2011: 22).

Kiralık işçiliğin en yoğun olduğu ülkelerden biri olan ABD'de ilk öne çıkan sebep, kalıcı bir işe sahip olma isteğidir. Nitekim yapılan bir araştırma, ABD'de kiralık işçilerin yüzde 49'unun "kalıcı bir işe sahip olmak" istediği için, yüzde 40'ının ise "kalıcı bir iş bulamadıkları" için kiralık işçiliği seçtiğin göstermiştir. Aynı araştırma kapsamında işçilerin yüzde 28'i "işgücü piyasasında deneyim elde etmek" için kiralık işçi olarak çalıştığını belirtmişlerdir. Esnek bir çalışma düzeni istedikleri için kiralık işçiliği seçenlerin oranı ise yüzde 24'tür (WEC, 2017: 20).

Kiralık işçilerin yoğun olarak çalıştıkları bir diğer ülke olan Fransa'da ise üç ana sebep öne çıkmaktadır. İlk sebep çalışanların, bu yolla daha hızlı bir şekilde iş bulacaklarını düşünmüş olmalarıdır. İkinci ana neden ise ABD'de olduğu gibi çalışanlar kalıcı bir iş bulamadıkları için kiralık işçiliğe yönelmeleridir. Üçüncü sebep ise, çalışanların mevcut işlerinden daha farklı bir deneyim yaşayacakları profesyonel bir iş istemeleridir (CIETT, 2015: 72). Yine Fransa'da çalışanlarla yapılan bir ankette, en iyi işi bulabilmek için güvendikleri iş bulma yolları

[11] Vurgular tarafımdan yapılmıştır.

sorulmuştur. Özel istihdam büroları, katılımcıların yalnızca yüzde 16'sının oyunu alabilmiştir (WEC, 2017: 26). Bu sonuçlar, Fransa'da kiralık işçilerin çok fazla seçenekleri olmadığı için bu sektöre yöneldiklerini göstermektedir.

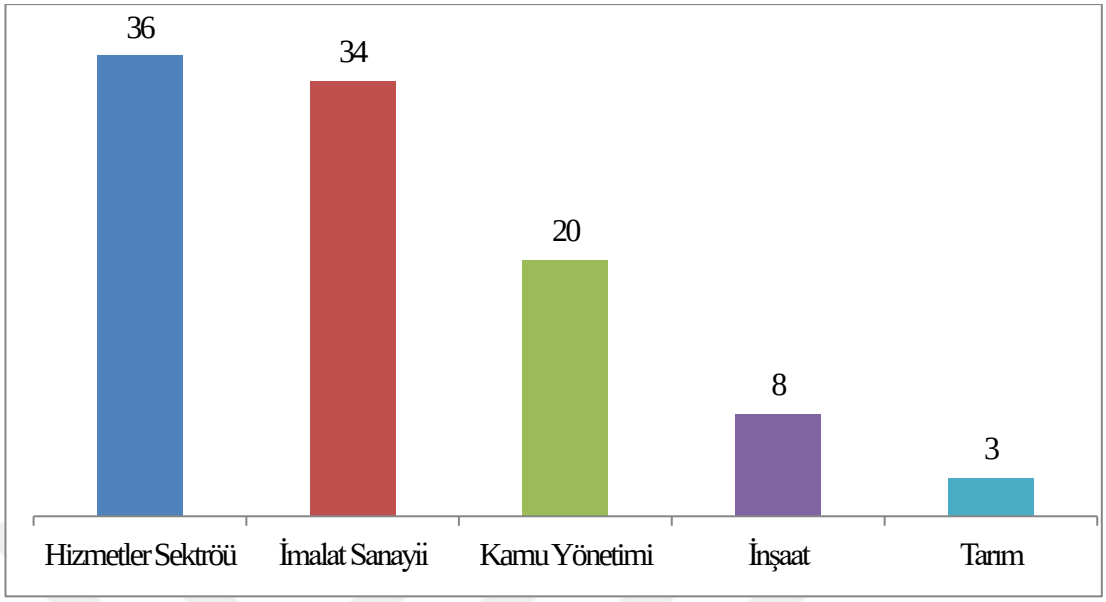
Kiralık işçilik uygulamasının yoğun olduğu bir diğer Avrupa ülkesi Belçika'da da diğer ülkelerde olduğu gibi kiralık işçiliğin seçilmesinde benzer sebepler ön plana çıkmaktadır. Belçika'daki kiralık işçiler ilk sebep olarak, kalıcı bir iş bulmak için kiralık işçiliği güçlü bir adım olarak gördüklerini söylemişlerdir. İkinci sebep ise hem Fransa'dan hem de ABD'den oldukça farklı bir sebeptir. Çalışanlar, kiralık işçiliği ek bir gelir kaynağı olarak gördükleri için kiralık işçiliğe yöneldiklerini belirtmişlerdir. Son olarak ise diğer ülkelerle benzer şekilde, işgücü piyasalarında iş deneyimi elde edebilmek için kiralık işçiliği seçtiklerini söylemişlerdir (CIETT, 2015: 72).

Kolombiya'daki kiralık işçilerin bu bağlamda verdikleri cevaplar ise biraz daha farklılaşmaktadır. İşçilerin kiralık işçiliği seçme nedeni olarak söyledikleri üç ana sebep de doğrudan kalıcı bir iş bulma ile ilgilidir. İlk sebep olarak gösterilen durum, işgücü piyasalarında işverenlerle doğrudan bağlantı kurmanın zorluğu olmuştur. İkinci sebep ise, kiralık işçiliğin bulabildikleri tek çalışma biçimi olmasıdır. Aslında bu sonuçlar Kolombiya'daki kiralık işçilerin başka bir şansları olmadığı için, kiralık işçiliğe yöneldiklerini göstermesi bakımından önem taşımaktadır. Diğer sebep ise, genel olarak diğer ülkelerdeki sebeplerle benzer olarak, kalıcı bir iş bulabilmek için kiralık işçiliği seçmeleridir (CIETT, 2015: 72).

### 2.2.5. Kiralık İşçilerin Sektörlere Göre Dağılımı

Kiralık işçilerin büyük çoğunluğu hizmetler sektörü ve imalat sanayisinde istihdam edilmektedir (WEC, 2017: 32). Ancak bazı ülkelerin öznel koşullarından kaynaklanan nedenlerle, bazı sektörlerin genel eğilimin aksine daha ön plana çıktığı görülmektedir.

Grafik 2.10: Kiralık İşçilerin Sektörlere Göre Oransal Dağılımı (%)




Kaynak: (WEC, 2017: 32).

Grafik 2.10'dan da görülebileceği gibi kiralık işçilerin yüzde 70'i hizmetler sektöründe ve imalat sanayisinde çalışmaktadır. Kamu Yönetimindeki kiralık işçilerin oranı ise yüzde 20'dir. Kiralık işçilerin en az istihdam edildikleri sektörler, inşaat ve tarımdır.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi kiralık işçilerin büyük bölümü hizmetler sektöründe ve imalat sanayisinde istihdam edilmektedir. Ancak ülkeler arasında bu konuda önemli farklılıkların bulunduğunu da söylemek gerekmektedir. Örneğin, Fransa, Lüksemburg, Norveç ve Şili'de inşaat sektöründe istihdam edilen kiralık işçilerin oranı genel ortalamanın üzerindedir. İspanya'da tarım sektörü kiralık işçilerin istihdamında ana sektör konumundadır. Yeni Zelanda ve Brezilya gibi ülkelerde de tarım sektöründeki kiralık işçi sayısı genel ortalamanın üzerindedir. Geleneksel endüstriyel ekonominin güçlü olduğu merkez ve Doğu Avrupa'da (Estonya, Polonya, Macaristan ve Çekya da dâhil) ise kiralık işçilerin büyük bölümü imalat sanayisinde istihdam edilmektedir. Ancak son yıllarda bu ülkelerde özellikle hizmetler sektöründe istihdam edilen kiralık işçilerin sayısı artış eğilimi göstermektedir. Bu eğilimlerin yanında bazı ülkelerde kiralık işçilerin istihdamında sektörel kaymaların olduğu gözlemlenmektedir. Örneğin Almanya'da 2007 yılında kiralık işçilerin yüzde 65'i imalat sanayisinde istihdam edilirken, 2015 yılında bu

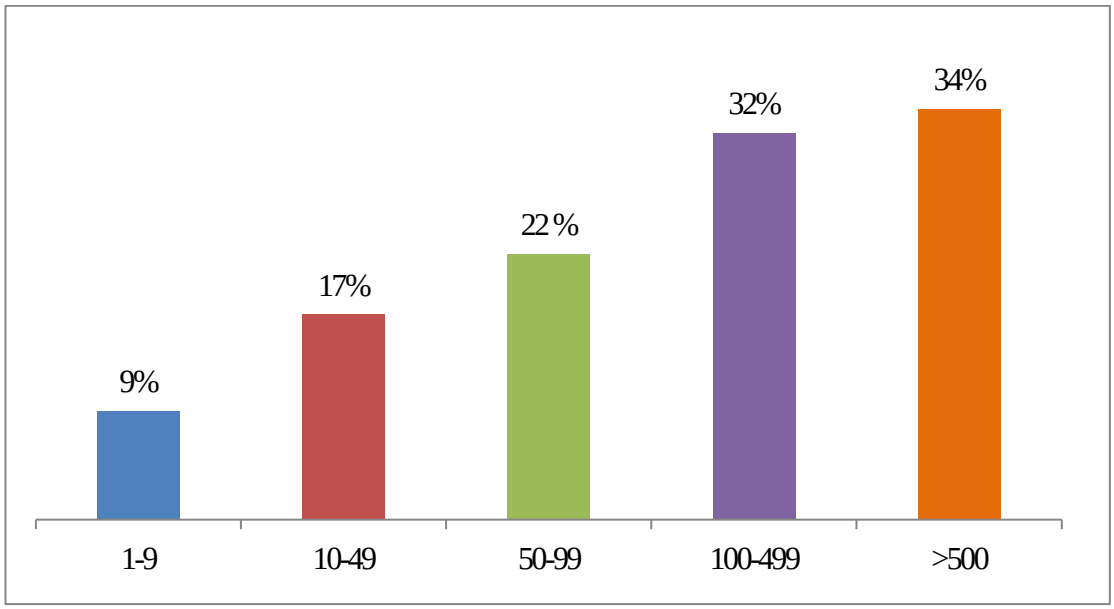
oran yüzde 40'a gerilemiştir. Aynı dönemlerde hizmetler sektörünün payı yüzde 29'dan yüzde 38'e yükselmiştir (CIETT, 2015: 63).

Kamu ve inşaat sektöründe çalışan kiralık işçi sayısının diğer sektörlere nazaran daha düşük olmasının ana sebebi ise Almanya, İspanya gibi ülkelerde olduğu gibi bu sektörlerde kiralık işçi çalıştırma yasağının bulunmasıdır (CIETT, 2009: 35).

### 2.2.6. Kiralık İşçilerin İşyeri Büyüklüğüne Göre Dağılımı

Kiralık işçiler, her büyüklükteki işyerinde çalışmaktadırlar. Ancak işyerinde çalışan işçi sayısı arttıkça, büyük işyerlerinde çalışan kiralık işçilerin sayısı da buna paralel olarak artmaktadır (CIETT, 2015: 64). Kiralık işçilerin işyeri büyüklüğüne göre dağılımını etkileyen iki temel sebebin olduğu söylenebilir. Birincisi, ülkelerdeki genel ekonomik yapı içerisindeki işyeri büyüklüklerinin oransal dağılımıdır. Örneğin küçük ölçekli işletmelerin daha fazla olduğu ülkelerde, kiralık işçilerin sayısı küçük ölçekli işletmelerde yoğunlaşmaktadır. Kiralık işçilerin işyeri büyüklüğüne göre dağılımını etkileyen ikinci faktör ise bu anlamda ülkelerin mevzuatında yer alan düzenlemelerdir. İşyeri büyüklüğüne göre belli bir sayıda kiralık işçi çalıştırma sınırlaması bulunan ülkelerde, yasal düzenleme doğrudan kiralık işçilerin çalıştıkları işyeri büyüklüğünü etkilemektedir (CIETT, 2014: 41).

Grafik 2.11: Kiralık İşçilerin İşyeri Büyüklüğüne Göre Dağılımı (%)




Kaynak: (CIETT, 2015: 64).

Grafik 2.11'e bakıldığında, kiralık işçilerin yüzde 48'inin 100 kişiden az işçi çalıştıran işyerlerinde istihdam edildiği görülmektedir. Kiralık işçilerin oransal olarak en çok çalıştıkları işyeri büyüklüğü ise 500 ve üzeri işçi çalıştıran işyerleridir.

Hindistan, Almanya, Çekya ve Estonya'da kiralık işçilerin büyük bölümü 500 ve üzeri işçi çalıştıran işyerlerinde çalışmaktadır. İtalya'da 1-9 arası işçi çalıştıran işyerlerinde kiralık işçilerin oranı genel ortalamanın çok üstündedir. Yüzde 40'lık ortalamasıyla kiralık işçilerin büyük bölümü İtalya'da küçük işletmelerde çalışmaktadırlar (CIETT, 2015: 64).

Yukarıdaki grafikten Türkiye'ye yönelik bir projeksiyon yapacak olursak; Türkiye'deki işyerlerinin büyük bölümü on ve daha az sayıda işçi çalıştırmaktadır, yani küçük işletmelerdir. TÜİK 2016 verilerine Türkiye'de ücretli, yevmiyeli veya maaşlı çalışanların yüzde 35'i on ve daha az işçi çalıştıran işyerlerinde çalışırken, 1-49 arası işçi çalıştıran işyerlerinden çalışanların toplam çalışanlara oranı ise yüzde 62'ye ( 11 milyon 486 bin kişi) kadar çıkmaktadır. Kiralık işçilerin bu bağlamda Türkiye'de yoğunlaşacakları işyeri büyüklüğü 1-9 arası ve 10-49 arası işçi çalıştıran işyerleri olacaktır.

### 2.2.7. Kiralık İşçilerin Bir İşyerinde Ortalama Çalışma Süreleri

Esnek istihdam biçimlerinin işgücü piyasalarında hâkim istihdam biçimi haline gelmesinin çalışanlar açısından en büyük etkilerinden biri çalışma süreleri üzerinde olmuştur. Keynesyen dönemin en önemli özelliklerinden biri olan tek bir işyerinde ve uzun süreli çalışma olgusu, neoliberal dönem için deyim yerindeyse modası geçmiş bir olgudur. Bu bağlamda neoliberal dönemin temel sloganı "Uzun vade yok" olmuştur (Sennett, 2011: 21). Amerika'da ATT şirketinin bir yöneticisi "Uzun vade yok" sloganının anlamını şu şekilde anlatmaktadır:

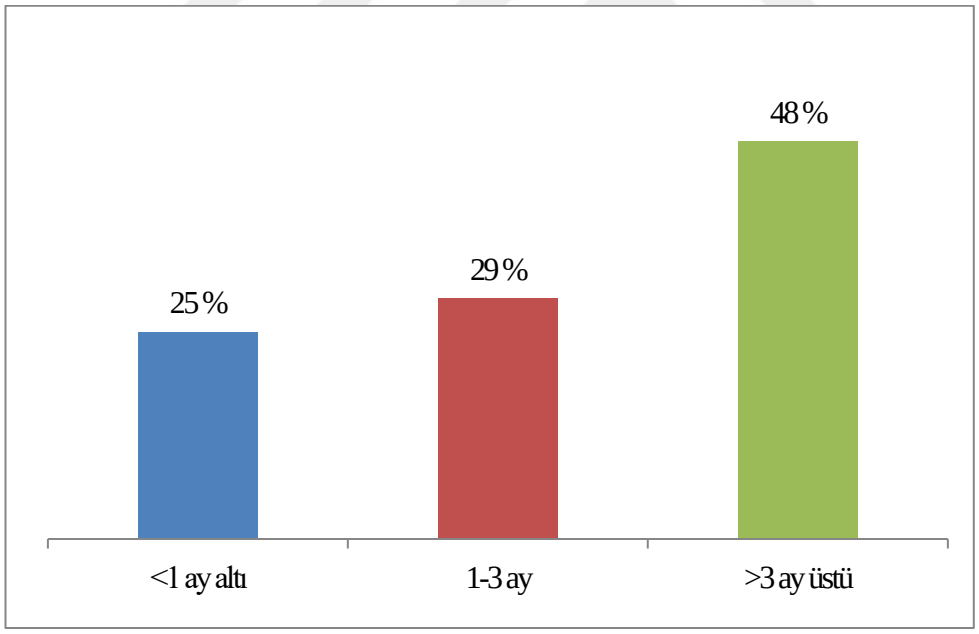
> *"ATT' de biz, işgücünün geçici olduğu kavramını öne çıkarmak zorundayız; geçici işçilerin çoğu binanın içinde olduğu halde bu böyle. "İşler"in yerini "projeler" ve "çalışma alanları" alıyor"* (Sennett, 2011: 21).

Çalışma rejiminin bütününün kısa süreli çalışma odaklı olarak yeniden dizayn edildiği işgücü piyasalarında, sistemin en altında yer alan kiralık işçilerin işverenler açısından "önemi" bir kat daha artmaktadır.

Dünya genelindeki 43 milyon kiralık işçinin yaklaşık 12 milyonu tam zamanlı bir işte çalışmaktadır. Kiralık işçilerin ortalama çalışma süresi yarı-zamanlı çalışmaya denk düşmektedir.

Kiralık işçilerin bir işyerinde ortalama çalışma sürelerine baktığımızda ise kısa süreli çalıştıklarını görmekteyiz. CIETT'nin, kiralık işçilerin bir işyerindeki ortalama çalışma süresine ilişkin sayısal bir veri hazırlarken bir ay ve üç ay gibi kısa bir süre dilimini kullanmıştır. Üç aydan uzun çalışanları ise uzun süreli çalışan olarak adlandırılmıştır. CIETT'nin bu sınıflandırması bile kiralık işçilerin bir işyerindeki ortalama çalışma süreleri hakkında bize bilgi vermektedir.

Grafik 2.12: Kiralık İşçilerin Bir İşyerinde Ortalama Çalışma Süreleri




Kaynak: (CIETT, 2015: 62)

Kiralık işçilerin yüzde 54'ü 3 ay ve daha kısa süreli işlerde çalışmaktadırlar. Kiralık işçilerin bir işyerinde çalışma sürelerinin kısa olmasının temel sebebi ise ülke mevzuatlarında kiralık işçilerin çalışma sürelerine ilişkin getirilen sınırlamalardır. Çalışma sürelerinin kısalığı, başta kıdeme bağlı olan haklar olmak üzere kiralık işçilerin birçok haktan yararlanmalarını kısıtlamaktadır (CIETT, 2015: 62). Örneğin

İspanya'da 3 ay ve daha kısa süreli işlerde çalışanların oranı yüzde 92'dir. Başka bir ifade ile İspanya'daki kiralık işçilerin neredeyse tamamı çok kısa süreli işlerde çalışmaktadır. Bu durum, İspanya'da tarım sektöründe çalışan kiralık işçilerin sayısının fazla olmasıyla bağlantılıdır. Japonya, İngiltere ve Avusturya da kiralık işçilerin daha kısa süreli çalıştığı ülkeler arasındadır. Ancak Kolombiya ve Çin'de kiralık işçilerin tamamı 3 ay'dan daha uzun süreli işlerde çalıştıkları görülmektedir. Bu oran Almanya'da yüzde 74'tür (WEC, 2017: 2).

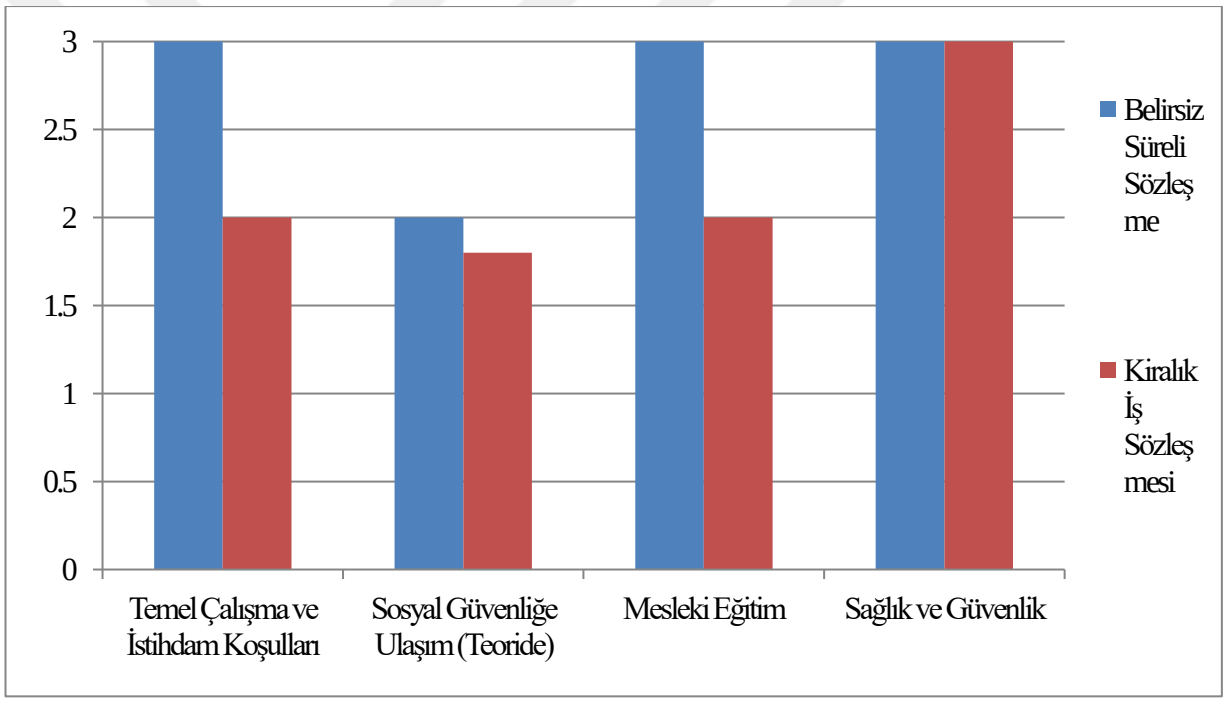
Kiralık işçilerin hem yarı-zamanlı çalışmaları hem de kısa süreli işlerde çalışmaları-ki istatistiklerde gösterilen en uzun süre 3 aydır- kiralık işçilerin güvencesiz koşullarda çalıştığını göstermektedir. Bu nedenle geçici olarak çalışan kiralık işçiler ***daimi geçici*** (permenantly temproray) olarak da adlandırılmaktadırlar (DİSK, 2016a: 9). Bu tanımlama sadece kısa süreli işlerde çalışmalarıyla ilgili değildir. Daha çok kısa süreli işlerde geçici çalışmalarının kalıcı bir hal almasıyla bağlantılıdır. Örneğin 1997 yılında Kanada'da yapılan bir çalışmada, perakende satış sektöründe çalışan kiralık işçilerin yüzde 25'ten fazlasının 11 yıl ve daha fazla süredir geçici olarak çalıştığını göstermiştir. Aynı araştırma kiralık işçilerin yüzde 39'unun 4 ila 10 yıldır aynı işte geçici olduklarını ortaya koymuştur (Klein, 2012: 255).

Kiralık işçilerin maliyetlerinin ucuz olması ve çalışma sürelerinin kısalığı kriz koşullarında ilk çıkarılacak kesim olmasının önünü açtığı bilinmektedir (Bakır, 2014: 71; ÇSGB, 2013: 34; Industriall, 2012:6). Bazı ülkelerde kiralık işçilere çalışma süreleri bakımından bir güvence sağlanmasına yönelik düzenlemelerin olduğu görülmektedir. Bu güvence, kullanıcı işletmedeki çalışma süresine bağlı olmaksızın, kiralık işçinin ÖİB ile belirsiz süreli iş sözleşmesi yapmasına bağlıdır. Nitekim Almanya'da kiralık işçi ile ÖİB arasında kullanıcı işletmedeki işinden bağımsız olarak sözleşme yapılabilmektedir (Eurofound, 2006: 18). Burada da önemli olan nokta, kiralık işçi ile belirsiz süreli iş sözleşmesi yapan ÖİB'nin, kiralık işçiye kullanıcı bir işletmede çalışmadığı süreler için ücret garantisi vermesidir (ÇSGB, 2013: 27).

### 2.2.8. Kiralık İşçilerin Belirsiz Süreli Çalışanlar İle Karşılaştırması

Kiralık işçiliğe karşı öne sürülen; kiralık işçilerin emsal teşkil eden belirsiz süreli bir işçiye oranla daha kötü çalışma şartlarında çalıştıkları, mesleki eğitimlerden yeterince yararlanamadıkları ve sosyal güvenlik hakkına ulaşamadıkları yönündeki iddialar temelsiz değildir. Gerçekten bu sorunlar, Avrupa'daki kiralık işçilerin karşılaştıkları en önemli sorunlardır. Özellikle çalışma koşullarının daimi ve tam süreli çalışan bir işçiye göre daha kötü olması kiralık işçiliğin "tipik" bir esnek istihdam biçimi olduğunu göstermektedir.

Grafik 2.13: Avrupa'da Kiralık İşçilerin Belirsiz Süreli Sözleşmeli Çalışan İşçilere Göre Temel Haklara Ulaşımı




Kaynak: (CIETT, 2015: 50).

Temel çalışma ve istihdam koşulları; çalışma süresi sınırlarını, ücret ödemelerini, işçilerin yaptıkları işlerindeki tatmin düzeylerini, iş üzerindeki kontrollerini ifade etmektedir (CIETT, 2015: 50). CIETT'nin çalışma ve istihdam koşulları için çizdiği sınırı temel alan Grafik 2.12'ye baktığımızda, kiralık işçilerin belirsiz süreli çalışanlara göre, oldukça dezavantajlı konumda olduklarını görmekteyiz. Buna göre kiralık işçiler belirsiz süreli sözleşme ile çalışan işçilere oranla kısa süreli işlerde daha uzun çalışmaktadırlar, daha düşük ücret düzeyine

sahiptirler, işteki tatminleri ve iş üzerindeki kontrolleri daha düşüktür. Aynı zamanda çalışma saatlerinin değişken ve belirsiz olması, işyerinin sıkça değişmesi de bu dezavantajlı durumu derinleştirmektedir (Uyanık, 2016: 77).

Sosyal güvenlik hakkına ulaşımda da kiralık işçiler belirsiz süreli çalışanlara oranla görece zorluk yaşamaktadırlar. Aynı zamanda tabloda sosyal güvenliğe ulaşımda "teoride" notunun eklenmesi, bu alanın hem belirsiz süreli çalışanlar hem de kiralık işçiler için muğlak bir alan olduğunu ifade etmektedir. Özellikle prim sisteminin geçerli olduğu ülkelerde, (kiralık işçilerin kısa süreli işlerde çalıştıklarını da göz önüne alarak) kiralık işçilerin sosyal güvenliğe ulaşımları belirsiz süreli çalışanlara oranla çok daha zor hale gelmektedir. Kiralık işçilerin sosyal güvenlik hakları açısından yaşadığı bir diğer sıkıntı, özellikle AB ülkelerinde sosyal güvenlik alanında kendileri için özel bir mevzuatın bulunmamasıdır (ÇSGB, 2013: 28). Bu duruma istisna yaratan ülkelerden biri Hollanda'dır. Ancak yaratılan bu istisnanın kiralık işçilerin lehine olduğunu söylemek mümkün değildir. Çünkü Hollanda'daki kiralık işçilerin sosyal güvenceleri özel istihdam bürolarında kaldıkları süreyle sınırlıdır (ÇSGB, 2013: 28).

Daha önce de ifade ettiğimiz gibi kiralık işçiler mesleki eğitime ulaşım bakımından da önemli sorunlar yaşamaktadır. Diğer çalışma koşullarında olduğu gibi belirsiz süreli çalışanlar ile kiralık işçiler arasında bu konuda da ciddi bir fark vardır. Kiralık işçilerin mesleki eğitimlere ulaşımı belirsiz süreli çalışan bir işçiye oranla çok daha düşüktür. Oysa atipik istihdam biçimiyle çalışanların mesleki eğitime daha fazla ihtiyacı vardır. Çalıştıkları işyerlerinin değişkenliği, yaptıkları işlerin farklılığı, bir işyerinde ve işte çalışma sürelerinin kısalığı kiralık işçilerin mesleki eğitim ihtiyacını ve talebini arttırmaktadır. Buna rağmen işyerinde mesleki eğitim alma payları diğer çalışanlara oranla daha azdır (Uyanık, 2016: 77). Çünkü bu tarz güvencesiz çalışma biçimleriyle çalışanlar, işlerini kaybetme riskleri yüzünden, sürekli bir performans ve zaman baskısıyla karşı karşıya kalmaktadır. Dolayısıyla yeterli zamanları olmadıkları için mesleki eğitimlere katılamamakta, iş ilişkisi çerçevesinde yaşadıkları korku ve baskı ortamı mesleki eğitimlere katılmalarına engel olmaktadır (Çoban, 2014: 7-8).

Grafiğe baktığımızda kiralık işçiler açısından belirsiz süreli sözleşmeyle çalışanlara göre eşitliğin olduğu tek gösterge sağlık ve güvenliktir. Bunun en önemli sebeplerinden biri bazı AB üyesi ülkelerde, özel istihdam bürolarının çalışma alanlarında sektörel kısıtlamaların bulunmasıdır. Kiralık işçilerin korunması amacıyla, iş sağlığı ve güvenliği öncelikleri sebebiyle inşaat, kamu yönetimi, tekstil gibi sektörlerde ve tehlikeli işlerde çalışmaları yasaklanmıştır (Eurofound, 2006: 24).

Aşağıdaki tablo, 2010 yılında Malezya'da bir çimento fabrikasında çalışan daimi işçiler ile kiralık işçilerin çalışma şartlarını karşılaştırmaktadır. Karşılaştırma sonucu ortaya çıkan sonuç ise, kiralık işçiliği işverenler tarafından neden tercih edildiğini açık bir biçimde ortaya koymaktadır. Aynı zamanda birçok ülke örneğinde olduğu gibi, eşit muamele ilkesi her ne kadar mevzuatlarda benimsenmiş olsa da gerçekteki durum oldukça farklıdır.

Tablo 2.4: Malezya'da Daimi işçiler ile Kiralık İşçilerin Karşılaştırması

| DÜZENLİ İŞÇİLER | KİRALIK İŞÇİLER |
|---|---|
| 116 daimi işçi doğrudan şirket tarafından istihdam edilmektedir | 200 civarında kiralık işçi 11 ÖİB aracılığıyla istihdam edilmektedir |
| Hepsi sendika üyesi | Hiçbiri sendika üyesi değil |
| Aynı işler-Aynı işyeri | Aynı işler-Aynı işyeri |
| İş emri şirket yöneticileri tarafından verilmekte | İş emri şirket yöneticileri tarafından verilmekte |
| Ücretleri aylık 500-750 Dolar arası (2008) | Ücretleri aylık 270 Dolar (2008) |
| Günde 8 saat çalışma, fazla çalışma ödemeleri | Günde 12 saat çalışma, fazla çalışma ödemesi olmaksızın |
| Bazı tatil hakları mevcut, Pazar günleri tatil | Neredeyse hiç tatil hakları yok, Pazar günleri tatil değil |
| Emeklilik ödemeleri, sağlık sigortası, yıllık ücretli izin, ücretli hastalık izni, ikramiye | Emeklilik ödemesi yok, sağlık sigortası yok, yıllık ücretli izin hakkı yok, ücretli hastalık izni yok, ikramiye yok |
| İş güvenliği malzemeleri işyeri tarafından sağlanmakta | İş güvenliği malzemelerini işçi kendisi almak zorunda |
| Yıllık sağlık kontrolü | Yıllık sağlık kontrolü yok |

Kaynak: (Industriall, 2012: 8).

Yukarıdaki tabloya göre aynı işi yapan daimi işçilerle kiralık işçiler arasında, her açıdan büyük farklılıklar bulunmaktadır. Daimi işçilerin hepsi sendika üyesi iken buna karşılık kiralık işçilerin hiç biri sendika üyesi değildir. Bu da kiralık işçilerin

daimi işçilere göre daha fazla çalışmasına rağmen daha kötü koşullarda olması sonucunu doğurmaktadır. Kiralık işçiler aynı işi, aynı işyerinde daha fazla çalışarak yapmalarına rağmen daimi işçilerin aldığı ücretin nerdeyse üçte birini almaktadırlar. Bununla birlikte kiralık işçilerin hiç bir yan ödemesi olmadığı gibi, iş güvenliği malzemelerini de kendileri almak zorundadırlar. Bazı Avrupa ülkelerinde kiralık işçiler ile daimi işçiler arasındaki fark yukarıdaki tablodaki kadar büyük değildir. Ancak, genel olarak durumun yukarıdaki tablo gibi olduğunu söylemek mümkündür.

### 2.2.9. Kiralık İşçilerin Ücret Hakları

Kiralık işçilik uygulamasının olduğu pek çok ülkede, yasal olarak kiralık işçiler için "eşit ücret" ilkesi benimsenmiştir. Ancak, uygulamada durum çok farklıdır. Birçok ülkede, kiralık işçilerin emsal işçilere göre daha düşük ücret aldıkları görülmektedir (Nash, Romero, 2011: 22). İngiltere, Almanya ve Kanada'da yapılan bazı çalışmalar, bu durumu gözler önüne sermektedir. Kiralık işçiler ile asıl işverenin işçileri arasındaki ücret farklılığı ülkelere ve sektörlere göre değişiklik göstermektedir. Örneğin kiralık işçilerin ücretlerinin emsal işçilere oranla oldukça düşük olduğu Almanya'da, kiralık işçiler ile asıl işverenin işçileri arasındaki ücret düzeyi farkı yüzde 35-70 arasında değişmektedir. Ancak sendikaların güçlü olduğu metal sektöründe kiralık işçilerin ücretleri aynı işi yapan asıl işveren işçilerine oranla yüzde 41-46 daha düşük ücret alıyorken, sendikasız ya da sendikaların güçsüz olduğu sektörlerde bu oran yüzde 70'lere kadar varmaktadır (Çelik, 2016c). Son dönemlerde Almanya'da kiralık işçilik yoluyla düşük ücret vermenin yaygınlaştığı görülmektedir. Örneğin BMW 2011 yılında Leipzig'deki fabrikasında çalışan işçileri, "kardeş şirket ÖİB" üzerinden yeniden kiralayarak ücretleri yüzde 40 oranında düşürmüştür (Industriall, 2012: 7).

Çin'de Nokia'da çalışan kiralık işçiler ile daimi işçiler arasındaki durum ücretlerde yaşanan eşitsizliğe verilebilecek bir başka örnektir. Nokia'da çalışan kiralık işçiler, daimi işçilerin dörtte üçü oranında ücret almaktadırlar (Industriall, 2012: 7).

Bazı AB üyesi ülkelerde toplu sözleşme ve mevzuat yolu ile işçilere ücret konusunda "eşit muamele" ilkesi güvence altına alındığı görülmektedir. Buna rağmen Hollanda ve Almanya gibi ülkelerde toplu sözleşmeler yolu ile eşit muamele

ilkesinin ihlal edildiği örneklere rastlanmaktadır. Örneğin Almanya'da imzalanan bir toplu iş sözleşmesi ile kiralık işçilere ilk 6 hafta için ücret konusunda emsal teşkil eden işçilerden daha düşük ücret verilmesi kararlaştırılmıştır (ÇSGB, 2013: 29).

Fransa'da yasal bir düzenlemeyle kiralık işçilere, aynı işte ve aynı nitelikteki belirsiz süreli sözleşmeyle çalışan ve deneme süresini doldurmuş işçilere verilen ücrete eşit bir ücret verilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Kiralık işçilerin kullanıcı işletmedeki işleri sona erdiğinde, bu işte kazandıkları toplam brüt ücretin yüzde 10'u kadar da bir tazminat hakkı öngörülmüştür. Yine kiralık işçilerin ücretli izin hakları olmadığı için, iş ilişkileri sona erdiğinde o işyerinde çalıştıkları süre boyunca toplam elde ettikleri brüt ücretin yüzde 10'u kadar ek ödeneğe hak kazanacakları belirtilmiştir (Eurofound, 2006: 22).

İtalya, Belçika, Romanya, Slovenya, Çek Cumhuriyeti, Polonya ve Yunanistan'da da Fransa'dakine benzer şekilde, kiralık işçilerin emsal işçiye göre daha düşük ücret alamayacağını düzenleyen mevzuat ve toplu sözleşme hükümleri mevcuttur. İngiltere'de ise kiralık işçilerin emsal işçilere oranla daha düşük ücret almasını engelleyici herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır (Eurofound, 2006: 22).

### 2.2.10. Kiralık İşçilerin Sendikal Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı

Sendikal örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı kiralık işçilerden açısından kullanılması neredeyse imkânsız olan haklardır. Gelişmiş kapitalist ülkelerdeki sınırlı ve kapsamı dar düzenlemeler dışında, kiralık işçiler örgütlenme ve toplu pazarlık gibi en temel sosyal haklardan yararlanma fırsatına erişememektedirler. Bunun temel sebepleri arasında, kiralık işçilerin çalışma sürelerinin kısalığı, sık iş değiştirmeleri ve farklı sektörlerde çalışmaları ve iş güvencesinden yoksun olmaları yer almaktadır (Çelik, 2016c; Industriall, 2012: 6; Özveri: 2016a:74).

#### 2.2.10.1. Sendikal Örgütlenme

Kiralık işçilerin en büyük sorunlarından biri örgütlenme sorunudur. Bu sorunu aşmaya dönük kimi ülkelerdeki özgün deneyimlerden bahsetmek mümkündür. Ancak kiralık işçilerin örgütlenme sorunları sendikaların etkin olduğu ülkelerde bile yaygın olmaya devam etmektedir.

Fransa, İtalya ve Yunanistan'da kiralık işçilerin kendi kurdukları sendikalar, kiralık işçilerin sayılı özgün örgütlenme girişimleri arasında sayılabilir. Örneğin Fransa'da 1968 yılında Kiralık İşçiler Sendikası (USI-CGT) kurulmuştur. Kiralık İşçiler Sendikası, Fransa Genel Emek Konfederasyonu (CGT) üyesidir. Yalnızca kiralık işçilerin örgütlenebileceği ülkedeki tek sendikal yapı olan Kiralık İşçilerin Sendikası ilk sözleşmesini sektörün en büyük üçüncü özel istihdam bürosu olan Manpower ile imzalamıştır (Eurofound, 2008: 15). İtalya'da ise 1990'ların sonunda üç büyük işçi konfederasyonu İtalyan İşçileri Genel Konfederasyonu (CGIL), İtalya İşçi Sendikaları Konfederasyonu (CISL) ve İtalyan İşçileri Sendikası (UIL) kendi bünyelerinde atipik işlerde çalışan işçilerin temsil edilebilmesi için yapılar kurmuşlardır. Buralarda örgütlenen işçiler işkolu sendikalarının aksine, belli bir sektörde çalışmamaktadırlar. Yunanistan'da ise Ulusal Banka'da çalışan kiralık işçiler tarafından Üçüncü Taraflara Çalışan İşçilerin Panhellenik Sendikası adı altında bir sendika kurulmuştur (Eurofound, 2008: 15).

Fransa, İtalya ve Yunanistan dışındaki ülkelerde genel eğilim, işçilerin çalıştıkları sektörde, işyerinde ya da meslekteki sendikalarda örgütlenmeleri yönündedir.

Kiralık işçilerin düşük örgütlülük düzeyi, oranlara açık bir şekilde yansımaktadır. Örneğin Slovenya'da kiralık büro çalışanları arasında sendikalaşma oranı sadece 0,18; Fransa'da yüzde 0,9; İtalya'da yüzde 1,4-1,7; Hollanda'da yüzde 7 ve Lüksemburg'da yüzde 5'tir (Eurofound, 2008: 15). Almanya'da ise kiralık işçilerin yalnızca yüzde 2,5'i sendika üyesidir (Çelik, 2016c).

Bazı ülkelerde ise beyaz yakalı kiralık işçiler ile mavi yakalı kiralık işçilerin sendikalaşma oranı birbirinden farklıdır. Örneğin Avusturya'da beyaz yakalı kiralık işçilerin sendikalaşma oranı yüzde 5 iken, mavi yakalı kiralık işçilerin oranı yüzde 5-

10 arasında değişmektedir. İsveç'te beyaz yakalı kiralık işçilerin sendikalaşma oranı yüzde 17 civarında iken, mavi yakalı kiralık işçilerin sendikalaşma oranı yüzde 50-60 arasında değişmektedir. Genel sendikalaşma oranlarının oldukça yüksek olduğu ülkelerde kiralık işçilerin sendikalaşma oranının diğer ülkelere göre yüksek olduğu görülebilmektedir. İsveç gibi kiralık işçilerin yüksek sendikalaşma oranına sahip olduğu diğer ülkeler; yüzde 44 oran ile Finlandiya, yaklaşık yüzde 50 oran ile Danimarka ve yüzde 60 oranla da Belçika'dır (Eurofound, 2008: 15).

Bulgaristan, Güney Kıbrıs, Çekya, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Malta, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya'da kiralık işçilerin sendikalaşma oranları ise oldukça düşük hatta yüzde 0'a yakındır (Eurofound, 2008: 16).

#### 2.2.10.2. Toplu Pazarlık

Kiralık işçilerin toplu pazarlık veya sosyal diyalog mekanizması aracılığıyla çalışma ve istihdam koşullarının belirlenmesi ve düzenlenmesi dört temel yolla olmaktadır. En genel yöntem ve düzey, hükümetler ve sosyal partnerler arasında yapılan anlaşmaları da içeren ve hukuksal düzenlemeleri etkileme niteliği olan çok sektörlü anlaşmalardır. İkinci yöntem, birçok durumda en önemli düzey olan kiralık işçilik sektörünün kendisiyle yapılan toplu pazarlık düzeyidir. Bu yöntem geleneksel olarak sektör düzeyinde toplu pazarlığın kurumsallaştığı ve kiralık işçi kullanımının yoğun olduğu ülkelerde daha yaygındır. Üçüncü yöntem, doğrudan özel istihdam büroları ile yapılan toplu pazarlıktır. Dördüncüsü ise, birçok ülkede kiralık işçilerin çalışma koşullarını düzenlenmenin önemli araçlarından biri olan kullanıcı işletme ile yapılan toplu pazarlıktır (Eurofound, 2008: 16).

Tablo 2.5: Avrupa Birliği Ülkelerinde Toplu Pazarlık Düzeyleri

| Ülke | Çok Sektörlü/ Üçlü Yapı | Kiralık İşçilik Sektörü | Özel İstihdam Büroları | Diğer Sektörler |
|---|---|---|---|---|
| Avusturya | | ***Var*** | | ***Var*** |
| Belçika | ***Var*** | ***Var*** | ***Var*** | ***Var*** |
| Bulgaristan | | | | |
| Çek Cumhuriyeti | | | | |
| Almanya | | ***Var*** | ***Var*** | ***Var*** |
| Danimarka | | ***Var*** | ***Var*** | ***Var*** |
| İspanya | ***Var*** | ***Var*** | | ***Var*** |
| Finlandiya | | ***Var*** | ***Var*** | ***Var*** |
| Fransa | | ***Var*** | ***Var*** | |
| Yunanistan | | | | |
| Macaristan | | | | |
| İrlanda | ***Var*** | | | ***Var*** |
| İtalya | | ***Var*** | | ***Var*** |
| Lüksemburg | | ***Var*** | | ***Var*** |
| Hollanda | | ***Var*** | | ***Var*** |
| Norveç | | | | ***Var*** |
| Polonya | ***Var*** | | | |
| Romanya | | | | |
| İsveç | ***Var*** | ***Var*** | ***Var*** | ***Var*** |
| İngiltere | ***Var*** | | ***Var*** | |

Kaynak: (Eurofound, 2009: 17)

Tablo 2.5 göstermektedir ki AB'ye sonradan üye olan ülkelerde kiralık işçilerin çalışma şartlarını düzenleyecek herhangi bir toplu pazarlık düzeyi bulunmamaktadır. Toplu pazarlık mekanizmasının kullanıldığı ülkelerde ise sektör düzeyindeki toplu pazarlık en yaygın uygulamadır.

#### 2.2.10.2.1. Çok Sektörlü Toplu Pazarlık ve Sosyal Diyalog

Çok sektörlü toplu pazarlığın diğer toplu pazarlık düzeylerinden farkı, genellikle yasal mevzuat üzerindeki etkileridir. Bunun örnekleri İspanya ve Belçika'da görülmektedir. Örneğin Belçika'da imzalanan bir toplu sözleşme ile kiralık işçiler daimi işçilerle aynı haklara sahip olmuşlardır. Diğer geçici istihdam türleriyle çalışanlar da bu yolla kiralık işçilerin yararlandıkları haktan faydalanma şansını elde etmişlerdir. Aynı zamanda imzalanan toplu sözleşmeden belli sektörler de doğrudan etkilenmişlerdir (Eurofound, 2008: 18).

Polonya'da 20007 yılında üçlü yapının sosyal ve ekonomik meseleler üzerine yaptığı tartışmalar sonucu kiralık işçilerin kullanıcı işletmelerde ne kadar süreyle çalışacaklarının sözleşmeler yoluyla belirlenebileceği kararlaştırılmıştır. Bunun sonucunda Polonya'da kiralık işçilerin 6 aydan 18 aya kadar kullanıcı işletmedeki çalışma süreleri, sendikaların belirleyebileceği hususlar arasına girmiştir. Polonya'nın aksine İngiltere'de üçlü yapının düzenlemeleri sistematik değildir. Kiralık işçilik üzerine ilk ulusal düzeydeki anlaşmaya hükümet, TUC ve CBI tarafından Mayıs 2008 tarihinde varılmıştır. Anlaşmanın en dikkat çekici düzenlemesi, kiralık işçilerin çalışmaya başladıktan 12 hafta sonra emsal teşkil eden daimi işçilerle emeklilik gelirleri dışında "eşit muamele" hakkına sahip olmasını öngören düzenleme olmuştur. Fransa'da ise 2008 yılında yapılan işgücü piyasalarını düzenleyen reformun, geniş anlamda şemsiye korumalar sunma gibi kısmi de olsa kiralık işçilere bazı getirileri olsa da, kiralık işçilerin çalışma şartlarını düzenleyen çok sektörlü herhangi bir anlaşma yapılmamıştır (Eurofound, 2008: 18).

#### 2.2.10.2.2. Sektör Düzeyinde Toplu Pazarlık

Geleneksel olarak sektör düzeyinde yapılan toplu pazarlık mekanizmasının kurumsallaşmış olduğu Hollanda, Almanya, Fransa, Belçika gibi ülkelerde, sektör düzeyinde yapılan toplu pazarlıklar, kiralık işçilerin çalışma koşullarını düzeltmenin de önemli araçlarından birisini oluşturmuştur. Hollanda'da kiralık işçilere yönelik sektör düzeyinde iki anlaşma bulunmaktadır. İngiltere'de üçlü yapının belirlediği eşit muamele düzenlemesine benzer şekilde, kiralık işçinin kullanıcı işletmedeki çalışma süresi 26 haftayı geçtikten sonra daimi işçilerle aynı ücreti alabileceğini öngören düzenleme Hollanda'da da yapılmıştır. Benzer şekilde Almanya'da sektör düzeyinde

imzalanan toplu sözleşmelerle kiralık işçilerin ücretleri, çalışma süreleri, tatil hakları ve çalışma koşulları geleneksel sektörlerdekine benzer şekilde düzenlenmektedir. İspanya, Finlandiya, Avusturya, Portekiz, Danimarka'da da sektör düzeyinde imzalanan sözleşmeler kiralık işçilerin mevcut çalışma koşullarını düzenleyen önemli araçlardır. (Eurofound, 2008: 18-21).

#### 2.2.10.2.3. Şirket Düzeyinde Toplu Pazarlık

Özel istihdam büroları ile yapılan toplu sözleşmeler genellikle sektör düzeyindeki düzenlemelerle paralel şekilde yapılmaktadır. Bu düzenlemeler zorunlu değildir ve çoğunlukla büyük ÖİB'ler ile yapılmaktadır. Örneğin Finlandiya'da, şirket düzeyindeki en büyük toplu sözleşmelerden biri, kamu iş bulma kurumunu da içerecek şekilde eğitim ve sağlık sektöründeki birçok sendikanın katılımıyla imzalanmıştır (Eurofound, 2008: 22).

Almanya'da özel istihdam bürolarıyla imzalanan şirket düzeyindeki toplu sözleşmelerin sayısı çok fazla olmamakla birlikte bazı örneklerine rastlanmaktadır. Metal işçilerinin çalıştığı sektör dışında diğer sektörlerde şirket düzeyinde toplu pazarlık mekanizması yaygın değildir. Örneğin 2007 yılında IG Metal ve Adecco arasında yalnızca Audi'de çalışan kiralık işçileri kapsayan bir toplu sözleşme imzalanmıştır. Buna ek olarak 2008 yılında yine IG Metal Sendikası BMW'de çalışan kiralık işçileri kapsayan ve 16 ÖİB'nin taraf olduğu bir toplu sözleşme imzalamıştır (Eurofound, 2008: 22)

İngiltere'de ise bir ÖİB ile ilk defa 1997 yılında toplu sözleşme imzalanmıştır. GMB Sendikası ve Adecco arasında imzalanan toplu sözleşme sektör düzeyindeki düzenlemeleri değil işyeri düzeyinde düzenlemeleri içermektedir (Eurofound, 2008: 23).

#### 2.2.10.2.4. Diğer Sektörlerdeki Toplu Sözleşmeler

Doğrudan kiralık işçilik sektörü veya ÖİB toplu sözleşmelerin tarafı olmasa da, diğer sektörlerde imzalanan bazı toplu sözleşmeler, dolaylı yoldan da olsa kiralık işçileri etkilemektedir. Özellikle kiralık işçilerin fiili olarak çalıştıkları işletmelerde bağıtlanmış olan toplu iş sözleşmeleri, doğrudan kiralık işçilerin çalışma koşullarını

düzenlemek amacıyla imzalanmamış olsa dahi bu işyerlerinde yapılan toplu iş sözleşmesi ile elde edilen bir takım kazanımlardan kiralık işçiler de faydalanmaktadır. Örneğin Belçika'da inşaat sektöründe çok sayıda işçinin çalıştığı bir işyerinde imzalanan toplu sözleşme ile kiralık işçiler diğer daimi işçiler gibi iş bittiğinde elde edilecek olan yüzde 1'lik prim gelirini alma hakkına sahip olmuşlardır (Eurofound, 2008: 23).

İşyeri düzeyinde doğrudan kiralık işçileri hedefine koymayan toplu sözleşmeler İspanya, İtalya İrlanda, Danimarka gibi ülkelerde de kiralık işçilerin çalışma koşullarında kısmi iyileşmeler sağlamaktadır.

Yukarıda verilen dört toplu pazarlık düzeyi de kuşkusuz kiralık işçilerin çalışma koşullarının düzenlenmesinde önemli birer araçtır. Ancak kiralık işçilerin sendikalaşma oranlarının bir kaç ülke dışında çok düşük düzeylerde olması, imzalanan toplu sözleşmelerin içeriğini doğrudan etkilemektedir. Yine kiralık işçilerin bir işyerindeki çalışma sürelerinin kısa olması, imzalanan toplu sözleşmelerin etkinliğini azaltmaktadır. Örneğin İngiltere'de üçlü yapının imzaladığı çok sektörlü toplu sözleşmede, kiralık işçilerin daimi işçilerle ancak 12 hafta çalıştıktan sonra eşit muamele göreceği düzenlemesi, kiralık işçilerin yarısının bu sözleşmeden yararlanamayacağı anlamına gelmektedir. Çünkü İngiltere'de kiralık işçilerin yüzde 50'si bir işyerinde 3 ay ve daha kısa süreli şekilde çalışmaktadır. Yine Hollanda'da da sektör düzeyinde imzalanan toplu sözleşme ile kiralık işçiler kullanıcı işletmede 26 hafta çalıştıktan sonra ancak daimi işçilerle eşit ücret hakkına sahip olmaktadırlar (Eurofound, 2008: 18). Oysaki Hollanda'da kiralık işçilerin yüzde 81'i kullanıcı bir işletmede en fazla 3 ay süreyle çalışmaktadır (CIETT, 2014: 39).

Toplu sözleşmelerde dikkati çeken bir diğer önemli nokta, kiralık işçilerin iş güvencelerine dair neredeyse hiçbir düzenlemenin olmamasıdır. Kiralık işçilerin yaşadığı en önemli sorunlardan birinin iş güvencesi olduğunu düşünürsek, genel itibariyle imzalanan toplu sözleşmelerin, kiralık işçilerin yalnızca çalıştıkları süreyle bağlantılı olarak çalışma koşullarında sınırlı iyileştirmeler yaptığı söylenebilir. Dolayısıyla kiralık işçilerin iş güvenceleri, çalışma süreleri, sendikal örgütlenmeleri gibi temel problemlerini çözmeden toplu sözleşmeler yoluyla yapılan düzenlemeler oldukça sınırlı ve yetersiz kalmaktadır.

### 2.2.11. Kiralık İşçilik ve İşsizlik Arasındaki İlişki

İşverenler ve hükümetler tarafından sıklıkla kiralık işçiliğin işsizliğe çare olduğu söylenmektedir. Bu görüşü savunanlara göre özel istihdam bürolarının faaliyet alanlarının genişlemesi ve özel istihdam büroları aracılığıyla kurulacak kiralık iş ilişkisinin serbestleşmesi işsizliğe olumlu anlamda etki yapmaktadır (Caire, 1991: 39-48). Aynı şekilde Uluslararası Özel İstihdam Büroları Konfederasyonu (CIETT) kiralık işçiliğin, yeni iş yaratma konusunda problemler yaşayan Avrupa ülkelerinde önemli bir çözüm yolu olacağını belirtmiştir (CIETT, 2000: 8). CIETT' nin 17 yıl önce yapmış olduğu bu öngörü özellikle işverenler açısından hala güncelliğini korumaktadır. Genelde esnek çalışma biçimlerinin özelde de kiralık işçiliğin önemli bir nedeni olarak sunulmaktadır. Örneğin ÇSGB tarafından 2011 yılında hazırlanan "Geçici İş İlişkisinin Özel İstihdam Büroları Vasıtasıyla Kurulması Hakkında Kanun Taslağı"na meşruiyet kazandırmak için o dönem çıkan haberlerde 5 yıl içerisinde 1 milyon kişiye istihdam sağlayacağı ve kiralık işçiliğin yoğun olduğu ülkelerde ortalama yüzde 4 işsizlik azalmasına yol açtığı belirtilmiştir (Sabah, 2016).

İşsizlik gibi günümüz işgücü piyasalarının en önemli sorunlarından biri olan ve yapısal boyut kazanan bir olguda tek bir değişkenden bahsetmek mümkün değildir. Yani işsizliği azaltıcı ya da arttırıcı etkenler birden çok ve birbiriyle bağlantılı etkenlerdir. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi esnek çalışmanın önünü açabilmek ve çalışanlarda meşruiyet yaratabilmek için, atipik istihdam biçimleri günümüz işgücü piyasalarında işsizliğe neredeyse tek çözüm yolu olarak sunulmaktadır.

Aşağıdaki tabloda kiralık işçilerin toplam istihdam içindeki payının en yüksek olduğu on ülke seçilmiştir. Son 10 yıllık dönemde bu ülkelerdeki işsizlik oranları ve kiralık işçilik oranlarındaki değişim incelenmiştir.

Tablo 2.6: Seçilmiş Ülkelerde Yılara Göre Kiralık İşçilik ve İşsizlik Oranları

| | 2005 | | | 2015 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Ülkeler** | **İşsizlik Oranı (%)** | **Kiralık İşçi Sayısı** | **Kiralık İşçilerin Toplam İstihdam İçindeki Oranı (%)** | **İşsizlik Oranı (%)** | **Kiralık İşçi Sayısı** | **Kiralık İşçilerin Toplam İstihdam İçindeki Oranı (%)** |
| İngiltere | 4,8 | 1.219.000 | 4,3 | 5,3 | 1.198.000 | 3,8 |
| Avustralya | 5,0 | 100,000* | 2,8* | 6,1 | 550,000 | 3,7 |
| Hollanda | 4,7 | 176,000 | 2,2 | 6,9 | 770,136 | 3,0 |
| Lüksemburg | 4,5 | 4,000 | 2,3 | 6,7 | 24,164 | 2,8 |
| Macaristan | 7,2 | 54,000 | 1,4 | 6,8 | 124,576 | 2,7 |
| Almanya | 10,3 | 375,000 | 1,0 | 4,6 | 949,227 | 2,4 |
| ABD | 5,1 | 2.910.000 | 1,9 | 5,3 | 15.600.000 | 2,2 |
| Belçika | 8,4 | 78,000 | 1,9 | 8,5 | 608,591 | 2,2 |
| Fransa | 8,5 | 586,000 | 2,4 | 10,4 | 2.000.000 | 2,1 |
| Japonya | 4,4 | 1.060.000 | 1,6 | 4,0 | 2.630.325 | 2,0 |

Kaynak: ILO, CIETT ve WEC verilerinden derlenmiştir.

*2009

Tablo 2.6 bize 2015 yılında oransal olarak en fazla kiralık işçiye sahip on ülkenin 2005 ve 2015 yıllarındaki kiralık işçi sayısını, kiralık işçilerin toplam istihdam içerisindeki payını ve işsizlik oranlarını göstermektedir.

Tabloyu yorumlamadan önce belirtilmesi gereken en önemli nokta, işverenlerin ve ÖİB'lerin öne sürdüğü gibi kiralık işçilikle işsizlik arasında doğrudan kurulacak bir bağlantının hatalı olduğudur. Örneğin kiralık işçi sayısı artarken işsizlik oranı azalan ülkeler olduğu gibi kiralık işçi sayısının arttığı ancak işsizlik oranının da arttığı ülkeler de vardır. Hatta bu tip ülkelerin sayısı diğerine göre daha fazladır.

Tabloya göre; İngiltere hariç diğer dokuz ülkede kiralık işçi sayısı artmıştır. Sayısal olarak en büyük artış ABD'de olmuştur. Kiralık işçilerin toplam istihdam içerisindeki oranına baktığımızda ise İngiltere ve Fransa hariç diğer sekiz ülkede artış olmuştur. Oransal olarak en büyük artış Almanya'da meydana gelmiştir. Macaristan, Almanya ve Japonya 10 yıllık süreçte işsizlik oranlarını düşürmeyi başarabilmişken, diğer yedi ülkede işsizlik oranları artmıştır.

Tablodaki ülkeleri üç gruba ayırarak incelemek mümkündür. Birinci grup, kiralık işçilerin sayısı ve/veya toplam istihdam içerisindeki oranı azalmasına rağmen işsizlik oranı artan ülkelerin olduğu gruptur. İkinci grup, kiralık işçilerin sayısı ve toplam istihdam içerisindeki oranı artarken işsizlik oranı azalan ülkelerin olduğu gruptur. Üçüncüsü ise, kiralık işçilerin sayısı ve toplam istihdam içerisindeki payı artarken işsizlik oranları da artan ülkelerin olduğu gruptur.

Birinci gruptaki ülkeler İngiltere ve Fransa'dır. Fransa'da kiralık işçilerin sayısı 10 yılda 1 milyon 400 bin artmasına rağmen kiralık işçilerin toplam istihdam içerisindeki oranı yüzde 2,4'ten yüzde 2,1'e gerilemiştir. İşsizlik oranına baktığımızda ise 2005 yılında yüzde 8,5 olan işsizlik oranı 2015 yılında yüzde 10,4 olmuştur. İngiltere'de ise 2005 yılında yüzde 4,8 olan işsizlik oranı 10 yıl sonra yüzde 5,3'e çıkmıştır.

İkinci grupta ise işsizlik oranını 10 yıllık süreçte düşürmeyi başarmış ülkeler vardır. Macaristan, Almanya ve Japonya'da kiralık işçilerin sayısı ve oranında artış yaşanırken işsizlik oranlarında düşüş yaşanmıştır. Almanya bu ülkeler arasında en dikkat çekici olanıdır. Almanya'da 2005 yılında 375 bin olan kiralık işçi sayısı 574

bin kişi artarak 949 bin olmuştur. Kiralık işçilerin toplam istihdam içerisindeki oranı da yüzde 1'den yüzde 2,4'e yükselmiştir. İşsizlik oranı ise yüzde 10,3'ten yüzde 4,6'ya düşmüştür. İşverenlerin kiralık işçilik işsizliği düşürüyor tezini öne atmalarının sebebi bu üç ülke olsa gerek.

Üçüncü grupta ise Avustralya, Hollanda, Lüksemburg, ABD ve Belçika bulunmaktadır. Bu beş ülkede de kiralık işçi sayısı 10 yıllık süreçte çok ciddi oranda artmasına rağmen işsizlik oranında düşüş yaşanmamıştır. Aksine artış meydana gelmiştir. Fransa'yı da kiralık işçilerin sayısının artması bakımından bu gruba dâhil edecek olursak, toplam altı ülkede kiralık işçilerin sayısının ve toplam istihdam içerisindeki oranının artması işsizlik oranının azalmasına yol açmamıştır.

Tablo 2.6 bize göstermektedir ki; kiralık işçilerin sayısının artması işsizlik oranı üzerinde doğrudan azaltıcı bir etkiye yol açmamaktadır. İşsizliğin azaldığı ülkelerdeki kiralık işçi sayısının artışını dikkate alarak kiralık işçiliği savunanların, altı ülkede meydana gelen durumu da göz önüne alması gerekmektedir. Aksi takdirde salt yukarıdaki tabloya bakarak *kiralık işçi sayısı arttıkça işsizlik oranı da artmaktadır* çıkarımı yapılabilir. Aslında bu yönde bir çıkarımı IMF ve ILO 2010 yılında birlikte düzenledikleri bir çalıştayın sonuç metninde şu şekilde yapmaktadırlar:

> *"Toplam istihdam içinde yüksek oranda geçici işçi barındıran ülkelerde, hiç de şaşırtıcı olmayacak biçimde, işçilerin gelir ve sosyal hakları arasında büyük farklılıklar oluşmakta. Bu farklılıklar uzun dönemde geçici işçilerin giderek daha da güvencesizleşmelerine, meslek içi eğitim olanaklarından dışlanarak ileride olası istihdam olanaklarını da yitirmelerine neden oluyor.*
>
> *Ancak, eşitlik sorunundan da ötede, esnekleştirilmiş geçici istihdam biçimiyle birlikte yüksek güvence altında olan ve sürekli istihdam edilen işgücünün bir arada olmasının aslında işsizliği daha da arttırdığı ve verimsiz olduğuna dair karşı konulmaz kanıtlar ve kuramsal çalışmalar var" (Yeldan, 2012: 9-10).*

Dolayısıyla kiralık işçilerin sayısının artması işgücü piyasalarında doğrudan işsizlik oranını artırır çıkarımını yapmak ne kadar hatalıysa kiralık işçi sayısı arttıkça işsizlik oranı azalır demek de bir o kadar hatalıdır.

Genel olarak bakıldığında, kiralık işçilerin kriz dönemlerinde işsiz kalma riski daimi ve düzenli çalışanlara oranla daha yüksektir. Nitekim 2008 ekonomik kriz sonrasında, 4 ile 6 ay içerisinde 100 bin ile 150 bin arasında kiralık işçi işini kaybetmiştir (Bakır, 2014: 71). Avrupa Birliğinde 2008'in ortası ile 2009'un ortası arasında kiralık işçilerin yüzde 6,3'ü işten çıkartılmışken, bu oran daimi işçilerde yüzde 1,3 olarak gerçekleşmiştir. 2009 yılında tam süreli çalışan kiralık işçilerin sayısı Hollanda'da yüzde 25, Çekya'da yüzde 50 azalmıştır (Industriall, 2012: 6). Japonya'da 2008 yılının ikinci yarısında 85 bin kiralık işçi işten çıkartılırken, kiralık işçiliğin en yaygın olduğu ülkelerin başından gelen ABD'de ise Aralık 2007 yılından Nisan 2009 yılına kadar geçen sürede her ay 52 bin kiralık işçi işten çıkartılmıştır (Temp Work Experience, 2009). Dolayısıyla kiralık işçilik ve işsizlik arasında ortaya konabilecek temel bağlantı, kriz dönemlerinde işlerini kaybederek sosyal, ekonomik durumlarında önemli bir geriye gidiş yaşanan kiralık işçi grubunun varlığıdır (ILO, 2009: 1).

# ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

# ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARININ TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİMİ VE KİRALIK İŞÇİLİĞİN İŞGÜCÜ PİYASALARINA ETKİSİ

Türkiye'de özel istihdam bürolarının ve iş bulmaya aracılık hizmetinin tarihini, diğer bir deyişle kiralık işçiliğin tarihini Osmanlı dönemine kadar götürmemiz mümkündür (Şahin ve Yıldırım, 2012: 3). Dünyadaki diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de istihdam hizmetlerinde kamusal otoritenin zayıflamasından itibaren özel istihdam kurumları, kamusal alan boşluğundan yararlanabilmek için çeşitli faaliyetlerde bulunmuştur. Ancak istihdam hizmeti faaliyeti yürüten özel kurumların yapısı ve bu kurumların işgücü piyasalarına etkisi her dönem birbirinden farklılık göstermiştir. Yaşanılan dönemdeki ekonomi politikaları ve işgücü piyasalarının yapısı özel istihdam kurumlarının faaliyetlerini ve etkilerini belirleyen ana sebepler olmuştur. Bu anlamda üçüncü bölümde ÖİB'lerin ve kiralık işçiliğin Türkiye'deki tarihsel gelişimi ve işgücü piyasalarına olan etkileri dönemsel farklılıklar göz önünde bulundurularak incelenecektir.

## 3.1. TÜRKİYE'DE ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARININ GELİŞİMİ VE İŞ BULMAYA ARACILIK

Türkiye'de özel istihdam bürolarına benzer kurumların yani iş aracılığı yaparak kazanç elde etmek isteyen kurumların varlığı Osmanlı dönemine kadar gitmektedir (Şahin ve Yıldırım, 2012: 3). Bugün ki anlamda ÖİB'ler ve kiralık işçilik ise özellikle 1950'li yıllardan itibaren oluşmaya başlamıştır. ÖİB'lerin ve kiralık işçiliğin Türkiye'deki varlığı ve yaygınlığı, yasal süreçlerle bağlantılı olarak bir gelişim evresi göstermiştir.

### 3.1.1. Osmanlı Döneminde İş Aracılığı

Türkiye'de iş bulmaya aracılık hizmetlerinde kar amacı güden kurumların varlığı Osmanlı dönemine kadar uzanmaktadır. Ahmet Cevdet Paşa tarafından 1869-1876 yılları arasında yapılan çalışmalarının sonucunda hazırlanan, Osmanlı'da 50 yıl,

yeni Türkiye Cumhuriyet'inde ise ilk medeni kanun çıkana kadar uygulanan Mecelle, ilk defa kiralık işçilik kavramını kullanan yasal metindir (Özveri, (2016b). Özveri, Mecelle'de kiralık işçiliğin açıkça tanımlandığını belirtmektedir:

> *"Mecelle 421. maddesinde açıkça "Kiralanan şeye işçi denilir" demektedir. Üstelik Mecelle 422. maddesinde işçiyi de ikiye ayırmaktadır: "Birinci kısım, özel işçidir; yalnız bir kiracıya çalışmak üzere tutulan işçidir; aylıklı işçiler gibi. İkinci kısım, ortak (bağımsız) işçidir; kiracıdan başkasına çalışmama şartı ile sınırlandırılmamış işçidir.""*

Mecelle konusu iş, hizmet olan sözleşmelere kira sözleşmesi demektedir. Bu sözleşme çerçevesinde çalışan kişiye ise kiralık işçi demektedir. Ancak Mecelle iş sözleşmeleri arasında bir ayrım yapmamakta, tüm iş sözleşmesi ile çalışanlara kiralık işçi demektedir. Yani bugün ki anlamda ÖİB, kullanıcı işletme ve işçi arasında bir üçgen sözleşme kurulmamaktadır. Bu da Mecelle'nin kiralık işçilere yönelik özel bir düzenleme yapmadığını göstermektedir.

19. yüzyıl sonlarına doğru ortaya çıkmaya başlayan özel kurumların, iş bulmaya aracılık hizmetlerinde üstlendikleri temel görev bildiğimiz anlamda işgücü piyasalarında işgücü arzını ve talebini buluşturmak değildi. Savaşlar sonrası ortaya çıkan erkek nüfusundaki azalmanın yarattığı olumsuzlukları gidermekti (Şahin ve Yıldırım, 2012: 3-4).

Osmanlı'da kar amacı güden iş bulmaya aracılık yapan kurumların kurulmasını teşvik eden ve faaliyet alanı tanıyan temel konu hizmetçilik olmuştu. Özel kurumların bu alanda faaliyette bulunmaları, hizmetçi olarak çalışacakların bağlı bulunduğu esnaf yapılanması olan "Hizmetçiler Kethüdalığı"nın tepkisini çekmişti. Bu esnaf yapılanması tarafından özel kurumlar kaçak faaliyette bulunmaları gerekçe gösterilerek, söz konusu kurumların kapatılması talebiyle devlet makamlarına şikâyet edilmişti. Ancak bu talepleri olumsuz karşılanmıştı (Şahin ve Yıldırım, 2012: 4-5). İlgili devlet otoritesi Dâhiliye Nezareti'nin kapatılma talebine verdiği olumsuz yanıt ise oldukça dikkat çekicidir. Verilen cevapta şu ifadelere yer verilmişti:

*(...) "hizmetçilik yapmak isteyenlerin Hidmetkârân İdarehanesi'ne başvurmak zorunda olmadığı ve kendi çaba ve istekleriyle de bir işe girebilecekleri, söz konusu hizmetin bir idareye mahsus hale getirilmesinin, yani tekelleştirilmesinin uygun olmayacağı belirtilmiştir"(Şahin ve Yıldırım, 2012: 5)*

Bunun anlamı şudur; Türkiye'de ilk olarak özel istihdam bürolarına benzer kamu dışında işe yerleştirme faaliyeti yürüten kurumların yasal olarak tanınması Osmanlı döneminde olmuştur.

Özel kurumlar, el ilanları dağıtmak yoluyla hizmetçi olarak çalışacak kadınları bularak evlerine hizmetçi arayan kişilerle buluşturmayı amaçlamışlardır (Şahin ve Yıldırım, 2012: 4). Özel kurumların içinde bulundukları bu faaliyet alanları doğrudan kar amacı güderek işe aracılık yaptıklarını göstermektedir.

20. yüzyılın başından itibaren özellikle II. Meşrutiyetin ilanından sonra özel istihdam bürolarının faaliyet alanları genişlemiştir. Yalnızca hizmetçilik faaliyetinde bulunmak üzere kadın işçileri aramakla kalmayıp; restoran, otel vb. yerler de çalışacak kişilere yönelik aracılık faaliyeti yapmaya başlamışlardır (Şahin ve Yıldırım, 2012: 6).

Osmanlı'da ilk olarak ev hizmetlerinde çalışacak kişilere yönelik hizmetçi bularak aracılık faaliyetine başlayan özel istihdam büroları daha sonra bazı kamu kurumlarını da kapsayacak şekilde birçok alanda aracılık faaliyeti yaparak işçi kiralamışlardır. Hizmetçilerin gittikleri evlerde hırsızlık gibi sorunlara yol açmaları sebebiyle bu kurumlar üzerindeki polis ve devlet kontrolü arttırılmıştır. Özel istihdam bürolarının ilk örnekleri olan kuruluşlara; Umum Hizmetkaran İdarehanesi, Teşebbüs-ü Şahsi İdarehanesi, Darulmeşagil, İşgüzar İdarehanesi, Temini İstikbal Cemiyeti örnek olarak gösterilebilir (Şahin ve Yıldırım, 2012: 4-9).

### 3.1.2. İş Aracılığında Kamu Tekeli Dönemi

Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu'nu kabulüne kadar, iş ve işçi bulma konusunda herhangi bir hukuksal düzenleme mevcut değildi (Uçkan, 2005: 150). Bu döneme kadar iş aracılığı hizmetleri, dönemsel olarak yani mevsimlik işçiye ihtiyaç duyulduğunda yapılıyordu. Dragoman, aracı, dayıbaşı, kahyabaşı, baladur gibi çeşitli isimler altında işçi simsarları köylerden işçileri devşiriyor, çoğu zamanda avans ve borç vererek işçileri kendilerine borçlandırarak istismar ediyorlardı. Büyük kentlerde, "müstahdemin büroları" ve "işçi idarehaneleri" adı altında, özel kişilere ait aracılık hizmeti yapan bürolar bulunuyordu. Ancak bu büroların asıl amacı köylerdeki işçi simsarları gibi işçileri istismar etmekti (Uçkan, 2005: 151). Bu dönemde, işçilerin istismarı yalnızca özel kişilere ait bürolarca yapılmıyordu. Devletin kontrolünde olan bazı dernekler aracılığıyla da yapılıyordu. Örneğin dönemin liman işçileri, yöneticilerini Cumhuriyet Halk Fırkasının atadığı bir derneğe üye olmadan ve yevmiye vermeden iş bulmaları olanaksızdı (Özveri, 2015: 35).

Dönemin işçi kiralama bağlamında genel özelliğine bakıldığında; kamusal ve kurumsal iş aracılığı hizmeti olmaktan uzak, köylerde işçi simsarları aracılığıyla bireysel olarak yürütülen, büyük kentlerde ise özel kişilere ait bürolar aracılığıyla işçilerin istismar edildiği ve yalnızca kar amacıyla yürütülen faaliyetler olduğu görülmektedir (Uçkan, 2005: 151; Makal, 2002: 210).

İş ve işçi bulma hizmetlerinin kamusal ve kurumsal bir nitelik kazanması 1936 yılında kabul edilen 3008 sayılı İş Kanunu ile mümkün olmuştur. Nitekim söz konusu kanununun yürürlüğe girmesinden sonraki üç yıl içerisinde, iş ve işçi bulma hizmetlerini gerçekleştirmek üzere İş ve İşçi Bulma Kurumunun (İİBK) oluşturulması öngörülmüştür. Ancak bu kurum kanunun kabulünden on yıl sonra kurulabilmiştir (Uçkan, 2005: 151).

#### 3.1.2.1. 3008 Sayılı İş Kanunu'nda Özel İstihdam Büroları ve İş Aracılığı

Türkiye'de istihdam aracılığı hizmetlerinin kamusal nitelikte olması gerektiğini savunan düşüncelerin temeli Cumhuriyet'in ilanından önceki dönemlere kadar dayanmaktadır. Bu görüşün gerçekleşerek, somut bir hal alması ancak devlet öncülüğünde sanayileşme programlarının uygulandığı devletçilik döneminde mümkün olabilmiştir (Dereli, 1997: 63; Ekin, 2001: 165).

İstihdam hizmetlerinin kamusallaştırılmak ve bir merkezde toplanmak istenmesi aynı zamanda dönemin siyasal ruhunu da yansıtmaktaydı. Devletin ekonomik ve siyasal alanda etkinliğini artırması ve bununla birlikte paternalist yapısının toplumsal alandan ekonomik alana kadar hemen her alanda kendini göstermesi, iş ve işçi bulma konusunda devlet tekeli düşüncesini ön plana çıkarmıştır (Uçkan, 2005: 152).

Bu bağlamda 3008 sayılı İş Kanunu özel istihdam bürolarını yasaklamış ve bu yönde hükümler getirmiştir. Nitekim Kanunun *İş ve İşçi Bulma* başlıklı dördüncü bölümü ve *Son hükümler* başlıklı onuncu bölümünün 146. maddesi özel istihdam bürolarının kapatılmasını ve bazı istisna hallerini düzenlemiştir.

Kanunun 63. maddesi, işçilerin boş işlere yerleştirilmesini ve boş olan işlere de işçi bulunmasını kamusal bir hizmet olarak devletin görevi olarak tanımlamıştır. 65. madde ise Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren kar amaçlı iş ve işçi bulma kuruluşlarının kurulmasını yasaklamıştır. Aynı zamanda Kanundan önce kurulmuş olan özel istihdam bürolarının da üç yıl içerisinde kapatılacağını hükme bağlamıştır (md.63, 65/B). Üç yıla kadar kapatılacak büroların, faaliyetleri son buluncaya kadar, gördükleri işlerin türlerini, hizmetlerinin karşılığında işçi ve işverenlerden aldıkları ücret oranlarını gösteren tarifelerini, kendilerine kayıtlı işçilerin isim, adres ve mesleklerini, hangi yollardan ve ne şekilde iş veya işçi bulduklarını kanun yürürlüğe girdikten sonra üç ay içinde ilgili makamlara vermek zorunda oldukları hükme bağlanmıştır (md.66/A). Bununla birlikte otel, han, pansiyon, lokanta, aşçı dükkânları veya kahvehane gibi kamuya açık olan yerleri işletenlerin doğrudan veya dolaylı bir şekilde iş ve işçi bulma simsarlığı yapmaları ve ellerinde ilgili makamdan verilmiş resmi belge bulunmayan üçüncü kişiler tarafından bahsedilen ve benzeri

yerlerde iş aracılığı faaliyetlerinde bulunmaları da yasaklanmıştır (Uçkan, 2005: 152).

3008 sayılı İş Kanununda ücretli olarak yapılacak aracılığa yalnızca bir istisna getirilmiştir. Kanunun 68. maddesine göre; bazı iş ve sanat kollarındaki işçi veya işverenlerin kendi aralarında kuracakları ya da kar amacı gütmeden hayır işi yapan özel derneklere İş ve İşçi Bulma Kurumundan izin almak ve İİBK'nin denetimi altında bulunmak kaydıyla, işçilerden herhangi bir ücret almadan faaliyette bulunma serbestisi tanınmıştır. Kanun bu yanıyla "ılımlı tekel" modelini benimsemiştir. Bununla birlikte işverenlerin işçi ihtiyaçlarını karşılarken kamudan izin alması, kamunun denetimi altında olması ve belli nitelikteki işçilerin herhangi bir işe girmeden önce kendilerini resmi iş ve işçi bulma teşkilatına kaydettirmeleri benimsenen ılımlı tekel modelinin kontrol altında tutulmasını amaçlamıştır (Uçkan, 2005: 152).

#### 3.1.2.2. 4837 Sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu ve Görevleri Hakkında Kanuna Göre Özel İstihdam Büroları ve İş Aracılığı

İstihdam hizmetlerinde kamu tekelini öngören ve özel istihdam bürolarını yasaklayan 3008 sayılı İş Kanunun yürürlüğe girmesinden on yıl sonra 1946 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) kurulmuştur. Özel istihdam büroları konusunda dünyadaki eğilime benzer şekilde, istihdam hizmetlerini devletin bir görevi olarak gören ve bu doğrultuda düzenlemeler getiren 3008 sayılı İş Kanunu, İİBK'nin kuruluşu ile daha kurumsal ve kamusal bir istihdam hizmetini hedeflemiştir.

II. Dünya Savaşının sona ermesi, genel olarak tüm dünyada sosyal refah devletlerinin temellerinin sağlam bir şekilde atılması, devletin tam istihdamı birincil hedef olarak belirlemesi gibi bir konjoktürel ortamda çıkan kanun, dönemin ruhunu yansıtması açından da ayrıca önemlidir. Nitekim Türkiye ILO'nun 1933 yılında kabul ettiği 34 sayılı Ücretli İş Bulma Hakkındaki sözleşmeyi 1946 yılında onaylayacaktı. Birinci bölümde de belirttiğimiz gibi, 34 sayılı sözleşme kar amacı güden özel istihdam bürolarının kapatılmasını ve faaliyetlerinin yasaklanmasını öngörmekteydi.

2000 yılında İŞKUR'un kurulmasını sağlayan 617 sayılı KHK çıkana kadar yürürlükte kalan 4837 sayılı Kanun, 3008 sayılı İş Kanunuyla uyumlu bir şekilde bir

takım düzenlemeler getirmiştir. 3008 sayılı Kanunun 63. 64. ve 65. maddelerinde belirtilen iş ve işçi bulma faaliyetlerini ve bunlarla ilgili diğer görevlerin yerine getirilebilmesi için İİBK'nin kurulduğu ifade edilmiştir. Kanunun bir diğer önemli düzenlemesi, 3008 sayılı İş Kanunu kapsamı dışında kalan işçiler için de aracılık faaliyeti görevini İİBK'ye vermesiydi (Uçkan, 2005: 154).

4837 sayılı Kanunla kurulan İİBK'nin, özellikle 1960'lı yıllarda Almanya başta olmak üzere Avrupa'nın çeşitli ülkelerine gidecek olan göçmen işçilerin seçilmesi ve işe yerleştirilmesi ile ilgili yabancı iş bulma kurumları ile bazı önemli çalışmaları olmuştur. Ancak örgütsel yapısından kaynaklanan yetersizlikler, personel eksikliği ve mali sıkıntılar kurumun yeterince etkin olamamasına neden olmuştur (Kutal, 2001: 1)

#### 3.1.2.3. 1475 Sayılı İş Kanunu ve Özel İstihdam Büroları

1960 sonrası dönem, ekonomik ve siyasal açıdan olduğu kadar Türkiye çalışma ilişkileri açısından da oldukça önemli bir dönemdir. Bir yandan 1963 yılında toplu iş ilişkilerini başka bir evreye taşıyacak olan 274 Sayılı ve 275 Sayılı Kanunlar kabul edilirken diğer yandan da 1967 yılında kabul edilen ancak Anayasa mahkemesinin şekil yönünden iptal ettiği 931 sayılı İş Kanunu, birkaç hüküm dışında 1971 yılında 1475 sayılı İş Kanunu ile yürürlüğe girmiştir (Makal, 2003: 9-10).

1475 sayılı İş Kanununda da 3008 sayılı Kanunda olduğu gibi istihdam hizmetlerinde kamunun tekel konumu esastır. 1475 sayılı Kanun'un *İş ve İşçi Bulma* başlıklı altıncı bölümünde işe aracılık faaliyetleri ve özel istihdam büroları düzenlemiştir.

Kanunun 83. maddesi şöyledir:

> *"İşçilerin elverişli oldukları işlere yerleşmelerine ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına, aracılık etme hususlarının düzenlenmesi; kamu görevi olarak Devletçe yapılır."*

Kanunun 83. maddesi açıkça, iş ve işçi bulma hizmetinin yine devletin görevi olarak görüldüğünü ve bunun da İİBK aracılığıyla yapılacağını göstermekteydi. Kanun 84. maddesinde İİBK'nin görevlerinin ayrıntılı bir biçimde belirtmektedir.

Özel istihdam bürolarının açılmasını ve her türden faaliyetini yasaklayan 85. madde, iki alanda istisna getirmektedir. Buna göre:

> *"(...) tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığı ile özel istihdam bürolarının faaliyetlerine Kurumca izin verilebilir. İzin verilen özel istihdam büroları yönetmelikle belirlenecek meslekler ile üst düzey yöneticiler dışında iş arayanlardan her ne ad altında olursa olsun menfaat temin edemez ve ücret alamaz.*
>
> *İş ve İşçi Bulma Kurumundan izin almak ve bu Kurumca her zaman denetlenmek kaydıyla bir işverenin yurt dışında kendi iş ve faaliyetlerinde çalıştıracağı işçileri temin etmesi mümkündür. Şu kadarki; bu işlere karşılık bu kimselerden hangi isim altında olursa olsun menfaat sağlanması yasaktır."*

Kanundaki bu istisnaların dışında 1981 yılında kabul edilen 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'nun 47/b maddesine[12] göre de Yükseköğretim kurumlarının kendi mezunlarının iş bulmalarına aracılık etmeleri istisnası getirilmiştir. Yükseköğretim kurumlarına getirilen bu istisnanın işleyebilmesi için bazı koşulların yerine getirilmesi gerekmekteydi. Öncelikle öğrencilerin mezun durumunda olmaları ve mezunların çalışma ilişkilerinin bir iş sözleşmesine dayanması gerekmekteydi. Bununla birlikte diğer getirilen istisna durumlarında olduğu gibi Yükseköğretim kurumları, söz konusu aracılık faaliyetini yaparken İİBK'den izin almak zorunda değildi ve de İİBK'nin denetimi altında değildi (Türkmen, 2000: 208).

### 3.1.3. İş Aracılığında Kamu Tekeli Döneminin Sona Ermesi

İş aracılığında kamunun yaklaşık yarım yüzyıllık tekelinin kırıldığı, özel istihdam bürolarının ve kiralık işçiliğin önünün açıldığı döneme baktığımızda hem dünyada hem de Türkiye'de neoliberal politikaların ekonomiyi şekillendirdiğini görmekteyiz. En genel anlamıyla devletin ekonomideki etkinliğinin azaltılıp "küçülmesi" ve işgücü piyasalarına mümkünse hiç müdahale etmemesi, KİT'lerin özelleştirilerek devletin işveren rolünün kaybedilmesi gibi hedeflerle uygulamaya

[12]"Yükseköğretim kurumları, özel ve kamu kuruluşları ile işbirliği yaparak mezunlarına iş bulmada yardımcı olurlar".

sokulan neoliberal politikalar, kendini istihdam hizmetlerinin niteliğinin değişmesinde de göstermiştir.

Kamusal alanın etkisine giren birçok konuda yaşanan sıkıntılar iş ve işçi bulma konusunda da ortaya çıkmış ve bu anlamda işverenleri ve hükümetleri yeni arayışlara yönlendirmiştir. İİBK'nin yaşadığı bir dizi sıkıntı sebebiyle işgücü piyasalarındaki işlevlerini yerine getiremiyor oluşu da işverenlerin ÖİB'ler ve kiralık işçilik konusundaki taleplerine meşruiyet alanı yaratmıştır. 1973 petrol krizi sonrası yurtdışının işgücü talebinin azalması ve 1990'lı yıllarda kamunun küçülmesi, İİBK'nin kamu tekelinin sorgulanmasına neden olan başlıca etmenlerdir (Uçkan, 2005: 159).

Kamunun iş ve işçi bulma konusundaki tekelinin kırıldığı dönem aynı zamanda özel istihdam bürolarının danışmanlık adı altında ve fiili bir biçimde işçi kiralama yoluna gittikleri dönemdir.

#### 3.1.3.1. 617 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Döneminde Özel İstihdam Büroları ve İş Aracılığı

24 Ocak kararları ve 12 Eylül askeri darbesi sonrası yeni bir döneme giren Türkiye'de, ithal ikameci politikalardan özel sektör öncülüğünde ihracata dayalı ekonomik modele geçildi. İşgücü piyasaları sermayenin istekleri doğrultusunda yeniden şekillendirilerek, işgücü piyasaları süreç içerisinde "katılıklarından" kurtarılmaya çalışıldı. Ancak istenen bu dönüşüm 1980'li ve 1990'lı yıllarda istenildiği düzeyde olmadı. Ancak 21. yüzyıl Türkiye'deki sermayenin talep ettiği dönüşümlerin hayata geçirildiği bir dönem oldu.

İşgücü piyasalarının dönüşümü yolunda ilk atılan adımlardan biri, 29.06.2000 tarihli ve 4588 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak Bakanlar Kurulunca 617 sayılı "Türkiye İş Kurumunun Kurulması ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname “dir. Ancak 617 sayılı KHK'nin ömrü uzun olmamıştır. Dönemin ana muhalefet partisi olan Fazilet Partisinin, söz konusu KHK’nin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla açtığı dava Anayasa Mahkemesince kabul edilmiş ve KHK çıktıktan dört ay sonra iptal edilmiştir. Aynı zamanda KHK'nin Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe

gireceği kabul edilmemiş, ancak iş ve işçi bulma alanında yaşanacak sıkıntılar göz önüne alınarak yürütme ve yasama organına yeni bir düzenleme hazırlanması için dokuz aylık bir süre verilmiştir. Verilen sürede gerekli düzenleme yapılamamış ve KHK yürürlükten kalkmıştır (Sayın, 2005: 407-409). Her ne kadar KHK yürürlükten kalkmış olsa da, bu alanda daha esnetilmiş bir mevzuatın varlığı işverenler tarafından sürekli olarak dile getirilmiştir. Aynı zamanda iş ve işçi bulma konusunda yaşanan boşluk da yeni bir yasanın varlığını gerekli kılmıştır. Bu kapsamda 25.06.2003 tarihinde 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu kabul edilmiş ve İŞKUR kurulmuştur.

#### 3.1.3.2. 4857 Sayılı İş Kanunu Döneminde Özel İstihdam Büroları ve Kiralık İşçilik

1475 sayılı İş Kanunun işverenlerin esneklik taleplerine yanıt veremediği gerekçesiyle kaldırılması tartışılmış ve bu yönde çalışmalar yapılmıştır. Bu kapsamda 2002 yılında ÇSGB tarafından dokuz kişilik Bilim Komisyonu'na hazırlatılan yeni kanun taslağı sosyal taraflara sunulmuştur. Kanun taslağı üzerinde yapılan toplantılar sonucu hem işveren tarafı hem de işçi tarafı yeni kanuna karşı çıkmışlardır. İşveren tarafının karşı çıkmasının temel gerekçeleri iş güvencesi ve kıdem tazminatına ilişkin maddeler iken, işçi tarafının karşı çıkmasındaki temel gerekçeler geçici iş ilişkisi, özel istihdam büroları ve atipik çalışma biçimlerinin fazlalığı olmuştur (Uçkan, 2005: 164).

22.05.2003 tarihinde kabul edilen 4857 sayılı İş Kanunu ile işverenler "yeterli" bulmasa da esnek çalışmanın kurumsallaşmasının temeli atılmıştır. Çünkü kiralık işçilik dâhil atipik çalışma biçimlerinin işgücü piyasalarında yaygınlaşması bu kanun sayesinde olmuştur.

4857 sayılı İş Kanununa kadar Türkiye'de İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun (bugünkü adıyla İŞKUR) dışında bir başka özel kuruluşun iş ve işçi bulmaya aracılık yapması yasaktı. 10 Haziran 2003 tarihinde yürürlüğe giren 4857 sayılı Kanun bu yasağı kaldırmıştır (Özveri, 2016a: 171-172). Kanunun *İş ve İşçi Bulma* başlıklı 6. bölümündeki 90. maddesine göre:

*"İş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık görevi, Türkiye İş Kurumu ve bu hususta izin verilen özel istihdam bürolarınca yerine getirilir."*

Bu düzenlemeyle 1475 sayılı İş Kanunu dönemindeki yasak kaldırılmış ve böylece özel istihdam bürolarının önü açılmıştır.

Yeni İş Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden yalnızca 25 gün sonra, 5 Temmuz 2003 tarihli ve 25159 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Yasası ile "Özel İstihdam Bürolarının" kurulmasına olanak tanınmıştır (Özveri, 2016a: 172).

Özel istihdam bürolarının Avrupa'da ve Amerika'da yasal statüye kavuşmaları daha eskilere dayansa da, Türkiye'de 2003 yılına kadar bu mümkün olmamıştır. Ancak iş bulmaya aracılık etmenin yani kiralık işçiliğin yasaklanmış olduğu dönemde, özel istihdam büroları, "İnsan Kaynakları Danışmanlığı" adı altında yıllarca faaliyetlerini yürütmüşlerdir (Büyükköşdere, 2004: 158). Fiili olarak yaratılan bu durum işverenler tarafından da dile getirilmekte ve bu konuda ne gibi adımlar atılacağı yetkililere önerilmektedir:

*"Açık söylemek gerekirse, -burada gerçekçi konuşmamız gerekiyor- Türkiye'de özel istihdam bürolarının görevini yapan kayıt dışı sektörün olmadığını mı sanıyorsunuz? Fazlasıyla var. Bunu Bakanlık da biliyor. Biz de diyoruz ki, öyle bir düzenleme yapın ki, bu çalışmaları kayıtlı sektör üzerinden sürdürelim, gelin bu işleri kayıtlı sektörlerde yapan firmaları denetleyin. Yoksa bu sektör kayıt dışılıkta zaten yürümüş gidiyor. Türkiye'de bu imkânı göz ardı etmemek gerekiyor" Bülent Pirler (2013: 10).*

Nitekim TİSK'in belirtmiş olduğu görüşlerden kısa bir süre sonra 2016 yılında hükümet ÖİB'lere işçi kiralama yetkisi veren yasayı çıkardı. Yasa çıktıktan sonra ise işçi kiralamanın yasadan önce fiili olarak uygulandığına dair bir itiraf da dönemin İŞKUR Genel Müdürü Mehmet Ali Özkan'dan geldi ve işverenlerle aynı düşüncede olduğunu şu sözlerle ifade etti:

*"20.05.2016 tarih ve 29717 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İş Kanunu ile Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Türkiye İş Kurumu'ndan izin alan özel istihdam bürolarına geçici iş ilişkisi kurma yetkisinin verilmesi ile Türkiye'de yıllardır danışmanlık veya personel bordrolama hizmetleri adı altında geçici iş ilişkisi sözleşmesi düzenleyen kuruluşların* ***yasadışı uygulamalarına son verilerek***[13] *bu şekilde özellikle kayıt dışı istihdamın önlenip, bu sektörde çalışanların sosyal güvence altına alınmaları sağlanarak işgücü piyasasının esnekliğine ve güvencesine de katkıda bulunulması hedeflenmiştir" (Özkan, 2016: 60).*

Fiili ve yasadışı uygulamalar bir yana 2016 yılındaki yasa çıkana kadar, 4857 sayılı İş Kanununun 7. maddesiyle düzenlenen geçici iş ilişkisinin bir mesleki faaliyet olarak yürütülmesi olanaklı değildi. Yani özel istihdam büroları aracılığıyla kar amacı güdülerek işçi kiralama sözleşmesi yapılamamaktaydı. Öğretide farklı görüşler olsa da genel kabul gören görüş bu yöndedir (Kabakçı, 2011: 89). 4857 sayılı Kanun taslak aşamasında iken kiralık işçiliğin mesleki bir faaliyet olarak özel istihdam büroları aracılığıyla yapılması öngörülmüştü. Ancak işçi sendikaları ve muhalefet tarafından köleliğe dönüşe neden olduğu ve taşeronlaşmayı teşvik ettiği gerekçesiyle bu düzenleme sert bir şekilde eleştirilmiştir ve sonucunda da taslaktan çıkarılmıştır (Uçkan, 2005: 165).

4857 sayılı İş Kanununu genel itibariyle özel istihdam büroları ve kiralık işçiliğe yasal bir boyut kazandırmıştır. 3008 sayılı, 931 sayılı ve 1475 sayılı İş Kanunlarında açıkça yasaklanan özel istihdam bürolarının kuruluşu 4857 sayılı İş Kanunu ile mümkün olmuştur. Esnek çalışmayı ve güvencesizliği merkezine alan 4857 sayılı Kanun, işverenlerin tam olarak olmasa da "istediklerini" elde etmelerini sağlamıştır.

[13]Vurgular tarafımdan yapılmıştır.

### 3.1.3.3. 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ve Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği Döneminde Özel İstihdam Büroları ve Kiralık İşçilik

617 sayılı KHK'nin iptali, iş ve işçi bulma alanında hukuki bir boşluk yaratmıştır. Ancak 25.06.2003 tarihinde kabul edilen ve 4857 sayılı İş Kanunun 90. maddesine dayanılarak çıkarılan 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu bu alandaki hukuki boşluğu doldurmuştur (Uçkan, 2005: 166)

İŞKUR Kanunu iş ve işçi bulma alanındaki hukuki boşluğu doldurmuş olmasına rağmen, özel istihdam büroları ve kiralık işçilik bağlamında en azından çalışanlar için başka bir boşluk yaratmıştır. 4857 sayılı Kanuna dayandırılarak hazırlanan ve ÖİB'lerin faaliyet alanlarını düzenleyen bu kanun fiili durumda ÖİB'lerin işçi kiralama faaliyeti yapmasının önünü açmıştır.

Kanunun ikinci kısım birinci bölümü özel istihdam bürolarını ve bu bürolar aracılığıyla kurulacak iş ilişkisini düzenlemektedir. Kanunun 17. maddesi özel istihdam bürolarını hangi şartlara sahip gerçek ve tüzel kişilerin kurabileceğini ve özel istihdam bürolarına geçici iş ilişkisi kurabilme yetkisi verileceği belirtilmiştir. 18. maddesinde ise verilen yetkinin hangi şartlar altında iptal edileceği belirlenmiştir. *Özel istihdam bürolarının hak ve yükümlülükleri* başlıklı 19. maddesinde, yönetmelikçe belirlenen belli meslekler ve pozisyonlar dışında özel istihdam bürolarının işverenlerden ve işçilerden hangi adla olursa olsun menfaat sağlayamayacakları hüküm altına alınmıştır.

4904 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten yaklaşık altı ay sonra, İŞKUR Kanunun 32. maddesine dayandırılarak Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği çıkartılmıştır. Bu Yönetmelik ile ÖİB'lerin seçimi, izin verilmesi ile büroların çalışma ve denetim usul ve esasları düzenlenmiştir (Uçkan, 2005: 168).

Kamunun iş ve işçi bulma konusundaki tekelinin kırılmasına neden olan 617 sayılı KHK, 4857 sayılı İş Kanunu, 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği, Türkiye çalışma ilişkilerinde esnekliğin kurumsal ve bir bütün olarak yerleşmesine yasal zemin hazırlamışlardır. Mesleki faaliyet olarak kiralık işçilik yasaklansa da ileriki

dönemlerde bu tarz bir iş ilişkisinin kurulabilme olanak ve mekanizmalarını yaratmıştır.

### 3.2. 6715 SAYILI YASANIN ARKA PLANI

ÖİB'lere işçi kiralama yetkisi veren yasasının arka planını anlayabilmek için işverenlerin bu konuda "ne söyledikleri" ve "neyi talep" ettikleri oldukça yol gösterici olacaktır. Örneğin TİSK, rekabetin, değişim gereksiniminin zorunlu olduğunu, bu alanda önemli değişikliklerin yaşandığını, krizlerin değişimin hem sonucu hem "zorlayıcısı" olduğunu belirterek ÖİB' nin bu değişimin zorunlu bir sonucu olarak tanımlandığını ileri sürmüştür (Pirler, 2013).

> *"...özel istihdam bürolarına ilişkin gelişmeler, yeni çalışma biçimleri ve esneklik konusunda, hatta zaman zaman Avrupa Birliği'nde söylendiği gibi, güvenceli esneklik konusunda ciddi bir yaklaşıma ihtiyacımız var; Türkiye'de de bu yaklaşıma ihtiyaç duyuyoruz.*

TİSK esnekliği "güvenceli esneklik" olarak adlandırıp yumuşatırken, taşeron uygulamasının yaygınlaşmasını ÖİB'nin kurulmamış olmasıyla ilişkilendirmiştir TİSK "*Bakanlık eğer bu esneklik konularını geçici iş ilişkisi, özel istihdam acenteleriyle birlikte ele almazsa sonuç yine başarısızlık olacaktır"* diyerek de çözüm yolu olarak, esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaştırılmasını ve kiralık işçilik uygulamasının bir an önce hayata geçirilmesini sunmaktadır.

TİSK'in 2013 yılında düzenlemiş olduğu "Özel İstihdam Büroları Aracılığıyla Geçici İş İlişkisi" başlıklı seminerde dile getirdikleri görüşler, işverenlerin kiralık işçiliğe bakış açısının ve kiralık işçiliği esnek çalışma rejiminin en önemli parçalarından biri olarak gördüklerinin en yalın ifadesidir. Aynı zamanda işverenler tarafından sıkça dile getirilen bu görüşler yasanın düşünsel arka planını da oluşturmaktadır. Çünkü bu görüşleri yalnızca işverenler değil aynı zamanda AKP hükümeti de yasanın çıkış sürecinde sıkça dile getirmiştir.

TİSK'in belirtmiş olduğu görüşlerden yola çıkarak işverenler ve hükümet tarafından sıkça dile getirilen iki konuyu ( bu iki konu aslında yasanın doğrudan arka planını oluşturmaktadır) kiralık işçiliğe zemin hazırlanması bağlamında

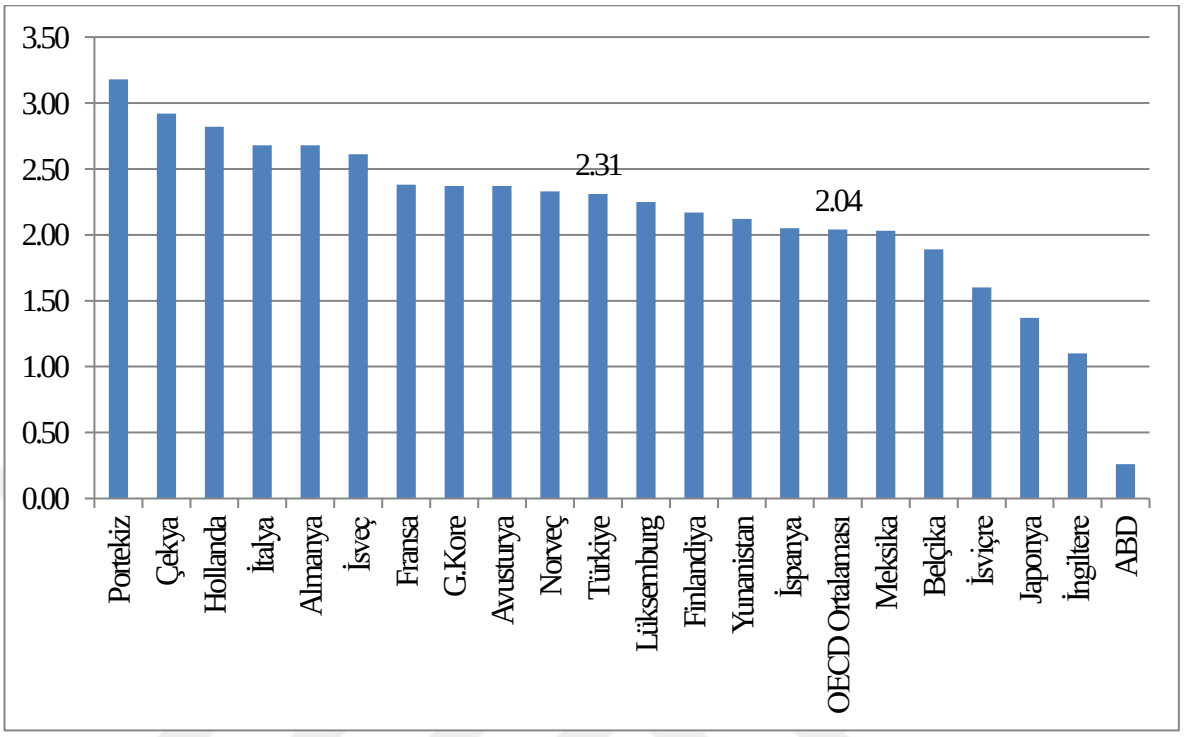
açıklayacağız. Bunlardan ilki Türkiye'deki işgücü piyasalarının yeterince esnek olmaması meselesidir. Son 20 yıldır, mevzuatta hangi düzenleme yapılırsa yapılsın bu gerekçe öne sürülmekte ve düzenlemeler bu kapsamda yapılmaktadır. Diğer konu ise, kiralık işçiliğe de doğrudan gerekçe olarak sunulan güvenceli esneklik meselesidir.

### 3.2.1. Türkiye İşgücü Piyasası Gerçekten "Katı" mı?

Türkiye'deki yasal düzenlemelerin oldukça katı olduğu, bu durumun yatırımlar önündeki en büyük engellerden biri olduğu ve sonuç olarak da işsizliğe yol açtığı savı sermaye ve hükümet tarafından çok sık dile getirilen bir savdır. 4857 sayılı İş Kanununda atipik istihdamın neredeyse tüm biçimleri düzenlenmesine ve iş güvencesinin kapsamının daraltılmasına rağmen işgücü piyasalarının katılığı savı güncelliğini korumaktadır. Bu sav, OECD'nin "dünyada işgücü piyasalarının esnekliğine ışık tuttuğu" öne sürülen "istihdam koruma mevzuatı endeksi" ne dayandırılmaktadır. Bahsedilen endekste Türkiye toplam 40 ülke arasında "en katı" mevzuata sahip ülke olarak gösterilmektedir (Yeldan, 2012: 8).

OECD, istihdam koruma mevzuatı endeksinde ülkelere 0 ila 6 puan arasında puan vermektedir. Puanlamayı etkileyen iki unsur bulunmaktadır. Birincisi bireysel ve toplu işten çıkarmaya karşı koruma, ikincisi ise geçici istihdam biçimlerinin düzenlenmesine ilişkin mevzuattır (Yeldan, 2012: 8). Türkiye'nin bu değerlendirmeler sonucunda son sırada çıkmasının temel sebebi geçici istihdam biçimlerindeki mevzuat düzenlemelerinin yetersizliğidir. Ancak diğer taraftan aşağıdaki şekil bize Türkiye'deki işverenlerin işçileri işten çıkarttıklarında OECD ortalaması kadar bir "katılıkla" karşılaştıklarını göstermektedir.

Grafik 3.1: OECD Ülkelerinde Toplu ve Bireysel İşten Çıkarmalara Karşı Koruma Düzeyi

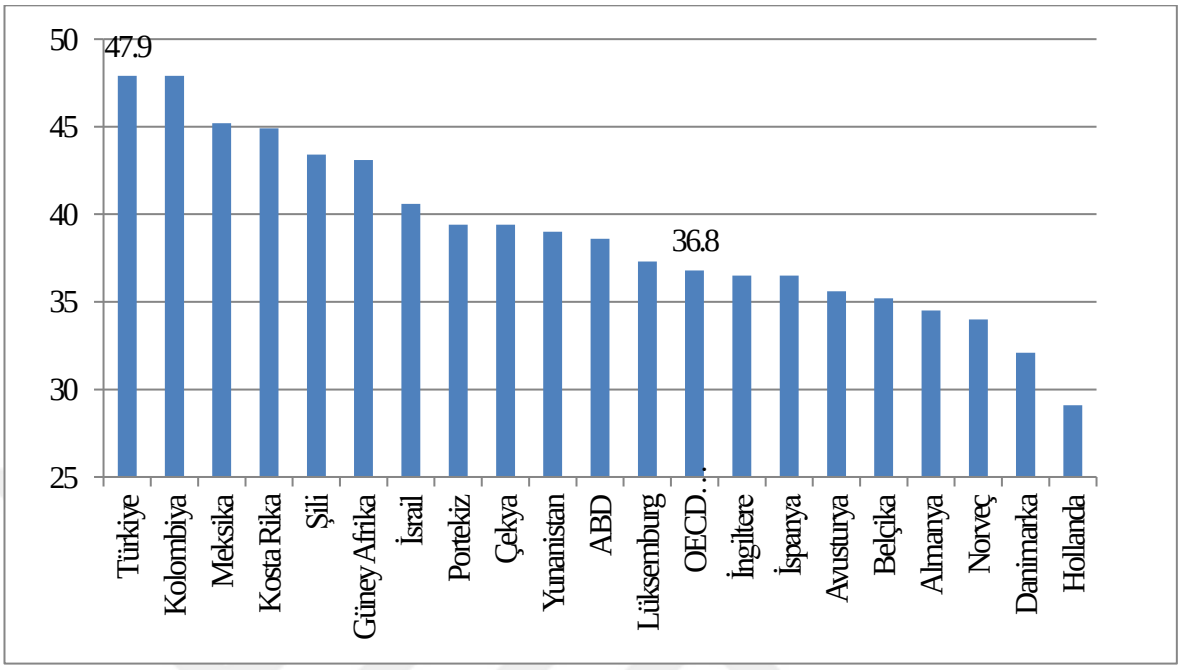



Kaynak: (OECD, 2017a)

OECD'nin yaptığı "resmi" değerlendirmelere göre Türkiye işgücü piyasalarının katı olarak tanımlanmış olması, bizce eleştiriye açıktır. Çünkü herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmadan çalışanların oranını, "reel ücret düzeyinin emeğin üretkenliğinden kopartılmış esnek hareketliliği" ve çalışma saatlerinin uzunluğunu dikkate aldığımızda, Türkiye işgücü piyasalarının son derece esnek ve güvencesiz olduğu söylenebilecektir (Yeldan, 2012: 8).

TÜİK Nisan 2017 İşgücü İstatistiklerine göre, Türkiye'de herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmaksızın çalışanların oranı yüzde 34,2'dir (TÜİK, 2017). Türkiye aynı zamanda OECD ülkeleri arasında çalışma süresi en uzun olan ülkedir.

Grafik3.2: OECD Ülkelerinde Bağımlı Çalışanların Haftalık Ortalama Çalışma Süreleri




Kaynak: (OECD, 2017b)

Yukarıdaki grafiğe göre haftalık ortalama çalışma süresi 47,9 saat olan Türkiye bu alanda OECD birincisidir. Türkiye dışında haftalık 40 saatten fazla çalışan beş ülke vardır. OECD ülkelerinin ortalama çalışma süresi ise 36,8 saattir. Ayrıca OECD'ye göre Türkiye fazla çalışmanın en yoğun yapıldığı ülkedir. Türkiye'deki işçilerin yüzde 43'ü 50 saat ve üstünde çalışmaktadırlar (Business, 2017).

### 3.2.2. Güvenceli Esneklik mi Esnetilmiş Güvence mi?

Kiralık işçiliği yasallaştırmak isteyen Hükümet hazırladığı kiralık işçilik yasasının genel gerekçe kısmına şu şekilde başlamıştır:

> *"Avrupa Birliği ülkeleri başta olmak üzere pek çok ülkede son dönemde esneklik kavramı yerini güvenceli esneklik kavramına bırakmıştır. Güvenceli esneklik, işgücü piyasasında esneklik ve güvencenin bir arada sağlanabileceğini öngörmektedir. Güvenceli esneklik ile bir yandan, işgücü piyasasının esnekleştirilmesi ile işletmelerin rekabet gücünün ve değişen koşullara uyum yeteneğinin artırılması hedeflenirken, bir yandan da işgücü*

*piyasasında yer alan kişilerin istihdam ve gelir güvencesinin sağlanması hedeflenmektedir" (TBMM, 2016a).*

Flexicurity yerine kullanılan güvenceli esneklik kavramı iki açıdan hatalı ve çarpıtmalıdır. Birinci çarpıtma çeviri de yapılmaktadır. Uluslararası literatürde Flexible security ifadesinin kısaltması olarak kullanılan "Flexicurity" güvenceli esneklik değil esnek güvencedir. Ancak daha olumlu bir çağrışımda bulunduğu için güvenceli esneklik kavramı kullanılmaktadır (Çelik, 2012: 23).

İkinci çarpıtma ise içeriktedir. Çünkü hem doğrudan Türkiye'de deneyimlenen hem de daha önce diğer ülkelerde yapılan uygulamalardan gördüklerimiz, genel olarak atipik istihdam biçimlerinin güvenceli esneklik getirmediği, aksine var olan güvenceyi esnettiğidir. Güvenceli esneklik güvencesizliğin üzerine örtülmüş bir perdedir. Gerçekten de;

*"**Güvenceli esneklik** kavramı tipik bir **oksimoron** örneği. Birbiriyle ilgisiz, hatta zıt kavramların birlikte kullanılmasına **oksimoron** deniyor. Örneğin **ıslatmayan su**, **yakmayan ateş**, **köşeli daire**, **demokrat diktatör** gibi… Güvence ve esneklik de biri birine zıt ve çelişik iki kavram. Esnekliğin arttığı yerde güvence azalıyor. Çalışma hayatında güvence işverenin sevk idare yetkisinin ve keyfiliğinin sınırlanması ile mümkün. Bunun için çalışma saatlerine sınırlama getirilir. Ücrete alt sınır getirilir. Keyfi işten çıkarmaya karşı **iş güvencesi** getirilir. Güvence ve esneklik birbiriyle çelişir. Aynı anda hem esneklik hem de güvence artmaz. Biri artıyorsa diğeri azalıyordur. Kiralık işçilik uygulaması söz konusu ise çalışma hayatı artık daha güvencesizdir. Kıdem tazminatı düşerse çalışan daha güvencesizdir. Örnekleri artırmak mümkün[14]" (Çelik, 2016d).*

Görüldüğü gibi işverenler ve kanun yapıcılar tarafından sıklıkla dile getirilen işgücü piyasasının katılığı ve güvenceli esneklik çarpıtmaları, esnek istihdam rejiminin en önemli halkalarından biri olan kiralık işçiliğin yasallaşması ve işgücü piyasasının işverenler tarafından tek taraflı olarak kontrol edilmesi içindir. Nitekim 26 Haziran 2009 günü TBMM'de kabul edilen ancak dönemin Cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından geri çevrilen yasayı çıkartma konusunda ısrarlı davranan

[14] Vurgular yazar tarafından yapılmıştır.

hükümet, 2013 yılında Üçlü Danışma Kurulu ve Çalışma Meclisi toplantılarının ana konusu olarak kiralık işçiliği belirlemiştir. Bu toplantılardan da sonuç alamayan hükümet 2015 yılı Ocak ayında yeni bir Tasarı hazırlamış ve Komisyona göndermiştir. Komisyonda hazırlıkları tamamlanan Tasarı 2016 yılının Şubat ayında TBMM'ye gönderilmiş, 6 Mayıs 2016 tarihinde TBMM'de kabul edilmiş ve "nihayet" 20 Mayıs 2016 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Bakır, 2016: 78).

## 3.3. 6715 SAYILI KANUN'UN VE ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI YÖNETMELİĞİNİN TEMEL DÜZENLEMELERİ VE DEĞERLENDİRMESİ

Bu kısımda 20 Mayıs 2016 tarihli ve 29717 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6715 Sayılı "İş Kanunu ve Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile 11 Ekim 2016 tarihli ve 29584 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği"nin ÖİB ve kiralık işçiliğe dair temel düzenlemeleri değerlendirilecektir.

### 3.3.1. Özel İstihdam Büroları ve Faaliyetleri

6715 sayılı Kanunun 6. maddesi ve ÖİB Yönetmeliğinin 3. maddesinde özel istihdam büroları:

> *"İş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmesine ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık yapmak ve/veya geçici iş ilişkisi kurma faaliyeti yürütmek üzere Kurum tarafından izin verilen gerçek veya tüzel kişiler tarafından kurulan bürolar"*

Şeklinde tanımlanmıştır. Böylece ÖİB'lere iş ve işçi bulma konusunda geçici iş ilişkisi kurma yani işçi kiralama yetkisi verilmiştir.

ÖİB Yönetmeliği 12. maddede ÖİB açabilmek için aranan şartlar ve gerekli belgeleri, 13. maddede ÖİB faaliyet izni için gerekli koşulları, 14. madde de geçici iş ilişkisi yetkisi için gerekli koşulları belirtmektedir. Bir ÖİB 'nin faaliyette bulunabilmesi için, Türkiye İş Kurumuna herhangi bir borcunun olmaması, başvuru tarihinde brüt asgari ücret tutarının yirmi katına denk gelecek şekilde teminat

vermesi gibi koşulları yerine getirmelidir. Diğer şartları yerine getiren bir ÖİB, (asgari ücretin bugünkü brüt tutarını örnek alırsak) yalnızca 35 bin 550 TL bir teminat ile aracılık faaliyeti yapabilecektir.

Gerekli koşulları yerine getiren bir ÖİB, Yönetmeliğin 4. maddesinin 1. fıkrasına göre, iş ve işçi bulmaya aracılık, işgücü piyasasında danışmanlık hizmeti ve mesleki eğitim faaliyetlerini yapabilecektir. 4. maddenin 3. fıkrası ÖİB'lerin, kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ve pozisyonları için aracılık faaliyeti yapamayacağını hüküm altına almıştır.

### 3.3.2. Geçici İş İlişkisinin ve Sözleşmesinin Kurulması ile Geçici İş Sözleşmesinin Niteliği

Kiralık işçiliğe dair temel düzenlemelerin yer aldığı 6715 sayılı Kanunun 1. maddesi 4857 sayılı İş Kanunun 7. maddesini değiştirmektedir. Yasanın 1. maddesinin 1. fıkrasında *"Geçici iş ilişkisi, özel istihdam büroları aracılığıyla ya da holding bünyesi içinde veya anı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde görevlendirme yapılmak suretiyle kurulabilir"* belirtildiği şekliyle özel istihdam bürolarına kiralık iş ilişkisi kurabilme yetkisi verilmiştir (DİSK, 2016a: 15). Özel istihdam büroları aracılığıyla kurulacak olan bu geçici iş ilişkisinin tanımı Yasa'da olmasa da Yönetmeliğin 3. maddesinin 1. fıkrasının k beninde yapılmıştır. Tanıma göre geçici iş ilişkisi kurulabilmesi için 4857 sayılı İş Kanunun 7. maddesindeki koşullar aranmaktadır.

ÖİB Yönetmeliği *Tanımlar* başlıklı 3. maddenin 1. fıkrasının d bendinde "geçici işçi sağlama sözleşmesini" yani kiralık iş sözleşmesini *"Özel istihdam bürosu ile işveren arasında işçinin, iş görme edimini yerine getirmek üzere geçici iş ilişkisi kapsamında yapılan yazılı sözleşme"* olarak tanımlamaktadır. Yasanın 1. maddesinin 10. fıkrası ve Yönetmeliğin 6. maddesi ise kurulacak olan ÖİB ve işçi arasındaki iş sözleşmesinin ve ÖİB ile kiralık işçi kullanacak işveren arasında kurulacak olan geçici işçi sağlama (kiralık iş) sözleşmesinin özelliklerini belirlemektedir. Buna göre, geçici iş ilişkisinde işveren özel istihdam bürosudur. İşveren konumunda olan özel istihdam bürosu kiralık işçi ile iş sözleşmesi yaparken, kiralık işçiyi çalıştıracak işverenle de geçici işçi sağlama sözleşmesi yapmaktadır. Bu sözleşmeler yazılı olmak zorundadır. Özel istihdam bürosu ile kiralık işçi çalıştıran işveren arasında

kurulacak olan kiralık iş sözleşmesinde, sözleşmenin bitiş ve başlangıç tarihi, işin niteliği, özel istihdam bürosunun hizmet bedeli ve varsa ÖİB'nin ve kiralık işçi çalıştıran işverenin özel yükümlülükleri yer almak zorundadır. Sözleşmeye konulamayacak konular arasında, kiralık işçinin İŞKUR'dan veya başka bir ÖİB'den hizmet almasını engellemek ya da kiralık işçinin iş görme edimini yerine getirdikten sonra çalıştığı işyerinde veya farklı bir işverenin işyerinde çalışmasını engellemek yer almaktadır. Ayrıca ÖİB'nin kiralık işçi ile yapacağı iş sözleşmesinde, işçinin ne kadar süre ile işe çağrılmazsa haklı nedenle iş sözleşmesini feshedeceği hüküm altına alınmalıdır. Ancak bu süre üç aydan fazla olamaz.

İş sözleşmesinin ve geçici iş sözleşmesinin özellikleri belirlenirken çok önemli noktalar açıklanmamış, eksik bırakılmıştır. Bunlardan birincisi ÖİB'nin kiralık işçi ile ne zaman iş sözleşmesi yapacağı ve ÖİB'nin işverenle yaptığı kiralık iş sözleşmesinin, ÖİB'nin kiralık işçi ile yapacağı iş sözleşmesi ile örtüşüp örtüşmeyeceğidir. Burada iki farklı durum ortaya çıkmaktadır; ya ÖİB kiralık işçi ile iş sözleşmesi imzalayacak ve talep geldiğinde bir işverenle kiralık iş sözleşmesi kuracak ya da kiralık iş sözleşmesi kurulduğu zaman doğrudan ÖİB ve kiralık işçi arasında iş sözleşmesi de kurulacaktır (DİSK, 2016a: 16). Her iki durum da işçi açısından oldukça sıkıntılı bir durum yaratmaktadır. Çünkü ÖİB kiralık işçi ile bir iş sözleşmesi imzaladığında çalıştırması gereken herhangi bir asgari süre yoktur, ne zaman ki bir işverenden talep gelirse o zaman kiralık işçiyi kiralık iş ilişkisi çerçevesinde çalıştıracaktır.

Bir diğer sıkıntı, yasa ve yönetmelikte kiralık işçinin ÖİB ile yapacağı iş sözleşmesinin yazılı olarak yapılmasının dışında nasıl düzenleneceğine dair herhangi bir özel düzenleme yoktur. Bu konu tamamıyla özel istihdam bürolarının insafına bırakılmıştır (DİSK, 2016a: 16). ÖİB ile kiralık işçi arasındaki kurulacak iş sözleşmesi diğer ülke örneklerinde olduğu gibi "belirli süreli iş sözleşmesi" olabilir ya da Almanya'da örneklerine rastlandığı gibi "belirsiz süreli iş sözleşmesi" olabilir. Belirli süreli bir iş sözleşmesi yapıldığı takdirde ve işverenlerden talep gelmediği takdirde işçi herhangi bir kazanç elde etmeden ve çalışmadan ÖİB'den ayrılabilir. Çünkü Yasanın 8. fıkrasının d bendine göre kiralık işçiler çalışmadıkları dönemde ÖİB'nin tek bir olanağından yararlanmaktadır (eğer o da varsa); o da ÖİB'nin eğitim ve çocuk bakım hizmetleridir.

### 3.3.3. Geçici İş İlişkisinin Kurulabileceği Haller

Geçici iş ilişkisinin kurulabileceği haller Yasanın 1. maddesinde ve Yönetmeliğin 5. maddesinde belirtilmiştir. Bu haller arasında, 4857 Sayılı İş Kanunun 13. maddesi beşinci fıkrası ile 74. maddesinde belirtilen haller ile iş sözleşmesinin askıda olduğu diğer haller, mevsimlik tarım işleri, ev hizmetleri, işletmenin günlük işlerinden sayılmayan ve aralıklı olarak gördürülen işler, iş sağlığı güvenliği bakımından acil olan işler veya üretimi önemli ölçüde etkileyen zorlayıcı nedenlerin ortaya çıkması, işletmenin ortalama mal ve hizmet üretim kapasitesinin geçici iş ilişkisi kurulmasını gerektirecek ölçüde ve öngörülemeyen şekilde artması ve mevsimlik işler hariç dönemsellik arz eden iş artışları yer almaktadır.

Yasanın 1. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendi iş sözleşmesinin askıda olduğu durumlarda kurulabilecek geçici iş ilişkisi hallerini hüküm altına almıştır. Yasada açıkça belirtilen haller dışında iş sözleşmesinin askıda olduğu birçok durum vardır. Bunlar; İş Kanunun 24. maddesinin üçüncü fıkrasında belirtilen "*işçinin çalıştığı işyerinde bir haftadan fazla süre ile işin durmasını gerektirecek zorlayıcı sebeplerin"* oluştuğu durumlar, İş Kanunu 25. maddesi birinci fıkrasının b bendinde sayılan hastalık ve kaza gibi sebeplerden dolayı işe devam edilmeyen süreler ile yine İş Kanunun 25. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen gözaltı ve tutukluk hallerindeki sürelerdir. 6356 Sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanundaki askı halleri ise; 23. maddede belirtilen *"işçi kuruluşu yöneticiliği"* ve 67. madde birinci fıkrada belirtilen grev ve lokavtta geçen sürelerdir.

6715 sayılı Kanuna göre işveren iş sözleşmesinin askıda olduğu bu hallerde de kiralık işçi çalıştırabilir. Ayrıca iş sözleşmesinin askıda olduğu durumlardan biri olan ücretsiz izin hali yasada açıkça düzenlenmese de işvereninin bu koşullarda kiralık işçi çalıştırmasını yasaklayan veya engelleyen herhangi bir durum yoktur (DİSK, 2016a: 18).

### 3.3.4. Geçici İş İlişkisinin Kurulamayacağı Haller

Yasanın 1. maddesinin 4. fıkrası ve Yönetmeliğin 7. maddesi işverenlerin kiralık işçi çalıştıramayacakları durumları hüküm altına almıştır:

1) *4857 sayılı Kanunun 29 uncu maddesi kapsamında toplu işçi çıkarılan işyerlerinde sekiz ay süresince, kamu kurum ve kuruluşlarında ve yer altında maden çıkarılan işyerlerinde bu maddenin ikinci fıkrası kapsamında özel istihdam bürosu aracılığıyla geçici iş ilişkisi kurulamaz.*
2) *Geçici işçi çalıştıran işveren, grev ve lokavtın uygulanması sırasında 18/10/2012 tarihli ve 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununun 65 inci maddesi hükümleri saklı kalmak kaydıyla geçici iş ilişkisiyle işçi çalıştıramaz.*

Birinci fıkrada kamu kurum ve kuruluşlarında kiralık işçiliğin kullanımına dair yasak getirilse de kamu kurum ve kuruluşlarındaki taşeron şirketler için böyle bir yasak söz konusu değildir. Hatta taşeron şirketlerin kiralık işçilik kullanımına yasak getirilmediği Komisyon toplantılarında Bakanlık yetkililerince açıkça ifade edilmiştir. (DİSK, 2016a: 21). TİSK'in görüşlerini aktardığımız bölümde en dikkat çekici ifadelerden biri, kiralık işçilik düzenlemesi yapılmadığı için taşeron çalışmanın yaygınlaştığı kısımdı. Bakanlık bunu dikkate almış olacak ki, taşeron işçilerin sayısının az görünmesi için kiralık işçiliğin kullanımı kamu kurum ve kuruluşlarında serbest bırakılmıştır.

### 3.3.5. Kiralık İş Sözleşmesinin Süresi

6715 sayılı Yasanın 1. maddesinin 3. fıkrası ve Yönetmeliğin 5. maddesinin 3. fıkrasına göre, iş sözleşmesinin askıda olduğu durumlarda, bu haller devam ettiği sürece kiralık işçi çalıştırılabilecektir. Mevsimlik tarım işlerinde ve ev hizmetlerinde çalışacak kiralık işçiler için herhangi bir süre sınırı yoktur. Bunların dışındaki durumlarda ise kiralık iş ilişkisi en fazla dört ay süreyle kurulabilecektir. Ancak *mevsimlik işler hariç dönemsellik arz eden iş artışları* hariç olmak üzere kiralık iş sözleşmesi toplam sekiz ayı geçmemek üzere en fazla iki defa yenilenebilecektir.

Bir işte kiralık işçi çalıştıran işveren, kiralık iş sözleşmesinin sona ermesinden sonra aynı iş için ancak altı ay geçtikten sonra yeniden kiralık iş ilişkisi kurabilecektir.

Mevsimlik tarım işlerinde ve ev hizmetlerinde çalışacak kiralık işçilere ilişkin herhangi bir süre sınırının getirilmemesi, bu alanlarda sıklıkla kiralık işçilerin tercih edilebileceğini göstermektedir. İş sözleşmesinin askıda olduğu diğer hallerde kurulacak olan kiralık iş ilişkisinin, askı hali sürdüğü sürece devam edecek olması bir işte uzun süreli kiralık işçi çalıştırmanın önünü açmaktadır. Örneğin doğum yapan kadın işçinin on altı haftalık analık izni ve isteği halinde altı aylık ücretsiz izin döneminde, işveren bu sürelerin bitimine kadar kiralık işçi çalıştırabilecektir. Ayrıca analık izni sonrası yarım çalışma[15] ve yine analık izni sonrası kısmi süreli çalışma[16] süreleri de göz önüne alındığında, işveren uzunca bir zaman diliminde kiralık işçi çalıştırma olanağına sahiptir. Bu durum özellikle kadınların iş sözleşmesinin askıda olduğu hallerde kiralık işçi olarak çalışmalarının önünü açmaktadır. Aynı zamanda iş sözleşmesinin askıda olduğu hallerde, askı süresinin devamı boyunca kiralık işçi çalıştırmaya ilişkin süre sınırının olmaması, belirli sürelerle çalışan işçilerin sayısında bir azalma meydana getirecektir. Diğer bir ifadeyle esnek bir çalışma biçimi diğer bir esnek çalışma biçiminin uygulanma alanını daraltacaktır. Bu durum yalnızca iş sözleşmesinin askıda olduğu haller ile sınırlı değil aynı zamanda işletmenin iş hacminde öngörülemeyen artış ve mevsimlik işler hariç dönemsellik arz eden iş artışları halinde de geçerli olacaktır.

İşletmenin iş hacminde öngörülemeyen artış ve mevsimlik işler hariç dönemsellik arz eden iş artışları gibi herhangi bir net ayrım noktası bulunmayan iki durumdan birinde dört ay diğerinde ise sekiz ay süreyle kiralık iş ilişkisinin kurulabilecek olması, işverenlerin bu iki durumu kullanarak kolaylıkla kiralık işçi çalıştırmalarının önünü açacaktır. Bu iki durum özellikle imalat sektöründe stoksuz ve siparişle çalışan işyerlerinde, iş hacminde dönemsel ve öngörülemeyen artışlar öne sürülerek kiralık işçi çalıştırmanın önünü açmaktadır.

[15] Birinci çocukta 2 ay, ikinci çocukta 4 ay, üçüncü çocukta 6 ay.
[16] Çocuk 5 yaşını doldurana kadar.

### 3.3.6. Kiralık İşçi Sayısının "Sınırı"

6715 Sayılı Yasa taslak halinde taraflara ve meclise sunulduğunda, özellikle kiralık işçilerin sayısına ilişkin sınırlamalar olacağı, işletmelerin istedikleri kadar kiralık işçi çalıştıramayacakları söylenmişti (TBMM, 2016b: 8). Yasa çıkarıldığında ise durumun bahsedildiği gibi olmadığı, bir durum dışında kiralık işçilerin sayısına ilişkin herhangi bir sınırlama olmadığı ortaya çıkmıştır. Yasanın 1. maddesinin 6. fıkrası kiralık işçi sayısına ilişkin yalnızca şu sınırlamayı getirmektedir:

> *"İkinci fıkranın (f) bendi kapsamında geçici iş ilişkisi ile çalıştırılan işçi sayısı, işyerinde çalıştırılan işçi sayısının dörtte birini geçemez. Ancak, on ve daha az işçi çalıştırılan işyerlerinde beş işçiye kadar geçici iş ilişkisi kurulabilir. İşçi sayısının tespitinde, kısmi süreli iş sözleşmesine göre çalışanlar, çalışma süreleri dikkate alınarak tam süreli çalışmaya dönüştürülür. Geçici işçi sağlama sözleşmesi ile çalışan işçi, 30 uncu maddenin uygulanmasında özel istihdam bürosu ve geçici işçi çalıştıran işverenin işçi sayısına dâhil edilmez."*

Yasanın 1. maddesine göre *işletmenin iş hacminde öngörülemeyen ölçüde artış* hali dışında kiralık işçi sayısına ilişkin herhangi bir sınırlama yoktur. Yani diğer tüm durumlarda işveren istediği kadar işçi çalıştırabilecektir. Bu da şu anlama gelmektedir; Yasa ile belirlenen yedi farklı kiralık işçi çalıştırma durumunun altısında kiralık işçi sayısına ilişkin herhangi bir sınırlama yoktur (DİSK, 2016a: 23). Diğer yandan kiralık işçiliğin sayısına ilişkin getirilen nispi sınırlamanın on ve daha az işçi çalıştıran işyerlerini kapsamaması, on ve daha az işçi çalıştıran işyerlerinde beş kişiye kadar kiralık işçinin çalışabilecek olması ise nispi sınırlanmayı iyice daralmaktadır. Çünkü 2015 Kasım verilerine göre Türkiye'deki istihdamın yarısına yakını on ve daha az işçi çalıştıran işyerlerinde çalışmaktadır. Aynı zamanda on ve daha az işçi çalıştıran işyerlerinin sayısı toplam işyerlerinin yüzde 85,3'ünü oluşturmaktadır (DİSK, 2016a: 23-24).

### 3.3.7. Kiralık İş İlişkisine Dair Değerlendirme

Yasa ve yönetmelikle kiralık iş sözleşmesinin kurulabileceği hallere ilişkin getirilen sınırlamaların etkili sınırlamalar olamayacağı anlaşılmaktadır. Çünkü bu yasayla işverenlerin beklentileri doğrultusunda son derece geniş bir düzenleme yapılmış ve kiralık işçiliğin yaygın kullanımına olanak tanınmıştır. İşverenler neredeyse her koşulda kiralık işçi çalıştırabilecek yetkiye sahip olmuşlardır. Hükümet işverenlere böylesine geniş yetki kullanma olanağı verirken çok temel bir meselede yasanın tüm mantığını ortaya koymuştur. Yasa koyucu, kamu kurum ve kuruluşlarında kiralık iş ilişkisine izin verilmemesinin gerekçesi olarak *kamu sektöründe geçici iş ilişkisi kullanımının suiistimale* açık olması olarak belirtmiştir. Oysa kayıtdışılığın ve işsizliğin yapısal bir sorun olduğu, işçilerin çok az bir bölümünün sendikalı olduğu özel sektörde, kiralık işçilerin uğrayacağı suiistimalin nasıl engelleneceği sorusu ise cevapsız bırakılmıştır.

Güvencesiz çalışma koşullarının en ileri ve somut örneklerinin görüldüğü mevsimlik tarım işleri ve ev hizmetlerinde süre ve kiralık işçi sayısı sınırı olmaksızın kiralık iş ilişkisini kurulabilecek olması, bu alandaki sorunları daha da derinleştirecektir.

İşverenler tarafından kiralık işçi çalıştırmanın en yaygın dayanaklarından biri, Yasanın 1. maddesinin 2. fıkrasının (d) bendinde sayılan *"işletmenin günlük işlerinden sayılmayan ve aralıklı olarak gördürülen işler"* olacaktır. Ucu açık bırakılan bu durum, işletmelerin ana faaliyetleri dışındaki tüm hallerde kiralık işçi çalıştırmanın önünü açmaktadır. Ayrıca yine burada da kiralık işçilerin sayısına ilişkin herhangi bir sınırlama yapılmamış olması, ileriki dönemlerde kiralık işçiliğin en yaygın kullanıldığı durum olarak *"işletmenin günlük işlerinden sayılmayan ve aralıklı olarak gördürülen işleri"* karşımıza çıkarabilir.

İşverenlerin kiralık işçileri yaygın olarak kullanacakları bir diğer durum ise "*iş sağlığı ve güvenliği bakımından acil olan işler veya üretimi önemli ölçüde zorlayacak nedenlerdir"*. İşverenlere bu koşullarda kiralık iş ilişkisi kurma olanağı tanımak iki nedenden dolayı sorunludur. Birincisi iş güvenliği bakımından acil işler gibi bir sınırlama mümkün değildir Çünkü bütün işler iş güvenliği bakımından acildir ve işveren bu bağlamda yasal yükümlülüklerini yerine getirmelidir (DİSK,

2016a:19). Ayrıca daimi işçi için iş sağlığı ve güvenliği bakımından acil olan ve çalışması tehlikeli olan bir iş, belki de hiçbir mesleki eğitimi ve bilgisi olmadan çalışacak kiralık işçi için tehlikesiz olması beklenemez. İkincisi ise yer altı madenlerinde kiralık işçiliğe getirilen yasaklamanın gerekçesidir. Yasa gerekçesine göre yer altı madenlerinde kiralık işçilik *"iş sağlığı ve güvenliği açısından tehlikeli"dir*. O zaman şu soru akla gelebilir. Her gün birçok ölümlü iş kazasının yaşandığı inşaat, metal gibi sektörler daha mı az tehlikelidir? (DİSK, 2016a: 22).

Yasanın 1. maddesinin 2. fıkrasının (f)[17] ve (g)[18] bentleri kiralık işçilik uygulamasında birbirini tamamlayan bir nitelik kazanacaktır. İşletmenin iş hacmini *öngörülemeyen* olarak nitelendirilen (f) bendi ile *öngörülebilir* olarak nitelendiren (g) bendi işverenin ihtiyaçları doğrultusunda iç içe geçmiş bir uygulama halini alacaktır. Çünkü işletmelerde hangi işlerin öngörülebilir hangi işlerin önceden bilinemez olduğu öznel değerlendirmelere çok açıktır. Bu bağlamda kurulacak olan kiralık iş ilişkisinin yasaya uygun olup olmadığı tartışma konusu olacaktır. Kiralık işçi sayısına ilişkin sınırlamanın getirildiği tek durum olan (f) bendinin koşulları, işverenler tarafından (g) bendi koşullarına rahatlıkla uyarlanabilecektir. Kiralık iş ilişkisine dair dört aylık süre sınırlamasına takılmamak isteyen işverenler, toplam 12 aya kadar kiralık iş sözleşmesi kurabilmek için (g) bendi koşullarını (f) bendi koşullarına çevirebilecektir. Yani kısaca işveren kiralık iş ilişkisi bağlamında sayı ve süre sınırlarına takıldığı takdirde, yasanın verdiği "yetkiler" doğrultusunda bu sınırlamaları aşabilecektir.

## 3.4. KİRALIK İŞÇİLİĞİN İŞGÜCÜ PİYASALARINA OLASI ETKİLERİ

Türkiye'de işgücü piyasalarındaki temel dönüşüm 1980 yılından itibaren yaşanmaya başlamıştır. 24 Ocak 1980 kararlarıyla dönüşümün ekonomik arka planı hazırlanırken, 12 Eylül 1980 askeri darbesi ile de dönüşümün toplumsal ve sosyal arka planı hazırlanmıştır. İthal ikameci politikalardan ihracata dayalı ekonomik modele geçişle birlikte işgücü piyasalarının Türkiye ekonomik yapısındaki önemi artmıştır (Özcuşa, 2003: 89).

[17] "*İşletmenin ortalama mal ve hizmet üretim kapasitesinin geçici iş ilişkisi kurulmasını gerektirecek ölçüde ve öngörülemeyen şekilde artması"*

[18] "*Mevsimlik işler hariç dönemsellik arz eden iş artışları"*

Uluslararası rekabetin bir alanı değil, bir parçası olmak isteyen Türkiye, uluslararası piyasalarda rekabet üstünlüğünü elde edebilmek adına IMF, Dünya Bankası gibi kuruluşların direktifleri doğrultusunda neoliberal politikaları yeni ekonomik düzen içerisinde uygulamaya sokmak istemiştir. İşgücü piyasalarını esnekleştirmeyi hedefleyen bu politikalar, ücretler üzerinde baskı kurarak reel ücretlerin düşmesine neden olmuş, iç piyasadaki talep kısılarak ihracat arttırılmak istenmiş ve örgütlü emeği zayıflatacak yasal düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bu dönem dünyada estirilen yeni liberalizm ve küreselleşme politikalarıyla da örtüşmüştür. Bu örtüşme sayesinde devlet işverenlerin istekleri doğrultusunda dünya örnek verilerek, çağın gerektirdiği bir zorunluluk söylemleriyle koruyucu mevzuatın tamamını "katı" adı altında mahkûm eden, çağın gereğini esnekleşme olarak sunan bir yasallaşma anlayışını başlatmıştır.

Yirmi birinci yüzyılın ilk çeyreği "katı" olarak ifade edilen Türkiye işgücü piyasalarının kökten dönüşümünün yaşandığı bir dönem olma özelliğini taşımaktadır. 1971 yılında yürürlüğe giren ve 32 yıl yürürlükte kalan 1475 sayılı İş Kanunu, yeterince esnek olmadığı gerekçesiyle 2003 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. 2003 yılında kabul edilen 4857 sayılı İş Kanunu, hedeflenen esnek işgücü piyasalarının işlerlik ve kurumsallık kazanmasına neden olmuştur. 4857 sayılı yasayla birlikte; işten çıkarmalara ilişkin koruyucu mevzuat daraltılmış ve işe giriş çıkışın maliyeti azaltılmıştır. Çalışma süreleri esnekleştirilerek, Türkiye'de uzun sürelerle çalışmanın önü açılmıştır. Daha önce mevzuatta yer almayan ancak fiili olarak uygulanan atipik istihdam biçimleri yasal koruma altına alınmıştır. Kısmi süreli çalışma, geçici (ödünç) iş ilişkisi, telafi çalışması, belirli süreli çalışma ve taşeron çalışma ilk olarak 4857 sayılı İş Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu anlamda kanunun temel dokusunu esnek çalışma modellerinin oluşturduğu söylenebilir (Özcuşa, 2003: 92-103).

Kiralık işçilik uygulaması, Türkiye işgücü piyasasının esnekleşme ve kuralsızlaşma yönündeki değişiminin önemli bir parçasıdır. Kiralık işçiliğin Türkiye işgücü piyasasına yapması beklenen olası etkileri ise, esnek çalışmanın yaygınlaşması ve süreklilik kazanması, sendikal örgütlenme, işsizlik ve kayıtdışılık, iş güvencesi ve iş sağlığı ve güvenliği konuları üzerinden tartışılacaktır.

### 3.4.1. Esnek Çalışmanın Yaygınlaşması ve Süreklilik Kazanması

Süreksizleşen işler [19] süreklileşen esnek çalışma biçimlerini beraberinde getirmiştir. Süreklileşen ve yaygınlaşan esnek çalışma biçimleri yaratılan yeni işlerin çoğunlukla tam süreli ve daimi işler yerine kısa süreli ve geçici işler olmasına yol açmaktadır. Örneğin Türkiye'de 2003 yılında haftada 35 saat ve daha az süreli işlerin (kısmi süreli) sayısı 3,4 milyon iken 2015 yılında yüzde 60 artışla 5,4 milyona ulaşmıştır. Aynı dönemlerde haftada 36 saat ve daha fazla süreli işlerin (tam süreli) sayısı yüzde 19 artışla 17 milyondan 20 milyona ulaşmıştır (Akgeyik, 2016: 73).Yeni yaratılan istihdam alanlarının çoğunlukla kısa süreli işlere dayanması esnek çalışma biçimlerinin çeşitlenmesine de yol açmaktadır. Kısmi süreli çalışma, belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışma, uzaktan çalışma, çağrı üzerine çalışma, taşeron çalışma ve kiralık iş ilişkisi Türkiye'deki esnek çalışma biçimlerine örnek verilebilecek atipik çalışma biçimleridir.

Her esnek çalışma biçimi bir sonraki esnek çalışma biçiminin önünü açmaktadır. Hatta bir sonraki esnek çalışma biçimini gerekli kılmaktadır. İşgücü piyasalarında yerleşik hale gelen bir atipik çalışma, bir süre sonra işverenlerin ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmaktadır. Örneğin taşeron çalışma uzun süre gündemde ve uygulamada olsa da yasal olarak 2003 yılından itibaren uygulanmaya başlamıştır. Aradan geçen 14 yıllık süreçte hem özel hem de kamu sektöründe taşeron çalışma oldukça yaygınlaşmış ve başlı başına bir sorun haline gelmiştir. Bu süre zarfında taşeron işçilerin sayısı 387 binden yüzde 500'lük bir artışla 750 bini kamuda olmak üzere 2 milyon civarına yükselmiştir (Cumhuriyet, 2017). Günümüzde taşeron çalışmanın yasada çizilen sınırları, fiili durumu karşılamaktan uzak bir haldedir. Kiralık işçilik tam da bu noktada özellikle özel sektörde, taşeron çalışmanın yetemediği, ihtiyaçları karşılayamadığı işgücü piyasalarında, işverenlerin esneklik ihtiyacına çözüm olacaktır. Diğer yandan da kamuda kiralık işçiliği yasaklayan kiralık işçilik yasasının, kamu kurum ve kuruluşlarında faaliyette bulunan taşeron şirketlerine böyle bir yasak getirmemesi, kamuda da kiralık işçiliğin artışını beraberinde getirecektir.

[19]Burada kullanılan süreksiz iş kavramının, 4857 sayılı İş Kanunu 10. maddesinde yapılan *"Nitelikleri bakımından en çok otuz iş günü süren işler süreksiz iş, bundan fazla devam edenlere sürekli iş denir"* tanımlaması ile bir bağlantısı bulunmamaktadır.

İşgücü piyasalarında kiralık iş ilişkisinin yaygınlaşmasıyla birlikte belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışanlar ile taşeron çalışanların sayısında bir azalma meydana gelecektir. Bunun temel sebebi ise kiralık işçiliğin işverene maliyetinin belirli süreli çalışma ve taşeron çalışmaya göre daha düşük olmasıdır. Kiraladığı işçinin hiçbir ücret ve sosyal güvenlik hakkından sorumlu olmayan işveren, düşük maliyetlerle kısa süreli ve geçici işlerini kiralık işçilere yaptırabilecektir.

Taşeron çalışmada olduğu gibi kiralık işçilikte de yaşanması muhtemel en önemli sorun, çizilen yasal sınırın belli bir süre sonra fiili durumu karşılayamayacak olmasıdır. Nasıl ki asıl işlerde kurulan muvazaalı iş sözleşmeleriyle taşeron çalışma yasal sınırlarının dışına çıkarılıyorsa, kiralık işçilik de hem süre hem de kurulacak haller bakımından suiistimal edilebilir. Bu durum beraberinde yeni esnek çalışma biçimlerinin tartışılmasını getirecektir. Kiralık işçiliğin yaygın olduğu İngiltere, ABD gibi ülkelerde bu bağlamda "sıfır saat sözleşmeleri"[20] (zerohourcontract) gündeme gelmiş ve yaygınlaşmıştır (Euronews, 2013). Dolayısıyla bu dönem işverenlerin esneklik talebini karşılayacak olan ve "çözüm" olan kiralık işçilik, belki de 10 yıl sonra bir başka atipik istihdam biçiminin çalışma hayatına girmesine neden olabilecektir.

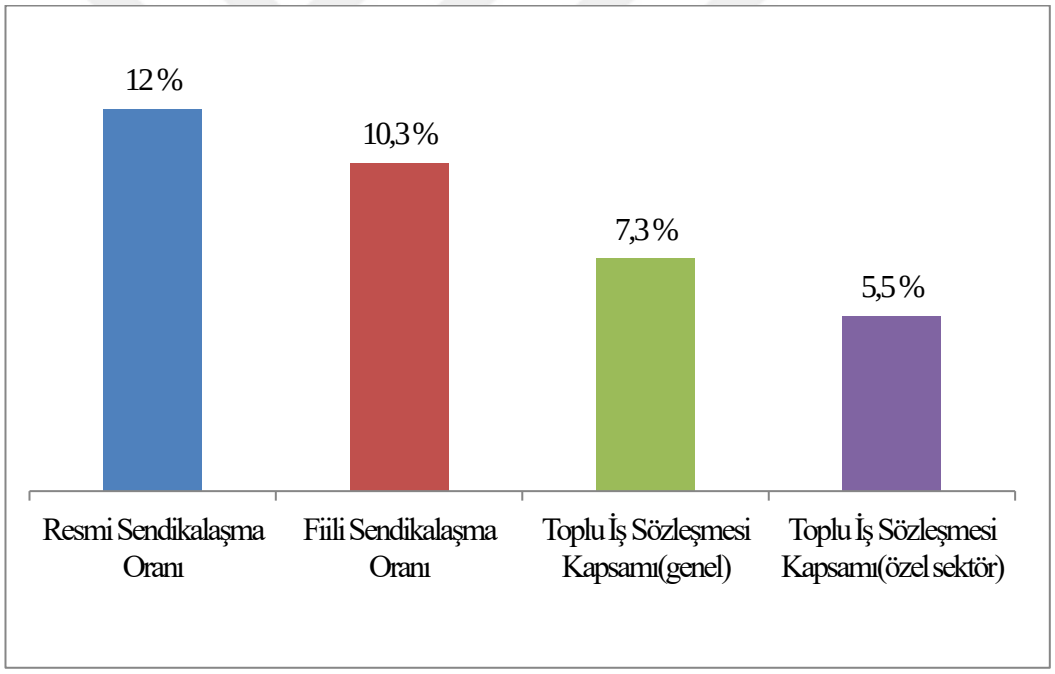
### 3.4.2. Sendikal Örgütlenme

Türkiye'de sendikal örgütlenme, işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi politikalarının ağırlık kazanmasından bu yana çalışanlar açısından çalışma hayatının en önemli sorunlarından biri olmuştur. Çalışma ilişkilerinin en önemli tarafı olan sendikaların güç kaybetmesinin kuşkusuz birçok sebebi vardır. Gerek genel ekonomik yapıda yaşanan gelişmelerin yol açtığı dışsal sorunlar gerekse de sendikaların örgütsel yapılarının değişen işgücü piyasalarındaki mevcut koşulları kapsayacak düzeyde olmaması gibi içsel sorunlar, sendikaların güç kaybetmesine yol açmıştır. Ancak tezin konusu bağlamında ise sendikal örgütlenme sorununa yol açabilecek sebepler genel ifadeyle atipik çalışmanın yaygınlaşması özel olarak ise kiralık işçilik uygulamasının yerleşik bir hal alması olabilir.

[20] Esnek çalışma biçimlerinden biri olan sıfır saat sözleşmelerinde, işçi ve işveren arasında yapılan iş sözleşmelerinde sabit bir ücret ve çalışma saati belirlenmemekte, ihtiyaç olduğunda işçi işe çağrılmakta ve çalıştığı sürelerle bağlı olarak ücret ve diğer haklardan yararlanmaktadır. Yazılı olarak yapılan sıfır saat sözleşmelerinde, iş garantisi yoktur (Acas, 2017).

Sendikal örgütlülüğün güncel durumuna baktığımızda, karşımıza son derece düşük sendikalaşma oranları çıkmaktadır. ÇSGB tarafından yayımlanan "İşçi ve Sendika Üye Sayıları" 2017 Temmuz ayı istatistiklerine göre resmi sendikalaşma oranı yüzde 12'dir (ÇSGB, 2017). ILO tarafından kullanılan yöntem ile bakanlık istatistiklerini karşılaştırdığımızda bakanlık istatistiklerindeki iki eksiklik göze çarpmaktadır. Birincisi sadece kayıtlı işçilerin dikkate alınması, ikincisi de bu istatistiklerin toplu sözleşmeden yararlanan işçi sayısını göstermemesidir (DİSK, 2016b:2). Günümüz Türk çalışma ilişkileri sisteminde sendikal faaliyetin odağında toplu sözleşmelerin oluşturduğunu düşünürsek, toplu sözleşme kapsamındaki işçi sayısının gerçeğe daha yakın sendikalaşma oranlarını yansıttığını söylemek mümkündür.

Grafik 3.3: Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi Kapsamı Oranları




Kaynak: (DİSK, 2017a)

Grafik 3.3'e göre Türkiye'deki kayıt dışı çalışanlar toplam çalışanlara dâhil edildiği zaman, yüzde 12 olan sendikalaşma oranı yüzde10,3'e düşmektedir. Grafikte en dikkat çeken nokta ise, özel sektördeki toplu sözleşme kapsamı dikkate alındığında, çalışanların yalnızca yüzde 5,5'nin toplu sözleşmeden yararlanmasıdır. Özel sektörde her yüz işçiden neredeyse 95'i toplu iş sözleşmesi kapsamı dışındadır.

Diğer bir ifadeyle özel sektörde toplu iş sözleşmesi yoluyla fiilen sendikal haklarını kullanabilen işçilerin oranı yalnızca yüzde 5,5'dir (DİSK, 2017a: 4).

Kiralık işçiliğin sendikal örgütlenme ve toplu iş sözleşmesinden yararlanmaları konusu iki boyutludur. Birincisi kiralık işçiliğin genel sendikal hareket üzerinde yaratacağı etki, ikincisi ise kiralık işçilik yasasına göre kiralık işçilerin sendikal örgütlenme ve toplu iş sözleşmesinden yararlanma hakkıdır. Birincisi sendikal hareketin bütünü ile ilgili iken, ikincisi kiralık işçi olarak çalışanların sendikal haklarıyla ilgilidir.

Çalışanların çalışma biçimleri üzerinden ayrıştırılmasının aracı ve katmanlaşmış bir işgücü piyasasının son halkası konumunda olan kiralık işçilik, esnek çalışma rejiminin sendikasızlaştırma politikalarının da önemli bir bileşeni olacaktır. Aynı işyerinde taşeron çalışma, kısmi süreli çalışma, kiralık iş ilişkisi gibi birden fazla atipik istihdam biçiminin varlığı, işverenlerin çalışanlar üzerindeki hegemonyasını arttırmaktadır. Sendikal örgütlenmeden arındırılmış olan ve toplu iş sözleşmesi kapsamının mümkün olduğu kadar daraltıldığı bir işgücü piyasasında kiralık işçiliğin yaygınlık kazanması, mevcut örgütsüz işgücü piyasasının devamlılığını sağlayacak en önemli mekanizmalarından biri olacaktır.

Türkiye'de kiralık işçilerin örgütlenmesi ve toplu iş sözleşmesinden yararlanması diğer ülke örnekleri de göz önünde bulundurulduğunda neredeyse imkânsızdır. Aynı zamanda kiralık işçilik yasasında kiralık işçilerin örgütlenmesine ve toplu iş sözleşmesi hakkından yararlanmasına dair herhangi bir düzenlemenin bulunmaması da, kiralık işçilere sendikaların yolunu kapatan bir diğer etkendir. Mevcut yasal sistemimize göre bir işçinin TİS'den yararlanabilmesi için işyerinde TİS tarafı işveren işçisi olarak çalışıyor olması ve TİS tarafı sendikaya üye olması gerekmektedir. Ancak kiralık işçilik yasasına göre, işçinin işvereni ÖİB'dir. Bu nedenle kiralık işçi fiilen çalıştığı işyerindeki örgütlü olan sendikaya üye olamayacak ve işyerindeki TİS hükümlerinden de yararlanamayacaktır (Özveri, 2016c). Türkiye'deki duruma benzer bir kısıtlama Tayland'da bulunmaktadır. Tayland'daki kiralık işçiler hizmetler sektöründe sınıflandırıldığı için, sanayi sektöründe bir işte çalışsalar dahi o işyerindeki sendikaya üye olma hakları yoktur (Industriall, 2012: 16).

Türkiye'de de kiralık işçilerin işvereni ÖİB'ler olduğu için ve ÖİB'lerin de 10 No.lu Ticaret, Büro, Eğitim ve Güzel Sanatlar işkoluna girdiğini düşünürsek, herhangi bir sanayi sektöründeki işyerinde çalışsalar da yasal olarak bu işyerindeki sendikalara üye olamayacaklardır. Diğer yandan yasaya göre ise işçinin ÖİB üzerinden örgütlenerek haklarını TİS aracılığıyla düzenlemesi de olanaklı değildir. Ülkemizde yalnızca işkolu düzeyinde örgütlenmek mümkün olduğu için, ÖİB ile çalıştığı fiili süreler zarfında sözleşme yapacak olan işçi dolayısıyla ne ÖİB'de ne de fiili olarak çalıştığı işkolunda örgütlenebilecektir. Ayrıca ÖİB ile kısa ve belirli süreli sözleşmeler yapan bir işçinin, bu süre zarfında hem fiilen bir işyerinde çalışması hem de ÖİB'de sendikal örgütlenme faaliyeti yürütmesi mümkün değildir. Yaşanması muhtemel bu durumun en önemli göstergelerinden biri, kiralık işçilerin diğer ülkelerdeki örgütlülük oranlarının ve toplu pazarlıktan yararlanma düzeylerinin son derece düşük olmasıdır. Özellikle de sonradan AB üyesi ülkelerdeki yüzde 0'a yakın örgütlülük oranları ve herhangi bir toplu pazarlık düzeyinden yararlanamadıkları düşünüldüğünde Türkiye'deki kiralık işçilerin de bu durumla karşılaşmaları yüksek ihtimaldir. Bununla birlikte yalnızca az gelişmiş ülkelerdeki değil gelişmiş ülkelerdeki kiralık işçilerin örgütlülük oranları (örneğin Fransa'da yüzde 0,9, Almanya'da yüzde 2,5, Hollanda da yüzde 7) göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye'deki kiralık işçiler için örgütlenmek ve toplu pazarlık hakkı elde etmek neredeyse imkânsız olacaktır.

### 3.4.3. İşsizlik ve Kayıt dışılık

Türkiye işgücü piyasalarının yapısını incelediğimizde; işsizliğin 1960'lı yıllar boyunca yüzde 3,5 civarında olduğunu ancak 1970'li yılların sonundan itibaren yapısal bir sorun olma özelliği kazandığını görmekteyiz. 1978 yılında yüzde 10,1 olan işsizlik oranı 2017 Mayıs itibariyle yüzde 10,2'dir (Özcuşa, 2003: 43; TÜİK, 2017). Aradan geçen 40 yılda işsizlik oranında herhangi bir azalmanın olmadığı görülmektedir. Bununla birlikte açıklanan resmi işsizlik rakamlarının dar tanımlı işsizliği yansıttığı, gerçek işsizlik rakamlarının çok daha yüksek olduğu bir diğer gerçektir. TÜİK 2017 yılının Mayıs dönemi için işsiz sayısını 3 milyon 225 bin olarak açıklarken, DİSK'in yapmış olduğu çalışma gerçek işsiz sayısının 5 milyon 900 bin civarında olduğunu göstermektedir (DİSK, 2017b). Diğer yandan Türkiye'deki genç (15-24 yaş arası) işsizlik oranı ve genç işsizler arasında da

kadınların oranı oldukça yüksektir. 2017 Mayıs döneminde genç işsizlik oranı yüzde 19,8 iken, genç kadın işsizlik oranı ise yüzde 25'tir. Bu bağlamda kiralık işçiliğin yoğunlaşacağı kesim, formel yollarla işgücü piyasalarına girişte sıkıntılar yaşayan genç işçiler ve kadın işçiler olacaktır. Geleneksel sanayi üretiminin gelişkin olmadığı ülkelerdeki kiralık işçilerin özellikle gençlerden oluşması, Türkiye için de bu durumun geçerli olabileceğini ve Türkiye'deki kiralık işçilerin yoğunlaşacağı kesimin gençler olabileceğini göstermektedir. Aynı zamanda aile ve iş yaşamının uyumlulaştırılması adı altında Türkiye'deki kadın işçilerin esnek çalışma biçimlerine yönlendirilmesi, kiralık işçiler arasında kadın işçilerin sayısını çoğaltacak bir diğer etkendir.

Kiralık işçiliğin sektörel anlamda yoğunlaşabileceği ve yoğunlaştığı sektördeki işsizlik oranına muhtemel etkisini düşündüğümüzde, hizmetler sektörü ön plana çıkmaktadır. Türkiye'deki istihdamın sektörel dağılımına baktığımızda; istihdam edilenlerin yüzde19,6'sının tarım, yüzde 18,9'unun sanayi, yüzde 7,5'inin inşaat ve yüzde 54'ünün de hizmetler sektöründe çalıştığını görmekteyiz (TÜİK, 2017). Türkiye'de çalışanların yarısından fazlası hizmetler sektöründe yer almaktadır. Hizmetler sektörünün istihdamdaki payının yüksek olduğu diğer ülkeler de düşünüldüğünde, Türkiye'deki kiralık işçilerin büyük bölümü hizmetler sektöründe yer alacaktır. Düşük ve orta düzeyde vasıf sahibi olan işçilere ihtiyacın hizmetler sektöründe diğer sektörlere göre daha fazla olması, kiralık işçileri hizmetler sektörüne yönlendiren bir diğer etken olacaktır. Daha öncede belirtildiği gibi inşaat sektöründe dünya genelinde kiralık işçilerin sayısının az olmasının ana nedeni kiralık işçiliğin inşaat sektöründe yasaklanmış olmasıdır. Ancak Türkiye özelinde böyle bir yasağın olmaması, Türkiye'deki kiralık işçilerin inşaat sektöründe dünya ortalamasının üzerinde çalışacağını göstermektedir. Aynı zamanda inşaat sektöründe kısa süreli ve geçici işlerin sayısının fazlalığı, kiralık işçilere olan talebi arttıracaktır. Hem inşaat hem de hizmetler sektöründe kısa süreli işlerde kiralık işçilere olan talebin artması, bu sektörlerdeki işsizliğin dönemsel olarak belli bir oranda azalmasına neden olabilir.

Türkiye işgücü piyasalarının işsizlikle birlikte en büyük sorunlarından bir diğeri de kayıt dışı çalışmanın yaygın olmasıdır. 2017 Mayıs dönemi itibariyle kayıtdışı çalışanların oranı yüzde 34,2'dir (TÜİK, 2017). Kiralık işçiliğin

Türkiye'deki kayıt dışı çalışmayı azaltacağı yönündeki görüşler işverenler tarafından sıklıkla dile getirilmektedir. Ancak esnek istihdam biçimlerinin yaygınlaşması kayıtdışı çalışmayı azaltmamakta tersine arttırmaktadır. 2015 yılında tam süreli işlerde kayıt dışılık oranı yüzde 28 iken, bu oran kısmi süreli işlerde yüzde 80'e kadar çıkmaktadır (Akgeyik, 2016: 74). Atipik işlerdeki kayıt dışılık oranın yüksekliği SGK ve TÜİK verileri karşılaştırıldığında rahatlıkla ortaya çıkmaktadır. SGK 2015 yılı istatistiklerine göre, 4a'lı 14 milyon sigortalının yalnızca 393 bini yani yüzde 2,4'ü kısmi süreli çalışırken, bu sayı TÜİK verilerine göre 2,7 milyon 'dur. TÜİK verisi olan 2,7 milyon SGK verisi olan 393 bine oranlandığında, kısmi süreli çalışanların yüzde 87'sinin kayıt dışı çalıştığı ortaya çıkmaktadır (Akgeyik, 2016: 74). Ayrıca kiralık işçilerin Türkiye'de hizmetler ve inşaat gibi enformel istihdamın yüksek olduğu sektörlerde yoğunlaşacağı düşünülürse, kiralık işçiliğin kayıt dışı çalışma üzerinde bir çözüm değil tam tersine mevcut sorunu daha da derinleştirici bir etki yaratacağı öngörülebilir.

### 3.4.4. İş Sağlığı ve Güvenliği

Türkiye hem iş kazaları hem de ölümlü iş kazaları yani iş cinayetleri[21] bakımından diğer ülkelerle karşılaştırıldığında oldukça kötü durumdadır. Bir haber kaynağına göre Türkiye, ölümlü iş kazaları bakımından dünyada El Salvador ve Cezayir'in ardından üçüncü Avrupa'da ise birinci konumdadır (T24, 2016). İşçi Sağlığı İş Güvenliği Meclisi (İSİG) verilerine göre Türkiye'de her gün yedi-sekiz işçi iş kazalarında hayatlarını kaybetmektedirler. Ölümlü iş kazalarının böylesine yüksek olmasının elbette ki çok farklı sebepleri olmakla birlikte; maliyetleri artıracağı gerekçesiyle yeterince alınmayan önlemler, artan iş baskısı, esnek çalışma biçimlerinin yaygınlaşması ve belki de en önemlisi bu meseleye olağan bir mesele olarak bakılmasıdır.

[21] Türkiye'de sıklıkla yaşanan ölümlü iş kazalarının neden "iş cinayeti" olarak nitelendirilmesi gerektiğini Murat Özveri (2015: 163) şu şekilde açıklamaktadır:

> *"Ölümlerden sonra yetkililer tarafından denetimin yapılmadığı, mevzuata aykırı bir durumun olmadığı tekrarlanmaktadır. Mevzuata aykırı bir durumun olmadığı gerçekse, ölümler de gerçek olduğuna göre, ölümleri ya mevzuata uygun ölüm olarak adlandırmak ya da kaza olmadığını göstermek için adını takmak gerekmektedir. Önceden öngörülen, öngörüldüğü halde önlemi alınmayan ölümler, bu nedenle kaza değil cinayettir. Yaşanan ölümlere kaza denilerek sıradanlaştırmanın neredeyse doğal bir riskmiş gibi gösterilmesindense, rahatsız edici bir kavram olan iş cinayeti kavramının kullanılması daha doğrudur."*

İş Kazalarının ve ölümlü iş kazalarının yüksek olmasının birçok nedeni vardır. Ancak tezin konusu bağlamında iş kazalarının meydana gelme nedenini incelediğimizde, kiralık işçilik uygulaması önemli bir yerde durmaktadır. Ülke örnekleri kiralık işçilerin diğer emsal kalıcı işçilere oranla daha fazla risk altında olduğunu ve kiralık işçiliğin iş kazalarını ve ölümleri arttırdığını göstermektedir. Örneğin Belçika'da 2009 yılında kiralık işçilerin kalıcı işçilere göre iş kazası geçirme riski iki kat daha fazladır. Yine Belçika'da kiralık işçilerin işe bağlı ölümleri oldukça yüksektir. Brezilya'da 1995-2009 yılları arasında Petrobras işyerinde ölen 280 işçiden 226'sı kiralık işçidir. 2009 yılının ilk dokuz ayında ölen 49 maden işçisinin ise 37'si kiralık işçidir. Yine Brezilya'da elektrik sektöründe 2009 yılında yaşanan işçi ölümlerine bakıldığında, kiralık işçilerin yaşadıkları ölümler kalıcı işçilere göre on üç kat daha fazladır (Industriall, 2012: 8).

Esnek çalışma biçimlerinin yaygınlığı ve bu sayede alınmayan önlemlerin ölümlü iş kazalarının temel sebeplerinden biri olduğu gerçeğini dikkate aldığımızda, kiralık işçilik uygulamasının yaygınlık kazanması yaşanacak iş kazalarını arttıracaktır. Kiralık işçiliğin atipik bir çalışma olmasının yanı sıra kiralık işçilik yasasının içeriği de iş kazalarının artmasına neden olacaktır. Yer altı madenleri dışında herhangi bir sektörde kiralık işçiliğin yasaklanmaması, iş kazalarındaki artışın önünü açacaktır.

Kiralık işçiliğin iş sağlığı ve güvenliği açısından yaratacağı bir diğer problem meslek hastalığı boyutunda da yaşanacaktır. Birden çok işyerinde ve sektörde çalışacak olan kiralık işçi meslek hastalığına yakalandığında, işçinin yakalandığı meslek hastalığının hangi işyerindeki çalışma koşullarından kaynakladığının tespiti son derece zor olacaktır. Bir işyerinde uzun süreli çalışanların dahi aynı işi yaparken yakalandıkları hastalık meslek hastalığı olarak kabul edilmezken, birden çok işyerinde ve faklı işlerde çalışan kiralık işçinin yakalandığı meslek hastalığı çok daha zor koşullarda tespit edilecektir (Özveri, 2016c).

### 3.4.5. İş Güvencesi

Türkiye'deki çalışanların çalışma hayatına ilişkin yaşadıkları en büyük sorunlardan biri iş güvencesinden yoksun olmalarıdır. 4857 sayılı İş Kanununa göre bir işçinin iş güvencesi kapsamında olabilmesi için çalıştığı işyerinde en az otuz işçinin çalışması, işçinin en az altı ay kıdemi olması ve işçinin belirsiz süreli iş sözleşmesi ile çalışması gerekmektedir. İş güvencesi için aranan bu üç koşul, Türkiye'deki çalışanların büyük çoğunluğunu iş güvencesi kapsamı dışında bırakmaktadır.

Kiralık işçilerin işgücü piyasalarında sayılarının artmasıyla birlikte Türkiye'de sınırlı olan iş güvencesinin kapsamı daha da daralacaktır. Kiralık işçilik yasasına göre fiilen bir işyerinde çalışacak olan kiralık işçiler, iş güvencesi kapsamı için gerekli olan otuz işçi koşulunun belirlenmesinde dikkate alınmayacağı için o işyerinde iş güvencesi hükümlerinin uygulanmaması sorunu ortaya çıkacaktır. Örneğin 26 işçinin çalıştığı bir işyerinde daimi işçilerin iş sözleşmelerinin askıda olduğu gerekçesiyle, 6 kiralık işçi işe alındığında, fiili olarak işyerinde iş güvencesi için gerekli otuz işçi koşulu sağlansa da kiralık işçiler dikkate alınmadığı için işyerinde çalışan kişi sayısı 26 olarak kabul edilecektir. Bu işyerinde çalışan 32 işçi dolayısıyla iş güvencesi kapsamında olmayacaktır (Özveri, 2016c).

İş güvencesi bağlamında kiralık işçiliğin tüm çalışma hayatında yaratacağı olumsuz etkinin yanında, kiralık işçi olarak çalışanların doğrudan kendilerinin yaşayacağı büyük sorunlar bulunmaktadır. Yukarıda verilen örnekte olduğu gibi ÖİB'nin işçisi kabul edilen kiralık işçiler, fiili olarak çalıştıkları işyerlerinde iş güvencesi kapsamından yararlanamayacaklar. Aynı zamanda kiralandıkları işyerleri ile belirli süreli iş sözleşmesi yapacakları için 4857 sayılı Yasa gereği doğrudan iş güvencesi kapsamı dışında olacaklardır. Buradaki temel tartışma konusu kiralık işçilerin işvereni olan ÖİB ile aralarında kurulacak olan iş ilişkisidir. İş güvencesi için gerekli olan üç koşulu kiralık işçi ve ÖİB arasındaki iş ilişkisi bağlamında düşündüğümüzde karşımıza çok bilinmeyenli bir denklem çıkmaktadır. Birincisi kiralık işçilik yasasında açıkça belirtilmeyen konu, işçi ile ÖİB arasında bir işyerinde çalışıp çalışmadığına bakmaksızın belirsiz süreli bir iş sözleşmesinin kurulup kurulmayacağıdır. İkincisi birincisi ile bağlantılı olarak, ÖİB ile işçi arasında belirsiz

süreli iş sözleşmesine dayalı bir iş ilişkisi kurulursa eğer, fiili olarak herhangi bir işyerinde çalışmasa da işçinin ÖİB ile kurduğu iş ilişkisinde geçen sürenin kıdeminden sayılıp sayılmayacağıdır. Bir diğer sorun ise işveren olan ÖİB'nin toplam işçi sayısının hesaplanma yöntemidir. Belirsiz süreli iş sözleşmesi ve en az altı ay kıdem koşulunu yerine getiren bir işçinin bağlı olduğu ÖİB'deki işçi sayısı hangi koşullar dikkate alınarak hesaplanacaktır. Örneğin ÖİB'nin belirsiz süreli iş sözleşmesi yaptığı işçiler yani bir işverene fiili olarak kiraladığı işçiler toplam işçi sayısında dikkate alınacak mı? Bu ve benzeri soru, sorun ve belirsizliklerin fazlalığı, kiralık işçiliğin etkilerinin iş güvencesi bağlamında en çok hissedileceği alanlardan birisi olacaktır.

## SONUÇ

İş bulmaya aracılık hizmetlerinde kamu kurumlarının yanında özel istihdam büroları farklı örgütsel yapılarda olsa da her zaman var olmuştur. Dünyada yaklaşık 200 yıllık bir geçmişi olan ÖİB'ler, ilk başlarda dini kuruluşlar olarak faaliyet göstermişlerdir. Ancak bu tezin kapsamı bağlamında incelenen ÖİB'ler ise Sanayi Devrimi ile oluşmaya başlamış ve işgücü piyasalarında bugünkü kurumsal yapılarını almaya başlamışlardır. Sanayi Devriminin yaratmış olduğu ekonomik ve toplumsal yapı, işçilerin çok zor koşullarda çalışmasını ve yaşamasını beraberinde getirmiştir. Köylerinden koparılarak yeni oluşmaya başlayan sanayi kentlerine göç ettirilen işçiler, yaşamlarını sürdürebilmek için bu zor koşullarda çalışmaya zorlanmışlardır. Bu dönemde işçilerden ve işverenlerden para alarak iş bulmaya aracılık hizmeti yapan özel kuruluşlar çoğalmaya başlamıştır. Kapitalizmin 20. yüzyılın başından itibaren geçirmiş olduğu ekonomik krizler ve yaşanan işsizlik sorunu, özel kuruluşların işçileri istismar faaliyetlerini arttırmasına neden olmuştur. Bu durumun önüne geçebilmek için iş bulmaya aracılık hizmetinde kamu iş bulma kurumlarının kurulması gündeme gelmiştir. Bu kapsamda ilk kamu iş bulma kurumu 1909 yılında İngiltere'de ve daha sonrasında ise Almanya, Fransa ve Belçika gibi ülkelerde kurulmuştur.

İşçilerin özel kurumlarca iş bulma konusunda istismar edilmeleri tartışmalarının bir diğer tarafı olan ILO bu kapsamda ilk sözleşmesini 1919 yılında çıkarmıştır. "İşsizlik Hakkında 2 Sayılı Sözleşme" işsizliği ülkelerin temel problemi olarak saptamış ve üye ülkeleri işsizliğin çözümü noktasında politikalar üretmeye davet etmiştir. Aynı zamanda ilk parasız iş bulma kurumu 2 sayılı sözleşme ile gündeme gelmiştir. ILO'nun doğrudan ÖİB'lere yönelik ilk sözleşmesi ise 1933 yılında kabul edilmiştir. Özellikle 1929 ekonomik buhranın yaratmış olduğu olumsuzlukların ve salt liberal politikaların eleştirisi niteliğinde olan "Ücretli İş Bulma Hakkında 34 Sayılı Sözleşme", ÖİB'lerin kapatılmasını ve faaliyetlerinin yasaklanmasını öngörmüştür.

1970'li yıllara kadar iş bulmaya aracılık hizmetlerinde kamunun tekelinden bahsetmek mümkündür. Ancak bu dönemden itibaren ekonomik alanda yaşanan değişimler ÖİB'lerin yeniden gündeme gelmesini sağlamıştır. Fordist kitle üretiminden esnek birikime dayalı parçalanmış ve ademi merkezileşmiş üretim biçimine geçiş olarak özetlenebilecek olan bu süreç yepyeni bir emek rejimini gerektirmekteydi. İşverenler açısından bu gerekliliği yaratan temel dönüşüm alanlarını ise dört grupta açıklamak mümkündür. Birincisi, değişen ve gelişen teknolojinin üretim süreçlerindeki etkisinin artmasıdır. İkincisi, her dönem küreselleşme eğiliminde olan sermaye hareketliliğinin, bu süreçte kapitalist dönemin en yüksek aşamasına ulaşmasıdır. Üçüncüsü, sendikalar aracılığıyla örgütlenen emeğin bu yeni emek rejimi doğrultusunda yeniden denetim altına alınmasıdır. Sonuncusu ise iletişim ve lojistik imkânlarının önceki dönemlere göre artması sonucu üretim alanlarının rahatlıkla başka ülkelere kaydırılmasıdır. Hem makroekonomik yapıda yaşanan değişimler hem de mikro düzeyde işletme organizasyonunda yaşanan değişimler, işgücü piyasalarının esnekleşme yönünde yeniden düzenlenmesine yol açmıştır. Bu bağlamda kamu istihdam hizmetlerinin bu ihtiyaçlara cevap vermemesi üzerine, II. Dünya Savaşı öncesi kuruluşları ve faaliyetleri yasaklanan ÖİB'ler, iş bulmaya aracılık hizmetinde önemli bir konum elde etmişlerdir. 1949 yılında 96 sayılı sözleşme ile ÖİB'lere yönelik yasakları esneten ILO, 1997 yılındaki "Özel İstihdam Büroları Hakkında 181 Sayılı Sözleşme" ile de bu yasakları tamamen kaldırmıştır.

İşgücü piyasalarında etkinliği artan ÖİB'ler, özellikle ILO'nun yasağı kaldırdığı 1997 yılından itibaren hem gelirlerini hem de kiraladıkları işçi sayılarını oldukça arttırmışlardır. ÖİB'lerin 1996 yılındaki gelirleri 83 milyar Euro'dan 2015 yılında 374 milyar Euro'ya çıkmıştır. İşletmelerin yeni organizasyonları çerçevesinde kar paylarını arttırmaya aracılık eden ÖİB'ler, sürekli işlerin, kısa süreli sözleşmelerle firmalara ve bireylere aktarılmasında önemli araçlardan biri olmuştur (Sennett, 2011: 21). Diğer bir ifadeyle ÖİB'ler hem kendileri büyürken hem de işletmelerin kar paylarını arttırmalarını sağlamıştır.

İşgücü piyasalarında esneklik yönünden yaşanan dönüşüm ve üretim süreçlerinde meydana gelen değişim ÖİB'lerin önemini arttırırken, ÖİB'ler aracılığıyla kurulan iş ilişkisinin de yaygınlaşmasını beraberinde getirmiştir. Örneğin 1980'li yıllardan sonra emek gücünün en hızlı büyüyen kesimi, ÖİB'ler aracılığıyla çalışan kiralık işçiler olmuştur (Sennett, 2011: 21). Dünya'da 2006 yılında yaklaşık 9 milyon civarında kiralık işçi varken, bu sayı 2015 yılında 43 milyona ulaşmıştır. Her ne kadar kiralık işçilerin toplam istihdam içerisindeki payı oldukça sınırlı olsa da özellikle son yirmi yıllık süreçte önemli ölçüde artma eğilimi göstermektedir. Ülkelerde yaratılan yeni istihdam alanlarının çoğunlukla kısa ve geçici işlerden oluştuğu düşünülürse, kiralık işçilik önümüzdeki yıllarda daha da yaygınlaşacaktır.

Kiralık işçiler ücret düzeyinden, sendikal haklara ulaşıma, iş güvencesinden genel çalışma koşullarına kadar birçok alanda daimi işçilere göre daha düşük şartlarda çalışmaktadırlar. Kiralık işçi olarak çalışanların aynı işyerindeki emsal daimi işçilere göre daha kötü şartlarda çalıştığı ve bir bakıma kiralık işçilerin bu nedenle tercih edildiği işverenler tarafından farklı argümanlar sunularak manipüle edilse de gerçekteki durum bunu açıkça ortaya koymaktadır.

İşverenler tarafından kiralık işçiliğin olumlandığı ve işgücü piyasalarında gerekliliğinin vurgulandığı temel konular; kiralık işçiliğin işsizlik üzerinde olumlu bir etkisinin olduğu, kayı dışı çalışmayı azalttığı, kalıcı ve daimi bir istihdama geçişte anahtar rol oynadığı ve gençler, kadınlar gibi işgücü piyasalarında dezavantajlı konuma olanların işgücü piyasalarına girişlerini kolaylaştırdığıdır. Ancak kiralık işçilik uygulamasının yerleşik bir nitelik kazandığı ve son yıllarda gelişme gösterdiği ülkelerdeki durum, işverenlerin bu argümanlarını boşa çıkaracak niteliktedir. Hatta işverenlerin öne sürdüğü olumlayıcı argümanların aksine kiralık işçilik birçok açıdan işgücü piyasalarında olumsuz etkiler yaratmaktadır.

Kiralık işçilik esnek çalışmanın yaygınlaşmasını savunan işverenlerin öne sürdüğü gibi işgücü piyasalarındaki sorunlara geçici çözümler getiren bir uygulama değil aksine emeğin uzun mücadeleler sonucu kazanmış olduğu hakların içini boşaltarak kalıcı hale getirilmeye çalışılan bir uygulamadır. Daimi işçiler istihdam etmek yerine, iş güvencesinden yoksun, kolay çıkarılabilir işçileri istihdam etmek isteyen işverenler, kiralık işçilik uygulamasına sıklıkla başvurmaktadırlar. Örneğin

BMW' nin 2011 yılında Leipzig'deki fabrikasında çalışan işçileri, "kardeş şirketi" (ÖİB) üzerinden yeniden kiralayarak ücretleri yüzde 40 oranında düşürmesi buna en iyi örneklerden biridir (Industriall, 2012:7). Öte yandan kalıcı bir istihdama geçişin güçlü adımlarından biri olarak sunulan kiralık işçilik, geçici istihdamın kalıcılaştırılmasının aracı olarak kullanılmaktadır. Bu nedenle geçici olarak çalışan kiralık işçiler daimi geçici (permenantly temproray) olarak da adlandırılmaktadırlar (DİSK, 2016a:9).

Türkiye'de ÖİB benzeri kurumların ve iş aracılığı hizmetinin tarihi ise Osmanlı dönemine kadar uzanmaktadır. Yasal anlamda ilk olarak Mecelle'de kendine yer bulan kiralık işçilik kavramı ve bazı özel kurumlarca yürütülen iş aracılığı hizmeti ve kiralık işçilik, dünyadaki ve Avrupa'daki gelişim seyrine paralel olarak 1980'li yıllardan itibaren Türkiye'de gelişmeye başlamıştır. İstihdam hizmetlerinde kamunun etkinliğinin 1980'li yıllara kadar sürmesi ÖİB'lerin gelişimini etkilemiştir. İlk İş Kanunumuz olan 1936 tarihli ve 3008 sayılı Kanun ile ÖİB'ler açık bir şekilde yasaklanmıştır. İstihdam hizmetlerinde kamunun tekeli öngörülmüş ve bu doğrultuda 1946 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumu kurulmuştur. 3008 sayılı İş Kanunun yerine kabul edilen 1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanunu da bu düşünceyi devam ettirerek istihdam hizmetlerinde özel kurumlara faaliyet olanağı tanımamıştır. Dünya'daki ekonomik değişimlere paralel olarak ve İMF, Dünya Bankası (DB) gibi uluslararası kuruluşların direktifleri doğrultusunda neoliberal politikaları uygulamaya başlayan Türkiye'de, istihdam hizmetleri de bu değişimden üzerine düşen payı almıştır. Katı olarak nitelendirilen işgücü piyasası 2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu ile esnekleştirilmiş ve ÖİB'lerin yasal olarak kurulmasının zemini hazırlanmıştır. Yalnızca danışmanlık faaliyetlerine izin verilen ÖİB'ler fiili bir biçimde iş bulmaya aracılık hizmeti yapmışlardır. Kamunun iş bulmaya aracılıkta tekelinin kırılması ile birlikte, ÖİB'lerin önemi artmış ve yasal olarak işçi kiralama yetkisinin ÖİB'lere verilmesi yüksek sesle tartışılmıştır. Bir kaç denemeden sonra "nihayet" 2016 yılında 6715 Sayılı "İş Kanunu ve Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile ÖİB'lere işçi kiralama yetkisi verilerek, esnek çalışma biçimlerine yasal olarak bir yenisi eklenmiştir.

Kiralık işçilik diğer esnek çalışma biçimlerinin barındırdığı iş güvencesini yok etme, örgütsüz bir işgücü oluşturma, işe kolay alıp işten kolay çıkarma gibi birçok özelliği taşımakla birlikte onlardan ayrıldığı çok temel noktalar vardır. Industriall tarafından üçlü tuzak olarak adlandırılan ve klasik istihdam ilişkisinin sonu olan kiralık iş ilişkisi sayesinde işverenler, ülkemizde kiraladığı işçinin hiçbir ücret ve çalışmaya bağlı haklarından sorumlu olmayacaktır.

6715 sayılı yasa ile işverenlere birçok halde kiralık iş ilişkisi kurabilme yetkisi verilmiş ve kiralık işçiliğin kapsamı oldukça geniş tutulmuştur. Yasaya göre 10'dan fazla işçi çalıştıran işyerleri toplam işçi sayısının dörtte biri kadar kiralık işçi çalıştırabilecekken, 10'dan az işçi çalıştıran işyerleri beş kişiye kadar kiralık işçi çalıştırabileceklerdir. Örneğin üç işçisi olan bir işveren yasada yer alan koşullardan herhangi birini gerekçe göstererek beş işçi kiralayabilecektir. Türkiye'deki işletmelerin büyük bölümünün küçük ölçekli işletme olduğu düşünülürse, kiralık işçilik bu bağlamda oldukça yaygınlaşacak bir uygulama olacaktır. Yasada 10'dan fazla işçi çalıştıran işyerlerinde kiralık işçilik sayısına ilişkin getirilen dörtte bir sınırlaması ise yanıltıcı olmamalıdır. Çünkü dörtte bir oranında getirilen sınırlama yalnızca yasanın 1. maddesinin (f) bendinde yer alan *"işletmelerin ortalama mal ve hizmet üretim kapasitesinin geçici iş ilişkisi kurulmasını gerektirecek ölçüde ve öngörülemeyen şekilde artması halinde"* geçerli olacaktır. Başka bir ifadeyle diğer tüm kiralık iş ilişkisinin kurulabileceği hallerde dörtte bir sınırlaması yoktur. Aynı zamanda yasada kiralık işçilerin örgütlenme haklarından iş güvencelerine, fiili olarak çalışmadıkları zamanlardaki ücret ve diğer haklarına kadar birçok konu belirsiz bırakılmış ve bu bağlamda yaşanacak olumsuzlukların yaratacağı sonuçlar dikkate alınmamıştır.

Kiralık işçilik uygulamasının Türkiye işgücü piyasalarında yaygınlık kazanmasıyla birlikte, birçok konuda önemli değişiklikler meydana gelecektir. Öncelikle esnek çalışmanın kurumsallaşmasının ve yaygınlaşmasının aracı olan kiralık işçilik, güvencesiz bir çalışma hayatını yalnızca kiralık işçi olarak çalışanlara değil bütün çalışanlara emsal çalışma olarak dayatacaktır. Kiralık işçiliğin sendikal örgütlenme üzerinde yaratacağı olumsuz etkiyle birlikte, zaten düşük sendikalaşma oranlarına sahip Türkiye tamamıyla örgütsüz bir işgücü piyasası ile karşı karşıya kalacaktır. Kiralık işçiliğin yer altı madenleri dışında herhangi bir tehlikeli faaliyet

alanında yasaklanmamış olmaması yaşanacak iş kazalarını ve ölümlü iş kazalarını arttıracaktır. Belçika, Brezilya örneklerinde olduğu gibi, kiralık işçilerin iş kazası geçirme risklerinin daimi işçilere göre daha yüksek olması, bu öngörüyü açıkça desteklemektedir.

Çalışanlar arasında gelir adaletsizliğinin ve ücret temelinde ayrışmanın aracı olan kiralık işçilik aynı zamanda Türkiye'deki reel ücret düzeyinin düşmesine de yol açabilecek niteliktedir. Çünkü tüm reel ücret kayıpları, ücret eşitsizliklerindeki artışla paralel olarak meydana gelmiştir (Özcuşa, 2003: 33). Kiralık işçilerin ücret düzeylerinin birçok ülke örneğinde olduğu gibi daimi işçilere oranla daha düşük olması ve kiralık işçilerin işyerlerindeki sayılarının artması reel ücretler üzerinde baskı unsuru olarak kullanılacaktır.

1970'lerin sonundan itibaren hem dünyada hem de Türkiye'de varlığı kabul edilen ÖİB'ler ve kiralık işçilik, yine bu dönemden itibaren inşa edilen esnek çalışma rejiminin en önemli parçalarından biridir. İhtiyaçları doğrultusunda esnek çalışma biçimlerini yaygınlaştıran ve çeşitlendiren sermaye, kiralık işçiliği yalnızca güncel ihtiyaçlarını karşılamak için kullanmayacak aynı zamanda yeni bir atipik çalışma biçimine geçişin bir basamağı olarak kullanacaktır. Nasıl ki taşeron çalışma yaygınlaşıp, kalıcılaştıktan sonra beraberinde kiralık işçiliğe olan "ihtiyacı" arttırdıysa, benzer şekilde kiralık işçilik de yaygınlaşıp, geliştikten sonra başka bir güvencesiz çalışma biçimine olan "ihtiyacı" doğuracaktır. Bu nedenle ÖİB'lerin ve kiralık işçiliğin işgücü piyasalarındaki varlığı bir yandan esnek çalışmayı süreklileştirirken diğer yandan daha güvencesiz çalışma hayatının kurulmasının da önemli bir adımı olacaktır.

## KAYNAKÇA

### 1. Kitaplar


Bales, Kevin (2002). Kullanılıp Atılanlar Küresel Ekonomide Yeni Kölelik (Çev. P. Öğünç). İstanbul: Çitlembik Yayınları.

Başterzi, Süleyman, Mehmet Ali Şuğle (1999). İstihdam ve Danışmanlık Hizmetlerinin Hukuksal ve Toplumsa Yönleri. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.

Bauman, Zygmunt (2012). Küreselleşme Toplumsal Sonuçları (Çev. A. Yılmaz). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Bulut, Nihat (2009). Sanayi Devriminden Küreselleşmeye Sosyal Haklar. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Çağlayan, Handan (2015). Özel İstihdam Büroları ve Bürolar Aracılığıyla Geçici İş İlişkisi: Kadın İstihdamı İçin Çözüm mü Güvenceli Esneklik İçin Tuzak mı? İstanbul: KEİG.

Çoban, Aslı (2014). Çalışma Yaşamında Eğretilik, Eğreti İstihdam ve Atipik İstihdam İlişkisi. İstanbul: KEİG.

Gupta, Arun (2015). "Walmart İşçi Sınıfı." Şu kitapta: Haz. Leo Panitch, Greg Albo, Vivek Chibber. Socialist Register 2014 21. Yüzyılda Sınıflar ve Sınıf Mücadelesi (Çev. T. Öncel). İstanbul: Yordam Kitap, 24-27.

Gülmez, Mesut (2008). Uluslararası Sosyal Politika. Ankara: Hatiboğlu Yayınları

Harvey, David (2012). Postmodernliğin Durumu (Çev. S. Savran). İstanbul:Metis Yayıncılık.

Klein, Naomi (2012). No logo (Çev. N. Uysal). Ankara: Bilgi Yayınevi

Koray, Meryem (2008). Sosyal Politika. Ankara: İmge Kitabevi

Makal, Ahmet (2002). Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946-1963. Ankara: İmge Kitabevi.

Marx, Karl (1999). Ücretli Emek ve Sermaye (Çev. İ. Yarkın). İstanbul: İnter Yayınları.

Marx, Karl; Engels, Friedrich (2010). Komünist Manifesto (Çev. N. Satlıgan, T. Ağaoğlu, O. Göçmen, Ş. Alpagut). İstanbul: Yordam Kitap.

Marx, Karl (2011). Kapital (Çev. A. Bilgi). Ankara: Sol Yayınları.

Özcuşa, Şerife Türcan (2003). Esneklik ve Güvenlik İkileminde Türkiye Emek Piyasası. Ankara: İmaj Yayıncılık.

Özveri, Murat (2013). Türkiye'de Toplu İş Sözleşmesi Yetki Sistemi ve Sendikasızlaştırma (1963-2009). İstanbul: Legal Yayıncılık.

Özveri, Murat (2015). İşçi Sağlığı, İş Güvenliği ve İş Cinayetleri. İstanbul: Birleşik Metal-İş Yayınları.

Pierson, Christopher (2006). Beyond the Welfare State: The New Political Economoy of Welfare. Cambridge: Polity Press.

Sayın, Ali Kemal (2002).Emek Piyasalarında Aracılık ve Özel İstihdam Büroları. Ankara: Türkiye İş Kurumu yayını.

Sennet, Richard (2011). Karakter Aşınması: Yeni Kapitalizmde İşin Kişilik Üzerindeki Etkileri (Çev. B. Yıldırım). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Standing, Guy (2014). Prekarya Yeni Tehlikeli Sınıf (Çev. E. Bulut). İstanbul: İletişim

Thébaud-Mony, Annie (2012). Çalışma Sağlığa Zararlıdır (Çev. A. Güren). İstanbul: Ayrıntı Yayınları

Wallerstein, Immanuel (1993). Jeopolitik ve Jeokültür (Çev. M. Özel). İstanbul: İz Yayıncılık.

**2. <u>Makaleler, Bildiriler, Diğer Basılı Yayınlar</u>**

Aydın, Ali Rıza (1997). "Özel İstihdam Büroları.", Türk-İş Yıllığı, Cilt 2, 149-155.

Akgeyik, Tekin (2016) “Özel İstihdam Büroları Aracılığıyla Geçici İş İlişkisi: Esnek İstihdamın Rolü ve İşgücü Piyasasındaki Muhtemel Etkileri.”, İşveren Dergisi, Cilt 54 Sayı 6, 73-74.

Bakır, Onur (2014). “Yeni İstihdam Rejiminin Kurucu Bir Unsuru Olarak Kiralık İşçilik: Kapıyı Aralatmak Ya Da Aralatmamak, İşte Bütün Mesele Bu!”, Disk-Ar Dergisi, Kış 2014, 71.

Bakır, Onur (2016). "Çuvala Sığmayan Mızrak: İşçinin Haklarına, Onuruna ve Sağlığına Bir Saldırı Olarak Kiralık İşçilik Yasası", Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi, Sayı 58-59, 78.

Başkaya, Fikret (1997). "Sermayenin Küreselleşmesi veya Neoliberalizmin Vahşeti", Özgür Üniversite Forumu.

Bilgin, Zehra Esra (2007). Özel İstihdam Büroları ve Türkiye'deki Görünümü. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.

Büyükköşdere, Şenay (2004). ”İstihdam Savaşçıları.”, Kapital Dergisi, 158.

Cam, Erdem (2005). Sendikal Perspektiften Özel İstihdam Büroları ve Türkiye. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Cam, Erdem (2008). "Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmeleri Çerçevesinde Özel İstihdam Büroları ve Çeşitleri". Çimento İşveren Dergisi, Cilt 22 Sayı 1, 25-28.

CIETT (2000). "Orchestrating the evolution of Private Employment Agencies towards a stronger society.", Brussels.

Ciğerci, Nihan (2001). Türkiye'de İşgücü Piyasası Politikalarında Değişim: Özel İstihdam Bürolarının Kuruluşu. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Civan, Orhan Ersun (2008). Meslek Edinilmiş Ödünç İş İlişkisi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara

Caire, Guy (1991). "The Intervention of Private Firms in the Functioning of Labour Marketsin the Twelve EEC Countries.", Labour Administration Branch Document No. 25, 39-48.

Çakır, Özlem (2007). "İşini Kaybetme Kaygısı: İş Güvencesizliği." Çalışma ve Toplum, Sayı 12, 119-120.

Çelik, Aziz (2012). "Ulusal İstihdam Stratejisi: Ucuzluk, Esneklik ve Güvencesizlik". (Ed.) Ahmet Makal. Ulusal İstihdam Stratejisi Sempozyumu, Ankara: Türk-İş, SBF Yayını, 23.

Çelik, Fikret; Usta, Sefa (2010). "Klasik Liberalizmde "Özgürlük" ve Liberalizmin Yerel Yönetimlere Bakışı" Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 24, 125.

Çöpoğlu, Mustafa (1995). İstihdam Hizmetlerinin Liberalleştirilmesi: İş ve İşçi Bulma Kurumunun Yeniden Yapılanma Çalışmaları ve Özel İstihdam Hizmetlerine Geçiş Eğilimleri. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

ÇSGB (2013). "Özel İstihdam Büroları Aracılığıyla Geçici İş İlişkisi" Çalışma Meclisi Hazırlık Toplantısı Raporu. Ankara: ÇSGB.

ÇSGB (2014). "Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023).", Ankara

Dereli, Toker (1994). "Türkiye'de Çalışma Yaşamında Özel İstihdam Hizmetlerinin Yeri ve İşlevi Ne Olmalıdır?", Çalışma Yaşamında Özel İstihdam Bürolarının Kuruluşu ve İşleyişi Semineri. Ankara: İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayını, 70.

Dereli, Toker (1997). "The Public Employment Service and The Need to Liberalize Employment Services in Turkey.", İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi, 63.

DİSK (2016a). Kiralık İşçilik Anayasa'ya Aykırıdır, İstanbul: DİSK.

Ekin, Nusret (2001). “Türkiye’de İş Piyasasının Yeniden Yapılanması: Özel İstihdam Büroları.”, İTO yayını, Yayın NO: 30, 57-165.

Erdut, Zeki (1998). "İstihdam Politikaları Açısından İşKur: İstihdam Hizmetlerinin Yeniden Örgütlenmesi". (Ed.) Toker Dereli, Tekin Akgeyik. III. Uluslararası Endüstri İlişkileri Kongresi. Ankara: TÜHİS, 54-153.

Erkan, Buğrahan (2008). Özel İstihdam Bürolarının İşgücü Piyasasının Düzenlenmesindeki Karşılaştırmalı Rolü. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

European Union (2008). DIRECTIVE 2008/104/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 November 2008 on temporary agency work, Strasbourg.

Eurofound (2006). "Temporary Agency Work in an Enlarged European Union.", İrlanda

Eurofound (2007). "Temporary Agency Work in the European Union.", İrlanda

Eurofound (2008). “Temporary Agency Work and Collective Bargaining in the EU.”, İrlanda.

Fırat, Zerrin Yöney (1997). İstihdam Politikalarının Oluşturulmasında İş ve İşçi Bulma Kurumunun Etkinliği: Küreselleşme Sürecinde İstihdam Kurumları. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.

Gök, Songül (1996). Türkiye'de İşsizliğe Bir Çözüm Önerisi Olarak; Özel İstihdam Danışmanlığı. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Güzel, Ali (2010). "Alt İşveren Uygulamasında Güvencesiz Bir Sisteme Doğru...", Çalışma ve Toplum, Sayı 27, 15-16.

Hekimler, Alpay (2004). "Federal Almanya'da Profesyonel Ödünç İş İlişkisinin Yasal Çerçevesi", İşveren Dergisi, Cilt 42 Sayı 7, 37.

ILO (1994). “The Role of Private Employment Agencies in the Functioning of Labour Market”,Report VI, International Labour Conference, 81th Session, Geneva.

ILO (2007). "Guide to Private Employment Agencies Regulation, Monitoring and Enforcement, International Labour Organization, Geneva.

IndustriALL Global Union (2012). “The Triangular Trap Unions Take Action Against Agency Labour”, Geneva.

Kabakçı, Mahmut (2011). "5920 Sayılı Kanunun Ödünç İş İlişkisi Hakkındaki Veto Edilen Hükmünün AB Yönergesi Işığında Değerlendirilmesi". Çalışma ve Toplum, Sayı 31, 89.

Kenar, Necdet (2000). Özel İstihdam Bürolarının Faaliyete Geçmesini Teminen Bir Yasal Düzenlemeye İhtiyaç Vardır". İşveren Dergisi, Cilt 38 Sayı 7, 9.

Korkmaz, Emre Eren (2014). "Kiralık İşçi Büroları: İşçi Simsarlığı Virüsü.", Disk-Ar Dergisi, Kış 2014, 74-78.

Kutal, Metin (2001). "Türkiye İş Kurumu" Çalışma Hayatımıza Katılırken Bazı Gözlem ve Beklentiler.", TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt 16 Sayı 4-5, 1.

Makal, Ahmet (2003). "Cumhuriyetin 80. Yılında Türkiye'de Çalışma İlişkileri", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Tartışma Metinleri No:62, 9-10

Morrison, Marlene (1999). "Temps in Teaching; The Role of Private Employment Agencies in a Changing Labor Market for Teachers", J. Education Policy, Cilt 14 Sayı 2, 172.

Nash, Betty Joyce; Romero, Jessie (2011). "Flexible Workforce The role of temporary employment in recession and recovery". Region Focus, First Quarter, 22.

Özkan, Mehmet Ali (2016). "Yapılan Düzenleme Esnekliğe Katkıda Bulunacaktır.", İşveren, İşveren, Cilt 54 Sayı 6, 60.

Özveri, Murat (2012). "Güvencesiz Çalışmanın Hukuki Dayanakları", Çalışma ve Toplum, sayı 33, 148-160

Özveri, Murat (2016a). "Özelleştirme-Alt İşveren Özel İstihdam Büroları ve Ucuz İşgücü.", (Ed.) Abdi Pesok. Emeğin Hukuku Kurultayı. Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 171-176

Pirler, Bülent (2000). "Çağdaş Olmak Bu kadar Zor mu? -Çağdaş İş Kanunu İstiyoruz." İşveren, Eylül Sayısı, 3.

Pirler, Bülent (2013). "Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu 25. Genel Kurul Çalışma Raporu. Ankara: TİSK.

Resmi Gazete (01.09.1971). 1475 Sayılı İş Kanunu, Sayı: 13943

Resmi Gazete (06.11.1981). 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu, Sayı: 17506

Resmi Gazete (10.06.2003). 4857 Sayılı İş Kanunu, Sayı: 25134

Resmi Gazete (05.07.2003). 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu, Sayı: 25159

Resmi Gazete (11.10.2016). Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği, Sayı: 29854

Resmi Gazete (20.05.2016). İş Kanunu İle Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Sayı: 29717

Sayın, Ali Kemal (2004). "Emek Piyasalarını Düzenleyen Uluslararası Normlar" Sosyal Siyaset Konferansları, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 56-68.

Sayın, Ali Kemal (2005). "İstihdam Hizmetlerinin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türkiye İş Kurumu", Sosyal Siyaset Konferansları, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, 407-409.

Sayın, Ali Kemal (2013). "ILO Normlarının Örgütün Denetim Mekanizmasının Türk İş Hukukuna Etkisi." ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, 13-14.

Selek, Cihan (2005). Türkiye'de İş ve İşçi Bulmaya Aracılık Faaliyetleri ve Özel İstihdam Büroları. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

Şahin, Levent; Yıldırım, Kadir (2012). "Tarihsel Bir Perspektiften Türkiye'de İşe Yerleştirme Faaliyetleri". Kamu-İş, Cilt 12 Sayı 2, 3-9.

Taşkın, Ahmet (2012). "İş Hukukunda İşletme Kavramı." Çalışma ve Toplum, Sayı 32, 80-81.

Taylor-Gooby, Peter (2002). "The Silver Age of the Welfare State:Perspectives on Resilience". Journal of Social Policy, Cilt 31 Sayı 4, 599.

TİSK (1995). İşgücü Piyasalarında Özel İstihdam Bürolarının Önemi, Ankara

TİSK (2000). İşsizlik Sigortası, Aktif İstihdam Politikaları ve Özel İstihdam Büroları, Ankara: TİSK Yayınları, Yayın No: 96.

Tuncay, A. Can (1995),"Bir Seminerin Ardından: Özel İstihdam Büroları", Çimento İşveren Dergisi, Cilt 9 Sayı 1, 6.

Türkmen, Hülya Akıntürk (1998). İş ve İşçi Bulmaya Aracılık, Yayınlanmamış Doktora Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Türkmen, Hülya Akıntürk (2000). "Türk İstihdam Piyasasının Mevcut Durumu ve Yeniden Yapılandırılma İhtiyacı.", Yargıtay Dergisi, Cilt 26 Sayı 1-2, 208.

Uçkan, Banu (2005). "Türkiye'de İş Aracılığı Hizmetlerinin Tarihsel Gelişim Sürecinde Kamu Tekelinin Kırılması.", Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, sayı 1, 150-168.

Usen, Şelale (2010). "2008/104/Ec Sayılı Ödünç İş İlişkisine İlişkin Avrupa Birliği Yönergesinin Getirdiği Yeni Düzenlemelerin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi.", Çalışma ve Toplum, Sayı 26, 171.

Usta, Didem (2012). İnternet Üzerinden Hizmet Veren Özel İstihdam Bürolarının Farkındalığının Anlaşılması: Yalova Örneği. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yalova.

Uyanık, Yücel (1993). Bazı Avrupa Ülkelerinde ve Türkiye'de İş Piyasasının Düzenlenmesinde İstihdam Kurumlarının Fonksiyonlarının Mukayeseli Olarak

Analizi. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Uyanık, Yücel (2016). "Sorun mu Çözüm mü? Özel İstihdam Büroları Aracılığıyla Geçici İş İlişkisi." İşveren, Cilt 54 Sayı 6, 75-77.

Yeldan, Erinç (2012). "Ulusal İstihdam Stratejisi Belgesi Üzerine" Makro Ekonomik Bakış", (Ed.) Ahmet Makal. Ulusal İstihdam Stratejisi Sempozyumu, Ankara: Türk-İş, SBF Yayını, 8-10.

Yıldırım, Engin (1998). "Güç Kavramı ve İstihdam İlişkisi" Amme İdaresi Dergisi, Cilt 31, Sayı 4, 55-56.

**3. <u>Elektronik Kaynaklar</u>**

Acas (2017). "Zero Hours Contracts", http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=4468, Erişim Tarihi: 08.08.2017

Business (2017). "Türkiye'nin "mesaisi" bitmiyor.", http://www.businessht.com.tr/ekonomi/haber/1347201-turkiyenin-mesaisi-bitmiyor, Erişim Tarihi: 08.08.2017

CAW (2009). "Equality and Fairness for Temporary Agency Workers: Submission regarding Bill 139 An Act to amend the Employment Standarts Act, 2000 in relation to temporary help agencies", http://www.caw.ca/assets/pdf/CAW__Equality_and_Fairness_for_Temporary_Agency_Workers_%282%29.pdf, Erişim Tarihi: 20.03.2017

CIETT (2007). "The Agency Work İndustry Around The World", http://www.wecglobal.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Ciett_Economic_Report_2007.pdf, Erişim Tarihi: 25.10.2016.

CIETT (2009). "The Agency Work İndustry Around The World", http://www.wecglobal.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Agency_work_industry_around_the_world_-_2009_Edition.pdf, Erişim Tarihi: 10.01.2017.

CIETT (2010). "The Agency Work İndustry Around The World", http://www.wecglobal.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Ciett_Economic_Report_2010.pdf, Erişim Tarihi: 10.01.2017.

CIETT (2011). "The Agency Work İndustry Around The World", http://www.wecglobal.org/fileadmin/templates/eurociett/docs/stats/Ciett_Economic_Report_2011.pdf, Erişim Tarihi: 10.01.2017.

CIETT (2012). "The Agency Work İndustry Around The World", http://www.wecglobal.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Stats/Ciett_econ_report_2012_final.pdf, Erişim Tarihi: 10.01.2017.

CIETT (2013). "The Agency Work İndustry Around The World", http://www.wecglobal.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Stats/Ciett_EC_Report_2013_Final_web.pdfErişim Tarihi: 10.01.2017.

CIETT (2014). “Economic Report”, http://www.wecglobal.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Stats/Economic_report_2014/CIETT_ER2013.pdf, Erişim Tarihi: 10.01.2017.

CIETT (2015). “Economic Report.”, http://www.wecglobal.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Stats/Economic_report_2015/CIETT_ER2015.pdf, Erişim Tarihi: 10.01.2017.

Cumhuriyet (2017). "Taşeron yüzde 500 arttı.", http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/ekonomi/758388/Taseron_yuzde_500_arti.html, Erişim Tarihi: 10.08.2017.

Çelik, Aziz (2016a). “10 Soruda Özel İstihdam Büroları ve Kiralık İşçilik”, t24.com.tr, http://t24.com.tr/yazarlar/aziz-celik/10-soruda-ozel-istihdam-burolari-ve-kiralik-iscilik,14369, Erişim tarihi: 15.08.2016.

Çelik, Aziz (2016b). "Kiralık İşçilik: Güvencesizliğin dibi.", www.birgun.net, http://www.birgun.net/haber-detay/kiralik-iscilik-guvencesizligin-dibi-103420.html, Erişim Tarihi: 11.11.2016.

Çelik, Aziz (2016c). “Almanya’dan Kiralık İşçi Manzaraları.”, www.birgün.net, http://www.birgun.net/haber-detay/almanya-dan-kiralik-isci-manzaralari-112835.html, Erişim Tarihi: 20.03.2017.

Çelik, Aziz (2016d). "Bir Oksimoron: Güvenceli Esneklik!", www.birgün.net, http://www.birgun.net/haber-detay/bir-oksimoron-guvenceli-esneklik 104088.html, Erişim Tarihi: 08.08.2017

ÇSGB (2017). "İşçi ve Sendika Üye Sayıları 2017 Temmuz Ayı İstatistiği.", https://www.csgb.gov.tr/home/contents/istatistikler/iscisendikauyesayilari/, Erişim Tarihi: 20.08.2017.

DİSK (2016b). “Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi Raporu.”, https://disk.org.tr/2016/08/sendikalasma-ve-toplu-is-sozlesmesi-raporu/, Erişim Tarihi: 21.08.2017.

DİSK (2017a). “Sendikalaşma ve Toplu İş Sözleşmesi Raporu.”, https://disk.org.tr/2017/08/disk-ar-sendikalasma-ve-toplu-is-sozlesmesi-raporu/ Erişim Tarihi: 22.08.2017.

DİSK (2017b). “İşsizlik Gerçek, İstihdam Seferberliği Yapay.”, http://disk.org.tr/2017/08/issizlik-gercek-istihdam-seferligi-yapay/, Erişim Tarihi: 22.08.2017.

Euronews (2013). "İngiltere'de "sıfır saat sözleşmesi" yaygınlaşıyor.", http://tr.euronews.com/2013/08/09/ingiltere-de-sifir-saat-sozlesmesi-yayginlasiyor, Erişim Tarihi: 10.08.2017.

Fırat, Zerrin Yöney (2001). “İstihdam Hizmetlerinin Değişen Yapısı ve Özel İstihdam Büroları.”,

www.isguc.orghttp://www.isguc.org/?p=article&id=100&cilt=3&sayi=1&yil=2001, Erişim Tarihi 18.10.2016.

ILO (2009). "Crisis İmpact.", http://www.ilo.org/global/about-theilo/newsroom/news/WCMS_115808/lang--en/index.htm, Erişim Tarihi: 20.03.2017.

ILO (2017) "Unemploymnet Rate.", http://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page27.jspx?indicator=UNE_DEAP_SEX_AGE_RT&subject=LUU&datasetCode=A&collectionCode=YI&_adf.ctrl-state=hw92c50n9_100&_afrLoop=207469040550610&_afrWindowMode=0&_afrWindowId=null#!%40%40%3Findicator%3DUNE_DEAP_SEX_AGE_RT%26_afrWindowId%3Dnull%26subject%3DLUU%26_afrLoop%3D207469040550610%26datasetCode%3DA%26collectionCode%3DYI%26_afrWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D19fk8u67ns_104 Erişim Tarihi: 21.04.2017.

ILO. "İşsizlik Hakkında 2 Sayılı Sözleşme.", http://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377236/lang--tr/index.htm, Erişim Tarihi: 10.10.2016.

ILO. " Ücretli İş Bulma Bürolarının Kapatılması Hakkında 34 Sayılı Sözleşme.", http://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-byturkey/WCMS_377245/lang--tr/index.htm, Erişim Tarihi: 10.10.2016.

ILO. "İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkında 88 Sayılı Sözleşme.", http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312233:NO, Erişim Tarihi: 10.10.2016.

ILO. "Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında 96 Sayılı Sözleşme.", http://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-byturkey/WCMS_377266/lang--tr/index.htm, Erişim Tarihi: 10.10.2016.

ILO. "Özel İstihdam Büroları Hakkında 181 Sayılı Sözleşme.", http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312326:NO, Erişim Tarihi: 10.10.2016.

ILO. "Özel İstihdam Büroları Hakkında 188 Sayılı Tavsiye Kararı.", http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312526:NO, Erişim Tarihi: 10.10.2016.

OECD (2017a). "Youth Unemployment Rate.", https://data.oecd.org/unemp/youth-unemployment-rate.htm#indicator-chart, Erişim Tarihi: 10.04.2017.

OECD (2017b). "Strictness of employment protection- individual dismissals (regular contracts).", http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_R, Erişim Tarihi: 15.05.2017.

OECD (2017c). "Average annual hours actually worked per worker.", http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=ANHRS, Erişim Tarihi: 15.05.2017.

Özveri, Murat (2016b). “Kiralık İşçiye Kiralık İşçi, Güvencesize Güvencesiz Denilir.”, www.evrensel.net, https://www.evrensel.net/yazi/76462/kiralik-isciye-kiralik-isci-guvencesize-guvencesiz-denilir Erişim Tarihi: 20.03.2017.

Özveri, Murat (2016c). “Kiralık İşçi Yasa Tasarısının Açmazları.”, www.evrensel.net, https://www.evrensel.net/yazi/76004/kiralik-isci-yasa-tasarisinin-acmazlari, Erişim Tarihi: 22.08.2017.

Sabah (2012). “Geçici İşle 5 Yılda 1 Milyon İstihdam.”, http://www.sabah.com.tr/ekonomi/2012/04/08/gecici-isle-5-yilda-1-milyon-istihdam, Erişim Tarihi: 18.04.2017.

TBMM (2016a). "Genel Gerekçe.", http://www2.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0597.pdf, Erişim Tarihi: 08.08.2017.

TBMM (2016b). İş Kanunu İle Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasında Dair Kanun Tasarısı (1/597) ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu. https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss170.pdf, Erişim Tarihi: 08.08.2017

Temp Work Experience (2009). http://www.rdrop.com/~half/Personal/Stories/TempWork.htmlitesi, Erişim Tarihi: 20.04.2017.

TÜİK, (2016). "İşgücü İstatistikleri (2014 ve sonrası).", https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=72&locale=tr, Erişim Tarihi: 15.06.2017.

TÜİK (2017). "İşgücü İstatistikleri, Mayıs 2017.", http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24630, Erişim Tarihi: 20.08.2017

T24 (2016). "Türkiye Ölümlü İş Kazalarında Dünyada Üçüncü, Avrupa'da Birinci Sırada!", http://t24.com.tr/haber/turkiye-olumlu-is-kazalarinda-dunyada-ucuncu-avrupada-birinci-sirada,335085, Erişim Tarihi: 21.08.2017.

WEC (2017). “Economic Report Enabling work, adaptation, security and prosperity.”, www.wecglobal.org/economicreport2017, Erişim Tarihi: 10.01.2017.

## ÖZGEÇMİŞ

1990 Tokat doğumlu olan Günel, ilk ve orta öğrenimini İstanbul'da tamamlamıştır. 2013 yılında Kocaeli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü'nden mezun olmuştur. Günel, aynı yıl Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi Anabilim Dalında yüksek lisans eğitimine başlamıştır. 2012 yılında Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümünün anlaşmalı olduğu Tek Gıda-İş Sendikasında stajını tamamlayan Günel, 2014 yılında Erasmus öğrenci değişim programı aracılığıyla bir dönem İspanya'da Huelva Üniversitesi'nde eğitimine devam etmiştir. Günel halen Selüloz-İş Sendikasında Uzman olarak çalışmaktadır.