

Özel İstihdam Büroları ve Bürolar Aracılığıyla Geçici İş İlişkisi: Kadın İstihdamı için Çözüm Mü? Güvencesiz Esneklik için Tuzak Mı?

Ekim 2015

KEİG

kadın emeği ve istihdamı girişimi
women's labor and employment initiative

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE BÜROLAR
ARACILIĞIYLA GEÇİCİ İŞ İLİŞKİSİ:
Kadın İstihdamı İçin Çözüm Mü
Güvencesiz Esneklik İçin Tuzak Mı?

KEİG Yayınları Dizisi: Araştırma Raporu
ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI ve BÜROLAR ARACILIĞIYLA GEÇİCİ İŞ
İLİŞKİSİ: Kadın İstihdamı için Çözüm mü? Güvencesiz Esneklik İçin Tuzak mı?

Hazırlayan: KEİG Platformu
Birinci Basım: Ekim 2015
Kapak/ Tasarım : Güneş Resul
Baskı: KAYHAN MATBAA
Merkez Efendi Mah. Fazılpaşa Cad. 8/2 Zeytinburnu/ İSTANBUL
Tel: 0212 576 01 36
ISBN: 978-605-84504-3-1

Bu yayından kaynak göstermek kaydıyla yararlanılabilir.
Bu kitap, İsveç Hükümeti desteği ile yayımlanmıştır.

KEİG Platformu
Sekreteryaya: Kadınlarla Dayanışma Vakfı
Kamer Hatun Mah. Hamalbaşı Cad. No: 22/13 Beyoğlu/ İstanbul
Tel: 0212 251 58 50
E-posta: iletisim@keig.org
Web: www.keig.org

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	05
Giriş	07
I. ESNEKLİK	11
II. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI	17
Özel İstihdam Bürolarına İlişkin Uluslararası Çerçeve	
ILO Sözleşmeleri	18
Özel İstihdama İlişkin 2008/104/EC sayılı AB Yönergesi	20
Özel İstihdam Bürolarının Çeşitleri	22
Küresel Ölçekte Yeni ve Karlı Bir Sektör	24
III. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARINA VE GEÇİCİ İŞ İLİŞKİSİNE DAİR SAVUNU VE ELEŞTİRİLER	28
IV. TÜRKİYE'DE ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE GEÇİCİ İŞ İLİŞKİSİ	38
Türkiye'de özel istihdam büroları ve Geçici İş İlişkisine Dair	
Yasal Çerçeve	39
Geçici İş İlişkisi ve Yürütmenin Geçici İş İlişkisi Israrı	42
Türkiye'de Özel İstihdam Bürolarının Profili	47
Özel İstihdam Aracılığı ile İş Yerleştirilenler	49
Özel İstihdam Büroları Aracılığıyla İstihdam Edilen Kadınlar	49
V. DEĞERLENDİRME ve SONUÇ	57
KAYNAKÇA	64

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE BÜROLAR
ARACILIĞIYLA GEÇİCİ İŞ İLİŞKİSİ:
Kadın İstihdamı İçin Çözüm Mü
Güvencesiz Esneklik İçin Tuzak Mı?

Önsöz

KEİG, yeni döneminde, “kadın istihdamı artırılınsın” talebinin ötesine geçerek, “kadınların insana yakışır işlerdeki temsili güçlendirilsin” şiarıyla yola çıktı. Bu bağlamda yaptığımız araştırmalar ve geliştirdiğimiz politik tartışmalar, kadınların Türkiye işgücü piyasasındaki durumlarını, güvencesizleşme, eğretilişme, atipik işlerin artışı, arızı çalışmanın yaygınlaşması gibi güncel eğilimler çerçevesinde ele aldı. Bu çerçevenin önemli gereklerinden biri de, büyümekte olan geçici çalışma olgusunun kadınlar için ortaya çıkardığı ve ileride üretmesi muhtemel sonuçların incelenmesiydi.

Bu bakımdan özel-geçici istihdam büroları ve bir süredir kurmak üzere yetkilendirilmeleri beklenen ödünç iş ilişkisi, oldukça kritik bir noktada duruyor. Özel istihdam büroları aracılığıyla geçici istihdam, Türkiye'nin kamu istihdamına kadar yayılan iki taraflı, süreli istihdam biçimlerinden tanıdığı “geçici çalışma” ile taşeron sisteminden tanıdığı “üç taraflı istihdam” modellerini bir araya getiren yeni bir geçici istihdam şekli öngörüyor.

Aslında, önerilen, bilinmeyenlerle dolu yeni bir model değil. Sadece bizim bildiğimiz bazı formel-informel istihdam modelleri değil; bizzat bu istihdam biçiminin yaygın olduğu ülkelerin deneyimleri de bize çok şey anlatıyor. Bu model, işgücü piyasasındaki katılıkların giderilmesi, işgücüne yeni katılanların iş deneyimi kazanması, işçi-işveren-iş eşleşmelerindeki etkinliğin artırılması, çalışanların yaşam dönemleri itibarıyla iş-yaşam dengelerini daha kolay sağlamaları, işletmelerinin kısa süreli işgücü ihtiyaçlarının daha başarılı, etkin, ucuz şekilde sağlanması gibi bazı faydalar ortaya çıkaracakları için hükümetler ve işveren çevrelerince desteklendi ve desteklenmeye devam ediyor. Bununla beraber, özel istihdam büroları ile geçici istihdamın işgücü açısından güvencesizleşme ve eğretilişmenin yeni bir patikası olduğu, varolan işçi-istihdam haklarının budanmasına yönelik kullanıldığı, örgütlenme ve temsile yönelik ciddi sorunlar doğurduğu, cinsiyet, vatandaşlık ve yaşa dayalı eşitsizlikleri derinleştirdiği, kişilerin çalışma yaşamında geçici değil sürekli bir eğretilik halini tesis ettiği yönünde sürekli eleştiriler ile de karşılaşılıyor.

Geldi geliyor denilen özel istihdam büroları aracılığıyla geçici çalışmanın, bugüne kadarki Türkiye serüvenini Handan Çağlayan inceledi. Elde ettiği tabloyu kadın istihdamının düzeyi ve insana yakışırılığı açısından doğurduğu sonuçlar ve ortaya koyduğu eğilimler açısından değerlendirdi. Handan Çağlayan ayrıca, Çağla Ünlütürk Ulutaş ve Ebru Batık'ın Denizli ve İstanbul'da yaptıkları görüşmelere kendisinin Ankara'da yaptığı görüşmeleri de ekleyerek ilgili tarafların değerlendirmelerini de bize ulaştırdı. Araştırma konusunun gündemimize girmesi ve içeriğinin olgunlaşması sürecinde yer alan KEFA ve KEİG Platformu'ndan kadınlar olmasa hep bir eksik kalırdık. KEİG Platformu'nun son iki yıldır yürüttüğü araştırma çalışmalarını ince ince dokuyan Aslı Çoban'ın hepimizle dayanışması konunun bütünlüklü ele alınmasını sağladı. Hepinize çok teşekkür ederiz.

KEİG Platformu
Ekim 2015

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE BÜROLAR ARACILIĞIYLA GEÇİCİ İŞ İLİŞKİSİ: Kadın İstihdamı İçin Çözüm Mü? Güvencesiz Esneklik için Tuzak Mı?*

Türkiye’de kadın istihdamı konusu uzun zamandan beri hem kadın hareketinin hem de hükümetlerin gündemini işgal ediyor. Ancak hükümetlerle kadın hareketinin bu konudaki ortaklığının, kadın istihdamının düşük olduğu saptamasından öteye gitmediği söylenebilir. Kadın hareketi istihdamda cinsiyet eşitliğinin sağlanmasına, insana yaraşır işlerin çoğaltılmasına ve kadınların istihdama katılımı önündeki temel engellerden biri olan bakım yükümlülüklerinin, devlet, işveren ve erkekler tarafından paylaşılmasına vurgu yapıyor. Kadın Emegi ve İstihdamı Girişimi’nin (KEİG) geçtiğimiz yılın sonbaharında, kadın emeği ve istihdamında yaşanacak dönüşümün niteliğine ilişkin öngörülerde bulunmak ve kadınların taleplerini bir kez daha gündeme taşımak amacıyla hazırladığı politika raporu¹ ise hükümetin bu konudaki strateji, plan ve politikalarının, kadın hareketinin taleplerini karşılamaya yönelik içerik ve niyetten oldukça uzak olduğunu gösteriyordu.

10. Kalkınma Planı, 2014-2023 Ulusal İstihdam Stratejisi gibi politika belgelerinin analiz edildiği bu raporda, meselenin, öznesi kadın olan bir sorun olmaktan ziyade, bir kalkınma stratejisi sorunu olarak ele alındığı ve daha da önemlisi kadın istihdamının arttırılmasına yönelik uygulanacak politikalara, işgücü piyasasının esnekleştirilmesi temelinde yaklaşıldığı gözler önüne serilmekteydi.

* Bu metin Handan Çağlayan tarafından KEFA ve KEİG üyelerinin önemli katkı ve desteğiyle hazırlanmıştır.

1 Rapor için bkz. KEİG, 2014, Esnekleşme ve Enformelleşme Kısacasında Türkiye’de Kadın Emegi ve İstihdamı: Politika Metinleri Çerçevesinde Bir Analiz.

KEİG'in çalışma yaşamında eğretilik ve atipik istihdam üzerine yayımladığı başka bir raporda² da vurgulandığı gibi esnekleşme, hem devlet hem de işveren çevrelerince her fırsatta kadın istihdamını arttıracak yegâne³ çözüm olarak öne sürülüyor. İş ve aile yaşamının uyumlaştırılması bağlamında gündeme getirilen esnek çalışmanın, kadın istihdamını arttıracığı öngörüsü, kadınların ev içi ve bakım yükümlülüklerini dengelemek için esnek çalışmayı tercih edecekleri gibi tartışmaya açık bir varsayıma dayanıyor.

Kuşkusuz kadınların bir kısmı, yaşamlarının belirli bir döneminde esnek çalışmayı tercih edebilir.⁴ Fakat burada kadınların kategorik olarak esnek çalışmayı tercih edecekleri gibi bir sonuç çıkarmak için ataerki bir zihniyete sahip olmak gerekiyor. Öte yandan atıf yapılan politika belgelerinde “avantajları” sıralanan esnek çalışmanın yol açacağı ücret ve gelir kayıpları ya da iş güvencesi ile sosyal güvenlik haklarının korunması gibi konular suskunlukla geçiştiriliyor. Bu durumun da işgücü piyasalarında yaşanmakta olan neoliberal dönüşümden bağımsız olmadığı açık. Dolayısıyla kadın emeği, iş ve aile yaşamının uyumlulaştırılması ve esnek istihdama ilişkin söylemlerin bu şekilde birlikte dolaşıma girmesi, ataerki ile çalışma yaşamında emek maliyetinin asgariye indirilmesini öngören neoliberal dönüşümün uyumlu bir birliktelik yansıttığı söylenebilir.⁵ Buna ataerki ile kapitalizmin mutlu evliliği de denebilir.

Kadın istihdamının, esnek çalışma biçimleri bağlamında ele alındığı temel metinlerden biri, 2014-2023 Ulusal İstihdam Stratejisi Belgesi'dir.⁶ Belgede, alt işveren-taşeron gibi mevcut esneklik modelleri ile ilgili süre ve uygulama alanı açısından mevcut sınırlamaların kaldırılması öngörülmüyor. Öte yandan ise özel istihdam büroları aracılığıyla “geçici iş ilişkisi” kurulmasının önündeki yasağın kalkmasıyla,

2 Bkz. KEİG, 2014a, Çalışma Yaşamında Eğretilik, Eğreti İstihdam ve Atipik İstihdam.

3 Bir süre öncesine kadar kadın girişimciliğinin desteklenmesi de esnek istihdamla birlikte sunulan ikinci sihirli formülü oluşturuyordu. Şu an esas gündemi, işgücünün esnekleştirilmesi oluşturduğundan kadın istihdamıyla ilgili yapısal sorunlara çözüm olma potansiyelinden yoksun olan girişimcilik konusunun, geri plana düştüğü görülüyor. Kadın girişimciliğinin desteklenmesi konusunda eleştirel bir analiz için bkz. Yıldız Ecevit, 2007, Türkiye'de Kadın Girişimciliğine Eleştirel Bir Yaklaşım, Uluslararası Çalışma Örgütü Türkiye Temsilciliği.

4 Kaldı ki bu durum erkekler için de söz konusu olabilir.

5 Bahsedilen uyumlu birlikteliğe Türkiye üzerinden eğilen bir derleme için bkz. Saniye Dedeoğlu, Melda Yaman, (Basım yılı belirtilmemiş), Kapitalizm, Ataerkillik ve Kadın Emeği, İstanbul, Sav.

6 Bkz. ÇSGB, 2014, Ulusal İstihdam Stratejisi ve Eylem Planları, <http://www.uis.gov.tr/Media/Books/UIS-tr.pdf> (erişim 28 Ağustos 2015).

özel politika gerektiren gruplar olarak nitelenen kadınların, gençlerin ve engellilerin “istihdam edilebilirliğinin” artacağı belirtiliyor.⁷

İşgücü piyasalarının esnekleştirilmesine yönelik özel istihdam büroları ile geçici iş ilişkisinin, kadın istihdamı bağlamında gündeme getirildiği başka bir güncel düzenleme ise 10. Kalkınma Planı'nda yer alan Ailenin ve Nüfusun Dinamik Yapısının Korunması Programı ve Eylem Planı oldu.⁸ “Zayıflayan ailenin güçlendirilmesi” amacıyla gerekçelendirilen programın hedefinde iş ve aile yaşamının uyumlaştırılması yer alıyordu. Bu programın hayata geçirilmesi amacıyla hazırlanan eylem planında; aile kurumunun ve kuşaklar arası dayanışmanın güçlendirilmesi, iş ve aile yaşamının uyumlulaştırılması, toplam doğurganlık hızının yenilenme oranının üzerine çıkarılması gibi hedefler birlikte sıralanıyordu.

Aile kurumunun güçlendirilmesi gibi muhafazakar bir yaklaşımı, doğurganlık hızının arttırılması gibi bir nüfus politikasıyla harmanlanan pakette, bu hedeflere ulaşmada çalışan kadınlara her çocuk için artan oranda doğum izni verilmesi ve yarı zamanlı çalışma seçeneğinin tanınması çözüm önerileri olarak gösterilmişti. Ortaya çıkacak işgücü kaybını önlemek için de özel istihdam bürolarına geçici iş ilişkisi kurma yetkisinin verilmesi öngörülmekteydi.

Özel istihdam büroları 2003 yılından itibaren Türkiye’de yasal mevzuata girmiş olmakla birlikte istihdama ilişkin güncel politika belgelerinde ısrarla yer verilen özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisi ya da kamuoyunda bilindiği haliyle kiralık işçi uygulaması halen yasak. Yürütmenin, söz konusu yasağın kaldırılmasına yönelik aşağıda değinilecek olan kimi girişimleri kamuoyu tepkisi nedeniyle henüz başarıya ulaşmış değil. Fakat bu doğrultuda hazırlanmış yasa tasarıları halen gündemde. Kamuoyunda tepki uyandıran özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisi konusu, her seferinde kadın istihdamının arttırılması gibi pozitif bir gaye eşliğinde sunulduğundan söz konusu kurumların ve geçici iş ilişkisinin, kadın istihdamı açısından irdelenmesi önem kazanıyor.

Böylesi bir irdeleme, istihdamda cinsiyet eşitliğini, insana yaraşır iş olanaklarının çoğaltılmasını ve bakım yükümlülüklerinin, kadınların istihdama katılımı önünde

7 A.g.e., s. 30

8 8 Ocak 2015 tarihinde dönemin Başbakanı tarafından kamuoyuyla paylaşılan eylem planı için bkz. http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/_Article/pg_Article.aspx?Id=3e77b6d3-9941-429b-a670-2a26fce1db5e (erişim 1 Ağustos 2015).

engel olmaktan çıkarılmasını içermeyen bir istihdam artışı gayesini sorunsallaştırmak açısından önemli. Aynı zamanda kadın istihdamının, esnekleşme doğrultusunda araçsallaştırılmasının önüne geçmek için de gerekli görünüyor. Elinizdeki rapor bu saptamalardan hareketle hazırlanmış bulunuyor.

KEİG'in kadın emeği ve istihdamı doğrultusundaki çalışmalarının devamı niteliğindeki bu rapor, işgücü piyasasının esnekleştirilmesi yönündeki araçlardan biri olan özel istihdam bürolarına ve geçici iş ilişkisine dair genel bir çerçeve oluşturmayı amaçlıyor. Bu çerçeve içinde kadın istihdamına olası etkilerine bakarak geliştirilen politika önerilerini tartışmaya açıyor.

I. Esneklik

Çalışanlar İçin mi İşverenler İçin mi?

“Standart rollere sahip olan bizler sıra dışı bir hayata doğru doludizgin ilerliyoruz. (...)bu sıradan hayatlarımızda doludizgin gittiğimiz sıra dışı hayat nedir? Bu sıra dışı hayat bana çok ilgi çekici gelen 09.00-17.00 mesaisi kavramının yeniden tartışılmaya başlanmasıdır. Bu tartışmanın kaynağıdır. Zaman içinde yapmak istediğimiz ama yapamadığımız ya da gönlümüzden geçen başka işler olmasına rağmen bunları gerçekleştirecek, yapabilecek zamanımız olmadığı gerçeğidir. “Esnek çalışma” olarak tabir edilen ve bu konferansta çokça da tartışılacağını umduğum bu kavram için belki daha şık tabirler de bulunabilir. Ancak ben esnek çalışma kavramını Türkiye’de tanıtmamız gerektiğini düşünüyorum. (...) esnek çalışmaya çalışan insanlardan biriyim: Hem çalışıyorum, hem gazetecilik yapıyorum, hem televizyonculuk yapıyorum, hem şu, hem de bu derken aslında her biri standart olan bu rolleri standart olmayan bir hayatta yaşadığımızı ve 09.00-17.00 mesaisinin bize uymadığını fark ediyorum. Yapılabilecek ve hayatımıza katabileceğimiz çok şeyler var. (...) bu toplantı da istihdam konusunun artmakta olan önemi nedeniyle, benim için ve öyle düşünüyorum ki aynı zamanda Türkiye için büyük bir mutluluk kaynağı olacaktır.”⁹

Yukarıdaki ifadeler, Türkiye Sanayicileri ve İşadamları Derneği’nin (TÜSİAD) özel istihdam büroları ve esnek çalışma modelleri üzerine düzenlediği bir toplantının açılış konuşmasından. Sıra dışı bir hayata doğru doludizgin ilerlemek, 09.00-17.00 mesaisinin rutini içinde yapamadığımız şeyler için fırsat bulabilmek, radyoculuk, televizyonculuk ya da benzeri nitelik gerektiren meslekleri bir arada icra etmek... Tüm bunlar, kulağa son derece çekici geliyor. Esnek çalışmadan kasıt, yukarıdaki konuşmada ifade edildiği gibi olsaydı ya da esneklik tanımının içeriği uygulamada çalışanların ihtiyaçlarına göre dolduruluyor olsaydı, birçoğumuz, tereddütsüz konuşmacının mutluluğunu paylaşabilirdik. Oysa az sayıda nitelikli ve yüksek ücretli çalışan için geçerli olabilecek bu esneklik tanımlaması¹⁰, bugün çalışma yaşamında

9 TÜSİAD’ın 2002 yılında düzenlediği “İşgücü Piyasalarının Etkinliğinin Arttırılmasında Özel İstihdam Kurumlarının ve Esnek Çalışma Biçimlerinin Rolü” konulu toplantının açılış konuşmasından.

10 Aslında günümüzde az sayıdaki nitelikli ve yüksek ücretli esnek çalışan açısından da sorunsuz bir çalışma yaşamı söz konusu değil. Onların da güvencesizlik sorunu var. Öte yandan yukarıdaki orta-üst sınıf gerçekliğine hitap eden “sevdiği işi yapmak” gibi özneliği ön plana çıkaran söylemin, çalışma kültürü üzerinde dönüştürücü bir etkisi var. Bir yandan iş ile öznel bir ilişki kurmayı teşvik

hakim olan esnekliğe denk düşmüyor. Çoğu çalışan açısından esneklik, daha düşük ücretlerle, yan ödenekler, sosyal haklar ya da güvence olmaksızın yapılan iş üzerindeki kontrolün daha da azaldığı ve konuşmada da dile getirilenin aksine monoton bir çalışma düzeni olarak ifade ediliyor.¹¹ İngiltere’de esnek çalışanlar, aynı işi yapan tam zamanlı çalışanların saat ücretinin % 68’ini alıyor. Esnek çalışanların haklarının korunması için sendikaların oldukça aktif olduğu bir ülke olan Almanya’da geçici istihdam büroları aracılığıyla çalışanların ücretleri diğer çalışanların ücretlerinin % 20 ile % 40 altında. İspanya’da ise geçici çalışanlar, diğer çalışanlardan % 10 ile % 15 düşük saat ücreti alıyorlar.¹²

Esnekliğe ilişkin kamuoyuna sunulan gerekçeler arasında hem işverenin hem de çalışanların yararına ifadeler yer alsa da¹³ uygulamada belirleyici etkenin işverenin yararına olduğu görülüyor. Genel olarak değişen koşullara uyum sağlayarak ondan zarar görmemeyi ifade eden esneklik, firmaların, piyasanın değişen koşullarına uyum sağlamalarını kolaylaştırmak amacıyla çalışan sayıları ya da çalışma süreleri gibi niceliksel konularda esnek davranabilmelerini sağlıyor.¹⁴ Buna sayısal ya da niceliksel esneklik de deniliyor. Çalışma yaşamında geçerli olan esneklik teriminin

eden söylem yayılırken diğer taraftan da bu kategorideki işgücü için artan şekilde “baskı altında çalışmak”, “takım çalışması yapabilmek”, “değişen iş koşullarına uyum sağlayabilmek” gibi işe alım ölçütleri yaygınlaşıyor. Bahsedilen söylem ve kriterlerin tanımladığı yeni iş kültürü çalışanları da kuşatmaya başlıyor.

11 Bkz. Naomi Klein, 2012, No Logo, Bilgi Yayinevi, İstanbul. s. 276.

12 Bkz. Aslı Beyhan Acar, 2011, Geçici İstihdam Bürolarının Çalışma Yaşamı Açısından Önemi ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi, yayımlanmamış doktora tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü. s. 173-74.

13 Örneğin 2014-2023 Ulusal İstihdam Stratejisi’nde esneklik hem işverenlerin hem de çalışanların ihtiyaçlarını karşılayacak bir model olarak sunuluyor:

“İşgücü piyasasının esnekliği, işletmelerin ekonomi ve üretim döngüsünde meydana gelen değişikliklere ve dalgalanmalara uyum sağlayabilme, çalışanların ise hayat süreçlerinde değişen ihtiyaçlarına uygun olarak iş ve yaşamları arasında denge kurabilme hız ve ölçüsünü ifade etmektedir.” ÇSGB, UİS, 2014. s. 26. <http://www.uis.gov.tr/Media/Books/UIS-tr.pdf> (erişim 28 Ağustos 2015).

14 Sözcüğün İngilizcedeki asıl anlamının, rüzgarda eğilen ağaç dallarının tekrar eski konumunu almasına ilişkin gözlemden geldiğini belirten Richard Sennet, kelimenin ağacın eğilip düzelmeye gücünü, ağacın formunun rüzgarda sinanmasını ve eski haline dönmesiyle birlikte değişen koşullara uyum sağlayarak ondan zarar görmemeyi ifade ettiğini söyler. Günümüzde toplum daha esnek kurumlar oluşturarak, rutinin yol açtığı kötülükleri yok etmenin yollarını aramasına karşılık esneklik uygulamalarının çoğunlukla kişiyi ezen güçler üzerinde yoğunlaştığını vurgular. Bkz. Richard Sennet, 2014, Karakter Aşınması, Ayrıntı Yayınları, İstanbul. s. 49.

içeriği, çalışanların ihtiyaçlarına ve tercihlerine göre değil, firmaların ihtiyaçlarına ve tercihlerine göre dolduruluyor.¹⁵

1980’li yıllardan itibaren işgücü piyasasında, esnekleşme doğrultusunda çalışanların aleyhine yaşanan radikal değişikliklerin gerisinde yer alan temel etken de bu ihtiyaç. Firmalar açısından küresel rekabet koşullarına ve üretimin değişen yapısına uyum sağlamayı kolaylaştıracak esneklik, çalışanlar açısından tam zamanlı, belirsiz süreli sözleşmelere dayalı ve iş güvencesi yasanın koruması altında bulunan tipik istihdamın yerine, işgücü piyasalarının katmanlaşması, korumasızlık, güvencesizlik, süreksizlik, belirsizlik gibi etkilere sahip olan ve atipik istihdam, eğreti istihdam olarak da ifade edilen istihdam modellerine geçişi ifade ediyor.¹⁶ Öte yandan esnekleşme, işgücü piyasasında katmanlaşmaya yol açarak çalışanlar arası dayanışma ve ortak mücadele olanaklarını zayıflatıyor, sendikaları güçsüzleştirici etkide bulunuyor.¹⁷

Türkiye’de çalışma yaşamının esnekleştirilmesi sürecinin tarihi, 12 Eylül sonrasına ve yapısal uyum politikalarına kadar uzanıyor. Bu sürecin, çalışma yaşamında koruyucu düzenlemelerin gevşetilerek özelleştirmelerle iç içe geliştiği belirtilebilir.¹⁸ Özel sektörde kayıt dışı istihdam yaygın olduğundan zaten herhangi bir düzenlemeyi beklemeden esneklik uygulamaları hayata geçirilmişti. Kamuda esnek çalışmanın ilk adımı da yine 1980’li yıllardan itibaren Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası’nın Türkiye’ye ilişkin raporlarında ve tavsiyelerinde dillendirilmeye başlayan sözleşmeli personel uygulamasıyla atılmıştı. Kadriye Bakırcı’nın da işaret ettiği gibi memur sayısının azaltılarak yerine sözleşmeli personele geçilmesiyle başlayan kamuda esnekleşme süreci, daha sonra alt işveren (taşeron) uygulamasına geçişle devam etti. Son olarak da “iş ve aile yaşamının uyumlulaştırılması” adı altında, kadın istihdamı ile esnekliği birlikte gündeme getiren girişimlerin devam ettirilmesi

15 Bkz. Murat Özveri, 2015, “Özel İstihdam Büroları”, Evrensel, 27 Nisan 2015; Erkan Aydoğanoglu, 2011, Fabrikada Emek Denetimi, Evrensel Basım Yayın, İstanbul.

16 Bkz. Başar Baypınar, 2009, “Geçici İstihdam Büroları Aracılığıyla Çalışma: Bir Alan Araştırması”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, AÜ SBF, ÇEEİ, 2009. s. 14.

17 Naomi Klein, a.g.e., s. 262.

18 Türkiye’de işgücü piyasasının dönüşümüne ilişkin kapsamlı bir değerlendirme için bkz. Nurcan Özkaplan, 2008, “Türkiye’de İşgücü Piyasasının Dönüşümü (1980-2007)”, Cumhuriyetin 85. yılında Türkiye Ekonomisi içinde, (der) Gülen Elmas Aslan, Gazi Üniversitesi Yayını, Ankara.

isteniyor.¹⁹ 2000’li yıllar itibarıyla hem kamuda hem de özel sektörde esnekleşmeyi hızlandıran pek çok düzenleme hayata geçmiş görünüyor.

Şu anda Türkiye’de, kısmi süreli çalışma, belirli süreli çalışma, alt işveren ya da yaygın kullanıldığı haliyle taşeron ile çağrı üzerine çalışma gibi esnek çalışma modelleri yasalarla düzenlenmiş bulunuyor. Buna karşın Ulusal İstihdam Stratejisi’nde işgücü piyasaları halen “katı” olarak nitelendiriliyor; istihdam yaratan büyümenin ve işsizlikle mücadelenin ancak esnekleşme önündeki engellerin kaldırılması ile mümkün olabileceği öne sürülüyor. Esnekleşmenin uygulandığı her yerde çalışanlar açısından yol açtığı ücret, yan ödeme vb. kayıplar konusunda ise güvence ile esneklik arasında denge kurulmasından söz ediliyor.²⁰ Strateji belgesinin üzerine oturtulduğu dört temel politika ekseninden biri olan “işgücü piyasasında güvence ve esnekliğin sağlanması” ifadesinde güvenceli esnekliğin temel yaklaşım olarak benimsendiği belirtiliyor. Ancak stratejide, çalışanların haklarını güvence altına almaya yönelik düzenlemeler yer almıyor. Bu haliyle strateji belgesinde öngörülen esnekliğin, güvenceli esneklikten ziyade “esnek güvence”²¹ olarak nitelenmesi daha doğru görünüyor.

Öte yandan belgede yer alan kimi terim ve tanımlamalar, çalışanlar açısından mevcut bulunan güvencenin de ortadan kalkmasına yol açacak bir yaklaşım değişikliğine işaret ediyor. Burada, dikkat çeken en önemli noktalardan biri “iş güvencesi” kavramının yerine “istihdam güvencesi” teriminin kullanılmış olması.²²

İşin korunması ve aynı işte kalabilmeyi ifade eden iş güvencesi teriminin yerine kullanılan istihdam güvencesi, istihdamın korunması ve tek bir işverene bağlı olmadan çalışmanın sürdürülebilmesinin güvence altına alınması şeklinde tanımlanıyor. “Tek bir işverene bağlı olmadan çalışma” ifadesiyle kastedilenin, mevcut taşeron ve müstakbel özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisi olduğunu çıkarmak

19 Bkz. Kadriye Bakırcı, 2015, Güvencesizleştirme ve Kadın Emeği Çalıştayları Raporu, KESK. s. 36-37.

20 Bkz. ÇSGB, a.g.e., s. 26.

21 Niteleme için bkz. Aziz Çelik, 2012, “Ulusal İstihdam Stratejisi: Ucuzluk, Esneklik ve Güvencesizlik”, Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış, Türk-İş, SBF, Ankara, s. 23. Ayrıca bkz. Gülay Toksöz, 2012, “Ulusal İstihdam Stratejisi Kadınlar ve Gençler İçin Ne Getiriyor?”, Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış, Türk-İş, SBF, Ankara, s. 39.

22 Bkz. ÇSGB, a.g.e., s. 26.

güç değil. Bu güvencenin ise eğitim yoluyla sağlanması öngörülüyor. Nitekim stratejinin üzerine oturtulduğu dört temel politika ekseninden birini de “eğitim istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi” oluşturuyor. Dolayısıyla burada Erinç Yeldan’ın da altını çizdiği gibi istihdamın korunmasının yükü çalışanın omuzlarına bırakılıyor:

“(…) 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 kendisini eğitmeli ve piyasanın rekabet koşulları dayatıp da işsiz kaldığında ‘tek bir işverene bağlı olmadan’ kendisine başka bir istihdam olanağı bulabilmelidir.”²³

İş güvencesini ortadan kaldıran bu yaklaşımı, belgede yer alan “işin değil, kişilerin istihdam edilebilirliklerinin garanti altına alınması” ifadesinde de görmek mümkün.²⁴

Strateji belgesinde yer alan terim, tanım ve öngörüler, önümüzdeki dönemde çalışma yaşamında hayata geçirilmesi planlanan değişimlere ilişkin temel yaklaşımı ortaya koymaları açısından son derece önemli. Bunların bütününe ilişkin genel değerlendirmeler yukarıda da bahsedildiği gibi mevcut esneklik uygulama alanının genişletilmesi ve yeni esnek modeller önündeki engellerin kaldırılmasının yanı sıra çalışanlar açısından doğacak ücret, gelir, sosyal hak kayıplarını telafi edecek önlemlerin göz ardı edilmesi yönünde.²⁵

Kadınlar açısından ise tablonun biraz daha ağırlaştığı söylenebilir. Her şeyden önce kadınlar çalışma yaşamında zaten eşitsiz durumdalar.²⁶ Halen çalışabilecek her üç kadından sadece birisi işgücüne katılabiliyor. Kadınların işgücüne katılımının önündeki temel engeller bakım yükümlülüklerinden ve kadınlar için yeterli istihdam yaratamayan üretimin yapısından kaynaklanıyor. Kadınların işsizlik oranı

23 Bkz. Erinç Yeldan, 2012, “Ulusal İstihdam Stratejisi” Belgesi Üzerine Makro Ekonomik Bakış”, Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış, Türk-İş, SBF, Ankara. s. 8.

24 Bkz. ÇSGB, a.g.e., s. 17.

25 Söz konusu değerlendirmeler için bkz. Türk-İş, SBF, 2012, Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış, Türk-İş, SBF, Ankara.

26 Türkiye’de kadın istihdamının durumuna ilişkin kapsamlı bir çalışma için bkz. Gülay Toksöz, 2007, Türkiye’de Kadın İstihdamının Durumu, İLO, Ankara

erkeklerden daha yüksek.²⁷ İstihdama katılanların yaklaşık yarısı ise kayıt dışı.²⁸ Başka bir ifadeyle sosyal güvenlik şemsiyesinin dışında. Dolayısıyla kadın istihdamına ilişkin politikaların ve düzenlemelerin, kadınlar için insana yaraşır işlerin yaratılması, kadınların sosyal güvenlik sistemine dahil edilmelerini sağlayacak ve bakım yükümlülüklerini çalışma yaşamına eşit katılımlarına engel olmaktan çıkarak nitelikte olması gerekir. Hal böyleyken kamu otoriteleri esneklik konusunu olabilecek en pozitif gerekçelerle donatılmış bir söylemle kadın istihdamı bağlamında gündeme getirirken söylemin ötesine, düzenlemelerin doğuracağı somut sonuçlara bakıldığında durum değişiyor. Bu bağlamda ortaya çıkan tabloyu Gülay Toksöz aşağıdaki gibi özetliyor:

“Aslında meselenin özü, kadınların esnek istihdam biçimleri arasında yer alan kısmi zamanlı, belirli süreli, geçici nitelikteki işlerde istihdam edilmesi yoluyla ev ve aile sorumluluklarını bağdaştırmak adı altında esas olarak tüm bakım işlerinden sorumlu tutulması, erkeklerin bakım sorumluluğundan azade kılınması ve karşılıksız kadın emeğine dayanan cinsiyet temelli işbölümünün muhafazasıdır. Strateji belgesinin bu bakış açısıyla kaleme alınmış bir metin olduğunun altını çizmek gerekir.”²⁹

27 TUİK 2014 İşgücü İstatistiklerine göre erkeklerde resmi işsizlik oranı % 9,1, kadınlarda ise % 11. Gençlerde bu oran % 16,7'ye çıkıyor. Bkz. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16008> (erişim 4 Eylül 2015).

28 2014 itibarıyla kadın istihdamının % 47'si kayıt dışı. Bkz. TUİK, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16008> (erişim 4 Eylül 2015).

29 Bkz. Gülay Toksöz, “Ulusal İstihdam Stratejisi Kadınlar ve Gençler için Ne Getiriyor?”, Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış, Türk-İş, SBF, Ankara. S. 44.

II. Özel İstihdam Büroları

Özel istihdam büroları, en genel tanımıyla kar amacıyla işe aracılık yapan, iş arayanlarla işçi arayanları eşleştiren gerçek ya da tüzel kişiliklerden oluşan kuruluşları ifade ediyor. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) özel istihdam bürolarını, devlet otoritesinden bağımsız, istihdam ilişkisinin bir tarafı olmadan, iş tekliflerini ve başvurularını eşleştirme, üçüncü tarafların işini görme amacıyla işçileri istihdam etme ve iş aramayla ilgili bilgi sağlama gibi istihdam hizmetlerinin birini ya da birkaçını sağlayan gerçek ya da tüzel kişiler olarak tanımlıyor.³⁰

Türkiye İş Kurumu'nun (İŞKUR) özel istihdam büroları tanımında ise bu bürolar, özel hukukun koruması altında ve belli bir sözleşme çerçevesinde işe yerleştirme faaliyeti karşılığı sadece işverenden ücret alarak, İŞKUR'dan yetki almak koşuluyla işgücü piyasasında iş arayanlarla eleman arayanlara aracılık hizmeti sağlayan gerçek ya da tüzel kişilerdir.³¹

İşe aracılığın tarihini antik çağlara kadar uzatmanın mümkün olduğunu düşündürecek kimi kanıtlar bulunsa da³² bu kurumun, esas olarak üretimin kitlesel bir hal aldığı ve çalışma ilişkilerinin radikal bir dönüşüm geçirdiği kapitalist üretim süreciyle birlikte ortaya çıktığı belirtilebilir. Günümüzdeki haliyle özel istihdam büroları ise 1970'li yıllardan itibaren şekillenmiştir.

Sanayi devrimi, kitlesel üretimi mümkün kılan fabrika sisteminin gelişmeye başlaması ve kapitalist üretim sürecinin yapısal bir unsuru olarak ortaya çıkan “yedek sanayi ordusu”, özel istihdam bürolarının prototipi olarak ifade edilebilecek istihdam kurumlarının ortaya çıkmasında etkili olmuş. Zira bu kurumların gelişimi, daha önce belediyeler ya da dini kuruluşlar gibi kar amacı gütmeyen yürütülen iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetinin, kar amacıyla yapılmaya başlanması ve giderek işçi

30 Bkz. ILO C181 Private Employment Agencies Convention, 1997 (no.181), http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312326 (erişim 17 Temmuz 2015).

31 Bkz. <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/ozelistihdamburolari.aspx> (erişim 17 Haziran 2015).

32 Didem Usta'nın aktardığına göre Sümerlerden kalan yazılı kaynaklarda, geçici çalışmaları için tarlalara gönderilen köle ve işçilere ilişkin kayıtlara rastlanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Didem Usta, 2012, İnternet Üzerinden Hizmet Veren Özel İstihdam Bürolarının Farkındalığının Anlaşılması: Yalova Örneği, yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Yalova Üniversitesi, s. 48.

simsarlığına dönüşmesi ile söz konusu olmuş.³³ Emeğinden başka geçim kaynağına sahip olmayan kent yoksullarının yanı sıra göçmenleri, kadınları ve kitleler halinde kırdan kente akan vasıfsız işgücünden oluşan işsizlerin çokluğu, iş arayanların istismar edilmesine de yol açmış. İşçi işveren ilişkilerinde, henüz çalışanları koruyucu, piyasa işleyişini denetleyici düzenlemelerin bulunmadığı bir dönemde, özellikle vasıfsız emekçilerin, haklarını koruyacak örgütlülükten de yoksun oldukları koşullar, bu tür bir istismarın ve işçi simsarlığının gelişmesine yol açmış. ILO'nun aşağıda açıklanacağı gibi konuya ilişkin ilk sözleşmelerinin, bu istismarın önlenmesine ve devletlerin kar amacı gütmeyen kamu istihdam kurumları kurmalarına yönelik olması, kar amacı güden kurumların ve işçi simsarlığının önüne geçilmesinde kısmen etkili olmuş. Kısmen diyorum, çünkü bu kurumlar çeşitli isimler altında var olmayı sürdürmüş olup 1970'li yıllardan itibaren piyasalarda korumacı kamu müdahalesi ve denetiminin azaltılmasıyla yeniden yaygınlaşmışlar ve 1980'lerle birlikte sayıları hızla artış göstermiş.³⁴ Özel istihdam bürolarının günümüzde ulaştığı yaygınlık ve etkinlik düzeyi ILO sözleşmelerine de yansımış bulunuyor.

Özel İstihdam Bürolarına İlişkin Uluslararası Çerçeve *ILO Sözleşmeleri*

Birinci Dünya Savaşı'nın hemen ardından yaygın olarak baş gösteren işsizlik ve işçi simsarlığı sorunu, ILO'nun kurulduğu ilk yıl konuya ilişkin düzenleme yapma gereği duymasına yol açmış. 29 Ekim 1919 tarihli, 2 sayılı İşsizlik Hakkındaki ILO Sözleşmesi, onaylayan devletleri işsizlikle mücadeleyle yükümlü kılarak, kar amacı gütmeyen kamu istihdam kurumları oluşturmalarını istemiştir. Sözleşmede, özel istihdam bürolarının kontrol edilmeleri de hükme bağlanmaktadır.³⁵ ILO'nun bu tutumu, 1933 tarihli, 34 sayılı Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi'nde de devam etmiş ve sözleşmeyi onaylayan ülkelerin, aktif haldeki kar amacı güden özel istihdam bürolarını üç yıl içinde kapatmalarını ve yeni kar amaçlı büroların açılmasına izin vermemelerini istemiştir.³⁶

İkinci Dünya Savaşının ardından kabul edilen 1948 tarihli 88 sayılı İş ve İşçi Bul-

33 Bkz. Didem Usta, a.g.e., s. 53.

34 Bkz. Başar Baypınar, a.g.e. s. 20.

35 http://ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey-WCMS_377245/lang--tr/index.htm (erişim: 9 Temmuz 2015).

36 http://ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey-WCMS_377245/lang--tr/index.htm (erişim: 9 Temmuz 2015).

ma Servisi Kurulması Sözleşmesi de onaylayan ülkelerin, ücretsiz istihdam hizmeti sağlayan kamu istihdam kurumu kurma yükümlülüğünün altını çizmekteydi.³⁷ ILO'nun özel istihdam bürolarını yasaklayan tutumu, 1949 yılında kabul edilen 96 sayılı Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi ile değişmiş ve konu denetleme kaydıyla ülkelerin tercihine bırakılmış.³⁸

ILO'nun özel istihdam bürolarına ilişkin son ve henüz Türkiye tarafından onaylanmamış olan sözleşmesi ise 1997 tarihli ve 181 sayılı Özel İstihdam Büroları Sözleşmesi ile 188 sayılı Tavsiye Kararıdır. Bu son sözleşme, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren kapitalist üretim ve emek süreçlerinde yaşanan kapsamlı değişimlerin izlerini yansıtır niteliktedir. Nitekim yüzyılın başında istihdamı, devletin kar amacı gütmeyen kamu kurumlarıyla yerine getirmesi gereken bir yükümlülük olarak tanımlayıp, kar amacı güden özel istihdam bürolarının kapatılmasını öngören ILO, yüzyılın sonuna gelindiğinde esneklik uygulamalarını tanıyıp, özel istihdam bürolarının işgücü piyasası içindeki rolünü kabul eder duruma gelmiştir. Söz konusu değişimi, üretim ve emek süreçlerindeki dönüşümün yanı sıra, işçi işveren ilişkilerindeki güç dengelerinin değişiminin ve sosyal devlet nosyonundaki aşınmanın tezahürü olarak okumak da mümkün.

Öte yandan ILO, bu sözleşme ile her ne kadar esnekliği kabul ederek meşrulaşmasına katkı sunmuş olsa da sözleşmenin esnek çalışanları korumaya odaklanmış olduğu göz ardı edilmemelidir. Sözleşmenin başlangıç bölümünde emek piyasalarındaki esnekliğin öneminin yanı sıra şu ilkeler vurgulanmıştır:

- Çalışanların kötü niyetli uygulamalardan korunma gereksiniminden hareket edilmesi
- Sendikal özgürlüklerin korunması ve toplu pazarlık hakkı sağlanması
- Sosyal diyalogun gerekliliği³⁹

Sözleşmenin iş arayanlar ve işçileri korumaya yönelik düzenlemeleri ise;

- Örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı
- Ayrımcılığın önlenmesi
- Özel yaşamın gizliliği

37 http://ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey-WCMS_377245/lang--tr/index.htm (erişim: 9 Temmuz 2015).

38 http://ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey-WCMS_377245/lang--tr/index.htm (erişim: 9 Temmuz 2015)

39 Bkz. Ali Kemal Sayın, 2002, Emek Piyasasında Aracılık ve Özel İstihdam Büroları, Türkiye İş Kurumu Yayını, Ankara. S. 89.

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI VE BÜROLAR ARACILIĞIYLA GEÇİCİ İŞ İLİŞKİSİ: Kadın İstihdamı İçin Çözüm Mü Güvencesiz Esneklik İçin Tuzak Mı?

- İşçilerden her ne ad altında olursa olsun ücret alınmaması
- Çocuk işçiliğinin yasaklanması
- Göçmen işçilerin korunmasına yönelik olanlardır.⁴⁰

Sözleşme, onaylayan ülkelerden bu şekilde istihdam edilenler için de örgütlenme ve toplu pazarlık haklarının tanınmasını sağlayacak; asgari ücret, çalışma süresi ve koşulları, sosyal güvenlik, iş güvenliği ve sağlığı, meslek hastalıkları ve iş kazası, analık koruması ile ebeveyn hakları gibi hususlarda da haklarını koruyacak ve güvence altına alacak önlemleri almalarını ister.⁴¹

188 sayılı Tavsiye Kararı ise, gerektiğinde yazılı sözleşme yapılarak işçilerin istihdam koşulları ile ilgili bilgilendirilmeleri; grevdeki işçilerin yerine geçici işçi alınamayacağı gibi koruyucu önlemlere yer verir. Tavsiye Kararı'nda ayrıca asılsız ve var olmayan işler sunan ilanlar gibi kötü niyetli uygulamaların cezalandırılması, göçmen işçilerin istihdam koşulları ile ilgili kendi dilleri veya anlayabilecekleri bir dille haberdar edilmesi, işçilerle ilgili kişisel bilgilerin korunması, özel istihdam bürolarının nitelikli personele sahip olması gibi öneriler de yer alır.⁴²

Özel istihdama ilişkin daha önceki ILO sözleşmelerinde sadece aracılık faaliyetleri yürüten bürolar yer alırken ILO 181 ile geçici iş ilişkisi de özel istihdam kapsamına alınmış bulunuyor. Öte yandan sadece danışmanlık ve eğitim hizmeti veren bürolar da bu kapsama dahil edilmiş.

Geçici iş ilişkisi ILO'nun, yine Türkiye'nin henüz onaylanmış olduğu 1996 tarihli 177 sayılı Evde Çalışmaya İlişkin Sözleşmesi'nde de geçmektedir.⁴³

Geçici İstihdama İlişkin 2008/104/EC sayılı AB Yönergesi

Özel istihdam büroları, Norveç gibi kimi ülkelerde daha erken tarihlerde düzenlenmiş olsa da AB ülkeleri genelinde 1990'lı yıllardan itibaren yasal mevzuata gir-

40 Bkz. Aslı Beyhan Acar, a.g.e., S. 170.

41 http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C181 (erişim: 4 Ağustos 2015).

42 Bkz. Ali Kemal Sayın, a.g.e., s. 96-97.

43 Bkz. Murat Şen, 2014, "Özel İstihdam Büroları Aracılığı ile Kurulan (Meslek Edinilmiş) Geçici İş İlişkisi", Melikşah Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi-MÜHFD Cilt 3, sy 1, s. 16.

meye başlamış bulunuyor. Özel istihdam bürolarının Avrupadaki faaliyetleri oldukça yoğun olup bürolar aracılığıyla istihdam, ABD'den sonra en fazla Avrupa'da gerçekleştiriliyor. Bu şekildeki toplam istihdamın yaklaşık üçte birinin Avrupa'da olduğu belirtiliyor. Avrupa Hayat ve Çalışma Şartlarının Geliştirilmesi Vakfı'na (EUROFOUND) göre Danimarka, İtalya, İspanya ve İsveç'te geçici işçilerin sayısı yirmi yıl öncesine göre beş katına çıkmış bulunuyor.⁴⁴

Dünya genelinde olduğu gibi Avrupa'da da bürolar arasında esas ağırlığı, geçici iş ilişkisi kuran geçici istihdam büroları oluşturuyor. Bu nedenle uygulamada ve düzenlemelerde geçici istihdam büroları terimi kullanılıyor. AB bünyesindeki konuya ilişkin düzenleme de Geçici İş Yönergesi⁴⁵ adını taşıyor.

2008 tarihinde çıkarılan Yönerge, üye ülkelerde geçici iş aracılığıyla esnek çalışma modellerinin düzenlenmesi, bu konudaki kısıtlamaların kaldırılması ve uygulama farklarının giderilmesini amaçlıyor. Giriş kısmında “geçici çalışanların korunması” ve “eşit muamele ilkesinin sağlanması” gibi amaçlarla düzenlendiği belirtilen yönergenin amaçları arasında aynı zamanda “esnek çalışma modellerinin geliştirilmesi” de yer alıyor.

Yönergenin eşit davranma ilkesinin düzenlendiği 5. maddesinde, geçici çalışanın, kullanıcı firmadaki istihdam ve çalışma koşullarının, aynı iş için doğrudan istihdam edilmiş olsalardı nasıl olacaksa öyle olması gerektiği vurgulanıyor. Aynı maddede kullanıcı firmanın, hamile kadınların ve doğum yapan anneler ile çocuk ve gençlerin korunmasına; kadın ve erkeklere eşit davranılmasına ve cinsiyet ırk, etnik köken, din, inanç, engellilik, yaş veya cinsel yönelime dayalı ayrımcılık yapılmamasına ilişkin olarak yasalarda, yönetmeliklerde, toplu sözleşmelerde ve diğer düzenleyici belgelerde yer alan her türlü hükme uyma yükümlülüğüne işaret ediliyor.⁴⁶

Direktifin istihdama erişim, kolektif avantajlar ve mesleki eğitime ilişkin 6. maddesinde de kullanıcı firmanın açık pozisyonlara eleman alırken geçici çalışanlara da diğer çalışanlarla eşit hak tanınması, açık pozisyonlar için duyuruda bulunması;

44 Bkz. Aslı Beyhan Acar, age, s. 75, 131

45 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:EN:PDF>

46 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:EN:PDF> s. 12. Bununla birlikte AB ülkelerindeki uygulama farklarından dolayı, Avrupa Parlamentosu eşit davranma ilkesine bazı istisnalar getirmiş bulunuyor. Söz konusu istisnalar için bkz. Aslı Beyhan Acar, a.g.e, s. 172.

işyerindeki eğitimlere geçici çalışanları da katması; geçici istihdam bürosunun da bunun takipçisi olması; geçici istihdam bürolarının, hiçbir koşul altında işçilerden ücret alamayacağı; geçici çalışanların, kullanıcı firmadaki diğer çalışanların yararlandığı tesislerden ve özellikle çocuk bakımı ve ulaşım olanakları gibi avantajlardan yararlanabilmeleri; kullanıcı firma çalışanları için düzenlenen eğitimlere katılabilmeleri ve toplu sözleşme hükümlerinden yararlanabilmelerinin altı çiziliyor. Üye ülkelerin bu koruyucu düzenlemelerin hayata geçirilebilmesi için gereken önlemleri almaları bekleniyor.⁴⁷

Ayrıca, üye ülkelerin bu alana ilişkin yapacakları düzenlemelerle ilgili sosyal taraflara danışmaları ve düzenleme sürecine onları da dahil etmeleri gerekiyor.

Yönergede yer alan hükümler yukarıda da belirtildiği gibi AB ülkelerinde uygulama birliğini oluşturmayı hedefliyor ve asgari koşulları belirliyor. Hali hazırda Avrupa ülkelerinin özel istihdam bürolarına ilişkin düzenlemeleri ve uygulamaları ülkeden ülkeye farklılık gösteriyor. Bununla birlikte eşit davranma ilkesi, geçici işçi kullanma gerekçesini bildirme yükümlülüğü, faaliyet süresi ve sektör sınırı konulması gibi koruyucu düzenlemeler hayata geçirilmiş ve geçici büro çalışanlarının, yasal olarak toplu sözleşme hükümlerinden yararlanma hakkına sahip oldukları görülüyor.⁴⁸ Sendikalar, geçici istihdam büroları aracılığıyla istihdam edilen geçici işçilerin haklarının korunması ve koşulların iyileştirilmesi doğrultusunda aktif olarak faaliyet yürütüyorlar.

Özel İstihdam Bürolarının Çeşitleri

Özel istihdam büroları, işlevlerine ve faaliyet yürüttükleri alanlara göre çeşitli sınıflandırmalara tabi tutuluyor. Örneğin, ILO 181 sayılı sözleşme ile 188 sayılı Tavsiye Kararı'nda özel istihdam büroları işlevlerine göre aracı, vasıflı eleman sağlayan ve doğrudan hizmet sunanlar olmak üzere üç kategoriye ayrılmış bulunuyor.⁴⁹ Sözleşmede üye ülkelerdeki mevcut istihdam bürolarının faaliyetleri dikkate alınarak bu üç kategori başlığı altında yer alan 15 farklı özel istihdam bürolarından söz edilmekte.

Özel istihdam bürolarının kendi aralarındaki çeşitlenmesine kısaca değinmek ge-

47 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:EN:PDF>, s. 13.

48 Bkz. Aslı Beyhan Acar, a.g.e., s. 158-159, 180.

49 Bkz. Didem Usta, 2012, s. 63.

rekirse, klasik özel istihdam büroları niteliğindeki aracı büroların, iş ilişkisine taraf olmayıp işlevleri sadece aracılık yapmakla sınırlı olanları ifade ettiği söylenebilir. Ücretli istihdam büroları ise tipik aracı firmalardan olup 96 sayılı Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi'nde öngörülen, kamu otoritelerinin denetime tabi ve onlarla birlikte çalışan bürolar. Yaptıkları işe yerleştirmeler karşılığında işverenden belirli bir ücret alıyorlar. Yurt dışına işçi gönderen ya da yurt dışından işçi getiren bürolar da bu esaslara göre çalışıyor. Yönetici araştıran bürolar⁵⁰, işletmelere ihtiyaç duydukları önemli pozisyonlara eleman bulma konusunda uzmanlaşmış durumdadır. Eğitim ve işe yerleştirme kuruluşları ise genellikle okul veya öğretim kurumu biçiminde olup, kendi öğrencilerine ve orada öğrenim görüp iş arayanlara, işe yerleştirme hizmeti sunuyor. Bu tip hizmetleri veren kurumlara örnek olarak üniversitelerin sürekli eğitim merkezleri verilebilir.⁵¹

Vasıflı eleman sağlayan bürolar arasında geçici istihdam büroları, personel kiralama büroları, kariyer yönetimi büroları, tamamlayıcı hizmet sunan bürolar ve aracı birlikleri yer alıyor. Özel istihdam büroları arasında hem en fazla eleştiriye konu olan hem de en yaygın alanı kaplayan ve en geniş iş hacmine sahip olan bürolar, müşterilerine istedikleri niteliklere sahip işçileri geçici süre için sağlayan geçici istihdam bürolarıdır. Söz konusu bu bürolarının işlevi ise aracılık değil. İşçiyi kendileri istihdam edip, firmalara geçici olarak kiralyorlar. İşçi, işveren ve büro arasında üçlü sözleşme yapılıyor. Geçici istihdam taşeron uygulamasına benziyor. Büro, geçici istihdamı kar amacı ile yapıyor. Hukuksal olarak işçinin esas işvereni büro olurken, işin gereklerini yerine getirme konusunda işçiler işverene karşı sorumlu oluyorlar. Bu uygulama “kiralık işçi” olarak da niteleniyor. İlk kez ABD’de ortaya çıkan bu bürolar, işverene sağladığı kıdem tazminatı ya da diğer sosyal haklar gibi herhangi bir maliyete katlanmadan işçi sayısı ile oynayabilme esnekliğinde avantaj sunması nedeniyle hızla yayılmış bulunuyor. Personel kiralama büroları (leasing) da yine önce ABD’de ortaya çıkmış olup geçici işçi bürolarına benzer işlevi yerine getiriyorlar. İşe alıp yetiştirdikleri personeli, talep eden şirketlere kiralyorlar. Bu tür bir iş ilişkisi, daha çok Küçük ve Orta Bütçeli İşletmeler (KOBİ) niteliğindeki şirketleri personel yönetiminin mali külfetinden kurtarmış oluyor.⁵² Kariyer yönetimi büroları daha ziyade eğlence, moda, spor gibi alanlarda faaliyet göstererek ajans niteliği taşıyorlar.

Doğrudan hizmet sunan bürolar kategorisinde ise ihtiyaç fazlası personele hizmet

50 Bunlara “kafa avcıları” da deniliyor.

51 Bkz. Erdem Cam, “Özel İstihdam Büroları ve Çeşitleri”, Çimento İşveren Dergisi, Ocak 2008, s. 27.

52 Bkz. Erdem Cam, a.g.e. s. 27..

veren bürolar, iş arama danışmanlıkları, personel yönetim danışmanlıkları, istihdam ilan büroları ile tele istihdam büroları yer alıyor. İhtiyaç fazlası personele hizmet veren bürolar, işverenlerin işten çıkardıkları personeli, yeni iş bulmalarına yardım edecek eğitim vermek üzere yönlendirdikleri bürolar. Bu bürolar da esas olarak işverenin çalışanlarının sayısını artırıp azaltmasını kolaylaştırmaya hizmet ediyor. İş arama danışmanlıkları ise ilk kez ya da yeniden işe girecek kişilere danışmanlık yapıyor. Personel yönetim danışmanlıkları personel ya da işçi arayan firmalar için personelin ya da işçinin seçilmesinde ve işe alınmasında aracılık yapıyorlar. İstihdam ilan büroları, aracılık faaliyetini gazetelere ilan vererek yürütüyor. Tele istihdam büroları da aynı faaliyeti gelişen iletişim teknolojilerini kullanarak yürütüyor.⁵³

Özel istihdam büroları, ABD ve Batı Avrupa'da ortaya çıkmış olsa da günümüzde firmaların ihtiyaçlarına göre faaliyetlerini çeşitlendirmeye devam eden ve dünya ölçeğinde hızla genişleyerek yayılan bir sektör haline gelmiş bulunuyorlar.

Küresel Ölçekte Yeni ve Karlı Bir Sektör

Özel istihdam büroları, kar amacı ile faaliyet yürüten firmalar ve bir küresel istihdam bürosu temsilcisinin ifadesi ile “muhteşem bir sanayi” düzeyine ulaşarak büyük bir ekonomik gücü elde etmiş bulunuyorlar.⁵⁴ Bu güçleri ile karlarını arttırmaya hizmet edecek esnek istihdam biçimlerinin yaygınlaşması ve özel istihdam bürolarının faaliyetleri önündeki ulusal mevzuatlardan kaynaklanan engellerin ortadan kaldırılması doğrultusunda örgütlenmiş durumdadır.

Büroların küresel ölçekteki çatı örgütleri, Özel İstihdam Büroları Uluslararası Konfederasyonu (CIETT) çatısı altında Manpower, Adecco gibi dev küresel istihdam firmalarının yanı sıra özel istihdam firmalarınca ulusal düzeyde oluşturulmuş 48 federasyon yer alıyor. CIETT kendi yayınlarında amaçlarını üye firmaların faaliyetlerini elverişli bir yasal ortamda yürütmesine yardımcı olmak, istihdam sektöründe kalite standartlarının geliştirilmesini sağlamak, sektörün imajını iyileştirmek ve temsilini güçlendirmek, taşeron işçiliği sektörünün ekonomik potansiyelinin başa-

53 Bkz. Erdem Cam, a.g.e., s. 28-29.

54 Söz konusu ifade Adecco International, Hukuk ve Uluslararası İlişkiler Müdürü Enrique de la Rubia'ya ait. Bkz. TÜSİAD, 2002: İşgücü Piyasalarının Etkinliğinin Arttırılmasında Özel İstihdam Kurumlarının ve Esnek Çalışma Biçimlerinin Rolü, Yayın no. TÜSİAD-T/2002-10/328, İstanbul. s. 32. http://www.tusiad.org.tr/_rsc/shared/file/isgucu.pdf. (erişim 20 Haziran 2015).

rılı bir şekilde kullanılmasına etkin bir katkı sunmak şeklinde sıralıyor. Bu amaçlar doğrultusunda CIETT hükümetler düzeyinde lobi faaliyetleri yürütüyor.⁵⁵

Özel istihdam bürolarının Avrupadaki üst örgütü ise Avrupa Özel İstihdam Büroları'dır (EUROCIETT). EUROCIETT, Avrupa'da 35 binden fazla özel istihdam bürosunu temsil etmekle sınırlı kalmıyor, Avrupa Birliği'nde resmi sosyal taraf niteliğine de sahip bulunuyor. AB bünyesinde çalışma yaşamına ilişkin düzenlemelerin hazırlanma sürecinde sendikalarla birlikte EUROCIETT de söz hakkına sahip.⁵⁶

Özel istihdam bürolarının faaliyetleri arasında en geniş yeri yukarıda da belirtildiği gibi iş ilişkisine taraf oldukları geçici iş ilişkileri oluşturuyor. ABD ve Avrupa'da günde ortalama 4.5 milyondan fazla geçici işçinin çalıştığı ve toplam geçici işçi sayısının yaklaşık 36 milyon kişiye yaklaştığı tahmin ediliyor.⁵⁷ ABD ve Avrupa'yı, Japonya izliyor. Dünya genelinde geçici işçilerin % 52'si ABD'de, % 39'u ise AB ülkelerinde, % 4'ü ise Japonya'da çalışıyor.

Özel istihdam bürolarının pazar hacmi, 1970'li yıllardan itibaren CIETT temsilcisinin muhteşem nitelemesini haklı çıkarır şekilde çok hızlı bir büyüme göstermiş ve göstermeye de devam ediyor. Örneğin, ABD'de 1976'da 1 milyar dolar olan pazar hacmi, 2000'li yılların başında 100 milyar dolara ulaşırken özel istihdam bürolarının sayısı ise 1959 ile 1980 yılları arasında % 220 oranında artış göstermiş. Benzer bir gelişim seyri Batı Avrupa'da ardından da Doğu Asya ve Güney Amerika'da izlenmiş.⁵⁸ ABD'de geçici işgücü kullanımı 1980-2000 yılları arasındaki yirmi yıllık süre içinde % 400 artış gösterirken Amerikalı geçici işçi büroları 1998'de 58.7 milyar dolar gelir elde etmiş. ABD merkezli küresel istihdam bürosu Manpower'ın İspanya'daki şubelerinin gelirlerinde bir yılda % 719 artış gerçekleşmiş.⁵⁹ 2000 başlarında yaşanan kriz büroları kısmen etkilemiş olsa da güncel veriler sektörün hızla gelişmeye devam ettiğini gösteriyor. Örneğin, 2013 yılı itibarıyla dünya genelinde 46

55 Bkz. IndustriALL Global Union, 2012, "Üçlü Tuzak Sendikalar Taşeron İşçiliğine Karşı Harekete Geçiyor", s. 8.

http://www.industriallunion.org/sites/default/files/uploads/documents/Triangular_Trap/agency_work_turkish_final-1.pdf (erişim 1 Ağustos 2015).

56 Bkz. TİSK, 2013, Özel İstihdam Büroları Aracılığı ile Geçici İş İlişkisi Tebliğler Görüşler, Ankara: 25 Ocak 2013. s. 12.

57 Bkz. Naomi Klein, a.g.e., s. 270.

58 Bkz. Başar Baypınar, a.g.e., s. 26-27.

59 Bkz. Naomi Klein, a.g.e. s. 269.

milyon işçinin özel istihdam bürolarında çalıştığı, yaklaşık 140 bin özel istihdam bürosunun 179 bin şubeye sahip olduğu ve özel istihdam bürolarının 2012 yılı toplam cirosunun 259 milyar Euro olduğu belirtiliyor.⁶⁰

İstihdam bürolarının ve geçici iş ilişkisinin yaygınlaşması sadece niceliksel bir artıştan ibaret değil. Geçici çalışanlar, sadece hastalık, doğum vb. gerekçelerle geçici olarak kaybedilen işgücünün yerine ikame edilmekle kalmıyor, işletmelerin her düzeyindeki işler için istihdam bürolarından geçici çalışan temin edilmesi yönündeki eğilim hızla yayılıyor. Sadece tali işler değil, işlerin idare edilmesini ve sürdürülmesini sağlayan personel de bu şekilde istihdam büroları aracılığıyla istihdam ediliyor. Amerika'da işletmeler, sürekli çalışanlarının işlerine son verip istihdam büroları üzerinden yeniden ve yeni koşullarla istihdam ediyorlar.⁶¹ Benzer uygulamalara Avrupa'da da rastlanıyor. 2010 yılında Almanya'da yapılan bir araştırmaya göre yaratılan yeni istihdamın % 53'ünü geçici istihdam büroları aracılığıyla temin edilen işler oluşturuyor. Bu uygulamanın gelişmesinde, şirketlerin kadrolu çalışanlarının işine son verip onları geçici istihdam büroları üzerinden yeniden işe almaları büyük rol oynuyor.⁶²

Dünya genelinde bu alanda hakim olan firmaların sayısı iki elin parmaklarından biraz fazla. Sektör olarak karlılık ve gelir elde etme açısından oldukça cazip bir durumda olmaları, büroların kendi aralarında da rekabet etmelerine yol açıyor olsa da belirli bir tekelleşme eğiliminden söz etmek mümkün. Nitekim CIETT verilerine göre, dünya genelinde özel istihdam pazarı gelirlerinin üçte birini, en büyük ilk on firma elde ediyor. Tümü Batı Avrupa ve ABD merkezli olan bu firmalar, dünya ölçeğinde faaliyet yürüyor. Avrupa'da pazarın büyük bir bölümüne geçici istihdam hizmeti veren en büyük beş firma hakim durumda. Küresel düzeyde faaliyet gösteren

60 Rakamlar Eurociette ait. Aktaran Emre Eren Korkmaz, (tarih belirtilmemiş): "Kiralık İşçi Büroları: İşçi Simsarlığı Virüsü", DİSK-AR, s. 77.

61 Bu duruma ilişkin pek çok örnek var. Örneğin bir havayolları firması, 1993 yılında ABD'deki 28 havaalanında bilet gişelerini dışarıdan firmalara vermiş, yaklaşık 550 gişe görevlisinin konumu geçici işçiye çevrilmiş ve önceki ücretlerinin çok daha altında olan ücretlerle istihdam edilmişler. Aynı durum ulusal ölçekte bir satış zincirinde de yaşanmış. Firma müşteri hizmetleri merkezlerini dışarıdan firmalara devretmiş ve saatte 10 ila 12 dolar kazanan 5000 çalışanın yerini saatte 6.5 ila 8 dolar kazanan geçici işçiler almış. Bkz. Naomi Klein, a.g.e., s. 270.

62 Emre Eren Korkmaz, bu konuyla ilgili bir örneği Almanya'daki BMW firmasından aktarıyor. BMW firması, 2011 yılında Leipzig'deki fabrikasında çalışan işçilerini işten çıkarıp geçici istihdam büroları üzerinden yeniden işe alarak ücretlerini % 40 oranında düşürmeyi başarmış. Bkz. Korkmaz, a.g.e. s. 78.

Adecco gibi istihdam büroları, ulaştıkları etkinlik düzeyi ile ulusal düzeylerdeki işgücü piyasalarının yapı ve kurallarını değiştirebilme gücüne kavuşmuş bulunuyor.⁶³

Büroların etkinlik alanları sadece devletler düzeyinde lobi faaliyeti ile sınırlı değil. Örneğin bürolar, Avrupa Birliği bünyesinde de çalışma yaşamına ilişkin düzenlemelerle ilgili süreçlerde sosyal taraf olarak yer alıyorlar.

63 Bkz. Başar Baypınar, a.g.e. s. 35. Ankara'da görüşme yaptığımız bir özel istihdam bürosu yetkilisinin söyledikleri bu konuda dikkate değerdi. Yetkili kendileriyle bu küresel firmaları kıyaslar-ken, kendilerinin faaliyet yürütebilmek için yasa ve yönetmelikte öngörülen maddi ve bürokratik yükümlülükleri yerine getirmekte zorlandıklarını, çoğu büronun bu tür yükümlülükleri yerine getiremediği için kapanmak zorunda kaldığını belirtmişti. Buna karşın küresel firmaların ise bunlardan hiç etkilenmediğini, ayrıca yasa ve yönetmeliklerin hazırlanma sürecine diledikleri gibi etkide bulduklarını dile getirmişti.

III. Özel İstihdam Bürolarına ve Geçici İş İlişkisine Dair Savunu ve Eleştiriler

İşveren örgütleri, özel istihdam büroları ve bu büroları temsil eden dernek ve üst örgütler, özel istihdam büroları ve geçici iş ilişkisi önündeki engellerin kaldırılmasını savunuyorlar. Bunun için öne sürdükleri gerekçeler genel olarak, söz konusu kurumların ve geçici iş ilişkisinin, üretimin ve işgücü piyasasının değişen yapısına daha uygun oldukları, işverenlerin sayısal esneklik ihtiyaçlarına karşılık vermenin yanı sıra iş arayanlar açısından da kimi avantajlarının bulunduğu şeklinde.

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), Dünya Ticaret Örgütü gibi piyasa odaklı örgütler de çalışma yaşamının esnekleşmesi doğrultusundaki tutumlarını bu konuda da sürdürmekte ve özel istihdam bürolarıyla geçici iş ilişkisini serbestleştirici düzenlemeleri teşvik etmekte. ILO, gelinen aşamada 181 sayılı sözleşmesi ile çalışma yaşamında esnekliğin önemli olduğunu, özel istihdam bürolarının işgücü piyasasının etkin işleminde rol oynadığını kabul etmiştir. Böylece geçici iş ilişkisini büroların faaliyetleri içine almış olsa da sözleşme hükümleri, bu şekilde çalışan işçileri korumaya odaklanmıştır. Avrupa Birliği ise ILO'dan farklı olarak ağırlığı piyasanın etkin işlemesi bağlamında esnekliğe vermekte ve tutumunu esneklik ile güvenceyi birleştirme (flexicurity)⁶⁴ olarak nitelemektedir.

Özel istihdam büroları ve geçici iş ilişkisinin gerekliliğine ilişkin işveren ve piyasa yanlı tezler genel olarak, küreselleşmenin etkileri ile artan rekabet koşullarının zorlamasına, teknolojik gelişmenin ve üretimin küresel çapta geçirdiği dönüşümün firmalar açısından ortaya çıkardığı esneklik ihtiyacına dayandırılıyor. Hizmetler sektöründeki genişlemenin de söz konusu çalışma modelinin gelişmesinde etkili olduğu kabul ediliyor.⁶⁵ Buna karşılık işçi örgütleri küreselleşmenin yeni bir olgu olmadığını, esas meselenin işçilerin örgütlü güçlerinin azaldığı günümüz koşullarında kazanılmış hakların geri alınmasıyla ilgili olduğunu öne sürmekte. Bu yaklaşıma göre özel istihdam büroları, firmalara işgücü maliyetini düşürmelerini sağlayacak yeni işletme organizasyonları için olanak sunuyor, emek maliyetlerini asgariye indiriyor ve işverenlerin herhangi bir maliyete katlanmadan işgücü sayısı

64 Bkz. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:EN:PDF>, 2013, s. 36.

65 Bkz. Sertaç Demirci, 2011, Türkiye'de İstihdam Aracılık Hizmetlerinde Özel İstihdam Bürolarının Yeri, yayımlanmamış yüksek lisans tezi, GÜ ÇEEİ. s. 74-75.

ve çalışma saatleri ile oynayabilmelerini mümkün kılıyor; ⁶⁶ çalışanları bölüyor ve sendikaların gücünü kırıyor.⁶⁷ Esnek çalışmaya ilişkin genel eleştiriler, esnek çalışmanın bürolar aracılığıyla geçici iş ilişkisi formu için de geçerli: geleceğin belirsiz olması, sosyal hakların kaybı, ücret yetersizliği. Ayrıca aşağıda değinileceği gibi geçici iş ilişkisinin, esnek çalışmanın en olumsuz biçimi olduğu, kalıcı iş bulmayı geciktirdiği ve geçiciliğin sürekli bir hal aldığı vurgulanıyor.

Savunuların meşruiyet çerçevesini büroların ve geçici iş ilişkisinin işsizlik ile mücadeleye yardımcı olması, kadınlar gibi dezavantajlı grupların istihdamına olanak tanınması, iş ve aile yaşamını uyumlaştırmayı kolaylaştırması ve gençler ile iş yaşamına ilk kez başlayanlar için deneyim kazandırıcı olacağı, kalıcı istihdama geçiş için köprü rolü oynayacağı gibi gerekçeler oluşturuyor.⁶⁸ Bunların yanı sıra ek iş, ek gelir olanağı sunabileceği, çalışanlar açısından maliyeti düşük bir iş arama kanalı olduğu, piyasadaki işverenler ve meslekler hakkında fikir edinmelerini kolaylaştırıcı etkisinin bulunduğu ayrıca bazı çalışanların yaşamlarının belirli bir döneminde esnek çalışmayı tercih edebilecekleri vurgulanıyor.⁶⁹

Özel istihdam kurumlarını destekleyen yaklaşımlara göre kamu istihdam kurumlarının “tekelci”, hantal yapıları, işgücü piyasasının değişen ve çeşitlenen ihtiyaçlarına yanıt vermekten uzak ve özel istihdam büroları bu açıdan tamamlayıcı bir rol oynuyor. Ayrıca kamu istihdam kurumlarının daha çok vasıfsız işçilerin işe yerleştirilmesine odaklandığı, özel istihdam bürolarının ise nitelik gerektiren işler ve nitelikli elemanlar için aracılık faaliyetinde bulunarak bu konudaki boşluğu doldurduğu dile getiriliyor.⁷⁰

Savunularda çoğunlukla işsizliğe çözüm vurgusu ön plana çıkıyor. Özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisinin yeni işler yarattığı ve bunun ülke ekonomilerine de katkı sunduğu belirtiliyor. Adecco International’ın bir yetkilisi “Avrupa Birliği’nde 12 milyon kişiye, dünya çapında ise yaklaşık 20 milyon kişiye iş veren bir sektör” olduklarını ifade ediyor.⁷¹

66 Bkz. Murat Özveri, a.g.e.

67 Bkz Emre Eren Korkmaz, a.g.e

68 Bkz. TÜSİAD, a.g.e., s. 15-20, 40; TİSK, a.g.e. s. 33.

69 Bkz. EP, 2013: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:EN:PDF>

70 Bkz. Didem Usta, a.g.e., s. 61.

71 “...bu sanayi dünya çapında yılda 200 milyar USD ciro yapıyor. Bu 200 milyar USD cironun yaklaşık % 60’ı geçici işçilere ödenen ücretlerden oluşuyor. Kalan kısmının % 20’si sosyal maliyetlere yani sosyal sigortalara ödenen miktardır. Kalan kısmının da % 15’i vergilerdir. Dolayısıyla biz hem işçiler hem de ekonomi için zenginlik yaratan bir sektörüz. Özellikle, Avrupa Birliği’nde 12 milyon kişiye iş sağlayan bir sektörden, dünya çapında baktığımızda ise aşağı yukarı 20 milyon kişiye iş veren bir sektörden bahsediyoruz.” Bkz. TÜSİAD, a.g.e., s. 32.

İşsizlik oranının düşürülmesi konusu Türkiye’de sıklıkla gündeme getiriliyor. Örneğin İş Kanunu’nda özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisini mümkün kılacak şekilde değişiklik yapmak üzere düzenlenen 5920 sayılı yasa tasarısının gerekçesinde, bu yolla 250 bin kişiye istihdam olanağı yaratılacağı belirtilmişti.⁷² ÇSGB tarafından özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisini olanaklı kılmak üzere 2011 yılında hazırlanan “Geçici İş İlişkisinin Özel İstihdam Büroları Vasıtasıyla Kurulması Hakkında Kanun Taslağı”na ilişkin bir haberde de bu düzenleme ile 5 yılda 1 milyon kişiye istihdam sağlanacağı ilan edilmişti. Geçici işçiliğin ise uygulanan ülkelerde işsizliği ortalama yüzde 4 azalttığı bilgisi yer almıştı.⁷³ Bahsedilen taslak ile ilgili 2013 yılında Capital dergisinde görüş bildiren Adecco yetkilisi, yasanın işsizlik sorununa çok önemli bir çözüm olduğu, beş yılda 500 bin kişinin işgücüne katılmasını sağlayacağını dile getirmişti.⁷⁴

İş ve aile yaşamının uyumlaştırılması da yukarıda belirtildiği gibi sıklıkla vurgulanan bir savunma gerekçesi. Örneğin CIETT yetkilisi Tunde Johnson’a göre, özel istihdam büroları dezavantajlı grupların çalışma yaşamına yeniden katılımını sağlamış ve geçici istihdam sayesinde çok sayıda kadın, “aile hayatı ile çalışıyor olmanın bağımsızlığını dengeleyebilir hale gelmiştir.”⁷⁵

Piyasa ve işveren yanlı bu tezler, işçi örgütleri tarafından gerçekliği yansıtmadığı, daha çok ideolojik amaçlı yanıltmalar içerdikleri gerekçesiyle şiddetle eleştiriliyor. Fakat eleştiriler, tezlerin olgusal temellerinden önce çalışmanın temel bir sosyal hak olmasından hareketle etik bir gerekçeye dayandırılıyor. İşsizlikle mücadelenin ve istihdam yaratmanın devletin yükümlülüğü olduğu, devletin bu yükümlülüğünü kar amacı gütmeyen kamu istihdam kurumlarıyla yerine getirmesi gerektiği öne sürülerek, çalışmanın kar amaçlı bir faaliyete konu edilmesine itiraz ediliyor.⁷⁶

Olgusal boyuta gelince, özel istihdam bürolarının mevcut işlere yerleştirme yaptığı, dolayısıyla yeni istihdam yaratmadığı, yanı sıra özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisinin, istihdamı değil, “istihdam edilebilirliği” garantilediği

72 Bkz. Aslı Beyhan Acar, a.g.e., s. 212.

73 Bkz. 08. 04. 2012 tarihli Sabah, <http://www.sabah.com.tr/ekonomi/2012/04/08/gecici-isle-5-yil-da-1-milyon-istihdam> (erişim 17 ağustos 2015).

74 Bkz. <http://www.capital.com.tr/sirketler-ve-yoneticiler/issizlik-kesinlikle-daha-da-dusecek-haberdetay-9467?page=1> (erişim 17 Ağustos 2015).

75 Bkz. TÜSİAD, a.g.e., s. 39-40.

76 Bkz. Didem Usta, a.g.e., s. 50-51.

anımsatılıyor.⁷⁷ Gerekçelerden biri olarak gösterilen hizmetler sektöründeki genişlemenin ardında, üretimdeki düşüş ile kamu sektöründeki küçülme ve azalma dallarının bulunduğuna dikkat çekiliyor.⁷⁸

İşçi örgütleri, geçici iş ilişkisi aracılığıyla geçici olarak istihdam yaratılsa da uzun vadede işsizliği azaltıcı etkide bulunmasının mümkün olmadığını dile getiriyor. Çeşitli ülkelerde yürütülen araştırma bulgularının, işveren örgütlerinin ve geçici istihdam bürolarının öne sürdüğü, geçici işçiliğin, sürekli işçiliğin yerine ikame edilmeden istihdam yarattığı argümanını desteklemediğini dile getiren IndustriALL, geçici işin, kalıcı istihdama geçiş için köprü olduğu argümanının da yöntemi ve temsil niteliği tartışmalı bir araştırma dışında dayanağının bulunmadığını vurguluyor.⁷⁹

İşveren örgütleri ile özel istihdam büroları üst birliklerinin yürüttüğü araştırma bulgularını desteklemeyen, bunun yerine, geçici istihdamın tercihten ziyade işsizlik baskısıyla zorunluluktan kaynaklandığını; geçici istihdam edilenlerin, iş doyumlarının düşük olduğunu ve seçme şansları olursa kalıcı istihdamı tercih edeceklerini gösteren çok sayıda araştırma bulunuyor.⁸⁰

Geçici çalışanların yaptıkları işten tatmin olmamalarının nedenlerinin başında güvencesizlik geliyor. IndustriALL'in aktardığına göre Hollanda'da çok uluslu şirketler üzerine araştırma merkezi SOMO'nun, elektronik sektöründeki taşeron işçilerine yönelttiği, hayatlarını en çok iyileştirecek şeyin ne olduğu sorusuna verilen yanıtların başında "Çalıştığım şirkette doğrudan istihdam edilen sürekli bir işçi olmak" cevabı gelmiş. İngiltere'de Eşitlik ve İnsan Hakları Komisyonu'nun et işletme endüstrisinde taşeron işçiliği konusunda 2010 yılında yaptığı araştırma, sağladığı güvence ve haklar nedeniyle istisnasız bütün işçilerin sürekli işi tercih ettiğini ortaya koymuş. 2012 yılında Avustralya'da Ulusal İşçi Sendikası'nın (NUW) yaptığı ankette taşeron işçilerin temel kaygısının güvencesizlik olduğu ve bu işçilerin %

77 Bkz. Başar Baypınar, a.g.e., s. 97.

78 ABD'deki toplam istihdamın % 75'ini hizmetler sektörünün oluşturduğuna işaret eden Naomi Klein, büyük mağazalarda kıyafet satanların sayısının, bunları diken ve dokuyanların sayısının dört buçuk katı olduğunu söylüyor. Bu sektör, birden fazla üniversite bitirmiş olanlarla, imalat işleri bulamayan göçmenlerle, işsiz hemşireler ve öğretmenler ile küçülme nedeniyle işsiz kalan orta düzey yöneticilerle dolu. Bkz. Naomi Klein, a.g.e., s. 254.

79 Bkz. IndustriALL, a.g.e., s. 9.

80 Bkz. Başar Baypınar, a.g.e., s. 133.

80'inin olanak verilirse sürekli istihdam statüsüne geçmek istediklerini gösteriyor. Rusya'da işçi hakları merkezi, taşeron işçiliğini seçmek bir yana, insanlar bu istihdam biçimini ancak başka bir seçenek olmadığında kabullendiklerini vurguluyor. Bahsedilen araştırmalar, geçici çalışmanın işsizlik baskısından kaynaklandığını gösteriyor.⁸¹

Türkiye bağlamında yapılan az sayıdaki saha araştırmasından biri olan Başar Baypınar'ın araştırmasında da, araştırma kapsamındaki geçici iş ilişkisiyle dönemsel çalışanların yarıdan fazlasının ücret yetersizliğinden yakındığı görülüyor. Çalışanların yaklaşık üçte ikisi geleceğin belirsiz olduğuna vurgu yaparak bu tarz çalışma biçiminin olumsuz yanlarına değiniyor. Ayrıca araştırmaya katılanlar, bu şekilde çalışmanın kalıcı iş bulmalarına engel olduğunu da belirtmişler. Baypınar, geçici çalışanların, bu şekilde çalışmaya ilişkin tutumlarının başlarda olumsuz değilken daha sonra olumsuz bir tutum geliştirdikleri saptamasında bulunuyor.⁸²

Sadece istihdam yaratacağı savı değil, bunun yanı sıra dezavantajlı kesimlerin istihdama katılımını kolaylaştıracağı, kalıcı istihdama köprü olacağı, iş ve aile yaşamını uyumlulaştırmaya yardım edeceği yönündeki savunuların da gerçekliği yansıtmaktan uzak, kamuoyunu yanıltmaya yönelik ideolojik söylemler olduğu dile getiriliyor. Geçici istihdam büroları aracılığıyla çalışanların bundan memnun olduğunu gösteren araştırmaların neredeyse tamamına yakınının, CIETT gibi bu tür istihdama aracılık eden özel istihdam büroları üst birlikleri ya da işveren örgütleri kaynaklı olmasına dikkat çekiliyor. İngiliz Meslek Sendikaları Konfederasyonu (TUC) gibi işçi örgütleri bu tür araştırmaları temsil niteliği taşımayan ve yönlendirme amaçlı faaliyetler olarak eleştiriyor.⁸³

Söz konusu istihdam modeli, geçicilik ve süreksizliği azamiye çıkarırken çalışanın, yaptığı iş üzerindeki kontrolünü en alt seviyeye indirmesiyle de eleştiriliyor. Bürolar kiraladıkları işçi üzerinden kar elde ettikleri için işçi sirkülasyonunu sürekli teşvik ediyorlar. Bu ise çalışanlar açısından istenilen bir durum değil. Güvencesizlik ve belirsizlik bu tür çalışmanın temel unsurları durumunda olduğundan çalışanların iş ve işyeriyle ilgili algılarını ve aidiyet duygularını etkilemenin yanı sıra bu

81 Bkz. IndustriALL, a.g.e.

82 Bkz. Başar Baypınar, a.g.e., s. 145.

83 Bkz. Başar Baypınar, a.g.e., s. 100-102.

unsurlar geleceğe ilişkin tahayyüllerin de belirleyici etkilerine sahip.⁸⁴

Özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisine ilişkin savunularda, bu tarz çalışanların sosyal haklarının sürekli çalışanlarla aynı kalacağı öne sürülüyor olsa da aksi yönde bulgular yaygın. Özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisi, gerek ücret ve gelir kaybına yol açması gerekse de sosyal güvenlik hakları ve iş güvencesinin bulunmayışı nedeniyle işgücü piyasasında katmanlaşmaya yol açıyor. Bu çalışma biçimine yönelik temel eleştirilerden biri, geçicilerin kalıcı çalışanlarla eşit koşullara sahip olmaması. Sendikalarca gerçekleştirilen araştırmalar, taşeron işçilerin büyük bölümünün, aynı işi yapan ve doğrudan istihdam edilen işçilerden daha düşük ücret aldığını ve çalışma koşullarının daha kötü olduğunu gösteriyor.⁸⁵ İngiltere’de TUC’un 2005 yılında geçici istihdam bürosu çalışanlarıyla yaptığı bir araştırmanın sonuçlarına göre, geçici çalışanlar kalıcı çalışanlarla eşit sosyal haklara sahip değiller. Hak tanınanlar ise bu haklardan en alt sınırdan yararlanabilmekteler.⁸⁶

Eleştirilerin odaklandığı bir boyut da geçiciliğin süreklileşmesi olgusu. İstihdam verileri, geçiciliğin kalıcılılaşması yönünde bir eğilim olduğunu gösteriyor. Örneğin Kanada’da 1997 yılında yapılan bir çalışmada, perakende satış sektöründe çalışan geçici işçilerin dörtte birinden fazlasının 11 yıl ya da daha fazla süredir aynı şekilde çalıştıklarını saptanmış.⁸⁷ Söz konusu rakamlar “köprü” metaforunu tartışmalı hale getiriyor.

Öte yandan geçiciliğin kalıcılılaşması olgusuna rağmen, yapılan işin “deneyim” kazanmaya yardım edecek geçici bir iş olarak algılanmasının, işverene çeşitli avantajlar sağlayan kimi sonuçları olduğuna dikkat çekiliyor. Çalışanın geçicilik konumu algısına sahip olması, işverenin avantajına oluyor. Çünkü geçici olduğu algısı, çalışanları çalışma koşullarını iyileştirme konusunda çaba harcamaktan alıkoymuyor. Gelip geçici oldukları algısı özellikle genç çalışanların düşük ücretlerle çalışmalarını kolaylaştırıyor.⁸⁸

84 Richard Sennet, yeni çalışma modellerinin çalışanlar açısından doğurduğu sonuçları ele aldığı Karakter Aşınması adlı eserinde, bu çalışma modellerinin geçicilik, süreksizlik, güvencesizlik gibi özelliklerinin vasıflı çalışanlar açısından yaşam biçimini, aile ilişkilerini, zaman algısını ve hatta karakterini etkileyecek ölçüde olumsuz etkilere sahip olduğunu belirtiyor. Bkz. Richard Sennett, a.g.e.

85 Bkz. IndustriALL, a.g.e., s. 9-10

86 Bkz. Başar Baypınar, a.g.e., s. 80.

87 Bkz. Naomi Klein, a.g.e., s. 255.

88 Bkz. A.g.e. s. 255, 260.

Geçici iş ilişkisinin işverene sunduğu işgücü maliyetini düşürme, herhangi bir maliyete katlanmadan çalışanların sayısını dilediği gibi azaltıp arttırma (sayısal esneklik) avantajı, bu çalışma biçiminin yaygınlaştırılmasına yol açıyor. Firmaları, çalıştırdıkları geçici işçilerin sayısını arttırmaya teşvik ediyor. Örneğin 1997 yılında gerçekleştirilen bir çalışmaya göre Amerika'nın en hızlı büyüyen şirketlerinin % 83'ü, önceleri işe aldıkları kişilerce yapılan işleri artık geçici işçilere yaptırıyor.⁸⁹ Yine Meksikada tüm çalışanların % 10'unu geçici istihdam büroları aracılığıyla istihdam edildiği, elektronik sektöründe ise bu oranın % 60'ı bulunduğu ifade ediliyor.⁹⁰ İş güvencesinin ABD'ye göre daha sağlam bir şekilde korunduğu Avrupada, işten çıkarmanın maliyetinden kurtulmak isteyen işverenler geçici işçi çalıştırmaya daha istekli görünüyor. Avrupa genelinde yapılan bir araştırmada, kurumların % 27'sinin geçici çalışma bürosu çalışanlarını kalıcı istihdam edilenlerin yerine istihdam ettiklerini ortaya koymuş.⁹¹ Fransa, ABD'den sonra en büyük ikinci geçici işler piyasası durumunda olup dünya genelinde geçici işçi gelirlerinin % 30'unu oluşturuyor. Bu ülkedeki yeni işe alımların % 86'sının geçici süreli sözleşmelerle gerçekleştirildiği belirtiliyor.⁹² Geçici iş ilişkisi böylesi bir yayılma eğilimi nedeniyle "virüs" olarak da nitelendiriliyor.⁹³

Üretim faaliyeti ya da hizmetini, parçalara ayırma olanağını sunan yeni işletme modelleri firmaların, esas üretim ve hizmet alanlarının dışında kalan işgücünü dışsallaştırmasını "çevresel işgücü" olarak niteleyerek, bu alanlarda geçici iş ilişkisi ile istihdam yoluna başvurmalarını olanaklı kılıyor. Bu da işgücü maliyetlerini düşürmelerini sağlayan temel yollardan biri durumunda. İşgücünün dışsallaştırılması her ne kadar şirketlerin enerjilerini ve kaynaklarını temel işlere yönlendirmelerini olanaklı kılan bir uygulama olarak kabul edilse ve sınırlarının belirlenmesi için yasal düzenlemeler bulunsa da, pratikte sadece tali işlerinde değil firmaların esas işlerinde de geçici istihdamı tercih ettikleri görülüyor.⁹⁴

Geçici sözleşmenin yasalarla belirli süreyle sınırlandırılmış olması da geçici çalışmanın kalıcılığını engellemeye yetmiyor. Geçici çalışanlar yasada öngörülen

89 Bkz. A.g.e., s. 269.

90 Bkz. Emre Eren Korkmaz, a.g.e. s. 78.

91 Bkz. Başar Baypınar, a.g.e., s. 53.

92 Bkz. Naomi Klein, a.g.e., s. 269.

93 Niteleme Emre Eren Korkmaz'ın DİSK'in yayın organı DİSKAR'daki yazısının başlığında yer alıyordu. Bkz. Emre Eren Korkmaz, a.g.e., s. 74.

94 Bkz. Kadriye Bakırcı, a.g.e.

süre dolunca başka firmaya yerleştirilerek onunu yerine yeni bir çalışan getirildiği için ya da sözleşme süresi dolduğunda bir ay bekletildikten sonra yenilendiği için geçici çalışma süreklileşiyor.

Gerek ILO sözleşmesi gerekse de AB Yönergesi örgütlenme ve toplu pazarlık hakkını güvence altına alsın da geçici çalışanların sendikalaşmaları önünde esaslı engeller bulunuyor. Engellerden biri üçlü iş ilişkisi. Geçici çalışanların işvereni, geçici istihdam büroları, fakat çalıştıkları yerler kullanıcı firmalar. Hem esas işverenlerin bulunduğu “sektör”de örgütlenmeleri güç hem de kullanıcı firmalarda. Geçici istihdam büroları henüz bir işkolu niteliğini kazanmadığından çalışanların işkolu bazında örgütlenmeleri kolay değil. Kaldı ki özel istihdam bürolarının binlerce çalışanı olsa bile çalışanlar, birbirinden habersiz farklı farklı “kullanıcı” firmalara dağılmış durumdadır. Öte yandan kullanıcı firmalarda örgütlenme önünde de güçlükler var. Yukarıda “geçicilik” algısından söz edilmişti. Sadece algı düzeyinde değil, geçiciliğin kendisi de örgütlenmeye engel. Çok kısa süreler, kullanıcı firma üzerinden örgütlenme ve mücadele için zaman bırakmıyor. Bunu yanı sıra aynı işyerinde çalışan işçiler, farklı farklı istihdam bürolarına bağlı olduklarından ortak mücadele için gereken bağlar gelişmiyor.⁹⁵ Dolayısıyla sendikalaşmaları çok zor. Güçlük, kayıt dışılığa başvurulmayan büyük firmalar için de geçerli. Kayıt dışılığın yaygın olduğu küçük firmalarda zaten imkansız. Geçici istihdam büroları aracılığıyla istihdam edilenlerin sendikalaşmaları güç olmakla birlikte başta Almanya olmak üzere Batı Avrupa ülkelerinde sendikalar geçici istihdam büroları aracılığıyla istihdam edilenlerin güvenceye kavuşturulması, çalışma koşullarının iyileştirilmesi, eşitlik ilkesinin hayata geçirilmesi gibi konularda etkili bir mücadele yürütüyorlar. Çalışma yaşamına ilişkin düzenlemelerin hazırlanmasında etkili bir şekilde yer alıyorlar.

Sendikaların dikkat çektiği başka bir husus ise geçici istihdam edilenlerin koşulları, tam zamanlı süresiz istihdam edilenlerin koşullarıyla eşitlenmek yerine, söz konusu olumsuz koşulların, genel olarak tüm çalışanlar açısından çalışma koşullarının olumsuzlaşması yönünde bir etkisi olduğu:

“Taşeron işçilerinin ücret ve çalışma koşullarının gerilemesinin belirgin sonucu, tüm işçilerin çalışma koşullarının kötüleşmesidir. Taşeron işçiliği doğrudan istihdamın yerini aldığı için, toplu pazarlık birimi daralmakta ve bu da pazarlık gücünün daralmasına yol açmaktadır. İnsana yaraşır ça-

95 Bkz. Emre Eren Korkmaz, a.g.e., s. 76.

İşmaya katkıda bulunmak bir yana taşeron işçiliği onu doğrudan tahrip etmektedir.”⁹⁶

Esnek çalışma ile iş ve aile yaşamının uyumlaştırılması konusundaki savunuların geçerliliğine ise KEİG’in kadın istihdamında artış sağlayan İspanya, Hollanda ve İtalya’dan oluşan üç Avrupa ülkesinde yaşanan artış üzerine yaptığı değerlendirme üzerinden bakılabilir.⁹⁷ Söz konusu çalışmaya göre bahsedilen ülkelerin ortak özelliği 1970’li yıllardan itibaren belirgin bir artış sergilemeleri. Başka bir ortak özellikleri ise bakım yükümlülüklerini kadınların omzundan almaya yönelik politikalar, kadın istihdamını arttırmaya yönelik politikaları daha geriden izlediği için kadınların, işgücü piyasasına dezavantajlı bir şekilde katılmış olmaları. Bu dezavantaj kadınların işgücü piyasasında, piyasanın ikincil katmanlarında atipik ve esnek çalışma biçimlerinde yoğunlaşmaya yönlendirmiş, çalışma yaşamlarının, yaşam döngülerinden itibaren parçalı ve süreksiz bir görünüm arz etmesine yol açmış. Esnek istihdam, iş ve aile yaşamının uyumlulaştırmasına hizmet etmek yerine kadınların çalışma yaşamındaki ikincil konumlarını pekiştirmeye hizmet etmiş. İncelenen ülke örnekleri, bakım yükümlülüklerine yönelik etkili bir politika geliştirilmeden, aile sorumluluklarının kısmi çalışmaya yönelik bir talep olarak yorumlanmasının, pratikte kadınların çalışma yaşamlarına tam zamanlı katılmalarını engelleyen bir kamu politikası anlamına geldiğini gösteriyor. Söz konusu ülkelerde kadınların tam zamanlı işlerde çalışmamlarının iki temel nedenini, bu tür işleri bulamamaları ve bulsalar bile bakım yükümlülüklerinin tam zamanlı çalışmalarında engel olması oluşturuyor.⁹⁸

Esnek çalışmanın iş ve aile yaşamını uyumlulaştırmaya hizmet edeceği tezini çürüten başka bir bulgu ise, bakım yükümlülükleri nedeniyle esnek çalışan kadınların, düşük ücretlerini takviye edebilmek için birden fazla işte çalışmak zorunda kalmaları. Örneğin kısmi zamanlı çalışmanın yaygınlaşmakta olduğu İspanya’da ve baskın olduğu Hollanda’da ikinci işte çalışan kadınların sayısı erkeklerin sayısını geçmiş bulunuyor. Bu olgu, esnek çalışmanın kadınlar açısından bir tercih olduğu tezini zayıflatıyor. Kısmi zamanlı çalışanların fazla mesai yapabileceği yönündeki düzenlemeler ise esnekliğin iş ve aile yaşamını uyumlulaştırmaya hizmet edeceği tezini çürütüyor.⁹⁹

96 Bkz. IndustriALL, a.g.e., s. 10.

97 Bahsedilen çalışma: Kadın İstihdamında Eğretilişme Eğilimleri ve Atipik İstihdam Gündemi, KEİG, 2014a.

98 Bkz. KEİG, a.g.e. s. 6-7, 10.

99 Bkz. KEİG, a.g.e., s. 10-11.

Baypınar'ın Türkiye'de özel istihdam büroları üzerine yaptığı saha araştırmasının bulguları da bu tarz çalışmanın iş ve aile yaşamının uyumlulaştırılmasına katkı sunduğu tezini destekler nitelikte değil. Baypınar, araştırma kapsamında gördüğü geçici çalışanların yarısından fazlasının, bu çalışma biçiminin kişinin kendisine ve ailesine daha fazla zaman ayırmasına olanak verdiği fikrine katılmadıklarını belirtiyor. Ayrıca geçici istihdam bürosu aracılığıyla dönemsel çalışmanın, çalışanlara iş-özel yaşam dengesini sağlamak konusunda önemli rol oynadığına yönelik ileri sürülen fikirlerin, en azından kendi çalışma grubu içindeki bireylerin görüşleriyle desteklenmediğini dile getiriyor.¹⁰⁰

100 Bkz.Baypınar, a.g.e., 139.

IV. Türkiye’de Özel İstihdam Büroları ve Geçici İş İlişkisi

Türkiye’de işe aracılıkta kamunun tekeline son verilmesi ve özel istihdam bürolarının faaliyetlerinin yasal bir çerçeveye kavuşması, yukarıda kısaca bahsedilmiş olan 12 Eylül 1980 sonrası çalışma yaşamını da yakından etkileyen yapısal dönüşümlerin bir uzantısı olarak ortaya çıkmış bulunuyor.

Türkiye’de özel istihdam bürolarının faaliyetleri daha eskiye gitmekle birlikte yasal olarak tanınıp bir düzenlemeye tabi tutulmaları, 2003 yılında çıkarılan yasalarla gerçekleştirildi. Mevcut yasal çerçeveye göre faaliyet alanları henüz özel sektörle sınırlı ve geçici iş ilişkisi kurmaları kanunen yasak.

Türkiye’de kurulan özel istihdam büroları henüz Batı Avrupa ve ABD’deki gibi bir endüstrileşme düzeyine ulaşmamış olsalar da, faaliyet yürütmekte olan mevcut bürolar arasında küresel istihdam bürolarının şubeleri de yer alıyor. Piyasaya hakim olanlar da bunlar olup özel istihdam bürolarının önündeki engellerin kaldırılması, faaliyet alanlarının genişletilmesi doğrultusunda işveren örgütleri ile ortak toplantılar düzenleyip¹⁰¹ hükümetler düzeyinde lobi faaliyetleri yürütebilecek bir kapasiteye sahipler. Özel istihdam büroları tarafından aynı amaçla faaliyet yürütmek üzere kurulmuş olan bir de dernek bulunuyor. Küresel özel istihdam bürolarının, akademik alanı da hedefleyen lobi faaliyetleri henüz Türkiye’de bu konu gündeme gelmeden önce başlamış.¹⁰² Söz konusu çalışmaların sonucunda Türkiye’de işe aracılık, kamuyla sınırlı olmayan ve kar amacıyla yürütülebilecek bir faaliyet alanı haline gelmiş bulunuyor.

101 TÜSİAD’ın “İşgücü Piyasalarının Etkinliğinin Arttırılmasında Özel İstihdam Kurumlarının ve Esnek Çalışma Biçimlerinin Rolü” adıyla düzenlediği kongrenin Adecco firması ve Power dergisi işbirliğiyle gerçekleştirilmiş olması bu tür bir işbirliğinin örneği olarak değerlendirilebilir. Toplantı için bkz. TÜSİAD, a.g.e.

Söz konusu yayın için bkz. http://www.tusiad.org.tr/_rsc/shared/file/isgucu.pdf.

102 Prof. Toker Dereli’nin aşağıdaki anlatımı, küresel özel istihdam firmalarının daha 1990’larda Türkiye’de bu doğrultu da faaliyet yürütmeye başladığının bir kanıtı niteliğinde:

“1990’ların ortalarıydı, üniversitedeki odamıza bir Amerikan danışmanlık firmasını temsilcisi gelip kendini tanıttı ve bu firmanın bakanlığımızla ve bir başka Türk araştırma firması ile işbirliği halinde bir reform üzerinde çalıştıklarını, amacın, İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun özelleştirilmesi olduğunu söyledi. O vakitler esnek çalışmadan bahsediliyordu, ancak kavramın sadece sözü vardı; sendikal çevrelerde ve bizde pek tasvip görmüyordu. O dönemde esneklik, korunan işgücünü, iş mevzuatını ve sendikaların etkisini zayıflatmaya yönelik düzenlemeler olarak biliniyordu. Sonra çeşitli görüşmelerden sonra biz de kendileriyle çalışmaya başladık.” Bkz. TÜSİAD, a.g.e., s. 46.

Türkiye’de Özel İstihdam Büroları ve Geçici İş İlişkisine Dair Yasal Çerçeve

Türkiye’de işe aracılık konusu, 1475 sayılı İş Kanunu’na göre sadece kamu tarafından yürütülecek bir faaliyet olarak kabul edilmekteydi. Aracı kurum ise İş ve İşçi Bulma Kurumu idi. Esnekleşmeye ilişkin düzenlemeler özellikle 2000’li yıllarda hız kazanırken, özel istihdam büroları da gündeme geldi ve 2003 yılından itibaren yasal çerçeveye kavuştu.

22 Mayıs 2003 tarihli, 4857 sayılı İş Kanunu ve hemen ardından çıkarılan 25 Haziran 2003 tarihli 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile işe aracılıkta özel istihdamın önü açıldı. 4857 sayılı İş Kanunu’nun “iş ve işçi bulmaya aracılık” başlıklı 90. maddesinde yer alan

“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.”

hükmü, iş ve işçi bulmaya aracılıkta tek yetkinin kamuda olmasına son verdi ve iş arayanları uygun işe yerleştirme ve iş bulmaya aracılık faaliyeti, Türkiye İş Kurumu’nun yanı sıra özel istihdam bürolarına da verildi.

Özel İstihdam Büroları, 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ve kanunun uygulamasına ilişkin Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği¹⁰³ ile kurumun özel istihdam büroları hakkında yayınladığı 2013/1 sayılı Genelge ile düzenlenmiş bulunuyor.

İŞKUR Kanunu’nun 17. Maddesinde “iş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık etme görevi, Kurum ve bu amaçla gerçek veya tüzel kişiler tarafından kurulan özel istihdam bürolarınca yapılır” deniliyor. Özel istihdam bürolarının kamu kurum ve kuruluşları dışında faaliyet yürütebilecekleri belirtiliyor. Aynı maddeye göre özel istihdam bürosu açmak için başvuracak gerçek kişiler ile tüzel kişileri idare, temsil ve ilzama yetkili kişilerin en az lisans düzeyinde öğrenim görmüş olmaları, müflis veya konkordato ilân etmiş olmamaları ve devlet memurluğuna atanmaya engel bir mahkumiyetlerinin bulunmaması gerekiyor. Bunların yanı sıra özel istihdam büroları, iş ve işçi bulma faaliyetlerini gerçekleştirebilecek ölçüde yönetim, nitelikli uzman personel,

103 Yönetmelik çeşitli tarihlerde değişiklikler geçirmiş. 19 Mart 2013 tarihli yönetmelik, 1 Ağustos 2008 tarihli yönetmeliğin yerine çıkarılmış. Ondan önceki yönetmeliğin tarihi ise 19 Şubat 2004.

teknik donanım ve uygun bir işyerine sahip olmak zorundalar. İzinler üçer yıllığına alınıyor ve yine aynı sürelerle yenilenebiliyor. Başvurucuların başvuru esnasında kuruma masraf karşılığı ödemeleri ve belirlenen miktarda teminat göstermeleri gibi birtakım mali yükümlülükleri bulunuyor. Teminatın miktarı belirli aralıklarla güncelleniyor.

Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği'ne göre özel istihdam büroları ifadesi aşağıdaki açıklamayı kapsıyor:

“İş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık yapmak üzere, iş piyasasının ihtiyaçları dikkate alınarak belirlenecek sayıda ve aranan koşullar çerçevesinde seçilmek ve Kurumca izin verilmek kaydıyla iş arayanlar ya da işverenlerle bir işyerinde birebir görüşme yapılarak ve/veya 9/6/2004 tarihli ve 5187 sayılı Basın Kanunu'nda yazılı araçlarla ya da radyo, televizyon, video, internet, kablolu yayın veya elektronik bilgi iletişim araçları ve benzer yayın araçlarından biri ile birebir görüşme yapılmaksızın aracılık hizmetine ortam sağlanmasına ilişkin faaliyet gösteren gerçek veya tüzel kişileri (...)” (yönetmelik md. 3/f).

Büroların faaliyetleri aracılık, faaliyet alanı ise özel sektörlerle sınırlanmış bulunuyor. Faaliyetlerle ilgili yönetmelik maddesi “özel istihdam büroları, yurt içi ve yurt dışında iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetiyle bu faaliyete yönelik işgücü piyasası, istihdam ve insan kaynakları hizmetlerinde bulunurlar” (yönetmelik md. 4) dedikten sonra faaliyet alanının sınırlarını belirtiyor. Buna göre özel istihdam büroları, “kamu kurum ve kuruluşlarında iş ve işçi bulma faaliyetlerinde” (md 4/b) ve “mesleki olarak geçici iş ilişkisi düzenleme faaliyetinde” (md 4/c) bulunamazlar, başka bir ifade ile kullanıcı firmalara kiralamak üzere işçi istihdam edemezler.¹⁰⁴

Bunların dışında özel istihdam bürolarının logo kullanma ve başvurularla ilgili bilgi ve belgeleri toplayarak kuruma bildirme gibi yükümlülükleri bulunuyor. Yönetmeliğe göre bürolar başvurular ve işe yerleştirmelerle ilgili bilgileri, buldukları

104 Bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130319-32.htm> (erişim 17 Ağustos 2015).

ilin İş Kur İl Müdürlüklerine üçer aylık dönemlerle bildirmek zorundalar.¹⁰⁵ Yazılı sözleşme yapılması öngörülen durumlarda, sözleşmelerin belirli süreler için saklanması ve toplanan bilgilerin kurum hizmetlerinden başka amaçla kullanılmaması gerekiyor. Ayrıca yönetmelikte iş arayanlardan her ne ad altında olursa olsun menfaat temin edilemeyeceği hükmü de yer alıyor.¹⁰⁶ Ancak belirli meslekler bu kuralın istisnasını oluşturuyor. Yönetmelikte profesyonel sporcu, teknik direktör, antrenör, manken, fotomodel ve sanatçı meslek gurupları olarak sıralanmış olan bu meslek guruplarında yer alanlar ile genel müdür veya bu göreve eş ya da daha üst düzey yöneticilerden ücret alabileceği belirtilmiş (yönetmelik md 12/b).

Yasaya göre özel istihdam büroları, İŞKUR'un denetimine tabi. Öte yandan yönetmelikte aynı zamanda faaliyetlerinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişlerince denetleneceği de belirtiliyor. Yönetmeliğe göre özel istihdam büroları iş müfettişlerinin istedikleri her türlü bilgiyi vermek ve bu bilgilerin doğruluğunu ispata yarayan defter, kayıt ve belgeleri ibraz etmek zorundalar (yönetmelik md. 17/1).

İŞKUR yasasına göre izin aldıktan sonraki 18 ay içinde herhangi bir işe yerleştirme faaliyetinde bulunmayan özel istihdam bürosunun izni iptal ediliyor (md. 18). Bunun yanı sıra işgücünün sigortasız çalışması veya sendikaya üye olmaması ya da asgari ücretin altında ücret ödenmesi koşullarını taşıyan anlaşmalar geçersiz sayılıyor. Bir işverenin veya bir iş arayanın, işe yerleştirme faaliyeti için diğer özel istihdam bürolarından veya kurumdan hizmet almalarını engelleyen anlaşmalar yapmaları ya da işe yerleştirmelerle ilgili İŞKUR'a iletmeleri gereken bilgileri zamanında ilememeleri para cezası ile cezalandırılıyor. Bahsedilen türden fiiller bir izin döneminde ayrı ayrı ya da birlikte üç kez tekrarlandığı taktirde büroların izni iptal edilerek kapatılıyorlar. (md 18, 19).

105 Rapor hazırlığı esnasında görüştüğümüz il müdürlüğü görevlileri ve özel istihdam bürosu yetkililerinden edindiğimiz izlenim kayıt ve raporlamada birtakım aksaklıkların yaşandığı şeklindeydi. İl Müdürlüğü yetkilileri, bazı dönemlere ilişkin sayısal verileri paylaşamayacaklarını çünkü özel istihdam bürolarının o dönemlere ilişkin düzenli rapor göndermemiş olduklarını belirttiler. Dolayısıyla İŞKUR Genel Müdürlüğü'nün web sitesinde yer alan rakamların gerçek rakamları tam olarak yansıtmayabileceği düşünülebilir.

106 Yönetmeliğin 12/a maddesine göre:

“Özel istihdam büroları, iş arayanlardan iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyeti ile işgücü piyasası, istihdam ve insan kaynaklarına yönelik düzenleyecekleri eğitim, danışmanlık, kişisel gelişim ve benzeri hizmetlerden her ne ad altında olursa olsun menfaat temin edemez ve iş arayandan ücret alamaz. Hizmet karşılığı olarak ücret sadece işverenden alınır.”

Geçici İş İlişkisi ve Yürütmenin Geçici İş İlişkisi İsrarı

Yukarıda belirtildiği gibi, İŞKUR Kanunu özel istihdam bürolarının faaliyetlerini aracılık faaliyeti ile sınırlamış ve geçici iş ilişkisi kurmalarını yasaklamış bulunuyor. Bununla birlikte 4857 sayılı İş konuya ilişkin bir düzenleme mevcut.¹⁰⁷ İş Kanunu'nun 7. maddesi "geçici iş ilişkisi" başlığını taşıyor. Maddedeki tanıma göre geçici iş ilişkisi, işverenin, yazılı rızasını almak kaydıyla bir işçiyi, holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde veya yapmakta olduğu işe benzer işlerde çalıştırılması koşuluyla başka bir işverene iş görme edimini yerine getirmek üzere geçici olarak devredebilmesini ifade ediyor. Düzenlemeye göre uygulama en fazla altışar aylığına yapılabilir ve en fazla üç kez tekrarlanabilir, yani azami 18 ayı geçmemesi gerekiyor.¹⁰⁸

Bununla birlikte söz konusu maddenin özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisi kurmanın önünü açmak için yeterli olmadığı belirtiliyor. Çünkü İş Kanunu'ndaki düzenleme, kar amaçlı (meslek olarak) geçici iş ilişkisini kapsamıyor. Oysa özel istihdam büroları, bu işi meslek olarak yapıyor ve istihdam ettiği işçiyi kullanıcı firmaya kar amacıyla kiralyor. Dolayısıyla İş Kanunu'ndaki 7. madde mevcut hali-

107 Geçici iş ilişkisinin Borçlar Kanunu'nda yer alan, alacağın temlik hükmüne dayandıran tartışmalar için bkz. Aslı Beyhan Acar, a.g.e., s. 201.

108 Maddenin tam metni şöyle: "İşveren, devir sırasında yazılı rızasını almak suretiyle bir işçiyi; holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde veya yapmakta olduğu işe benzer işlerde çalıştırılması koşuluyla başka bir işverene iş görme edimini yerine getirmek üzere geçici olarak devrettiğinde geçici iş ilişkisi gerçekleşmiş olur. Bu halde iş sözleşmesi devam etmekle beraber, işçi bu sözleşmeye göre üstlendiği işin görülmesini, iş sözleşmesine geçici iş ilişkisi kurulan işverene karşı yerine getirmekle yükümlü olur. (Değişik son cümle: 20/6/2012-6331/32 md.) Geçici iş ilişkisi kurulan işveren işçiye talimat verme hakkına sahiptir. Geçici iş ilişkisi altı ayı geçmemek üzere yazılı olarak yapılır, gerektiğinde en fazla iki defa yenilenebilir. İşverenin, ücreti ödeme yükümlülüğü devam eder. Geçici iş ilişkisi kurulan işveren, işçinin kendisinde çalıştığı sürede ödenmeyen ücretinden, işçiyi gözetme borcundan ve sosyal sigorta primlerinden işveren ile birlikte sorumludur. İşçi, işyerine ve işe ilişkin olup kusuru ile sebep olduğu zarardan geçici iş ilişkisi kurulan işverene karşı sorumludur. İşçinin geçici sözleşmesinden aksi anlaşılıyorsa, işçinin diğer hak ve yükümlülüklerine ilişkin bu Kanundaki düzenlemeler geçici iş ilişkisi kurulan işverenle olan ilişkisine de uygulanır. İşçiyi geçici olarak devralan işveren grev ve lokavt aşamasına gelen bir toplu iş uyuşmazlığının tarafı ise, işçi grev ve lokavtın uygulanması sırasında çalıştırılmaz. Ancak, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununun 39 uncu maddesi hükümleri saklıdır. İşveren, işçisini grev ve lokavt süresince kendi işyerinde çalıştırmak zorundadır. Toplu işçi çıkarılmaya gidilen işyerlerinde çıkarma tarihinden itibaren altı ay içinde toplu işçi çıkarmanın konusu olan işlerde geçici iş ilişkisi gerçekleşmez." <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf> (erişim 11 Ağustos 2015).

le özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisini kapsamıyor.¹⁰⁹

Kamunun istihdama ilişkin temel politika belgelerinde özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisinin önünün açılması gayesine yukarıda değinilmişti. İşveren örgütleri de, mevcut yasağa itiraz ederek kar amaçlı geçici iş ilişkisinin yasallaştırılmasını talep ediyor. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), bu talebini, İş Kanunu'nun 7. maddesinde yer alan geçici iş ilişkisinin AB Geçici İş Yönergesinde yer alan "geçici iş" anlamına gelmediği gerekçesine dayandırıyor.¹¹⁰ Sendikalar ise özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisini yasallaştıracak girişimlere kararlı bir şekilde karşı çıkıyor.

Bu konuda, bir tarafında başta sendikalar olmak üzere çalışanların haklarını savunanların diğer tarafında ise hükümet, işveren örgütleri ve özel istihdam büroları temsilcilerinin bulunduğu ve tarihi 2000 başlarına değin uzanan bir kutuplaşma olduğu belirtilebilir.

Mevzu ilk olarak 2002 yılında, İş Kanunu taslağı üzerinde çalışılırken gündeme gelmiş ancak işçi sendikalarının itirazları sonucunda tasarıdan çıkarılmış.¹¹¹ Bir süre sessizlik hakim olduysa da 2009 yılından itibaren yürütme tarafından İş Kanunu ile İŞKUR yasasında değişiklik yaparak özel istihdam büroları aracılığı ile geçici iş ilişkisinin önündeki engelleri kaldırmaya yönelik girişimlerde bulunduğu görülmüyor.

Bu girişimlerden ilki çalışma yaşamına ilişkin yürürlükte olan mevzuatta değişiklik öngören 26 Haziran 2009 tarihli 5920 sayılı yasa idi. 5920 sayılı yasanın, İş Kanunu'nun, geçici iş ilişkisini düzenleyen 7. maddesine eklediği 7A maddesi ile özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisinin olanaklı hale getirilmesi hedeflenmişti.¹¹²

109 Bkz. Mahmut Kabakçı, 2011, "5920 Sayılı Kanunun Ödünç İş İlişkisi Hakkındaki Veto Edilen Hükümünün AB Yönergesi Işığında Değerlendirilmesi", Çalışma ve Toplum, Sayı 31 (4); Baypınar, a.g.e., s. 48.

110 Bkz. TİSK, a.g.e., s. 46

111 Bkz. Aslı Beyhan Acar, a.g.e.

112 Bu madde şöyleydi:

"Mesleki anlamda geçici iş ilişkisi; özel istihdam bürosunun, geçici işgücü talebini karşılamak amacıyla iş sözleşmesi düzenlediği işçisini, iş görme edimini yerine getirmek üzere ücret karşılığında bir başka işverene devrini ifade eder ve bu faaliyet Türkiye İş Kurumu tarafından izin verilmiş özel istihdam büroları tarafından yerine getirilir." Bkz. TBMM resmi web sitesi: <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5920.html> (erişim 11 Ağustos 2015).

Söz konusu maddede özel istihdam bürolarının devredeceği işçi ile iş sözleşmesini, işçinin devredileceği işverenle geçici iş ilişkisi sözleşmesini yazılı olarak yapmak zorunda olduğu vurgulanmakta ve çalışanları korumaya yönelik çeşitli önlemler sıralanmaktaydı.¹¹³ Buna karşın sözleşmede yer alması gereken hususlar belirtilmemekte, bunların İŞKUR tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmekteydi.

Özel istihdam bürolarına geçici iş ilişkisi kurma yetkisi veren bu madde, başta işçi örgütleri olmak üzere kamuoyunun yoğun tepkileri sonucu, işçileri yeterli düzeyde koruyucu hükümler içermediği gerekçesiyle Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmayarak veto edildiği için yürürlüğe girmedi.¹¹⁴ Cumhurbaşkanının veto gerekçeleri arasında; 2008/104/EC sayılı AB Yönergesi'nin temelini oluşturan istihdam ve çalışma koşullarında eşitlik esasının sağlanamadığı, bu eşitliği bozacak uygulamaların yasaklanması yönünde hükümlere yer verilmediği, bu kurumun yapısı sebebiyle işçinin korunmasına yönelik kurallara kanunda yer verilmesi gerekirken yönetmeliğe bırakıldığı; bunun ise olumsuz uygulamalara ve çalışma barışının bozulmasına yol açılabileceği; aynı zamanda bu sistemde çalışanların sendikal haklarının tanımlanmadığı ve özel istihdam bürolarının lisans teminat tutarlarının çok düşük meblağda tutulduğu gibi gerekçeler yer almaktaydı.¹¹⁵

Hazırlanan maddenin veto edilmesi üzerine yeni bir yasa önerisi hazırlandı. Yeni öneride, veto gerekçelerinden birini oluşturan geçici iş ilişkisi sözleşmelerinde yer

113 7A maddesinde çalışanları korumaya yönelik önlemler şunlardır:

- Üçlü sözleşmenin yazılı olarak yapılması
 - Geçici iş ilişkisi sözleşmesine dayalı olarak çalıştırılan işçi sayısının, işyerinde çalıştırılan işçi sayısının dörtte birini geçemeyeceği
 - Bu kapsamda çalıştırılacak işçi sayısının tespitinde kısmi süreli iş sözleşmesine göre çalışanların, çalışma süreleri dikkate alınarak tam süreli çalışmaya dönüştürüleceği
 - Aynı işçi için aynı işverenle yapılacak geçici iş ilişkisi sözleşmelerinin toplam süresi 18 ayı geçemeyeceği
 - Bu süreyi geçen çalıştırma, geçici iş ilişkisi sözleşmesinin yazılı olarak yapılmaması veya sözleşmede belirtilen sürenin dolmasına rağmen devam eden çalıştırma durumlarında, devredilen işverenle işçi arasında belirsiz süreli iş sözleşmesi kurulmuş olacağı
- Devredilen işyerinde grev ve lokavt olması ve özel istihdam bürosunun işçiyi bu süre içerisinde başka bir işyerinde istihdam edememesi halinde, özel istihdam bürosunun, işçinin asgari ücretten az olmamak üzere sözleşmede belirtilen ücretinin yarısını ödemek zorunda olduğu. Bkz. TBMM resmi web sitesi, <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5920.html> (erişim 11 Ağustos 2015).

114 Bkz. Kabakçı, a.g.e., s. 73.

115 Bkz. Murat Şen, a.g.e. s. 16.

alacak hususların, yönetmelikle düzenleneceği ibaresi çıkarıldı ve geçici iş ilişkisiyle çalışanlara, emsal işçiden farklı bir işlem yapılamayacağı belirtildi. Ayrıca çalışanlara temel çalışma ve istihdam koşulları bakımından işletmede normal olarak işe alınmış olsalardı ne gibi haklara sahip olacak idiyse o haklara sahip olacakları gibi koruyucu düzenlemelere yer verildi. Buna karşın bir torba yasa ile meclise getirilmesi planlanan söz konusu yeni düzenleme de işçi örgütlerinin muhalefeti ve veto gerekçelerini tam karşılayamadığı gerekçesiyle torba yasa önerisinden çıkarıldı. Ardından 2011 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü'nün koordinasyonu altında bu konuyla ilgili bir çalışma grubu oluşturuldu ve çalışma grubu da aynı amaçlı yeni bir tasarı taslağı hazırladı. Bu tasarıda ise geçici iş sözleşmesi süresi dört ayla sınırlandırılarak ve en fazla iki kez daha yenilenebileceği belirtilmişti. Tasarıda ayrıca geçici işçilerin kalıcı çalışanlara oranının 1/5'i geçemeyeceği, çalıştıran işverenin çalışma koşulları açısından geçici işçiler ile kalıcılar arasında ayırım yapamayacağı, geçici işçinin dayanışma aidatı ödemek suretiyle işyerinde toplu iş sözleşmesi ile sağlanan haklardan emsal işçi ile eşit ölçüde yararlanacağı gibi hükümlere yer verilmiş bulunmaktaydı. Özel istihdam bürolarının, kullanıcı firmaya kiraladıkları işçilerin esas işvereni olduğu ve bu nedenle iş mevzuatından kaynaklanan tüm işçilik haklarının yerine getirilmesinden büroların sorumlu olduğu belirtilmekteydi. Tasarıda geçici iş ilişkisi kurulabilecek durumlar ve işler ise esas işçinin herhangi bir nedenle iş göremeyeceği veya işletmenin iş hacminin öngörülemez şekilde ani olarak arttığı durumlar ile aralıklı olarak görülen, iş güvenliği bakımından acil olan, işletmenin günlük işlerinden sayılmayan işler ile mevsimlik işler ile sınırlandırılmıştı.¹¹⁶ Aynı gaye ile 2014 yılında hazırlanan başka bir tasarıda ise geçici iş ilişkisinin kurulacağı alanlar bakım işlerini kapsayacak şekilde genişletildi.¹¹⁷

Geçici iş ilişkisi, bahsedilen tasarıların yanı sıra 26 Ocak 2015 tarihli Ailenin Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ile de Meclis gündeminde bulunuyor.¹¹⁸ Kamuoyuna iş ve aile yaşamının uyumlulaştırılması ve kadınların da yer aldığı dezavantajlı kesimlerin istihdamının arttırılacağı söylemiyle sunulduğu

116 Bkz. Murat Şen, a.g.e., s. 18-19.

117 Bu tasarıya göre geçici iş ilişkisi “ (...) evde görülen temizlik işleri, hasta, yaşlı ve çocuk bakım hizmetlerinde süre sınırı aranmaksızın; mevsimlik tarım işlerinde ise bir yıl içerisinde en fazla altı ay için kurulabilir.” Bkz. Murat Şen, a.g.e., s. 19.

118 Bkz. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=175325 (erişim 17 Ağustos 2015).

için tasarı üzerinde kısaca durmakta fayda var.

Gerekçesinde, Türkiye’de doğurganlık hızının düşmesi nedeni ile genç nüfus artışını sağlayacak yeni düzenlemelere ihtiyaç olduğu saptaması bulunan tasarıda, doğum sonrası ücretsiz izinlerin emekliliğe sayılması, birinci çocuk için 300, ikinci çocuk için 400, üçüncü çocuk için 600 lira doğum yardımı yapılması gibi çalışan kadınları çocuk doğurmaya teşvik edecek düzenlemelere yer veriliyor. Diğer yandan ise doğum sonrası yarı zamanlı çalışma gündeme getiriliyor ve ortaya çıkacak boşluğun da özel istihdam büroları aracılığı ile geçici iş ilişkisi yoluyla doldurulacağı belirtiliyor.

Tasarıda, doğum sonrası yarı zamanlı çalışma seçeneğinin, kadınların çocuk bakım yükümlülüğü nedeniyle çalışma yaşamından geri çekilmesine engel olacağı varsayılıyor. Bu doğrultuda kamuda çalışan kadınlara, analık izninden sonra ilk çocuk için 60 gün, ikinci çocuk için 120 gün, üçüncü çocuk için 180 gün yarı zamanlı çalışma seçeneğinin getirilmesi öngörülüyor. Devamla, çocuk mecburi ilköğretim çağına gelene değin de çalışan ebeveynlerin haftalık çalışma saatlerini, yarısı kadar azaltarak çalışma imkanının tanınmasıyla hem çalışan kadınların iş hayatından kopmadan çalışma imkanı sağlanacağı hem de çocuk bakım sorumluluğunun ebeveynlerin ortak sorumluluğunda olduğu anlayışının destekleneceği belirtiliyor.¹¹⁹

Her şeyden önce tasarıda her ne kadar ebeveyn izni ifadesi geçiyor ve “çocuk bakım sorumluluğunun ebeveynlerin ortak sorumluluğu” vurgulanıyor olsa bile teker teker maddelerine bakıldığında düzenlemenin esas olarak çalışan annelere yönelik olarak hazırlandığını vurgulanmalı. Dahası tasarı kamuoyuna kadın istihdamının arttırılması, kadınların çalışma yaşamından kopmasının engellenmesi gibi gerekçelerle sunulmuş olsa da, barındırdığı düzenlemeler itibarıyla kadınların çalışma yaşamından uzaklaş(tırıl)masına yol açacak nitelikte. Örneğin doğum sonrası çocuğun zorunlu ilköğretim çağına kadar yarı zamanlı çalışma seçeneğinin, kamuda kadınların istihdamdaki payını azaltıcı etkide bulunacağını tahmin etmek güç değil. Zira üç çocuğun zorunlu eğitim çağına kadar değin geçecek yarı zamanlı çalışma toplamı 16,5 yılı bulmaktadır. Bu durumda Gülay Toksöz’ün de altını çizdiği gibi kamuda personel alımlarında erkeklerin tercih edilmesine yol açacaktır.¹²⁰ Öte yandan kadın işçiler için de benzer bir risk söz konusudur. Tasarıda kadın işçiler

119 Bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-1013.pdf> (erişim 20 Ağustos 2015)

120 Gülay Toksöz’ün söz konusu tasarıya ilişkin ufuk açıcı makalesi için bkz. “Yeni Aile Nüfus Yasasının Amacı Doğurganlığı Arttırmak”, 6 Şubat, 2015, BİANET, <http://bianet.org/bianet/toplum/162081-yeni-aile-nufus-yasasinin-amaci-dogurganligi-artirmak> (erişim: 10 Ağustos 2015).

için de ücretsiz doğum izni süresi kadar yarı zamanlı çalışma seçeneği sunuluyor. Özel sektörde işverenin yarı zamanlı çalışacak bir kadın işçiyi tercih etmesi beklene-meyeceğinden, uygulama hayata geçirildiği taktirde düzenlemenin işçi kadınların da istihdamını olumsuz etkilemesi kaçınılmaz olacaktır.

Bu son tasarının, geçici iş ilişkisini yasallaştırmak amacıyla hazırlanan diğer ta-sarılarından ayrılan yanı, sadece özel istihdam bürolarının geçici iş ilişkisi kurmaları önündeki engelleri kaldırmayı değil aynı zamanda faaliyet alanlarını da genişlet-meyi hedefliyor olması. Yukarıda İŞKUR yasasına göre özel istihdam bürolarının faaliyet alanının sadece özel sektör ile sınırlı tutulduğu, kamuda faaliyet yürütmele-rinin yasak olduğu belirtilmişti. Bahsedilen tasarının, doğum, sonrası yarı zamanlı çalışma nedeniyle ortaya çıkacak işgücü açığını, özel istihdam bürolarına geçici iş ilişkisi kurma yetkisi vererek gidermeyi öngörmesi, kamudaki yasağın son bulması anlamına geliyor. Tasarıda, geçici iş ilişkisinin askerlik hizmetinde, doğum, analık ve süt izni, ücretsiz izin süresi ile ebeveynlere doğumdan sonra tanınan çocuğun okul çağına gelmesine değin kısmi süreli çalışma süresince ve ayrıca mevsimlik tarım işlerinde ise en fazla altı ay kurulabileceği gibi sınırlar yer alıyor. (md. 11). Ancak tasarı bu haliyle yasalastıktan sonra bürolar aracılığıyla geçici iş ilişkisinin alanının genişletilmeyeceğinin hiçbir garantisi bulunmuyor. Hatta “virüs” nitele-mesi anımsanacak olursa hızla yayılacağını varsaymak mümkün. Kaldı ki yukarıda bahsedildiği gibi geçici iş ilişkisinin önündeki engelleri kaldırmaya yönelik birden fazla yasa tasarısı hazırlanmış durumda.

Özetlemek gerekirse söz konusu tasarı, hem kamuda hem de özel sektörde kadın istihdamının azalmasına yol açacak ve kamuda kadınların statüsünü güvencesiz hale getirecektir. Tasarının amacı, bir yandan doğurganlığı arttırmaya hizmet eder-ken diğer yandan da özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisinin önündeki yasal engelleri kamu sektörünü de kapsayacak şekilde kaldırmaya hizmet etmektir.

Türkiye’de Özel İstihdam Bürolarının Profili

Özel istihdam bürosu kurabilmek için yasal izin alma zorunluluğunun uygulanma-ya başlandığı 2004 yılından itibaren, Türkiye’de özel istihdam bürolarına ilişkin res-mi verilere ulaşmak mümkün. Mevcut verilere dayanarak Türkiye’de özel istihdam bürolarına ilişkin bir profil çıkarılabilir. Buna göre, Haziran 2015 tarihi itibarıyla Türkiye’de toplam 28 ilde 482 özel istihdam bürosu aktif olarak faaliyet yürütüyor. Büroların çok büyük bölümü ülkenin üç büyük kenti olan İstanbul, Ankara ve İz-

mir'de toplanmış bulunuyor. Büroların çoğunluğunun yer aldığı İstanbul'da 326 özel istihdam bürosu mevcut. İstanbul'u 36 büro ile Ankara ve 34 büro ile İzmir izliyor. Antalya'da 19, Bursa'da ise 14 büro mevcut. Bu illerin dışında Kocaeli'nde dokuz, Adana'da yedi, Kayseri ve Tekirdağ'da beşer, Gaziantep'te dört, Muğla, Sakarya ve Eskişehir'de üçer, Samsun, Aksaray, Manisa'da ikişer, Uşak, Düzce, Konya, Denizli, Tokat, Nevşehir, Balıkesir ve Diyarbakır'da ise birer büro aktif olarak faaliyet yürütüyor. İstanbul dışındaki özel istihdam bürolarının bir kısmı da İstanbul'dakilerin şubesi durumunda.¹²¹

Coğrafi dağılım açısından bakıldığında özel istihdam bürolarının esas olarak büyük kentlerde ve sosyo-ekonomik açıdan gelişmiş merkezlerde hizmet verdiğinin belirtilmesi mümkün. Bölgesel düzeyde illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi ile özel istihdam büroları arasında yapılan analizler de bu saptamayı doğrular nitelikte.¹²²

Sermaye yapıları açısından firmaların dörtte üçünün yerli sermayeli olmasına karşın, sayıca az olsalar bile yabancı sermayeli özel istihdam bürolarının, pazarın büyük bölümüne hakim olduğu dile getiriliyor. Yabancı sermayeli bürolar özellikle büyük kentlerdeki pazara hakimler ve bu firmaların % 70'i İstanbul'da bulunuyor.¹²³

Özel istihdam büroları aracılığıyla işe yerleştirilenlerin sayılarına bakıldığında ise büroların henüz yaygın bir faaliyet alanına kavuşmamış olduklarını belirtmek mümkün. Nitekim İŞKUR verilerine göre 2004-2013 yılları arasında 291.713 kişi işe yerleştirilmiş.¹²⁴ Öte yandan bu rakam, kayıtlı istihdam ile sınırlı. Kayıt dışı işlemler de düşünüldüğünde sayının daha yüksek olduğu tahmin edilebilir. Yine de büro aracılığı ile istihdamın yaygın olmadığı açık. Dünya genelinde, işlem hacmi ve bütçesi en büyük ve en karlı firmaların esas olarak geçici istihdam büroları olduğu düşünülünce, özel istihdam bürolarının Türkiye'de sergiledikleri mevcut durum anlaşılır hale geliyor.

121 Özel istihdam bürolarını sayı ve illere göre dağılımı ile ilgili Excel tablolar İŞKUR Genel Müdürlüğü'nden e.posta yoluyla temin edildi.

122 Bkz. İnci Kuzgun, 2008.

123 Bkz. Başar Baypınar, a.g.e., s. 50.

124 İşe yerleştirme rakamları için bkz. İŞKUR web sitesi, <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/ozelistihdamburolari/istatistikbilgiler.aspx#dltop> (erişim 1 Temmuz 2015).

Özel İstihdam Aracılığı ile İşe Yerleştirilenlerin Özellikleri

İşe yerleştirilenlerin cinsiyet, yaş ve eğitimlerine ilişkin genel bir profil çıkarmak gerekirse, özel istihdam büroları aracılığıyla istihdam edilenlerin 191.265'i (% 65.56) erkek iken 100.448'i (% 34.46) kadınlardan oluştuğu görülüyor.¹²⁵

Yaş grupları açısından çoğunluğu gençler oluşturuyor. 2004-2013 arasında işe yerleştirilen erkeklerin 154. 566'sı, kadınların ise 82.469'u 20-34 yaş aralığında bulunuyor.¹²⁶

Eğitim düzeyi açısından, her cinsiyet için de yoğunluğun lisans düzeyinde olduğu görülüyor. Hem kadınlar hem de erkekler arasında ön lisans ve daha üstünde eğitim düzeyine sahip olanların toplam sayısı, yerleştirilenlerin yarısından fazlasını oluşturuyor.¹²⁷

Bu veriler ışığında özel istihdam büroları aracılığıyla işe yerleştirilenlerin göreceli olarak genç ve eğitilmiş olduğunu belirtmek mümkün.

Yaş, cinsiyete ve eğitim durumuna göre rakamlar, dünya ortalamaları ile karşılaştırıldığında cinsiyet ve yaş açısından benzerlik olduğu belirtilebilir. Zira dünya genelinde de özel istihdam büroları aracılığıyla istihdam edilenlerin çoğunluğunu erkekler ve gençler oluşturuyor. Öte yandan eğitim açısından durum farklılaşıyor. Çünkü dünya genelinde orta ve düşük eğitimliler ağırlığı oluştururken Türkiye'de üniversite düzeyinde eğitim almış olanlar oluşturuyor.

Özel İstihdam Büroları Aracılığıyla İstihdam Edilen Kadınlar

Dünya genelinde özel istihdam büroları aracılığıyla geçici istihdamda cinsiyet dağılımının, sanayi ya da hizmetler sektörünün ağırlıklı olmasına göre farklılık gösterdiği belirtiliyor. Buna göre Almanya, Fransa, İsviçre gibi sanayi sektörünün ağırlık taşıdığı ülkelerde erkeklerin; İsveç, Finlandiya, Norveç gibi hizmetler sektörünün ön planda olduğu ülkelerde ise kadınların geçici işçiler içindeki oranı daha yüksektir.¹²⁸

125 <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/ozelistihdamburolari/istatistikibilgiler.aspx#dltop> (erişim 1 Temmuz 2015).

126 <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/ozelistihdamburolari/istatistikibilgiler.aspx#dltop> (erişim 1 Temmuz 2015).

127 Bkz. <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/ozelistihdamburolari/istatistikibilgiler.aspx#dltop> (erişim 1 Temmuz 2015).

128 Bkz. Baypınar, a.g.e., s. 30.

Türkiye’de özel istihdam bürolarının resmen faaliyet yürütmeye başlamalarından bu yana 10 yılı aşkın süre geçmiş olmasına karşın, özel istihdam büroları aracılığıyla istihdama toplumsal cinsiyet boyutuyla eğilen bir çalışma henüz bulunmuyor.¹²⁹ Mevcut çalışmalar ise toplumsal cinsiyete ilişkin bir perspektif taşımadığından ya da toplumsal cinsiyete ilişkin belirgin bir fark gözlemlenmemiş olduğundan¹³⁰ bu çalışmalara dayanarak herhangi bir çıkarımda bulunmak güç. Dolayısıyla özel istihdam büroları aracılığıyla istihdam konusunda sadece İŞKUR verilerine dayanarak yorum yapmak mümkün. Yukarıda, İŞKUR verilerine dayanarak özel istihdam büroları aracılığıyla istihdam edilenlerin genel profili ile ilgili bölümde, bu şekilde istihdam edilen kadınların sayısınının 100.448 olduğu ve bu sayının da toplam istihdamın % 34.46’sını oluşturduğu belirtilmişti. Yine aynı yerde, Türkiye’de, kadınların da erkekler gibi göreceli olarak genç ve eğitilmiş olduklarına değinilmişti.

2012-2014 arası üç yılı kapsayan dönem işe yerleştirme istatistiklerinden derlenen ve cinsiyet, eğitim, yaş ve mesleğe ilişkin karşılaştırmalı tablolar, bürolar aracılığıyla işe yerleştirilen kadınlara ilişkin daha detaylı fikir edinmemize yardımcı olabilir.¹³¹

Buna göre söz konusu dönem içinde kadınların eğitim durumuna ilişkin verilerin genel tablo ile paralellik gösterdiği belirtilebilir. Bu zaman aralığında işe yerleştirilen 8851 kadının % 39’u lisans mezunu. Ön lisans mezunları ile birlikte bu oran % 56,6’ya ulaşıyor. Öte yandan ilk ve ortaöğretim mezunu kadınların toplamının oranı ise % 39’u buluyor.

Öğrenim durumları ile yaş grupları birlikte değerlendirildiğinde, 25-34 yaş grubunda yer alan kadınların en yüksek eğitim düzeyine sahip oldukları, buna karşın yaş ilerledikçe eğitim durumunun da ilk ve ortaöğretim düzeyinde yoğunlaştığı belirtilebilir.

129 Varsa da ulaşamadığımızı belirtmek gerek.

130 Örneğin geçici istihdama, işçi ve işveren tercihleri açısından bakma amacıyla saha araştırması yürüten Başar Baypınar, bu şekilde çalışanların iş doyumuna ilişkin cinsiyete dayalı belirgin bir fark gözlemlenmediğini dile getiriyor. Bkz. Başar Baypınar, a.g.e., s. 147.

131 2012-2014 yıllarını kapsayan dönem için cinsiyet, yaş, eğitim ve mesleğe göre karşılaştırmalı verilere İŞKUR Genel Müdürlüğünden ulaşıldı. Söz konusu veriler işe yerleştirilenlerin bilgilerinden derlendiği için bize sadece işe yerleştirilenlerin profiline ilişkin bir fikir vermektedir. Bu nedenle özel istihdam büroları aracılığı ile iş başvurusu yapanlar ile işe yerleştirilenler arasında bir karşılaştırma yapma olanağına sahip değiliz.

Eğitim ve yaşa ilişkin bu bilgi, kadınların yerleştirildikleri meslek grupları ile birlikte değerlendirildiğinde en dikkat çeken husus, eğitilmiş olsun ya da olmasın kadınların ağırlıklı olarak nitelik gerektirmeyen ya da düşük nitelikli mesleklerde yoğunlaştıkları olgusu.

Ağırlıklı olarak ilk ve ortaöğretim düzeyinde eğitime sahip olan orta ve üstü yaş grubundaki kadınlar daha çok temizlik işleri ile çocuk bakımı gibi nitelik gerektirmeyen bakım işlerinde istihdam ediliyor. Buna karşın görece genç ve eğitilmiş kadınların daha nitelikli işlerde istihdam edildiğini söyleme olanağı yok. Çünkü genç ve eğitilmiş kadınlarda en çok büro işleri ya da müşteri danışma elemanları gibi düşük nitelikli işlerde istihdam edilmiş bulunuyor.

İŞKUR'un toplam 70'e yakın meslek grubunun sıralandığı meslek dağılım tablosunda, kadınların en fazla yoğunlaştıkları meslek grupları şunlar:

Ev, otel ve bürolarda çalışan temizlikçiler,
müşteri danışma elemanları,
diğer büro işlerinde çalışanlar,
diğer nitelik gerektirmeyen işlerde çalışanlar,
diğer satış elemanları,
genel büro elemanları,
satış, pazarlama ve halkla ilişkilerde çalışanlar,
sayısal işlemler yapan büro elemanları,
hemşirelik ve ebellek ile ilgili çalışanlar.

Kadınların bu tür meslek gruplarında yoğunlaşmasını, çalışma yaşamında mevcut bulunan yatay ve dikey ayrışmanın bir uzantısı olarak değerlendirmek mümkün. Yukarıda sayılan meslek gruplarından birkaçında istihdam edilen kadınların yaş ve eğitimlerine bakmak, özel istihdam büroları aracılığı ile kadın istihdamının yapısı hakkında biraz daha fikir verici olabilir.

Diğer büro hizmetlerinde çalışanlar: Genç ve eğitilmiş kadınlar

Erkeklerin % 2,1'i "diğer büro hizmetlerinde çalışanlar" kategorisinde işe yerleştirilmişken kadınların % 6,7'si bu meslek grubunda işe yerleştirilmiş. İşe yerleştirilen kadınların % 63,7'si 25-29 yaş grubunda yer alırken, bu kategoride çalışan kadınlardan 20-34 yaş aralığında olanların toplam oranı % 95'i geçiyor.

Bu meslek grubunda işe yerleştirilen kadınların % 67,7'si lisans mezunu. Ön lisans ve daha üstü öğretim düzeyine sahip olan kadınların toplam oranı ise % 94,7. Bu oran erkekler için yüksek, % 87,8.

Ev, otel ve bürolarda çalışan temizlikçiler: Orta yaşlı ve eğitim seviyesi düşük kadınlar

İşe yerleştirilen kadınların % 12'si "ev, otel ve bürolarda çalışan temizlikçiler" kategorisinde yer alıyor. Erkekler için bu oran kadınların yarısı kadar (% 6). Ev, otel ve bürolarda çalışan temizlikçiler kategorisinde işe yerleştirilen kadınların yaşa göre dağılımlarına bakıldığında, % 35,6'sının 20-34 yaş grubunda olduğu, % 63'ünün ise 34 yaş üstü olduğu görülüyor.

Eğitim düzeyleri açısından dağılıma bakıldığında ise % 14,7'sinin ön lisans ve daha yüksek eğitim düzeyinde, % 85,2'sinin ise daha düşük eğitim düzeyinde olduğu görülüyor. İlköğretim düzeyinin altında olup istihdam edilen az sayıdaki kadın da bu kategoride yer alıyor.

Müşteri danışma elemanları: Genç ve eğitilmiş kadınlar

Müşteri danışma elemanları kategorisinde işe yerleştirilenlerin % 70'i kadınlardan oluşuyor. İşe yerleştirilen kadınların % 13 bu kategoride yer alıyor. İşe yerleştirilenlerin yaş grubu açısından dağılımına bakıldığında ise tamamına yakınının (% 96) 20-34 yaş aralığında olduğu görülüyor.

Müşteri danışma elemanları arasında yer alan kadınların % 75,2'si ön lisans ve daha yüksek eğitim düzeyine sahip.

Hemşirelik ve ebelle ilgili profesyonel çalışanlar

"Hemşirelik ve ebelle ilgili çalışanlar" grubu içinde yer alan kadınların, istihdam edilen kadın toplamı içinde % 3 iken bu meslek grubunda istihdam edilen erkeklerin toplam erkek istihdamı içindeki oranı % 0,3 gibi ihmal edilebilir bir düzeyde. Hemşirelik ve ebelle ilgili çalışanlar kategorisinde işe yerleştirilen kadınların % 48,8'i ön lisans düzeyinde eğitime sahip.

Çocuk Bakım Hizmeti Veren Elemanlar: Orta Yaşlı ve düşük eğitim düzeyine sahip kadınlar

Bu kategoride işe yerleştirilen 617 kişinin 1'i erkek. Kadınların % 6,9'u bu meslek grubundan işe yerleştirilmiş. İşe yerleştirilen kadınların yaşa göre dağılımına bakılacak olursa bu grubun % 22. 8'inin 20-34 yaş grubunda yer aldığı, % 77,1'inin ise 34 yaş üstü olduğu görülüyor.

Bu meslek kategorisinde işe yerleştirilen kadınların % 92,5'i orta ve daha alt eğitim seviyesinde yer alıyor.

Düşük nitelik gerektiren işlere ilişkin genel durum bu iken, özel istihdam büroları aracılığı nitelikli işlere yerleştirilenlere ilişkin veriler de dikkat çekici. Biri yönetsel diğeri de teknik anlamda nitelik gerektiren işlere örnek olarak değerlendirilebilecek aşağıdaki iki meslek grubuna ilişkin rakamlar, nitelik gerektiren işler açısından mevcut durum hakkında fikir verebilir.

İş hizmetleri ve iş idaresi ile ilgili müdürler

İş hizmetleri ve iş idaresi ile ilgili müdürler gibi nitelik gerektiren bir kategori açısından rakamlara bakıldığında, hem kadınların hem de erkeklerin, nitelik gerektirmeyen meslek gruplarına göre bu kategoriye daha az yerleştirildikleri, işe yerleştirilenler arasında ise erkeklerin daha ağırlıkta olduğu görülüyor. Kadınların % 2,3'ü, erkeklerin ise % 2,6'sı bu kategoride istihdam edilmiş. İşe yerleştirilenlerin % 65'ini erkekler oluştururken kadınların oranı % 35. Bu kategoride işe yerleştirilen kadınların % 94,6'sı lisans ve daha yüksek eğitim düzeyine sahip.

Yazılım ve uygulama geliştiricileri

Bu meslek grubunda işe yerleştirilenlerin % 19'u kadınken % 81'i erkeklerden oluşuyor. İşe yerleştirilen kadınların oranı % 0,07 iken erkeklerin oranı % 2,1.

Tüm bu verilerden hareketle kadınların genel olarak düşük statülü ve vasıf gerektirmeyen işlerde istihdam olanağı buldukları belirtilebilir. Temizlik ve bakım işlerinde istihdam edilenler hariç tutulursa istihdam edilen kadınlar genç ve yüksek eğitim seviyesine sahipler. Yüksek eğitilmiş olmalarına rağmen yerleştirildikleri işlerin düşük nitelikli ve düşük statülü işler olması, özel istihdam bürolarının faaliyet

alanları ile ilişkilendirilebileceği gibi genç ve eğitimli kadınların eğitim düzeylerine uygun işlere yerleştirilme olanağından yoksun olmaları, başka bir ifadeyle işsizlik meselesiyle de açıklanabilir. Nitelik gerektiren işlerde kadınların oranları erkeklere göre düşük ancak eğitim seviyeleri erkeklerden yüksek. Bu durumu da ancak erkeklerden daha yüksek eğitim seviyesine sahip olan kadınların istihdam olanağı bulabildiği şeklinde yorumlanabilir.

İŞKUR istatistiklerinden işe yerleştirilenlerin ücretlerine ilişkin bilgi edinme olanağı bulunmuyor. Bu çalışma bağlamında görüştüğümüz özel istihdam bürolarından da bu konuda fikir edinmemizi sağlayacak bilgi edinmek mümkün olmadı. Bununla birlikte yerleştirildikleri meslek gruplarına ilişkin yukarıdaki verilerden hareketle özel istihdam büroları aracılığıyla işe yerleştirilen kadınların düşük ücret düzeylerinden ücret aldıkları yorumunda bulunulabilir.

Ortaya çıkan tablo yerleştirildiği işlerin vasıf gerektirmeyen niteliği nedeniyle yerine kolayca bir başkasının ikame edilebileceği, dolayısıyla da kırılğan bir işgücüne işaret ediyor. Özel firmalar aracılığıyla istihdama ilişkin genel profil ile kentsel kadın işsizlik oranının yüksekliği birlikte değerlendirildiğinde, en azından eğitimli kadınlar açısından işsizlik baskısından söz etmek mümkün olabilir. Fakat mevcut verilerden yola çıkarak bu şekilde işe yerleştirilenlerin öznel algı, tutum ve değerlendirmelerine ilişkin yorum yapmak mümkün değil. Bunun için doğrudan istihdam edilenlerle görüşmelere dayanan araştırmalara ihtiyaç var ve böylesi bir araştırma bu raporun kapsamını aşıyor. Öte yandan özel istihdam bürolarına ilişkin daha yakın bir görüş oluşturmak amacıyla Ankara, Denizli, Diyarbakır ve İstanbul'da özel istihdam bürosu temsilcileri ile gerçekleştirdiğimiz görüşmelerde¹³² ortaya çıkan kimi hususlar, hiçbir temsil niteliği olmamakla birlikte mevcut tablo açısından fikir verici olabilir.

132 Ebru Batık İstanbul'daki, Çağla Ünlütürk Ulutaşa ise Denizli'deki görüşmeleri gerçekleştirerek bu çalışmaya sundukları katkıdan dolayı teşekkürler.

- Özel istihdam büroları eğitim düzeyi düşük olan ve işgücü piyasasının dışında bulunan orta yaş ve üstü kadınlar için potansiyel işlere ulaşmada kolaylık sağlıyor.

Ankara'da görüşülen firma ile İstanbul'da görüşülen firmalardan biri daha çok bakım işleri ile ilgili aracılık yapan firmalardı. Firma temsilcileriyle yapılan görüşmelerden edinilen ortak izlenim büroların, işgücü piyasasının dışında bulunan orta yaş ve üstü kadınlar açısından bakım işlerine ulaşmak için elverişli bir kanal oluşturduğu şeklindeydi. Kadınların bürolarla teması, daha önce bu şekilde çalışmış ya da çalışmakta olan komşu, arkadaş gibi sosyal ağlar üzerinden oluyor. Öte yandan yaygınlaşan teknolojik olanaklar ve internet, bu kategorideki kadınların açısından da bürolar ile temas kurmada kullanılabilir. Ankara'daki firma temsilcisi, internet sitelerini istihdam için hedef aldıkları kadınlar tarafından kullanılabilir hale getirmek için defalarca yeniden düzenlendiklerini ve sonunda amacına uygun formatı bulduklarını ifade etti.

- “Alıcı firma tabii ki çocuk planlamasını öğrenmek istiyor.”

İstanbul'da görüşülen nitelikli eleman sağlayan firma yetkilisi, aracılık yapacakları kadınlarla ilgili özel kıstasların olup olmadığı sorusuna, “Bizim için firmaların tercihleri önemli çünkü parayı onlardan alıyoruz” yanıtını verdikten sonra firmalar açısından işe alacakları kadınların evli olup olmadığı ve özellikle çocukla ilgili bir planlamasının bulunup bulunmadığının önemli olduğunu dile getirdi. “Firmalar stabil yapı istiyor. Kilit konumdaki personelinin değişmesini istemiyor. Bu nedenle kadın istemiyor. Çocuk planlaması var mı diye soruyor. Çocuk varsa kime bırakıyor diye soranlar bile oluyor. Erkeğe sormuyorlar.” Çocuk sahibi olmasa bile evli kadınların tercih edilmemesinin bir nedeni kadınların evle ilgili yükümlülüklerinden dolayı işin gerektirdiği hareketliliği karşılayamayacağı, iş seyahatlerine çıkmakta güçlük çekeceği; ikinci neden ise eşinin iş değiştirmesi nedeni ile şehir değiştirme durumunda kalabileceği düşüncesi.

- “Bir orta yaşlıya beş genç var”

Görüşülen yetkili çocuk bakım yükümlülükleri nedeniyle işe ara vermiş nitelikli kadınlar açısından da geri dönüşün güç olduğunu belirtiyor. Bunun nedeni ise firmaların gençleri tercih etmesi. “Çünkü bir orta yaşlıya karşı beş tane genç var. Orta yaşlı deneyimli, daha yüksek ücret tercih edebilir. Oysa gençler için ücret önemli değil, şimdilik işe gireyim yeter diyor. Firmalar için orta yaşlı yerine genç çalıştırmak daha ucuz.”

- “Sektör geçici iş ilişkisi ile gelişecek”

Diğer illerde görüşülen özel istihdam bürosu yetkililerinin geçici iş ilişkisi konusunda bilgi sahibi olmamalarına karşın İstanbul’da nitelikli eleman sağlayan büro yetkilisi bu konuda bilgi sahibiydi ve geçici iş ilişkisinin sektörün önünü açacağı kanısındaydı. 27 bin kişinin çalıştığı ve bordosunda 500 kişinin bulunduğunu dile getirdiği bir küresel firmanın Türkiye şubesinde çalışmıştı. Özellikle perakende sektörü ile mağazaların yaygın olarak geçici işçi kullanacaklarını, gençlerin yanı sıra “kalıcı iş bulamamış evdeki orta yaşlı bayan”ların da mağazalarda işlerin yoğunlaştığı sezonlarda katlama vb. işlerde istihdam edilebileceklerini dile getirdi.

V. DEĞERLENDİRME ve SONUÇ

Özel istihdam bürolarına ilişkin savunu ve eleştirilerin tümü dikkate alındığında, bu büroların, işverenler açısından istihdam sürecini pratikleştirici ve hızlandırıcı, çalışanlar açısından da işgücü piyasasını tanımalarını ve işverenler ile potansiyel işlere ulaşmalarını kolaylaştırıcı kimi etkilere sahip oldukları düşünülebilir. Bu çerçevede içinde kalmak kaydıyla iş arayanlar ile işçi arayanların eşleştirilmesinde kamu istihdam kurumlarının yanında tamamlayıcı bir rol oynamaları kabul edilebilir.

Buna karşın, temel sosyal haklardan biri durumundaki istihdamın, kar amacı güden bir faaliyete konu olması, etik açıdan sorunlu bir durumdur. Dahası çalışanların istismar edilmesine ve sosyal hak kaybına yol açacak bir risk potansiyeli de barındırır. Geçici istihdam büroları ve üçlü iş ilişkisinin, bu potansiyelin vücut bulma kanalı olduğu görülmektedir.

Söz konusu riskin asgariye indirilmesinde ILO'nun 181 sayılı sözleşmesi ve AB 2008 Direktifinde yer alan “eşit davranma”, “iş arayanı istismar etmeme”, “örgütlenme ve toplu pazarlık hakkını tanıma” ve “sosyal diyalog” başta olmak üzere, geçici çalışanların haklarını korumaya yönelik düzenlemeler önemlidir. Bu düzenlemelerde yer alan koruyucu ilkelerin ortaya çıkmasında ve ulusal mevzuatlara girmesinde sendikalar belirleyici bir rol oynamıştır. Geçici çalışanların istihdam ve çalışma koşullarının sürekli çalışanlarla eşitlenmesi konusu, sendikaların önemli gündem maddelerinden birini oluşturmaktadır ve bu konuda belirli kazanımlar da elde edilmiştir. Fakat istihdamın kayıt altında tutulduğu ve sendikal örgütlerin ve örgütlenme geleneğinin oldukça güçlü olduğu Batı Avrupa ülkelerinde dahi ortaya çıkan tablo, önlemlerin, hak kayıplarına ve işgücü piyasasındaki katmanlaşmaya engel olmaya yetmediğini göstermektedir.

Özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisinin işsizliği azaltacağı, kadınların ve diğer dezavantajlı kesimlerin istihdamına yardım edeceği, kalıcı çalışma için köprü rolü oynayacağı, iş ve aile yaşamını uyumlaştırmaya katkı sağlayacağı gibi tezler olgusal temelden yoksundur. Geçici işin, sadece tam zamanlı çalışmaya ihtiyacı bulunmayan, tümüyle işgücü piyasasının dışına düşmüş olan ya da sadece ek gelir için çalışmak isteyenler için veya üniversite öğrencileri için ücret, gelir güvencesi ve sosyal güvenlik hakları korunmak kaydıyla bir seçenek olabileceği düşünülebilir. Fakat çalışma yaşamındaki gerçekler, bu çalışma modelinin küçük bir gru-

bun tercihi ile ilgili bir olgu olmaktan ziyade çalışanların büyük bölümü için artan işsizlik baskısının sonucu olarak mecburiyete dönüştüğünü göstermektedir. İşsizlik baskısı, tam zamanlı çalışmak isteyenleri bu tarz çalışma mecburiyetiyle karşı karşıya bırakarak geçiciliğin yaygınlaşmasına ve kalıcılaşmasına yol açmaktadır.

Sadece geçici çalışanlar açısından değil, sürekli çalışanlar açısından da çalışma yaşamının mevcut niteliğini değiştirmeye ve bozmaya yönelik sonuçlar doğurmakta olan bu çalışma modelini meşrulaştırmak için öne sürülen argümanların deşifre edilmesi özel önem taşıyor. Raporun başında da belirtildiği gibi ülkemizde meşrulaştırmaya yönelik söylem, bütünüyle kadın istihdamının arttırılması ile iş ve aile yaşamının uyumlaştırılması üzerine inşa edilmiş bulunuyor. Özel istidam büroları, geçici iş ilişkisi ve özel istihdam büroları aracılığıyla istihdam edilen kadınlara ilişkin kısıtlı verilerin değerlendirmesine dayanan bu rapor, söz konusu söylemin yanıltıcı olduğunu göstermektedir. Raporun temel bulguları aşağıdaki gibidir:

- Ülkemizde on yılı aşkın süredir yasal statüye kavuşmuş olan özel istihdam bürolarının kadın istihdamına ilişkin kayda değer bir etkisi bulunmamaktadır.
- Geçici çalışma, iş ve aile yaşamının uyumlaştırmaya katkı sunmak bir yana, güvencesiz esnekliğin yol açtığı kötü çalışma koşulları ve düşük ücretler, çalışanların daha fazla zamanını işte geçirmelerine dahi yol açabilmektedir.
- Türkiye’de geçici iş ilişkisinin önündeki engelleri kaldırmaya yönelik yasal girişimler, kadın istihdamı ve iş ve aile yaşamının uyumlaştırması söylemine dayansa da, hazırlanan yasa tasarıları ILO 181’de yer alan koruma yükümlülüklerini yerine getirmekten uzak, tümüyle güvencesiz esnekliği hayata geçirmeye yöneliktir.

Rapora dayanarak aşağıdaki saptama ve önerilerde bulunulabilir:

Mevcut esneklik uygulamaları güvenceye kavuşturulmalı; daha fazla esnekliğe ve geçici iş ilişkisine geçit verilmemelidir!

1980’lerden itibaren çalışma yaşamına girmeyen başlayan esneklik uygulamaları günümüzde çok çeşitli modelleriyle mevzuata girmiş durumdadır. Gelineen aşa-

mada mevcut esneklik modellerinin güvenceye kavuşturulmasını savunurken, esnekliğin alanının genişletilmesine ve uygulamaya ilişkin sınırların kaldırılmasına, geçici istihdam bürolarına ve geçici iş ilişkisine karşı çıkmak önem kazanmıştır. “Güvenceli esneklik” gibi yanıltıcı bir ad altında ve “kadın istihdamının arttırılması”, “iş ve aile yaşamının uyumlaştırılması” gibi söylemler eşliğinde hem güvenceyi ortadan kaldırmayı hem de esnekliğin alanını genişletmeyi hedefleyen girişimler, deşifre edilmelidir.

Güvencesiz esneklikten en fazla kadınlar zarar görüyor ve görecek!

İşgücü piyasasının yapısal özellikleri ve kadın istihdamının mevcut durumu nedeniyle güvencesiz esneklikten zarar görecek kesimlerin başında kadınlar geliyor. Örneğin ulusal istihdam stratejisine göre “istihdam edilebilirliğin” güvencesi, “eğitim-istihdam” ilişkisinin güçlendirilmesine, “hayat boyu öğrenme”ye dayandırıldığı anımsanacak olursa, bakım yükümlülükleri nedeniyle eğitime ayıracak zamanı bulması güç olan kadınların bırakalım iş güvencesini, istihdam güvencesinden dahi mahrum kalacakları açıktır. Öte yandan şu anda işgücü piyasasında zaten var olan cinsiyete dayalı yatay ve dikey ayrışma, esnekleşmeyle birlikte daha derinleşecek, ortaya çıkacak yeni katmanlaşmada kadınların yeri ikincil işgücü piyasasında kalıcılacaktır.

Kayıt dışılık mevcut koruma önlemlerini dahi geçersiz kılıyor.

Korumasızlık ile ilgili sorunları derinleştiren temel etkenlerden biri kayıt dışılıktır. Kadın istihdamının yarıya yakınına kayıt dışı istihdamın oluşturduğu mevcut koşullarda özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisinin kabul edilmesi, kadın istihdamının daha olumsuz etkilenmesine yol açacaktır.

Göçmenler de risk altındadır.

Geçici istihdam büroları aracılığı ile istihdama ilişkin ILO 181 ve AB Yönergesi'nin içerdiği koruyucu önlemler arasında göçmenlerin korunmasına ilişkin özel maddeler bulunmaktadır. Bunun nedeni geçici istihdam bürolarının sadece kadınların değil göçmen işçilerin de ikincil işgücü piyasasına itilmelerine ve sömürülmelerine yol açma riski taşımasıdır. Türkiye’de iş gücü piyasasının katmanlaşmasında cinsiyetin yanı sıra iç göç, zorunlu göç, eski Sovyet Cumhuriyetlerinden gelenlerin göçünün oluşturduğu bir göçmen işçi olgusu da söz konusu idi. Günümüzde Or-

tadoğu'da yaşanan savaşların etkisi ve özellikle Suriyeli göçmenler ile bu olgu çok daha büyük ve karmaşık bir boyuta ulaşmış bulunuyor. İşgücü piyasasına, geçici istihdam bürolarına ve katmanlaşmaya ilişkin çalışmaların toplumsal cinsiyet boyutunun yanı sıra göçmen işçi boyutunu da göz önünde bulundurması kaçınılmaz bir gereklilik olarak görülmelidir.

Yasa tasarıları “geçici istihdama evet koruma düzenlemelerine hayır” yaklaşımını yansıtıyor. Sosyal diyalog dikkate alınmıyor!

Türkiye henüz ILO'nun özel istihdam ve geçici iş ilişkisi konusunda devletleri somut önlemler almakla yükümlü kılan 181 sayılı sözleşmesini imzalamamıştır. Özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisinin yasallaştırılması için hazırlanan yasa tasarılarında bu sözleşmenin gereklerini yerine getirecek hükümler yer almıyordu. Gerek ILO 181 gerekse de AB Yönergesi, özel istihdam büroları ve geçici çalışmaya ilişkin düzenlemelerin işçi ve işveren taraflarının katılımıyla sosyal diyalog eşliğinde hazırlanmasını öngörmektedir. Buna karşın ülkemizde işveren çevrelerinin görüşleri ve talepleri söz konusu tasarıalarda yer alırken, işçi örgütlerinin görüşleri göz ardı edilmektedir. Ülkenin üç büyük işçi sendikaları konfederasyonu durumundaki Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu (TÜRK-İŞ), Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) ve Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (HAK-İŞ), söz konusu yasal düzenleme girişimlerini, kendi görüşleri dikkate alınmadan hazırlandığı gerekçesiyle eleştirmektedir.¹³³

Geçici iş ilişkisine karşı çıkan sendikalara ataerkil uzlaşma teklif ediliyor!

Yürütme, yasa hazırlık süreçlerinde sendikaların önerilerini dikkate almamış olsa da Türkiye'de yürütmenin bütün ısrarlı girişimlerine rağmen özel istihdam büroları aracılığı ile geçici iş ilişkisinin halen yasallaştırılmamış olmasında, sendikaların demokratik muhalefeti ve oluşturdukları kamuoyu belirleyici olmuştur. Öte yandan sendikalar özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisinin yasallaşmasına engel olma konusunda sergiledikleri başarılı muhalefeti, düzenlemelerin yasallaşmasından sonra sürdürmede ve ILO 181'in devletleri yükümlü kıldığı koruma önlemlerinin hayata geçirilmesini sağlamada aynı başarıyı gösteremeyebilirler. Bunda, sendikaların niyetlerinden ziyade örgütlülük düzeylerinden kaynaklı bir zafiyet söz konusu olabilir. Çünkü bilindiği gibi Türkiye'de genel olarak sendikalaşma oranları çok düşüktür. Kadınların sendikalaşma oranı ise erkeklerinkinden

133 Söz konusu eleştiriler için bkz. Aziz Çelik, a.g.e.

çok daha geridedir. Kamuda sendikalaşma oranları yüksek olsa bile orada da toplu pazarlık ve grev hakkı bulunmuyor. Kaldı ki devlet memurlarının sayısını azaltmaya yönelik yasal girişimler hayata geçirildiğinde memur sendikaları da sayısal güçlerini büyük oranda yitirecekler. Dolayısıyla sendikaların, Batı Avrupa'da özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisine karşı çalışanları koruyucu ilkelerin hayata geçirilmesinde oynadıkları rolün bir benzerinin Türkiye'de de sergilenebilmesi mümkün olmayabilir.

Öte yandan Türkiye'de sendikaların yine niyetlerinden olmasa bile yapısal özelliklerinden kaynaklanan bir risk daha bulunmaktadır. Raporda dikkat çekildiği gibi geçici istihdam büroları ve geçici iş ilişkisini yasalaştırmaya yönelik girişimler kamuoyuna kadın istihdamının arttırılması ile iş ve aile yaşamının uyumlaştırılması gibi söylemler eşliğinde sunulmaktadır. Bu söylem kamuoyundaki olumsuz tutumun değiştirilmesinin yanı sıra sendikaların muhalefetini hafifletme amacına da hizmet etmektedir. Çünkü sendikalar, gerek üye ve yönetici bileşeni gerekse de kültürel özelliklerinden dolayı erkek egemen niteliğe sahiptirler¹³⁴ ve geçici istihdam bürolarına karşı sergiledikleri muhalefeti, kadın çalışanlarla ilgili konularda sergilemeyebilirler. Nitekim geçici istihdam büroları ile ilgili tasarılar üzerine yürütülen tartışmalar esnasında, hükümet temsilcilerinin, tepki gösteren sendikacılara, “neden karşı çıkıyorsunuz ki bu sadece kadınlar için olacak” dedikleri aktarılmaktadır.

Geçici iş ilişkisi sendikaları daha da zayıflatacak!

Türkiye ILO 181 onaylamadığı için sendikal hakların korunmasına ilişkin hükümlerinin bağlayıcılığı bulunmuyor. Kaldı ki Türkiye'nin ILO'nun 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunması Sözleşmesini ya da 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesini onaylamış olması, sendika üyeliği nedeni ile işten çıkarmalara engel oluşturmuyor. Özellikle taşeron işçiler için sendikalaşma önünde ciddi fiili engeller bulunuyor. Dolayısıyla özel istihdam bürolarına ilişkin İŞKUR yönetmeliği, özel istihdam büroları aracılığıyla istihdam sözleşmelerinde sendikaya üye olmama gibi bir hükmün yer alamayacağını belirtse ve bunu büro açma izninin iptal gerekçesi saysa dahi yönetmelikte yer alan bu

134 Türkiye'de sendikaların erkek egemen niteliğine ilişkin ufuk açıcı bir değerlendirme için bkz. Şemsa Özar, 2012, “Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Kadın Emegi ve İstihdamı Politikaları: Kadın Hareketi, Sendikalar, Devlet ve İşveren Kuruluşları”, Geçmişten Günümüze Türkiye'de Kadın Emegi, (der) Gülay Toksöz, Ahmet Makal, AÜ Yayınları, Ankara.

düzenlemeyle sendikal hakların güvence altına alındığı düşünülemez. Geçici iş ilişkisi, mevcut haliyle zaten yeterince güvence altında olmayan örgütlenme ve toplu pazarlık hakkını daha da güçleştirecek ve sendikalar daha da zayıflatıcı etkide bulunacaktır.

İş ve aile yaşamının uyumlulaştırılması bahane. Amaç, özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisinin önünü açmak.

Özel istihdam bürolarının faaliyetlerinin yasal çerçeveye oturtulmasından bu yana on yılı aşkın süre geçmiş bulunuyor. Buna karşın faaliyet alanları ve istihdam kapasiteleri henüz oldukça sınırlı. Ancak bu durum, konuyu önemsizleştirmiyor. Özel istihdam bürolarının dünya genelinde işgücü piyasalarında çalışanların aleyhinde etkilere yol açan hakim formu, geçici istihdam büroları ve bu bürolar aracılığıyla kurulan geçici iş ilişkisidir. Başka bir adla kiralık işçi uygulamasıdır. Bu uygulama sendikaların yoğun çabasıyla halen yasak olsa da işveren örgütlerinin, küresel geçici istihdam bürolarının ve yürütmenin, yasağı ortadan kaldırma konusundaki kararlı tutumları ısrarla devam ediyor. Kaldı ki AB 2008 Direktifi de geçici istihdam bürolarının ulusal mevzuatlara dahil edilmesini istiyor.

Geçici çalışma virüsü kamuya bulaştırılmak isteniyor!

Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması yasa tasarısında, doğum sonrası ya da ebeveyn hakları gibi son derece kabul edilebilir bir bağlama dayanarak kamuda özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisine olanak tanınmak isteniyor. Sendikalarca virüs olarak nitelenen geçici iş ilişkisine bu şekilde kamuda yer açıldıktan sonra etkinlik alanı hızla yayılacak ve taşeron uygulamasıyla ortaya çıkan sorunlar çok daha boyutlanarak çalışma yaşamının tümüne etkide bulunacaktır.

Bu virüs güvenceli kadın istihdamını tehdit ediyor!

Ülkemizde güvenceli kadın istihdamının büyük bölümünü barındıran kamu sektörü, yukarıda bahsedilen nedenle tehdit altına girmiştir. Dolayısıyla geçici iş ilişkisi konusu sadece işçi sendikalarının değil kamu sendikalarının da gündemine gelmek durumundadır.

Geçici iş ilişkisinin hedef kitlesi genç işsizler; müstakbel mağdurları ise orta yaş ve üstü işsizler.

Özel istihdam büroları aracılığıyla istihdam edilen kadınların daha çok hizmetler sektöründe yoğunlaştığına ilişkin genel saptama Türkiye için de geçerli görünmektedir. Kadınlar ister eğitimli olsun isterse de düşük eğitim seviyelerine sahip bulunsunlar, hizmetler sektöründe ve ağırlıklı bir şekilde nitelik gerektirmeyen işlerde istihdam edilmekteler. İstihdam edilenlerin daha çok gençler olması da dünyadaki genel profil ile uyumlu. Özellikle genç ve yüksek eğitim seviyesindeki kadınların niteliksiz işlerde istihdamı ise erkeklere göre yüksek olan kadın işsizlik oran ile ilişkilendirilebilir. Bu tablo genel olarak değerlendirildiğinde, dünya ölçeğinde işsiz gençlerin geçici çalışması üzerinde yükselen büyük alışveriş mağazaları, gıda zincirleri gibi perakende sektörünün Türkiye şubelerinde de benzer bir seyrin yaşanacağı öngörülebilir. Genç kadın işsizler ve genel olarak işsiz gençler, küresel alışveriş ya da gıda zincirlerinin Türkiye şubelerinin gelecekteki geçici çalışan havuzunu oluşturmaktadır. Gençlerin “geçicilik” algısı sayesinde kalıcı hale gelen bu çalışma modelinde, bakım yükümlülükleri vb. nedeniyle bir süreliğine çalışma yaşamının dışına düşmüş orta yaş ve üstü çalışanlar için yer olmayacaktır. Çünkü raporda bir özel istihdam bürosu yetkilisinin ifadesinden aktarıldığı gibi hem bir orta yaşlıya karşı beş genç bulunmaktadır hem de gençler çok daha düşük ücretlerle çalışmaya hazırdır.

Geçici istihdam büroları kadın istihdamı açısından çözüm değil tuzaktır!

Türkiye’de kadınların öncelikli yerinin ev olduğu, öncelikli kariyerininse annelik olduğu yolundaki söylemlerin giderek arttığı bir dönemde, iş ve aile yaşamının uyumlulaştırılması konusunun sadece kadınlar açısından gündemleştirilmesi ve bunun da bakım yükümlülüklerinin paylaşılmasına ilişkin plan ve politikalarla birlikte düşünülmemesi, kadınlar açısından ciddi bir tuzak oluşturmaktadır.

Geçici çalışma değil, bakım yükümlülüklerinin paylaşılmasını istiyoruz!

Bu tuzağa düşmeyeceğiz. İş ve aile yaşamının uyumlulaştırılması için özel istihdam büroları aracılığıyla geçici çalışmayı değil, bakım yükümlülüklerinin devlet, işveren ve erkekler tarafından paylaşılmasını sağlayacak bütüncül politikalara ilişkin taleplerimizin hayata geçirilmesini istiyoruz.

Kaynakça

Acar, Aslı Beyhan, 2011, *Geçici İstihdam Bürolarının Çalışma Yaşamı Açısından Önemi ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, yayımlanmamış doktora tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Bakırcı, Kadriye, 2015, “Türkiye’de Güvencesiz Çalıştırmaya Dair Yasal Durum”, *Güvencesizleştirme ve Kadın Emeği Çalıştayları Raporu*, KESK.

Baypınar, Başar, 2009, “Geçici İstihdam Büroları Aracılığıyla Çalışma: Bir Alan Araştırması”, *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, AÜ SBF, ÇEEİ, 2009.

Cam, Erdem, “Özel İstihdam Büroları ve Çeşitleri”, *Çimento İşveren Dergisi*, Ocak 2008.

Çelik, Aziz, 2012, “Ulusal İstihdam Stratejisi: Ucuzluk, Esneklik ve Güvencesizlik”, *Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış*, Türk-İş, SBF, Ankara.

Dedeoğlu, Saniye ve Yaman Öztürk, Melda (Basım yılı belirtilmemiş), *Kapitalizm, Ataerkillik ve Kadın Emeği*, İstanbul, Sav.

Demirci, Sertaç, 2011, *Türkiye’de İstihdam Aracılık Hizmetlerinde Özel İstihdam Bürolarının Yeri*, yayımlanmamış yüksek lisans tezi, GÜ ÇEEİ.

Ecevit, Yıldız, 2007, *Türkiye’de Kadın Girişimciliğine Eleştirel Bir Yaklaşım*, Uluslararası Çalışma Örgütü Türkiye Temsilciliği.

Kabakçı, Mahmut, 2011, “5920 Sayılı Kanunun Ödünç İş İlişkisi Hakkındaki Veto Edilen Hükümünün AB Yönergesi Işığında Değerlendirilmesi”, *Çalışma ve Toplum*, Sayı 31 (4).

KEİG, 2014, *Esnekleşme ve Enformelleşme Kısacasında Türkiye’de Kadın Emeği ve İstihdamı: Politika Metinleri Çerçevesinde Bir Analiz*.

KEİG, 2014a, *Çalışma Yaşamında Eğretilik, Eğreti İstihdam ve Atipik İstihdam*.

Klein, Naomi, 2012, *No Logo*, Bilgi Yayınevi, İstanbul.

Korkmaz, Emre Eren, (tarih belirtilmemiş): “Kıralık İşçi Büroları: İşçi Sımsarlığı Virüsü”, DİSK-AR.

IndustriALL Global Union, 2012, “Üçlü Tuzak Sendikalar Taşeron İşçiliğine Karşı Harekete Geçiyor”,
http://www.industriallunion.org/sites/default/files/uploads/documents/Triangular_Trap/agency_work_turkish_final-1.pdf (erişim 1 Ağustos 2015).

Özar, Şemsa, 2012, “Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Kadın Emeği ve İstihdamı Politikaları: Kadın Hareketi, Sendikalar, Devlet ve İşveren Kuruluşları”, *Geçmişten Günümüze Türkiye’de Kadın Emeği*, (der) Gülay Toksöz, Ahmet Makal, AÜ Yayınları, Ankara.

Özkaplan, Nurcan, 2008, “Türkiye’de İşgücü Piyasasının Dönüşümü (1980-2007)”, *Cumhuriyetin 85. yılında Türkiye Ekonomisi içinde*, (der) Gülen Elmas Aslan, Gazi Üniversitesi Yayını, Ankara.

Özveri, Murat, 2015, “Özel İstihdam Büroları”, *Evrensel*, 27 Nisan 2015; Erkan Aydoğanoglu, 2011, *Fabrikada Emek Denetimi*, Evrensel Basım Yayın, İstanbul.

Sabah, 2012, “Geçici işle 5 yılda 2 milyon kişiye istihdam, (8. 4. 2012),
<http://www.sabah.com.tr/ekonomi/2012/04/08/gecici-isle-5-yilda-1-milyon-istihdam> (erişim 17 ağustos 2015).

Sayın, Ali Kemal, 2002, *Emek Piyasasında Aracılık ve Özel İstihdam Büroları*, Türkiye İş Kurumu Yayını, Ankara.

Sennet, Richard, 2014, *Karakter Aşınması*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

Şen, Murat, 2014, “Özel İstihdam Büroları Aracılığı ile Kurulan (Meslek Edinilmiş) Geçici İş İlişkisi”, *Melikşah Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi-MÜHFD* Cilt 3, sy 1.

TİSK, 2013, *Özel İstihdam Büroları Aracılığı ile Geçici İş İlişkisi Tebliğler Görüşler*, Ankara: 25 Ocak 2013.

Toksöz, Gülay, 2007, *Türkiye’de Kadın İstihdamının Durumu*, İLO, Ankara.

Toksöz, Gülay, 2012, “Ulusal İstihdam Stratejisi Kadınlar ve Gençler İçin Ne Getiriyor?”, *Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış*, Türk-İş, SBF, Ankara.

Toksöz, Gülay, “Yeni Aile Nüfus Yasasının Amacı Doğurganlığı Arttırmak”, 6 Şubat, 2015, BİANET, <http://bianet.org/bianet/toplum/162081-yeni-aile-nufus-yasasinin-amaci-dogurganligi-arttirmak> (erişim: 10 Ağustos 2015).

TÜSİAD, 2002, İşgücü Piyasalarının Etkinliğinin Arttırılmasında Özel İstihdam Kurumlarının ve Esnek Çalışma Biçimlerinin Rolü, Yayın no. TÜSİAD-T/2002-10/328, İstanbul. http://www.tusiad.org.tr/__rsc/shared/file/isgucu.pdf. (erişim 20 Haziran 2015).

Türk-İş, SBF, 2012, *Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış*, Türk-İş, SBF, Ankara.

Usta, Didem, 2012, İnternet Üzerinden Hizmet Veren Özel İstihdam Bürolarının Farkındalığının Anlaşılması: Yalova Örneği, yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Yalova Üniversitesi.

Yeldan, Erinç, 2012, “Ulusal İstihdam Stratejisi” Belgesi Üzerine Makro Ekonomik Bakış”, *Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış*, Türk-İş, SBF, Ankara.

Diğer İnternet kaynakları

Avrupa Birliği, Official Journal of European Union, 5.12, 2008. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:EN:PDF>

Başbakanlık web sitesi, “Başbakan Davutoğlu, “Ailenin ve Dinamik Nüfus Yapısının Korunması Programı”na katıldı.” http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/_Article/pg_Article.aspx?Id=3e77b6d3-9941-429b-a670-2a26fce1db5e (erişim 1 Ağustos 2015).

ÇSGB, 2014, Ulusal İstihdam Stratejisi ve Eylem Planları, <http://www.uis.gov.tr/Media/Books/UIS-tr.pdf> (erişim 28 Ağustos 2015)

ILO C181 Private Employment Agencies Convention, 1997 (no.181),
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312326 (erişim 17 Temmuz 2015).

ILO C181 Private Employment Agencies Convention, 1997 (no.181),
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C181 (erişim: 4 Ağustos 2015).

ILO Türkiye Temsilciliği, http://ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey-WCMS_377245/lang--tr/index.htm (erişim: 9 Temmuz 2015).

İŞKUR web sitesi, Özel İstihdam Büroları, <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/ozelistihdamburolari.aspx> (erişim 17 Haziran 2015).

İŞKUR web sitesi, Özel İstihdam Büroları, İstatistikler, <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/ozelistihdamburolari/istatistikbilgiler.aspx#dltop> (erişim 1 Temmuz 2015).

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857.pdf> (erişim 11 Ağustos 2015).
Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130319-32.htm>
(erişim 17 Ağustos 2015).

TBMM web sitesi, <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5920.html> (erişim 11 Ağustos 2015).

TBMM web sitesi,
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=175325 (erişim 17 Ağustos 2015).

TÜİK 2014 İşgücü İstatistikleri, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16008> (erişim 4 Eylül 2015).

Kadın Emeği ve İstihdamı Girişimi (KEİG) Platformu

KEİG'in Kuruluşu

Kadın emeği ve istihdamı konusu, kadına karşı ayrımcılığın en yaygın olduğu alanlardan biri olmasına rağmen yakın zamana kadar ne Türkiye'nin ne de kadın örgütlerinin gündemine yeterince girmişti. Avrupa Birliği ile müzakerelere başlamamızla beraber, Sosyal Politikalar altında yer alan kadın-erkek eşitliği ve ayrı bir başlık olarak tanımlanan istihdam konusu, Türkiye'de daha fazla konuşulmaya ve tartışılmaya başlandı. Bu süreçte, kadın istihdamı üzerine yapılan toplantıların ve yazılan raporların sayısında bir artış oldu. Ancak, bu toplantı ve raporlarda kadınların istihdamını arttırmaya yönelik olarak dile getirilen politika önerileri son derece yetersiz kalmaktaydı. Bu nedenle Kadın İstihdamı Zirvesi'nden sonra Mart 2006 tarihinde Kadın Örgütleri Ortak Basın Açıklaması başlığı altında bir basın açıklaması kaleme aldık ve kadın örgütlerinin imzasına sunduk. Bu basın açıklamasının ardından 2 Nisan 2006 tarihinde kadın emeği ve istihdamı alanında çalışan bir grup kadın aktivist ve akademisyen, örgütlenme ve politika önceliklerini tartıştığımız bir toplantı yaptık. Kadın Emeği ve İstihdamı Girişimi (KEİG) bu toplantıda kuruldu.

24 Şubat 2007 tarihinde KEİG ülke çapında kadın örgütleri ve konuyla ilgili tarafların katıldığı Kadın Emeği ve İstihdamı Toplantısı'nı düzenledi. Konferanstan sonra KEİG, kadın örgütlerinin üye olduğu bir platforma dönüştü.

Niçin KEİG?

KEİG Platformu; emek, kadına yönelik erkek şiddeti, kadınların politik katılımı gibi cinsiyet eşitliğinin farklı alanlarında faaliyet gösteren 16 ilden 32 kadın örgütünün bir araya geldiği bir Platformdur. Temel olarak, kadın emeği ve istihdamı alanında bilgi üretir ve çalışmalar yapar. Hedefi, kadınların çalışma yaşamında güvenceli ve sürekli bir yer edinmesi, iyi çalışma koşulları ve yeterli gelir sağlayan işlere sahip olması için bu alandaki politikaları etkilemek ve yeni politikalar oluşturmaktır. Bu politikaları oluştururken kadının ev içinde ücretsiz olarak yaptığı işlerin görünürleşmesine ve ev içinde ve dışında cinsiyete dayalı iş bölümünün aşınmasına yönelik bakış açısını belirler.

KEİG

kadın emeği ve istihdamı girişimi
women's labor and employment initiative

Ev Hanımları Dayanışma ve Kalkındırma Derneği/ EVKAD (ADANA) • Ev Eksenli Çalışan Kadınlar Çalışma Grubu • Kadın Eğitim ve İstihdam Derneği/ KEİD • Türk Tabipler Birliği Kadın Hekimlik ve Kadın Sağlığı Kolu (ANKARA) • Antalya Kadın Danışma Merkezi ve Dayanışma Derneği (ANTALYA) • Koza Kadın Derneği (BURSA) • Çanakkale Girişimci Kadınlar Üretim ve Pazarlama Kooperatifi • Elder Kadın El Emeğini Değerlendirme Derneği/ ELDER (ÇANAKKALE) • Girişimci Kadınların Desteklenmesi Derneği/ GİKAD (DENİZLİ) • Selis Kadın Danışmanlık Merkezi • Doğu ve Güneydoğu İş Kadınları Derneği/ DOĞÜNKAD (DİYARBAKIR) • Kadın Adayları Destekleme Derneği/ KA.DER • Kadın Mühendisler Grubu • Kadın Sendikacılar Grubu • Kadının İnsan Hakları Yeni Çözümler Derneği/ KİH-YÇ • Kadınlarla Dayanışma Vakfı/ KADAV • Mavi Kalem Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği • Petrol İş Kadın Dergisi • Türkiye Kadın Girişimciler Derneği/ KAGİDER • İmece Ev İşçileri Sendikası • Sosyal Kalkınma ve Cinsiyet Eşitliği Politikaları Merkezi/ SOGEP (İSTANBUL/ KOCAELİ) • Buca Evka 1 Kadın Kültür ve Dayanışma Evi/ BEKEV • Çiğli Evka-2 Kadın Kültür Evi / ÇEKEV • İzmir Kadın Dayanışma Derneği (İZMİR) • Mersin Bağımsız Kadın Derneği/ BKD (MERSİN) • Emek Benim Kadın Derneği (MUĞLA) • Ordu Kadını Güçlendirme Derneği (ORDU) • Karadeniz Kadın Dayanışma Derneği • Yaşam Kadın Merkezi Derneği (TRABZON) • Yaşam Evi Kadın Dayanışma Derneği (URFA) • Van Kadın Derneği/ VAKAD (VAN) • Kadın Emeği Çalışan Feminist Araştırmacılar/ KEFA

KEİG Platformu
Sekreteryaya: Kadınlarla Dayanışma Vakfı
Kamer Hatun Mah. Hamalbaşı Cad. No: 22/13 Beyoğlu/ İstanbul
Tel: 0212 251 58 50
E-posta: iletisim@keig.org

www.keig.org



Destekleyen Kurum

