

İŞE YERLEŞTİRME SİSTEMİ İÇİNDE ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARININ YERİ VE ÖNEMİ

Yrd.Doç.Dr.Naci GÜNDOĞAN
Anadolu Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri
İlişkileri Bölümü

ABSTRACT

There has been a rapid change in the importance of private employment agencies in modern labor markets since 1980. The most radical change was in the perception of the role of the private employment agencies by government authorities.

Today, the state monopoly on placement services is almost defunct. In most countries, public and private placement services has been operated together. The competition between private employment agencies and public employment agencies has not become an important issue and they seem complement each other. Generally, the operations of private agencies are concentrated in the big cities and specific areas, e.g. short-term labor contracting, out placement.

There has been state monopoly on placement services in Turkey. However, the impact of public placement services on the labor market is limited. In practice, in spite of being illegal, some agencies has been operated in this area. The attitude of the government towards this offices can be describe as “tolerating”.

ÖZET

Yaklaşık yirmi yıldır, modern işgücü piyasalarında özel istihdam bürolarının öneminde hızlı bir değişim yaşanmaktadır. Bu alandaki en radikal değişim ise, bu büroların rollerinin kamu tarafından algılanmasında meydana gelmiştir.

Günümüzde, işe yerleştirme alanındaki devlet tekelinin artık modası geçmiştir. Birçok ülkede, kamu ve özel istihdam büroları işbirliği içerisinde faaliyet göstermekte ve aralarında bir rekabetten ziyade birbirini tamamlayıcılık söz konusu olmaktadır. Genellikle, özel istihdam bürolarının faaliyetleri büyük şehirlerde ve özel alanlarda, kısa süreli işler, istihdam dışı personel gibi, alanlarda yoğunlaşmaktadır.

Türkiye’de, işe yerleştirme hizmetleri alanında devlet tekeli bulunmaktadır. Bununla beraber, devlet tarafından gerçekleştirilen işe yerleştirme hizmetlerinin de oldukça sınırlı olduğu söylenebilir. Uygulamada, yasal olmamasına rağmen, bu alanda faaliyet gösteren bazı bürolar bulunmakta ve devletin de bu bürolara karşı oldukça toleranslı davrandığı görülmektedir.

GİRİŞ

İş piyasalarında emek arz ve talebi çoğu zaman birbiriyle karşılaşamaz. Emegini arz eden işçi, iş piyasasının iyi organize edilmeyişi sebebiyle işsiz kalırken, diğer taraftan emek talep eden müteşebbis de aradığı vasıfları taşıyan emeğin varlığından haberdar olamamaktadır. İşte; gerek iş arayanları, gerek müteşebbisleri ve gerekse de ülke ekonomisini yakından ilgilendiren bu sorunu ortadan kaldırmak için emek piyasasında emegini arz edenlerle, emek talep edenler arasında aracılık hizmeti sağlayacak ve böylece iş piyasasının dengeye kavuşmasına yardımcı olacak kurumlara ihtiyaç duyulmuştur.

İşe yerleştirme hizmeti, genelde, bir kamu hizmeti olarak nitelendirilip kamu tekeli altında gelişim göstermiştir. Özellikle işe yerleştirmede çalışanların istismarının, olumsuz bir takım sonuçlara yol açması, bu hizmetin bir kamu hizmeti olarak verilmesinde önemli bir rol oynamıştır. Diğer taraftan, işgücü planlaması ve eğitim

politikalarının yanısıra, bir takım ekonomik nedenler de geçmişte işe yerleştirme hizmetlerinin kamu hizmeti olarak verilmesinde ve bu alanda kamu tekelinin oluşmasında etkili olmuştur.¹

Özellikle 1980 sonrasında bilgi ve iletişim teknolojisinde meydana gelen gelişmeler, çalışma hayatında ve işgücü piyasalarında radikal değişimlere yol açmıştır. Ekonominin küreselleşmesi, gelişen yeni teknolojiler, insan kaynaklarının yeni bir tarzda yönetilmesi, standartlaşmış üretim tarzından, esnek çalışma modellerine doğru hızlı bir hareketin başlaması gibi bir takım etkilerle geleneksel işgücü piyasalarında alışlagelmiş kalıpların zorlandığı ve yeni istihdam türlerinin hızla ortaya çıktığı görülmektedir. İşte, bütün bu gelişmeler kamunun işe yerleştirme hizmetlerinden mümkün olduğunca çekilerek özel istihdam hizmetlerine yer açması sonucunu doğurmuştur.

Bu çalışmada, öncelikle, özel istihdam büroları genel olarak tanıtılmaya çalışılacak ve daha sonra da bu konudaki çeşitli ülke uygulamaları ile Türkiye'deki işe yerleştirme sisteminin yasal ve fiili boyutları ele alınacaktır.

I. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARININ ORTAYA ÇIKIŞI

Özel istihdam bürolarının varlığı oldukça eski tarihlere dayanır. Nitekim XIX. yüzyıl Avrupası'nda işgücü piyasasının düzenlenmesi genellikle kar amacı ile kurulan özel iş ve işçi bulma büroları ile yapılmaktaydı.² Bu kurumların gelişimi ve ifa ettikleri fonksiyonlar, çalışma yaşamının niteliğindeki değişimlere paralel olarak bir gelişme göstermiştir. XVIII. yüzyılın sonlarında başlayan Sanayi Devrimi ile yığın üretimin yapılmaya başlandığı, emeğin özgürleştiği bu dönem iş ve işçi bulma hizmetlerine duyulan ihtiyacı da arttırmıştır. Bu tür faaliyetler başlangıçta dini kuruluşlar, yerel yönetimler, sendikalar ve özel bürolar aracılığı ile yürütülmüştür. İhtiyacın hızla gelişmesi, özel iş bulma bürolarının işçiyi istismarı nedeniyle hizmetin kötüye kullanımı, kamunun bu alana girmesini zorunlu kılmıştır. İlk kamu

¹ Mete TÖRÜNER, *Çalışma Yaşamında Özel İstihdam Bürolarının Kuruluşu ve İşleyişi Semineri*, İİBK Yayını, İstanbul, 1994, s.9.

² Ali Nazım SÖZER, "Türkiye'de İş Aracılığı Faaliyetleri", ÇİMENTO İŞVEREN, C.8, S.6, Kasım 1994, s.3.

istihdam kurumu 1909 yılında İngiltere’de kurulmuş, bunu Almanya, Belçika ve Fransa takip etmiştir.³ I. Dünya Savaşından sonra, 1919 yılında yapılan ILO Konferansında, merkezi bir yönetimin altında ücretsiz iş ve işçi bulma kurumlarının oluşturulması kararlaştırılmıştır.⁴

II. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARININ TÜRLERİ

“Özel istihdam büroları, özel hukukun koruması altında ve belirli bir sözleşme çerçevesinde, bir ücret ya da komisyon karşılığında işgücü piyasasında iş arayanlarla, eleman arayanlar arasında en etkin şekilde aracılık hizmeti sağlayan, kar gayesi güden ya da gütmeyen kuruluşlardır” şeklinde tanımlanabilir.⁵ Bu konuda ILO tarafından yapılan tanım ise oldukça geniş bir tanımdır. ILO’ya göre; “özel istihdam büroları, özel hukuka tabi olarak faaliyet gösteren, sözleşme çerçevesinde ve belirli bir ödeme karşılığında istihdam edilmeyi veya mesleki ilerlemeyi kolaylaştırmak veya hızlandırmak ya da boş işleri doldurmak amacıyla tek tek müşteriler ya da müşteri konumundaki kuruluşlar adına faaliyette bulunan girişimlerdir”.⁶

ILO’nun bu konudaki raporu bu alanda 16 ayrı kuruluş türü belirlemiş ve bunları da beş ayrı grupta toplamıştır;

1.Grup : İş arayanlarla işverenler arasında aracı olarak faaliyette bulunan kuruluşlardır. Ücret alan istihdam kuruluşları, yabancı işçi getirip çeşitli işlere yerleştiren kuruluşlar buna örnek olarak verilebilir.

³ TİSK, **İşgücü Piyasalarında Özel İstihdam Bürolarının Önemi**, TİSK İnceleme Yayınları 16, 2, 2, s.7.

⁴ 20.10.1919 tarihli İşsizlik Hakkında 2 Nolu aralı sözleşmeye göre, resmi ve özel iş bulma bürolarının aynı anda mevcudiyeti halinde bu büroların işlerinin milli bir plan dahilinde koordine edilmesi hususlarına da yer verilmiştir.

⁵ TİSK, s.7.

⁶ Toker DERELİ, **Çalışma Yaşamında Özel İstihdam Bürolarının Kuruluşu ve İşleyişi Semineri**, İİBK Yayını, İstanbul, 1994, s.70’den ILO, **İşgücü Piyasalarının İşleyişinde Özel İstihdam Kuruluşlarının Rolü**, Rapor No:6, 81. Oturum, 1994, s.12-13.

2.Grup : Bir tarafta normal hizmet akdi kapsamındaki işçiler, diğer yanda ise bir görev ya da işletme sözleşmesi altında ilişkiliye geçilen müşteri kuruluşlar olmak üzere üç taraflı sözleşme ilişkisi içinde bulunanlar. Geçici işçi temin eden bürolar veya leasing büroları bunlara örnek olarak verilebilir.

3.Grup : İşe yerleştirilmekten çok, belirli bir hizmetin sözleşme karşılığı yerine getirilmesiyle ilgili faaliyette bulunan kuruluşlardır. Yönetici araştıran kuruluşlar, personel yönetim danışmanlıkları, bu gruba girmektedir.

4.Grup : İstihdamla ilgisi olmayan alanlarda faaliyet göstermelerine rağmen, işgücü piyasasındaki ihtiyaçlar doğrultusunda faaliyetlerini bu alanı da kapsayacak derecede genişleten kuruluşlar. Meslek kooperatifleri, kompüterize iş veri tabanları yöntemiyle hizmet veren bürolar bunlar arasındadır.

5.Grup : Genellikle kamu fonlarından sübvansede edilen mesleki eğitim ve işe yerleştirme kuruluşlarıdır.⁷

III. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI İLE İLGİLİ ULUSLARARASI DÜZENLEMELER

Özel istihdam büroları ile ilgili olarak ILO tarafından kabul edilen bir çok standart bulunmaktadır.

İşsizlik Hakkında 2 sayılı Sözleşme (1919 tarihli)

Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında 34 sayılı Sözleşme (1933 tarihli)

İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkında 88 sayılı Sözleşme (1948 tarihli)

Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında 96 sayılı Sözleşme (1949 tarihli)

Özel İstihdam Büroları Hakkında 181 sayılı Sözleşme (1997 tarihli)

ILO sözleşmelerinde yer alan temel özellik, işe yerleştirme faaliyetinin genel olarak kamu eliyle ve ücretsiz olarak gerçekleştirilmesidir. Ancak söz konusu sözleşmeler bu alanda özel

⁷ DERELİ, s.71.

faaliyet gösterecek büroların kurulmasına da belli kurallar çerçevesinde izin vermektedir. ILO'nun 19 Haziran 1997 tarihli 85. Konferansında, bu konu tartışılmış ve 96 sayılı Sözleşme revize edilerek 181 sayılı Özel İstihdam Büroları Sözleşmesi ve 188 sayılı Tavsiye kararı kabul edilmiştir.⁸

96 sayılı Sözleşmenin son yıllarda özel istihdam bürolarının artan önemini ve rolünü gerektiği gibi tanımlamadığı, suistimale ve adil olmayan davranışlara karşı işçilere gereken korumayı sağlamadığı görülmüştür. 1997 tarihinde kabul edilen 181 sayılı Özel İstihdam Büroları Sözleşmesi bu büroların faaliyetlerini daha etkin hale getirmek için gerekli hususları tesbit etmiştir. 188 sayılı tavsiye ise, özel istihdam bürolarının işgücü piyasalarına yaptığı olumlu katkıları ifade etmektedir. Sözleşmenin 7. Maddesine göre, bu bürolar işçilere dolaylı veya dolaysız olarak bir yük getirmeyecek ve herhangi bir maliyet yüklemeyecektir.⁹

Bu yeni Sözleşme, iş piyasasının yönetiminde kamu ve özel istihdam bürolarının işbirliğini geliştirmeyi hedeflemektedir. Aynı zamanda, bu büroların işçilere ırk, renk, cinsiyet, din, politik düşünce, sosyal kimlik veya yaş ve maluliyet gibi konularda ayrımcılık yapmamalarını temin etmeleri konusunda üye devletlere çağrıda bulunmaktadır. Ayrıca, göçmen işçilerin korunması ve çocuk işgücünün kullanılmasına karşı önlemler alınması hususunda üye devletlere çağrı yapılmaktadır.¹⁰

⁸ ILO, **Convention Concerning Private Employment Agencies By The Conference At Its Eight-Fifth Session**, Geneva, 1997, s.1.

⁹ ILO, s.4.

¹⁰ ILO, **ILO Conference Adopts Private Employment Agencies**, Geneva, 1997, s.2.

IV. BAZI ÜLKELERİN İŞE YERLEŞTİRME SİSTEMLERİ İÇİNDE ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARININ YERİ VE ÖNEMİ

A. İSVİÇRE

XIX. yüzyılın sonlarına doğru İsviçre’de birçok kanton özel işe yerleştirme düzenlemelerine başlamıştır. Bununla birlikte, özel istihdam bürolarının en etkili yılları II. Dünya Savaşı’nı izleyen “parlak otuz yıl” olarak adlandırılan dönemdir. 1951’de parlamentoda kabul edilen İstihdam Servisleri Yasası ile istihdam bürolarının faaliyetleri izne bağlanmış ve ücret tarifelerine bir tavan getirilmiştir. Bunu izleyen otuz yıl, bu Kanunun başarıya ulaştığını ve işçileri koruma amacını da tam olarak gerçekleştirdiğini göstermektedir. Bununla beraber, 1980’lerin başında geçici iş gibi yeni bir istihdam türü ortaya çıkmış ve parlamento, bugün de halen yürürlükte olan, bir yasa ile bunu da düzenlemiştir.¹¹

Bugün halen yürürlükte bulunan İstihdam Servisleri Yasası, klasik işe yerleştirme ve üçlü ilişki olarak adlandırılan, direkt hizmet sağlayan (supply of direct services) bürolar arasında bir ayırım yapmaktadır. Kar amaçlı ve direkt hizmet arzedenler izne tabidirler. Yasa aynı zamanda bu büroların kayıt ücreti olarak iş arayanlardan en fazla 30 İsviçre Frangı (SFR) talep edebileceklerini ve eğer işe yerleştirme başarıya ulaşırsa, işçinin aylık ücret gelirin %5’ini aşmamak üzere bir işe yerleştirme komisyonu alabileceklerini hükme bağlar. Fakat bu tür hizmetlerin karşılığını, uygulamada genellikle işverenlerin ödediği görülmektedir.¹²

Bugün İsviçre’de 2100 dolayında istihdam servisi ve direkt hizmet sağlayan büro bulunmaktadır. 1995 yılında özel istihdam bürolarının 143.000 kişiye hizmet verdiği ve bunların yarısının da sanatçı veya çok kısa süreli işlerde çalışan işçiler olduğu

¹¹ Dieter GROSSEN, *Cooperation and Competition Between Public and Private Providers of Service: The Case of Switzerland*, ILO Report No:6, Geneva, 1997, s.1.

¹² GROSSEN, s.2.

söylenmektedir. Ülkedeki işe yerleştirme hizmetlerinin ortalama %10'u bu bürolar tarafından gerçekleştirilmektedir.

1990'ların ilk yarısında işsizlik oranının %4,4'lük bir artış göstermesi, bu alandaki kamu hizmetlerinin zayıflığını ortaya koymuş ve parlamento 1995 Haziranında kamu istihdam hizmetleri konusunda bir reform gerçekleştirerek "Bölgesel İşe Yerleştirme Ofisleri" (ORP) adı altında yeni bir kamusal düzenleme yapmıştır. Kantonlar tarafından yönetilen Bölgesel İşe Yerleştirme Ofislerinin finansmanı da işsizlik sigortaları fonu dışından karşılanmıştır.¹³

Bölgesel İşe Yerleştirme Ofislerinin amaçları da şu şekilde özetlenebilir:

- İş arayanlara danışmanlık yapmak ve yardımcı olmak,
- Boş işleri doldurmak,
- İşverenler için uygun adayları seçmek,
- Aktif işgücü piyasası tedbirlerini uygulamak.

Sonuç olarak, bugün İsviçre'de işgücü piyasasında aynı amacı güden özel istihdam büroları ve Bölgesel İşe Yerleştirme Ofisleri arasında önemli bir işbirliği oluşmuştur. İkisinin de temel amacı, iş piyasasındaki boş bulunan işleri mümkün olduğunca çabuk doldurmak ve iş arayanları da en kısa süre içinde bir işe yerleştirmektir.

B. JAPONYA

Japon işletmelerinde personel yönetimi stratejisindeki esnekleşme çabaları 1970'li yıllarda başlamıştır. 1980'lerde bilgisayarın bürolara ve fabrikalara girmesiyle birlikte bu eğilimde de bir artış görülmüştür. Bütün bu gelişmelerin bir sonucu olarak 1985 yılında "İşçi Gönderme Yasası" (Worker Dispatching Law) yürürlüğe girmiş ve özel istihdam büroları konusunda önemli bir politika değişikliğine gidilmiştir. Bu Kanunun en önemli özelliği taşeronlara da izin verilmiş olmasıdır.¹⁴

¹³ ILO, *Strategies Developed by The Public Employment Service in Response to Structural Changes in the Labour Market*, Document No:50, Geneva, 1997, s.16.

¹⁴ ILO, *Country Study:Japan, Development of Private Employment Agencies and Government Policies*, Document No:49-1, Geneva, 1998, s.7.

1985-87 arasında Japon Ekonomisi “Endaka Fukya” olarak adlandırılan önemli bir durgunluk dönemi geçirmiş, bunu takibeden 3 yılda ise şişirilmiş ekonomi (bubble economy) dönemi yaşanmıştır. Bu yıllarda bir çok işletme karını yükseltmiş, bu paralar tesis ve ekipmanın yanısıra gayrimenkul, stok malları gibi alanlara yatırılmıştır. Bütün bu gelişmeler Japon ekonomisinin hızla şişmesine neden olmuştur. Bununla birlikte aynı değişim, personel yönetiminde gerçekleşmemiştir.¹⁵

Bugün, Japonya’da işe yerleştirme hizmetleri konusunda bir tekelden söz edilemez. Şöyle ki; iş arayanların çeşitli başvuru seçenekleri bulunmaktadır:

Kamu istihdam servisi

Kamu İstihdam Güvenliği Bürosu

Ücretsiz istihdam servisleri

Okullar, kolejler, üniversiteler (Çalışma Bakanlığından izin almak koşuluyla)

Diğer örgütler (Çalışma Bakanlığından izin almak koşuluyla)

Ücretli istihdam servisleri

Genel işe yerleştirme büroları

Özel nitelikli eleman arayan bürolar

İstihdam dışı personel büroları

Ücret alınan istihdam büroları Çalışma Bakanlığından lisans almak zorundadır. Bu bürolara yalnızca 29 meslek grubu için izin verilir ve alacakları harç miktarının üst sınırı yine Bakanlık tarafından tesbit edilmektedir.

Japonya’da işe yerleştirme konusunda faaliyet gösteren istihdam reklam büroları 1980’li yıllardan beri yaptıkları birçok yayımla, bu alanda önemli bir rol oynamaktadırlar. Bugün sayıları 80 civarında bulunan bu bürolar farklı türde 100’e yakın dergi ve gazete yayınlamaktadırlar. İlk yıllarda bazı şirketler, başvuranları kendilerine çekebilmek için işler hakkında yanıltıcı ilanlar vermişler, buna karşılık Çalışma Bakanlığı iş başvurusu yapacakları korumak amacıyla yeni bir yasal düzenlemeye gitmiştir. Reklam büroları ise, bu alanda sıkı bir devlet denetimi getiren yeni düzenlemeye karşı çıkmışlar ve 1985

¹⁵ ILO, *Country Study...*, s.13.

yılında da bu alanda faaliyet gösteren bazı bürolar Japon İş Gazeteleri Birliği'ni (Association of Job Journals of Japan) kurmuşlardır.¹⁶

Sonuç olarak, özellikle hükümet ve işverenlere göre, bugün Japonya'da özel istihdam bürolarının oynadıkları iki önemli rol göze çarpmaktadır; Birincisi, özel istihdam bürolarının atipik istihdam türleri için bir zorunluluktur. Yani, özel istihdam büroları olmaksızın esnek istihdam başarılamaz. İkinci olarak da, özel istihdam büroları (ücretli işe yerleştirme büroları veya istihdam dışı personel büroları) işgücü hareketliliğini kolayca artırarak işsizliği azaltıcı etki yapar.

C. İSVEÇ

İşe yerleştirme konusunda devlet tekeli İsveç'te 1993 yılında sona ermiştir. Günümüzde de özel istihdam bürolarının iş piyasasındaki etkisi oldukça sınırlıdır. Bu büroların faaliyetleri daha çok büyük şehirlerde ve özel alanlarda (kısa süreli iş sözleşmeleri ve istihdam dışı personel gibi) yoğunlaşmıştır. İsveç'te devlet tekelinin terkedilmesi konusunda Ulusal İşgücü Piyasası Kurulu (AMS) önemli bir rol oynamıştır. Bununla birlikte kamu istihdam servisinin özel bürolara karşı tutumu "memnuniyet" ten ziyade "hoşgörülü" olarak tanımlanabilir. Bunu yansıtan en önemli örnek, kamu istihdam servislerinin, özel istihdam bürolarından gelen iş ilanlarını boş işler listelerinde yayınlamayı kabul etmemeleridir. Gerçi son dönemlerde bu davranışlar yavaş yavaş değişmektedir. Eğer ilanda işveren hakkında bilgi verilmişse veya işveren kamu istihdam servisi tarafından tanınıyorsa bu ilanlar kabul edilmektedir.¹⁷

İsveç'te kamu ve özel istihdam hizmetlerinin arasında bir rekabetten ziyade birbirlerini tamamlayıcılık söz konusudur. Kamu ve özel istihdam büroları arasındaki işbirliği, iletişim teknolojisindeki hızlı gelişimle birlikte daha da genişletilmiş ve "iş arama bankası"nın (Jobseeker Bank) kurulması suretiyle de işgücü piyasasının şeffaflığı ve işverenlerle, işçilerin karşılaştırılma süreci geliştirilmiştir.¹⁸ Bugün

¹⁶ ILO, *Country Study...*, s.19.

¹⁷ Clas ALMEN, *Cooperation and Competition Between Public and Private Providers of Service: The Case of Sweden*, ILO Report No:5, Geneva, 1997, s.1.

¹⁸ ILO, *Strategies...*,s.16.

İsveç'te de, birçok ülkede olduğu gibi, birçok insan işini ya da işçisini internet aracılığı ile aramaktadır. Tabii ki burada da bazı sorunlar ortaya çıkmaktadır. En önemli sorun, boş işler ve iş arayanların nitelikleri konusunda henüz bir standardın oluşturulamamasıdır. Ulusal İşgücü Piyasaları Kurulu (AMS) bu sorunu ortadan kaldırmak için, internet'te standart bir başvuru formu hazırlamayı planlamaktadır.

D. İTALYA

İtalya işe yerleştirme hizmetleri alanındaki kamu tekelinin en son olarak kalktığı Avrupa ülkelerinden birisidir. II. Dünya Savaşının sona ermesinden bu yana İtalya'da işe yerleştirme hizmetleri, Çalışma Bakanlığına bağlı bürolar (Uffici di collocamento) aracılığı ile yürütülmektedir. Aslında bu alandaki reform çalışmaları 1980 yılında başlamış, ancak bu konuda aceleci olmayan bir tutum izlenmiştir. Bu alandaki en önemli yasal önlem, 1987 yılında, "chiamata numerica" (hiring by number) olarak adlandırılan işe yerleştirme sisteminden "chiamata nominativa" (hiring by name) adı verilen bir düzene geçilmesidir. Buna göre, sayı esasına dayalı işe yerleştirme yerine, isme dayalı bir sistem getirilmiştir. Böylece firmaların faaliyet özgürlüğü üzerindeki sayı sınırlaması kaldırılmış, ancak bu konudaki devlet tekeli sorgulanmamıştır.¹⁹

1994 yılında Job Center adında bir firma işe yerleştirme sektöründe bir iş kurmayı planlamış ve bu amaçla Milan Hukuk Mahkemesi'nden yasal statüsünün tescilini istemiştir. Mahkeme de, İtalyan Hukukuna göre bu alanda kamu tekelinin bulunduğunu, dolayısıyla firmanın bu alandaki çalışma isteğinin İtalyan yasalarıyla çatıştığını söyleyerek Job Center'in bu talebini reddetmiştir. Bunun üzerine Job Center'in başvurduğu bir üst mahkeme (Corte d' Appello)

¹⁹ EUROPEAN FOUNDATION, **Placement Services to be Decentralised and State Monopoly Ended**, EUROPEAN INDUSTRIAL RELATIONS OBSERVATORY ON LINE, 1998, s.1.

konuyu Avrupa Birliği Adalet Divanı'na (ECJ) götürmüş ve soruna Topluluk Hukuku çerçevesinde yorum getirmesini istemiştir.²⁰

ECJ'nin Aralık 1997'de verdiği kararda, İtalya'da işe yerleştirme konusunda var olan devlet tekelinin Topluluk Hukuku'na aykırı olduğu ileri sürülmektedir. Bu kararın gerekçesi de; bütün ekonomik aktivitelerde olduğu gibi işe yerleştirme konusunda da Avrupa Birliği'nin rekabet kurallarının geçerli oluşudur. Böylece, İtalya'nın bu alandaki tekeli serbest rekabet ilkelerine aykırıdır ve bu durumda Topluluk Andlaşması'nın 86. Maddesi ihlal edilmektedir.²¹

ECJ tarafından verilen bu karar, aslında İtalya'daki işe yerleştirme sistemi konusundaki reform çalışmalarının yapıldığı bir zamana rastlamıştı. Bundan dolayı da, bu mahkeme kararının, bu alandaki reform çalışmalarını da hızlandırıcı bir etki yaptığı söylenebilir.

1997 yılında İtalya Çalışma Bakanı, Tiziano Treu, bu konuda bir kanun taslağı hazırlamıştır. Taslağa göre, bu alandaki yetki yerel yönetimlere devredilecek, kamu ve özel örgütlerin oluşturacakları yeni bir sistem teşkil ettirilerek, iş piyasasındaki aracılık faaliyetlerinde kamu tekeline son verilecektir. Bu alanda faaliyet göstermek isteyen bürolar Çalışma Bakanlığının vereceği izin dahilinde ve belli kriterleri yerine getirmek zorundadırlar. En az 200 milyon İtalyan Lireti (ITL) sermayesi olması gereken bu bürolar, ticari olmayan girişimler olmak durumundadırlar. Sözü edilen taslak aynı yıl Bakanlar Kurulu'na sunulmuş ve onaylanmıştır. Hükümet, tasarının parlamentoda yasalaşmasını izleyen 12 ay sonunda bu alandaki özel büroların faaliyete başlayabileceklerini öngördüğü halde, parlamento bu süreyi 18 aya çıkarmıştır. Buna göre ise, bu alandaki ilk özel büro Haziran 1998'de faaliyete geçebilecektir.²²

ECJ'nin bu alandaki kararına karşı işveren tarafı (Confindustria ve Confcommercia) bu kararın yanında olduklarını ve işe yerleştirme konusundaki serbestleşmenin artarak devam ettirilmesi gerektiğini

²⁰ EUROPEAN FOUNDATION, **European Court of Justice Finds Italian State Monopoly of Job Placement Services is Illegitimate**, EUROPEAN INDUSTRIAL RELATIONS OBSERVATORY ON LINE, 1998, s.1.

²¹ EUROPEAN FOUNDATION, **European...**, s.1-2.

²² EUROPEAN FOUNDATION, **European...**, s.3.

savunurken, işçi konfederasyonları (Cisİ, Cgil ve Uil) kamu işe yerleştirme sistemindeki reformların özel büroların önünde olması gerektiğini söylemektedirler.²³

İşe yerleştirme sistemleri ile ilgili olarak çeşitli ülkeler birbirinden farklı kurumsal yapı ve mevzuatlara sahip olmakla beraber bu alandaki kuruluşların ortak bazı özelliklerini de şu şekilde sıralayabiliriz;

Özel istihdam büroları genellikle belirli meslek grupları ve belirli bölgelerde yoğunlaşmaktadır.

Özel istihdam büroları daha çok nitelikli işgücüne hizmet verirken kamu istihdam hizmetleri özellikle niteliksiz işçiler açısından anahtar bir role sahiptir.

Özel istihdam büroları ile kamu istihdam hizmetlerinin birlikte var oldukları ülkelerde iki kesim arasında pek az rekabet olmaktadır. Özel istihdam bürolarının faaliyetleri genellikle kamu istihdam hizmetlerini tamamlayıcı niteliktedir.

Özel istihdam bürolarının varlığı genellikle kamu istihdam hizmetlerinin performansını artırıcı etki yapmaktadır.

V. TÜRKİYE'DE İŞE YERLEŞTİRME SİSTEMİ

Bugün ülkemizde işe yerleştirme faaliyetleri ile ilgili yasal ve fiili iki durum gözükmektedir;

A. YASAL DURUM

Anayasamızın 48. Maddesi “Çalışma ve Sözleşme Hürriyeti”ni düzenlerken 49. Madde de “Çalışma Hakkı ve Ödevi” başlığını taşımaktadır. Buna göre, “Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır”.

1475 sayılı İş Kanunu'nun “İş ve İşçi Bulma” başlığını taşıyan 6.bölümünde yer alan 83, 84, 85, 86 ve 87. Maddeler ve “İş ve İşçi

²³ EUROPEAN FOUNDATION, *European...*, s.2-3.

Bulmaya İlişkin Cezalar” başlığını taşıyan 105. Madde ile iş ve işçi bulma alanında aracılık devlet tekeline bırakılmış ve bunun da ücretsiz olarak yapılacağı hükme bağlanmıştır. Bu görev, 83. Maddede ifade edildiği üzere 4837 sayılı Kanunla kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumu’na verilmiştir. Kanunun 105. Maddesinde ise “Bu Kanunun 85. Maddesine aykırı hareket eden gerçek ve tüzel kişilerin bu işle ilgili büroları kapatılır ve bu fiilleri yapanlar hakkından eylem başka bir suçu oluştursa dahi ayrıca bir yıldan az olmamak üzere hapis ve altmış bin liradan az olmamak üzere hapis cezası hükmolünür” denilmektedir.

4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanuna göre, işçilerin uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık etme görevi Kuruma verilmiştir.

Bunun dışında; İşverenlerin İşçi İsteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumuna Bildirmeleri Hakkında Tüzük (R.G. 6.8.1973), Tarımda İş ve İşçi Bulma Aracılığı Hakkında Tüzük (R.G. 15.5.1978), Yurtdışında İşe Yerleştirme Hizmeti Hakkında Yönetmelik (R.G. 4.10.1989) de ülkemizdeki iş ve işçi bulma faaliyetleriyle ilgili iç hukuk düzenlemeleri arasında yer almaktadır.

Ayrıca, ülkemizin bu alanda onaylamış bulunduğu Uluslararası Çalışma Sözleşmeleri de bulunmaktadır. Bunları da şu şekilde sıralayabiliriz; 34 sayılı Ücretli İş Bulma Bürolarının Kapatılması Hakkında Sözleşme (onay tarihi:1946), 88 sayılı İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkında Sözleşme (onay tarihi:1949), 2 sayılı İşsizlik Hakkında Sözleşme (onay tarihi:1950), 96 sayılı Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında Sözleşme (onay tarihi:1951).

İş ve işçi bulma hizmetleriyle ilgili olarak ülkemizde şu anda var olan yapı, son derece katı devlet tekeline dayalı bir sistemdir. Bu alandaki yasak kapsamı oldukça geniştir. İş ve işçi bulma faaliyetini ücretsiz yapanlar da yasak kapsamında sayılmaktadır. Bu yasak, sadece tarım kesimi için kaldırılmıştır. Tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığına İİBK izin verebilir (İ.K. 85/II). Böylece, sendikaların ve çeşitli hayır cemiyetlerinin iş ve işçi bulma amaçlı

faaliyetleri yasal sayılmayacaktır.²⁴ Yalnız şunu da ifade etmek gerekir ki, işçi taleplerinin İİBK vasıtası ile temini zorunluluğu sadece kamu kesimi işverenleri için getirilmiş bulunmaktadır. Özel kesim işverenleri işçi ihtiyaçlarını İİBK aracılığı ile karşılayabilecekleri gibi, kendileri de doğrudan karşılayabilirler. Ancak yine de işçi isteklerini, “İşverenlerin İşçi İsteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumuna Bildirmeleri Hakkında Tüzük” gereği İİBK’na bildirmek zorundadırlar.

B. FİİLİ DURUM

Bugün ülkemizdeki fiili durum yasal durumun çok ötesindedir. Özellikle 1980’li yılların ikinci yarısından sonra fiilen özel istihdam büroları gibi çalışan kurumların ortaya çıktığını ve bunların sayılarının da hızla arttığını görmekteyiz. Danışmanlık şirketi adı altında kurulan bu bürolar, başlangıçta sadece üst düzey yönetici bulurken, daha sonraları çeşitli meslek mensuplarını da gazete ilanlarıyla arayarak, bunları bir sınavdan geçirdikten sonra çeşitli firmalara göndermektedirler. Hatta bu konuda gazetelerimizin bile, “insan kaynakları sayfaları” adı altında özel ekler yayınladıkları görülmektedir. Bu konuda üniversitemizde dahi bir takım oluşumların meydana geldiğini görmekteyiz. Örneğin; ODTÜ, Bilkent ve Boğaziçi gibi bazı üniversitemiz mezunlarına, işbulma büroları kurmuşlardır.

SONUÇ

Modern işgücü piyasalarında özel istihdam bürolarının öneminde hızlı bir değişim meydana gelmektedir. Bu değişim yaklaşık 20 yıl önce başlamış, bilgi ve iletişim teknolojilerinin değişim hızına paralel bir biçimde gelişmektedir.

İşe yerleştirme faaliyetleri alanındaki “tekeli” kavramı modası geçmiş bir kavram olarak kabul edilmektedir. Artık, bunun yerini özel ve kamu istihdam servislerinin birbirlerini “tamamlayıcı” ve “işbirliğine” yönelik faaliyetleri almaktadır.

²⁴ SÖZER, s.4.

İş piyasalarında, özel istihdam bürolarının geleceğine ilişkin şu senaryolar ileri sürülmektedir²⁵; İlgücü piyasalarının yönetiminde özel istihdam bürolarının payı hızla artacaktır.

Özel istihdam bürolarının yapısında büyük bir değişim yaşanacak ve bu alandaki çeşitlilik artacaktır. Bu alanda yeni firmalar ortaya çıkacak ve değişik faaliyetlerde bulunacaklardır. Bir ülkede başlayan deneyimler ve yenilikler diğerlerine de hızla yayılacaktır.

Özel istihdam bürolarının sermayeleri artacak, ekonominin diğer sektörlerinde olduğu gibi güçlü olan firmalar daha zayıf olanları yavaş yavaş yutacak ve daha büyük çapta firmalar uluslar arası düzeyde yoğunlaşacaktır.

Özel istihdam büroları kamu istihdam bürolarıyla artan oranda işbirliği içine gireceklerdir. Bu işbirliği aynı oranda rekabeti getirmeyecektir.

Tabi ki işgücü piyasasının mevcut sorunları özel istihdam bürolarının varlığı ile çözülemez. Özellikle işsizlik sorununun çözümünü özel istihdam bürolarına bağlamak gerçekçi bir yaklaşım olmasa gerek. İşsizlik sorununun çözümlenebilmesi ancak tutarlı ve gerçekçi istihdam politikalarının uygulanmasına bağlıdır. Ancak, şurası da bir gerçektir ki, iş arayanlarla işverenler istihdam ilişkisi kuracak biçimde biraraya getirilemezse işsizliğin bir miktar da olsa artmasına katkıda bulunmuş olacaktır. Mevcut boş işlerin doldurulması sürat kazanabiliyor ve aynı biçimde işçiler daha çabuk iş bulabiliyorlarsa özel istihdam bürolarının olumlu tarafı burada ortaya çıkacaktır.

Ulusal mevzuatımız işgücü piyasalarında yaşanan değişimin oldukça gerisinde kalmıştır. Bunun sonucunda da, şu an uygulamada, yasal hüviyete sahip olmayan bir takım organizasyonlar faaliyet göstermektedir. O halde burada yapılacak olan şey, bu konuda yasal bir düzenleme yapmak suretiyle, hem bu alandaki boşluğu doldurmak ve hem de bu alandaki faaliyetleri disiplin altına almaktır. 1994 yılında Dünya Bankası'nın katkılarıyla gerçekleştirilen "İstihdam ve Eğitim Projesi" kapsamında yapılmış olan "Özel İstihdam Bürolarının

²⁵ Sergio RICCA, *The Place of Private Employment Agencies*, ILO Report No:3, Geneva, 1997, s.2-3.

Kuruluşu ve İşleyişi Semineri” bu konuda çok önemli ipuçları içermektedir. Ayrıca, yıllardır Bakanlar Kurulu’ndan Meclise gidemeyen İş-Kur yasa tasarısının da bir an evvel yasalaşması ülkemiz açısından bu alanda atılmış önemli bir adım olacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

ALMEN Clas, Cooperation and Competition Between Public and Private Providers of Service:The Case of Sweden, ILO Report No:5, Geneva, 1997.

EUROPEAN FOUNDATION, “Placement Services to be Decentralised and State Monopoly Ended”, EUROPEAN INDUSTRIAL RELATIONS OBSERVATORY ON LINE, 1998.

EUROPEAN FOUNDATION, “European Court of Justice Finds Italian State Monopoly of Job Placement Services is Illegitimate”, EUROPEAN INDUSTRIAL RELATIONS OBSERVATORY ON LINE, 1998.

GROSSEN Dieter, Cooperation and Competition Between Public and Private Providers of Service:The Case of Switzerland, ILO Report No:6, Geneva, 1997.

ILO, Convention Concerning Private Employment Agencies By The Conference At Its Eight-Fifth Session, Geneva, 1997.

ILO, ILO Conference Adopts Private Employment Agencies, Geneva, 1997.

ILO, Strategies Developed by The Public Employment Service in Response to Structural Changes in the Labour Market, Document No:50, Geneva, 1997.

ILO, Country Study:Japan, Development of Private Employment Agencies and Government Policies, Document No:49-1, Geneva, 1998.

İİBK, Çalışma Yaşamında Özel İstihdam Bürolarının Kuruluşu ve İşleyişi Semineri, İstanbul, 1994.

ÖZKAPLAN Nurcan, “Kamu ve Özel İstihdam Büroları Yanyana mı?”, İSTİHDAM DERGİSİ, Nisan-Haziran 1995, S.19.

RICCA Sergio, The Place of Private Employment Agencies, ILO Report No:3, Geneva, 1997.

SÖZER Ali Nazım, “Türkiye’de İş Aracılığı Faaliyetleri”, ÇİMENTO İŞVEREN, C.8, S.6, Kasım 1994.

TİSK, İşgücü Piyasalarında Özel İstihdam Bürolarının Önemi, TİSK İnceleme Yayınları 16, ?, ?.