

# İşgücü Piyasalarının Etkinliğinin Arttırılmasında Özel İstihdam Kurumlarının ve Esnek Çalışma Biçimlerinin Rolü



TÜRK ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ DERNEĞİ

**Ekim 2002**

**(Yayın No. TÜSİAD-T/2002-10/328)**

© 2002, TÜSİAD

*Tüm hakları saklıdır. Bu eserin tamamı ya da bir bölümü, 4110 sayılı Yasa ile değişik 5846 sayılı FSEK uyarınca, kullanılmazdan önce hak sahibinden 52. Maddeye uygun yazılı izin alınmadıkça, hiçbir şekil ve yöntemle işlenmek, çoğaltılmak, çoğaltılmış nüshaları yayılmak, satılmak, kiralananmak, ödünç verilmek, temsil edilmek, sunulmak, telli/telsiz ya da başka teknik, sayısal ve/veya elektronik yöntemlerle iletilmek suretiyle kullanılamaz.*

ISBN : 975-8458-38-8

Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri A.Ş.

# ÖNSÖZ

*TÜSİAD, özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında, Anayasamızın ve Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerine uygun olarak kurulmuş, kamu yararına çalışan bir dernek olup gönüllü bir sivil toplum örgütüdür.*

*TÜSİAD, demokrasi ve insan hakları evrensel ilkelerine bağlı, girişim, inanç ve düşünce özgürlüklerine saygılı, yalnızca asli görevlerine odaklanmış etkin bir devletin varolduğu Türkiye'de, Atatürk'ün çağdaş uygarlık hedefine ve ilkelerine sadık toplumsal yapının gelişmesine ve demokratik sivil toplum ve laik hukuk devleti anlayışının yerleşmesine yardımcı olur. TÜSİAD, piyasa ekonomisinin hukuksal ve kurumsal altyapısının yerleşmesine ve iş dünyasının evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun bir biçimde faaliyette bulunmasına çalışır. TÜSİAD, uluslararası entegrasyon hedefi doğrultusunda Türk sanayi ve hizmet kesiminin rekabet gücünün artırılarak, uluslararası ekonomik sistemde belirgin ve kalıcı bir yer edinmesi gerektiğine inanır ve bu yönde çalışır. TÜSİAD, Türkiye'de liberal ekonomi kurallarının yerleşmesinin yanısıra, ülkenin insan ve doğal kaynaklarının teknolojik yeniliklerle desteklenerek en etkin biçimde kullanımını; verimlilik ve kalite yükselişini sürekli kılabilecek ortamın yaratılması yoluyla rekabet gücünün artırılmasını hedef alan politikaları destekler.*

*TÜSİAD, misyonu doğrultusunda ve faaliyetleri çerçevesinde, ülke gündeminde bulunan konularla ilgili görüşlerini bilimsel çalışmalarla destekleyerek kamuoyuna duyurur ve bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma platformlarının oluşmasını sağlar.*

*Bu alışma, Türk Endüstri İlişkileri Derneği (TEİD) tarafından 31 Ocak 2002 tarihinde düzenlenen “İşgücü Piyasalarının Etkinliğinin Artırılmasında zel İstihdam Kurumlarının ve Esnek alışma Biçimlerinin Rolü” konulu 4. Uluslararası Kongresi’nde sunulan tebliğleri ve tartişmaları içermektedir.*

***Ekim 2002***

# GİRİŞ

## GİRİŞ\*

Bu çalışmada, Türk Endüstri İlişkileri Derneği – TEİD’in Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Yaşar Okuyan’ın himayelerinde düzenlenmiş olan, "İşgücü Piyasalarının Etkinliğinin Arttırılmasında Özel İstihdam Kurumlarının ve Esnek Çalışma Biçimlerinin Rolü" konulu 4. Uluslararası Kongresi’nde sunulan tebliğler ve tartışmalar yer almaktadır.

Böylesine güncel bir konuda bu kongrenin yapılmasına destek veren Adecco şirketine ve Power dergisine, kongreye bildirileriyle katılan değerli bilimadamları ile uygulamacılara ve tüm katılımcılara teşekkürlerimizi sunarız.

TEİD’in 4. Uluslararası Kongresi’nde ele alınan konular, ülkemizin çalışma hayatını yakından ilgilendiren önemli dönüşüm noktalarını yansıtmaktadır. Gerçekten çalışma yasalarımızın çağdaşlaştırılmasına yönelik girişimlerin olduğu bu günlerde özel istihdam kurumlarının ve geçici (dönemsel) çalışmanın tartışmaya açılması içerik bakımından olduğu kadar zamanlama açısından da son derece yerinde olmuştur. Bu bağlamda, özellikle bu konularda kendi ülkelerindeki deneyimleri bize aktaran yabancı konuklara, İspanya eski Çalışma Bakanı Sayın Manuel Pimental’a, İtalya Çalışma Bakanlığı Danışmanı Prof. Dr. Marco Biagi’ye, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) İstihdam Hizmetleri Uzmanı Sayın Ellen Hansen’a ve CIETT temsilcisi Sayın Tundé Johnson’a özel olarak teşekkür borçluyuz. Diğer katılımcıların açıklamaları da Türkiye’de yapılacak düzenlemeler bakımından hepimize yararlı ipuçları sağlamıştır.

İŞKUR Genel Müdürü Sayın Dr. Necdet Kenar, kongremizin düzenlenmesinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile olan koordinasyonu sağladığı gibi paneldeki çok değerli açıklamalarıyla da önemli katkılarda bulunmuştur. Kendisine ve paneli dirayetle yöneten Adecco International temsilcisi Sayın Enrique de la Rubia’ya ayrıca teşekkür etmek isteriz.

Derneğimizin 4. Uluslararası Kongresi sağladığı yararların yanısıra maalesef üzerimizde bıraktığı acı bir anı ile de belleklerimizde yaşayacaktır. Kongremize katılan dost ve çok değerli bilimadamı Prof. Dr. Marco Biagi, Kongre tarihinden yaklaşık birbuçuk ay kadar sonra, İtalya’da uğradığı silahlı bir terörist saldırı sonucu ha-

---

(\*) Prof. Dr. Toker Dereli, TEİD Başkanı

yatını kaybetmiştir. İş Hukuku ve Endüstri İlişkileri dünyasını karartan bu elem verici olayı kınıyor, Uluslararası Endüstri İlişkileri Derneği'nin (IIRA) tüm üyelerine ve kederli ailesine başsağlığı diliyoruz. Bu vesile ile IIRA Başkanı ile Genel Sekreterinin Prof. Dr. Marco Biagi'nin anısına hazırladıkları bir bildiriye bu kitapta yayınlıyoruz.

Bu çalışmada yeralan bildiri ve tartışma metinleri ses kayıtlarından çözülerek yayına hazırlanmıştır. Emeği geçen tüm kuruluş ve kişiler ile Araştırma Görevlisi Umut Omay ve diğer araştırma görevlilerine teşekkür eder, kitaptaki bilgi ve açıklamaların Türk çalışma hayatına yararlı olmasını dileriz.

## **Prof. Dr. Marco Biagi'nin Anısına\* (1950 – 2002)**

İş Hukuku ve Endüstri İlişkileri Profesörü Dr. Marco Biagi, 19 Mart 2002 akşamı, fanatik teröristler tarafından öldürüldü. Onun ölümü ile uluslararası bilim topluluğu ünlü bir kişiliği kaybetmiş oldu. Öğrenimini Bologna Üniversitesi'nde tamamladıktan sonra, Marco Biagi'nin akademik kariyeri, Ferrara, Calabria ve Johns Hopkins Üniversitelerinde devam etmiş ve Modena ve Reggio Emilia Üniversitesi'nde İş Hukuku kürsüsünde noktalanmıştır. Marco Biagi bu üniversitede Uluslararası ve Karşılaştırmalı Araştırmalar Merkezi'ni kurmuş, bu merkez küresel aşamada İş Hukuku ile Endüstri İlişkileri arasında bir köprü rolü üstlenerek önde gelen bir kurum olarak hızla büyük bir üne kavuşmuştur. Biagi, son derece üretken ve yaratıcı bir yazardı. Yayınları hem sayı hem de kalite açısından etkileyicidir.

Marco Biagi, İtalyan "Diritto delle relazioni industriali" ve "International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations" dergilerinin editörü olmasının yanısıra Avustralya, Japonya, ABD, Latin Amerika ve Güney Afrika'da alanına ait çeşitli bilimsel dergiler arasında güçlü bir işbirliği ağı kurmuştur. Marco Biagi yirmi yıldan uzun bir süre boyunca, Bologna ve Modena'yı İş Hukuku ve Endüstri İlişkileri konusunda çalışan bilimadamlarının dünya çapında bir merkezi haline getirmiştir. Bu durum, 1980'lerde Johns Hopkins Üniversitesi'nde düzenlenen seminerlerle başlamış, 1990'larda yıllık olarak düzenlenen "Karşılaştırmalı İş Hukuku ve Endüstri İlişkileri Yaz Okulu" ile devam etmiş ve çoğu kez Avrupa Toplulukları Komisyonu ile ortaklaşa düzenlenen yüksek prestijli konferanslarla zirveye çıkmıştır.

Marco Biagi'nin çalışmalarının ağırlıklı odağı, ölümünden bir hafta önce yayınladığı son çalışmasının başlığının da gösterdiği üzere "Endüstri İlişkilerinin Avrupalılaştırılması" idi. Kendisi, gerek İtalya'daki ılımlı-sol hükümetlerin Çalışma Bakanlarının Avrupa Temsilcisi olarak, gerek Avrupa İstihdam Komitesi'nin üyesi olarak bu süreçte aktif bir rol oynamıştır. Son olarak, raporunu ölümünden sadece birkaç hafta önce yayınlayan Avrupa Birliği'nin "Endüstri İlişkileri ve Avrupa'da Değişim Yüksek Düzey Grubu"nun üyesi olmuştur.

Marco Biagi, IIRA'nın (Uluslararası Endüstri İlişkileri Derneği) en aktif üyelerinden biriydi. Birkaç yıl boyunca da İtalyan Endüstri İlişkileri Derneği'nin başkanlığını yapmıştır. Bu sıfatla Bolonya'da yapılan çok başarılı Dünya Kongresi'ni düzenlemiştir. Prof. Dr. Marco Biagi, siyasal arenada İş Hukuku ve Endüstri İlişkilerini sadece uluslararası ve Avrupa düzeyinde değil aynı zamanda da özellikle kendi ülkesinde geliştirmek için akademik bilgilerini kullanmaya çok istekliydi. Bu nedenle, değişik siyasal görüşlere sahip birbiri ardınca gelen hükümetlerden gelen danışmanlık tekliflerini memnuniyetle kabul etmiştir. Toplum yararına ve emek piyasasının gelişmesi amacıyla esneklik ve iş güvencesi arasında yeni bir denge bulmaya çalışmıştır. Son olarak hazırlanan "İtalya Emek Piyasası Resmi Raporu: Aktif Toplum ve Kaliteli İşgücü için Teklifler" in hazırlanmasında oynadığı rehberlik rolü, bu alanlarda yeni tartışmaların açılmasına neden olmuştur.

Marco Biagi harikulade bir insandı. İnandıkları uğruna bir suikaste kurban gitmiştir. Bu en kederli anlarında kalbimiz dul eşi Marina ve oğulları Francesco ve Lorenzo ile birlikte. IIRA olarak görevimiz ondan kalan mirası devam ettirmektir.

(\*) Uluslararası Endüstri İlişkileri Derneği (IIRA) Başkanı Manfred Weiss ve Genel Sekreteri Tayo Fashoyin tarafından kaleme alınmıştır.



# B Ö L Ü M

## Sunuş

**Yaprak Özer (Gazeteci-yazar):** Sözlerime, "Standart hayatlar dersem ne anlarsınız?" diye bir soru sorarak başlamak istiyorum. Bu soru, kimimiz için fazla bir şey ifade etmeyebilir; kimimiz için ise sıradışı çok şeyler ifade ediyor. Ama büyük bir ihtimalle, ağızımdan "sıradışı" sözü çıktığında, uçuk fikirlerden söz edeceğim anlaşılabilir. Hayır! Ben bizlerden bahsediyorum. "Sıradan" olarak isimlendirebileceğimiz insanlardan: Annelerden, çalışanlardan, profesyonellerden, patronlardan.

Standart rollere sahip olan bizler, sıradışı bir hayata doğru doludizgin ilerliyoruz. Aslında demek istediğim şu: Birgün, işinize giderken bir trafik kazasına uğrayıp çalışamayacak duruma gelebilirsiniz ya da birgün işinizden çıktınızda ve ne yazık ki Türkiye’de daha sık olduğu üzere, otobüs durağında beklerken, frenleri boşalan bir kamyon üzerinize doğru gelip size çarpabilir ve vücudunuzun önemli bir bölümünü kullanılamaz hale getirebilir. Aynı şekilde, çocuğunuz oluyor ve bu nedenle artık sadece kendinize değil, çocuğunuza da bakmakla yükümlü oluyorsunuz; daha çok çalışmanız gerekiyor. Gördüğünüz gibi, normal, duyduğunuzda sizi şaşırtmayacak, sıradan hayatlardan bahsediyorum. O halde, bu sıradan hayatlarımızda doludizgin gittiğimiz sıradışı hayat nedir? Bu sıradışı hayat, bana çok ilgi çekici gelen 09.00-17.00 mesaisi kavramının yeniden tartışılmaya başlanmasıdır. Bu tartışmanın kaynağıdır, zaman içerisinde 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 sık tabirler de bulunabilir. Ancak ben, esnek çalışma kavramını Türkiye’ye tanıtmamız gerektiğini düşünüyorum. Bu nedenle, böyle bir toplantıda bulunuyor olmam benim için çok anlamlı çünkü ben de esnek çalışmaya çalışan insanlardan biriyim: Hem çalışıyorum, hem gazetecilik yapıyorum, hem televizyonculuk, hem şu, hem de bu derken aslında herbiri standart olan bu rolleri standart olmayan bir hayatta yaşadığımızı ve 09.00-17.00 mesaisinin bize uymadığını farkediyorum. Yapılabilecek ve hayatımıza katabileceğimiz çok şeyler var. Bu toplantıda, çok değerli konuşmacılarımızın bunları tartışacağını umuyorum. Türk Endüstri İlişkileri Derneği (TEİD) tarafından uzun zamandan beri yapılmakta olan bilimsel çalışmalar gibi bu toplantı da istihdam konusunun artmakta olan önemi nedeniyle, benim için ve öyle düşünüyorum ki aynı zamanda Türkiye için, büyük bir mutluluk kaynağı olacaktır.

TEİD üyeleri çalışmalarını 1990'lı yıllardan bu yana Çalışma Bakanlığı ile eşgüdümlü olarak sürdürüyorlar. Bilindiği gibi, bir yetki yasasına dayanarak çıkartılan bir kararname ile çağdaş bir kamu istihdam kurumunun yasal düzenlemesi yapılmış, ancak yetki yasasının Anayasa Mahkemesi tarafından iptali ile söz konusu kararname dayanakta yoksun kalmış bulunmaktadır; halen de özel istihdam kurumlarının işleyişi ve denetimine ilişkin yasal bir düzenlemenin yapılması beklenmektedir. Bugün bu toplantıda bu konuların da ele alınacağını ve çok önemli bilgilerin bizimle paylaşılacağını umuyorum.

TEİD 1990 yılında kurulmuştur. Her yıl ulusal kongreler düzenleyen ve ayrıca uluslararası kongreler yapan bu bilimsel derneğin çok başarılı çalışmaları bulunuyor; dolayısıyla TEİD'in çalışma hayatımıza önemli katkıları olmaktadır. Konuyu bilimsel açıdan tartışmaya açtıkları için herşeyden önce TEİD'e teşekkür borçluyuz. Küreselleşen ekonominin içerisinde Türk emek piyasasının alması gereken rolü ve yolu hepimiz biliyoruz.

Bu noktada şunu söylemek istiyorum: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanımız Sayın Yaşar Okuyan, Başbakanla birlikte Bulgaristan'da bulunmak zorunda olduğu için ne yazık ki bugün aramızda değil. Bunun son anda ortaya çıkan bir seyahat olduğunu belirtmek istiyorum. Bu nedenle, Sayın Yaşar Okuyan tarafından yapılacak olan konuşmayı İŞKUR Genel Müdürü Sayın Dr. Necdet Kenar sunacaktır. Burada anons etmem gereken önemli bir nokta da, Kongrenin sabah oturumunun başkanlığını Prof. Dr. Metin Kutal'ın üstlenmiş olmasıdır. Kendisi yakından tanıdığınız bir isimdir: Çalışma Ekonomisi ve İş Hukuku uzmanıdır ve ayrıca bu alanda hazırlamış olduğu çok değerli çalışmaları ve makaleleri vardır. Bugün birlikte olduğumuz çok değerli konuklarımızla tanışacaksınız, konuşmalarını dinleyeceksiniz ve umuyorum ki verdikleri bilgilerden yararlanacaksınız. Bu nedenle yabancı konuklarımız ile değerli katkılarını yıllardır bizlerden esirgemeyen akademisyenlerimize ve konuklarımıza da çok teşekkür etmek istiyorum. Çalışma hayatımızda her ne kadar bazı ciddi sorunlarımız olsa da çok önemli yollar katetmiş olduğumuz muhakkaktır. Eminim buradaki tartışmalarımızla çok daha ilginç noktalara ulaşacağız. Bütün değerli katılımcılara, ayrıca TEİD'e ve Adecco'ya böyle bir güzel organizasyonu gerçekleştirdikleri için ve bu girişime destek verdiği için Power dergisine çok teşekkür ediyorum.

**Prof. Dr. Metin Kutsal (Oturum Başkanı):** Türk Endüstri İlişkileri Derneği'nin, buradaki büyük çoğunluğumuzun üyesi bulunduğu derneğimizin 4. Uluslararası Genel Kongresi çerçevesinde bu bilimsel toplantıyı açıyorum. Konumuz işgücü piyasalarının etkinliğinin arttırılması ve bu konuda özel istihdam kurumlarının ve esnek çalışma biçimlerinin rolüdür. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Sayın Yaşar Okuyan'ın hazırladığı konuşmayı, aynı bakanlığa bağlı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürü Sayın Dr. Necdet Kenar bizlere takdim edecektir. Ayrıca iki yabancı konuk da aramızdadır: İspanya eski Çalışma Bakanı Manuel Pimental ile İtalya Çalışma Bakanı danışmanı ve çok değerli bir uzman olan arkadaşımız Prof. Dr. Marco Biagi aramızda bulunuyorlar. Şimdi, Sayın Bakan Yaşar Okuyan'ın konuşmasını sunmak üzere, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürü Dr. Necdet Kenar'ı kürsüye davet ediyorum.

**Dr. Necdet Kenar:** TEİİD'in 4. Uluslararası Genel Kongresi kapsamında "işgücü piyasalarının etkinliğinin arttırılmasında özel istihdam kurumlarının ve esnek çalışma biçimlerinin rolü" konulu semineri düzenlemelerinden dolayı dernek yöneticilerine ve Adecco ile Power Dergisi yöneticilerine gerçekten çok teşekkür ederiz; çünkü konu biraz önce Yaprak Özer'in de ifade ettiği gibi hem çok günceldir, hem de çok önemlidir. Konunun önemli olmasının sebebi, istihdam ve işsizlik sorunun bugün sadece Türkiye'nin değil, dünyanın birinci sıradaki gündem maddesi olmasıdır. ILO tahminlerine göre 2000 yılı sonu itibariyle dünyada açık işsizlik rakamı 160 milyon kişiye ulaşmıştır. Bu sayıya şüphesiz gelişmiş ülkeler de dahildir. Ayrıca 310 milyon insan eksik istihdamda çalışmaktadır. Kısaca, dünyada şu an toplam 500 milyon insan bir şekilde ya işsizdir ya da yeteri kadar çalışmamaktadır. Mevcut işsizlerin yanısıra önümüzdeki on yıl içerisinde de dünya işgücüne yaklaşık 500 milyon kişinin dahil olması beklenmektedir.

Bu iki rakamı topladığınızda, dünya 1 milyar işsize önümüzdeki on yıl içerisinde istihdam imkanı yaratmak durumunda kalacaktır. Bu da gösteriyor ki, istihdam ve işsizlik sorunu yalnız bugün değil, önümüzdeki on yıl içerisinde de dünyanın yine bir numaralı maddesi olmaya devam edecektir. Ben ülkemizle de ilgili birkaç bilgi vermek istiyorum; yabancı konuklarımız da kendileriyle dışarda konuştuğumuz sırada bana Türkiye'deki işsizlik oranlarını sormuşlardı; o konuda izin verirseniz kısaca bilgi vermek istiyorum. Ülkemizde açık işsizlik oranı % 8'dir. Bu, Devlet İstatistik Enstitüsü'nün 2001 yılı 3. dönem itibariyle yaptığı hanehalkı işgücü anketlerinin ortaya çıkardığı bir rakamdır. Ayrıca, eksik istihdam oranı da % 5.7'dir. İşsiz sayısı ise 1.950.000'dir. Tabii, bu rakamların gerçek durumu ne kadar yansıttığı konu-

su hep tartışılır. Ancak bugün itibarıyla en sağlıklı veriler Devlet İstatistik Enstitüsü'nün bilimsel çalışmalara göre yaptığı istatistiki anketlerle sağlanmaktadır. Sonuçta 1.950.000 açık işsiz olduğu, yaklaşık 1.350.000 kişinin de eksik istihdamda olduğu anlaşılmaktadır. Üzerinde durulması gereken diğer bir nokta da şudur: Anketlerde işsiz olmasına rağmen iş aramak için müracaat etmeyen insanlar işsiz sınıfına konmamaktadır; bunlar genellikle işsizdir ve çalışmaya hazırdır fakat iş aramamaktadır, diğer bir deyişle iş bulma ümitleri yoktur. Bu kişiler için ILO'nun dünya standartları temel alınarak belirlenen rakam 950.000'dir. Bütün bu rakamları topladığınızda, Türkiye'de toplam 4.200.000 kişinin işsizlikle ve eksik istihdamla ilgili probleminin ve sıkıntısının olduğunu çok rahatlıkla söyleyebiliriz. Tabii bu istatistikler bize Türkiye'de yaşanan ya da dünyada yaşanan işsizlik ve eksik istihdam sorununun tam bir resmini göstermemektedir. Çünkü konuyla ilgili başkaca sıkıntılar da vardır. Türkiye, bildiğiniz gibi genç bir nüfusa sahiptir. Özellikle Avrupa ülkeleriyle karşılaştırdığınızda Türkiye'nin farklı bir durumu olduğu hemen ortaya çıkıyor. Türkiye'nin nüfus artışı oranı son 2000 yılı sayımına göre % 1.89'dur.

Bu oran daha önce % 1.49 olarak tahmin ediliyordu, fakat daha yakın zamanlarda nüfusumuzun tahminlerimizden daha hızlı arttığını saptamış bulunuyoruz. Gerçi nüfus artış hızımız önceki yıllara göre düşüş trendindedir; ancak yine de Türkiye'nin, örnek vermek gerekirse, 14 yaş altı nüfusunun toplam nüfusun yaklaşık 1/3'ünü oluşturduğunu görüyoruz. Bu da bize ülkemizin ne kadar genç bir nüfusa sahip olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla hemen hemen her yıl yaklaşık 700.000 genç, işgücü piyasasına iş talebiyle girmektedir. Türkiye, mevcut işsizlerine ve bu 700.000 yeni gence bir yerde işler ve iyi işler yaratmak zorundadır. Türkiye'de işgücüne katılma oranı yaklaşık % 50 civarındadır. İstihdam oranı ise Türkiye'de gerçekten düşüktür: % 48 civarındadır. Bu oranın Avrupa Birliği'nde ortalama % 63, Amerika Birleşik Devletleri'nde % 74 olduğunu göz önüne aldığımızda, ülkemizde son derece düşük bir seviyede kaldığını görürüz.

Türkiye'de kadınların istihdam oranı da son derece düşüktür. Özellikle kırsal kesimde kadın işgücünün oranının yüksek olduğu söylene de, bu kadınlar ücretsiz aile işçisi konumundadır; bunun gerçek bir istihdam ilişkisi olduğu tartışılır. Kentlere baktığımızda kadınların toplam istihdama oranının % 18.6'sını oluşturduğunu görmekteyiz, ki bu da oldukça düşük bir orandır. Ayrıca, Türkiye'de istihdamın sektörel dağılımının da sorunlu olduğunu söyleyebiliriz. Örneğin tarım sektörü istihdamda hâlâ en yüksek paya, % 40'lık paya sahiptir. Üretimdeki payı ise % 13'dür.

Tarım sektöründeki istihdam yaklaşık olarak 8 milyonun üzerinde olup bunun yarısından fazlası, yani 4 milyonun üzerindeki bölümü ücretsiz aile işçisi konumundadır. Oysa, biz bunları da istihdam rakamları içinde sayarız. Yine çocuk işçiliği, son zamanlarda özellikle kadın istihdamının düşüşüne paralel olarak ortaya çıkan bir konudur. Ülkemizde genç nüfus işsizlerin çoğunluğunu oluşturmaktadır. İşsizlerimizin yarısından fazlası 25 yaşın altındadır. Ayrıca eğitilmiş gençlerde de son yıllarda işsizlik oranında bir artış gözlemlenmektedir. Bunda da muhtemelen kaliteli işler yaratılamamasının, ekonominin ve eğitim ile istihdam arasındaki ilişkinin zayıf olmasının rolü bulunmaktadır. Bunun sonucunda gerçekten çok iyi eğitilmiş gençlerimiz yurt dışına gitmekte, bu da zaten kıt olan nitelikli insan gücümüzü azaltmaktadır. Yabancı kaçak işçilik de ülkemiz işgücü piyasasının yaşadığı bir diğer sorundur. Kayıtdışı istihdam ülkemizde yaygındır ve bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tüm bunlara ilave olarak bir de yaşadığımız krizler ülkemizde istihdam sorununu büyütmekte, işsiz sayısını arttırmaktadır. Örneğin 2001 yılında yaşadığımız son kriz, Devlet İstatistik Enstitüsü rakamlarına göre 600.000 ilave işsiz yaratmış bulunmaktadır. Tabii ki işsizlik çok ciddi bir sorundur. İşsizlik sadece ekonomik boyutu açısından değil, sosyal boyutları açısından da çok dikkat edilmesi gereken bir husustur. İşsizlik gerçekte sosyal ve psikolojik sorunlar ortaya çıkartmaktadır. Aile içi şiddet ve intiharlar ile işsizlik oranı arasında bağlantı vardır ve bu tesadüf değildir. Sosyal-psikolog olan uzmanların bu konudaki saptamalarını, çalışmalarını biliyoruz. İşsiz insanlarda sosyal dışlanma dediğimiz, topluma ait olamama, kendini o toplumun bir parçası görememe duygusu yaygındır. Dolayısıyla işsizlikle mücadele etmek ve istihdamı arttırmak gerçekten çok önemli, bir anlamda da kutsal bir görevdir. O halde ne yapmak lazım? İstihdamı nasıl arttırabiliriz? Sorunlar biliniyor; peki çözümleri nedir? Burada en önemli etken kuşkusuz ekonomik büyümedir. Ekonomik kriz ortamından çıkarak ekonominin canlanması, büyüme trendine girmesi ve büyüme ile birlikte üretim artışı ve istihdam artışının sağlanması gerekiyor. Ancak tek başına büyüme mevcut işsizlere, her yıl işgücü piyasasına gelen genç işsizlere iyi işler yaratılmasında malesef tek başına yeterli olamıyor. Bunun yanında başka bir takım politikalar da uygulamak lazımdır. Peki, bunlar neler olabilir? Bütün dünyanın, özellikle de Avrupa Birliği'nin ve OECD'nin tartıştığı konu, işgücü eğitimi, insan kaynaklarına yatırım başta olmak üzere yine ekonomik büyüme politikalarına istihdam hedefini yerleştirmek alınacak her ekonomik kararın istihdama etkisini tartışmak ve muhtemel olumsuz etkilerin en aza indirgenmesini sağlamaktır. Keza yine işgücü piyasalarında aktif işgücü politikalarına çok daha fazla önem ver-

memiz gerekmektedir. Özellikle de küreselleşme, mal ve fiyat politikalarının liberalizasyonu, teknolojik gelişmeler, ekonomik aktivitelerin mevcut fonksiyonunu bozmakta; sektörler, firmalar ve meslekler arasında kaynakların yeniden dağılımına neden olmakta ve ekonomik yapı ve davranışların bu gelişime uyumunu gerektirmektedir. Yeni endüstriler ve buna bağlı olarak yeni işler yaratılmaktadır. Örneğin tarım sektörünün uzun yıllar hakimiyetinden sonra endüstri (sanayi) sektörü 18. 19. ve 20. yüzyılda ortaya çıkıp gelişmiştir; fakat bugün geldiğimiz noktada sanayi sektörü de eski önemini kaybetmiştir. Bugün artık hizmetler sektörü ön plana çıkmakta, kaynaklar sektörler arasında yeniden dağıtılmaktadır. Sanayi sektöründe, otomotivin gerilediği gözüküyor; ancak hemen onun yerine bilgisayar ön plana çıkıyor. Hizmetler sektöründe de bir sektör ön plana çıkarken aynı sektör içinde başka bir alan kaybetmek durumunda kalıyor. Dolayısıyla, bu değişmelere işgücü piyasalarının, firmaların, organizasyonların ve sektörlerin uyum göstermesi gerekiyor. Şüphesiz piyasalar bunu her zaman kendi başına yapamıyorlar. Yani bizim görünmez el diye adlandırdığımız piyasa mekanizması bu sorunları her zaman tek başına çözemiyor. Burada zaman zaman devletin görünen eline de ihtiyaç vardır. Öncelikle bu uyumu sağlamak için işgücü piyasalarının mümkün olduğu kadar esnek olması gerekir. Ayrıca bu uyuma kendini adapte edebilmesi için işgücü piyasalarının, iş kanunlarının ve ilgili mevzuatın da son derece esnek olması gerekmektedir.

Bu esneklik firmaların uyum yeteneğini güçlendirmesi açısından önemlidir. Özellikle 1980'li yıllardan itibaren OECD ülkelerine baktığımızda bunların, işgücü piyasalarının reformunu ve modernizasyonunu amaçladıklarını ve buna ilişkin olarak birçok önlemin alındığını görüyoruz. Bunlar, kısmi zamanlı çalışma, çalışma yöntemlerinin değişimi, geçici çalışma, danışmanlık ve özel sözleşme türü çalışmalardır. Bunlar gittikçe yaygınlaşmakta ve yaratılan işlerin önemli bir kısmının bu tür işlerden oluşmaya başladığı görülmektedir. Örneğin Peter Drucker'ın bir öngörüsü var: Drucker önümüzdeki 20-25 yıl içinde tam zamanlı işlerin toplam işlerin ancak yarısını oluşturacağı öngörüyor. Yani, Drucker yeni yaratılan işlerin bu tür kısmi geçici çalışma ya da danışmanlık türü çalışma biçimleri olacağını ve bu esnek çalışmanın işgücü tarafından daha çok talep edileceğini, yani bunun çalışan insanlar tarafından tercih edileceğini öngörüyor. Özellikle gelişmiş toplumlardaki yaşlanan nüfusun kısmi çalışmayı (part-time tabir ettiğimiz çalışma türünü) tercih edeceğini belirtiyor. Dolayısıyla bu tür çalışma biçimlerinin ülkemizde de yolunu açmamız gerekiyor. Bunu Türkiye'de istihdamı ve dolayısıyla üretimi arttırmak için yapmalıyız.

İstihdam artışı herkese fayda sağlar. Ülkenin genel ekonomisine katkı için olduğu kadar sosyal barışın tesisi için de istihdam artışı en etken faktördür. İşletmeler için esneklik, çalışanlar için ise iş güvencesi önemlidir. İş güvencesi ile esneklik arasındaki dengenin iyi kurulması gerekir. Bu konuda, bütün Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, uzlaşmayla gerekli dengelerin sağlanabileceğine inanıyorum. İşgücü piyasaları reformlarının gerçekleştirilmesinde özellikle sosyal diyalog ve sosyal tarafların etkin katılımı çok önemlidir. Bu konuda Çalışma Bakanlığımızın örnek sayılabilecek bir çalışması var. İşçi, işveren ve Çalışma Bakanlığı'nın belirlediği toplam 9 akademisyene Türkiye'de çalışma mevzuatının çağdaş hale getirilmesi konusunda görev verildi. Bu komisyon çalışmalarını sürdürüyor. Bu, bana göre, ülkemiz için, çalışma yasalarının çağdaşlaştırılması ve eşit temsile dayalı sosyal katılımın sağlanması, istihdam ve çalışma biçimi açısından gerçekten son derece eşit bir sosyal katılımın öngörüldüğü bir çalışma tarzı, tarihi bir fırsattır. İşgücü piyasası modernizasyonu konusunda yaptığımız iki önemli düzenleme daha var: Türkiye'de çağdaş istihdam kurumlarının oluşmasını sağlamak. Biliyorsunuz istihdam kurumu olarak ülkemizde 1946 yılında kurulmuş olan, eski adı, İş ve İşçi Bulma Kurumu mevcuttur. Bu kurum, değişen işgücü piyasalarına uygun olarak çağdaş hale getirilememişti. Bu konu ile ilgili olarak kurum, bir kanun hükmünde kararname ile yeniden yapılandırılmış ve kendisine yeni fonksiyonlar yüklenmiştir. İş ve işçi bulamaya aracılık etmenin yanı sıra, ki buna kurumun klasik fonksiyonu da diyebiliriz, Kuruma işsizlik sigortası uygulaması görevi de verilmiştir. Bildiğiniz üzere işsizlik sigortası uygulaması konusunda müracaatlar Türkiye İş Kurumuna yarından itibaren yapılmaya başlanacaktır. Sanıyorum, bu konu ile ilgili açıklamalarımız kamuoyuna yansımıştır. Bu kurumun yapısında sosyal tarafların etkin bir katılımı öngörülmüş, bu amaçla bir genel kurul oluşturulmuştur. Söz konusu kurul Türkiye'nin genel istihdam politikasını görüşmek üzere geçtiğimiz günlerde toplandı. 50 kişilik genel kurulun 28'i sosyal taraflardan oluşmakta. Bu kurul aracılığıyla Türkiye'nin ulusal istihdam stratejisi şu anda belirlenme aşamasında ve Avrupa Birliği'nin istihdam stratejisiyle uyum halinde konuyla ilgili uzmanlarla çalışmalar başlatılmıştır. Bütün bu saydıklarımın hepsi olumlu gelişmelerdir. Kurumun yeniden yapılandırılmasında yapılan bir diğer çalışma da, illerde istihdam kurullarının oluşturulmasıdır. İl düzeyinde istihdam politikasının belirlenmesi ve bu konuda yerel inisiyatifin harekete geçirilmesi açısından bir diğer önemli çalışma, kurumun en etkin icra organı olarak yönetim kurulunun oluşturulması ve burada görev alan 6 kişiden 3'ünün sosyal tarafları temsil etmesidir. Kararnamede yer alan ve bana göre çok önemli bir başka



bir hüküm de, istihdama aracılıkta kamu tekelinin ortadan kaldırılmasıdır. Böylelikle özel istihdam bürolarına bu alanda faaliyet yapabilme imkanı tanınmıştır. Geçmiş yıllarda, tüm dünyada, bu alanda özel sektöre yasak vardı. Bu yasak, söz konusu unsurun emek olmasından ve bu konuda yapılacak danışmanlık ilişkilerinde hassas davranma gerekliliğinden kaynaklanmaktaydı. Fakat gelişen dünya koşulları, bilgi toplumu ve küreselleşme bu alanda özel sektörün hizmetine ihtiyaç duyulduğunu, özel sektörün çok ciddi katkılar sağlayabileceğini ortaya çıkarmıştır. Dünyada hemen hemen bütün ülkelere, özellikle de Avrupa ülkelerine baktığımızda bu konuda hepsinde Kurumun yeniden yapılandırıldığını görüyoruz. Özel istihdam büroları kamu istihdamını tamamlayıcı unsurlar taşımaktadır. Bu yeni yapılanma ile kamu istihdam kuruluşlarını rekabete zorlayarak daha kaliteli hizmet vermelerinin sağlanması amaçlanmaktadır. Sonuçta bu rekabet Türkiye'ye de yarayacak ve bu alanda Türkiye'de hizmetlerin kalitesinin artmasına yol açacaktır. Yaprak Özer de ifade etti; kanun hükmünde kararnamemiz bir yetki yasasına dayanılarak çıkarıldığı ve yetki yasası da Anayasa Mahkemesince iptal ettirildiği için buna dayalı olarak çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin hepsi iptal edilmiştir. Bu nedenle bizim kararnamemiz de iptal olmuştur. Türkiye İş Kurumu'nun yasa tasarısı halen Meclis'te genel kuruldadır ve sanırım gündemin bir veya ikinci sırasında, her an görüşülme-yi beklemektedir. Biz aslında bu zamana kadar çıkması gerektiğine inanıyorduk fakat Meclis gündeminin çok yoğun olması henüz bu kanunun çıkmasına fırsat vermedi. Ancak önümüzdeki günlerde, en kısa zamanda yasanın çıkacağına ve özel istihdam bürolarının bu yasa çerçevesinde faaliyette bulunacağına inanıyoruz. Özellikle böyle bir aşamada, zamanlı olduğunu söyleyebileceğimiz bir seminerin düzenlendiğini görüyoruz. Bu seminerin sonuçlarından Çalışma Bakanlığı ve Türkiye İş Kurumu olarak son derece faydalanacağımızı umuyorum. Yeniden yapılanmamıza buradaki görüşler ışık tutacaktır.

**Manuel Pimental:** Özellikle bu organizasyonun sorumlularına, Adecco şirketine ve Bakanlıktan katılanlara teşekkür ediyorum. İspanyol tecrübesini sizinle paylaşacağım için çok mutluyum. İlk konuşmayı dikkatle dinledim. Türkiye'deki işgücü piyasasında özellikle Çalışma Bakanlığı'nın bakış açısını gördüm. Dolayısıyla, bazı konuları izleme ve bunu İspanya ile karşılaştırma fırsatını buldum. Size kendi tecrübelerimizden bahsetmek istiyorum. İspanya ortalama 40 milyon nüfusu olan bir ülkedir. Çok uzun yıllar boyunca politik şartlardan dolayı kapalı bir ekonomiye sahip olduk. Hiçbir şirketimiz dış piyasalarda rekabet edemiyordu. 70'li yıllardan sonra özellikle de politik alanda önemli değişiklikler olmaya başladı, şirketlerimizin fa-

aliyetleri ülke sınırlarını aştı. Önemli bir ekonomik kriz yaşamaya başladık ve ekonomide % 25 oranında işsizlik oluştu. İspanya'da iş mevzuatı çok katı ve çok eskiydi. İşçiler sözleşmesiz olarak çalıştırılırdı. Bugün de Avrupa'nın halen en yüksek işsizlik oranına sahip ülkesiyiz. İşgücü kurumlarımızın yapıları çok eski bir sisteme dayalı olarak çalışıyordu. 80'li yılların başında bugün hâlâ geçerli olan "İşçilerin Statüsü" adlı kanun uygulanmaya başlandı. Belirli süreli hizmet sözleşmesi uygulaması düzenlendi ve uygulamaya kondu. Ancak ekonomik büyüme ile bu kanunun yetersiz olduğu görülmüştür. 1994 yılına kadar bu kanun değiştirilememiştir. Bu arada geçici işçi istihdamına yönelik bürolar, bir kanun çerçevesi kapsamında olmaksızın, tolerans gösterilerek faaliyet göstermekteydiler. Ancak, bu durum uygulamada sorunlara yol açmaktaydı. 1996 yılında ekonomik krizin patlaması ile kapsamlı bir iş kanunu reformu yapılmıştır. Böylece Geçici İşçi İstihdam Şirketleri kanunen tanınmış oldular. Geçici İstihdam Şirketleri aynı zamanda aracı, seçici ve eğitici bir görev üstlenmiş oldular. Bu sayede aynı zamanda çok daha şeffaf bir iş piyasası oluşturulmuş oldu. Geçici (dönemsel) çalışma düzeninde önce İspanya'da bu çeşit işçiler sözleşmesiz olarak ve sosyal hakları olmaksızın çalıştırılıyordu. Hükümet bu işgücü gerçeğinin farkında olarak ilgili kanunları çıkarmıştır.

Ancak bu da toplumsal bir tepkiye yol açtı ve Dönemsel (geçici) İstihdam Şirketleri'nin işsizliğin sorumlusu olduğu düşünölmeye başlandı. Bunlar istihdam yaratan bir kurum olmalarına rağmen tepkiler doğdu. İşçi bir firmaya girdiği zaman ücretini geçici istihdam şirketinden alıyordu. Bu krizle birlikte işçiler daha az ücret almaya başladılar. Ücret faktörünü ucuzlatmaya çalışan şirketler gerginlik yarattı. Sistemde bazı pozitif noktaların olmasına rağmen negatif özellikler de içermesi nedeniyle reform yapma ihtiyacı doğdu. Örneğin, personelin bordro içindeki ve sendikal konulardaki sınırlamalarını şirketler rahatça muhasebe edebiliyordu. Şirketler geçici işçi istihdam bürolarını kötüye kullanmaya başladılar. Özellikle de ücret eşitlemesi gibi bir konuya kilitlendik. Artık geçici istihdam şirketleri maaşları belirleyemiyor, bunun yerine kullanıcı şirketlerin toplu sözleşmelerinde yer alan ücret uygulamalarının geçerli olmasına karar verildi. Ücret eşitlemesi yaratıldıktan sonra gerginlikler azaldı.

Uygulamanın özellikle sosyal sınırlamaları olan bir sisteme dayanması benimsendi. Toplumda sorunlara neden olacak noktaları çözecek reformlar yaptık. İspanya'da günümüzde işsizlik % 25'lerden % 12'lere düşmüştür. Bu oranı daha da düşürme çalışmalarımız sürmektedir.

**Prof. Dr. Marco Biagi:** Türkiye’de şu anda geçici (dönemsel) istihdam konusunun iş hukuku boyutu ele alınmakta ve tartışmalar İtalya’da yaşananlarla benzerlikler taşımakta. İtalya’da hâlâ işe aracılık konusunda kanunlara uygun çalışmayan çok sayıda şirket var. Rekabet kuralına aykırı uygulamalar mevcut.

Ancak bu sayede işgücü piyasası uluslararası çapta rekabet edebilir. İtalya’da özel istihdam kurumları 1997 yılında, oldukça geç bir dönemde yasalaşmıştır. Ancak bazı sorunlar olmasına rağmen bunların şimdiye kadar başarılı çalışmaları olmuştur. Bu aşamada çeşitli sorunlar da yaşandı. Burada uzun ve sıkıcı hukuki metinleri bir kenara bırakıp kamu ve özel istihdam kurumları arasındaki ayırımı dikkatinizi çekmek istiyorum. İtalya’da çok uzun bir süre boyunca işçi bulmada kamu tekeli vardı. Birkaç yıl öncesine kadar sadece kamu çalışanları için aracı kurum vardı ve bu kurum sadece kamu çalışanları arz ve talebi arasındaki aracılık rolünü üstlenme hakkına sahipti. Söz konusu tekelin ortadan kaldırılmasının nedeni İtalyan Hükümetinin attığı adımlar değil, Avrupa Birliği yetkililerinin müdahalesi olmuştur. Doğrusunu söylemek gerekirse, Avrupa Adalet Mahkemesi bu tekelleşmeye karşı İtalyan Hükümetine baskı yapmıştır. Söz konusu kurumlar artık ulusal yönetimler tarafından değil, yerel yönetimler tarafından yönetiliyor. İstihdam Kurumları artık daha az merkezîyetçi bir yapıya sahip. Belediyeler işgücü konularından sorumludur; ancak şunu söylemek gerek ki, bu da çok başarılı bir uygulama olmamıştır. Burada çok düşük bir performans söz konusudur. Yani kamu işçi kurumları, işgücü piyasalarında etkin bir rol üstlenmiyorlar. İstihdamın sadece % 3’ü kamu istihdam kurumlarından geçmekte. Devletin kurduğu istihdam kurumlarının tekeli ortadan kaldırıldıktan sonradır ki özel istihdam kurumlarının hukuksal yapısını oluşturmak mümkün hale gelmiştir. Burada geçici (dönemsel) işçi kurumları da bu çerçeveye dahildir. Geçici çalışmaya yönelik kurumlar 1997’den sonra yasallaşmıştır. Bunu mümkün kılan sosyal diyalogdaki gelişme olmuştur. Yani, işçiler ile yöneticiler arasında ve sendikalarla işverenler arasında işbirliği ortaya çıkmıştır. İtalya’da ortaya çıkan durum diğer ülkelerdeki duruma da benziyor. İtalya’da normalde çalışma konularında herhangi bir mevzuat kabul edilecekse öncelikle sektörün her iki tarafındaki temsilcilerin de görüşünün alınması gerekmektedir. 1996 yılında bir anlaşma imzalanmış ve söz konusu anlaşma bir yıl sonra kabul edilen mevzuatın da temelini oluşturmuştur. Geçici (dönemsel) istihdamı toplumsal açıdan kabul edilebilir hale getirmek istiyorsak, öncelikle kamuoyunun bu konuya sıcak bakmasını sağlamak gerekiyor. Bu anlamda sosyal tarafların rolü çok büyüktür.

İtalya'da geçici istihdam kurumlarının öncelikle Çalışma Bakanlığı'ndan yetki almaları gerekiyor. Bu yetkiyi verirken çok hassas davranmak gerekmektedir. Geçici (dönemsel) istihdam kurumları çalışmalarını sadece bu konu üzerinde yoğunlaştırmalıdır. 1997 yılında geçici istihdam konusu deneysel bir fikir olarak ele alınıyordu. Özellikle sendikacılar açısından üç taraflı bir ilişkinin olması (ödünç iş ilişkisi) kabul edilemeyen bir yaklaşım olarak görüldü. Üçlü ilişki işçi, kullanıcı işveren ve geçici istihdam kurumu arasındadır. İşveren geçici istihdam kurumuna başvurabilir ancak geçici (dönemsel) istihdam kurumları, İtalyan yasalarına göre özel istihdam kurumlarından tamamen farklıdır. Toplu iş sözleşmeleri yapılırken toplumsal ve siyasi bir ara-yol bulunması söz konusu olmuştur. Bir kurumda toplam işgücünün ne kadarının geçici istihdamla alınabileceği belirlenmiş durumda. İtalya'da işgücünün en fazla % 15'i geçici işçilerden oluşabiliyor. Bir şirkette kullanıcı işveren tarafından kullanılacak maksimum oran belirlenmiş durumda. Bir diğer temel prensip ise dönemsel istihdam işçilerinin daimi elemanların yerine geçemeyeceğidir. İtalya'da dönemsel istihdamda çalışan işçilere "bulunabilirlik primi" verilir. Bu, gerek duyulduklarında çalışmaya her zaman hazır olmaları karşılığında ödenmektedir. İspanya'da da olduğu gibi geçici işçiler şirketin diğer çalışanlarıyla aynı şartlara tabi olmalıdırlar. Bütün Avrupa ülkeleri bu görüşümüze katılmıyor. Bu konuda Avrupa çapında standart bir mevzuata sahip olmak çok zor. Güney Avrupa ve Kuzey Avrupa arasında ciddi yaklaşım farklılıkları var. Konuya disiplin açısından baktığında, geçici işçi disiplin uygulaması gerektiren bir fiil işlediğinde bu işçiye disiplin uygulaması süreci karmaşık bir yapı arz eder. Disiplin konusunda işten çıkarma yetkisine sahip olan kurum Geçici (dönemsel) İstihdam Kurumu'dur. Geçici İstihdam Kurumu bu konuda geçici işçilere baskı yaparak söz konusu işçilerin verimli, sadık, iyi çalışan işçiler olmasını sağlamaktadır. Diğer kurumlar gibi bu kurumun amacı da müşteriye memnun etmektir.

Burada önemli olduğuna inandığım başka bir konuya değinmek istiyorum. Geçici (dönemsel) istihdam bazıları tarafından işçilerin istismarı olarak görülüyor. Bunun çözümü eğitimden geçiyor. İtalya'da geçici işçilere ödenen ücretin % 4'ünü bir fona aktarıyorlar. Çalışma Bakanlığı'nın yönettiği fon, bu çalışanların eğitimi amacıyla kullanılıyor. Adecco ve diğer İtalyan geçici istihdam kurumları bu oranın yükseklüğünden şikayetçi. Çünkü bu geçici istihdamın diğer istihdam yöntemlerine kıyasla daha pahalı hale gelmesine neden oluyor. Daimi çalışan işçilerle bir karşılaştırma yaparsak geçici (dönemsel) istihdamla çalışanların maliyeti daha yüksektir. Ancak İtalya'daki birçok işveren bu ek ücreti ödemeyi kabul eder, çünkü istihdam

kurumları öncelikle bu kişileri seçer, eğitim verir ve müşteri olan şirketlere belirli bir hizmet verir. Bu genellikle yüksek kaliteli bir hizmettir. İtalya'daki deneyimlerimize baktığımızda geçici (dönemsel) istihdam kurumlarının çok başarılı olduklarını görürüz. Burada sendikalar açısından da başarılı olduğunu görüyoruz. Geçici (dönemsel) işçilere de sendika hakkı veriliyor. Ancak söz konusu işçilerin özel statüsünden dolayı bu kişiler sendika işlevlerinde fazla faal değildirler. Ancak İtalyan sendikaları bu konuda özel organizasyonlar oluşturuyorlar. 5 yıl boyunca bu konuda çeşitli deneyler yaptık, şu anda İtalyan hükümeti bu konudaki mevzuatı gözden geçirmeyi düşünüyor. İtalya özel istihdam kurumlarının hem aracılık görevini üstlenmesi ve arz ve talebi düzenlemesi, hem de üçlü ilişkiyi yürütmesi için bunları tek bir kural kapsamı altında geliştirmeyi düşünüyor. Bu konuda kurumlar kendi tercihlerini kullanabiliyorlar. Yani burada geçici (dönemsel) istihdam, olası istihdam yöntemlerinden sadece biri haline geliyor. Ancak bir yıl içinde İtalya geçici istihdam kurumları ve diğer alternatifler arasında fazlaca bir ayırım yapmayacaktır. 5 yıl sonrasında geçici istihdamı normal aracılıkla aynı kapsam altında düzenlemek kabul edilir hale gelecektir.

İtalya'daki şirketlere baktığımızda Adecco gibi büyük şirketlerin ve küçük şirketlerin çok sayıda yer aldığını ve rekabet içinde olduğunu görüyoruz. Ancak İtalya'da beklediğimiz bir şey daha var. Avrupa Birliği düzeyinde Avrupa Birliği Konseyi'nin bir geçici istihdam yönergesi teklifi getireceğini biliyoruz. Bu konuda henüz AB bir görüş birliğine varamadı. Ancak konu ile ilgili bir öneri getirme aşamasında. İtalya'da yıllarca tartışıldıktan sonra 1997 yılında geçici istihdam kurumlarına izin verildi. Geri dönüp baktığımızda bu tartışmalar uygun gözüküyor. Sorun yaratan kayıt dışı istihdam İtalya'da ve Türkiye'de çözüldüğü takdirde, mevzuatı modernleştirmek mümkün olacaktır.

## **Soru-cevap bölümü**

**Musa Karademir:** Ben özel girişimciyim. Sorum Prof. Biagi'ye olacak. Bir işçi özel istihdam büroları aracılığıyla iş bulduğu zaman, iş ile ilgili bazı sorunlar olabileceğini ve işini ihmal edebileceğini söyledi. Bu durumda da işverenin bu durumu özel istihdam bürosuna bildirmesi gerektiğini belirtti. Hukuki açıdan işveren kendi mülkiyetinde bulunan bir işyerinde o işçi hakkında karar verebilme yeteneğini kaybetmiş olmuyor mu ve bu İtalya'da nasıl karşılanıyor? Prof. Biagi'nin Türkiye'ye gelip bize katılması TEİD camiası için bir onurdur. Kendisi sadece uygulamacı değil, akademik katkılarda da bulunan çok önemli bir bilim adamıdır. Kendisine

teşekkür ederiz. Geçici işçiler, ucuz işçiliğe giden bir yol mudur? Yoksa kaliteyi artıran bir unsur mudur? Yoksa her ikisi de midir? İtalya’da özel istihdam bürolarına karşı bir direniş var. Bunun kültürel kökleri nedir? Bu yöntemi yasallaştırmada neden geç kaldılar?

**Necmettin Özdemir:** Geçici istihdam kurumlarıyla ilgili olarak kayıtdışı ekonomi açısından ne tür önlemler alınmıştır?

**Emre Görgün:** Her iki konuşmacı da bu işçilerin sendikalı olabileceğini söyledi. Dolayısıyla sendikal yetkinin tespit edilebilmesi açısından sendika geçici istihdam kurumu temel alınarak mı yetki alabiliyor? Yoksa, işçinin ödünç verildiği şirkette mi yetki alınıyor? Tam gün çalışma esasına dayalı bir işyerinde birkaç saatlik geçici işçi kullanılabiliyor mu?

**Prof. Dr. Mustafa Aykaç:** Marmara Üniversitesi öğretim üyesiyim. Prof. Biagi ücret ve diğer şartlar bakımından geçici işçilerin İtalya’da diğer işçilerden farklı olmadığını belirttiler. Eğer haklar aynıysa, geçici işçilik neden tercih ediliyor? İtalya’da geçici işçiler sendikalara üye olabiliyorlar. Dünyanın her yerinde bu oran çok düşük iken İtalya’da durum neden farklıdır?

**Prof. Dr. Gülten Kutal:** İstanbul Üniversitesi öğretim üyesiyim. Ödünç emek ilişkisi ile ilgili detaylı bilgi verebilir misiniz?

**Manuel Pimental:** Sorulardan bir tanesi, geçici istihdam sağlayan şirketlerin özellikle kayıtdışı ekonomiyle savaş konusundaki rolleri hakkındaydı. Geçici istihdam şirketlerinin yönetimi bunları kayıtdışı ekonomiye karşı bir girişim gibi görmemeliler; bu kayıtdışı ekonominin zaten sonucu olarak ortaya çıkmıştır ve sonra bu sektörü kayıt altına almaya yönelmiştir. Bizim ülkemizdeki gelişmeler şu şekilde oldu: Geçici istihdamın tercih edilmesinin iki temel nedeni vardır. Birincisi, şirketler, işçilerin sosyal amaçlı ödemelerini karşılamak istemiyorlar. Dolayısıyla geçici istihdam yoluyla çalıştırmayı tercih ediyorlar, yani bu masraflardan kaçınmak için. Diğer sebebi de, ödünç işçiliğin belirli bir süre için belirli sayıda işçiyi bulabilmek açısından çok pratik bir uygulama olması; zira işe alım süreci çok karmaşık ve bu süreçte zaman zaman karşılaşılan yasal zorluklar var. Eğer böyle pratik uygulamalar için bir altyapınız yoksa, bu gibi şirketlerin kayıtdışı uygulamalara gitmekten başka çareleri yoktur. İspanya’da bu gibi kayıtdışı uygulamalara gidilmesi sık sık rastlanan bir durumdu. Şirketler bunu temelde para kazanmak için yapmıyorlardı. Fakat yasal formülleri yoktu. Örnek vermek gerekirse, hizmet sektörü ile ilgili olarak (ki

bunlar çok hızlı bir biçimde faaliyet gösteren sektörlerdir), iki günlük veya üç saatlik işler gibi çok kısa süreler için işgücüne ihtiyaç duyuluyor. Bu gibi durumlarda, daha önce çalışanlar informel bir şekilde işe alınıyordu. Bunun bir kanun çerçevesi olduğu anda birçok kayıtdışı uygulama birden kayıt altına geçti. Diğer taraftan bu yeni kanuni çerçeve ortaya çıktığı ve çalışanlar ile kullanıcı şirketlerin kafasında da bu çerçeve oturduğu zaman geçici istihdam şirketleri bir kolaylık unsuru haline dönüşüyor ve dışarıdan birisi sizin kısa bir sürede işçi bulma sorununuzu hallediyor. Örnek vermek gerekirse, "Yarın 5 kişiye şu saatte, şurada ihtiyacım var" gibi bir sorun artık çözülebilir hale gelmiş bulunmaktadır.

Bu uygulamanın amacı işgücünü tamamen kayıt altına almaktır. Diğer soru ise, sendikalarla olan ilişkiler hakkındaydı. Bununla ilgili bazı modeller var. Mesela Alman modeli ile İspanyol modeli arasında farklar bulunmaktadır. Ancak, sistem kendi içerisinde de sürekli değişim halinde. Daha önce ücret konusunu geçici istihdam şirketi ile işçi kendi aralarında konuşuyorlardı. Ancak daha sonra toplu sözleşmeler yoluyla çözümlenmesi gündeme geldi. Bunun da birçok olumlu yönü oldu; özellikle de kullanıcı şirketler ve buralarda çalışan işçiler açısından. Örnek vermek gerekirse, aynı ofiste çalışan iki sekreter olduğunu ve ikisinin ücretleri arasında ciddi farkların olduğunu düşünün. Son değişikliklerden önce bu sık yaşanan bir durumdu. Kullanıcı şirketlerin geçici işçilerine de toplu sözleşmeler sonucunda belirlenen ücretleri uygulamaya başlamasıyla bu tür farklar ortadan kalktı. Özellikle sendikalar, sonuçlar açısından baktığımızda, çok önemli avantajlar elde ettiler. Geçici işçiler de bu haklardan orantısız olarak yararlanma imkanına kavuştu: Sadece ücret olarak değil aynı zamanda sosyal güvenceler açısından da. Ancak doğal olarak bu haklar mutlak rakamlar olarak eşit miktarlar olacağı anlamına gelmez. Ancak orantısız bir eşitlik söz konusudur. Teşekkür ederim.

**Prof. Dr. Marco Biagi:** Öncelikle, disiplin yetkisi açısından tartışmalı bir konu var. İstihdam ilişkisi işveren olarak geçici istihdam kurumu ile işçi arasında kurulduğu için burada geçici iş kurumu çalışanları üzerinde belli bir yetkiye sahiptir ve istenildiği ya da kullanıcı işveren kendisine önerdiği takdirde disipline edici bir tedbir alabilir. Çalışanın (dönemsel işçinin) gösterdiği uyumsuzluk ya da kötü bir davranış kullanıcı şirket tarafından belirlenir ve buna karşı uygulanacak disiplin yetkisi ise geçici istihdam kurumu tarafından uygulanır; uygulama geçici istihdam şirketine aittir. Peki, hangi durumlarda acaba geçici işçiye disiplin cezası ya da disiplin tedbiri uygulanabilir? Bu durumlar toplu sözleşmede belirlenir, yani kullanıcı şir-

ketin taraf olduğu toplu sözleşmede ne yazıyorsa onlar uygulanır. Bu üçlü iş ilişkisi kuşkusuz birçok şeyi karmaşık hale getirmekte; fakat pratikte aslında bir sorun yaratmıyor. Çünkü geçici istihdam kurumunun çıkarına olan husus çalışanlarını, yani geçici işçilerin performansını yakın bir şekilde takip etmektir. Bu sayede müşterinin, diğer bir deyişle kullanıcı şirketin memnuniyeti artacak ve daha sadık olacaktır. Doğal olarak bu konuda bazı belirsiz durumlar da ortaya çıkabilir. Ancak, bizim beş yıllık deneyimimizde, açıkçası, bu konu ile ilgili herhangi bir dava açıldığını, bir şikayet geldiğini hatırlamıyorum. Bu, şu anlama geliyor: Disiplin yetkisi aslında uygulamada sorun yaratmayan bir konu. Zaten geçici istihdam kurumu mümkün olduğu kadar geçici işçinin beklentilere uygun bir şekilde davranmasını sağlamaya çalışacaktır. Geçici işçi uygun olmayan bir davranış gösterdiğinde, geçici iş kurumu ile geçici işten yaralanan şirket arasındaki anlaşmanın şartlarına göre, geçici iş kurumu uygunsuz davranışta bulunan çalışanın yerine yeni bir çalışan vermekle yükümlü olacaktır. İki kuruluş (ödünç alan ve veren işverenler) arasında yapılan sözleşmede bunun koşulları belirtilir. Bu sözleşmede geçici işçi kim olursa olsun herhangi bir uygunsuz davranışta bulunduğunda onun yerine başka bir işçi verileceği belirtilir.

Teknik ve siyasi olarak önemli bir diğer konu da, sendika konusudur. İtalyan sistemine göre genelde işçiler örgütlenmek için herhangi bir izne ihtiyaç duymazlar; sendika özgürlüğü vardır: Bütün çalışanlar, işleri ne olursa olsun örgütlenme hakkına, sendika hakkına sahiptirler ve bunun için özel bir izne ihtiyaçları yoktur. Tüm işverenler de kişinin sendika üyesi olup olmadığına bakmamakla yükümlüdürler. İşçiler ister geçici, ister daimi işçi olsunlar; işverenler onların sendika üyesi olmalarını, kararlarında kesinlikle göz önünde bulunduramazlar. Ancak geçici işçilerin sendikalaşma oranı gerçekten de çok düşük, bunu da itiraf etmem gerekiyor. Bu da şüphesiz işverenler açısından geçici işçi kullanmanın bir katma değeri anlamına geliyor. Genellikle geçici işçiler pek örgütlenmemiş bir işgücü oluşturuyor, bu da onları işverenler için cazip hale getiriyor doğrusunu söylemek gerekirse. Fakat, gerçekte İtalyan sendikaları bütün a-tipik işçileri özel sanayi cetveli içinde örgütlere yerleştiriyorlar; sendikalar kısmi zamanlı olsun, geçici işçiler olsun hepsini ayrı bölümler halinde örgütlemeye çalışıyor. Bu alt örgütler de işveren kuruluşlarıyla sektörel bazda toplu sözleşme yapabiliyor. Ayrıca, anladığım kadarıyla, bizim toplu sözleşme yapımız sizden farklı. Bu da, geçici işçilerin de sektörel bazda toplu sözleşmelere dahil olmasını sağlıyor. Bu işçiler düşük düzeyde örgütlenmiş olsalar da toplu sözleşmede yer alabiliyorlar. Yine, şunu da söylemem gerekiyor; hiçbir zaman



grev yapan işçinin yerine onları ikame etmek üzere geçici işçi alınamaz. Bu husus İtalyan Anayasasında belirtilmektedir. Grev hakkı Anayasamızda yer alır ve teknik olarak da işverenlerin hiçbir zaman grevdeki işçileri ikame edecek işçileri alamamaları anlamına gelir. Amerika Birleşik Devletleri'nde ise bunun tam tersi bir model vardır. Oysa bu Avrupa Birliği ülkeleri tarafından kesinlikle kabul edilemez. Bu kural yasada son derece net bir şekilde belirtilmiştir. Avrupa Birliği'ne entegre olduğunuzda sizde de mevcut olan bu kural sizin için faydalı olacaktır. Bu kesinlikle çok önemli bir haktır ve grev hakkının korunması için bu kuralın kesinlikle muhafaza edilmesi gerekir.

Bu konuyu 1997 yılında yeniden ele aldığımızda, mevzuatı özellikle geçici işçi bulma kurumlarını da kapsayacak şekilde genişlettik ve sonra daha genel olarak özel istihdam kurumlarını da içeren bir yasa oluşturduk. Yani, burada iki ayrı yasa söz konusu olmuştur. Oysa geçici iş aslında özel istihdam ajanslarının bulunduğu işlerden çok farklı değil. O yüzden biz bu konuyu, yani işe aracılığı ve dönemsel çalışmayı tek bir yasa altında birleştirmeyi düşünüyoruz. Böyle bir projemiz vardır ve Roma'da Parlamento şu anda bunu görüşüyor. İtalya'daki deneyimimiz bize şunu gösteriyor: Geçici iş kurumlarıyla ilgili yasamız ilk aşama, ilk adım ve bir deneme oldu. Bununla ilgili ayrı bir yasa düzenledik. Bununla ilgili olarak şimdi yaptığımız değerlendirmeler, işçi talebi ve arzı arasında aracı olarak özel kurumların bulunmasının gerçekten son derece yararlı ve emek piyasasının şeffaf ve açık bir şekilde işleyebilmesi için bu kurumların çok önemli olduğunu göstermiş bulunuyor. Geçici (dönemsel) işçilerin ayrımcılığa uğramamasının güvence altına alınması lazım; yani bu işçilerin de eşit muamele görmeleri prensibinin geçerli olması gerekiyor. "Eğer aynı haklara sahiplerse niçin işyerleri geçici işçi tercih ediyor?" diye soruyorsunuz. Bunun cevabı çok basit: Geçici işçi kurumu ve kullanıcı şirket arasında imzalanan anlaşma ticari bir anlaşmadır, yani ticari bir sözleşmedir ve kullanıcı müşteri şirket artık personelin bir kısmına ihtiyaç duymuyorsa o zaman sözleşmeyi sona erdirecektir ya da yenilemeyecektir. Böylece firmanın küçülmesi çok daha kolay bir şekilde gerçekleşmiş olacaktır. Böylece personelin bir kısmı herhangi bir işten çıkarma olayı olmadan özel bir prosedür uygulanmadan azaltılabilir. İşte bu da, firmalar için katma bir değerdir. Bu açıdan işveren için bu husus çok önemlidir. Çünkü işverenler geçici bir süre için, geçici iş kurumunun verdiği hizmeti kullanıyorlar, kimseyi işe almıyorlar, sadece bir sözleşme imzalamış oluyorlar. İşverenler açısından esnek çalışmanın getirdiği katma değer budur. O yüzden burada herhangi bir çelişki görmüyorum. Şüphesiz, işçiler eşit muamele görecektir. İtalya ve İspanya mevzu-

atında bu özellikle vurgulanıyor. Her koşulda eşit işlem koşulu Avrupa Birliği mevzuatının çok önemli bir ayağı haline gelmiş durumdadır. Tabii ki, bazı istisnalar var, ama her zaman istisna bulunacaktır. İngiltere, İsveç, kısmen Danimarka kendi düzenlemelerine sahip olan ülkeler; fakat prensipte bütün Avrupa Birliği ülkelerinin yasalarında eşit muamele kuralı geçerlidir. Kısmi zamanlı iş için ve aynı zamanda da geçici kurumlar için aynı şey söz konusudur. Biz buna Avrupa Sosyal Modeli diyoruz. Bu model çok açık olarak, A.B.D.'dekinden farklıdır. A.B.D.'de esnek çalışanlar ve geçici iş kurumunun getirdiği işçiler daimi çalışanlara göre farklı muamele görürler. Fakat, Avrupa ile Amerika arasındaki en önemli fark budur. Bu siyasi bir tercihtir ve Avrupa Birliği dokümanlarında, yasal olarak bağlayıcı kural ve yasalarda bu ilke açık bir şekilde belirtilmiştir. Bu genel eşitlik kuralından sapmak benzeri pek mümkün değil ve bütün üye ülkelerin buna uyum sağlaması gerekiyor.

Bir diğer konu da, geçici iş kurumu ve taşeronluk konusu. Bu biraz güç bir terminolojidir. ILO bu açıdan başarılı olmuştur. Özellikle de bu terminolojiyi açığa kavuşturmakta öneriler ve sözleşmeler yararlı olmuştur. İşçilerin taşeronluk aracılığıyla sağlanması benim ülkemde henüz müsaade edilmeyen bir durumdur. Geçici işçi kurumları ise taşeronluk anlamına gelmiyor. Bu genel yasağın kaldırılması için, hükümet tarafından hazırlanmış bulunan bir öneri şu sıralarda Parlamentoda görüşülmekte. Bu öneri ile taşeronluk mümkün kılınıyor. Böylelikle, İtalyan iş piyasasında taşeronluk artık mümkün olacak, ancak bu konuda teknik düzenlemeler geçici iş kurumlarına benzer bir şekilde ele alınacaktır.

Biraz da İtalya'da toplu sözleşmenin yapısından bahsedeyim. Bu yapı Türkiye'dekinden sanıyorum farklıdır. Biz genel olarak, ulus çapında sektörel toplu iş sözleşmeleri yapıyoruz. Yani, birden çok işverenin bir araya geldiği toplu iş sözleşmeleri yapılıyor. Bizim açımızdan toplu iş sözleşmeleri çok faydalı oluyor; toplu iş sözleşmeleri mevzuata destek veren esnek kurallar topluluğunu oluşturuyor. Kuşkusuz toplu sözleşme müzakereleri çok zaman alan bir süreçtir. Yani, işverenlerle sendikalar arasında görüş birliğine ulaşmak zaman alan bir süreçtir. Bu kesinlikle basit bir çözümdür demek istemiyorum. Basit değil, fakat zaman alan bir süreç. Ama amaca ulaşıldığında vazgeçilmez bir toplumsal görüş birliğine ulaşılmış oluyor. Ancak bu tür bir toplumsal konsensüs sonucudur ki çözümlerin başarıyla uygulamaya geçirilmesi mümkün oluyor. İşgücü taşeronluğu konusu ise çok daha hassas bir konudur. Burada sendikalarla kaçınılmaz olarak ortaya çıkacak tartışmalar söz konusudur. Sendikalar prensip olarak bu konuya onay vermekte biraz çekingen davranırlar.

İstihdamın kalitesi temasına geçtiğimizde ise ilginç bir konu ile karşılaşyoruz. Acaba geçici (dönemsel) istihdam konusu, istihdam kalitesi ile zıtlık içeren bir konu mu? İstihdamın kalitesi şüphesiz en öncelikli konudur. Avrupa düzeyinde düşünersek bizim bütün üye ülkelerdeki hedefimiz yalnız istihdam imkanı yaratmak değil, aynı zamanda da istihdamın kalitesini yukarı çekmektir. Burada şöyle bir yaklaşım söz konusu olabilir. Geçici (dönemsel) istihdam kurumu, bu kişilerin eğitime de ağırlık verdiği sürece hiç sorun yaşanmıyor. Yani, mesleki eğitim verildiği sürece, profesyonel eğitim verildiği sürece bu konuda sorun yaşanmıyor. Aslında, burada her türlü geçici istihdam kurumu açısından düşündüğümüzde müşterilere kaliteli geçici işçi vermek bu tür kurumların da çıkarınadır; yani geçici istihdam kurumlarının ucuz, kalifiye olmayan eleman bulması kendi çıkarlarının tersinedir. Aynı zamanda geçici istihdam zaten kesinlikle ucuz bir çözüm değildir, pahalı bir çözümdür. Belki diğer katılımcılar bu konuda bana katılmayacaklar, ama burada söylemeye çalıştığım şey şudur: Burada, öyle siyah ya da beyaz bir durum değil, kaçınılmaz bir durum söz konusudur. Bu tip çalışma, ucuz bir istihdam kaynağı değil, esnek bir istihdam kaynağıdır. Bu da, işverenler açısından büyük bir avantaj yaratıyor. Ancak, konunun iki farklı boyutu olduğunu da unutmamamız gerekiyor. Kaliteli istihdam sadece daimi istihdamdır diye düşünmemek gerekir; böyle düşünmek hatalı olur. Şüphesiz çalışanların ağırlıklı bir kısmının geçici (dönemsel) istihdamdan oluşması söz konusu olamaz. Bakın bu açıdan, İspanya'nın deneyimleri İtalya'dan çok daha ilginçtir. İspanyollar bu geçici istihdam oranının çok yüksek olduğunu fark ettiler; bu açıdan çok ilginç bir çözüm buldular ve belirsiz süreli sözleşmeyi çok daha çekici hale getirdiler, yani söz konusu kişilerin işten çıkarılmasının maliyetini yükselttiler. Bu da İspanya'yı iyi bir model haline getirmiştir. Yani, burada birbirine zıt iki konu yok aslında. Bir yandan daimi istihdam alanları yaratılmalı ve işgücü maliyeti aşağı çekilmeli, diğer yandan ise, eğer nüfusun önemli bir kısmı esnek istihdam istiyor ise, mesela birçok kadın, birçok genç, birçok sosyal dışlanma riski olan kişi bu tür bir çalışma düzeni istiyorsa, bu talep de karşılanmalıdır. Mesela, İtalya'da özörlülerle ilgili bir kural var: İtalyan işverenlerin işçilerinin belirli bir yüzdesi özörlülerden oluşmak zorundadır. İşverenler bu konuda genellikle fazla istekli davranmıyor ve söz konusu yükümlülüğü gerçekleştirmemek için ellerinden geleni yapıyorlar. İtalyan hükümeti bu konuda geçici istihdam kurumlarını kullanma konusunda çeşitli teşvikler veriyor. Yani, söz konusu geçici işçilerin kısa bir süre için bile bordroda olması söz konusu özörlü için önemli bir ilk adımdır; yani, işsiz olmaktansa geçici işçi olmak çok daha faydalıdır. Bu konu kuşkusuz çok

tartışılabilir. Bu herkesin katıldığı bir görüş değildir. Ancak bana sorarsanız, özörlö-lerin istihdamında geçici istihdam kurumundan faydalanılması uygun bir seçenek olarak ortaya çıkıyor. Şüphesiz çağdaş görüşlü işverenler geçici işçileri istismar etmeyeceklerdir. Çünkü geçici istihdamda çalışmanın da kendi içinde belirli sınırları vardır. Herhalde temel işgücü asıl olarak daimi işçilerden oluşacaktır. Eğer bir işletmede çok sayıda geçici işçi varsa insan kaynakları yönetimi nasıl gerçekleştirilebilecektir? Onun için şirkette bir temel işçi grubu oluşturulmalı, daha sonra da destek işçiler gelmelidir. Özellikle küresel düzeyde diğer şirketlerle rekabet edebilmek için bu geçici işçilerin de kalitesinin yüksek tutulması şarttır. Bu açıdan bana sorarsanız, kurumların kendisinde de zaten geçici işçi kullanımı konusunda çeşitli sınırlar vardır.

İki soru daha var bu konuda. Bunlardan biri geçici işçinin istihdamı durumunda işsizlik sigortasından yararlanıp yararlanılamayacağına dairdir. Bu konuda fazla ayrıntıya girmeden birşey söylemek istiyorum. Bu, söz konusu kişinin haftada kaç saat çalıştığına bağlıdır. Biz bu konuda 20 saati sınır olarak tutuyoruz. Kритere 20'in üstünde veya altında olarak bakıyoruz. Ancak bu konu da tekrar değerlendirilme aşamasındadır.

Son olarak diğerinden biraz daha farklı olan bir başka soruyu daha ele alacağım. O da esnek çalışma saatleri. Esnek çalışma biçimleri İtalya'da gerçekten çok sık kullanılan bir yöntem. Aynı zamanda İtalya'da kadın istihdam oranı da çok düşük: % 39. Gerçekten bu düşük bir oran ve esnek çalışma saatleri kadınların işgücü piyasasına katılması için iyi bir seçenektir. Bu konuda mevzuat yok, sadece toplu iş sözleşmelerinden faydalanılıyor. Ancak İtalya bu konuda diğer Avrupa ülkelerine kıyasla İngiltere'ye çok daha yakındır. Yani biz bu konuda toplu iş sözleşmelerinden faydalanıyoruz. Bence konuyu mevzuatla çok bağlamamalıyız. Mesela, ben bu konuda Alman modelini desteklemiyorum. Onlar herşeyi kurallara, kodlara bağlıyorlar. Halbuki hayat, özellikle de iş hayatı, çok karmaşıktır. Herşeyi mevzuata bağlamak mümkün değildir. Parlamenteoya çok yüklenmemek gerekiyor. Bu yüzden ben, toplu iş sözleşmelerinin çok daha modern bir çözüm olduğuna inanıyorum ve söz konusu yaklaşımın çeşitli toplumsal ortaklar arasında dialog oluşturması açısından iyi bir seçenek olduğuna inanıyorum. Teşekkür ederim.

**Prof. Dr. Metin Kutal:** İtalyan ve Türk mevzuatı arasında benzerlik var. Bunu aşan işverenlerin hassasiyeti ile ilgili konularda da duyarlılık var. Biz de sakat ve eski hükümlü çalıştırma konusunda zorluklarla karşılaşyoruz. Hatta şu sırada iş ya-

şasının ilgili maddesini, ki 30 yıldan fazla bir süreden beri yürürlükte, yeniden düzenlemeye çalışıyoruz. Prof. Biagi grev hakkının anayasa güvencesi altında olduğundan bahsetti. Durum 1961'den beri Türkiye'de de böyledir. Ayrıca memleketimizde de grevci işçilerin yerine başka işçilerin hiçbir suretle çalıştırılması mümkün değildir; Türkiye şu anda bunun yaptırımını iş güvencesiyle tamamlamak aşamasındadır.

**Enrique de la Rubia:** Adecco International, Hukuk ve Uluslararası İlişkiler Müdürüyüm. İlk önce Çalışma Bakanlığı'ndan gelen temsilciye ek olarak bazı noktaları belirtmek istiyorum. İspanya'da işgücü piyasasında, 1994 yılından beri, yani geçici istihdam şirketleri kanuni çerçeveye alındığından beri ve özellikle bazı esnekleştirme unsurlarının da yasalara eklenmesinden sonra, işsizlik oranı % 25'den % 12'ye düşürülmüştür.

Esnekleştirme olayı işgücü piyasasında şüphesiz iş yaratmaya yardım eden bir unsur. Prof. Biagi'ye de bir tavsiyede bulunmak istiyorum; bana izin verirse. Biz muhtemelen geçici işin pahalı olması konusunda sizinle hemfikir olmayacağız. Diğer konularda sizinle hemfikirim. Geçici (dönemsel) iş, şirketler için sosyal ödemeler açısından çok daha kârlı bir iş. Muhakkak ki, aynı işi yapanın aynı maaşı alması gerekiyor.

Burada muhteşem bir sanayi üzerinde konuşuyoruz; bu sanayi dünya çapında yılda 200 milyar USD ciro yapıyor. Bu 200 milyar USD cironun yaklaşık % 60'ı geçici işçilere ödenen ücretlerden oluşuyor. Kalan kısmın % 20'si sosyal maliyetlere yani sosyal sigortalara ödenen miktardır. Kalan kısmın 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.

# B Ö L Ü M 2

**Enrique de la Rubia (Oturum Başkanı):** Sözü panelistlere vermeden önce TEİD'e ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na katılımlarından ötürü teşekkür etmek istiyorum. Ayrıca Power dergisine ve Adecco'daki Türk meslektaşlarıma da çok teşekkür etmek istiyorum. Kendileri, çabaları ve çalışmalarıyla Türk piyasasında gerçekten çok önemli şeyler başarıyorlar. Bütün bu teşekkürleri ederken kuşkusuz şimdiki ve gelecekteki müşterilerimizi unutmam mümkün değil, çünkü siz olmasaydınız bu toplantı mümkün olmazdı. Değerli meslektaşlarım, umuyoruz ki, geçici iş kurumları yeni bir çağa, yeni bir yola adım atmak üzereler. Bu kısa girişten sonra bu yuvarlak masa toplantısını nasıl yapacağımızı kısaca anlatayım. Bütün panelistleri size tek tek tanıtmak ve öyle söz vermek istiyorum. İlk panelistimiz, Sayın Ellen Hansen, kendisi istihdam hizmetleri uzmanı ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nde görevli. İkinci konuşmacımız, Sayın Tundé Johnson, Özel İstihdam Kurumları Uluslararası Konfederasyonu'nda görevli. Ardından İstanbul Üniversitesi emekli öğretim üyesi Sayın Prof. Dr. Nusret Ekin, İŞKUR Genel Müdürü Sayın Dr. Necdet Kenar ve İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Dekanı ve TEİD Başkanı Sayın Prof. Dr. Toker Dereli birer konuşma yapacaklar. Sayın Dereli toplantının kapanış konuşmasını da üstlenecektir.

**Ellen Hansen:** Hepinize iyi günler dilemek istiyorum. Bugün Türkiye'de işsizlik sigortasının doğumgünü. ILO gerçekten de işsizlik sigortasının modern iş piyasası politikalarının temeli olduğuna inanıyor; o yüzden sizlere aramıza hoşgeldiniz diyorum. Bugün, özel istihdam kurumlarından ve ILO'nun bu konudaki görüşünden bahsedeceğim. Bu sadece Türkiye'de değil, uluslararası alanda da son derece dinamik bir konu. Ben dünyanın başka ülkelerindeki gelişmelerden size bahsedeceğim ve ILO'nun bu konudaki genel görüşünü açıklayacak, özel istihdam kurumlarının yıllar içinde nasıl bir değişiklik gösterdiğine değineceğim.

ILO 1919'da kurulurken, işsizlik ve iş piyasasının işlemesiyle ilgili bir sözleşmeyle işe başlamıştı. Şu anda ILO'nun sözleşmelerinin sayısı 180'i geçmiştir ve son sözleşmemiz de ücretsiz kamu istihdam hizmetleri ve özel ve kamu istihdam hizmetlerinin birarada çalışmasıyla ilgilidir. 1933'de özellikle ücretli özel istihdam kurumları ile ilgili bir sözleşme imzalanmıştı. Sözleşme o dönemde çok tepki aldı. Bu ücretin bazı istisnai durumlar dışında yasaklanmasına karar verildi. İkinci Dünya Savaşı sonrasında, 1948'de imzalanan bir sözleşme ile kamu, yani devlete ait istihdam hizmetlerinin önemini vurguladık, ondan sonraki yıllarda ise özel istihdam kurumlarının önemi tekrar ortaya çıktı. 1950'li yıllarda özel istihdam kurumlarına özellik-

le ağırlık verilmeye başlandığını görüyoruz. 1933'de oluşturulan standart 96 no'lu sözleşmeyle daha esnek bir hale getirildi ve devlete ait istihdam hizmetlerinin tedricen ortadan kaldırılması ya da çok ciddi bir düzenlemeye tabi tutulması fikri oluştu. 1960'lardan bu yana, özel istihdam kurumlarının ortaya çıkmasıyla yaklaşımlar biraz değişmiş ve hem devlete ait, hem de özel istihdam kurumlarının birarada varolacağı fikri oluşmuştur. Özellikle de geçici iş kurumlarının, ki büyüme önemli ölçüde bu alanda gerçekleşmişti, 96 sayılı sözleşmenin kapsamında mı olduğu, bunun dışında mı kaldığı konusu tartışmaya açılmıştır. Bu konu çok farklı biçimlerde 20 – 25 yıl tartışıldı. 1994'de özel istihdam kurumlarıyla ilgili olarak ILO konferansında genel bir tartışma yapıldı ve bu yıl yapılan görüşmelerin sonunda 96 sayılı sözleşmenin gözden geçirilmesine karar verildi. Uzun bir süreç sonunda 181 sayılı sözleşme kabul edildi. 182 sayılı sözleşme de 1997 yılında kabul edildi. O dönemden bu yana 11 ülke 181 sayılı sözleşmeyi kabul etmiştir. 181 sayılı sözleşmenin önemli unsurları şunlardır: Birinci unsur, kimseyi şaşırtmayacaktır, ILO'nun çalışmalarını bilenler bunu rahat bir şekilde anlayacaklardır; denge konusunu içermektedir. Bütün sözleşmelerimiz, sosyal taraflar arasında, uluslararası bazda bir denge sağlanmasını amaçlar ve farklı sosyal tarafların, işverenlerin, çalışanların ve hükümetin bir dialog halinde olması gerektiğini söyler. İkinci en önemli unsur da, özel istihdam kurumlarına meşruiyet sağlanması ve onların değerli katılımlarının tanınmasıdır. Yine, burada denge sağlamak için işçilere de gerekli korunmanın sağlanması gerekiyor. İş arayanların, yani özel kurumlardan yararlanmak isteyenlerin ve özellikle de en hassas konumda olanlar olan göçmenlerin bazı açılardan korunması gerekiyor. Özellikle de işçiden ücret alınmaması, kişisel verilerin toplanması, örgütlenme özgürlüğü, asgari ücret, toplu sözleşme hakkı gibi bazı önemli konularda koruma tedbirleri var. Bir diğer önemli unsur olarak da, bu sözleşmenin oldukça kapsamlı olduğu söylenebilir. Çünkü geçici istihdam kuruluşları oldukça yaygın bir hale gelmişlerdir. Bu yaygınlaşma özellikle 96 sayılı sözleşmenin benimsenmesinden sonra gerçekleşmiştir. Bu yüzden 181 sayılı sözleşmenin hükümleri bütün özel iş kurumlarını kapsar biçimdedir, aynı zamanda geçici (dönemsel) iş kurumları da bu kapsama girmiştir. En son ve en önemli değerlerden biri ise esnekliktir. Bu gerçekten de ILO'nun sözleşmelerinde temel bir ilkedir.

ILO sözleşmeleri, birer esneklik aracı olarak tanınmıştır ve ülkeler kendi ulusal hukuklarına bu sözleşmeleri gerekli biçimde uyarlayarak kullanmaktadırlar. Her yeni ILO aracı, bir sözleşmeden, bir de tavsiyeden oluşmaktadır. Sözleşme özel iş kurumlarının düzenlenmesi için genel prensipler verirken, bu sözleşmeyi benimse-



yen ülkeler tarafından da gözönünde bulundurulacak kurallar getirir. Başka ülkelerin deneyimlerinden, özellikle de devlet ve özel iş kurumları arasındaki paylaşımdan söz etmek gerekirse, şüphesiz her ülkede hükümet-devlet oyunun kurallarını koymakta, çalışma piyasasının kurallarını belirlemekte ve bu politikaların uygulanmasını izlemekten sorumlu bulunmaktadır. Özel iş kurumları istihdam arayışı, işe alım gibi konularla ilgilenmektedir. Tabii ki devlet, bütün sosyal ortaklarla birlikte çalışma piyasası, iş piyasası politikaları ve ekonomik politikalar arasında bir eşgüdüm sağlamak zorundadır. Özel istihdam kurumlarının, toplum gözünde güvenilir olmayı sağlamaları da çok önemlidir. Batı Avrupa’da özel istihdam kurumlarıyla ilgili bugüne kadar yaşanan deneyimde özel istihdam kurumlarını kıyaslamak gerekirse, 1998’de Hollanda Ekonomi Enstitüsü’nün hazırladığı bir raporda, özel istihdam kurumlarının piyasanın ancak küçük bir kısmını elinde tuttuğu ortaya çıkmıştır. Avrupa Birliği’nin sekiz ülkesinde özel istihdam kurumlarının yeri yine az bir pay tutmaktaydı ve devlete ait istihdam kurumlarının payı hâlâ çok yüksekti. Bu denge bazı ülkelerde değişmekte olsa da genel durum böyledir.

Özel istihdam kurumlarının düzenlenmesi açısından elimizde çok fazla niceliksel bilgi yok, fakat bildiğimiz kadarıyla özel istihdam kurumlarının düzenlenmesi üç biçimde gerçekleştiriliyor: Küçük bir grupta son derece liberal, fazla düzenlemenin olmadığı bir uygulama görülüyor. Bazı ülkelerde özel istihdam kurumları daha çok belli bir düzenlemeye tabi olarak değerlendiriliyor; bazı ülkelerde ise özel istihdam kurumlarının çalışması hâlâ yasak durumda. İlk kategoride Finlandiya, Hollanda gibi ülkeler var. Buralarda, özel istihdam kurumu açmak için herhangi bir özel izne gerek yoktur. Öte yandan aktif özel istihdam kurumlarının çalıştığı ülkelerin çoğunda genellikle hükümetten bir izin, lisans alınması gerekiyor ve belli bir denetim süreci var. Dr. Necdet Kenar’a örnek olarak ben bunlarla ilgili düzenlemelerin birer kopyasını getirdim. Bazı ülkelerdeki düzenlemelerden örnekler getirdim ki, bunlarda ne tarz bilginin ülke bazında toplandığını görebilmemiz mümkündür. Bu bilgiler sadece Avrupa’yı değil, dünyanın farklı ülkelerini de kapsamaktadır. Bazı Arap ülkelerinde ve bazı Afrika ülkelerinde özel istihdam kurumlarının çalışması halen yasaktır. Orta Avrupa’nın şu anda geçiş ekonomisi yaşayan ülkelerinde ise özel istihdam kurumlarının ciddi bir şekilde yayılması söz konusudur; fakat henüz bunları düzenleyecek bir mevzuat mevcut değildir. Ancak, belli ülkelerde bu alana çok ciddi bir ilgi var ve şu anda yapmakta olduğunuz mevzuatın oluşturulması işiyle onlar da uğraşüyor.

Hükümetinizin talebi üzerine ILO özel istihdam kurumlarıyla ilgili hazırlanan yasa taslağını gözden geçirdi. Burada iki amacımız vardı: Birincisi, bu yasa tasarısının 88 ve 96 sayılı sözleşmelere uygun olup olmadığına bakmaktı, ki Türkiye bunları imzaladığı için Türkiye'yi bağlamaktadır; ikinci amacımız da bu yasa tasarısının yeni ILO sözleşmesine uygun olup olmadığını görmektir. Yani, eğer Türkiye 181 sayılı sözleşmeyi onaylayacak olursa, bu onay için hangi koşulların yerine getirilmesi gerektiğini belirlemeye çalıştık. ILO Türkiye'nin bu yeni sözleşmeyi imzalamasını istiyor, çünkü bu sözleşme daha güncel ve gerçekçi bir rehberdir ve biz onun emek piyasasındaki bütün tarafların çıkarına olduğunu düşünüyoruz. Yasa tasarısının gerçekten de mevcut yükümlülükleri yerine getirdiğini ve 88 ve 96 sayılı sözleşmelere uygun olduğunu gördük. 181 sayılı sözleşme açısından birkaç gözlemi mizi paylaşmak istiyoruz. Türk hükümetinin sosyal taraflara mutlaka danışması, mevzuatın oluşturulmasının ve yasaların yapılmasının açık ve şeffaf bir süreç haline gelmesi için gerekli. İşte bu ve bunun gibi toplantılar, örneğin Dr. Kenar'ın bahsettiği panel, Türkiye'de bu sürecin nasıl işlediğine örnek teşkil ediyor. Bir diğer çok önemli konu, iş arayanlar için hizmetin belli istisnalar dışında bedava sağlanmasıdır. Bu prensip sizin yasa tasarınızda yer alıyor. Üçüncü bir prensip ise, yine çok önemli ve hemen söz konusu olmasa da ileride daha da önem kazanacak işbirliği konusudur. Özel ve devlet istihdam kurumları arasında işbirliği sağlanması gerçekten önemlidir. Bunun başka ülkelerde örneklerini gördük. Mevzuatın serbestleştirildiği ve özel istihdam kurumlarının öne çıktığı ülkelerde zaman içinde devlet ve özel istihdam kurumları arasında bağlantılar ve işbirliği çerçeveleri oluşturuluyor ve bu da hem özel hem de devlete ait istihdam kurumları açısından son derece sağlıklı bir gelişmedir.

Burada özellikle üç alana dikkat çekmek istedik. Bunlar biraz zayıf gördüğümüz alanlar: Birincisi, özel istihdam kurumunun ne olduğunun daha iyi bir şekilde tanımlanmasıdır. Gerçekten bu tanım uygulamada işinize yarayacak pratik bir öneridir; çünkü böylece yanlış anlamalar ortadan kalkacaktır ve ortaya çıkabilecek güçlükler bertaraf edilmiş olacaktır. Bu yasanın uygulanması sırasında, bu tanımın daha açık bir şekilde yapılması gerekmektedir. 181 sayılı sözleşmede en azından bir tartışma noktası, başlangıç noktası olarak kullanabileceğiniz bir tanım yer almakta. İkinci nokta ise; sözleşmede bazı ilave hükümler var, özellikle de işçilerin korunmasıyla ilgili. Yasa tasarısında biz bunların referans verilmesini istiyoruz. Eşit muamele açısından özellikle geçici işçilerle daimi işçiler arasında ayrımcılık olmamasını vurgulayacak hükümlere ihtiyaç var. Mesela, toplu sözleşme ile ilgili hükümler-

de ve örgütlenme özgürlüğünde, ki örgütlenme özgürlüğü zaten Türkiye’de var. Fakat mutlaka bu yasa da buna bir referans yapılması gerekiyor. Hakkın hem geçici istihdam kurumlarının istihdam ettiği, hem de normal istihdam kurumlarında bulunan kişilerin elinde olan hak olmasına dikkat etmek gerekiyor. Bir diğer konu da işçilerle ilgili kişisel verilerin ve çalışma koşullarının korunmasıdır. Bunlar önemli ILO sözleşmeleridir ve bunlara uygun olması gereken hükümler yasa da yer almalıdır. Bunlar hem işçilerin hem de özel istihdam kurumlarının yararını koruyacak olan konulardır. Yurtdışında işçi çalıştırılması ve çocuk işçiliği konuları da yine bizim gözden geçirdiğimiz alanlar oldu; bu alanlarda da işçilerin istismar edilmemesi için tedbir alınması gerektiğini düşündük. Bu mevzuat için bizim getireceğimiz son öneri, bir hüküm ilave edilmesini içerecektir. Bu, özellikle şikayetlerin incelenmesi için bir usul getirecek olan hükümdür. Mevzuat uygulanırken istismarın gerçekleşmesi için bazı tedbirlerin alınması gerekir ya da diyelim ki bir istismar gerçekleştiğinde bunu bir şekilde ele almanın mevzuatta bir yolu sağlanmalı. Sonuç olarak şunu söylemek istiyorum, konuşmamın başında ILO’nun özel istihdam kurumlarının rolü açısından konumunun 20. yüzyıl içinde bir gelişme gösterdiğini anlatmaya çalıştım. Birçok ülkede de bu bakış açısının değiştiğini gördük. Bütün mevzuatlarda olduğu gibi burada da unutmamamız gereken bir nokta, en iyi dengenin bile, yıllar içinde tekrar gözden geçilmesi ve ekonomimizin ve toplumumuzun ihtiyaçlarına göre yeniden uyarlanması gerektiğidir. Teşekkür ederim.

**Tundé Johnson:** Herkese iyi günler dilemek istiyorum. Özellikle de bu konferansa katkısı olan herkese Uluslararası Özel İstihdam Büroları Konfederasyonu CIETT’i davet ettiklerinden dolayı teşekkür etmek istiyorum. Şahsen de, özellikle bu güzel ülkeye gelme fırsatı verdiğinizden dolayı teşekkür etmek istiyorum.

Sayın Hansen’in de söylediği gibi, bu paneli belirli bir mantık sırasına göre oluşturduk. CIETT, Paris’te 1967 yılında, 96 sayılı sözleşmede yer alan çeşitli düzenlemelerin değerlendirilmesi amacıyla kurulmuştur. CIETT çeşitli ulusal konfederasyonların oluşturduğu bir birimdir; bünyesinde aynı şekilde Adecco gibi çeşitli uluslararası kurumların da temsilcileri vardır. CIETT dünyanın her yerindeki özel istihdam kurumlarının çıkarlarını destekler ve korur, sektör için çeşitli ortak standartlar belirler. CIETT’in ve Adecco gibi çeşitli şirketlerin çalışmaları sonucu artık özel istihdam bürolarının toplumsal katkıları ve özellikleri çok daha açık bir biçimde anlaşılmaktadır. Örneğin bu gelişmelerin sonucu olarak ILO, 96 sayılı sözleşmede çeşitli tadilatlar yapmış ve 96 sayılı sözleşme yerine 181 sayılı sözleşmeyi kabul etmiştir. 181 sayılı sözleşmede özel istihdam bürolarının istihdam sektöründeki olumlu

rolü kabul edilmiştir. Söz konusu sözleşmede hükümetler, şirketler ve özel istihdam büroları arasında daha çok işbirliği olması gerektiği ortaya konmuştur.

Sektörümüzün modern iş dünyasına çok büyük katkıda bulunma imkanı vardır. İş dünyasındaki yeni anahtar kelime esnekliktir. Söz konusu iş dünyasında artık günde 24 saat, haftada 7 gün çalışmak gerekmemektedir. Küresel ekonomide başarılı olabilmek için esnek çalışmaya ihtiyaç vardır. İçinde bulunduğumuz dinamik ortamda çok esnek bir biçimde çalışmak şarttır. Değişimi ancak bu sayede yönetmek mümkündür. Bunu yapmak için de liberal emek piyasalarında esnek olmak gerekiyor. Ancak, esneklik getirirken de çalışanların güvenliğini göz ardı etmemek gerekiyor. Yakın geçmişte esneklik konusu ortaya çıktığında, çalışanların istismarı olarak düşünülüyordu. Ancak bu konudaki yeni görüşlere baktığımızda, esneklik dediğimiz şey aslında iş ve özel hayat arasında sağlıklı bir denge kurulmasını ve şirketlerin de global ekonomide rekabet etmesini sağlar. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü sosyal dışlanma konusunu ele alırken, dışardakiler veya diğerleri diye bir grup oluşturmuştur. Söz konusu grup istihdam konusunda dezavantajlı durumdadır. Bu grupta kadınlar, gençler ve yaşlılar vardır. Özellikle özel istihdam büroları bu tür grupların işgücü piyasasına tekrar katılımını sağlamaktadır. Örneğin geçici istihdam sayesinde daha çok sayıda kadın, aile hayatı ile çalışıyor olmanın bağımsızlığını dengeleyebilir hale gelmiştir. Ekim 2000 yılında CIETT'in bir raporu yayınlanmıştır. McKinsey danışmanlık hizmeti şirketiyle birarada hazırlanan bu raporda çeşitli sonuçlar ortaya çıkmıştır. Bu rapora göre özel istihdam sektörü 2010 yılına kadar 4 milyon yeni iş alanı oluşturacaktır. Bu, Avrupa Birliği Komisyonu'nun Lizbon Zirvesi'nde belirlediği hedefin % 10'unu oluşturmaktadır. Yani Avrupa Birliği içinde bizim sektörümüz 18 milyon kişinin özel istihdam bürolarıyla çalışmasını yansıtmaktadır. Adecco gibi CIETT üyesi olan çeşitli kuruluşlar da vardır. Mesela, Adecco aracılığı ile her yıl 700.000 kişiye iş bulunmaktadır. İşte bizim sektörümüzün yapması gereken şey, çalışanları ve şirketleri eğiterek esneklik gerektiren yetkinlikler hakkında bilgi vermektir. Özel istihdam bürolarının başarısı, işçileri yetkilendirme güçlerine, kariyerlerini esnek bir biçimde yönetmelerini sağlama olanağına bağlıdır. Aynı zamanda global ekonomide esnek bir yönetim sistemi kurmak mümkün olmaktadır. Son olarak, halen Türkiye'de bulunan Adecco gibi diğer şirketlerin de ulusal bir dernek kurmalarını öneriyoruz. Bu sayede bir toplumsal diyalog ortamı ortaya çıkabilir ve TEİD'in de çabalarıyla, bu sektörde uygun standartlar oluşturulabilir. Bizim toplumsal diyalog konusunda Avrupa Birliği düzeyinde çeşitli çalışmalarımız oldu. Bu konuda talep olursa yardımcı olabilirim. Avrupa'da şu an-

da bu konuda gerçekten çok çeşitli gelişmeler kaydediliyor. Bu sabah da konuştuğumuz gibi, bu toplumsal veya sosyal diyalog geçen yıl bir aşamada kesintiye uğramıştı. Bu konudaki müzakerelerde ben de aktif rol oynadım. İşverenler ve sendikalar arasında gerçekte çok küçük bir görüş ayrılığı vardı. Aslında sadece bir ülke bu görüş birliği sürecini engelliyordu. Yarın, bu konuda bir yönerge taslağı yayınlanacak. Söz konusu çalışma ve sosyal güvenlikle ilgili gruba yayınlanacak taslak daha sonra Avrupa Parlamentosu'na yönlendirilecek ve bu sayede geçici istihdam büroları aracılığıyla bulunan işler konusunda çeşitli kurallar benimsenmiş olacaktır. Bunun olumlu bir gelişme olduğuna inanıyoruz. Çünkü yönergenin kendisi bu sektöre çok olumlu yaklaşmaktadır. Özel istihdam bürolarının işgücü sektörüne ne tür olumlu faydalar getirebileceği ve işsizlik sorununa ne tür katkıları olabileceği ortaya çıkmıştır. Daha önce Brüksel'e gittiğinizde esneklik kelimesi sanki hakaretmiş gibi düşünülüyordu. Sırf esneklik dediğiniz için sizi kovmaları mümkündü. Ama artık ortam değişiyor. Artık Lizbon Zirvesi'nde belirtilen hedeflere ulaşmak isteniyorsa başka bir şey yapılması gerektiği anlaşıyor. Bu konuda ILO'nun desteği alınmalı; hükümetler, özel kuruluşlar ve özel istihdam büroları daha yakın bir işbirliği içinde çalışmalıdır. Ümit ediyorum ki, hem bugün hem de gelecekte bu sürecin Türkiye'de de ilk adımlarının atıldığını görüyor olacağız. CIETT de bu konuda çeşitli katkılarda bulunabilir.

**Prof. Dr. Nusret Ekin:** Bugün benim konuşmam emek piyasası reformlarının yapılacağı bir Türkiye'de emek piyasalarının özelliklerinin tanınması amacını taşıyor. Burada beş konu tespit ettim. Birincisi iş piyasasının özelleştirilmesi konusudur. Bu özelleştirmede dikkatimizi çeken temel değişken küreselleşmenin beraberinde getirdiği çalışma hayatındaki büyük dönüşümlerdir. Bilgi çağı dört yönlü bir oluşum içinde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan bir tanesi insanların hayatında devrimler yaratan bilgi teknolojileri, ikincisi küresel yeni ekonomi, yani dijital ekonomi dediğimiz yeni çağın ekonomisi ve bunun hukuku ve siyaseti ile çelişkilerle dolu olan çalışma hayatı veya sosyal hayattır.

Hizmet ekonomilerinin hızla büyümesi sanayi ekonomisine bir reddiyedir. %30'u bilgi işçisi olan yeni yapılar paralel olarak pembe yakalı ve beyaz yakalıların, daha doğrusu kadınların yükselişi ve mavi yakalıların hızla daralması, tam süreli hizmet akti sisteminin atipik kısmi süreli akitlerle hızla yer değiştirmesi, vasıfsız ve yarı vasıflı sanayi işçi tipinin yerini bilgi işçisinin alması, erkek işçilerin nispi öneminin daralması, kadın ve beyaz yakalı yeni bir işçi tipinin egemenliğinin ortaya çı-

kışı, hızla gelişen insan kaynakları, yavaş gelişen veya duraklayan sendikacılık ve toplu pazarlık süreçleri ve büyük bir önem kazanan rekabet gücü kavramı karşısında kirli rekabet, sosyal diyalog ve ülkelerde çalışma standartlarının korunması. Bu yeni konular bütün uluslararası konferansları işgal ediyor. Enformel ekonomi ve istihdam sorunları, formel ekonomilerin yanında bunların çok önemli problemler getirişi, esneklik, atipik çalışma, özelleştirme, alt işveren, yeni üretim teknikleri, kalite, verimlilik, azalan iş mücadelesi, artan işsizlik, fakat çarpıcı bir biçimde bilgi işçisi açıkları bilgi çağının getirdiği yeni meslekler. Bütün bunlar arasında emek piyasasının yönetiminin özelleştirilmesi de dönüşümlerin bir parçası olarak karşımıza çıkıyor. Yine burada sanayi çağının geleneksel yapılarından bilgi çağının yeni yapılarına dönüşüm gereği ortaya çıkıyor. Burada iki dönüşüme tanıklık ediyoruz. Bir tanesi kamu aktif iş piyasalarının geliştirilmesi, ikincisi de özel istihdam bürolarının yapılanması. Özellikle Türkiye açısından işsizlik sigortası, sosyal güvenlik reformu, İŞKUR'un kurulması, iş yasalarının esnekleştirilmesi çabaları ve özel istihdam bürolarının yükselişi. Bütün bu koşullar Türkiye'de bir vak'a olan yapılanmada meydana geliyor. Ben bu yapının özelliklerinden bahsetmek istiyorum.

Bir defa konuya özel istihdam büroları açısından bakıldığında bunların iş piyasasındaki payının hızla artması muhtemeldir. Bunların iş hacimleri artacaktır. Özel istihdam büroları, kamu istihdam hizmetleri ile birlikte gelişecektir. Bunun yanında kamu istihdam hizmetlerinin geleneksel rolleri devam edecektir ve özel istihdam büroları danışma, vasıf belirleme, yükseltme ve eğitim alanlarında yeni açılımlar getirecektir. Türkiye'nin pek alışık olmadığı ama günümüzde gençlerin krizde çok kullandığı yeni bir boyut ise elektronik istihdam hizmetleridir. Elektronik istihdam hizmetlerini özel istihdam büroları ve atipik çalışma ile ve hizmet sektörlerinin yükselişi ile birlikte düşünebilirsiniz. Türkiye'nin alışık olmadığı iş ve işçi bulma kurumlarından elektronik dijital çağa çalışma dünyası bakımından yeniden açılışın simgesidir. İnternette artan iş fırsatları, geleneksel yöntemlerin hızla terk edilmesi, büyük şirketlerde ortaya çıkan web siteleri, CV bırakma, bankaların insan kaynakları sayfaları ve krizin çilesini en fazla çeken gene bankacılık ve finans sektörleri. Tanınmış elektronik istihdam kurumları arasında en son yazdığım kitapta, uluslararası bir şirket olarak Adecco'nun çok seçkin bir yeri olduğu gözüküyor. Yine işçi ve işverenin buluşması internet üzerinden kolaylıkla yapılabiliyor. Böylece insan kaynaklarında yeni açılımlarla yepyeni ve çok etkin bir çağ başlıyor. Türkiye bunun başlarında ancak bu yolları hızla kullanıyor.

Bu yapısal dönüşüm yanında üçlü bir dönüşüm var. Bütün gelişme gayretlerine rağmen Türkiye bir köylü-esnaf toplum karakterini taşımaya devam ediyor. Köylü-esnaf derken işgücünün neredeyse % 70'nin kayıt dışı yapılarda çalıştığını görüyoruz. Emek piyasaları reformları bu enformel yapılarda nasıl etkili olacaktır? Bir konu da yurtiçi kayıtdışı marjinal sektörlerin yükselişidir ki, bu aşağı yukarı kent istihdamının % 50'sine varmaktadır. Yani esnaf, zanaatkar vs. yanında sokak satıcıları gibi üretkenliği fevkalade az, yapay sektörlerde çalışır gözüktüp topluma hiçbir katkı yapmayan, fakat gelir paylaştıran istihdam önemli hacimdedir. Buna kentsel yapılarda ve KİT'lerde üretkenliği sifıra yakın gizli işsizleri, diğer bir deyişle, politik zorlamalarla KİT'lerin istihdamına yapay olarak sokulmuş şahısları da koyabilirsiniz. Buna tarım sektörünü bütünüyle koyabilirsiniz. Tüm bunları alt alta koyduğunuz zaman Türk toplumunda iç piyasalarda kayıtdışı sektörlerin toplamın yaklaşık yarısı olduğunu görürsünüz. Ayrıca tarımın bugünkü yapısı % 45'lerde kayıtdışı bir ekonomi durumundadır. Bu oran %11'lere düşmedikçe kimse tarafından duruma müdahale edilemez. Kentlerdeki yapay istihdamın ağırlığı, kavun karpuz satan pazarcı, seyyar satıcı veya küçük dükkanlardan müteşekkildir. Burada da etkinlik fevkalade zayıftır. Bunları alt alta topladığınız zaman kentsel sektörlerle de bütün bunlar % 70'lere 60'lara çıkmaktadır. Buna ilginç bir başka sektör ilave oluyor, bu da kayıt dışı kaçak göçmen işçilerdir. Türkiye maalesef bu konuyla çok az meşgul olmuştur. Halbuki Avrupa Birliği arifesinde, Türkiye'nin bir kaçak işçi cenneti halinden çıkarılması lazımdır. Bugün bazı kaynaklara göre 4 milyon, inandırıcı kaynaklara göre 1-2 milyon yasadışı kaçak göçmen ülkemizde bulunmaktadır. Bunlar tamamen sistemin dışında olan, deniz yoluyla Yunanistan veya İtalya'ya, karayoluyla Bulgaristan'a, serbest dolaşımın başladığı bir ülke olan Bulgaristan'a ve Yunanistan'a geçmek için bekleyen, ağır istihdam sorunları içinde bulunan ülkemizde biriken insanlardır. Bunlar ölüm pahasına insan tacilerinin yüz kızartıcı ticaretine konu olmaktadır. Son bir çelişki ise yükselen bilgi işçileridir.

Türk toplumunun, aslında çağı yakalayabilmek için iki defa zıplaması lazımdır. Biz daha kendi işçimizi, kendi insanımızı, sanayi toplumu işçisi yapamamışız; yani köylülere bilgisayar öğretme, seyyar satıcılara bilgisayar öğretme gibi iki defa zıplama durumunda olan bir toplumuz. 1960'da sanayi döneminin Almanya açısından gözde olan işçileri, çağımızın istenmeyen kaçak göçmenlerine dönüştü. Burada da Türkiye için düşünülmesi gereken dönüşümler bakımından fevkalade radikal, yapısal bir durum var. Bu sektörlerle böylece baktığımız zaman bunları ikili bir yapı olarak özetleyebiliriz: Bir tanesi, elektronik iş hizmetlerinden yararlanan, özel istihdam bü-

rolarına başvuran, esnek çalışma biçimleri içinde çağın ihtiyaçlarına uygun dönüşümler yapan, kentsel ultra-modern sektör işçileri, diğerleri ise eski çağın da gerisinde kalan, yani, tarımsal devrimleri yapamadan, sanayi işçiliğine de geçememiş olan geniş insan kitleleri. Burada Türkiye açısından büyük bir dönüşüm sorununun olduğu aşikardır. Bütün bizim emek piyasasını modernleştirme çabalarımız, işte bu davet edilen bilgi işçileri ile istenmeyen kaçak göçmenler arasındaki çelişki arasında çalkalanma yapmaktadır.

**Dr. Necdet Kenar:** Türkiye’de özel istihdam büroları ile ilgili nasıl bir yasal düzenleme öngörüyoruz? Burada çıkış noktamız ne, biz bu düzenlemeyi yaparken neyi esas aldık, bu konularda başlıklar halinde kısaca bilgi vermeye çalışacağım.

Sayın ILO temsilcisi de söyledi, 96 sayılı sözleşmeyi Türkiye imzalamıştır; bu özel istihdam bürolarının faaliyeti ile ilgilidir ve biz düzenlemeyi yaparken 96 sayılı sözleşme esas alınmıştır; çünkü bu çalışmalar başladığında henüz 181 sayılı sözleşme ILO tarafından kabul edilmemişti. Fakat 181 no’lu sözleşme 1997 yılında ILO tarafından kabul edildi. Biz bu düzenlemeyi, 181’i de uygulayabilecek tarzda yaptık. Şu anda inanıyoruz ki, şu haliyle bile kanunlaşması halinde 181’deki koşulları gerçekleştirmemek gibi bir durum söz konusu değildir. Sayın ILO temsilcisi de söyledi; belki bazı konularda açıklık getirilmesi ve bazı konuların daha ayrıntılı tanımlanması lazım; fakat bunlar yönetmeliklerle olur, kendisi de zaten “regulation” tabirini kullandı. Bizim bir kötü alışkanlığımız herşeyi kanuna yazmaktır; ancak sonra da kanunları değiştirmek zor olmaktadır. Değişen koşullar çerçevesinde bu tür şeyler yönetmelikle düzenlenebilir, ki buna ilişkin yönetmelik çıkarılacaktır.

Türkiye’de özel istidam bürolarıyla ilişkin bizim yasal düzenlememize göre gerçek ve tüzel kişiler bu büroları kurabilirler. Biliyorsunuz 1475 sayılı kanunun 83. ve izleyen maddeleri bu konuda tekel oluşturan bir düzenlemedir. Bu konuda aracılık etme görevini kamu istihdam kurumuna verir ve özel sektörün bu konuda faaliyet yapmasını engeller; bunu ancak İŞKUR’un, eski adıyla İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun yapacağını kanunda düzenler. Dolayısıyla buradaki yasağı kaldırmamız çok önemlidir. Yine faaliyet alanına baktığımız zaman, özel istihdam büroları yurtiçi iş bulmaya aracılık edecekler, fakat yurtdışına işçi gönderme konusunda özel istihdam kurumları görev alamayacaklardır; bu görev yine kamuya ait olacaktır. Dolayısıyla bu son derece suistimale açık bir konu olduğu için bu konuda yetkinin biraz daha kamuda olmasına özen gösterdik; bizim buradaki çıkış noktamız buydu. Yine özel istihdam büroları kamuya iş bulmada aracılık edemeyecekler; yani kamu kendi işçi istihdamını yine kamu istihdam kurumu vasıtasıyla yapacaktır. Özel istihdam ku-



rumları izinle faaliyet göstereceklerdir; yani çalışmak için izin almaları gerekecektir. İzin alacak şirketlerde belli kıstaslar öngördük. Yeni gelişmekte, yeni doğmakta olan bir sektörü de korumanız lazımdır. Sektörü korumak için, bir takım sınırlar getirmekle beraber bunlar o kadar katı ya da oluşturulması zor kurallar değildir. Kurucu kişilerin belli suçlardan dolayı ceza görmemiş olması, müflis veya konkordato ilan etmemiş olmaları gerekiyor. Yine bunların, nitelikli uzman personel ve teknik donanımına sahip olmaları gerekiyor. Kendilerinden cüzi de olsa bir miktar, 5 milyar lira tutarında banka teminat mektubu istedik ki her önüne gelen bu hizmeti sağlayamasın. Bu tür kısıtlarımızla, en azından alana giriş anlamında, bazı kurallarımızın olduğunu ifade edeyim. İzin süresi olarak iki yıllık bir izin süresi öngörülmüştür, ancak bu izin iki yılda bir yenilecektir. Büronun iznin bitimine üç ay kala müracaat etmesi gerekiyor. Büroların faaliyetlerini kanunlara uygun olarak yapmaları durumunda izinler yenilecektir. Bunun için de denetim öngörülmüyor. Denetim İŞKUR müfettişleri tarafından yapılacaktır. Burada sizin de tahmin edebileceğiniz gibi bir sıkıntı var: Bir taraftan bu özel istihdam büroları kamu istihdam kurumuyla benzer işleri yaparken birbirlerine rakip olacaklar, ancak özel istihdam bürolarına izni kamu istihdam kurumu verecek ve kendilerini yine onlar denetleyecektir. Burada bir haksız rekabet var gibi gözüküyor. Yetkinin bir başka otoriteye verilmesi de düşünülmüştür; ancak bunun için de bu alanla ilgili uzman bir kuruluş olması lazım ki, o da Türkiye’de mevcut değildi. Bu nedenle İŞKUR’u denetimle görevlendirdik, ancak dengeyi sağlamak için şu değişikliği yaptık: Yeni İŞKUR’un yapısında, yönetim kurulu sosyal tarafların katılımıyla oluşuyor; altı kişilik yönetim kurulunun üçü sosyal taraf ve bu konuyla ilgili kararları, yani izin verme, izin iptali, ciddi cezalar gibi kararlar üzerindeki yetki yönetim kuruluna verilmiştir. Dolayısıyla, yönetim kurulunda sosyal tarafların olduğu, işveren kesiminin, işçi kesiminin ve esnaf kesiminin de temsil edildiği bir yönetim kurulunun, en azından, vereceği kararın bu anlamda daha objektif olacağı düşünülmüştür.

Bizim politikamız, özel istihdam kurumlarının oluşturulması, onların desteklenmesi ve gerçekten işgücü piyasasında etkin, kaliteli hizmet vermelerinin sağlanmasıdır. Bunun için de, özel istihdam bürolarıyla işbirliği yapmak, hatta onların hizmetlerinden de faydalanmak istiyoruz. Özelleştirme sosyal destek projesi kapsamındadır, özelleştirmeden etkilenen ya da krizden etkilenen işsizlere yönelik istihdam ve işgücü eğitim hizmetleri vereceğiz ve bu hizmeti piyasadan almayı düşünüyoruz. Sektörün hizmetlerinden yararlanmayı, bu anlamda, Dünya Bankası ile yaptığımız anlaşma çerçevesinde biz istiyoruz.

Ücret konusuna gelirsek, özel istihdam büroları işçilerden ya da işsizlerden ücret alamayacaklardır. Bu, yine, ILO'nun getirdiği bir düzenlemedir, kuraldır. Bürolar ücreti işverenden alacaklardır. Ancak bunun istisnaları olacaktır: Üst düzey yöneticiler, sanatçılar, futbolcular gibi. Bu konunun detayları yönetmelikle belirlenecektir. Bu tür kişilere verilecek hizmetlerde işçilerden de ücret alınabilecektir. Kısaca kurallarımız bunlardır. Kanunda genel olarak biz sınırları çizdik. Ayrıntılı uygulamayı kanuna koymanın sıkıntısından bahsettim; ama yapacağımız yönetmelikte ayrıntıları düzenleyeceğiz. Bu konuda ILO'nun tavsiyeleri bizim için çok değerlidir. Kendilerine ve CIETT'e çok teşekkür ediyoruz. Diğer yandan İş Kanunu'nda da bazı değişikliklerin yapılması gerekecektir; zira geçici (dönemsel) çalışma kavramı kanunumuzda yoktur. İş kanunlarında geçici çalışmanın, ödünç iş ilişkisinin ne olup ne olmadığının tanımlanması gerekir. Burada geçici çalışmayla ilgili işçilerin hakları, sorumlulukları, işverenlerin görevleri, bütün bunlar belki oluşturulmuş olan dokuz kişilik bilimsel komitede tekrar bütün ayrıntılarıyla tartışılacaktır. Türkiye'de bu anlamda da bir esneklik getirilecek diye düşünüyorum. Biliyorsunuz İŞKUR kanun hükmünde kararname ile düzenlenmişti, fakat kanun hükmünde kararname iptal edilmiştir. Şu anda bir kanun tasarısı olarak Meclis Genel Kurulunda ve en yakın zamanda yasalaşacağını ümit ediyoruz. Teşekkür ederim.

**Prof. Dr. Toker Dereli:** 1990'ların ortalarıydı, üniversitedeki odamıza bir Amerikan danışmanlık firmasının temsilcisi gelip kendini tanıttı ve bu firmanın başkanlığımızla ve bir başka Türk araştırma firmasıyla 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. Böylelikle, özel istihdam bürolarının daha farklı bir konu olduğunu, bir kamu hizmetinin tamamıyla özelleştirilmesi anlamına gelmediğini, bunların devletin denetiminde ve yine İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun denetiminde izin verilerek belli koşullar altında faaliyet göstereceğini anladık. Ancak o çalışmalar o yıllarda yapıldıysa da açıkçası fazlaca ilgilenen olmadı. Zira bu konular bakanların yaklaşımına da bağlıdır. Bir ara bakanımız denizciler sendikası lideriydi ve bu işkolunda geçmişin kötü anılarını yaşamış olduğundan hazırlıkların kanunlaşmasına sıcak bakmıyordu. Daha sonra, çalışmanın içine girildiğinde, bir takım gerçekler de ortaya çıkmış oldu. Onlardan biri şuydu: Bu konuda hazırlıklar Türkiye Cumhuri-

yeti'nin ilk yıllarında başlıyor: O tarihlerde hem bir iş kanunu çıkarma fikri, hem de bir istihdam hizmeti kurma fikri var. Fakat bunun için 1936 tarihli İş Kanunu'na kadar beklemek gerekiyor. Bildiğiniz üzere Türkiye 1932 yılında ILO'ya üye olmuştur. Dolayısıyla ILO'nun çalışmalarından ve 2 numaralı işsizlik sözleşmesinden, 34 no'lu özel istihdam bürolarını yasaklayan ve tamamen devlet tekeline kuran katı ILO sözleşmesinden Türkiye etkilenmiştir. 1936 tarihli İş Kanunu'nda, İş ve İşçi Bulma Kurumu, 3 yıl sonra fiilen gerçekleşmek üzere yer alıyor ve formüle ediliyor. Ancak kurumun faaliyete geçebilmesi için savaş yıllarının geçmesi beklenmiş ve faaliyeti ne 1946 yılında başlamıştır.

1936 tarihli İş Kanunu'nun Batı ülkelerindeki deneyimlerin etkisiyle konulmuş olan koruma amaçlı katı hükümleri bugünkü yasamıza da yansımıştır. Türkiye, ILO'nun 1949 tarihli 88 no'lu sözleşmesini 1949 yılında onaylar, oysa ülkemiz resmi istihdam kurumunu devlet tekeli olarak 1946'da yani ILO bu konuda bir düzenleme yapmadan önce kurmuştur. Kaldı ki, ILO'nun 88 no'lu sözleşmesinde de özel istihdam bürolarını kısıtlayan ve yasaklayan bir hüküm yoktur, ama 34 sayılı ILO sözleşmesine paralel olarak devletin emek piyasasını düzenlemesi öngörülmüştür.

Türkiye, 1949 tarihli 96 no'lu sözleşmeyi 1951 yılında onaylamıştır; ancak bu sözleşme ilginç bir sözleşmedir. Bizler uzun süre yasamızdaki katı ve yasaklayıcı hükümlerden hareketle bu sözleşmenin özel istihdam hizmetlerini sınırladığını sanmışızdır. Ancak, Türkiye 96 sayılı sözleşmenin özel istihdam kurumlarına da izin veren ve yumuşak bölümü olan 3. kısmını onaylamıştır. Bu bölüme göre, özel istihdam büroları da kurulabilir; ama tedricen devlet tekeline yani resmi kuruma geçilmesi arzu edilir; 3. bölümünde devlet denetimi altında özel istihdam kurumlarının çalışması öngörülmüştür. Bu gerçek önümüzü açmıştır ve çalışmalarımız hızlandırılmıştır. Türkiye İŞKUR düzenlemelerini yaparken 181 no'lu sözleşme kuşkusuz henüz yoktu.

181 no'lu sözleşmenin 1. maddesinin tanımı özel istihdam bürosu veya kurumu sözcüğünü kullanır ve bunun altında üç kategori belirtir. Sözleşmeye göre özel istihdam bürosu aşağıdaki kategorilerden birini veya hepsini veya birkaçını yapan, belli niteliklere haiz bir kurumdur. İkinci kategoride yer alan, yani birinci maddenin b fıkrası üçlü ilişkiye değinmektedir. Herhangi bir özel istihdam bürosunun kendi bordrosuna aldığı işçileri bir kullanıcı firmaya tahsis etmesine veya ödünç vermesine dayalı bir düzenleme de bu sözleşmenin kapsamındadır; bu da bir özel istihdam bürosudur deniliyor. Türkiye'de özel istihdam büroları açısından üçlü de-

ğil de ikili ilişkiye dayalı bir düzenleme yapılmıştır. Oysa özel istihdam kurumu adı veya yasası altında her iki düzenleme de, hem ikili ilişki, hem de Prof. Biagi'nin açıkladığı üçlü ilişki de düzenlenebilir. İŞKUR çalışmasını yaptığımız sırada doğrusu üçlü ilişki gündemde değildi. Dünya için ve Türkiye için ödünç iş ilişkisinin bugün kazanacağı önemi düşünmedik; doğrusu aklımıza da gelmedi. Taşeron uygulamalarının Türkiye'de kötü ve olumsuz etkileri vardı; üçlü ilişkinin onları çağrıştırmasından çekinmiş olabiliriz. Fakat endişeler üçlü ilişkinin şu veya bu şekilde, yasayla veya yasadışı yollardan ortaya çıkmasına engel değildir; zaten sosyal gelişmeleri engellemek mümkün değildir. Ödünç iş ilişkisinin mesleki faaliyet olarak yürütülmesinin olumlu tarafları da var şüphesiz: İstihdamı arttırıyor; çoğu zaman kayıt dışı piyasalara kaçan bir uygulamayı kayıt içine almak suretiyle hem işçiyi koruyucu bir işlev görüyor, hem de daha kaliteli bir piyasanın doğmasına yol açıyor. Anayasa Mahkememiz tarafından iptal edilen yetki yasasına dayalı olduğu için kendileri de iptal edilmiş sayılan kararnameler, ki bunlardan biri İŞKUR'u düzenleyen kararnamedir, özel istihdam bürolarını da düzenliyor; iptal edilen bu kararname şimdi yasa aşamasına gelmiştir; yani, İŞKUR ve özel istihdam büroları bir yasa olarak çıkacaktır. Bu metinde şu sırada bir takım düzenlemeler yapıp 181 sayılı sözleşmenin öngördüğü üçlü ilişkiyi düzenleme düşüncesi akla gelmektedir. Sabahleyin Prof. Biagi'ye bunun ayrı bir yasa olarak düzenlenip düzenlenmediğini sordum. İtalya'da da, İspanya'da da geçici istihdam konusunda ayrı bir yasa yapılmıştır. Ülkelerin hemen hepsinde, bildiğim kadarıyla, üçlü ilişki ayrı bir yasaya tabi oluyor. Prof. Biagi bunun üçlü ilişkinin yansımalarının çok boyutlu olmasından kaynaklandığını belirtti: Sendikacılığı, sendikal hakları, sigorta primlerini, akit türlerini ve diğer birçok unsuru içermesi bakımından üçlü ilişki ikili ilişkiden oldukça farklıdır.

İkili ilişkide özel istihdam bürosu işçiyi buluyor, işçiden ücret almıyor, işçi sağladığı işverenden ücret alıyor, işçiyi yerleştiriyor ve iş bitiyor. Üçlü ilişkiyi bununla birlikte aynı ve tek bir yasada bütün olarak düzenlemek zorlaşıyor. Onun için Prof. Biagi konunun ayrı bir yasada düzenlendiği belirtti. Diğer bir deyişle, "Önce bir deneyelim, görelim" mantığı ile hareket ettiklerini ekledi. Bununla beraber İtalyan hükümeti ikili ve üçlü ilişkiyi şimdi tek yasada düzenlemeyi düşünüyor. Bu yüzden Sayın Necdet Kenar'a bu konudaki düşüncelerini sormak istiyorum.

Sayın Ellen Hansen'in eleştirilerinin bir kısmı bizim sistemin ikili ilişkiye dayanmasıyla ilgili. Ancak, kendisi sistemimizde sendikal hakların korunması gerektiğini belirtiyor. Nitekim, İŞKUR yasamızın 31. maddesinin (d) fıkrasında, işçinin sendikal

ve sigorta haklarının korunması gerektiği belirtiliyor. Hatta bunlara riayet etmeme iznin iptali için bir neden oluşturabilecektir. İkili ilişkide sigorta priminin ödenmesi, sendikal özgürlüklerin kullanılması gibi konular üçlü ilişkideki kadar sorun değil; çünkü ikili ilişkide özel istihdam kurumu doğrudan taraf değil; işçiyi sağlıyor ve ilişki bitiyor. Ondan sonra bizim yasalarımızda ve ILO sözleşmelerinde düzenlenen konular, sendikal özgürlükler, grev hakkı, işçinin korunması, sigorta primleri, eşit işlem ilkesi, vb. işçinin artık hizmet akdi ile bağlandığı yeni işverene aittir. Oradaki ihlaller de, yine, yargı yoluyla ve uygun yöntemlerle çözümlenecektir. Fakat üçlü ilişki halinde bu gibi düzenlemeler daha karmaşık olacak ve daha önem kazacaktır diye düşünüyorum.

## **Soru-cevap bölümü**

**Mehmet Uçum:** İstanbul Barosu, Çalışma Hukuku Komisyonu başkanayım. Çok değerli konuşmacıların sundukları tebliğler için öncelikle çok teşekkür ediyorum. Benim çok kısa iki sorum var. Özel istihdam bürolarına ilişkin 617 sayılı kanun hükmünde kararnamede; (zannediyorum yasa tasarısı da esas itibariyle kanun hükmündeki kararname esas alınarak hazırlanmış durumda) özel istihdam bürosu kuracak kişilerle ilgili şartlar bölümünde, şahıs firması olması halinde Türk vatandaşlığı, tüzel kişilik olması halinde ise temsilcilerinin Türk olması koşulu getirilmiştir. Bu hükmün getirilme nedenlerini kısaca da olsa öğrenmek istiyorum. Bu durum özellikle hizmetlerin serbest dolaşımı ilkesi çerçevesinde acaba, özellikle Avrupa Birliği ile ilişkilerde bir sorun yaratabilir mi? Yani, Türk vatandaşlarının tekeli çerçevesinde bir hizmet faaliyeti mi organize edilmektedir? Böyle bir amaçla mı yapılmıştır? Eğer böyle ise, şirketlerle ilgili getirilen düzenleme bu amaca hizmet etmez çünkü yabancı ortaklı bir firma, bütün ortakları yabancı olsa bile bir Türk temsilci atayarak Ticaret Kanuna göre bu yasal düzenlemeyi zaten aşabilir. Ama böyle bir amaç yoksa, o zaman bu hüküm korunacak mı yasa tasarısında? Bu konuda görüşlerini Sayın Necdet Kenar açıklarlarsa çok memnun olurum.

İkinci sorum ise şu: Şu anda Türkiye’de hem İŞKUR hem de özel istihdam büroları konusunda hukuki durum riskli. Çünkü, 8 Ağustos 2001 tarihinden itibaren Türkiye’de İŞKUR’un da yasası yok, özel istihdam bürolarının da yasası yok. Onun nedeni de şu: 617 sayılı kanun hükmündeki kararname, ayrıca yetki kanundan bağımsız olarak, 8 Kasım 2001 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan kararla iptal edilmiş durumda. Anayasa Mahkemesi’nin bu kararında 9 aylık süre verilmişti ve bu süre 8 Ağustos 2002 tarihinde doldu. Yasa tasarısı şu anda Meclis gündeminde 675 sı-

ra numarasıyla ve öncelikli görüşülecek yasalar arasında 3. ya da 4. sırada olduğu söyleniyor. Biz yaklaşık 5 aydır hukuki bir boşluk içerisindeyiz. Bu konuda iki görüş var bildiğiniz gibi, birincisi 931 sayılı yasanın iptalinde ortaya çıkan görüş, hukuki boşluk görüşü; ikincisi ise yetki kanununun iptal edilmesine bağlı olarak, kanun hükmündeki kararname başından itibaren yok sayılacağı için aslında eski hukuki düzen geçerlidir görüşü. Eğer bu ikinci görüş kabul edilirse, o zaman Anayasa Mahkemesi kararında 9 aylık süre vermenin de anlamı kalmıyor. Dolayısıyla birinci görüş çok ağır basıyor; yani şu anda hukuki bir boşluk var. Şu anda bir dizi özel istihdam bürosu kurulsaydı ya da ödünç emek büroları kurulsaydı buna ilişkin yasal bir çerçeve yok. Bir de bu konuda görüşlerini rica ediyorum.

**Dr. Necdet Kenar:** Gerçek kişilerde Türk vatandaşı olma koşulu var. Yabancı şirketin Türkiye'deki bir temsilciliğinin ya da ortaklığının olması durumunda böyle bir şey söz konusu değil. Çünkü asıl olan tüzel kişileri idari temsil ve ilzama yetkili kişilerin Türk vatandaşı olması; dolayısıyla yabancı şirketlere kapalı değil. Bu sektörü kamudan özel sektöre açıyoruz. Geçiş aşamasında bu tür hassasiyetlere dikkat etmemiz gerektiğini açıkçası düşündük. Gerçek kişilerde Türk vatandaşı olma şartını taşımamızın nedeni budur. İŞKUR'un 617 sayılı kanun hükmündeki kararnameyi siz fevkalade güzel özetlediniz; Anayasa Mahkemesi yetki yasasını iptal ettiği için o yetki yasasına dayanılarak çıkarılan kanun hükmündeki kararnameleri iptal etti. 8 Ağustos'a kadar 9 aylık bir süre vermişti ve bu süre doldu; şu anda hukuki boşluk var. Anayasa Mahkemesi'nin kararları geriye yürümüyor. Bu yasa iptal edildi, o zaman eski durumu uygulayalım. Daha önceki uygulamalar da böyle, içtihat da böyle. Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği kararlar da böyledir. Şu anda bir hukuki boşluk var. İŞKUR açısından söyleyeyim: Türkiye İş Kurumu kurulmuştur. Kamu Tüzel Kişilikleri kanunla kurulur ve kanunla kaldırılır. Kuruldu; kurulmasına ilişkin kararname vardı, iptal edildi, fakat kurum kaldırılmadı. Yani, hiçbir yasa, kanun çıkıp da Türkiye İş Kurumu kaldırılmıştır diye bir şey demedi. Dolayısıyla bizim kamu tüzel kişiliğimiz devam ediyor. Ama, bize görev veren, bizim fonksiyonlarımızı tanımlayan yasal durum açısından bir boşluk da var. Biz aynen faaliyetlerimize devam ediyoruz. Çünkü kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülmesi esastır. Bu çerçevede biz faaliyetlerimizi yürütüyoruz; ancak bazı sıkıntılarla da karşılaşıyoruz. 85. maddenin 1. fıkrası yasak getirir, 2. fıkrası vardır: Tarımla ilgili. Birinci fıkra aynen duruyor, ikinci fıkrayı değiştirdik. O konuda yine Türkiye İş Kurumu'ndan izin alarak özel istihdam büroları kurulabilir. Dolayısıyla, burada da bence bir boşluk yok aslında; yasak devam ediyor.

**Prof. Dr. Toker Dereli:** Yasanın değişmesi lazım.

**Dr. Necdet Kenar:** Evet, yasanın değişmesi lazım. Türkiye İş Kurumu'nun kuruluş kanun tasarısı genel kurulda, onun çıkması lazım. O çıkmadan, özel istihdam bürolarının yasal olarak, belli kurallar çerçevesinde faaliyette bulunmaları mümkün gözüküyor. Teşekkür ederim.

**Prof. Dr. Toker Dereli:** Anayasa Mahkemesi yasayı iptal etmiştir. Bu nedenle de İşKUR'un tüzel kişiliğinin devam edip etmediği konusunda yasal bir boşluk vardır. Sonuçta, İşKUR denilen çalışma örgütü, bu kararnamenin veya yasanın kendisinden beklediği denetim işlevlerini yapamıyor. Yani, yaptırımları uygulayamıyor. İzin verme, denetleme gibi faaliyetlerini yerine getiremiyor. O açıdan bir sorun var. İkinci sorun da, iş kanunlarında esnekleştirme yönünde bir takım çalışmalar yapılan bu günlerde, mutlaka İş Kanunun da değişmesi lazım. İş Kanunu'nda, İşKUR'a ilişkin, yani eski İşçi Bulma Kurumuna ilişkin maddelerin, düzenlemelerin, olacaksa sınırlamaların yeniden ele alınıp düzenlenmesi gereklidir. Belki de İşKUR'un, özel istihdam bürolarının ve üçlü ilişkinin, yasada açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

**Tundé Johnson:** İlk soruya birşeyler eklemek istiyorum. Yapılan vatandaşlığa ilişkin düzenleme Avrupa Birliği kuralları ile çatışma oluşturuyor. Yani emeğin, işgücünün serbest dolaşımı konusundaki prensiplere ters düşüyor. CIETT yedi sene önce İtalya, Almanya ve Yunanistan'a bu konuda bir dava açmış, bu ülkeler geri adım atma durumunda kalmıştır. Bu ülkelerin vatandaşlığı önşartının Avrupa Birliği mevzuatına aykırı olduğu kabul edilmiştir.

**Ertürk Eras:** Adecco hukuk danışmanıyım. Benim sualım, yine İşKUR Genel Müdürü Necdet Kenar'a olacak. Yurtiçinde iş bulmaya aracılık eden özel istihdam büroları, bu faaliyetlerine yasal statüleri olmamalarına rağmen hepimizin malum olduğu üzere uzun zamandan beri devam ediyorlar. ILO'nun 96 sayılı sözleşmesinin 1951 yılında Türkiye'de Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmesine rağmen, Türkiye'de eski adıyla İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun, (ki İşKUR tarafından yapılmış müracaatlar yok) gazetede ki ilanlar üzerine şube müdürlükleri Cumhuriyet Savcılıklarına özel istihdam bürolarının yöneticileri hakkında asli ceza mahkemelerinde dava açılmak üzere 1475 sayılı kanunun 85 ve müteakip maddelerine muhalefetten suç duyurusunda bulundular. Bir tarafta 96 sayılı sözleşme imzalanmış ve Anayasamızın 90. maddesine göre de, usulüne göre imzalanmış milletlerarası sözleşmeler

kanun hükmünde olmasına rağmen, Cumhuriyet Savcılıkları dava açmışlardır; İŞ-KUR kanunu, kanun kuvvetindeki kararname ile yürürlüğe girmiş, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilene kadar yürürlükte olmasına rağmen Cumhuriyet Savcılıklarına suç duyurusunda bulunan teşkilatınız elemanları bu suç duyurularını geri almak gereğini görmemişlerdir. Bugün hâlâ, asliye ceza mahkemelerinde, yurtiçinde iş bulmaya aracılık etme faaliyetine muhalefet dolayısıyla açılmış davalar devam etmektedir. Bir tarafta her ne kadar Anayasa Mahkemesi tarafından yetki kanunun iptali nedeniyle ortada kalmış olmasına rağmen özel istihdam bürolarının yasallaştırılmasına ilişkin kanun kuvvetinde kararname, diğer tarafta da 96. maddenin hükümet tarafından imzalanmış olmasına rağmen böyle davaların devam etmekte olması karşısında davalardan vazgeçilmesi konusunda herhangi bir talimat verilecek mi? Birinci sorum bu. İkinci sorum, bildiğim kadarıyla 1475 sayılı kanunun külliyen, tamamen değiştirilmesi hususunda bilim kurulunun bir çalışması var. Bu çalışma içerisinde, özel istihdam bürolarının teşkilatlanması, kuruluşu ve yurtiçinde iş bulmaya yönelik aracılık faaliyetleriyle ilişkin maddeler girecek mi? Esnek çalışma ve part-time çalışma konusunda herhangi bir düzenleme düşünülüyor mu? Çok teşekkür ederim.

**Dr. Necdet Kenar:** Bana göre, bu konuda herhangi bir çelişki yok. Çünkü, bizim ve savcılarının uyması gereken olay 1475 sayılı kanunun 85. maddesi son derece açık ve ilgililer bu maddeye göre işlem yapmak durumundalar. Bu aşamada özel istihdam büroları danışmanlık şirketleri olarak faaliyetlerini görüyorlar. Bu noktada arkadaşlarımız da görevlerini yapmak durumundalar. En zor durumda olanlar, takdir edersiniz ki onlardır. Açıp gazetede ilan gördükleri zaman bunları cumhuriyet savcılığına bildirmek durumundadırlar. Aksi takdirde o gazeteleri izleyip görevlerini yapmamış olurlar. Burada bütün sıkıntı yasanın çıkmamış olmasıdır. Dolayısıyla yasayı yani genel kuruldaki tasarımı bir an önce yasalaştırmamız lazımdır. Biz bunun mücadelesini veriyoruz. Geçtiğimiz yıl bunun için uğraştık. Sayın bakanımız da bu konuda gerçekten çok büyük çaba sarf ediyor. Ancak Meclisin gündemi de hakikaten çok yoğun. Gündemin ilk sıralarında olmasına rağmen yasa çıkamıyor.

**Prof. Dr. Toker Dereli:** Bilim kurulu önce 1475 sayılı İş Kanunu, sonra 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, 2822 sayılı Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu başta olmak üzere yasaların değiştirilmesi için çalışma yapıyor. Özel istihdam kurumlarına ve ödünç iş ilişkisine 1475 sayılı kanunda genel atıflar yapılacaktır. Ayrıntılı hükümler ise ileride muhtemelen tüzüklerle düzenlenecektir. Kurul, iş yasalarını



çağdaş gelişmelere uygun biçimde ve gerektiğinde esnek çalışma biçimlerini iş hukunun koruyucu mantığı içinde düzenleyerek hepsini gözden geçirecektir. Kendisine verilen misyon budur. Bu iş ne kadar zamanda gerçekleşir, metinler nasıl ortaya çıkar, yasal süreçte, parlamentoda vs. ileride aynen geçer mi ve ne gibi değişikliğe uğrar? Bunları şu an bilemiyoruz. Fakat bu bağlamda bu yasalar dışında bir-iki düzenleme de yapmak gerekebilir. Gerek ILO sözleşmeleri -İş Güvencesi Sözleşmesi-, gerek Avrupa Birliği normları çerçevesinde işçileri bilgilendirme ve işçilere danışma işlevi de gündeme gelebilecektir. Çeşitli yönergelerde, ILO'nun iş güvencesi sözleşmesinin toplu çıkarmalarla ilgili bölümünde, işçileri bilgilendirme ve bir çeşit yönetime katılma, danışma sistemi öngörülüyor. Bunların düzenlenmesi gerekli. Türkiye'de bir toplu sözleşmenin ve yetkili bir sendikanın mevcut olduğu işyerleri giderek azalıyor. Sendikalı ortamlarda sendika işyeri temsilcileri var, fakat binlerce işyerimizde de böyle bir temsil yok. Onun için sendika temsilcilerinin olmadığı işyerleri için işçi temsilcilerinin belirlenmesi, bunların seçimi usulleri ve onlara da 135 sayılı ILO sözleşmesi bağlamında sağlanacak kolaylıklar ve korumalarla ilgili düzenlemeler yapmamız lazım. Bu geniş kapsamlı bir konu olduğu için ve birkaç ayrı konuyu ayrı ayrı yerlerde ilgilendirdiği için ayrıca düzenlemek gereklidir. Ayrıca bu konularda Avrupa Birliği'nin yönergeleri çıkmıştır; Prof. Biagi de bu konuların içindeydi; sabah onlara değinmedi ama AB'nin ulusal işletmeler düzeyinde bilgilendirme ve danışma yönergesi yeni kabul edilmiştir. Türkiye de bunlara uyum sağlamaya çalışacaktır. Özel istihdam büroları ile ilgili düzenleme, en azından geçici işçi veya dönemsel işçi dediğimiz üçlü ilişki bakımından, büyük bir ihtimalle, o kurulun çalışmaları tamamlandıktan sonra bir tüzükle veya o kurulun çalışmaları ile birlikte ayrı bir yasa ile düzenlenecektir; İtalya, İspanya örneğinde olduğu gibi. Çünkü İş Kanunu'nda yapılacak değişimler gerçekten çok fazla; üstelik sabah belirtildiği gibi bu konuyu aynı kanun içinde düzenlemek güçtür. Ayrı bir yasa da düzenlenebilir. Ödünç iş ilişkisini de İş Kanunu'nda belki genel olarak düzenlemek gerekli olacaktır; çünkü bu komisyon çalışırken sadece bizim yasaların esnek olmayan yönlerinin esnekleştirilmesi amacını değil, aynı zamanda ILO sözleşmelerine ve AB normlarına uyumun sağlanması amacını da dikkate alıyor. Avrupa Birliği'nin de ödünç iş ilişkisi konusunda bir yönerge çıkarmak üzere olduğu biliniyor. O zaman, gerek bilgilendirme ve danışmayı, gerek bu konuda Avrupa Birliği yönergelerini dikkate almak zorundayız. Bu itibarla ödünç iş ilişkisinin tanımı ve düzenlemesini yapmak da bu yasa çalışmalarında gündeme gelecektir diye düşünüyorum.

**Prof. Dr. Nusret Ekin:** Geçen sene özel istihdam büroları hakkında bir kitap yayınladım. Bu konu ile ilgili reformlar gayet iyi gidiyordu: İşsizlik sigortası çıkmış, sosyal güvenlik reformu yapılmış, İŞKUR kurulmuştur. Ancak birden 617 sayılı Kanun Hükmündeki Kararnamenin iptali ile, buna bağlı bütün yönergeler, buna bağlı bütün bir sistemin çöküşüne şahit olduk. Aynı zamanda biz bunu Avrupa Birliği bakımından Ulusal Program'da çok kısa bir süre içerisinde bir kanun haline dönüştürmeyi de taahhüt etmiş durumdayız. Kanun hükmündeki kararnameler belki çabukluk sağlıyor ama böyle kazalar da oluyor. Bildiğim kadarıyla bu kanun hükmündeki kararname, içeriğinden dolayı da iptal edilmedi. İptalin nedeni, başka bir yetki yasasındaki süre dolumu veya şekil noksanlığından. Parlamento çalışmalarında, öncelikle iptal edilen yasaların boşluklarını doldurmaya öncelik vermek lazım ki, yani bir yasal komedi yaşanmasın. Sistem kendi iç dinamikleriyle ileri gideceğine bir durgunluğa, bir bedbinliğe gidiyor ve duraksıyor, reformlar yeterli hızda olmuyor. Halihazır durumu devam ettirmekte de çok ciddi bir yasa açığı olacağını zannetmiyorum. Zaten bunu, şirketler, insan kaynakları danışmanlığı adı altında yapıyorlar. Çağın esen rüzgarlarıyla burada, bu kriz anında, bütün bu gençler, hepsi elektronik istihdam hizmetlerinden yararlanarak, ama yöntemleri biraz kaydırarak bu faaliyetlerden yararlanıyorlar. Bu noktada herkes zorlanıyor, yasanın etrafından nasıl dönerim diye bir çıkış yolu arıyor. Bence bunların hiçbirine gerek yok; ama özel bir yasa çıkarılması şart. Fakat İş Kanunu'nun içinde madde düzenlemek biçiminde değil, bir istihdam yasası olarak. İŞKUR'da bunun yanında, yani İş Kanunu dışında, sosyal güvenliğı ilgilendiren düzenlemeler de var; onun için bunun da müstakil bir kanun olması gerekiyor.

**Tundé Johnson:** Çok kısa bir görüş bildirmek istiyorum. Yasaları temkinli bir şekilde yapmakta fayda var. Birçok ülkede tartışılan husus düzenlemelerin daha esnek hale getirilmesinin gerekliliğı. OECD'nin yaptığı bir araştırmaya göre katı istihdam yasaları olan ülkelerde işsizlik oranının yüksek olduğu anlaşılmıştır. O yüzden daha çok iş yaratıcı mevzuat oluşturmak gerekmektedir. Bunları kabul etmeden önce yasaları çok ayrıntılı bir şekilde incelemek gerekiyor. Şu andaki ana noktamız nasıl daha fazla iş yaratabileceğimiz olmalıdır.

**Musa Karademir:** Ben Necdet Kenar'a bir soru sormak istiyorum. Özel istihdam bürolarının, kamu istihdamında etkinliğı ne olacak? İkinci sorum da, yeni çıkacak kanunda bir kuruldan bahsedildi. Bu kurulun kimlerden oluştuğunu ve işlevinin ne olacağını bana açıklarlarsa sevinirim.

**Dr. Necdet Kenar:** Kamu istihdamından kasıt, kamuda işçi almak ise özel istihdam büroları bu konuda görev yapamayacaklar. Bu konuda görev yine kamu istihdam kurumuna, yani İŞKUR'a verilmiş durumda. Türkiye İş Kurumu'nun bir genel kurulu var, yönetim kurulu var. Yönetim kurulu, kurumumuzun en üst karar ve uygulama organıdır. Dolayısıyla bütün kararlarımız yönetim kurulu tarafından alınıyor. Yönetim kurulunun kararlarını da genel müdür uyguluyor. Dolayısıyla, özel istihdam bürolarıyla ilgili kararlar da yönetim kurulunun yetkisi dahilinde; yani bu kararları da yönetim kurulu verecek. Yönetim kurulumuz 6 kişiden oluşuyor: Bunun üçü sosyal taraf, yani, işçi, işveren ve esnaf temsilcisinden oluşuyor.

**Ellen Hansen:** Sorunuz özel istihdam kurumlarının kamu sektörü faaliyetlerine katılıp katılamayacağı ile ilgiliydi. Avrupa Birliği'nde bununla ilgili çok güzel örnekler var. Bunun yaşandığını görüyoruz. Mesela Fransa'da kamu istihdam hizmeti sunan kurumla özel istihdam kurumları işbirliği içinde çalışıyor. İngiltere'de "new deal" adıyla geçen, özellikle de dezavantajlı olan gençlik gruplarını kapsayan programların bazıları özel kurumlar tarafından yürütülüyor. Belçika, Kuzey Amerika ve İsveç'te de yine bir işbirliği söz konusu. Yani özel istihdam kurumları devletin sunduğu fonlarda taşeron olarak bir rol oynayabiliyor. Özellikle engelli olan kişilerin istihdamında bu söz konusu olabiliyor.

**Enrique de la Rubia:** Avrupa'da resmi istihdam kurumunun geçici, dönemsel işçiler temini işlevine sahip olduğu yerler de var. Belçika'da devlete ait geçici bir iş kurumu var. Bu korkulacak bir şey değil, kamu için de pozitif bir durum. Benim sorumlu olduğum ülkelerden biri de İsrail'dir. İsrail'de geçici işçilerin % 70'i devlet tarafından değerlendiriliyor. Birçok ülkede geçici işçilerin devlet tarafından yoğun bir şekilde kullanıldığını görmekteyiz.

**İzleyici:** Bu soruları yabancı panelistlere yöneltmek istiyorum. Bu aşamada sendikaların geçici çalışma ve özel istihdam kurumları konusundaki görüşleri nelerdir? Özel istihdam ve geçici istihdam kurumlarının birbirleriyle ilişkileri nasıldır? Giderek küresel bir köy haline geliyoruz. Kalifiye kişilerin uluslararası dolaşımı daha önem kazanıyor. ILO'nun uluslararası hareket serbestliği konusundaki görüşü nedir?

**Tundé Johnson:** Sendikalarla ortak bir çalışma içindeyiz. Avrupa'da toplumsal dialog, UNICE adı verilen işverenler birliği ile sendikaların temsilcisi ETUC arasında olmaktadır. Müzakereler çok spesifik bir konudaydı, belirli bir sektöre yöne-

likti. CIETT yani sektör temsilcisi burada sadece gözlemci statüsündeydi. Görüş ayrılığı çok azdı. Ancak bu müzakereler sonrasında CIETT bu konuda uluslararası ağıyla bir diyalog ortamı oluşturdu. Bu grupta telekomünikasyon, güvenlik vs. gibi sektörlerin temsilcileri vardı. Avrupa Birliği Komisyonu'na ortak bir bildiri gönderdik ve ileride benimsenecek yönergelerde ne tür prensipler görmek istediğimizi belirttik. Sendikalar geçici istihdamın kalıcı bir uygulama olduğunun farkındalar. Burada amaç, geçici istihdamın faydalarını ortaya çıkarmak ve oluşabilecek dezavantajları asgari düzeyde tutmaktır. Bu nedenle kanunlara uymayan uygulamalardan uzak durabilmek için Adecco gibi profesyonel özel istihdam kurumlarıyla çalışmayı tercih ediyorlar. Ancak burada önemli olan, özel istihdam kurumları ile ilgili olarak sendikaların da çok iyi bir anlayış düzeyine sahip olmaları. Ümit ediyorum ki, Türkiye'de de benzer bir sürece girmek mümkün olacaktır. Kısa süre içinde bir diyalog ortamı oluşturarak olumlu adımlar atılabileceğine inanıyoruz.

**Ellen Hansen:** 1996 ve 1997 yıllarında bu konuda tartışmalar yapılıyordu. Özel istihdam bürolarının halen tartışılmakta olduğu ülkelerde kamu sendikalarında bazı endişeler olduğunu biliyorum. Bazıları iş güvenliği, iş kaybı endişelerine sahipler. Bu sorunlar bir şekilde çözümlenebiliyor. Kamu çalışanları bu konuda kendilerini sınırlayan çeşitli hukuki hükümler olduğuna inanıyorlar. ILO'nun çalışanlara yönelik koruma prensiplerinin özel istihdam kurumları tarafından saygıyla karşılanması gerekiyor. Çünkü ancak bu sayede kamu istihdam kuruluşlarının çalışmaları devam edebiliyor. Uluslararası serbest dolaşım konusuna gelince, bu konuda özel bir sözleşme olduğunu sanmıyorum. Burada esnekliğin ve küreselleşmenin önemi ortaya çıkıyor. Ancak özel istihdam büroları söz konusu olduğunda, özellikle de Güneydoğu Asya'da ve kısmen Arap ülkelerinde bazı yurtdışı istihdam büroları yoğun olarak çalışıyorlar. Bazı durumlarda çalışanların istismarı söz konusu olabiliyor. Bu konuda ILO'nun 181 sayılı sözleşmesi de konuyla ilgili bir hüküm içermektedir.

**Tundé Johnson:** İstihdamın hareketi konusunda ben de birşey söylemek istiyorum. Avrupa'da bu çok önemli bir konu. Burada demografik bir saatli bomba olduğunu düşünüyoruz. Fransa'da nüfus giderek yaşlandığından birçok iş için yurtdışından işçi getirmek ihtiyacı doğacaktır. Geçen yıl Almanya'nın yaptığı tahminlere göre 70.000 bilgisayar uzmanının istihdamının gerekeceği ortaya çıkmıştır.

Bu konuda da Komisyon bir çalışma grubu oluşturuyor ve emeğin sınır ötesi hareketini ele alıyor. Avrupa'nın birçok yerinde yapısal işsizlik söz konusu. Fran-

sa'da şu anda 20.000 inşaat işçisi açığı var, fakat çalışacak kimse yok. Bu konu Avrupa'nın büyük bir kısmını meşgul ediyor. Avrupa Birliği'nin asıl amacı hizmetlerin ve işgücünün sınır ötesi dolaşımını sağlamaktır. Bu konuyla ilgili bize de başvuruldu. Avrupa'daki sınır ötesi hareketlerde veri tabanını oluşturan kurum etkin olarak çalışmıyor. Ancak bu konuda özel istihdam bürolarının sınır ötesi istihdam konusunda daha başarılı olabileceğini görüyoruz. Avrupa Birliği ile bu konuda işbirliğine kesinlikle ihtiyaç vardır.

**İpek Akyıldız:** Adecco şirketler grubu altında Diektars'ın iş geliştirme yöneticisiyim. Özel istihdam büroları kurulduktan sonra şu anda pazarımızda bulunan danışmanlık şirketleri bu tanım altına mı girecekler? İsimleri bu şekilde mi değişecek? Eğer böyleyse, şu anda bu şirketlerin istihdamın dışında yürüttükleri farklı fonksiyonlar, hizmetler de var; eğitim vermek gibi. İsim istihdam olunca o zaman bu tür fonksiyonlar nasıl bir kategoriye girecek? Bilgi verebilir misiniz bu konuyla ilgili olarak?

**Dr. Necdet Kenar:** Özel istihdam büroları ile ilgili yasal düzenleme çıkınca ve biz izin vermeye başlayınca, sistemi kontrolümüz o zaman başlayacaktır. Şu anda gazetelere ilan verildiğinde denetleme mekanizmasını işletip bunları savcılığa bildiriyoruz. Ancak, sistem kurulup firmalar bizden izin alarak faaliyete geçtiği zaman bizim de sektör üzerinde denetimimiz tam olarak başlayacaktır. Bu sektörde izin alan firmalarla birlikte çalışmamız gerekecek; hep beraber bu sistemi regüle edeceğiz. Belki bu kuruluşlar kendi içlerinde organize olacak, bir dernek çatısı altında örgütlenecek ya da herhangi bir şekilde bir sektör oluşturacaklar ve yanlış çalışanların ayıklanmasında bize yardımcı olacaklar. Şimdi, şu andaki mevcut insan kaynakları şirketlerinin ya da buna benzer adla faaliyette bulunan şirketlerin hepsi bu konuda bizden izin alıp bunu yapar mı bilemiyorum. Ama, eğer, iş bulmada ya da işçi bulmada aracılık yapacaklarsa bizden izin almak zorundalar. Bu faaliyeti izin almadan yaparlarsa, o zaman onların üzerine gideceğiz.

**İzleyici:** Öbür faaliyetleri bırakacaklar mı?

**Dr. Necdet Kenar:** Ticaret Kanunu gereği anasözleşmenizde faaliyet alanlarını yazmak kaydıyla istediğiniz faaliyeti yaparsınız. Kanunda bu konuda bir sınır yok. Yani özel istihdam büroları arabuluculuk, danışmanlık, out-placement, yeniden eğitim, işgücü piyasası, işgücü uyum politikalarının uygulanması, buna ilişkin hizmetlerin verilmesi gibi konuları anasözleşmelerine alabilirler, bu konularda uzmanlaşma olur diye düşünüyorum.

**İzleyici:** Bunun dışındaki konulardaki eğitim faaliyetlerini devam ettirebilecekler mi? Örneğin, yönetim, kişisel becerileri geliştirme?

**Dr. Necdet Kenar:** Şirket faaliyet alanları içinde o konuları da zikrediyorsa o konuda da etkin hizmet verebiliyorsa, bence neden olmasın.

**İzleyici:** Öyle bir sınırlama olduğuna göre özel eğitim kurumları rejimine mi tabi olmak zorunda? Verdiğimiz eğitim, özel eğitim kapsamında bir başka işkolu içinde de algılanabilir mi?

**Dr. Necdet Kenar:** 625 sayılı Özel Öğretim Kanunu var. O çerçevede, yetki belgesine de tabi ise, olabilir diye düşünüyorum.

**İzleyici:** O yasa içerisinde düşünülmemesi gerekir. Ama genel bir istihdam becerisi ya da iş becerisi için verilen eğitim herhalde diğer yasa kapsamında görülmeli. Yani, Avrupa'da çok yaygın, hatta kamu yönetimleri de ihaleye giriyorlar, özellikle bu resesyon dönemlerinde; İngiltere'de Sight and Sound gibi çok ucuz, devlet tarafından desteklenmiş, yeniden işe kazandırma eğitimleri var. Bunların asıl ihtisas alanları bunlar; doğrudan hedefleri işe yerleştirme değil, iş becerilerini gelişen ekonomik koşullara göre geliştirmek. Bence doğrudan istihdamla ilgili ise neden olmasın; ama genel olarak iş becerisi ya da herhangi bir beceriyi edindirmeye yönelikse ayrı bir rejime tabi olmalı.

**Dr. Necdet Kenar:** Şüphesiz. Ama bu konuda böyle kanunla sınırlamalar getirmek de ne kadar doğru olur bilmiyorum. Alan uzmanlık gerektiren bir konuya şirket muhtemelen "Benim işim bu. Ben buna odaklandım. Bunu yapacağım" diyebilir.

**İzleyici:** Çok haklısınız. Bu konuyu kaba bir legalistik çerçeve içinde düşünmemek lazım; ama böyle şeyler olabiliyor. ODTÜ'ye bağlı "Sürekli Eğitim Merkezi" önemli bir gelir elde ediyor; İTÜ vakfının bu yönde eğitimleri var. Onlar bu pazarda bir rekabet gördüklerinde yasal yollara doğal olarak başvuracaklardır. Muhasebeniz açısından sorunlar doğabilir. "Ben bu eğitimi veriyorum ama nasıl vergilendireceksiniz? Eğitim kurumları gibi mi? Onlara tanınan muafiyetlere göre mi hareket edeceksiniz?" Galiba, yasanın içinde münhasıran istihdama yönelme ve bu amaçla şirketlerin kurulması öngörülmeli. Mevcut danışmanlık şirketlerinin yapılarının korunması bu tip sorunlar yaratabilir. Bunlar kaba bir kara kitap yorumu değil, ama çıkabilecek sorunların bugünden ipuçları. Hazır bir miktar süre de var. Hâlâ parla-

mento alt komisyonunda ufak tefek rötuşlar yapılabilir; özellikle o üçlü düzenlemeyle ilgili. Bence, özellikle zat-ı alinizin başında bulunduğu kurumun kamuya yönelik hizmet satın almalarındaki tekel kompozisyonunu hiç değilse bu özel kurumlarla işbirliği içinde biraz esnetmekte yarar var. Bu çok zor değil; bir-iki rötuşla alt komisyonda olabilir: Örneğin, temizlik hizmeti satın almasını neden bazı istihdam kurumlarının yardımıyla doğrudan sağlayamayasınız?

**Prof. Dr. Nusret Ekin:** Burada bana göre bamteli, yani sosyal tarihten gelen birikim bakımından bamteli, iş bulma fonksiyonunun özelleştirilmesidir. Bütün sendikaların, devletlerin, sosyal politikaların işe yerleştirme fonksiyonundaki istismar başka hiçbir şeyde olamaz. Yani, esas istismarın kaynağı işe yerleştirmede olduğu için, burada önemli olan özel istihdam kurumlarının kuruluşunda işe yerleştirme fonksiyonunun yapılıp yapılmaması, paralı olması ya da olmaması vs. konularıdır. Bu bakımdan yasada istihdama hizmet etmek için eğitim veya sadece eğitim gibi fonksiyonların doğal olarak yapılabilceği kanaatindeyim. Yani, burada bamteli olan "koruma" mühim. İşsiz bir insana iş bulurken onun istismar edilmesini önleme dikkat çeken bir sosyal tarih dersidir. O bakımdan burada böyle bir açılım yapıldığı zaman ve gerekli korumalar alındığı zaman, yan fonksiyonlar da kariyer planlaması, vasıf öğrenme, CV yazma, eğitim, yeni mesleğe alıştırma gibi unsurların, bütün bunların doğal bir sonucu olarak, istihdama bağlı olarak geleceğini düşünüyorum. İkincisi, bu fonksiyonları istihdamdan da ayıramazsınız. Çağımızda ortaya yeni meslekler çıkıyor, yeni kariyerler doğuyor, yeni adaptasyonlar gerekiyor, yeniden mesleğe alıştırmalar çıkıyor. Doğal olarak bütün istihdam piyasalarının temel fonksiyonu eğitimidir. Bence bu fonksiyonları bölüp sadece iş bulma olarak düzenlemek lazım.

Uluslararası mobilite de benim çok ilgimi çeken bir alan. Özellikle Güneydoğu Asya'dan devasa bir göç var. Bu devasa göç, zannediyorum tarihin en büyük göçü; bunun yanında serbest dolaşımla gelişen bir göç de var. Türkiye serbest dolaşıma giremediği için özel istihdam kurumlarıyla emeğin serbest dolaşımını irtibatını çok fazla bilemiyorum; belki uzman arkadaşlarımız daha iyi belirtebilir. Ama şu anda, tarihin bu döneminde en çarpıcı, en dikkati çekici olay fakir ülkelerden, ideolojik baskılardan, siyasi-dini baskılardan kaçan ve canhavliyle gelire koşan, bu arada ümit tacirlerinin eline düşen geniş kitlelerin, vasıfsız kitlelerin göçü; buna zıt olarak da bilgi işçileridir. Bu sene Hindistan'ın yazılımdan elde ettiği 8 milyar, seneye 25 milyar USD. Özellikle Almanya bu konularda geri kaldığı için çağı yakalamada bi-

raz tutuk gözüküyor. Türkiye de aynı durumda. Ayrıca, elektronik yenilikler iş bulmayla birleşmiş durumda. Özel istihdam kurumları, daha ziyade hizmet sektörlerine, bilgi sektörlerine ve belki bu bilgi işçilerine veya kadın işçilere doğru yöneliyor. Bu konuda karmaşık dinamikler var.

**Prof. Dr. Toker Dereli:** Ben bir özet yaptıktan sonra, tespit ettiğim bir-iki yan konuya değinip paneli kapayacağım. Sabahki sunumlarda, önce sayın Genel Müdür Dr. Necdet Kenar, Türkiye'deki istihdam durumunu ve genel hatlarıyla işsizlik konusunu ve tiplerini sayılar vererek izah etti ve konuya açıklık getirdi. Gördüğüm kadarıyla, yaklaşık 20-22 milyon olan toplam işgücümüzün 4 milyon kadarlık bir kesimi açık işsizlik ve eksik istihdamdan ve "cesareti kırılmış" işçilerden oluşuyor. Bu durumda resmi rakamların gerçeği yansıtmadığı, çoğu zaman söylendiği gibi gerçek işsizlik durumunun bunun üstünde olduğu görülüyor. Dr. Kenar bu noktaları belirttikten sonra özel istihdam kurumları konusuna geldi, fakat bu konudaki ayrıntıyı öğleden sonraki toplantıya, yani bu panele bıraktı. Bakan adına yaptığı sabahki konuşması daha çok sayın Bakanımızın yaklaşımını yansıtıyor, konuya verdiği önemi vurguluyordu.

Bunu izleyen konuşmacı, İspanya'nın eski Çalışma Bakanı Manuel Pimental, geçici işçi veya dönemsel işçi dediğimiz, belli dönemler için özel istihdam kurumu tarafından istihdam edilen ve kullanıcı firmalara tahsis edilen işçiler konusunun İspanya'da nasıl gerçekleştiğini, bir takım güçlüklerle karşılaştığı halde sosyal diyalog sayesinde belli bir noktaya nasıl vardıklarını belirtti ve işin daha çok siyasal ve sosyal yönlerini geniş bir perspektifte ortaya koydu. Sonuçta geçici işçi temin eden bu firmaların denetlenmek, izlenmek ve gerektiğinde belli yaptırımlara tabi olmak koşuluyla emek piyasasına olumlu katkılarını olduğunu, belli ölçüde istihdam yaratarak işsizliği önlemede yararlı olduğunu vurgulayarak konuşmasını sona erdirdi.

Daha sonra Prof. Marco Biagi, ki kendisi 1997'de İtalya'da ilgili kanunun çıkmasında fiilen çalışmış, o zamanki bakana da müsteşarlık yapmıştır, üçlü ilişkiyi İtalya bağlamında ayrıntılı bir şekilde açıkladı. Buna göre üçlü ilişkide bir tarafta bir özel istihdam bürosu, onun karşısında onunla ticari bir sözleşme yapan bir kullanıcı firma, üçüncü köşede de bu özel istihdam bürosunun bordrosuna giren, onun işçisi olan işçinin bulunduğunu belirtti. İşçi ile özel istihdam bürosu arasında bir hizmet akti var. Dolayısıyla işçinin örgütlenmesinde, sendikanın yetki almasında, işçinin sendikal ve sigorta haklarında, vs. özel istihdam bürosu işveren durumundadır. Büro, sağladığı işçilerin ücretlerini ve diğer haklarını veriyor ve bunlara kendi kârı-



nı da ekleyip kullanıcı firmaya fatura ediyor. Sistem bu şekilde işliyor. Taşerondan farklı, çünkü taşerondaki birlikte sorumluluk burada genel anlamda söz konusu değildir ve büro ile kullanıcı firma arasında bir ticari sözleşme mevcuttur. İtalya örneğinde Prof. Marco Biagi konunun kolay gerçekleştirilmediğini, uzun bir tartışma döneminden geçildiğini belirtti ve bize bir tavsiyede bulundu; sendikaların işverenlerle bu konuyu önceden tartışması gerektiğini, çünkü sonradan çeşitli sorunlar çıkabileceğini, konunun sosyal diyalog ve konsensüs ile gerçekleştirilmesinin faydalı olacağını belirtti. Biz de 1997’de İş ve İşçi Bulma Kurumu ve özel istihdam kurumları konusunda yaptığımız benzeri bir seminerde sendikaların desteğini almaya çalışmıştık; ancak sendikalar konuya kayıtsız kaldılar. Geçici işçi statüsünün ve işçi haklarının işçi sendikalarına gayet açık bir şekilde anlatılması, eğer bu düzenlemeler yapılmazsa kayıt dışı sektörün işçiyi ve sendikayı daha fazla yıpratacağını ve dünyada da bunun böyle olduğunu açıkça anlatmakta yarar var. Prof. Biagi konunun ayrıntılarının toplu pazarlığa bırakılmasının doğru olacağını belirtti. İtalya’da işkolu düzeyinde sektörel toplu pazarlık yapılıyor. Bu itibarla yüzlerce, binlerce firmayı içerecek kurallar getirecek bir merkezi toplu sözleşmeye ulaşmak İtalya’da zaten mümkün. İşyeri düzenlemeleri ise bunlara ek olarak yapılıyor. Oysa Türkiye’de 1980’den sonra girdiğimiz düzende sendikalarımızın yapısı ulusal işkolu düzeyine çekilmiştir; fakat toplu pazarlığın odaklandığı yer işyeridir veya işletmedir. Dolayısıyla yetki işyerinde veya işletmede alınır; bu konuya toplu sözleşmelerle bazı çözümler getirmeye kalkacaksak belki ileride işkolu düzeyinde toplu sözleşme düzeyine geçmek gerekecektir. Gerçi Türkiye’de de işkolu sözleşmelerine benzer sözleşmeler, örneğin grup sözleşmeleri yapılıyor. Fakat işçi sendikasının bu çok işverenli toplu pazarlıkta her işverenin işyerinde ve işletmesinde ayrı ayrı yetki alması ve grup toplu pazarlığını gerçekleştirmesi, sonra da bu sisteme ödünç iş ilişkisinin yerleştirilmesi gerekir. Bu ise pek kolay değildir. Prof. Biagi ayrıca İtalya’da uzlaşmaya varmaya çalışılırken tarafların karşılıklı ödümler vermek zorunda kaldıklarından bahsetti. Geçici işçi düzenlemelerinin ayrı bir yasada mı yoksa İŞKUR yasası içinde mi yapılması doğru olacaktır? İspanya ve İtalya örnekleri bu konuda yapabileceklerimiz konusunda bize birçok ipuçları vermiştir.

Bu seminerin birçok bakımdan yararlı olduğunu düşünüyorum. Burada belirtmekte fayda görüyorum ki, herhangi bir danışmanlık firması yaptığı eğitim hizmetlerinin yanısıra iş aracılığı dediğimiz özel istihdam hizmeti verecekse otomatik olarak yasa ve tüzüklerin koyduğu ilave kriterlere uymak zorunda kalacaktır. Teşekkür ederim.