Dünyada Özel İstihdam Büroları: Almanya Örneği*

Private Employment Agencies in the World: The Case of Germany

Hasan Çölgeçen** - Muharrem Es***

Abstract: Private employment agencies bring the ones seeking for job and employers together. Being an indispensable part of the labor market for a long period of a time, private employment agencies plays a significant role with their activities. Researches on these agencies with a significant role on the labor market are important for labor market analysis and regulations. Operating in many different countries in the world, private employment agencies may differ in practice. The foundation of the differences comes from several variables such as legal structure, socio-economic dynamics, and labor market structure. Thus, in this study, activities of private employment agencies will be analyzed under aforementioned variables. Analyzing activities may result in determining sample practices for Turkey. Considering the fact that private employment agencies contribute alleviating unemployment by employment opportunities around the world, analyses on the subject are key to of the solution. Need for private employment agencies have risen, especially with the changes in labor market caused by globalization, structural changes in firms, privatization, reduction procedures in labor cost, tertiarization, and public employment agencies falling short on employment. In Germany, mediation services were first managed by public agencies and later organized by international standards and considering sample countries. Germany has three types of private employment agencies. These agencies are private employment bureaus, publicly funded job placement services, and temporary work agencies. Publicly funded job placement services shine amongst others. In this respect, activities of private employment agencies in Germany are analyzed within the scope of this study.

Structured Abstract: Introduction: Private employment agencies are mediators between employers in search for hire and employees in search for a job. Historically, private employment agencies date back to ancient Sumerians. In ancient Sumer, state was hiring employees by the help of priests needed for construction works.

* Bu çalışma “Dünyada ve Türkiye’de Özel İstihdam Büroları: Türkiye Açısından Sorunlar ve Çözüm Önerileri” adlı doktora tezinden türetilmiştir.

** Arş.Gör., Yalova Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü
Res. Asst., Yalova University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Labour Economics and Industrial Relations

ORCID 0000-0002-3359-1092

hasancolgecen@gmail.com

*** Prof. Dr., Yalova Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
Prof. Dr Yalova University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Political Science and Public Administration

ORCID 0000-0002-7620-7038

muharrem_es@hotmail.com

Cite as/ Atıf: Çölgeçen, H., Es, M. (2020). Dünyada özel istihdam büroları: Almanya örneği. *Turkish Studies - Social*, 15(4), 1853-1864. <https://dx.doi.org/10.29228/TurkishStudies.43250>

Received/Geliş: 30 April/Nisan 2020

Accepted/Kabul: 20 June/Haziran 2020

Copyright © INTAC LTD, Turkey

Checked by plagiarism software

Published/Yayın: 25 June/Haziran 2020

CC BY-NC 4.0

Private employment agencies were first seen in the USA in today's standards. These organizations were functioning for 150 years and advertised in the US National Workers Association brochures.

Nowadays, need for private employment agencies grew higher with each passing day. The reason being wars and crises historically. High unemployment rates as a consequence of wars and crises put these organizations to an important level. Especially, United Nations' division of work life International Labour Organization (ILO), one of the new world order's international organizations, legalized private employment agencies globally by charter article 96 in 1949. Monoplist perspective was formerly implemented by governments in terms of mediation. The main reason for this was complexity of labor market. Changes in production models caused quantitative and qualitative changes of labor in production cycle. Industrial relations of a country mainly related to changes in production models. Unemployment, influencing the society deeply, requires newer solutions. Employment agencies may not be the solution but have relaxant effect if constructed rightly. Thus, employment agencies in structural transformation process of transition economies plays a significant role. Private employment agencies important in active employment policies was legalized by 4857 labor law and regulation changes in 2016 in Turkey.

ILO Charter Article 181 draws a legal frame for private employment agencies and makes suggestions to member countries. Especially, union rights, labor negotiations, minimum wages, working hours and other conditions, legal social security contributions, access to education, occupational health and safety, compensation in occupational accidents and diseases, compensations in bankruptcy and labor demands, maternity and parent protection were highlighted. On the other hand, necessary precautions against child labor were emphasized. Furthermore, agencies were not to charge directly or indirectly.

Increase in unemployment levels, changes in business structure, tertiarization, flexible working, downsizing of the state, qualification changes in labor, falling short in public employment services, and globalization raised the importance of private employment agencies. In addition, private employment agencies with activities in labor market became indispensable organizations in several countries. Both employment intensive and alleviating unemployment, these agencies are a must for labor markets. Thus, unemployment problem can be solved effectively by analyzing these organizations' structure and operations. This study focuses on structure and dynamics of private employment agencies in Germany. Structures, operations, responsibilities, and legal status of these agencies in Germany will be analyzed.

Method

Literature on the subject is analyzed as a research method in this study. Thus, aiming to provide exemplary information to Turkey by analyzing private employment agencies' situation, legal framework, and implementations in Germany.

Findings and Discussion

Labor market has gone through some changes with globalization impacting the world all around especially since 1980s. Employers tried to reduce labor costs while flexible working and flexible practices have risen in labor market with growth in unemployment levels. Besides, changes in business structure, tertiarization, and qualification changes in labor were seen. Thus, private employment agencies gain importance in the world and practices of these agencies become widespread in several countries.

In Germany, mediation practices were followed by organizations like guild, and public employment agency to mediate was established in 19th century. Public employment agencies practice as a monopoly during this period. Private employment agencies were allowed later on by the effects of ILO Charter Articles and other countries. Three types of private employment agencies are in practice in Germany. These are private employment agencies, publicly subsidized employment services, and temporary employment agencies. Publicly subsidized employment services provide coupon to employees. Coupons help to get service from mediating agencies. These coupons change the fee of private employment agencies and directs it to public employment agencies. This fee is paid not to subsidize private employment services but to increase their capacities. Private employment agencies are mostly concerned with manager seeking and artists. Besides, citizens from third countries (outside of European Union and its members) are also employed by these agencies to Germany. Practices of temporary employment agencies have been rising in recent years.

Suggestions

Analyzes shows a significant role of private employment agencies in German labor market. Especially, the role of publicly subsidized employment services and temporary employment agencies are up most. This shows itself in statistical data. Germany is one of the top five countries in private employment agencies considering income. Also, one of the top ten countries in employment via private employment agencies. Considering these, analyzes of activities and practices of private employment agencies are significant. These practices must be assessed and competent actions to regulate labor market must be held in Turkey.

Keywords: Employment, Private employment agencies, Temporary work agencies, Labor market, globalization, mediation

Öz: Özel istihdam büroları, iş arayan bireyleri ve işçi arayan işverenleri bir araya getiren kurumlardır. Tarihçesi çok eski zamanlara dayanan özel istihdam büroları faaliyetleri açısından işgücü piyasaları için vazgeçilmez kurumlardır. İşgücü piyasası açısından önemli bir göreve sahip bu büroların incelenmesi, işgücü piyasasının analizi ve düzenlenmesi açısından önem taşımaktadır. Dünyanın pek çok ülkesinde faaliyet gösteren özel istihdam bürolarının, ülkeden ülkeye farklılık gösteren uygulamaları da mevcuttur. Bu farklılıkların temelinde özel istihdam bürolarının faaliyet gösterdiği ülkelerin hukuki yapısı, sosyo-ekonomik dinamikleri, işgücü piyasasının yapısı gibi değişkenler rol oynamaktadır. Bu nedenle çalışmada, bu değişkenler kapsamında özel istihdam büroları faaliyetlerini ele alınmaktadır. Bu faaliyetlerin incelenerek ülkemiz açısından da örnek alınabilecek uygulamalar tespit edilebilir. Dünyadaki faaliyetleri göz önüne alındığında özellikle istihdama sağladığı katkı ile işsizliği azaltıcı yönde etkisi olan özel istihdam bürolarının incelenmesi, bu sorunun çözümü için yol göstermektedir. Özellikle küreselleşme süreci ile birlikte meydana gelen işgücü piyasalarındaki değişim, esnekliğin artması, işletme yapısında meydana gelen değişim, devletlerin küçülmesi, işgücü maliyetlerini azaltma çabası, hizmetler sektörünün genişlemesi ve kamu istihdam bürolarının istihdama aracılık konusunda yetersiz kalması özel istihdam bürolarına olan ihtiyacı arttırmıştır. Almanya’da istihdama aracılık hizmetleri ilk başlarda kamu tarafından yönetilmiş daha sonrasında ise uluslararası normlar ve ülke örnekleri dikkate alınarak tekrardan düzenlenmiştir. Almanya’da üç tip özel istihdam bürosu vardır. Bunlar özel iş bulma büroları, kamu tarafından teşvik edilen işe yerleştirme hizmetleri ve geçici istihdam bürolarıdır. Bu bürolardan özellikle kamu tarafından sübvansiyon edilen işe yerleştirme hizmetleri dikkat çekici bir uygulamadır. Bu nedenle Almanya’da özel istihdam büroları ile ilgili uygulamalar incelenmiş ve bu çalışma kapsamında değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: İstihdam, Özel istihdam bürosu, Geçici iş bulma bürosu, işgücü piyasası, işe aracılık

Giriş

Özel istihdam büroları iş arayan işçiler ile işçi arayan işverenleri herhangi ortamda bir araya gelmelerini sağlayan kurumlardır. Tarihsel olarak özel istihdam büroları Antik Sümer’e dayanmaktadır. Antik Sümer’de devlet imar işlerini yapmak için ihtiyacı olan işçileri rahipler aracılığıyla temin ederdi. Özel istihdam büroları bugünkü şeklini ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri’nde almışlardır. Bu kurumların 150 yıl kadar önce faaliyet gösterdikleri ve gazetelere ilan verdikleri ABD Ulusal Çalışma Birliğinin broşürlerinde yer almaktadır.

Günümüzde özel istihdam bürolarına duyulan ihtiyaç her geçen gün daha fazla artmaktadır. Bunun sebebi ise tarihsel süreç dikkate alındığında savaşlar ve krizlerdir. Savaşlar ve krizlerin sonucunda yaşanan yüksek oranda işsizlik beraberinde bu kurumlara olan ihtiyacı getirmiştir. Özellikle 2. Dünya savaşıdan sonra oluşan yeni dünya düzeninin uluslararası kurumlarından biri olan Birleşmiş Milletler’ in çalışma hayatını ele alan kuruluşu olan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 1949 yılında kabul ettiği 96 Sayılı Sözleşme ile Özel İstihdam Bürolarının küresel meşruiyetini yaygınlaştırmış ve önemli bir dönüşümü gerçekleştirmiştir. Önceleri daha çok devlet eliyle gerçekleştirilen istihdam aracılığı faaliyeti sadece devlet tarafından tekelsel anlayış çerçevesinde düzenlenmiştir. Bunun temel sebebi ise iş gücü piyasasının karmaşılaşmasıdır. Üretim

modellerindeki değişimler, üretim sürecinde yer alan işgücünün nicelik ve niteliğinde değişimleri gerektirmiştir. Bir ülkenin endüstri ilişkileri, ağırlıklı olarak üretim modellerindeki değişimin yansıması sonucunda oluşur. İşsizliğin tüm toplumu derinden etkileyen bir sorun haline gelmesi yeni çözümleri gerektirmektedir. Doğru yapılanmış bir istihdam kurumu modelinin işsizliğe çare bulması mümkün olmasa da hafifletici etkileri olacaktır. Nitekim yapısal dönüşüm sürecinde olan geçiş ekonomilerinde işsizliğin bazı türleri ile mücadele etmede ülkelerin istihdam kurumlarına önemli roller düşmektedir. Aktif istihdam politikaları içerisinde önemli bir yere sahip olan özel istihdam bürolarının faaliyetleri Türkiye 'de 4857 sayılı İş kanunu ve ilgili yönetmeliğin yasama organınca 2016 yılında revize edilerek kabul edilmesiyle ile alt yapısı güçlenmiş ve yasal dayanak kazanmıştır. Ülkemizde 2020 Nisan ayı itibariyle faaliyetlerine devam eden 518 tane özel istihdam bürosu bulunmaktadır. Bu bürolardan 27 tanesi geçici iş ilişkisi kurabilme yetkisi vardır.

Özel istihdam büroları iş gücü piyasasında iş arayanlar ile iş gücü talebinde bulunan kesimi bir araya getirerek işsizlikle mücadelede ve istihdam arttırmada etkin rol oynar. Bu nedenle işsizlik sorunun çözümünde etkili bir yol izlenebilmesi için bu kurumların yapısı ve işleyişi iyi analiz edilmelidir. Bu nedenle çalışmanın konusu Almanya'da özel istihdam bürolarının yapısı ve dinamiklerini içermektedir. Bu büroların Almanya'daki yapılanması, faaliyetleri, sorumlulukları ve bu bürolar hakkındaki mevzuata bu çalışma kapsamında yer verilecektir.

1.Kavramsal Çerçeve Özel istihdam Bürosu

Özel istihdam büroları, belirli bir sözleşme ile özel hukuk kapsamında, ücret ya da komisyon karşılığında emek piyasasında iş arayanlar ve işçi arayan işverenleri aracılık hizmeti vererek bir araya getiren kuruluşlardır (Ekin,2001:58).

İş aramaya aracılık eden kuruluşlar özel istihdam büroları olarak tanımlanır. Özel istihdam büroları işverenin iş sözleşmesine göre çalıştıracağı işçisinden, iş görme borcunu talep hakkını geçici süreyle bir başka işverene devri olarak tanımlanır (Kaya,2009:1).

Türkiye İş Kurumunun yaptığı tanıma göre;

“Özel İstihdam Büroları, özel hukukun koruması altında ve belirli bir sözleşme çerçevesinde işe yerleştirme faaliyeti karşılığı sadece işverenden ücret alarak, iş arayandan herhangi bir ücret ya da komisyon almaksızın, Türkiye İş Kurumundan yetki almak şartıyla, işgücü piyasasında iş arayanlarla eleman arayanlar arasında, bir işyerinde veya 9/6/2004 tarihli ve 5187 sayılı Basın Kanununda yazılı araçlarla ya da radyo, televizyon, video, internet, kablolu yayın veya elektronik bilgi iletişim araçları ve benzer yayın araçlarından biri ile en etkin şekilde aracılık hizmeti sağlayan gerçek ya da tüzel kişilerdir.” (İşKur,2017).

Uluslararası çalışma örgütüne göre ise özel istihdam büroları “bir sözleşmeyle ve bir bedel karşılığında, özel ya da tüzel kişiler adına bir istihdam boşluğunun doldurulmasını veya mesleki ilerlemeyi ya da istihdama girişi kolaylaştırmak ya da hızlandırmak amacıyla faaliyet göstermeyi üstlenen, özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlar” biçiminde tanımlanmıştır.

Şekil 1: Özel İstihdam Bürolarının İşgücü Piyasasındaki Yeri

Kaynak: Eichorst vd.,2013:17.

11 Ekim 2016 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 29854 sayılı Özel İstihdam Büroları Yönetmeliğine göre özel istihdam bürosu, “iş arayan kişilerin uygun oldukları işlere yerleştirilmesine ve çeşitli işler için uygun işçiler bulmasına aracılık yapmak ve/veya geçici iş ilişkisi kurma faaliyeti yürütmek üzere Kurum tarafından izin verilen gerçek veya tüzel kişiler tarafından kurulan bürolar” olarak tanımlanmıştır

2.Özel İstihdam Bürolarının Tarihsel Gelişimi

Özel istihdam bürolarının tarihsel süreç içerisinde çok eski zamanlara kadar giden bir geçmişi vardır (Morrison,1999:171). İşçi ve işveren ilişkileri tarihi göz önüne alındığında aracılık hizmetlerinin Antik Sümer’e kadar gittiği göze çarpmaktadır. Özel istihdam büroları geçmişi çok eski tarihlere kadar giden sosyolojik bir değişim sürecinin sonucunda bugünkü görünümünü almıştır (Vosko,2000:7-8).Antik Sümer’de var olan iş aracılarının ilk örnekleri, işçi ve kölelerin kayıtlarını tutan ve yakın arazilerde geçici çalışmalar yapması için gönderen tapınak rahiplerinden meydana gelmektedir. Rahiplerin bu türde iş aracılık faaliyetleri sunmasının nedeni, karşılığında ücret elde etmekten ziyade devletin gereksinim duyduğu yapıların oluşturulmasıdır. Kamunun gereksinim duyduğu yapıların inşa edilmesi hedefi adına kamu otoriteleri rahipler vasıtasıyla ihtiyaç duyulan işçi temini sorununa çözüm bulmuşlardır. Emek mobilitesi ilk olarak ortaçağda, Alman asillerin sahip oldukları boş bataklık ve sulak arazilerinin kurutulmasını, otoritelerden talep etmelerinden sonra söz konusu olmuştur. Bu talep karşısında daha elverişli hayat şartlarında istihdam edilmek ve yaşamak isteyen aileler, göç ettikleri ülkenin anlatıldığı gibi olmadığını kurutulması gereken bataklıklar üzerinde yaşayacaklarını görmüşlerdir. Bu büroların ilk örneklerinin bu biçimde meydana gelmesinin asıl sebebi göçmen işçiler ve koloncilik akımıdır. J.H. Chapman ve Eileen Power’ın yapmış olduğu bir çalışmaya göre 12. yüzyılın başlarında çeşitli Alman bölgelerinde çalışmak için göçmen toplayan aracılar gönderildiğine dair bilgiler elde edilmiştir. Öte yandan Amerikan işçi tarihi içinde de Amerika’ya gelen göçmen işçiler için aracılık hizmetleri verildiğinden söz edilmektedir. Bu istihdam aracılığı sağlayanların bir kısmı ücret verilerek çalışan işçi sağlayan ya da işgücü temin eden bireyler olarak faaliyet göstermektedirler. Diğerleri ise günümüz müteahhitlerine benzer bir biçimde belirli risk taşıyan bölgelere işçi yerleştirip, bölgenin bir bölümünü de cemaat papazına verecek biçimde faaliyet göstermektedir (Cam, 2005: 25-26).

Özel istihdam bürolarının tarihsel süreç içerisindeki gelişimi işgücü piyasasındaki ve çalışma hayatındaki yeniliklere ve dönüşümlere bağlı olarak gerçekleşmiştir. Bilinen ilk özel istihdam bürosu 19.yüzyılın başlarında Amerika Birleşik Devletleri’nde gün yüzüne çıkmıştır. Tomas Martinez, 1976 tarihli “İşgücü Pazarı: Özel istihdam bürolarının İncelenmesi” adlı eserinde, 1819 yılında yayınlanmış “Protestan İşverenlerin ve İşçilerin Bürosu” adlı kitaptan alıntı yaparak en eski özel istihdam bürosunun bu dönemde var olduğunu dile getirmiştir. Ayrıca Martinez, İlk büyük ölçekli

özel istihdam bürosu olan Amerikan Göçmen Bürosu'nun 1863 tarihinde Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıktığını da belirtmiştir. Nitelikli ve güçlü çalışanları bir çok Amerikan işverenin hizmetine sunan bu firma, işverenlerden aldığı hizmet ücretinin yanı sıra Amerika'da istihdam edilmek isteyen Avrupalılardan da kayıt bedeli almıştır (Martinez, 1976:17). Özel istihdam bürolarının 19.yüzyılın sonlarından itibaren faaliyetlerini arttırdığı, dönemin gazetelerine verdiklerini ilanlardan göze çarpmaktadır. Birinci Dünya Savaşı'ndan önceki dönemde göçmenlerin yoğun olarak yaşadığı büyük şehirlerin kenar mahallelerinde kurulan özel istihdam büroları, beden işçileri ve günlük ev hizmetleri gören kadınları işe yerleştirmişlerdir. Bu dönemde göçmen işçiler, düşük ücretli, yetenekli ve kolayca kandırıldıklarından dolayı özel istihdam büroları için değerli bir işgücüyü. Göçmen işçiler, imzaladıkları sözleşmelerde kendilerini kötü niyetli özel istihdam bürolarına esir ettiklerinin farkında olmadan çalışıyorlardır (Erkan, 2008:13)

Özel istihdam bürolarının gelişim süreci, genellikle dini kuruluşlar, yerel yönetimler, sendikalar ve belediyelerin iş ve işçi bulmaya aracılık ettiği görülmektedir. İşçi simsarlarının istismara yönelik faaliyetleri, kamu iş bulma kurumlarını gündeme getirmiştir. "İlk kamu istihdam kurumunun 1909'da İngiltere'de kurulduğunu, bunu Almanya, Belçika, Fransa'nın takip ettiği görülmektedir (Neugart,2006:8,9). Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra 1919 yılında yapılan Uluslararası Çalışma Örgütü toplantısında merkezi yönetim altında ücretsiz iş ve işçi bulma kuruluşlarının kurulması karara bağlanmıştır. 1929 Büyük Buhran ve İkinci Dünya Savaşı sonrası, işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı sistemlerinin gündeme gelmesiyle birlikte, kamu ve özel istihdam bürolarının önemi gitgide artmıştır. 1949 yılı bir dönem noktası teşkil etmiş, ücretli iş bulma büroları için önemli dönüşümü ifade etmiştir. Böylece, 96 sayılı Sözleşme kabul edilmiştir. Yüzyılın sonuna gelindiğinde ise, özel istihdam büroları hızla çeşitlenmiş, çağın araçlarını kullanmaya başlamıştır. Bilhassa internet ile birlikte yeni biçimlere yönelmiş ve 1997 yılında çıkarılan 181 Sayılı Sözleşme ve buna bağlı olarak çıkarılan Tavsiye Kararıyla çağın dönüşümlerine çok daha uygun yeni bir yapıya bürünmüştür (Martin,2017:118). Modern iş piyasalarında özel istihdam bürolarının önemi hakkında hızlı bir değişim gözlenmiştir. Bu değişim, 1980'lerde başlamış ve bu büroların artan önemi, iş piyasasındaki payı ve toplam genişliği açısından ölçülmeye başlanmıştır. Özellikle devlet idarecilerinin özel istihdam bürolarının rolü hakkındaki algıları keskin bir biçimde değişim göstermiştir. Genelde hükümetlere göre kamu istihdam hizmetleri, kamu çıkarlarını düşünen ve iş piyasalarının düzenlenmesinde tek söz sahibi olan kurumlardır. İleri sürülen bazı görüşlere göre özel istihdam büroları, kamu menfaatlerine karşı etkisizdir ve işçilerin karşı karşıya kaldıkları zor durumundan kazanç elde etmeyi hedefleyen yapılardır. Özel istihdam büroları ise Kamu İstihdam hizmetlerini yavaş ve etkinliği az, vergi ödeyenlerin paralarını harcayan bürokratik kuruluşlar olarak görmektedir. Buna karşın, özel büroların çok daha düşük maliyetle çalıştığı, iş piyasalarında daha fazla etkin olduğu ileri sürülmektedir. Gerçekten, son yıllarda kadar birçok ülkede kamu istihdam hizmetlerinin tekeli geniş ölçüde kabul edilen bir uygulamaydı (Ekin,2001:91-92).

Serbest piyasa ekonomisini benimseyen ulusal iktisadi yapıların birbirine bağımlılığını ifade eden küreselleşme olgusu ile küresel rekabetin ciddi boyutlara ulaşması, emek piyasası aktörlerini ve çalışma şekillerinin farklılaşmasına neden olmuştur (Gündoğan,1998:550). Bu farklılaşmanın sonucunda iş yaşamı daha da esnek bir hale bürünmüştür. Endüstri Devrimi'nin meydana geldiği ilk yıllarda yaygın olarak kullanılan, toplu üretime önem veren sistem, yerini esnek çalışmaya bırakmış, artık ölçek ekonomilerinden çok kalite, maliyet ve verimlilik gibi kriterlere önem verilmeye başlanmıştır. Bu değişim işgücü piyasasını hayli etkisi altında bırakmış, yeni çalışma biçimleri ve politikaları gün yüzüne çıkmıştır. Tam süreli istihdamın yerine, esnek işgücü istihdamı ve kısmi sürelerle çalışma yaygın hale gelmiştir. Bir çok ülkenin serbest piyasa ekonomisi modelini kullanmasıyla bu süreç hız kazanmıştır. Özel istihdam büroları da bu değişimin etkisinde kalmış ve 1900'lü yıllarda emeğin sömürsünün önüne geçmek amacıyla, iş ve işçi bulmaya aracılık hizmetinde var olan kamu tekeli ilkesi günümüzün dinamik işgücü piyasasında eleştirilmeye

başlanmıştır. Artık kamu istihdam bürolarının yanında özel istihdam büroları da yaygın hale gelmiştir (Özgün,2015:3-4).

3.Almanya’da Özel İstihdam Büroları

Almanya’da iş aracılığının tarihçesi ortaçağa kadar gitmektedir. O dönemde loncalar aracılığı ile gerçekleştirilmekteydi. 19. yüzyıldan itibaren sanayileşmenin hızla gelişmesi beraberinde getirdiği birtakım sosyal sorunlar, iş bulamamaktan kaynaklanan yoksulluk ve iş arayanların işçi simsarlarının eline düşmesi sonucu 1 Ekim 1927’de Plasman ve İşsizlik Sigortası Devlet Çalışma Kurumu kurulmuştur (Mares,2000:237-238).

Federal Almanya 1922 yılında yürürlüğe giren Çalışma Belgesi yasası ile iş ve işçi bulmadaki aracılık kamu tekelinde olması gerektiği belirtilmiştir. Bunun yanında kamu istihdam kurumu kurulmasına dair maddeler bu yasa da yer almıştır. Bu yasa ile birlikte özel istihdam büroları olarak faaliyet gösteren kurumlar devlete devredilmiş ve 1935 yılında çıkarılan bir yasa ile yasaklanmıştır. Bu tarihten itibaren iş bulmada aracılık faaliyetlerinde kamu tekeli tescillenmiştir. 1967 yılında anayasada yer verilen bir prensip kararı özel istihdam bürolarının iş arayan kişilerin muhtaçlığından faydalanarak yüksek aracılık ücretleriyle zenginleşmelerinin önüne geçmek adına kamu aracılık hizmetlerinin tekeli öngörmüştür. İş bulma aracılığında kamu tekeline yönelik 1969 yılında yürürlüğe giren İş Teşvik Yasası’nın 4. Maddesine değişiklik yapılmıştır. Söz konusu maddeye göre meslek danışmanlığı, mesleki eğitim uygulama yerleri ve iş bulmada aracılığın sadece kamu istihdam kurumu tarafından yapılabileceğine karar verilmiştir. Bunun yanında sanatçılara ilişkin aracılık hizmeti ve ekonomideki yöneticilerim personel danışmanlığı gibi alanlarda kurumun denetimi altında istisna getirilmiştir (Ekici,2014:76).

Federal Almanya’da hükümet tarafından oluşturulan bir komisyon 1991 yılında iş bulma aracılığında kamu tekelinin çağın gereklerine uygun olmadığı ve o zamanki İngiltere, Amerika ve İsviçre gibi ülkelerdeki uygulamaları örnek göstererek, özel istihdam bürolarının faaliyetlerine izin verilmesini öngörmüştür(Ekici,2014:76). Bu gelişmenin sonrasında hükümet tarafından önce kurumsal özel istihdam bürolarının faaliyetlerine izin verecek bir model düşüncesi hazırlanmış ve modelin İş Teşvik yasasında kabul edilmesi için gerekli yasal altyapı hazırlanmıştır(Casey,1989:450-451). Özellikle 1991 yılı sonlarından itibaren Almanya’da liberal akım güçlenmiştir. Almanya imzaladığı 96 sayılı ILO sözleşmesini iş aracılığına imkan tanımadığını gerekçe göstererek 10.07.1992 yılında iptal etmiştir (Pul,2006:98)

1 Ağustos 1994 tarihinde Federal Almanya’da İstihdamı Teşvik yasası ile kurumsal özel istihdam bürolarının faaliyete geçmesine imkan tanınmıştır. Ekim 1994’te kurum tarafından 1051 özel istihdam bürosuna faaliyette bulunması için lisans çıkarılmıştır ve 2.996 kişi bu özel istihdam büroları aracılığıyla işe yerleştirilmiştir. Özel istihdam büroları faaliyette bulunacakları bölgedeki iş ajanslarından kapsamlı sınav ve sorumluklara tabi olarak izin almaları gerekmektedir. Ancak 2002 yılı Nisan ayından itibaren izin almadan dahi sadece işyeri açma belgesi ile faaliyet gösterebilmektedirler. 1.1.1998 tarihinden itibaren istihdamı teşvik kanunun kaldırılması kararlaştırılmış ve “Sozialgesetzbuch-III” olarak sosyal kanunların içerisine konulmuştur (Bieback,1997:15-16). Bu düzenlemeyle özel istihdam bürolarına görevlendirme açısından yenilikler getirilmiştir. Bu düzenleme ile aracılık hizmetinden yararlanan bazı kişilerin uygun görmesi durumunda Kurum tarafından önceden belirlenen özel istihdam bürolarına aracılık kuponu(fiş) ile gönderilmesi mümkündür. Bu şekilde iş arayan kişi aracılık hizmetini özel istihdam bürosundan almakta, özel istihdam bürosu ise aracılık ücretini aracılık kupunu vasıtasıyla kamu istihdam kurumundan tahsil etmektedir (Ekici,2014:77-78)

Almanya’da, üç tip özel istihdam bürosu vardır. Bunlar; özel işe alım büroları, kamu tarafından sübvans edilmiş yerleştirme hizmetleri ve geçici işçi bürolarıdır (Mitlacher,2006:68-70). Özel işe alım büroları ilk tip istihdam sağlayan kurumlardır. Devlet tarafından sübvans edilen yerleştirme faaliyetleri dışında faaliyet gösteren bu ajanslar, Almanya’daki iş arama sürecinde çok

yaygın bir şekilde kullanılmamaktadır (Spermann,2011:2). Özel işe alım büroları çoğunlukla yönetici arama ve sanatçı yerleştirme ile ilgilenir. Ayrıca, üçüncü ülkelerden (Avrupa Birliği ve Avrupa Birliği üyesi olmayan ülkelerden) Almanya'ya vatandaşların yerleştirilmesini de sağlar. Bununla birlikte, kamu iş bulma kurumu, belirli meslekler için ve yabancı ülkelere özel yerleştirme hizmetlerini engelleme hakkına da sahiptir. Bunlar arasında yabancı okullardan ve üniversitelerden gelen öğrenciler için tatil çalışanları, mevsimsel işler, fuar alanlarında katılımcılık, dil ve eğitimde istihdam (misafir işçiler için) yer almaktadır. Uluslararası işlerin Almanya'ya yerleştirilmesi genellikle kamu kurumlarının katılımı olmadan gerçekleşir. Almanya'da kamu istihdam kurumuna entegre bir merkezi uluslararası yerleştirme hizmeti bulunmaktadır (Eichorst vd.,2013:60).

Yabancı işçilerin Alman iş piyasasına atanması normalde özel sosyal ağlar veya yabancı özel yerleştirme hizmetleri aracılığıyla gerçekleşir. Almanya'da resmi yerleştirme hizmeti yoktur. (Jahn,2007:125-126). İkinci tip istihdam bürosu sübvansé edilmiş yerleştirme servisi. 2002 yılında Alman hükümeti, işe yerleştirme hizmetlerinin bir kısmını, kamu istihdam hizmeti ile rekabeti teşvik etmek için özel hizmet sağlayıcılarla sözleşme yapmaya karar verdi. Almanya'daki kamu iş bulma kurumu, iş bulma teşviki ve işsiz kişilerin aktivasyonu için özel iş bulma hizmetlerini sosyal sigorta primlerine tabi iş sözleşmelerini sübvansé etmektedir. "İşe yerleştirme kuponu" olarak adlandırılan bu imkandan yararlanmak için kişinin işsizlik ödeneği alması ve üç aylık süre içerisinde en az 6 hafta işsiz olması gerekmektedir. Bu kupon özel iş bulma kurumuna ödenen ücreti değiştirecek, bunun yerine maliyeti kamu iş bulma kurumuna yönlendirecektir. Bu ücret özel yerleştirme kurumlarını sübvansé etmek amacıyla değil işsizleri harekete geçirmek ve özel yerleşim bürolarının kapasitelerini arttırmak için verilmektedir. İşe yerleştirme kuponları, hak sahibi kişilerin birçoğu tarafından kullanılmamaktadır. Kamu istihdam bürolarının özel yerleştirmeyi sübvansé etmesinin bir diğer yolu ise işsizlerin işe yerleştirme faaliyetlerini sosyal kurumlara tahsis etmektir. Bu uygulamaya üçüncü tarafların atanması denir ve pek sık kullanılmaz. 2004 Ocak ve Eylül ayları arasında işsizlerin %8'i özel istihdam yerleştirme hizmetlerinden yararlanmıştır. Bu uygulamanın istihdam üzerindeki etkisi daha azdır. Sübvansé edilmiş bu özel yerleşim hizmetinin önemli bir kısmı, kar amacı gütmeyen sosyal kurumlar tarafından genellikle eğitim önlemleriyle birlikte sunulmaktadır. Son olarak geçici istihdam büroları Almanya'da geçtiğimiz yıllarda dinamik bir şekilde artmış, ancak 2012 yılının başından bu yana azalmakta olup, toplam istihdam artmaya devam etmektedir. Geçici istihdam bürosu çalışanlarının sayısı, iş sözleşmesine bağlı olarak sigortalı çalışanların %3'ünden azdır. Yine araştırmalara göre geçici istihdam bürosu işçileri başarılı bir mesleki eğitim almamaktadır. Almanya'da geçici acente çalışması, 40 yıldır yürürlükte olan geçici iş tüzüğünde düzenlenmiştir. Bu durumun odak noktası aslında geçici iş büroları ile ilgili bu yönetmelikte yatmaktadır (Eichorst vd.,2013:60).

Almanya'da hizmet veren özel istihdam bürolarının görevleri şu şekilde sıralanabilir:

- Tam ya da kısmi zamanlı uygun bir iş pozisyonunun bulunması,
- İşe başvuru belgelerinin oluşturulmasına destek olma,
- Adayları firmalardaki değerlendirmenin yapıldığı merkezlere hazırlama
- Adayları mülakatlara hazırlama
- Adayların eksikliklerinin giderilmesinin önüne geçmek adına eğitim hizmetinin verilmesi (Ekici,2014:78).

Almanya'da Geçici iş bulma büroları, işçilerinin bir firmada veya bir sektördeki çalışma koşullarını tanımlayan toplu sözleşmelere tabidir (Mitlacher,2008:584). Bu da geçici iş bulma bürosuna bağlı olarak çalışan işçinin birtakım kurallar ve şartlara göre çalışması gerektiğini göstermektedir. Sorumlulukların tahsisi özellikle geçici iş ajansları için geçerlidir. Geçici bir iş bürosu tüm işverenlerin sorumluluk ve görevlerini devralır. Büro tatil izinlerinin kabulü ve ödemeleri ile sosyal sigorta primlerinin ve gelir vergilerinin ödenmesinden sorumludur. Geçici istihdam bürosu işvereni iş hukukuna ve sosyal hukuka göre yükümlülüğe sahiptir. Ayrıca Geçici iş bulma bürosu

yılda iki kez istatistikleri bölgesel kamu istihdam kurumuna rapor etmek zorundadır. Bunlar cinsiyete, uyuğa göre, meslek grubuna göre, sektörlerle göre listelenen istihdam bürosu işçilerinin sayısını ve işveren firmaların sayısını içerir. Ayrıca her geçici büro çalışanıyla imzalanan iş sözleşmelerinin süresini ve süresini de bildirmek zorundadırlar. Almanya’da Kamu istihdam bürosu ve gümrük idaresi, özellikle de yasa dışı istihdamı izleyen departman, geçici iş bulma bürolarını kontrol etmekle sorumludur. Geçici izni olan bürolar sınırsız olanlardan daha sık kontrol edilir. 2005 ile 2008 arasında, 5.713 geçici iş bürosu denetime tabi tutulmuştur. Bu denetimler sonucunda yaptırımlar uygulanmıştır. 2005 ile 2008 arasında toplam 3.819 büro hakkında idari para cezası işlemi başlatılmıştır. En belirgin problemler ise esnek ücret kayıtları gibi konularda kendisini göstermiştir. Geçici istihdam bürosunun sosyal sigorta kanunlarına uymaması, yabancı ülkelere işe alım, yabancıların istihdamı, iş güvencesine ilişkin kurallara veya iş hukukundan doğan yükümlülüklerle uymaması gibi durumlarda lisansı reddedilebilir veya geri çekilebilir (Eichorst vd.,2013:60).

Tablo 1: Dünyada Özel İstihdam Bürolarının İşe Yerleştirme Sayıları (2008 yılı itibariyle)

ABD	16,800,000
Çin	10,780,000
Japonya	3,819,197
Hindistan	3,300,000
Meksika	2,983,414
Brezilya	2,925,000
Fransa	2,745,000
Birleşik Krallık	1,105,000
Almanya	1,000,520
Portekiz	879,000
Hollanda	834,790
İtalya	800,000
Polonya	776,144
İspanya	757,607
Belçika	684,031
Kanada	625,000
Kolombiya	457,524
İsviçre	408,819
Avustralya	351,300
Şili	200,000
İsveç	195,800
Avusturya	96,101
Norveç	84,260
Finlandiya	56,000
İrlanda	53,400
Romanya	50,093
Arjantin	47,956
Yunanistan	41,100
Yeni Zelanda	40,600
Rusya	22,615
Hırvatistan	17,000
Türkiye*	1,000

Kaynak: WEC Ekonomik Rapor 2020:9.

Tablo 1’de 2018 yılı itibariyle özel istihdam bürolarının işe yerleştirme sayıları verilmiştir. Özel istihdam bürolarının işe yerleştirme sayıları en fazla ABD’dedir. (16,800,000).ABD’yi sırasıyla Çin, Japonya, Hindistan, Meksika Brezilya, Fransa, Birleşik Krallık, Almanya ve Portekiz izlemektedir. Almanya’da özel istihdam büroları aracılığı ile 2018 yılında 1,000,520 kişi işe yerleştirilmiştir. Bu sayı ile Almanya özel istihdam büroları aracılığı ile işe yerleştirme sayısı olarak ilk on ülke arasında yer almaktadır.

Tablo 2: Dünyada Özel İstihdam Büroları Gelirleri (2008 yılı itibariyle)

	Ülke	Özel İstihdam Büroları Geliri (Milyon Euro)
1	A.B.D	117.3
2	Japonya	49.9
3	Birleşik Krallık	37.7
4	Almanya	34.3
5	Fransa	22.1
6	Avustralya	17.5
7	Hollanda	16.5
8	İtalya	11.0
9	İsviçre	8.1
10	Belçika	6.2
11	İspanya	5.4
12	Kanada	5.0
13	Brezilya	4.5
14	İsveç	4.3
15	Hindistan	4.3

Kaynak: WEC Ekonomik Rapor 2020:10.

Tablo 2’de ise özel istihdam bürolarının gelirleri ele alınmıştır. Dünyada özel istihdam büroları faaliyetlerinden elde edilen gelire göre yapılan sıralamada ilk sırada 117.3 milyon Euro ile ABD gelmektedir. ABD’yi sırasıyla Japonya(49.9 Milyon Euro), Birleşik Krallık(37.7 Milyon Euro), Almanya(34.3 Milyon Euro), ve Fransa(22.1 Milyon Euro) takip etmektedir. Almanya ilk beş ülke arasında 4. Sırada yer almaktadır. 2018 yılı itibariyle Almanya’da özel istihdam büroları faaliyetlerinden elde ettiği gelir 34.3 milyon eurodur.

Sonuç

Özellikle 1980’li yıllardan itibaren etkilerini tüm dünyada hissettiren “küreselleşme” süreci ile birlikte işgücü piyasaları da bir dönüşüme girmiştir. İşsizliğin artması ile bu süreçte emek piyasasında esnek çalışma ve esneklik uygulamaları artmış, işverenler işgücü maliyetlerini azaltma çabasına girmiştir. Bununla birlikte işletme yapısında değişme meydana gelmiş, hizmetler sektöründe gelişme yaşanmış, çalışanların nitelikleri değişim göstermiştir. Bu nedenlerle özel istihdam büroları dünya genelinde önem kazanmış ve birçok ülkede işe aracılık hizmeti veren bu kuruluşların faaliyetleri yaygın hale gelmiştir.

Almanya’da istihdama aracılık ortaçağda lonca gibi yapılanmalarla yapılırken, 19.yüzyıl ile birlikte kamu istihdam kurumu kurulmuş ve istihdama aracılık kamu istihdam büroları aracılığı ile yürütülmüştür. Bu süreçte kamu istihdam büroları istihdama aracılıkta tekel konumundadır. Daha sonrasında gerek İLO sözleşmelerinden gerekse diğer ülke örneklerinden etkilenerek Almanya özel istihdam büroları faaliyetlerine izin vermiştir. Almanya’da üç tip özel istihdam bürosu faaliyet göstermektedir. Bunlar özel iş bulma büroları, kamu tarafından sübvansiyon edilmiş yerleştirme

hizmetleri ve geçici işçi bürolarıdır. Bu bürolardan kamu tarafından sübvansé edilmiş bürolar çalışanlara kupon sağlamaktadır. Bu kuponlar vasıtasıyla çalışanlar işe aracılık eden kurumlardan hizmet almaktadır. Bu kupon özel iş bulma kurumuna ödenen ücreti değiştirecek, bunun yerine maliyeti kamu iş bulma kurumuna yönlendirecektir. Bu ücret özel yerleştirme kurumlarını sübvansé etmek amacıyla değil işsizleri harekete geçirmek ve özel yerleşim bürolarının kapasitelerini arttırmak için verilmektedir. Özel işe alım büroları ise çoğunlukla yönetici arama ve sanatçı yerleştirme ile ilgilenir. Ayrıca, üçüncü ülkelerden (Avrupa Birliği ve Avrupa Birliği üyesi olmayan ülkelerden) Almanya'ya vatandaşların yerleştirilmesini de sağlar. Geçici iş bürolarının faaliyetleri ise son yıllarda hızla artmaktadır.

Almanya'da işgücü piyasası incelendiğinde özel istihdam bürolarının etkin bir rol oynadığı göze çarpmaktadır. Özellikle sübvansé edilmiş işe yerleştirme hizmetleri ve geçici istihdam büroları hayli etkin rol oynamaktadır. Bu istatistiksel verilere de yansımaktadır. Almanya özel istihdam büroları faaliyetlerinden en fazla gelir elde eden ilk beş ülke arasında yer almaktadır. Ve özel istihdam bürosu aracılığı ile işe yerleştirme sayısı da ilk 10 ülke arasındadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde Almanya'da özel istihdam bürolarının faaliyetlerinin incelenmesi ve var olan uygulamaların analiz edilmesi önem taşımaktadır. Özellikle ülkemiz açısından bu uygulamalar değerlendirilmeli ve işgücü piyasasının düzenlenmesi konusunda daha yetkin adımlar atılmalıdır.

Kaynakça

- Bieback, K. J. (1997). Der Umbau der Arbeitsförderung: Das neue Sozialgesetzbuch III–Arbeitsförderung–von 1996/7. *Kritische Justiz*, 15-29.
- Cam, E. (2005), “Sendikal Perspektiften Özel İstihdam Büroları ve Türkiye” (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Casey, B., Dragendorf, R., Heering, W., & John, G. (1989). Temporary Employment in Great Britain and the Federal Republic of Germany-An Overview. *Int'l Lab. Rev.*, 128, 449-466.
- Eichhorst, W., . Braga, . Huemer, A. Coen, A. Broughton, B. Vandeweghe, J.L. Pedersen, M.J. Kendzia , U. Famira-Mühlberger, H., E. Slezak, F. Dorssemon (2013). “The Role and Activities of Employment Agencies.” *I Z A Research Report* No. 57
- Ekici, F. (2014). Yurtdışı İşçi Hizmetleri, (Uzmanlık Tezi), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Ankara.
- Ekin, N. (2001). *Türkiye’de İş Piyasasının Yeniden Yapılanması: Özel İstihdam Büroları*, İstanbul: İTO Yay.
- Erkan, B. (2008), “Özel İstihdam Bürolarının İşgücü Piyasasının Düzenlenmesindeki Karşılaştırmalı Rolü”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Gündoğan, N. (1998) “İşe Yerleştirme Sistemi İçinde Özel İstihdam Bürolarının Yeri ve Önemi”. *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(1), 549-566.
- İşkur, <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/ozelistihdamburolari.aspx>, Erişim tarihi: 12 Aralık 2017
- Jahn, E. J., & Ochel, W. (2007).” Contracting-out employment services: temporary agency work in Germany. *Journal of European Social Policy*, 17(2), 125-138.
- Kaya, M. (2016), “Türkiye’de İşsizlik sorunu ve Özel İstihdam Büroları”, *The Journal of Academic Social Science*, 4(35), 401-437.

- Mares, I. (2000). "Strategic alliances and social policy reform: Unemployment insurance in comparative perspective". *Politics & Society*, 28(2), 223-244.
- Martin, Philip, L. (2017), *Merchants of Labor: Recruiters and International Labor Migration*, Oxford University Press.
- Martinez, Tomas, (1976), *The Human Marketplace: An Examination of Private Employment Agencies*.
- Mitlacher, L. W. (2006). "The organization of Human Resource Management in temporary work agencies—towards a comprehensive research agenda on temporary agency work in Germany", *the Netherlands and the US. Human Resource Management Review*, 16(1), 67-81.
- Morrison, M. (1999). "Temps in teaching: the role of private employment agencies in a changing labour market for teachers". *Journal of Education Policy*, 14(2), 167–184.
- Neugart, M., & Storrie, D. (2006). The emergence of temporary work agencies. *Oxford Economic Papers*, 58(1), 137–156.
- Özgün, O.H., R. Demir., (2015). "Geçici İş İlişisine ve Geçici İstihdam Bürolarına İlişkin Çalışanların Tutumlarının Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma". *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16(2), (127-153).
- Pul, E. (2006), *Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkeleri'nde Özel İstihdam Bürolarının Yapısı, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi)* Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Spermann, A. (2011). "The new role of temporary agency work in Germany", *IZA Research Report Germany*.
- Vosko, L. F. (2000). "Temporary work: The gendered rise of a precarious employment relationship" (Vol. 11). University of Toronto Press.
- WEC(2020), *Economic Report*, <https://wecglobal.org/uploads/2020/02/Economic-Report-2020.pdf> (12.03.2020).