



**T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI
ÇALIŞMA PSİKOLOJİSİ VE İNSAN KAYNAKLARI
BİLİM DALI**

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI

ve

TÜRKİYE'DEKİ GÖRÜNÜMÜ

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Zehra Esra BİLGİN

BURSA 2007



**T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
ANABİLİM DALI
ÇALIŞMA PSİKOLOJİSİ VE İNSAN KAYNAKLARI
BİLİM DALI**

**ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI
ve
TÜRKİYE'DEKİ GÖRÜNÜMÜ**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Zehra Esra BİLGİN

**Danışman
Doç. Dr. İlknur KILKIŞ**

BURSA 2007

T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

..... Anabilim/Anasanat Dalı,
..... Bilim Dalı'nda numaralı
.....'nın hazırladığı "....."
....." konulu
..... (Yüksek Lisans/Doktora/Sanatta Yeterlik Tezi/Çalışması) ile ilgili tez savunma
sınavı,/...../ 20.... günü - saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda
adayın tezinin/çalışmasının(başarılı/başarısız) olduğuna
.....(oybirliği/oy çokluğu) ile karar verilmiştir.

Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu Başkanı)
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

...../...../ 20....

ÖZET

Yazar : Zehra Esra BİLGİN
Üniversite : Uludağ Üniversitesi
Anabilim Dalı : Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri
Bilim Dalı : Çalışma Psikolojisi ve İnsan Kaynakları
Tezin Niteliği : Yüksek Lisans Tezi
Sayfa Sayısı : VII + 89
Mezuniyet Tarihi : / / 2007
Tez Danışman(lar)ı : Doç. Dr. İlknur KILKIŞ

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARIN VE TÜRKİYE’DEKİ GÖRÜNÜMÜ

Kamu istihdam kurumları, 19.yy sonlarında işsizliğin meydana getirdiği sosyo-ekonomik sorunlar sonucu, gelişmiş ülkelerde ortaya çıkmıştır. İş arayanlara uygun iş, işçi arayanlara uygun iş gücü bulmada yardımcı olan ve kar amacı gütmeyen kamu kuruluşları olarak örgütlenmişlerdir. Günümüzde hemen her ülkede kamu istihdam kurumu bulunmakla birlikte, giderek hızlanan teknolojik gelişmeler ve küreselleşme olgusu kamu istihdam kurumlarının tek başına bu gelişmeleri karşılayamaması sonucunu doğurmuş, istihdam hizmetlerinin sunumunda kamu dışında başka hizmet sağlayıcıların da varlığını zorunlu kılmıştır. 1990’lı yıllardaki ekonomik serbestleşme ve küreselleşme ortamında ILO, kamu istihdam kurumlarındaki tekel anlayışını terk etmiş ve iş gücü piyasasının işleyişine olumlu katkılar sağlayacak düzenlemelerle birlikte özel istihdam bürolarını kabul etmiş ve özel istihdam bürolarının düzenlemesinde yol gösterici hükümleri belirlemiştir.

Türkiye’de de istihdam hizmetleri bu gelişmelerden etkilenmiş iş gücü piyasasında iş bulma ve işe girme zorlaşmış, işletmeler de işe uygun nitelikte işçi bulma sıkıntısı çekmeye başlamıştır. Her geçen gün artan işsizlik oranları temel görevi; ulusal istihdam politikalarının oluşturulmasına, istihdamın korunmasına ve geliştirilmesine, işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak olan İŞKUR’un bu taleplere yeterince cevap verememesi, iş ve işçi bulma hizmetlerinin devlet tekelinden çıkması ihtiyacını doğurmuştur. 4857 Sayılı İş Kanunu’nun “İş ve İşçi Bulmaya Aracılık” başlıklı 90. maddesinde, iş ve işçi bulmaya aracılık görevinin İŞKUR ve izin verilen özel istihdam büroları (ÖİB) tarafından yerine getirileceği düzenlenmiştir. Böylece danışmanlık büroları adı altında gayri resmi olarak faaliyet gösteren bu büroların, yasal bir düzenleme çerçevesinde ve belirlenen esaslar içerisinde çalışmaları ve kurum hizmetlerini tamamlayıcı bir konuma gelmeleri sağlanmıştır.

Bu çalışmada, istihdamın değişen yapısına bağlı olarak özel istihdam kurumlarının ortaya çıkışı, özel istihdam bürolarına ilişkin Türkiye’deki yasal düzenlemeler ve bu büroların faaliyetlerine ilişkin istatistiki bilgilere yer verilmiştir. Haziran 2004’den 2006 yılı sonuna kadar olan istatistiki bilgiler kullanılarak Türkiye’de özel istihdam bürolarının faaliyetlerine ilişkin bir durum tespiti yapılmaya çalışılmıştır.

Anahtar Sözcükler

Özel istihdam büroları	İstihdam kurumları	İŞKUR	İş kanunu
Özel istihdam bürolarının faaliyetleri	İş ve işçi bulmaya aracılık	ILO sözleşmeleri	

ABSTRACT

Yazar : Zehra Esra BİLGİN
Üniversite : Uludağ Üniversitesi
Anabilim Dalı : Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri
Bilim Dalı : Çalışma Psikolojisi ve İnsan Kaynakları
Tezin Niteliği : Yüksek Lisans Tezi
Sayfa Sayısı : VII + 89
Mezuniyet Tarihi : /.... / 2007
Tez Danışman(lar)ı : Doç. Dr. İlknur KILKIŞ

PRIVATE EMPLOYMENT AGENCIES AND THEIR APPEARANCE IN TURKEY

Because of the socio-economic problems caused by the unemployment at the end of the 19. century, public employment agencies appeared in developed countries. They were organized to be non-profit public agencies that provided the unemployment with appropriate jobs and provided the employee seekers with labour. Today there are public employment agencies almost in every country, but the rapid growth in technological improvements and globalization has resulted with the inefficiency of these public employment agencies by themselves which forced the existence of other service providers apart from publicity in presentation of employment services. In the environment of economic liberalization and globalization in 1990s, ILO abandoned the mentality of monopoly in public employment agencies and it accepted the private employment agencies together with the reorganizations that would positively support to the process of the labour market and determined the rules in the reorganization of private employment agencies.

Employment services in Turkey had been affected by these developments, it had become difficult to find a job in the labour market, companies had difficulty in finding qualified workers. Because of the increasing unemployment rates İŞKUR whose main duties are to form national employment policies, protection and development of employment, help the prevention of unemployment; cannot satisfy the demands and this led to the need for job and labour finding services to break out of government monopoly. In the 90. article of labour law numbered 4857 which is named "Interagency in Job and Labour Finding"; the duty of interagency in job and labour finding is organized by İŞKUR and private employment agencies that are allowed. Therefore the agencies which function unofficially under the name of consultancy agencies were provided to work in the frame of a legal organization and the rules determined and to reach a complementary level for İŞKUR.

In this work, the appearance of private employment agencies depending on the developing structure of employment, the legal organizations about private employment agencies in Turkey and the statistic data on these agencies' functions are stated. A situational determination on the functions of private employment agencies in Turkey has been tried to be made with the use of the statistical data till the end of the term from June 2004 to 2006.

Key Words

Private employment agencies	Employment agency	İŞKUR	Labor law
The functions of private employment agencies	Interagency in job and labour finding	ILO conventions	

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
TEZ ONAY SAYFASI.....	III
ÖZET	IV
ABSTRACT.....	V
İÇİNDEKİLER	VI
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM İŞGÜCÜ PİYASALARINDA YENİ OLUŞUMLAR VE İSTİHDAM HİZMETLERİNİN KURUMSAL YAPISI

1.1. İşgücü Piyasalarında Yeni Oluşumlar ve İstihdam Hizmetlerinde Yeni Gelişmeler	3
1.2. İşgücü Piyasası İçinde İstihdam Hizmetlerinin Yeri ve İstihdam Hizmetlerinde Geçerli Olan Modeller	6
1.2.1. Mutlak Tekel (Monopol) Modeli.....	7
1.2.2. İlmli Tekel (Monopol) Modeli.....	8
1.2.3. Denetime Açık Birlikte Çalışma Modeli.....	8
1.2.4. Serbest Birlikte Çalışma Modeli.....	8
1.3. İstihdam Kurumları.....	9
1.3.1. Kamu İstihdam Kurumları.....	9
1.3.1.1. İstihdam Hizmetlerini Kamu Tekeline Alınma Sebepleri.....	10
1.3.1.2. Kamu İstihdam Kurumlarında İşe Yerleştirme Hizmetleri.....	11
1.3.1.3. Kamu İstihdam Kurumlarının İş Piyasasında Değişen Yeri ve Önemi	13
1.3.2 Özel İstihdam Büroları	14

İKİNCİ BÖLÜM ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARINA (Ö.İ.B.) GENEL BAKIŞ

2.1. Ö.İ.B.'nın Tanımı.....	16
2.2. Ö.İ.B.'nın Çeşitleri.....	18
2.2.1. Ücretli İş Bulma Büroları.....	18
2.2.2. Yabancı Ülkede İş Bulma Büroları (Deniz Ötesi İstihdam Büroları).....	19
2.2.3. Yabancı İşçi Bulma Büroları.....	19
2.2.4. Geçici İstihdam Büroları.....	20
2.2.5. Personel Kiralama (Leasing) Büroları	21
2.2.6. Üst Düzey Yönetici Temin Eden Bürolar	21
2.2.7. Kariyer Yönetim Büroları.....	22
2.2.8. Eğitim ve İşe Yerleştirme Enstitüleri.....	22
2.2.9. Tamamlayıcı Hizmet Sunan İstihdam Büroları.....	23
2.2.10. Aracı Birlikler (İstihdam İşletmeleri)	23
2.2.11. İhtiyaç Fazlası Personele İstihdam (Out Placement) Hizmeti Sunan Bürolar	24
2.2.12. İş Arama Danışmanlıkları	24
2.2.13. Personel Yönetim Danışmanlıkları	24
2.2.14. İstihdam İlan Büroları	25
2.2.15. Tele İstihdam Büroları	25
2.3. Ö.İ.B.'nın Ortaya Çıkışı ve Gelişme Nedenleri.....	25

2.3.1. Ö.İ.B. 'nın Ortaya Çıkışında Kamu İstihdam Kurumlarının Rolü	25
2.3.2. Ö.İ.B.'nın Ortaya Çıkışı.....	27
2.3.3. ILO'nun Ö.İ.B. İle İlgili Sözleşme Ve Tavsiye Kararları	28
2.3.3.1. 1919 Tarih ve 2 Sayılı “İşsizlik Hakkında Sözleşme”	29
2.3.3.2. 1933 Tarih ve 34 Sayılı “Ücretli İş Bulma Bürolarının Kapatılması Hakkında Sözleşme”	30
2.3.3.3. 1948 Tarih ve 88 Sayılı “İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkında Sözleşme”	30
2.3.3.4. 1949 Tarih ve 96 Sayılı “Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında Sözleşme”	30
2.3.3.5. 1964 Tarih ve 122 Sayılı “İstihdam Politikası Sözleşmesi”	31
2.3.3.6. 1997 Tarih ve 181 Sayılı “Özel İstihdam Büroları Sözleşmesi”	31
2.3.4. ILO Üyesi Bazı Ülkelerde Ö.İ.B. İle İlgili Sözleşme ve Tavsiye Kararları	32
2.3.5. Ö.İ.B.'nın Gelişme Nedenleri.....	34
2.3.5.1. Çalışma Hayatında Esneklik Arayışı.	35
2.3.5.2. Hizmet Sektöründe Genişleme.....	36
2.3.5.3. İşletmelerin Üretim Maliyetlerini Azaltma İsteği	36
2.3.5.4. İşletmelerin Örgüt Modelinde Değişmeler.....	37
2.3.5.5. Devletin Rolündeki Değişme.	37
2.3.5.6. Ö.İ.B.'nın Sayısındaki Artış.....	38
2.3.5.7. İşsizliğin Etkileri.	38
2.3.5.8. Kamu İstihdam Hizmetlerinin Yeniden Değerlendirilmesi.....	38
2.3.5.9. Ö.İ.B.'nın Yeni Hizmetler Arz Etmesi.	39
2.3.5.10 Çalışanların Vasıflarının Değişmesi İhtiyacı	39
2.4. Ö.İ.B.'nın Yapısı ve İşleyişi.	40
2.4.1. Ö.İ.B.'nın Faaliyetleri.	40
2.4.2. Ö.İ.B.'nın İşleyişi.	41
2.4.3. Ö.İ.B.'nın Müşterileriyle Olan Hukuki İlişkileri.	41
2.4.4. Ö.İ.B.'nın Devletle Olan Hukuki İlişkileri	42
2.5. Ö.İ.B.'nın İşgücü Piyasasına Katkısı.	44
2.6. Sosyal Tarafların Ö.İ.B. Hakkındaki Görüşleri.	47
2.6.1. İşçi Temsilcilerinin Görüşleri.	47
2.6.2. İşveren Temsilcilerinin Görüşleri.	48
2.6.3. Hükümet Temsilcilerinin Görüşleri.....	49

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI

3.1. Türkiye'de İstihdamın Yapısı.	50
3.2. Türkiye'de İstihdam Hizmetleri.	53
3.3. Türkiye'de Ö.İ.B.'nın Hukuki Dayanağı	55
3.3.1. Uluslar arası Anlaşmalar.	55
3.3.2. Ulusal Mevzuat.	56
3.4. Türkiye'de Ö.İ.B.'nın Kuruluşu ve İşleyişi.....	57
3.4.1. Kuruluşu.....	57
3.4.2. Faaliyeti ve Hizmetleri.	58
3.4.3. Denetimi.	60

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE’DE İSTİHDAM YARATMADA ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARININ ROLÜ

4.1. İŞKUR Faaliyetlerine Genel Bakış.	62
4.2. Türkiye’de Ö.İ.B.’nın Yaygınlaşması.....	69
4.3. Türkiye’de Ö.İ.B.’nın Faaliyetleri.	71
4.3.1. Ö.İ.B.’na Yapılan Başvurular ve İşe Yerleştirmelerin Cinsiyete Göre Dağılımı.....	73
4.3.2. Ö.İ.B.’na Yapılan Başvurular ve İşe Yerleştirmelerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı.....	74
4.3.3. Ö.İ.B.’na Yapılan Başvurular ve İşe Yerleştirmelerin Eğitim Düzeylerine Göre Dağılımı.....	76
SONUÇ.....	80
KAYNAKÇA.....	84
ÖZGEÇMİŞ.....	89

GİRİŞ

İşsizlik, günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin temel ortak sorunları arasındadır. Türkiye'de üretken istihdamın artırılması; kalkınmanın hızlandırılması, gelir dağılımının dengeli dağılımı ve AB ile uyum politikaları açısından da gereklidir. Nüfus artış hızının yüksekliği, sermaye birikimi yetersizliği, yatırımların yeterli düzeyde artırılamaması, siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar, işgücünün nitelik yetersizliği, dış ticaret hadleri, mesleki eğitim ile işgücü piyasası ihtiyaçları arasındaki uyumsuzluk, teknolojik gelişmeler, kapasite kullanımında sektörel yetersizlikler ve kıyasıya rekabet ortamında daha nitelikli işgücü gerekliliği gibi çok sayıda neden istihdam sorununa kaynaklık etmekte ve karmaşık hale getirmektedir. Diğer yandan, bireyin işsiz kalması, ekonomide üretim kayıplarına, sosyal huzursuzluklara ve çalkantılara neden olmaktadır.

Karmaşık bir yapı gösteren işgücü piyasasında; "iş ve işçi bulmaya aracılık" hizmetleri; sanayileşmenin başladığı son ikiyüz yıldır önemini korumaktadır. 20. yüzyılın başında, o yıllara özgü koşulların etkisiyle iş aracılığı hizmetlerinde zorunlu olarak kabul edilen devlet tekeli ilkesi, istihdam piyasalarında yaşanan değişiklikler nedeniyle, bu sistemi benimsemiş ülkelerde sorgulanmış ve birçoğunda kaldırılmıştır.

2004 yılına kadar Türkiye, işgücü piyasasında kural olarak yalnızca devletin faaliyet gösterebileceğini benimsemiş ender ülkelerden biri olmuştur. İş ve İşçi Bulma Kurumu, başta iş aracılığı olmak üzere diğer hizmetleri sunmaya çalışmıştır.. Ancak, Türkiye'de de devlet tekeli ilkesi 1990'lı yılların başından itibaren tartışılmaya ve sistem değişikliği gereği üzerinde durulmaya başlanmıştır. İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK), kurulduğu 1946 yılından bu yana, özellikle 1960'lı yıllardan 1980'li yılların sonuna kadar, Avrupa ve diğer gelişmiş ülkelere işgücü göndermede önemli görevler üstlenmiştir. Ancak, zaman içinde İİBK'nın bu hızlı gelişmeler karşısında yetersiz kalması, iş arayan işsizlerin tamamına hizmet götürememesi, sistemin sorgulanmasını ve yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmıştır. Nitekim, 2001-2005 dönemini kapsayan 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı "İstihdamın Yapısı, İşgücü Piyasasının Düzenlenmesi ve İşsizlikle Mücadele" Alt Komisyonu İİBK'nın yeniden yapılandırılmasının gereğine önemle işaret etmiştir.

Bu çerçevede hazırlanan İŞKUR yasa tasarısı, 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu olarak 25.06.2003 tarihinde meclis genel kurulunda kabul edilmiş ve

5.07.2003 tarihinde resmi gazetenin 25159 sayılı nüshasında yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanununun 17. maddesi ile "iş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık görevi, Kurum ve bu amaçla gerçek veya tüzel kişiler tarafından kurulan özel istihdam bürolarınca yapılır" hükmü getirilerek, işgücü talebi ile işgücü arzının bir araya getirilmesi hususunda çalışan devlet organlarının yetkilerini özel sektördeki girişimcilerle paylaşması sonucu ortaya özel istihdam büroları çıkmıştır.

Dört bölümden oluşan bu çalışmanın ilk bölümünde yeni ekonomik şartlar içerisinde işgücü piyasalarında yaşanan değişikliklere yer verilmiş ve bu bağlamda istihdam hizmetlerinin kurumsal yapısına değinilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, özel istihdam bürolarının genel özellikleri üzerinde durulmuş, çok çeşitli olan faaliyet konuları gruplandırılarak incelenmiş ve çeşitli ülkelerdeki uygulamalar karşılaştırmalı olarak açıklanmaya çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde ise, Türkiye’de ki istihdam hizmetlerinin yapısından yola çıkarak özel istihdam bürolarının ortaya çıkışı, hukuki alt yapısı ve gelişimi üzerinde durulmuştur.

Son olarak da dördüncü bölümde Türkiye’deki özel istihdam bürolarının faaliyet alanları ve istihdam yaratmadaki etkinliklerini daha açık bir şekilde görebilmek için İŞKUR ile birlikte özel istihdam bürolarının 2004 ve 2005 yılı faaliyetlerine yer verilmiştir. 2006 yılına ait veriler İŞKUR tarafından henüz yayınlamadığı için bu çalışma güncel durumu yansıtmamakla birlikte, özel istihdam bürolarının ilk iki yıllık faaliyetleri istatistiksel veriler üzerinden incelenmeye çalışılmıştır.

1. BÖLÜM

İŞGÜCÜ PİYASALARINDA YENİ OLUŞUMLAR VE İSTİHDAM HİZMETLERİNİN KURUMSAL YAPISI

1.1 İŞGÜCÜ PİYASALARINDA YENİ OLUŞUMLAR VE İSTİHDAM HİZMETLERİNDE YENİ GELİŞMELER

1980'li yıllarda küreselleşme ve rekabete dayanan piyasa ekonomisinin dünyadaki hakimiyeti yanında, teknoloji alanında ortaya çıkan uluslar arası rekabet dünya ekonomisinde önemli gelişmelere neden olmuştur. Dünya ekonomisinde ki bu gelişmelerin oluşturduğu yeni yapı, uluslar arası pazar ile yerel pazarların ayrılmaz bir bütün oluşturmasına neden olmuştur. Artık tüm üretim faktörlerinin (emek dahil) transfer edilebilir olması, uluslar arası rekabeti artırırken, üretim yapısı da tüm dünyada değişmektedir. Bu değişikliklere en kısa sürede uyum sağlayabilmek ve yeni üretim tekniklerini en verimli şekilde kullanabilmek için çalışma düzeninde esnekliğe duyulan ihtiyaç da artmıştır.

Günümüzde işletmeler üretim konularına yoğunlaşıp, üretim dışında kalan işlerini taşeronlara yaptırmayı tercih etmekte ve bu şekilde üretim maliyetlerini düşürmeyi ve verimliliklerini arttırmayı hedeflemektedirler. İçinde bulunan rekabet ortamı daha esnek ve katılımcı yeni organizasyon yapılarını gerektirmekte ve böylece bireysel gelişim ve sorumluluk, uzmanlaşma, üst düzey eğitim ön plana çıkmaktadır. İşgücünün beceri ve yeteneklerinin artması onu bir rekabet aracı haline getirmektedir. Bu hızlı gelişmelere bağlı olarak mesleklerdeki sürekli değişme, bir yandan daha yüksek vasıflı işgücüne olan ihtiyacı artırırken, diğer yandan kişilerin kendini sürekli yenilemesini gerektirmektedir.

Bu durum işgücü piyasaları açısından iki önemli gelişme yaratmaktadır:

- İşgücü piyasası daha karmaşık hale gelmekte, iş aramak ve işe girmek zorlaşmaktadır. İşsizlik yanında vasıflı işgücü açıkları da önemli bir sorun olurken pek çok işletme uygun vasıfta eleman bulamama sorunu ile karşılaşmaktadır. Dünya ekonomisindeki hızlı gelişme işgücü piyasasındaki geleneksel yapıda hızlı bir çöküşe neden olmaktadır.

- Devletin ekonomiye müdahale alanları daralmaya başlamıştır. Konuya istihdam hizmetleri açısından bakıldığında ise; merkezi düzenlemelerin gevşetilmesi ve idari yapıda yaşanan büyük değişim ile özel sektörün kamunun önüne geçmesi, devletin ekonomiye müdahalesinin azalması kadar ekonomik hayattaki üretici konumundan da uzaklaşması istihdam hizmetlerinde yeni oluşumların da önünü açmıştır.¹

İşgücü piyasasının düzenlenmesinde istihdam yönetiminin ahlaki, hukuki, ekonomik, sosyal ve psikolojik bazı gerçekler yüzünden kamu tekelinde idaresi uygun görülmüş, uzun yıllar iş piyasasının düzenlenmesi bu şekilde yürütülmüşken, zamanla devletin ekonomi içindeki ağırlığının azalması ve özel teşebbüsün destek görmesi, diğer taraftan kamu istihdam kurumlarının işgücü piyasasını düzenleme görevini yerine getirmede etkili olamaması bir olgu olarak karşımıza çıkmıştır. Bu durum karşısında, işgücü piyasasının düzenlenmesine duyulan ihtiyaç, faaliyetleri yasal olmayan kişi ve kuruluşlar tarafından karşılanmıştır.²

Son yıllarda ekonomik ve sosyal alanda görülen değişimler, teknolojilerde sağlanan gelişmeler, küreselleşme olgusu ve bunun yarattığı uluslar arası rekabet işgücü piyasalarını derinden etkilemekte, işgücünün ve çalışma sistemlerinin yapısı değişmekte, işgücüne yönelik taleplerde yeni tercihler ortaya çıkmakta ve bu değişiklikler de istihdam hizmetlerinde yeni oluşumların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Genelde düşük nitelikli işler azalmakta, işçilerde daha yüksek mesleki nitelik aranmakta, büro hizmetleri ve yönetimle ilgili işler çoğalmakta ve yaygınlaşmaktadır. Vasıflı işgücüne duyulan bu talep artışı mesleki eğitimin önemini arttırmakta, işgücüne verilen mesleki eğitimin niteliği farklılaşmakta, yeniden eğitim ve işletme içi eğitim genel mesleki eğitim kadar önemli hale gelmektedir.

Bu süreçte istihdam hizmeti veren kurumların dört önemli fonksiyonu bulunmaktadır:

- İş arayanlar ile işverenler arasında bilgi alışverişinin sağlanması ve işgücü piyasasının şeffaflaştırılması,
- İşsizler ile işsizlik riski altında olanlara vasıf arttırıcı, kazandırıcı, yenileyici eğitim programlarının uygulanması ve yönlendirilmesi,

¹ Zerrin Yöney Fırat, “İstihdam Hizmetlerinin Değişen Yapısı ve Özel İstihdam Büroları”, http://www.isgucdergi.org/index.php?arc=arc_view.php&ex=100&inc=arc&cilt=3&sayi=1&year=2001

² İlhan Gedik, “İstihdam Hizmetlerindeki Değişim ve Özel İstihdam Büroları”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya, 2003, s.1

- İşgücü arz ve talebinin uygun koşullarda buluşturulması için danışmanlık hizmetlerinin verilmesi,
- İstihdamı geliştirecek diğer işgücü programlarının geliştirilmesi.

Bu fonksiyonları öncelikle ekonomik ve sosyal yapıdaki değişimler karşısında devletin uygulayacağı istihdam politikalarını oluşturarak, belirlenen hedeflere yönlendirilmesi ve işsizliğin yükselmesini engellemek kadar istihdam artışını engelleyen uygulamalarla da mücadele etmek amacıyla hizmet veren kamu istihdam kurumları yürütmektedir.³

Ancak kamu istihdam kurumları, işgücündeki farklılaşmanın ortaya çıkardığı çeşitlilikteki hizmetleri sunmakta yeterli çeşitliliği gösterememektedirler. Bütün bu değişme ve gelişmeler de işe yerleştirme hizmetlerindeki kamu tekeli uygulamasında bir serbestleşmeye gidilmesini, bir diğer ifade ile özel işe yerleştirme faaliyetlerine de izin verilmesini gerekli kılmıştır.⁴

Ekonomik hayatta devlet girişimciliğinin ve ağırlığının azaltılmaya başlanması ile birlikte devlet; iş ve işçi bulma, iş danışmanlığı, işgücü eğitimi gibi istihdam hizmetinin bireysel boyutunun yürütümünü özel müteşebbislerle paylaşmaya başlamıştır. Bu paylaşım birliktelik, tamamlayıcılık ve rekabet üzerine oturmaktadır. Ülke genelinde işgücü arz ve talebinin dengeye gelmesini sağlamak, işgücü planlaması yapmak gibi makro düzeydeki istihdam hizmetleri halen devlet tekelinde yürütülmeye devam etmektedir. Gelişmiş ülkelerdeki bu eğilim giderek gelişmekte olan ülkelere ve diğer ülkelere de yayılmaktadır.⁵

Yukarıda sayılan bu gelişmeler nedeniyle, iş ve işçi bulma hizmetlerinde kural olarak sadece devletin faaliyet gösterebileceğini kabul eden anlayış, 90'lı yıllarda terk edilmiştir.⁶

³ Fırat, a.g.m., s.2

⁴ Necdet Kenar, "Özel İstihdam Bürolarının Faaliyete Geçmesini Teminen Bir Yasal Düzenlemeye İhtiyaç Vardır", **İşveren Dergisi**, Cilt 38, Sayı 7, Nisan 2000, s.10

⁵ Gedik, a.g.e., s.2

⁶ TİSK, "Türkiye'de İş ve İşçi Bulma Hizmetlerinin Çağdaş Bir Yapıya Kavuşturulması ve Özel İstihdam Büroları", **İşveren Dergisi**, Cilt 38, Sayı 7, Nisan 2000, s.5

1.2 İŞGÜCÜ PIYASASI İÇİNDE İSTİHDAM HİZMETLERİNİN YERİ VE İSTİHDAM HİZMETLERİNDE GEÇERLİ OLAN MODELLER

İstihdam hizmeti, işgücü piyasasında başta işçilere iş, işverenlere işçi bulma olmak üzere, işgücü planlaması, iş danışmanlığı ve işgücü yetiştirme gibi istihdam ile ilgili etkinliklerdir.

Dar anlamıyla istihdam hizmeti, işçilere iş, işverenlere işçi bulmak, işverenleri ve işçileri iş, işgücü ve genel olarak işgücü piyasası ile ilgili konularda bilgilendirmek ve danışmanlık hizmetini içermektedir.

Geniş anlamda ise istihdam hizmeti, bireysel iş ve işçi bulma aracılığı ile iş aracılığının tamamlayıcı faaliyetleri dışında, ulusal düzeyde işgücü planlaması yapma, işgücü arz ve talebinin dengeye gelmesini sağlama, işsizliği önleme ve işgücü piyasasının talep ettiği işgücünü yetiştirme gibi makro ölçüde etkinlikleri de içermektedir.⁷

İstihdam hizmetlerinin temel amacı; iş ve işçi arayanları bir istihdam ilişkisi kurarak bir araya getirmektir. Bu nedenle istihdam kurumlarının temel görevleri, açık işleri araştırarak işgücü piyasasını daha şeffaf hale getirecek şekilde, olabildiğince hızlı ve güvenilir biçimde iş arayanlarla buluşturmadır.

İstihdam kurumlarının verdiği bu hizmetler, istihdam fırsatları yarattığı ve az bulunur nitelikte bir danışmanlık hizmeti olduğu için satılabilir nitelikte hizmetlerdir. Bu nedenle istihdam hizmetleri tarihsel süreç içinde gerek devlet, gerekse özel sektör tarafından dönemin ekonomik ve toplumsal koşullarına bağlı olarak verilmiştir.

Emek faktörünün arz ve talebinin bulunduğu işgücü piyasası diğer üretim faktörlerinin karşılaştığı piyasalardan farklı özellikler göstermekte olduğundan özel prensiplerle çalışması gerekmektedir. Öncelikle emeğin istismarını önlemek çok uzun bir dönem için idari ve mülki yöneticilerin temel sorunlarının başında gelmiş ve istihdam hizmetlerinin devlet tarafından yönetilmesini zorunlu kılmıştır. Gerçekten sanayileşme ile tarım toplumunda geçerli olan iş ilişkileri hızla değişikliğe uğrarken işgücü piyasasının koşulları da değişikliğe uğramıştır. Özellikle refah devleti kavramının gelişmesi ile birlikte işgücü piyasasına yönelik düzenleyici hükümler de uygulamaya konulmuş ve bu çerçevede emeğin istismarını önlemek amacıyla başta

⁷ David Fredwell ve Susan Goldberg, Developing Effective Employment Services, Washington, World Bank Discussion Paper, 1994, s.1-7

iş e yerleştirme olmak üzere istihdam hizmetleri kamu istihdam kurumları tarafından üstlenilmiştir.

Ancak zaman içinde işgücü piyasalarında arz ve talebin belirli mekanlarda kayıtlıldığı ve eşleştirildiğı, eşleştirilmediğinde ise işsizlik sigortası sistemi içinde yada dışında bekletildiğı geleneksel yaklaşım yeterli olmamıştır. Değış en koşullar işgücü piyasasında; işgücü arz ve talebini en uygun ve hızlı şekilde buluşturacak, işgücüne talebe uygun vasıflar kazandıracak veya yön verecek istihdam hizmetlerine duyulan ihtiyacı arttırmıştır. Bu durum istihdam hizmetlerinin alanını önemli ölçüde genişletirken, emeğ in etkin kullanımını sağlayacak işgücü piyasasına yönelik hizmetlerin önemini de arttırmıştır.⁸

Uluslar arası Çalışma Örgütü'nün (ILO) istihdam hizmeti ile ilgili sözleşmelerinde, istihdam hizmetinin işgücü planlaması, işgücü arz ve talebinin dengeye gelmesinin sağlanması gibi makro boyutunun kamu otoriteleri tarafından yürütölmesi kararlaştırılırken, diğ er bireysel ve mikro boyutlu istihdam hizmetlerinin kamu otoriteleri yanında özel müteşebbisler eliyle yerine getirilmesi imkanı tanınmıştır.⁹

İstihdam hizmetlerinin yönetimi bakımından dört farklı model gelişmiştir:

1.2.1 Mutlak Tekel (Monopol) Modeli

Bu modelde, istihdam servisi bir kamu hizmeti olarak algılanmakta, iş ve işçi bulma hizmetlerinin görölmesinde devlete tam bir tekel hakkı tanınmaktadır. Özel büroların anılan hizmeti vermesi kesinlikle yasaktır.¹⁰ Kamu istihdam kurumu bütün iş e alma işlemlerini merkezileştirir, hiçbir işveren elindeki boş iş in kaydını kamu iş bulma servisine yaptırmadan o kadro için işçi alamaz, yine aynı kuruma işsiz olarak kaydolmamış herhangi bir kimse de iş e yerleştirilemez. Bu model, kamu iş bulma servisi dışında hiçbir aracı kurumun iş ve işçi bulma faaliyetinde bulunamayacağını öngörmekle birlikte bazen işverenin kendi seçimiyle istediğı kimseyi iş e alma hakkını tanıyabilmektedir.¹¹

⁸ Fırat, a.g.m., s.2-3

⁹ Gedik, a.g.e., s.4

¹⁰ Kenar, a.g.m., s.9

¹¹ Gedik, a.g.e., s.5

1.2.2 Ilımlı Tekel (Monopol) Modeli

Bu modelde özel iş bulma bürolarının bazı istisnai alanlarda faaliyet göstermesine izin verilmekte, diğer yandan işçilerin de resmi istihdam bürolarına başvurmak zorunda olmaksızın iş aramalarına olanak tanınmaktadır. Özellikle kar amacı gütmeyen özel istihdam bürolarının faaliyetlerine izin verilmektedir. Mutlak tekel modelinin yumuşatılması sonucunda bu modele geçildiği görülmektedir.¹²

1.2.3 Denetime Açık Birlikte Çalışma Modeli

Özel istihdam bürolarının resmi bürolarla birlikte, devletten izin alarak yada buna gerek olmaksızın sadece belli koşulları taşımaları kaydıyla, ancak her durumda devlet denetimine tabi olarak faaliyet gösterdiği bir modeldir.¹³ Bu modelde kamu ve özel istihdam kurumları hem rekabet hem de tamamlayıcılık içinde işgücü piyasasını düzenlemektedirler.¹⁴

1.2.4 Serbest Birlikte Çalışma Modeli

Resmi olanlar yanında özel istihdam bürolarının da serbestçe iş aracılığı hizmeti gördüğü modeldir.¹⁵ Özel istihdam bürolarını düzenleyici hiçbir hüküm bulunmamakta, bu bürolar aynen bir hizmet sektörü işletmesi gibi faaliyet gösterebilmektedir.¹⁶

Uluslar arası Sosyal Güvenlik Kurumu'nun (ISSA) 1994 yılı itibariyle Türkiye'yi de kapsayan 26 ülkede yaptığı araştırmada, 4 ülkede katı anlamda mutlak tekel, 6 ülkede ılımlı tekel, 11 ülkede denetime açık birlikte çalışma ve 5 ülkede serbest birlikte çalışma modellerinin uygulandığı saptanmıştır. Araştırmanın yapıldığı tarihte Türkiye'de mutlak tekel modeli uygulanmaktaydı.¹⁷ Ancak 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile birlikte getirilen düzenlemelerle özel istihdam bürolarının faaliyete geçmesi sonucunda, Türkiye denetime açık birlikte çalışma modeline dahil olmuştur.

¹² Kenar, a.g.m., s.9

¹³ A.g.m., s.9

¹⁴ Gedik, a.g.e., s.6

¹⁵ Kenar, a.g.m., s.9

¹⁶ Gedik, a.g.e., s.6

¹⁷ Ulrich Walwei, Development In The Organization Of Placement Services, Florance, 1994, s.2

1.3 İSTİHDAM KURUMLARI

İşgücü piyasasında arz ve talebin en etkin şekilde dengeye gelmesine yardımcı olmak için, işgücü arz ve talebi arasında aracılık işlevi gören kuruluşlara istihdam kurumları ve bu kuruluşların yaptığı hizmetlere de çok genel olarak istihdam hizmetleri denilmektedir.¹⁸

İstihdam kurumlarının temel amacı, işgücü arz ve talebinin dengeye gelmesine yardımcı olmaktır. Bunun yanı sıra başta işgücü yetiştirme ve eğitimi olmak üzere, istihdam rehberliği ve iş değerlemesi gibi bazı hizmetleri de yerine getirmektedirler.¹⁹

ILO'nun 1948'de kabul ettiği 88 Sayılı sözleşme üye ülkelere bir kamu istihdam servisi kurma yükümlülüğü getirmiş, 96 Sayılı sözleşmesi ise özel istihdam bürolarının da bu işlerle uğraşabileceğini düzenlemiştir.

Dünyada işsizlik ve istihdam sorunlarının giderek ağırlaşması, işgücü piyasası politikalarının işsizlikle mücadeledeki önemini arttırmıştır. Yüksek işsizlik oranlarını azaltmaya çabalayan ülkelerde; kamu iş ve işçi bulma hizmetlerinin etkinliğinin artırılması, rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin geliştirilmesi, bu tür hizmetlerle işverenler arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi ve özel istihdam bürolarının yaygınlaştırılması şeklindeki tedbirlerin önem kazandığı gözlenmektedir. Bu çerçevede istihdam kurumlarının istihdamın geliştirilmesi konusundaki rolleri ve sorumlulukları büyük ölçüde artmıştır.²⁰

1.3.1 Kamu İstihdam Kurumları

Kamu istihdam kurumları, devlet tarafından iş ve işçi bulma hizmetleri ve mesleki konularda danışmanlık yapmak, iş bulma gücünü çeken işsizler için farklı bölgelerde veya aynı bölgede eski işine benzer koşullarda iş bulma, aksi durumda bu kişilerin yeniden çalışma hayatına girebilmesi için vasıf kazandırma ve edindirme eğitimi vermek, işgücü piyasasıyla ilgili programlar için öneri planları hazırlamak ve hazırlanan programları uygulamak amacıyla kurulmuş kurumlardır. Ayrıca işsizlik

¹⁸ Gedik, a.g.e., s.6

¹⁹ Fretwell, Goldberg, a.g.e., s.2

²⁰ TİSK, "Türkiye'de İş ve İşçi Bulma", a.g.m., s.5

sigortası olan pek çok ülkede işsizlik sigortasının yönetimi ve işsizlik ödeneklerinin ödenmesi kamu istihdam kurumları tarafından yürütülmektedir.²¹

Kamu istihdam kurumları devlet tarafından idare edilen, kar amacı gütmeyen, tüm masrafları ve genel yönetim giderleri devlet tarafından karşılanan kamu kuruluşlarıdır. Kamu istihdam kurumları, Belçika ve ABD’de olduğu gibi, yerel otoritelerce de yönetilebilmekte, istihdam hizmeti Avusturya, Almanya, Bulgaristan ve Litvanya’da olduğu gibi işçi ve işveren katkıları ile de finanse edilebilmektedir. Avusturya ve Hollanda gibi ülkeler hariç kamu istihdam hizmetleri ücretsizdir.²²

Kamu istihdam kurumları; iş piyasasını izleyen, aynı zamanda düzenleyici bir rol oynayan ve şeffaflaştıran, böylece işgücünün etkin bir şekilde kullanımını gerçekleştirerek ekonomik kalkınmaya katkıda bulunan, devlet yapısı içinde yer alan kuruluşlardır.²³

Kamu istihdam kurumları için işe yerleştirme ve işsizlik sigortası hizmeti istihdam yönetiminin önemli iki parçasıdır. Bu iki hizmetin birliktelik içinde yürütülmesi, istihdam politikaları açısından büyük yararlar oluşturmaktadır.

İşsizlerin kamu istihdam kurumlarına iş için başvurusu zorunlu olmasa da, başvurular işsizlik ödeneği almak bakımından zorunludur. Yine Portekiz, ABD, Belçika ve İngiltere gibi birçok ülkede, boş işlerin işverenlerce istihdam kurumlarına bildirilme zorunluluğu da yoktur.

1.3.1.1 İstihdam Hizmetlerinin Kamu Tekeline Alınma Sebepleri

İstihdam hizmetinin kamu tekeline alınmasında geçmiş tecrübelerin etkisi ile, özel büroların aracılığıyla özellikle işsizlerin sömürülmesi endişesi ve özel büroların işe yerleştirme işlemini olağan bir piyasa olayı gibi algılayıp hizmet boyutunu görmemesi etkili olmuştur. Ayrıca kamunun etkin bir istihdam ve eğitim politikası uygulayabilmesi için işgücü piyasasındaki boş işler, bunların özellikleri ve yapılan yerleştirmeler konusunda uygulamanın içinde olma isteği, işgücü piyasasının esnek ve doğal işleyişini meslekler ve bölgeler itibarıyla sağlayabilmede ve uzun dönemde kamu yararını da dikkate alacak şekilde birlikte yürütmede kamu tekelinin yararlı olacağı düşüncesi ağırlık kazanmıştır.

²¹ Firat, a.g.m., s.2

²² Walwei, a.g.e., s.44

²³ “İşsizliğe Özel Çözüm”, <http://w.w.w.akademisyen.com.tr/hakkimizda.html>

İstihdam hizmetlerinin kamu tekeline alınma sebepleri şu şekilde sıralanabilir:

- **Etik nedenler** : En önemlisi iş arayanların işçi simsarlarının eline düşmesini engellemektir. Çünkü iş arayan çaresiz kişilerden yüksek kazançlar sağlayarak iş bulmaya çalışan kişi ve kuruluşlar olabilmekte ve bu durum toplum yaşamını olumsuz etkilemektedir. Ayrıca piyasada bazı iş kollarını ellerinde tutan özel kişi ve kuruluşlar ahlaki yönden sakıncalı ve etik kuralları hiçe sayan yöntemlerle işe yerleştirme çalışmaları yapabilmektedir.
- **İşgücü eğitim politikasının gerekli kıldığı nedenler** : Kamu yönetimlerinin etkin bir istihdam ve eğitim politikası uygulayabilmesi için işgücünün sektörel, mesleki ve bölgesel akışının yönünü bilmek, bu akışı ihtiyaca göre hızlandırmak veya yönünü değiştirmek durumunda olması, kamu kurumlarının tekel şeklinde uygulamanın içinde olmasını gerekli kılmıştır.
- **Ekonomik nedenler** : İşgücü piyasasının esnek ve doğal işleyişini sektörler, meslekler ve bölgeler itibariyle sağlayabilmede ve uzun dönemde kamu yararını da dikkate alacak şekilde birlikte yürütmede kamu tekelinin gerekli olmasıdır.²⁴
- **Hukuki nedenler** : Çalışma hakkının doğal insan haklarından biri olarak kabul edilmesi ve anayasalarda da ifadesini bulması, özellikle sosyal hukuk devletinin bu konuya çok önem atfetmesi sebebiyle, işçi bulma ve işe yerleştirme hizmetleri her şeyden önce kar amacı güden özel kişilere bırakılmak istenmemiştir.

Böylece istihdam hizmetlerinin, bir kamu hizmeti olarak görülüp devlet tekeline bırakılması bu yüzyılın başından beri birçok ülkede uygulanmıştır.

1.3.1.2 Kamu İstihdam Kurumlarında İşe Yerleştirme Hizmetleri

Kamu istihdam kurumları işe yerleştirme sürecinde üç ayrı sistem takip etmektedirler:

²⁴ Gedik, a.g.e., s.12-13

- Birinci sistemde, bizzat kurumun personeli eşleştirmeyi yapmaktadır. İşler ve işçiler ile ilgili bilgiler, bu iş için düzenlenmiş kartlardan veya bilgisayar ekranlarından kurum personeline yapılır.
- İkinci sistemde, işçi ve işverenler bu kartlardan sadece bazı temel bilgileri (meslek, ücret, çalışma saatleri vb.) alır. Diğer bilgi alışverişleri kurumdan alınan adresler yoluyla bizzat iş arayan ve işçi arayan arasında yapılır.
- Üçüncü sistem ise tam açık sistemdir. Bu sistemde aranılan tüm bilgilerin bilgisayar ekranından hiçbir aracıya gerek kalmaksızın elde edilmesi mümkündür. İş ve işçi arayanlar bu ekranlardan elde ettikleri bilgilerle ihtiyaçlarını karşılamaktadırlar.²⁵

Kamu istihdam kurumlarının işe yerleştirme sürecinde kullandıkları sistemden bağımsız olarak etkinliklerini ölçerken üç temel kriterin ön plana çıktığı görülmektedir.

Bu kriterler:

- Firmaların istihdam kurumunu kullanma oranı,
- İstihdam kurumunun kayıtlı boş işleri doldurma oranı,
- Kurumca gönderilen (teklif edilen) adayların kayıtlı boş işlere yerleştirilme oranıdır.

Firmaların kurumu kullanma oranı, Japonya, Norveç ve İsveç gibi ülkelerde en yüksektir. İşe yerleştirme oranının yüksel olduğu ülkeler ise, İngiltere, İsveç ve Almanya'dır. Birçok ülkede boş işlerin yarıdan fazlası kamu istihdam kurumlarınca doldurulmaktadır. Bu oran İngiltere'de %73'ü, İspanya'da %76'yı bulmaktadır. Fakat Norveç ve Japonya gibi açık sistem uygulanan ülkelerde bu oran düşüktür.

İşverenlerin bir kısmı kamu istihdam kurumlarını;

- Düşük maliyetli (ucuz) hizmet sunmaları,
- Tüm istihdam yöntemlerini kullanma isteği,
- İşsiz insanlara karşı sosyal sorumluluk duyma,
- Devlet katkılarından yararlanma gibi gerekçelerle daha sık kullanırken,

bir kısmı ise;

- Çok fazla bürokratik yapıya sahip olmaları,
- İşlemlerin uzun zaman alması,
- Nitelikli eleman gönderilmemesi,

²⁵ Walwei, a.g.e., s.45

- Gönderilen işsizlerin çalışma isteğinin olmaması gibi nedenlerle kumrudan uzak durmakta ve tercih etmemektedir.²⁶

1.3.1.3 Kamu İstihdam Kurumlarının İş Piyasasında Değişen Yeri ve Önemi

Kamu istihdam kurumları son yirmi yıldır bir gerileme sürecine girmiştir ve bu gerilemenin başlangıcı 1970'ler, hatta 1960'lara kadar gitmektedir. Son yıllarda Avrupa'da ve özellikle ABD'de teknoloji, ekonomi ve sosyal alanlarda ortaya çıkan gelişmeler, işe yerleştirmede kamu tekeli uygulamasında değişmelere neden olmuştur.

Teknolojideki değişmeler ve otomasyon, işgücünün ve çalışma biçiminin de yapısını değiştirmiştir. Genelde düşük nitelik gerektiren işler azalırken, büro ve yönetim ile ilgili işler çoğalmaktadır. Bu tip hizmetlerde özel nitelik gerektiren insan gücüne gereksinim duyulmaktadır. Kamu istihdam kurumları özellikle uzun süreli işsiz olan vasıfsız ve mesleki eğitime ihtiyaç duyan kesimlere hizmet vermesiyle işsizlikle mücadelede önemini arttırmaktaysa da, mesleki eğitim ve yeniden eğitim sürecinde faaliyetlerini yoğunlaştırması ve vasıfsız işgücüne yönelmesi sebebiyle vasıflı işgücü talebine cevap vermekte güçlüklerle karşılaşmaktadır.²⁷

Kamu istihdam kurumları, işgücündeki bu farklılaşmanın ortaya çıkardığı çeşitlilikteki hizmetleri sunmakta yeterli esnekliği gösterememektedir. Böylece kamu istihdam kurumlarının yerini özel istihdam büroları ve danışmanlık faaliyetleri doldurmaktadır. Özel istihdam büroları ile kamu istihdam kurumlarının rekabeti sonucu, kamu istihdam kurumlarının nitel ve nicel anlamda icraatlarının zayıflaması, iş arayanlar ve işverenler açısından itibarının azalmasına neden olmuştur.²⁸

Kamu istihdam kurumları, işgücü piyasasında eleştirilere neden olan yapısında ve faaliyetlerinde bir dizi iyileştirme ve yeniden yapılandırma çalışmalarına gitmektedir. Bu çalışmalar şu şekilde özetlenebilir:²⁹

- **Bürokrasinin azaltılması reformu** : Müşteri kaynaklı bir yönetim yaklaşımıyla, iş talep eden ve arz edenleri uzun süre kırtasiyeye boğup bekletmemeyi hedef almıştır. Açık sistemlerde daha rahat uygulanmaktadır.

²⁶ A.g.e., s.38

²⁷ Fırat, a.g.m., s.3

²⁸ Gedik, a.g.e., s.15

²⁹ Walwei, a.g.e., s.13

- **Yerinden yönetim reformu** : İstihdam hizmetlerini müşteriye daha yakın götürme çabasını içermektedir. Taşrada daha fazla istihdam kurumu personelinin faaliyet göstermesinin yanı sıra taşranın karar mekanizmalarında da söz sahibi olması anlamına gelmektedir. Yerinden yönetim ilkesi, etkili kontrol ve gözlem sistemi ile desteklenmekte, böylece işe yerleştirme çalışmalarının etkinliğini analiz etme ve sayısal hedeflere varma imkanı sağlanmaktadır.
- **İşletme ve firmalar ile sıkı ilişki geliştirilmesi** : Firmalarla sürekli diyalogun yolunu aramak, düzenli telefon görüşmeleri, bilgi toplantıları v.s. ile gerçekleştirilmektedir.
- **İşe yerleştirme ile ilgili özel birimler oluşturulması** : Bu kamu istihdam kurumlarının işgücü piyasasındaki değişmelere ayak uydurmanın önemini fark etmiş olduğunun göstergesidir. Kurulacak özel birimler istihdam hizmetlerini firma ve işletmelere daha profesyonelce ve özel bürolarla rekabet içinde sunacağından kurumu başarıya götürecektir.
- **Üçüncü kişi ve kuruluşlarla işbirliği** : Bunu anlamı istihdam hizmetinin daha geniş bir alana yayılmasıdır. Özellikle yerel yönetimler ve eğitim kurumlarıyla işbirliği istihdam hizmetinden yararlanacakların kapsamını ve istihdam hizmetinin de etkinliğini arttıracaktır. Kamu istihdam kurumlarının özel istihdam bürolarıyla işbirliği içinde hareket etmesi işgücü piyasasında rekabetin yanı sıra tamamlayıcı özelliğiyle etkinliği arttırıcı bir unsur olmaktadır.

1.3.2 Özel İstihdam Büroları

Özle istihdam büroları; istihdam hizmetini temel veya ikincil bir uğraş olarak seçmiş, kar amacı güden veya gütmeyen, bir sözleşme ile bireyleri uygun işlere yerleştiren, işletmelere ihtiyaç duydukları nitelikte personel sağlayan ve gerektiğinde onlara mesleki eğitim de veren özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlardır.³⁰ Bu kuruluşlara büro, acenta, firma yada kurum denilmekle beraber en yaygın olarak büro terimi kullanılmaktadır.

³⁰ Jacop Benus, Comprehensive Report Technical Assistance To Develop Strategies To Diversify Jop Placement Through Phased Liberalization Of Private Employment Services, İİBK, Ankara, 1994, s.3

Özel istihdam bürolarının tanımı, çeşitleri, ortaya çıkış ve gelişme nedenleri, yapısı, işleyişi ve işgücü piyasasına katkısı sonraki bölümde ayrıntılı olarak incelenecektir.

2. BÖLÜM

ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARINA (Ö.İ.B.) GENEL BAKIŞ

2.1 Ö.İ.B.'NİN TANIMI

Özel istihdam bürolarına ilişkin değişik tanımlar olmakla birlikte en kapsamlı tanım ILO tarafından yapılmıştır. Bu tanıma göre özel istihdam büroları, özel hukukun korunması altında ve belirli bir sözleşme çerçevesinde, bir ücret yada komisyon karşılığında işgücü piyasasında iş arayanlar ile işçi arayanlar arasında aracılık hizmeti sağlayan, iş talep edenlerin istihdama girişini, iş deneyiminin arttırılmasını ve boş işler için uygun eleman bulmayı hızlandırmak veya kolaylaştırmak için kurulmuş, kar amacı güden yada gütmeyen hizmet işletmeleridir.³¹

Özel istihdam büroları, faaliyet konusu doğrudan yada dolaylı olarak istihdam hizmeti sunmak olan, bu hizmetin ifası konusunda hükümet yada diğer kamu kuruluşlarından bağımsız olarak hareket eden kurumlar şeklinde de tanımlanabilir.³²

Özel istihdam bürolarının tanımında üç özellik dikkat çekmektedir:

- İstihdam hizmetini temel veya ikincil bir uğraş edinmek,
- Bu hizmetleri ücret karşılığında yerine getirmek,
- Faaliyetlerini özel hukuk ve bir sözleşme çerçevesinde yürütmek.

Bu büroların iş arayanlardan herhangi bir ücret almaması, sistemin temel kuralını teşkil etmektedir. Söz konusu bürolar, müşteri konumunda bulunan işverenden alacakları ücret yada komisyon karşılığında faaliyetlerini sürdürmektedirler.³³

Kimi zaman özel istihdam bürolarının faaliyetlerini bir ücret karşılığı olmadan da yaptıkları gözlemlenmektedir. ILO'nun sözleşmelerinde de özel istihdam bürolarıyla ilgili bu ayrım yapılmaktadır. Örneğin Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında 96 Sayılı ILO sözleşmesinin 1. maddesinde, ücretli iş bulma büroları kar amacı güden ve kar amacı gütmeyen iş bulma büroları olarak iki sınıfta değerlendirilmiştir. Buna göre:

³¹ ILO, The role of private employment agencies in the function of labour markets Report 6, International Labour Conference 81. Session 1994, ILO, Geneva, 1994, s.11-12

³² Kenar, a.g.m., s.9

³³ TİSK, “Türkiye’de İş ve İşçi Bulma.....”, a.g.m., s.6

- **Kar amacı güden iş bulma büroları** : “Doğrudan veya dolaylı olarak, tarafların herhangi birinden maddi bir menfaat temini amacıyla, bir işçiye iş veya bir işverene işçi bulmak konusunda aracılık eden şahıs, şirket, kuruluş, acenta veya diğer herhangi bir teşekkül ve özellikle veya esas itibarıyla çalışma konusu işverenler ile işçiler arasında aracılıktan ibaret olan gazeteler” olarak tanımlanmaktadır.
- **Kar amacı gütmeyen iş bulma büroları** : “Maddi bir menfaat gütmemekle beraber, işverenlerden veya işçilerden yapılan hizmet karşılığında, aidat veya başka herhangi bir ad altında ücret alan şirket, acenta veya diğer kuruluşlar” olarak tanımlanmaktadır.³⁴

Özel istihdam bürolarının en önemli özelliği, finansmanlarının devlet yada özel kişilerce sağlanmasının bir önemi olmaksızın, faaliyetlerini kamu hukuku değil özel hukuk alanında gerçekleştirmeleridir.³⁵ Bürolarının faaliyetleri arasında, işsizlerin iş bulmalarına yardımcı olmak ve çalışmakta olanları geleceğin iş koşullarına hazırlamaya yönelik eğitim programları da bulunmaktadır.³⁶

İstihdam hizmetleri ile ilgili yasa hükümlerinin liberalleşmesi gündeme geldiğinde, tartışma alanı ILO’nun tanımı ile kar amacı güden ücretli iş bulma bürolarına, kamu tekelindeki iş bulma servisleri yanında ne ölçüde çalışma serbestisi tanınacağıdır. Günümüzde istihdam hizmetleriyle ilgili kamu tekelinin olmadığı bir çok ülkede, özel istihdam bürolarının geliştiği, büyük bir çeşitlilik gösterdiği ve ekonomi içindeki ağırlığının da gün geçtikçe arttığı görülmektedir. Özel istihdam bürolarının bir çoğu istihdam hizmetinin bir boyutu ile ilgilenip uzmanlaşmış ve işgücü piyasasında yaptığı işlerle özdeşleşmişlerdir.

Piyasada birbirinden farklı çalışma alanları seçmiş özel istihdam bürolarını sınıflandırmada güçlüklerle karşılaşmaktadır. Birbirinden farklı bazen de iç içe geçmiş nitelikte faaliyet gösteren özel istihdam bürolarını ancak iki kriteri dikkate alarak sınıflandırmak mümkündür. Bunlardan biri özel istihdam bürolarının çalışma konuları içinde istihdam hizmetinin yeri, diğeri ise büroların müşterileriyle olan hukuki ilişkileridir.³⁷

³⁴ ILO, Ücretli İş bulma Büroları Hakkında 96 Sayılı ILO sözleşmesi, <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz096.htm>

³⁵ Kenar, a.g.m., s.9

³⁶ TİSK, “Türkiye’de İş ve İşçi Bulma.....”, a.g.m., s.6

³⁷ Gedik, a.g.e., s. 16

2.2 Ö.İ.B.'NİN ÇEŞİTLERİ

Özel istihdam büroları ücretli iş bulma büroları, geçici istihdam büroları, personel kiralama büroları gibi yaklaşık 15 farklı faaliyet alanında hizmet vermektedirler.

2.2.1 Ücretli İş Bulma Büroları

Özel istihdam bürolarının en klasik tipini oluşturur. 96 sayılı ILO sözleşmesinde öngörülen “denetime tabi birlikte çalışma modeli” anlayışı çerçevesinde kurulmuş bürolardır. Bu itibarla, kamu otoritelerinin denetimine tabidirler. Görevleri, iş arayan işgücü ile işçi arayan işverenler arasında aracılık ederek onları buluşturmaktır. ³⁸ Bu bürolar hiçbir zaman hizmet sözleşmesinin tarafı haline gelmemektedir.

Prensip olarak ücretli iş bulma büroları, kar amacı gütmeyen çalışmaktadırlar. Dışarıdan finanse edilmeyen bu bürolar, işçi ile işveren arasında aracılık etmesi sonucu bir iş sözleşmesi imzalanırsa, sadece masraflarını karşılamak için ücret almaktadırlar. ILO’nun ücretli iş bulma ile ilgili sözleşmelerinde bu bürolar, kazanç gayesi gütmeyen bürolar olarak değerlendirilmektedir. ³⁹

İş imkanlarının son derece kısıtlı, buna karşın iş talebin yoğun olduğu dönemlerde, söz konusu büroların görevi, pek çok başvuru arasından en iyisini seçmektir. Aynı şekilde tam tersinin yaşandığı durumlarda, yani iş talebin az olduğu dönemlerde ise büronun görevi belirli bir iş için mümkün olabilecek en uygun elemanı bulmaktır.

Ücret karşılığı çalışan özel istihdam büroları, genellikle belirli bir iş piyasasına (bankacılık gibi), belirli bir bölgeye yada özel bir iş grubuna yönelirler (emeklileri yeniden iş piyasasına kazandırmak, gönüllü çalışmak isteyenlere yardımcı olmak, gece yada hafta sonu gibi olağandışı saatlerde çalışanlara yardımcı olmak gibi). Bu grup büroların bazıları uluslar arası düzeyde hizmet vermektedir.

Bu büroların işleyişinde, ILO’nun 96 Sayılı Sözleşmesi’nde öngörülen yasal çerçeveye uyma, lisans alma (izin) ve bu lisansı her yıl yenileme, topladığı ücretleri

³⁸ Kenar, a.g.m., s.9

³⁹ ILO, The role of private..., a.g.y. , s.13

yetkili makamın onayına sunma ve iş arayanlardan ücret almama zorunluluğu vardır.

40

2.2.2 Yabancı Ülkede İş Bulma Büroları (Denizaşırı İstihdam Büroları)

İşgücü potansiyelinin yüksek olduğu ülkelerden; işgücü eksikliği bulunan, sosyal refahın yüksek olduğu ülkelere gidip oralarda çalışmak isteyenleri seçerek işe yerleştirme konusunda uzmanlaşmış firmalardır.⁴¹

Güney Doğu Asya ve Hindistan yarımadasında çok yaygın olan bu firmalar, bu bölgelerdeki işçileri seçip, yetiştirip deniz ötesi ülkelere, özellikle körfez bölgesindeki Arap ülkelerine göndermektedirler. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde ve özellikle Rusya’da, hareket serbestisi üzerindeki uygulamalar kaldırılınca bu ülkelerde de faaliyet göstermeye başlamışlardır. Bu büroların faaliyetleri arasında beyin avcılığı da yer almakta olup, Avrupa’nın endüstrileşmiş ülkeleri ve ABD için, kaynak ülkenin yurtdışında çalışmak isteyen teknik personel ve bilim adamı kitlesini hedefleyerek işgücü yetiştirip işe yerleştirmektedirler.

Diğer taraftan yabancı aile yanında kalarak bir yandan çocuk bakımı ve ev işleriyle uğraşırken, diğer taraftan yabancı dil öğrenmek isteyen “au pair” kızlara iş temin eden bürolar, denizaşırı istihdam bürolarının bir başka şeklini oluşturmaktadır.⁴²

Bu bürolar çoğunlukla bir aracı gibi, bazen de yabancı ülkedeki işverenin yasal temsilcisi gibi çalışmakta, katı yasal çerçeveler içinde ve iş dairelerinin sıkı kontrolünde olan kuruluşlardır. Gelirlerini esas itibariyle yabancı ülkedeki işverenlerinden elde etmekle birlikte, işçilerden de ön başvuru ücreti adı altında bir ücret almaktadırlar ve bu nedenle bu büroların çalışma alanı istismara çok açıktır.

2.2.3 Yabancı İşçi Bulma Büroları

Yabancı ülkede iş bulma bürolarının aksine, işgücü arzının talebi karşılayamadığı ülkelerde, işçi arayan işverenler için gerekli işgücünü yabancı ülkelere temin eden bürolardır. Bu bürolar da işçi teminini yabancı ülkelere

⁴⁰ TİSK, “İşgücü Piyasalarında Özel İstihdam Bürolarının Önemi”, TİSK İnceleme Yayınları No:16, Ankara, 1996, s.14

⁴¹ Kenar, a.g.m., s.10

⁴² TİSK, “İşgücü Piyasalarında...”, s.15

açtıkları şubeleri vasıtasıyla sağlamakta olup, devlet denetimine tabidirler. Zaten genellikle, bu tür işçi transferleri işçi veren ülkeler ile işçi alan ülkeler arasında ikili anlaşmalarla yapılmaktadır.⁴³

2.2.4 Geçici İstihdam Büroları

Özel istihdam büroları içinde en büyük paya sahip olan tür, geçici istihdam bürolarıdır. Geçici istihdam bürolarının iş potansiyeli diğer bütün büro çeşitlerinin potansiyelinin toplamına eşittir.

Arızı nedenlerle geçici süre işine devam edemeyen işçilerin yerine o süre için işçi bulan bürolardır. Bu faaliyet biçiminde üçlü bir hukuki ilişki söz konusudur. Bu ilişkilerin tesisi bakımından istihdam bürosu iki ayrı sözleşme yapmaktadır. Bunlardan birincisi, büronun işçiyle yaptığı uzun süreli iş sözleşmesidir. İkinci sözleşme ise, büro ile geçici işçi ihtiyacı içinde bulunan işveren arasında yapılan sözleşmedir. Bu sözleşmeler eser yada vekalet sözleşmesi niteliği taşımaktadır.⁴⁴ Böylece yasal olarak işçiyi istihdam eden geçici istihdam büroları, işverene ait sorumlulukların pek çoğunu (iş güvenliği, ekipman sağlama, denetim vs.) üstlenmiş bulunmaktadır.⁴⁵ Öyle ki işçi, ücretini bürodan aldığı gibi, herhangi bir işveren yanında çalışmadığı zamanlardaki ücreti de büro tarafından ödenmektedir. Buna karşılık kullanıcı işletme, çalışma araçlarının temini, iş denetimi ve iş güvenliği gibi konularda sorumluluk taşımaktadır.

Geçici istihdam bürolarının çalışma şekilleri ülkelerin ulusal hukuki düzenlemelerine göre farklılıklar göstermektedir. Bazen devredilen işçi bu büronun işçisi değil bağımsız çalışan işçi statüsündedir ve bu durumda büro işçinin yasal işvereni değil de işverenin temsilcisi konumundadır. Bazen de büro süresiz iş sözleşmesiyle işçi istihdam edip bunları zincirleme hizmet akitleriyle değişik işletmelerde çalıştırmaktadır. Eğer yasal engel yoksa, ABD’de olduğu gibi, uzun süreli taşeronluk yapan ve işletmelerin haberleşme, kargo ve güvenlik hizmetleri gibi ikincil faaliyetlerini de yürütmektedirler.

Bazı ülkelerde bu büroların istismara müsait olan bazı sektörlerde çalıştırılması yasaklanmıştır. İnsan kaynakları yönetiminde esneklik unsurunu

⁴³ Kenar, a.g.m., s.10

⁴⁴ A.g.m., s.10

⁴⁵ ILO, The role of private..., a.g.y., s.15

getirdiği için birçok işletme tarafından desteklenen geçici işlerin çoğalmasıyla bu büroların da sayısında önemli artışlar olmuştur.⁴⁶ Bu bürolar, ilk defa iş arayanların ihtiyacını büyük ölçüde karşılamaktadır. İlk defa iş arayanlar, büroları kalıcı ve sürekli bir işin ilk basamağı olarak görmektedirler. Günümüzde geçici istihdam büroları işçilerin eğitim ve yeniden eğitim programlarına da özen göstermektedir. Aynı zamanda adayları mesleki testlerden geçirerek hangi işte daha başarılı olacağını tespit etmektedir.⁴⁷

Vasıflı eleman sağlayan bürolar arasında geçici işçi sağlayan istihdam büroları en yaygın olanıdır

2.2.5 Personel Kiralama (Leasing) Büroları

ABD’de 1980’li yılların ortalarında oldukça yaygın olan bu tarz bürolar, daha çok küçük işletmelerin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuşlardır. Büroların amacı, küçük işletmeleri sözleşmeyle belirlenen belirli bir komisyon karşılığında personel idaresi sıkıntılarından kurtarmak; böylece büyük şirketlerde bulunan insan kaynakları ve yönetici personel imkanlarından küçük işletmelerin de yararlanmalarını sağlamaktır. Hukuki anlamda, bürolar işletmede çalışacak personeli işe aldıktan sonra, leasing yoluyla ilgili işletmeye devretmektedirler. Duruma işçi açısından bakıldığında, büro işçilerin hukuki işvereni; işletme ise personeli bir anlamda kiralayan konumundadır.⁴⁸

Personel kiralama bürolarının büyük ölçekli firmalara; hizmet içi eğitim, ücret ve diğer konularda danışmanlık, uyuşmazlıkların çözümü ve meslek danışmanlığı gibi farklı hizmetleri de olmaktadır. İşletmeler birlikte çalıştıkları bürolara ödedikleri ücret karşılığında personel yönetiminde zaman tasarrufu, işçi tatmini ve işte istikrar sağlamaktadırlar.⁴⁹

2.2.6 Üst Düzey Yönetici Temin Eden Bürolar

Beyin avcıları olarak da bilinen bu bürolar, istenilen alanlarda uzmanlaşmış yöneticileri tespit edip, o niteliklerde uzman yönetici arayan firmalara

⁴⁶ A.g.y., s.21

⁴⁷ TİSK, “İşgücü Piyasalarında...”, s.16

⁴⁸ A.g.y., s.16

⁴⁹ Gedik, a.g.e., s.21

tanıştırmaktadırlar.⁵⁰ Çoğunlukla adaylar yeni bir iş aramayan, mevcut işlerinde başarılı olarak çalışan kişilerdir. Bazı durumlarda basın yoluyla da bu tür başvurulara imkan tanındığı görülmektedir.

Bu bürolar müşteri firmaya danışmanlık, araştırma, seçme ve ön iş görüşmesini de içeren bir hizmet sunmaktadırlar. Aracı bürolar adayı bulmada harcadığı zaman karşılığında yada adayın istihdam edilmesi sonucunda, adaya bir yıl içinde ödenen ücretlerin belli bir yüzdesi ölçüsünde ücret almaktadırlar.⁵¹

2.2.7 Kariyer Yönetim Büroları

Genellikle eğlence ve moda sektöründe çalışanlar, profesyonel fotoğrafçılar, sanatçılar ve sporcular gibi, kariyer sahibi kimseleri temsilen faaliyet gösterirler.⁵² Görevleri müşterilerinin profesyonel olduğu alanlarda iş piyasaları ile diyalog kurmak, kariyerlerini geliştirmek, piyasa hakkında bilgi vermek, müşteri adına sözleşme düzenlemek ve her türlü organizasyonu üstlenmektir. İşverenlere karşı müşterilerinin temsilcisi sıfatıyla hareket etmektedirler. Bu büroların ücretleri, müşterilerini kaydetme sırasında tahsil ettikleri sabit bir miktar ile zaman içinde müşterilerin ödeyeceği belli bir yüzdeden oluşmaktadır.

Dürüstlük, güvenilirlik ve samimiyet bu büroların piyasada başarılı olmasında en önemli faktörlerdir. Bu ilkelerin sıkça çiğnenmesi bu büroların işleyişinin sıkı kontrole alınmasını gerekli kılmış, bu nedenle 1989 yılında bu büroların faaliyetlerini tanımlayan düzenlemeler getirilmiştir.⁵³

2.2.8 Eğitim ve İşe Yerleştirme Enstitüleri

Aranan meslek dallarında işgücü yetiştirmektedirler.⁵⁴ Bazı eğitim enstitüleri, mezunlarına eğitim hizmeti dışında iş araştırma ve işe yerleştirme hizmeti sunmaktadırlar. Bazen de işe yerleştirme büroları işgücü arzı kıt olan mesleklere yönelik eğitim bölümleri açmakta ve böylece işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu nitelikte elemanlar yetiştirmektedirler.

⁵⁰ Kenar, a.g.m., s.10

⁵¹ TİSK, a.g.y., s.17

⁵² Kenar, a.g.m., s.10

⁵³ Gedik, a.g.e., s.25

⁵⁴ Kenar, a.g.m., s.10

Eğitim enstitülerinin çok sayıda mezunu yüksek vasıfta işlere yerleştirmesi, daha çok sayıda kişinin bu enstitülere başvurarak eğitim almasını sağlarken, bu durum enstitü için iyi bir reklam kaynağı oluşturmaktadır.⁵⁵

2.2.9 Tamamlayıcı Hizmet Sunan (Sözleşme Esasına Dayalı) İstihdam Büroları

Bu bürolar işletmelerle yapılan sözleşmeler doğrultusunda belirli bir işin yapılmasını yada belirli bir şeyin teminini taahhüt eder. İşletmelerin asıl faaliyetleri dışında kalan alanlarda gereksinim duydukları işgücü ihtiyaçlarını uzman elemanlarıyla doldurarak hizmetin görülmesini sağlamaktadırlar. Hukuken bu tür bürolar geçici istihdam büroları ile karşılaştırılacak olursa, geçici istihdam bürolarının temin ettiği işçiler malzeme ve araçların sağlanması konusunda herhangi bir teminata bulunmadıkları gibi, işin hiçbir aşamasını yönlendirme ve idare etme hakkına da sahip değildirler. Oysa tamamlayıcı hizmet sunan istihdam bürolarında durum tam tersidir. Örnek olarak bir işletmenin kafeteryasının veya temizlik işlerinin bu bürolar vasıtasıyla yapılması gösterilebilir.⁵⁶

2.2.10 Aracı Birlikler (İstihdam İşletmeleri)

Kar amacı gütmeksizin faaliyet gösteren ve genellikle kamu fonlarıyla desteklenen kurumlardır. Amaçları ise, düzenleyecekleri eğitim ve beceri kazandırma programlarıyla işgücünü iş piyasasına hazırlamaktır.⁵⁷ Endüstrileşmiş ülkelerde örnekleri bulunan bu işletmelerin görevi, işsiz kalmış insanlara bir çalışma ortamında iş yaratmak ve kapasitesine uygun çalışma metotlarını kullandırmaktır. Bu işletmelerin bir atölyeden farkı ise, bu işyerindeki işçilerin geçici ve işlerin de sadece eğitime yönelik olmasıdır.⁵⁸

Aracı birlikler işgücü piyasasında çok sayıda işsizini istihdam edilmesini sağlamaktadırlar. Örneğin 1991 yılında Çin’de 16 milyon kişi, 1992 yılında Almanya’da 150 bin kişi istihdam edilmiştir.⁵⁹

⁵⁵ TİSK, a.g.y., s.18

⁵⁶ TİSK, a.g.y., s.16

⁵⁷ Kenar, a.g.m., s.10

⁵⁸ ILO, a.g.y., s.20

⁵⁹ Gedik, a.g.e., s.25-26

2.2.11 İhtiyaç Fazlası Personele İstihdam (Out Placement) Hizmeti Sunan Bürolar

Bu bürolar 1970'li yılların sonlarında gündeme gelmeye başlamıştır. Yeniden yapılanma, yeni vasıflara duyulan ihtiyaç gibi nedenlerle atıl hale gelmiş, emekliliği düşünülen idarecilerin ve her vasıfta çalışanların yeniden iş hayatına kazandırılmasını amaçlamaktadırlar. İş sözleşmeleri sona eren işçilerin yeniden istihdama kazandırılmaları için, sözleşmeyi fesheden işverenle yaptıkları sözleşmeye binaen, işçilere eğitim hizmeti veren, hatta kendi işlerini kurma konusunda yol gösteren firmalardır. Bu büroların özelliği, eğitim ve danışmanlık hizmetini, iş sözleşmesine son veren işverenin talebi üzerine onlarla yaptıkları sözleşme uyarınca gerçekleştiriyor olmalarıdır.⁶⁰

2.2.12 İş Arama Danışmanlıkları

İşgücüne ilk kez katılacak yada işsiz kalıp da yeniden iş arayan kişilere, bunların niteliklerine bakarak yol gösteren, bu amaçla onlara uygun eğitim programlarını belirleyerek öneren bir tür danışmanlık hizmeti gören bürolardır.⁶¹ Bazı bürolar potansiyel işverenlerle de mülakat, tanıtım toplantıları yapmaktadırlar. Genel olarak iş arama bürolarının faaliyetleri, aracılık değil de danışmanlık hizmeti vermeleri nedeniyle, yasal olarak düzenlenmemiştir.⁶²

2.2.13 Personel Yönetim Danışmanlıkları

Personel yönetim danışmanlıkları; ücret ödeme sistemleri, yönetim kursları, iletişim kursları gibi çok çeşitli alanlarda faaliyet göstermektedirler. Bu hizmet yönetici bulma bürolarının faaliyetlerine benzetmekle birlikte, ağırlıklı yönünü işçi seçimi ve işe alım sürecinin oluşturması itibarıyla ondan ayrılmaktadır.⁶³

⁶⁰ TİSK, a.g.y., s.17

⁶¹ Kenar, a.g.m., s.10

⁶² ILO, a.g.y., s.18

⁶³ TİSK, a.g.y., s.17

2.2.14 İstihdam İlan Büroları

İş arayan işçiler yada işçi arayan işverenler için, gazetelerin reklam sayfalarında ilan vererek iş aracılığı faaliyetinde bulunurlar. ⁶⁴ Bu büro gazetede ki ilan sayfalarını kiralamakta ve iş yada işçi arayanlara satmaktadır. Bu işlem her üç taraf için de kazançlıdır. Gazete açısından tek bir müşteriyle muhatap olunduğu için, büro açısından toptan alıp perakende satarak aradaki farktan kazandığı için ve ilan veren de gazeteye doğrudan başvurduğunda ödeyeceğinden daha az para ödeyeceği ve ayrıca büronun ilan hazırlama ve düzenleme hizmetinden de faydalanacağı için kazançlı çıkılmaktadır. ⁶⁵

2.2.15 Tele İstihdam Büroları

İstihdam ilan bürolarının daha çağdaş bir türü olup, iş yada işçi arayan müşterilerine, gazete yerine gelişen telekomünikasyon vasıtaları ve özellikle de günümüzde kullanımı giderek yaygınlaşan internet vasıtasıyla bilgi sunarak hizmet vermektedir. ⁶⁶

Özel istihdam büroları, yukarıda belirtilen alanlardan sadece birinde faaliyet gösterebildikleri gibi, birden fazla alanda da faaliyet gösterebilmektedirler.

2.3 Ö.İ.B.'NİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞME NEDENLERİ

2.3.1 Ö.İ.B. 'nın Ortaya Çıkışında Kamu İstihdam Kurumlarının Rolü

ILO 1994 yılında yapılan 81. Uluslararası Çalışma Konferansı'nda, kamu istihdam kurumlarının yetersiz kaldığı ve özel istihdam bürolarının gerekliliği üzerine bazı tespitlerde bulunmuştur. Bunlar şöyle özetlenebilir: ⁶⁷

⁶⁴ Kenar, a.g.m., s.10

⁶⁵ TİSK, a.g.y., s.18

⁶⁶ Kenar, a.g.m., s.10

⁶⁷ ILO, The role of private..., a.g.y. , s.53-56

- Eski yöntemlerle iş bulmanın yerini yeni düzenlemelerin alması gerekmektedir. Zira küreselleşmeyle birlikte işgücü piyasasına giriş koşulları ve işlerin yapıları değişmiştir.
- Kamu istihdam kurumlarına hiçbir zaman gitmeyen açık işler özel istihdam büroları tarafından kurumsal yapı içinde doldurulabilmektedir. Bu süreçte bir yandan tanındık vasıtasıyla güvenilir birini bulmak için hiçbir zaman açığa çıkmadan doldurulan işler özel istihdam büroları aracılığı ile sağlanmakta, diğer yandan özel istihdam büroları vasıflı işgücüne yönelmekte ve birebir hizmet anlayışı ile hareket etmektedir.
- Hükümetler bir yandan işsizliği azaltacak düzenlemelere önem verirken, diğer yandan bütçeleri küçültmek istemektedir. İşte bu noktada özel istihdam büroları devletin görevlerinden bir kısmını üstlenerek kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmasına katkıda bulunur. Ayrıca özel istihdam büroları; işe yerleştirme hizmetlerini üstlenerek kamu istihdam kurumlarının vasıfsız işgücüne yönelik hizmetlerine daha fazla önem vermesine imkan sağlar. Diğer taraftan hem kendi bürolarında çalıştırdığı elemanları ile yeni iş olanakları açmakta, hem de kar amaçlı çalıştıkları için elde ettikleri gelirlerden vergi ve sigorta primi ödeyerek bütçeye katkıda bulunmaktadır.
- İşgücü piyasasında sadece kamu istihdam kurumlarının mevcut olması halinde, bu kurumların işe yerleştirme tekniklerinin eski ve hantal olması nedeniyle ihtiyaca cevap verememesi, özellikle küçük ve orta ölçekli işletmeleri etkilemektedir. Zira büyük işletmeler kendi içlerinde istihdam hizmetleri sunacak uzmanlaşmış bölümleri organize ederek gerek işe alma, gerekse eğitim hizmetlerini kendileri vermekte ve sorunu yasal düzeyde çözümlenmektedir. Oysa küçük ve orta ölçekli işletmelerde aynı yöntem çok masraflı olacağı için, istihdam hizmetleri tesadüflere bağlı olarak çözülmekte, bu da önemli bir dezavantaj getirmektedir.

Bu tespitler göstermektedir ki; hızla gelişen koşullar içinde kamu istihdam kurumları işgücü piyasalarında oluşan değişikliklere cevap verecek çeşitlilikte hizmetleri sunacak kadar esnek olamamakta, günümüzün hızlı değişimleri içinde tek başına istihdam hizmeti sunmada yetersiz kalmaktadır. Bu bağlamda özel istihdam bürolarının çalışma hayatında rol alması zorunlu olmaktadır.

2.3.2 Ö.İ.B.'nin Ortaya Çıkışı

Özel istihdam bürolarının gelişimi ve işlevleri, iş piyasasındaki ve çalışma hayatındaki yeniliklere paralel olarak değişim ve gelişim göstermiştir.

Emeğin serbestleştirilmesi ve yığın üretimin yapılması ile başlayan sanayi devrimi, özel istihdam bürolarının gelişiminde temel teşkil etmektedir. Özel istihdam bürolarının dünyadaki gelişim sürecine bakıldığında, bu tür faaliyetlerin öncelikle dini kuruluşlar, yerel yönetimler, sendikalar ve belediyeler aracılığıyla yürütüldüğü görülmektedir. Kamunun iş bulma faaliyetlerine girmesi, işçi simsarlarının bu işi kötüye kullanmalarından sonra gündeme gelmiştir. İlk iş bulma kurumu 1909 yılında İngiltere’de kurulmuş, bunu Almanya, Belçika ve Fransa takip etmiştir. Birinci Dünya Savaşı’ndan sonra, 1919 yılında yapılan ILO konferansında, merkezi bir yönetim altında ücretsiz iş ve işçi bulma kurumlarının oluşturulması kararlaştırılmıştır. 1929 Dünya Bunalımı ve İkinci Dünya Savaşı sonrası işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı sistemlerinin ön plana çıkmasıyla, kamu ve özel istihdam kurumlarının önemi de giderek artmıştır.

1980’li yılların başından itibaren izlenen politikaların temel eksenini serbest piyasa ekonomisi ve küreselleşme oluşturmaktadır. Günümüzün ve geleceğin karmaşık istihdam ilişkileri, dinamik işgücü piyasasını gerektirmekte; bu da resmi istihdam kurumlarının yanında özel istihdam bürolarının varlığını zorunlu kılmaktadır. Pek çok ülkede devletin ekonomide küçülerek asli görevlerine dönmesi, iş ve işçi bulma hizmetleri konusunda devlet tekelinin kalkmasını gündeme getirmiş ve bu anlayış çerçevesinde, özel istihdam büroları giderek yaygınlaşmıştır.⁶⁸ İşgücü piyasasının serbestleşmesi doğrultusunda, kamunun istihdam hizmetlerinden mümkün olduğunca çekilerek özel istihdam hizmetlerine yer açması Avrupa’da 1970’lerde başlayan bir süreçtir ve buna bağlı olarak Avrupa’da özel istihdam bürolarının sayısı 1980’lerde hızlı bir artış göstermiştir.⁶⁹

Özel istihdam bürolarının işlerliğiyle ilgili olarak Avrupa Birliği Adalet Divanı’nın Nisan 1991 yılında almış olduğu karar bu konuda önemli bir adım teşkil etmektedir. Adalet Divanı, devlet tekelinin yol açtığı herhangi bir boşluğun böyle bir ihtiyaç doğması durumunda ve doğduğu anda özel girişimce doldurulması gereğini vurgulamaktadır. Mahkemeden, özel şahıslar arasında baş gösteren ve üst düzey

⁶⁸ TİSK, “Türkiye’de İş ve İşçi Bulma”, s.5

⁶⁹ Kenar, a.g.m., s.9

yönetici arayıp bulma hizmetleri veren bir kuruluşun meşruiyetinin tekel kavramına atıfla sorgulanması istenmiştir. Uyuşmazlığa konu olan kurum Alman Federal Kurumu'dur. Mahkeme, devletin bu alanda etkin bir çalışma gösterip piyasanın ihtiyaçlarını karşılayamadığı durumlarda, tekel ilkesine başvurmanın mümkün olmadığı sonucuna varıp, bu alanda ihtisaslaşan özel kuruluşun söz konusu koşullarda faaliyette bulunma hakkına sahip olduğuna karar vermiştir.⁷⁰ Böylece başta Almanya olmak üzere pek çok ülkede özel istihdam bürolarının yasalaşması çalışmalarına hız verilmiştir.

Çevresel faktörlerin yanı sıra ILO'nun yayınladığı sözleşmeler de özel istihdam bürolarının ortaya çıkışını hızlandıran önemli bir faktör olmuştur. 1949 yılında 96 sayılı "Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında Sözleşme" ile başlayan süreç 1997 yılında 181 sayılı "Özel İstihdam Büroları Sözleşmesi" ile revize edilmiştir.

Küreselleşme süreci, teknolojik gelişmeler, rekabette gözlenen artış, işgücü piyasalarında ciddi değişmelere ve bu piyasaların oldukça dinamik bir yapıya bürünmesine neden olmuştur. Bu çerçevede 96 sayılı ILO sözleşmesinde işçilerin ve iş arayanların korunması hedef alınıp yeterli görülmüşken, 1990'lı yıllarda işçilerin korunması kadar işverenlerin de korunması ve işgücü piyasasının etkin işleyişinin dikkate alınması kaçınılmaz hale gelmiştir. Kamu kurumları aracılığıyla sunulan istihdam sağlama hizmetleri de işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmış; diğer taraftan tüm ekonomik alanlarda olduğu gibi devletin rolünün belirlenmesi ve devletçi politikadan liberal politikaya geçiş sonucu, özel istihdam bürolarının faaliyetlerine izin verilmesi yönünde bir eğilim ortaya çıkmış ve mevcut sözleşmenin revizyonu gerekli olmuştur.

2.3.3 ILO'nun Ö.İ.B. İle İlgili Sözleşme ve Tavsiye Kararları

1919 yılında kurulan ILO, çalışma ilişkilerine yönelik faaliyetlerine işsizlik ve iş piyasasının işlemesiyle ilgili bir sözleşme ile işe başlamıştır. 2007 yılı itibariyle ILO'nun çalışma hayatıyla ilgili sözleşmelerinin sayısı 187'i bulmuştur.

Özellikle ücretli özel istihdam kurumlarıyla ilgili ilk sözleşme 1933 yılında imzalanmıştır. Sözleşme o dönemde çok tepki almış ve bu ücretin bazı istisnai durumlar dışında yasaklanmasına karar verilmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında

⁷⁰ TİSK, "İşgücü Piyasalarında...", s.8

ise, 1948’de imzalanan bir sözleşme ile devlete ait istihdam hizmetlerinin önemi vurgulanmıştır. Daha sonraki yıllarda ise özel istihdam kurumlarının önemi tekrar ortaya çıkmıştır.

1950’li yıllar özel istihdam kurumlarına özellikle ağırlık verilmeye başlanan yıllar olarak dikkati çekmektedir. 1933 yılında 34 sayılı sözleşme ile oluşturulan standart, 96 sayılı sözleşme ile daha esnek bir hale getirilmiş ve devlete ait istihdam hizmetlerinin aşamalı olarak ortadan kaldırılması yada çok ciddi bir düzenlemeye tabi tutulması fikri oluşmuştur. 1960’lardan sonra ise, özel istihdam kurumlarının ortaya çıkmasıyla bu konudaki katı yaklaşımlar biraz yumuşamış ve hem kamu hem de özel istihdam kurumlarının bir arada varolabileceği fikri oluşmuştur. Özellikle de geçici istihdam kurumlarının, ki büyüme önemli ölçüde bu alanda gerçekleşmiştir, 96 sayılı sözleşmenin kapsamında mı olduğu, bunun dışında mı kaldığı konusu tartışmaya açılmıştır. 1994 yılındaki ILO konferansında özel istihdam kurumlarıyla ilgili olarak genel bir tartışma yapılmış ve bu yıl yapılan görüşmelerin sonunda 96 sayılı sözleşmenin gözden geçirilmesine karar verilmiştir. Uzun bir süreçten sonra 1997 yılında 181 sayılı sözleşme kabul edilmiştir. 1997 yılından bu yana 11 ülke 181 sayılı sözleşmeyi kabul etmiştir.⁷¹

ILO sözleşmelerine genel olarak bakıldığında, sözleşmelerdeki temel özelliğin “işe yerleştirme faaliyetlerinin kamu eliyle parasız olarak gerçekleştirilmesi” olduğu görülmektedir. Ancak sözleşmeler aynı zamanda özel istihdam bürolarının faaliyetlerine de belirli kurallar çerçevesinde izin vermektedir.

2.3.3.1 1919 Tarih ve 2 Sayılı “İşsizlik Hakkında Sözleşme”

Bu sözleşmeyi onaylayan her üye ülke işsizlikle savaşmak için tedbirler almaya ve merkezi bir makamın kontrolüne tabi, resmi parasız iş bulma büro sistemi kurmaya çağırılmaktadır. Ayrıca resmi ve özel iş bulma bürolarının aynı anda mevcut olması durumunda , bu büroların işlerinin milli bir plan dahilinde koordine edilmesi hususuna yer verilmiştir.⁷²

⁷¹ TÜSİAD, İşgücü Piyasalarının Etkinliğinin Arttırılmasında Özel İstihdam Kurumlarının ve Esnek Çalışma Biçimlerinin Rolü, Yayın no:TÜSİAD-T/2002-10/328, İstanbul, Ekim 2002, s.35-36

⁷²“İşsizlik Hakkında 2 Numaralı Sözleşme”, **ILO Türkiye Tarafından Onaylanan Sözleşmeler**, Türk-İş Yayınları No:137, s.2

2.3.3.2 1933 Tarih ve 34 Sayılı “Ücretli İş Bulma Bürolarının Kapatılması Hakkında Sözleşme”

Bu sözleşme öncelikle “ücretli iş bulma büroları” kavramına açıklık getirmekte, ardından da ücretli iş bulma bürolarının kapatılmasını öngörmektedir. Sözleşmede kazanç gayesi gütmeyen iş bulma bürolarının ise yetkili makamın izni ile faaliyetlerine devam edebileceği belirtilmiştir.⁷³

2.3.3.3 1948 Tarih ve 88 Sayılı “İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkında Sözleşme”

Sözleşme öncelikle her üye devletin ülkesinde parasız hizmet verecek bir kamu iş ve işçi bulma servisi kurmasına ve bu servisin görevleriyle ilgili hükümlere yer vermekte, daha sonra ise yetkili makamların kamu iş bulma kurumları ile kazanç gayesi gütmeyen iş bulma kurumları arasında gerekli koordinasyonu sağlayacağını belirtmektedir.⁷⁴

2.3.3.4 1949 Tarih ve 96 Sayılı “Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında Sözleşme”

Esas olarak 33 sayılı sözleşmeyi tadil etmektedir. Sözleşmenin birinci bölümünde “ücretli iş bulma büroları” kavramı açıklanmakta, ikinci bölüm kar amacı güden ücretli iş bulma bürolarının tedricen kaldırılması ve diğer iş bulma bürolarının bir kurala bağlanmasını öngörmekte, üçüncü bölüm ise ücretli iş bulma bürolarının bir kurala bağlanmasını içermektedir. Sözleşmeyi onaylayan her üye ülke ikinci ve üçüncü bölüm arasında tercih yapmak zorundadır.⁷⁵

81. ILO konferansında, iş piyasasındaki dinamik gelişmeler ve özel istihdam bürolarının sayılarının ve önemlerinin artması karşısında bu sözleşmenin revize edilmesine karar verilmiştir.⁷⁶

⁷³ “Ücretli İş Bulma Bürolarının Kapatılması Hakkında 34 Numaralı Sözleşme”, <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz034.htm>

⁷⁴ “İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkında 88 Numaralı Sözleşme”, <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz088.htm>

⁷⁵ “Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında 96 Numaralı Sözleşme”, <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz096.htm>

⁷⁶ TİSK, “İşgücü Piyasalarında...”, s.20

2.3.3.5 1964 Tarih ve 122 Sayılı “İstihdam Politikası Sözleşmesi”

Bu sözleşme ile üye ülkeler işsizlik ve eksik istihdam sorununu çözümlmek, iş isteyen herkese iş sağlamak ve çalışanların işini serbestçe seçebilmelerini temin etmek amacıyla aktif politikalar uygulamaya davet edilmektedirler.⁷⁷

2.3.3.6 1997 Tarih ve 181 Sayılı “Özel İstihdam Büroları Sözleşmesi”

Söz konusu sözleşme 1949 tarih ve 96 sayılı “Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında Sözleşme”yi revize etmiştir. Bu sözleşmenin temel amacı; işgücü piyasasının dinamizmini sağlamada kamu istihdam büroları yanında özel istihdam bürolarının faaliyetlerine izin verilmesi ve istihdam hizmetlerinin kalitesini arttırmada kamu ve özel istihdam büroları arasında işbirliğinin sağlanmasıdır.

Sözleşmenin temel özelliklerinden biri; işçilerin ve iş arayanların istismara karşı korunması gereğinden hareketle, özel istihdam bürolarının hizmetleri karşılığında doğrudan veya dolaylı olarak tamamen veya kısmen işçilerden ücret alamayacaklarını öngörmüş olmasıdır. Ancak ilgili işçilerin lehine olarak yetkili makamca en fazla temsil yetkisine sahip işçi ve işveren kuruluşlarına danışıldıktan sonra, belirli işçi kategorileri ve özel istihdam bürolarınca sağlanan belirlenmiş hizmet türleri bakımından bu kuralın istisnalarına izin verilebileceği belirtilmiştir.⁷⁸

181 sayılı sözleşmenin önemli unsurları şunlardır:

- Birinci unsur denge konusunu içermektedir. Bütün sözleşmeler sosyal taraflar arasında, uluslar arası bir denge sağlanmasını amaçlamakta ve farklı sosyal tarafların, işverenlerin, çalışanların ve hükümetin bir diyalog halinde olması gerektiğini vurgulamaktadır.
- İkinci önemli unsur , özel istihdam bürolarına meşruiyet sağlanması ve onların katılımlarının tanınmasıdır. Yine burada denge sağlamak için işçilere de gerekli korumanın sağlanması gerekmektedir. İş arayanların,

⁷⁷ “122 Numaralı İstihdam Politikası Sözleşmesi”,
<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz122.htm>

⁷⁸ “C181 Private Employment Agencies Convention, 1997”, <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

yani öze bürolardan yararlanmak isteyenlerin ve özellikle de en hassas konumda olan göçmenlerin bazı açılardan korunması gerekmektedir. Özellikle de işçiden ücret alınmaması, kişisel verilerin toplanması, örgütlenme özgürlüğü, asgari ücret, toplu sözleşme hakkı gibi bazı önemli konularda koruma tedbirleri vardır.

- Bir diğer önemli husus olarak bu sözleşmenin oldukça kapsamlı olduğu söylenebilir. Çünkü geçici istihdam büroları oldukça yaygın bir hale gelmiştir. Bu yaygınlaşma özellikle 96 sayılı sözleşmenin benimsenmesinden sonra gerçekleşmiştir. Bu yüzden 181 sayılı sözleşmenin hükümleri bütün özel iş kurumlarını kapsar biçimdedir, aynı zamanda geçici istihdam büroları da bu kapsama girmiştir.
- En son ve en önemli değerlerden biri de esnekliktir. ILO sözleşmeleri, birer esneklik aracı olarak tanınmıştır ve ülkeler kendi ulusal hukuklarına bu sözleşmeleri gerekli biçimde uyarlayarak kullanmaktadırlar.

ILO'yu bu yeni sözleşmenin kabulüne yöneltten en büyük etken, söz konusu büroların işgücü piyasasında çok sınırlı bir paya sahip olduğu, istihdam hizmetlerinin tamamına yakın bir bölümünün kamu istihdam kurumları tarafından yerine getirildiği bir dönemde kaleme alınan 96 sayılı sözleşmenin, artık günün ihtiyaçlarına cevap veremez hale gelmesidir.

2.3.4 ILO Üyesi Bazı Ülkelerde Ö.İ.B. İle İlgili Sözleşme ve Tavsiye Kararları

96 sayılı sözleşmenin işgücü piyasasının ihtiyaçlarına cevap verememesi, 1990'lı yıllarda ILO üyesi ülkelerde fiilen özel istihdam bürolarının ortaya çıkması sonucunu doğurmuştur. Yasal düzenlemeleri özel istihdam bürolarının faaliyet göstermesine imkan vermeyen ülkelerde dahi başka adlar altında, ama gerçekte bu büroların faaliyetlerini gören bürolar kurulmuştur. Yaşanan bu fiili durumun sonucu olarak birçok ülkede özel istihdam bürolarının faaliyetlerine izin verilmesine ilişkin yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

1992 yılından önce özel istihdam kurumlarına faaliyet izni veren ülkelere baktığımızda, yasal düzenlemelerin tamamlanmasının ardından büroların sayılarının hızla arttığını görmekteyiz. ABD'de 1968 yılında sayıları 200 adet olan özel istihdam

büroları, 1993 yılına gelindiğinde 14000 adete çıkmıştır. Bu bürolarda istihdam edilen kişi sayısı da düşünülürse sahip olduğu etki daha iyi anlaşılabacaktır.

Finlandiya 1994 yılında yapılan bir yasal değişiklikle özel istihdam büroları ve geçici çalışma bürolarının faaliyetleri konusundaki sınırlamaları kaldırmış, bu tür büroların çalışması, hizmetin işçiler bakımından ücretsiz olması kaydıyla serbest bırakılmıştır.⁷⁹

Özel istihdam bürolarının faaliyetlerini ve çalışma esaslarını yasayla düzenleyen İngiltere de, 1994 tarihinden itibaren bu tür büroların faaliyetleri için lisans sistemini kaldırmıştır. Bugün mevcut bürolar, klasik iş aracılığı olarak nitelenen işçilere iş ve işverenlere işçi bulma faaliyetlerini de yerine getirmektedirler. Ancak, İngiltere’de de eğlence sektörü dışında özel istihdam bürolarının hizmetleri işçiler bakımından ücretsizdir.

İspanya’da 1994 yılında özel istihdam bürolarının faaliyeti yasal düzenlemeye kavuşturulmuştur; 1995 yılında çıkarılan bir tüzükle bunların çalışma esasları düzenlenmiştir.

Avusturya’da 1994 yılında özel istihdam bürolarının işgücü piyasasındaki rolü yeniden ele alınarak bu büroların çalışma alanı genişletilmiştir. Bu tarihe kadar kazanç gayesi taşıyan özel istihdam büroları sadece üst düzey çalışanlar için faaliyet gösterebilmekte ve kazanç amacı gütmeyen büroların faaliyeti yalnızca belirli meslek gruplarıyla sınırlı iken, bu tarihten itibaren sınırlamalar kaldırılarak klasik anlamda iş aracılığı ve geçici çalışma bürolarının faaliyetleri, bunların çalışma esaslarına ilişkin ayrıntılı hükümlerin kabulü ile serbest bırakılmıştır.

Almanya, 1992 tarihinde 96 sayılı sözleşmeden ayrılmış ve 1994 tarihinde yapılan yasal değişiklikle istihdam büroları alanındaki devlet tekeli kaldırılmıştır. Bu düzenlemenin sonucu olarak, Almanya’da mesleki eğitim yerlerine eleman yetiştirme dışında özel istihdam bürolarının her alanda faaliyet göstermesi mümkün hale gelmiştir.

Faaliyetlerine henüz hukuki bir nitelik kazandırılmayan özel istihdam büroları ise bulundukları ülkelerde yasa dışı hizmet vermektedir. Bu ülkelerde yasaların sadece resmi istihdam kurumlarını yetkili kılmasına rağmen, özel istihdam büroları da faaliyetlerini sürdürmektedir. Nitekim on yılı aşkın bir süre yasa dışı hizmet veren geçici istihdam bürolarının, 1985 yılında yasal bir kimliğe kavuşturulduğu Japonya’da

⁷⁹ TİSK, “Türkiye’de İş ve İşçi Bulma...”, s.7

istihdam piyasasının önü bu şekilde açılmıştır. ⁸⁰ Dinamik bir ekonomiye sahip olan Japonya'da kamu istihdam kurumları, oldukça gelişmiş ve yeniliklere ayak uydurmuş olmasına karşın özel istihdam bürolarıyla aynı anda faaliyet göstermektedir. Bu ülkede 1994 yılında 3.307 özel istihdam bürosu 560.000 iş arayana yardım etmiştir.

2.3.5 Ö.İ.B.'nın Gelişme Nedenleri

Özel istihdam büroları faaliyet gösterdiği ülkenin ekonomik durumundan en çok etkilenen kuruluşlardır. Bu büroların gelişimi işgücü piyasasının güçlerine, iş arz ve talebindeki iniş ve çıkışlara bağlı olarak değişmektedir. Özellikle kriz dönemlerinde istihdam düşer ve yavaşlarsa yada işverenler ücretsiz olduğu için kamu istihdam kurumlarını tercih ederlerse birçok küçük firma piyasadaki silinebilmektedir. ⁸¹

Özel istihdam bürolarının gelişimini ve ekonomideki yerini rakamlar açık şekilde ortaya koymaktadır. Faaliyet göstermesine izin verilen ülkelerde ücretli özel istihdam büroları önemli mesafeler kat ederek piyasada kendilerine sağlam bir yer edinmişlerdir. Öyle ki, ABD'de 1968 sonlarında 2000 adet ücretli özel istihdam bürosu varken, bu rakam 1993'te 14000'e yükselmiştir. ⁸²

96 Sayılı ILO Sözleşmesi'nde yer alan çeşitli düzenlemelerin değerlendirilmesi amacıyla kurulan Uluslar arası Özel İstihdam Büroları Konfederasyonu (CIETT), çeşitli ulusal konfederasyonlardan oluşan ve bünyesinde çeşitli uluslar arası kurumların temsilcilerini de barındıran bir birimdir. Dünyanın her yerindeki özel istihdam bürolarının çıkarlarını destekleyerek ve koruyarak, sektör için ortak standartların belirlenmesine ve özel istihdam bürolarının gelişmesine katkıda bulunmaktadır. Nitekim CIETT'in ve çeşitli büyük şirketlerin çalışmaları sonucu özel istihdam bürolarının toplumsal katkıları ve özellikleri çok daha açık bir şekilde anlaşılmış ve bu gelişmelerin bir sonucu olarak ILO, 96 sayılı sözleşmede çeşitli düzeltmeler yaparak ve bu sözleşme yerine 181 sayılı sözleşmeyi kabul etmiştir. 181 sayılı sözleşmede özel istihdam bürolarının istihdam sektöründeki olumlu rolü açıkça kabul edilmiştir. ⁸³

Özel istihdam bürolarının gelişmesi birçok sosyal ve ekonomik değişimin bir sonucudur. Bu gelişmelere temel oluşturan faktörler ise şu şekilde sıralanabilir:

⁸⁰ A.g.m., s.7

⁸¹ Walwei, a.g.e., s.39

⁸² A.g.e., s.17-50

⁸³ TÜSİAD, a.g.y., s.39

2.3.5.1 Çalışma Hayatında Esneklik Arayışı

Özel istihdam bürolarının gelişmesine ilk olumlu etkiyi çalışma hayatının eski düzenini sarsan esneklik ihtiyacı ve arayışları yapmıştır. Esneklik bir anlamda sanayide verimliliğin artması, hizmetler sektörünün sağlıklı bir biçimde ve hızla değişmesi demektir. İş dünyasındaki yeni anahtar kelime esnekliktir. Artık günde 24 saat, haftada 7 gün çalışmak gerekmemektedir. Küresel ekonomide başarılı olmak için esnek çalışmaya ihtiyaç vardır ve değişimi ancak bu şekilde yönetmek mümkün olmaktadır. Yeni çalışma düzeninde; işletme düzeyinde toplu sözleşmeye geçiş, çalışma saatlerindeki katılığın kaybolması, toplu pazarlık yerine bireysel pazarlıkla çalışma ilişkilerini düzenleme eğilimleri, belirli süreli hizmet sözleşmelerinin daha fazla gündeme gelmesi, ücret görüşmelerinde iş tanımlarının ve sınıflamalarının temel alınması v.b. durumlar dikkati çekmektedir. Ekonomik şartların hızla değişimi, işletmelerin değişen şartlara derhal adapte olma ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Bu noktada özel istihdam bürolarının önemi ortaya çıkmaktadır. Özel istihdam büroları bu alanda işletmelere hem danışmanlık görevi yapmakta, hem de işletmelerin temsilcisi sıfatıyla çalışıp gerekli koordinasyon ve düzenlemelerde bulunmaktadır.⁸⁴

İşçiler açısından duruma baktığımızda, esneklikle birlikte çalışanların güvenliğini göz ardı etmemek gerekmektedir. Yakın geçmişe kadar esneklik konusu, çalışanların istismarı olarak düşünülürken, aslında esnekliğin iş ve özel hayat arasında sağlıklı bir denge kurulmasını ve şirketlerin de küresel ekonomide rekabet etmesini sağlayan bir araç olduğu ifade edilmektedir. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) sosyal dışlanma konusunu ele alırken, “dışarıdakiler” veya “diğerleri” olarak anılan bir grup oluşturmuştur ve söz konusu grup istihdam konusunda dezavantajlı durumdadır. Bu grupta kadınlar, gençler ve yaşlılar bulunmaktadır. İşte özel istihdam büroları özellikle bu grupların işgücü piyasasına tekrar katılımını sağlamaktadır. Örneğin geçici istihdam sayesinde daha çok sayıda kadın, aile hayatı ile çalışıyor olmanın bağımsızlığını dengeleyebiliyor hale gelmiştir.⁸⁵

⁸⁴ TİSK, “İşgücü Piyasalarında ...”, s.11

⁸⁵ TÜSİAD, a.g.y., s.40

2.3.5.2 Hizmet Sektöründe Genişleme

Teknolojik gelişmeler ve uluslararası rekabet nedeniyle mal ve hizmetlerdeki çeşitlilik hizmet sektörünün genişlemesine neden olmuş ve bu durum işgücü piyasasında buna uygun nitelikte işgücü talebini de beraberinde getirmiştir. Rekabette geride kalmamak için değişen ekonomik koşullara hızla uyum sağlaması gereken işletmeler, personelinin tümünü veya bir kısmını yavaş yavaş yetiştirmeyi karlı ve akılcı bulmamakta ve ihtiyaç duydukları nitelikteki işgücünü özel istihdam büroları yoluyla temin etmeyi tercih etmektedirler. Birçok özel istihdam bürosunun sadece iş ve işçi bulma faaliyeti yapmayıp, işgücü piyasasında talebi yüksek ama az bulunan nitelikte insan yetiştirmesi de işletmelerin bu isteğinden kaynaklanmaktadır.

86

2.3.5.3 İşletmelerin Üretim Maliyetlerini Azaltma İsteği

İşletmeler rekabette üstünlük sağlayabilmek için ana faaliyet konusuna (üretime) yönelmekte ve ikincil öneme sahip işleri taşeron (alt işverene) yaptırmakta, böylece üretim maliyetlerinden kazançlı çıkmaktadırlar. Bu işlerin taşeron işçi kullanılarak işin uzmanlarına yaptırılması hem verimi arttırmakta hem de işletmelerin mali yapılarını daha iyi ayarlamalarını sağlamaktadır. Bu noktada; eleman bulma ve yerleştirme faaliyeti ile özel istihdam büroları devreye girmektedir. Çoğu zaman işletmeler haberleşme , güvenlik, kargo, yemek, taşıma, ambalaj ve temizlik gibi işlerini bu bürolara sözleşmeyle yaptırmaktadır. Bunun yanı sıra özel istihdam büroları, üretim dışı yan işlerde de en düşük maliyetle en yüksek kaliteyi sağlamaktadır.

İşletmelerin geleneksel yollarla işbaşında eğitim yerine, dikkatli bir seçimle işe hemen uyum sağlayacak elemanlar temin etme yolunu tercih etmeleri, ücretli işçi bulma büroları ve yönetici araştırma bürolarını bu aşamada ön plana çıkarmaktadır. Özel istihdam büroları, işletmelere gerektiği sürece personel sağlayabildiği için işletmeler süresi belli olmayan sürekli iş sözleşmeleri ile çalışan personel sayısında kısıntıya gidebilmektedir. Böylece işletmelerin personel ücreti ve ücret dışı yan ödemeleri ile vergi, prim, fon vs. gibi yükümlülüklerinde de tasarruf etmeleri

⁸⁶ ILO, The role of private..., a.g.y., s.32

sağlanmaktadır. Ayrıca ihtiyaç fazlası personele yeni iş imkanları da sağlayan istihdam büroları, işletmelerde personel şişkinliğinin önüne geçmektedir. Leasing büroları da özellikle küçük işletmelere yönetim kadrosu konusunda yardımcı olmaktadır.⁸⁷

2.3.5.4 İşletmelerin Örgüt Modelinde Değişmeler

Ekonomik ve sosyal alanlarda görülen değişim kuşkusuz yönetim metodlarında da yeniliklere yol açmaktadır. Yeni modelde işletmeler Taylorizm'in olumsuz etkilerini ve verimlilik ihtiyacını dikkate almakta, sorumluluğa ve kişisel inisiyatif kullanabilme eğitime dayanan yeni modeller üzerinde çalışmaktadırlar. Bu bağlamda işletmelerde, personel büroları ve insan kaynakları bölümleri kurulmaktadır. Özel istihdam büroları da işletmelerin insan kaynakları bölümleriyle ortaklaşa çalışarak, işletmelere istenilen nitelikte işgücünü bulma ve yetiştirmede yardımcı olmaktadır.⁸⁸

2.3.5.5 Devletin Rolündeki Değişme

Dünya Bankası'nın öncülüğünde gelişmekte olan ülkelerde uygulanan yapısal uyum programları çerçevesinde, kamu otoriteleri faaliyet alanlarını yeniden gözden geçirmekte, kamu harcamalarını kısarak özel teşebbüse daha fazla yer vermektedir. Kamu politikaları ve işletme yönetimindeki bu yeni anlayış içinde devlet, işe yerleştirme dahil birçok tekel özelliğini terk etmektedir. Gelişmekte olan ülkelerdeki bu zihniyet değişikliğinin yasalara yansması, özel istihdam bürolarının önünü açmıştır.

⁸⁹

Özelleştirme akımına paralel olarak "kamu harcamalarının daraltılması, özel sektör faaliyetlerine ağırlık verilmesi" olarak ifade edilen yeniden yapılanma hareketleri, özel istihdam bürolarına verilen önemi bir kat daha arttırmıştır.

⁸⁷ TİSK, "İşgücü Piyasalarında ...", s.12

⁸⁸ Walwei, a.g.e., s.54

⁸⁹ ILO, a.g.y., s.35

2.3.5.6 Ö.İ.B.'nin Sayısındaki Artış

AB'ye geçiş ile başlayan süreçte, üye ülkelerin istihdam hizmeti ile ilgili mevzuatlarındaki sınırlama ve katılıkların kaldırılması, bunların yerine topluluk için ortak ve esnek düzenlemelerin yapılması, Avrupa'da özel istihdam bürolarının çoğalmasında büyük paya sahiptir.⁹⁰

Diğer taraftan sayıları az olmakla birlikte uluslar arası işgücü piyasasında faaliyet gösteren özel istihdam büroları hem rekabet nedeniyle hem de örnek olması amacıyla yeni işgücü piyasalarında örgütlenme çabası içindedirler. Avrupa ve ABD'nin sanayi işletmeleri, sanayileşen ülkelere özelleştirme programları yoluyla yatırımlar yaparken, bu ülkelerdeki özel istihdam bürolarından da faydalanmaya devam etmektedirler. Böylece hem firmalar için hem de sanayileşen ülkeler için özel istihdam büroları yeni pazarlar olmaktadır.

2.3.5.7 İşsizliğin Etkileri

İşsizlik, günümüzde sadece gelişmekte olan ülkelerde değil gelişmiş ülkelerde de önemli bir sorun olmaktadır ve bu durum işgücü piyasası politikalarının işsizlikle mücadeledeki önemini arttırmıştır. Yüksek işsizlik oranlarını azaltmaya çalışan ülkelerde, kamu iş ve işçi bulma hizmetlerinin etkinliğinin artırılması, işsizlere yönelik eğitim, rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin geliştirilmesi, bu tür hizmetlerle işverenler arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi ve özel istihdam bürolarının yaygınlaştırılması gibi tedbirler önem kazanmaya başlamıştır. Ayrıca işsizlik olgusu, artan sayıda işsiz işgücü piyasasına girmek için alternatif kanallar aramasına ve bu bağlamda özel istihdam bürolarının hizmetlerinden yararlanma yoluna gitmesine neden olmaktadır.

2.3.5.8 Kamu İstihdam Hizmetlerinin Yeniden Değerlendirilmesi

Kamu istihdam kurumları uzun süre rakipsiz ve ücretsiz hizmet vermenin avantajını kullanmasına rağmen, özel istihdam bürolarının gelişmesine engel olamamıştır. Artan işsizlik ve bütçesinden daha fazla artan iş yükü, kamu istihdam

⁹⁰ A.g.y., s.35

kurumlarını tercih yapmaya zorlamıştır. Bazıları işe yerleştirilmeleri görece daha zor olanlara (sakat,eski hükümlü gibi) öncelik verip, özellikle yüksek düzey yönetici gibi vasıflı iş gücünü seçme ve yerleştirme, geçici iş bulma işini özel firmalara bırakmıştır. Bazıları da istihdam hizmetinin mikro boyutunun dışında kalarak, eleman seçme ve yerleştirmenin uzmanlık gerektiren bir iş olması ve esnek çalışmayı gerektirmesi nedeniyle özel istihdam bürolarına daha geniş imkanlar sağlamıştır. Kamu istihdam anlayışındaki bu değişiklikler özel istihdam bürolarının menfaatine işlemektedir.⁹¹

2.3.5.9 Ö.İ.B.'nın Yeni Hizmetler Arz Etmesi

Özel istihdam bürolarının artan oranda kullanılması, bunların geniş bir yelpazede ve en aktif pazarlama teknikleriyle yeni hizmetler sunmasından kaynaklanmaktadır.⁹² Bu orijinal ve çeşitli hizmetler şimdiye kadar işgücü piyasasında olmayan hizmetlerdir. Bunun en çarpıcı örneği personel kiralama bürolarının hizmetleridir. Bu büroların verdiği hizmetler küçük işletmelerin böyle bir hizmete ihtiyaç hissetmesinden değil bir grup özel girişimcinin öncülüğü ve tasarımının bir sonucudur. Böylece yeni ve farklı hizmetler bir kere işgücü piyasasına sunulduğu zaman onun avantajları, yararları ve önemi işverenlerce değerlendirilmekte ve zaman içinde çok sayıda işletme tarafından kullanılmaya başlanmaktadır.⁹³

2.3.5.10 Çalışanların Vasıflarının Değişmesi İhtiyacı

Küreselleşme süreci, uluslararası rekabet ve teknolojiye görülen baş döndürücü gelişmeler, hizmet sektörünün hızlı gelişmesine ve mallardaki çeşitliliğin artmasına neden olmaktadır. Ekonomik ortamda yaşanan dinamizm arttıkça işgücünde de yeni vasıflara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu noktada eğitim, yeniden eğitim ve adaptasyon ön plana çıkmaktadır ki bu alanda özel istihdam bürolarına büyük görev düşmektedir. Özel istihdam büroları iş piyasasının ihtiyaçlarını karşılayabilmek

⁹¹ A.g.y., s.36

⁹² A.g.y., s.35

⁹³ Gedik, a.g.e., s.33

amacıyla kamu iş bulma kurumlarından daha seri hareket edebilmekte ve uygun işe uygun eleman yerleştirmede daha etkin çalışmaktadır.⁹⁴

2.4 Ö.İ.B.'NİN YAPISI VE İŞLEYİŞİ

Özel istihdam büroları, işletmelerin işgücü ihtiyaçlarının karşılanması konusunda uzmanlaşmış işletmelerdir. Bu kurumların işletme olarak değerlendirilmesinin en önemli nedeni ise, iş ve işçi bulma faaliyetleri karşılığında çoğunlukla kar elde etmeleridir ve bu özellikleri onları kamu istihdam kurumlarından ayıran en önemli farklılıktır. İkinci önemli farklılık ise, kamu istihdam kurumlarının devlet tarafından kurulması ve yönetilmesine karşın, özel istihdam bürolarının özel girişimler sonucu faaliyetlerini sürdürmeleridir. Bu iki temel farklılık kamu ve özel istihdam kurumlarının faaliyet alanlarına da yansımaktadır.⁹⁵

2.4.1 Ö.İ.B.'nin Faaliyetleri

Özel istihdam bürolarının faaliyetleri genelde üç grupta toplanmaktadır:

- Bazı bürolar istihdam ilişkilerinin tarafı olmaksızın işgücü arz ve talebini buluşturma görevini üstlenmektedir. Bürolar işçi ve işverenlerle doğrudan sözleşme yapmazlar. Sözleşme iş ve işveren arasında bağlanır. Aracı büroların bu aşamada görevleri, işverenden gelen talepler doğrultusunda iş arayanların suistimale uğramadan işe yerleştirilmesini sağlamaktır.
- Büroların bir bölümü hukuki açıdan işvereni olduğu elemanlarına işletmelerde istihdam olanağı vermektir. Vasıflı eleman sağlayan bu tarz bürolar işverenle sözleşme yaparak daha önce karşılıklı anlaşarak kendi bünyesine dahil ettiği işçilerden uygun olanları işverenin işi görülene kadar, geçici süreli olarak işverenin emir ve direktiflerine sunar.
- Bazı istihdam büroları ise, doğrudan işgücü arz ve talebini buluşturma görevini üstlenmemekte, eğitim ve danışmanlık faaliyetini yürütmekte

⁹⁴ TİSK, “İşgücü Piyasalarında ...”, s.12

⁹⁵ Fırat, a.g.m., s.4

veya işletmelerin mevcut durumunu ortaya koyan çalışmalar yapmaktadır.⁹⁶

2.4.2 Ö.İ.B.'nın İşleyişi

Özel istihdam bürolarının işleyişini düzenleyen mevzuat açısından çok fazla niceliksel bilgiye sahip olunmamakla birlikte, mevcut mevzuat incelendiğinde üç grup düzenleme dikkat çekmektedir :

- Küçük bir grupta son derece liberal, fazla düzenlemenin olmadığı bir uygulama görülmektedir.
- Bazı ülkelerde özel istihdam büroları daha çok belirli bir düzenlemeye tabi olarak değerlendirilmektedir..
- Bazı ülkelerde ise özel istihdam bürolarının çalışması hala yasaktır.

İlk grupta Finlandiya, Hollanda gibi ülkeler vardır. Buralarda özel istihdam bürosu açmak için herhangi bir özel izne gerek yoktur. İkinci grupta yer alan ülkelerde ise aktif olarak çalışan özel istihdam bürolarının genellikle hükümetten bir izin veya lisans alınması gerekir ve belli bir denetim süreci vardır. Bazı Arap ülkelerinin ve bazı Afrika ülkelerinin yer aldığı üçüncü grupta ise özel istihdam bürolarının açılması halen yasaktır. Orta Avrupa'nın şu anda geçiş ekonomisi yaşayan ülkelerinde ise özel istihdam bürolarının ciddi bir şekilde yayılması söz konusu olmakla birlikte, henüz bunları düzenleyecek bir mevzuat mevcut değildir. ⁹⁷

2.4.3 Ö.İ.B.'nın Müşterileriyle Olan Hukuki İlişkileri

Özel istihdam bürolarının müşterileriyle olan hukuki ilişkilerinde beş ayrı düzenlenme dikkat çekmektedir:

- Bunların ilki, çok eskilerden beri süregelen, sözleşme yapacak tarafları bir araya getirip onların sözleşme yapmasına aracılık etme şeklinde olmaktadır. Bürolar aracılık yoluyla işe yerleştirme ve istihdam faaliyetlerinde bulunmaktadır.

⁹⁶ ILO, "Revision Of The Free-Charging Employment Agencies Convention 1949 (No 96)", Repot 4 , International Labour Conference 85th Session 1997, ILO Geneva, 1996, s.27-33

⁹⁷ TÜSİAD, a.g.y., s.37

- İkincisinde özel istihdam büroları müşterilerine ücret karşılığı bir hizmet sunmak için iki taraflı bir sözleşme yapmaktadırlar. Geçici istihdam büroları ve yönetici araştırma büroları ağırlıklı olarak bu şekilde bir hukuki ilişki içinde faaliyet göstermektedirler.
- Üçüncüsünde bazı durumlarda müşteriler, özellikle işverenler, özel istihdam bürolarını üçüncü kişilerle sözleşme yapma hakkı gibi bazı haklarını kullanma konusunda görevlendirmektedirler. Geçici istihdam büroları ile işletmeler arasında bu çeşit ilişkilerin varlığından söz edilebilir.
- Dördüncüsünde özel istihdam bürolarının müşteri ile olan hukuki ilişkisi çalıştığı müşteri ile yaptığı bir sözleşmeye dayanmaktadır. Bu sözleşmelerle özel istihdam büroları müşterilerine sınırlı bazı hizmetlerin yanı sıra mal ve hizmette üretmektedirler. Bu çeşit ilişkiler taşeron firmalarla bu firmaların iş yaptığı işletmeler arasında açıkça görülmektedir.
- Son olarak, özel istihdam büroları sanki bir işveren gibi hareket edip, işçileri başka bir işverenin işinde çalıştırsalar da onlarla bir iş sözleşmesi yapmaktadırlar. Geçici istihdam büroları ve personel kiralayan bürolar bu şekilde faaliyet göstermektedirler. Bu şekilde bir hukuki ilişki içinde, işveren sorumluluğunun bir kısmından özel istihdam büroları ve diğer kısmından da işçiyi fiilen işinde çalıştıran işveren sorumlu olmaktadır.⁹⁸

2.4.4 Ö.İ.B.'nın Devletle Olan Hukuki İlişkileri

Özel istihdam bürolarının kamu otoriteleriyle olan ilişkilerini düzenleyen mevzuat incelendiğinde ise beş farklı şekilde yasal düzenlenme dikkat çekmektedir:

- Birinci şekilde, özel istihdam büroları sıradan bir hizmet işletmesi gibi, faaliyet gösterdiği ülkenin ulusal kurallarına göre ticaret odası, maliye bakanlığı gibi kurumlara ticari tescili yapılarak faaliyet göstermektedir. Bu uzun yıllardan beri ABD'de ve 1990'dan bu yana Danimarka'da uygulanan sistemdir.

⁹⁸ ILO, The role of private..., a.g.y., s.40-41

- İkinci şekil kayıtlı (tescilli) büro statüsüdür. Brezilya ve Kolombiya’da uygulanan bu sistemde, özel istihdam faaliyeti yapacak bürolar iş idaresine kayıt olmak zorundadır. Bu tescil, iş idaresine kayıtlı büroların bazı özel hukuki şartları kabullendiği ve bu şartlar altında faaliyet gösterecekleri anlamına gelmektedir.
- Diğer bir şekil, 96 Sayılı ILO Sözleşmesi’nin de düzenlediği yetkili büro statüsüdür. Buna göre, özel istihdam hizmeti yapacak bürolar yetkili makama müracaat ederler. Bu otorite, başvurunun belirli şartları yerine getirip getirmediğine bakar. Şartları yerine getirenlere, yürürlükteki kuralların çiğnenmesi durumunda her zaman geri alınmak üzere yetki verilir. Bu yetki, izin veya lisans şeklinde olabilir. Bu sistem Avustralya, İsviçre, İngiltere ve 96 Sayılı Sözleşme’nin üçüncü bölümünü onaylayan ülkelerde uygulanmaktadır.
- Özel istihdam bürolarının devlet ile olan bir diğer hukuki ilişki biçimi, Almanya’da olduğu gibi imtiyaz sahibi büro statüsüdür. Bu sistem genelde yumuşak şekliyle monopol bir yapıya sahip ülkelerde söz konusudur. Bu sistemde kamu otoriteleri işe yerleştirmede sahip olduğu monopolü, belli alanlarda ve genelde kar amacı gütmeyen özel istihdam büroları ile paylaşmaktadır. İmtiyaz sahibi özel istihdam bürolarının yetki ve sorumlulukları tespit edilir ve verilen imtiyaz yetkili makam tarafından öngörülen kuralların çiğnenmesi durumunda geri alınabilir.
- Özel istihdam büroları ile devlet arasında son hukuki ilişki şekli, sözleşmeli büro statüsüdür. Bu sistemde, kamu istihdam kurumları istihdam hizmeti yapan özel müteşebbisten faydalanmak için özel istihdam büroları ile belirli işgücü, işkolu veya bölge bazında ve belirli bir süre faaliyet göstermek üzere sözleşme yapabilmektedir. Bu sözleşmede tarafların hak ve borçları, sözleşmenin yenilenme koşulları ve sona erme şekilleri tespit edilmektedir. Bu şekil bir ilişki Fransa’da yürürlüktedir.

Özel istihdam büroları, özellikle istihdam hizmetinde devlet tekelinin hakim olduğu ülkelerde, faaliyetlerinin devlet tekelinin sınırları içine girmemesini sağlamak için büyük çaba sarf etmektedirler. Bunun için değişik isimler altında faaliyet göstermektedirler. Bu aşamada özel istihdam faaliyeti yapan kuruluşların izlediği yol

şudur; iş piyasasında faaliyet alanlarını düzenleyen (izin veren) yasal düzenleme yoksa, önce defakto olarak varlıklarını ortaya koymak, sonra bu işleyişin yasal düzenlemesini beklemektir. Japonya ve İspanya’da geçici istihdam bürolarının yasal çerçevesinin oluşması bu aşamaları izlemiştir.

Bir diğer durum da bu büroların faaliyet gösterdiği ülkelerde hangi çeşit özel istihdam bürosuna daha az yasal sınırlama getirilmişse o unvan altında faaliyet göstermeleridir.⁹⁹

2.5 Ö.İ.B.’NİN İŞGÜCÜ PİYASASINA KATKISI

İstihdam hizmetlerinin resmi kuruluşlar yanında özel firmalar tarafından verilmesinde kıyasıya rekabetten ziyade tamamlayıcılık ve iş bölümü dikkati çekmektedir. Kamu istihdam kuruluşlarının amacı, devletin işsizliği önleme görevi çerçevesinde işsizliği azaltmak ve ücretsiz olarak her iş arayana iş bulma hizmeti sunmaktır. Özel istihdam büroları ise genellikle pazarlaması kolay ve kazanç sağlayan yüksek vasıflı işler ile geçici işler alanında faaliyet göstermekte ve kar amacı güttüklerinden, daha çok büyük kuruluşlara hizmet vermektedirler. Dolayısıyla bu kuruluşların gelişmesi ve sayıca artması, kamu istihdam kuruluşlarının rolünü ve önemini ortadan kaldırmamaktadır.

Diğer taraftan ağırlaşan işsizlik sorunu, işletmelerin değişen ekonomik şartlara en kısa sürede uyum sağlama ihtiyacı, nitelikli işgücüne olan talep, bu büroların işgücü piyasalarındaki rolünü önemli hale getirmiştir. Zira, özel istihdam büroları kamu iş bulma kurumlarından daha seri hareket edebilmekte ve uygun işe uygun eleman yerleştirmekte başarılı olmakta, böylece işgücü piyasasının etkinliğini arttırmaktadırlar. Kamu iş bulma kurumları daha çok düşük nitelikli işgücü istihdamına hitap ederken, bu bürolar nitelik düzeyi yüksek işgücünün, üst düzey yöneticilerin istihdam edilmeleri ve özel nitelik gerektiren işlerle ilgilenmektedirler. Ayrıca bu bürolar eğitim, yeniden eğitim, işe adaptasyon gibi programlarla da yakından ilgilenmekte; adayları mesleki testlerden geçirerek hangi işlerde başarılı olabileceklerini tespit etmektedirler.¹⁰⁰ Özel istihdam büroları, iş piyasası hakkında daha derin ve çok bilgiye, açık işe aday seçiminde daha etkin teknik bilgi ve

⁹⁹ ILO1994, s.42

¹⁰⁰ TİSK, “Türkiye’de İş ve İşçi Bulma...”, s.6

donanıma sahiptirler. Bu nedenle özellikle vasıflı işgücünün işe yerleştirilmesinde özel bürolar çok büyük önem taşımaktadır.¹⁰¹

Özel istihdam büroları arasındaki rekabet ise ikili bir işlev görerek; bu büroların daha etkili kadrolarla daha iyi hizmet sağlama yarışına girmelerine neden olmakta, diğer yandan daha yaygın kitlelere daha ucuz hizmet vermelerini sağlamaktadır.

Sanayileşmiş ülkelerin karşılaştıkları yapısal sorunlar üzerinde yapılan araştırmalar, üretim ve hizmet sektörlerindeki hızlı büyüme sürecinde özel istihdam bürolarının somut katkılar sağladığını göstermektedir. Özel istihdam büroları birçok ülkede yapısal değişimi kolaylaştıran bir rol üstlenirken, diğer yandan da işgücü piyasasında yaşanan çalkalanmalara karşı denge unsuru olmaktadır.

Özel istihdam bürolarının resmi istihdam kurumlarıyla birlikte faaliyet gösterdiği ülkelerde, çalışma yaşamının daha dinamik bir yapı kazandığı ve resmi istihdam kurumunun tekelinde olan işgücü piyasasından daha tatmin edici sonuçlar verdiği gözlenmektedir.¹⁰²

Değişik ülkelerin deneyimlerine, özellikle de kamu ve özel istihdam kurumları arasındaki paylaşıma bakıldığında, şüphesiz her ülkede devlet/hükümet oyunun kurallarını koymakta, çalışma piyasasının kurallarını belirlemekte ve bu politikaların uygulanmasını izlemekten sorumlu bulunmaktadır. Özel istihdam büroları da istihdam arayışı ve işe alım gibi konularla ilgilenmektedir. Tabi ki devlet, bütün sosyal ortaklarla birlikte çalışma piyasası, iş piyasası politikaları ve ekonomik politikalar arasında bir eşgüdüm sağlamak zorundadır. Özel istihdam bürolarının, toplum gözünde güvenilir olmayı sağlamaları da çok önemlidir.

Batı Avrupa'da özel istihdam bürolarıyla ilgili 2000'li yıllara kadar yaşanan deneyimler ışığında bir kıyaslama yapıldığında, bu büroların piyasanın ancak küçük bir kısmını ellerinde tuttuğu söylenebilir. Nitekim 1998 yılında Hollanda Ekonomi Enstitüsü'nün hazırladığı bir rapor da bunu doğrulamaktadır. Benzer şekilde Avrupa Birliği'nin sekiz ülkesinde özel istihdam bürolarının payı düşük bir orana sahipken, devlete ait istihdam kurumlarının payı hala çok yüksektir. Bu denge bazı ülkelerde değişmekte olsa da genel durum budur.¹⁰³

Çokuluslu firmaların işgücü ihtiyaçlarını özel istihdam bürolarının karşılaması, yeni bir ülkeye yatırım yapan bu firmalarla beraber, onların işgücü ihtiyaçlarını

¹⁰¹ “İşsizliğe Özel Çözüm”, <http://w.w.w.akademisyen.com.tr/hakkimizda.html>

¹⁰² a.g.m.

¹⁰³ TÜSİAD, a.g.y., s.37

karşlamak amacıyla beraber çalıştıkları büroların da bu ülke pazarlarına girmelerini sağlamaktadır. Eğer bu yeni ülkelerde özel istihdam büroları ile ilgili yasal düzenlemeler yoksa bu zeminin hazırlanması için gerekli çalışmaları da yapmaktadırlar. Bu durum ulusal büroların faaliyete geçmesi açısından da önemlidir.

Özel istihdam büroları sektörünün, modern iş dünyasına çok büyük katkıda bulunma imkanı bulunmaktadır. CIETT'in Ekim 2000 yılında yayınladığı ve McKinsey danışmanlık hizmeti şirketiyle birlikte hazırladığı rapor bu konuda çeşitli sonuçlar ortaya çıkarmıştır. 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 18 milyon kişinin özel istihdam bürolarıyla çalışmasını yansıtmaktadır.¹⁰⁴

Özel istihdam büroları işgücü piyasasında;

- Eleman boşluğunun ortaya çıkması sonrasında, bu boşluğun giderilmesi için geçen süreyi kısaltmakta,
- İşgücü piyasasını açık pazara dönüştürmekte, iş olanaklarının yaygın kitlelere ulaşmasını sağlamakta,
- İşgücü piyasasını ihtiyaç duyduğu değişimlere hazırlamakta ve değişim gerçekleştiğinde de gecikmeksizin uyumunu temin etmekte,
- Beceri ve nitelikleri ön değerlendirmeden geçirerek uygun arz ve talebi bir araya getirmekte, elemanların işletmeler arasında yer değiştirmelerine neden olan yanlış istihdamları önlemekte,
- Özellikle işletmelerin ihtiyaç duyduğu ve çoğu zaman kıt olan nitelikli işgücü temini konusunda kolaylık sağlarken, nitelikli işgücüne de piyasanın durumu hakkında danışmanlık hizmeti vermekte,
- Üretim maliyetlerini azaltmak amacıyla belirli faaliyetlerini dışsallaştıran işletmeler adına personel seçimi ve işe alım konusunda hizmet vermekte,
- İşgücünün seçimi ve istihdamı konusunda uzmanlaştıklarından işe yerleştirme maliyetlerini azaltmakta,
- İş arayanların işgücü piyasasına, özellikle geçici istihdam yoluyla, kademeli olarak geçişini kolaylaştırmakta, işsizlik ile sürekli istihdam arasında köprü görevi görmektedir,

¹⁰⁴ A.g.y., s.40

- İş olanaklarına ait bilgi kaynaklarının artmasını sağlayarak, ilgililerin kolaylıkla yararlanacakları geniş bir işgücü piyasası bilgi havuzu oluşturmakta,
- Eğitim programları düzenleyerek eleman arzına işveren talebinin gereksinim duyduğu niteliği kazandırmaktadır.¹⁰⁵

Diğer taraftan özel istihdam büroları pek çok açıdan işletmelerin üretim dışı yan işlerinde de en düşük maliyetle en yüksek kaliteyi sağlayabilmektedir. Ambalaj, temizlik, yemek, taşıma gibi alanlarda branşlaştıkları için işletmelerin yan işlerini üstlenebilmektedirler. Ayrıca özellikle küçük ve orta ölçekli işletmeler için, tek başına bir işletmenin istihdam etmesi çok masraflı olan uzman personel sağlanarak işletmelerin yönetim kadroları desteklenebilmektedir.¹⁰⁶

2.6 SOSYAL TARAFLARIN Ö.İ.B. HAKKINDAKİ GÖRÜŞLERİ

2.6.1 İşçi Temsilcilerinin Görüşleri

İşçi sendikaları, özel istihdam bürolarının sosyal boyutunu da düşünerek konuyu devletçi yaklaşım içinde ele almakta ve bürolara fikren karşı çıkmaktadır. İşçi sendikalarına göre;

- İş bulma devletin görevidir. Özel istihdam bürolarının kar elde etme amacı, hizmeti olumsuz yönde etkileyecektir.
- Özel istihdam büroları, geleneksel iş hukuku kuralları ile bağdaşmayan bazı sorunlar akla getirmektedir. Bu bürolar ile iş ve işveren kavramlarına yeni boyutlar getirilmekte, bu da çalışma ilişkilerinde dengeyi bozmaktadır. Dolayısıyla özellikle geçici işçi sağlayan büroların endüstri ilişkileri ve toplu sözleşme sistemine olan etkileri mutlak suretle tartışılmalıdır.
- Kamu istihdam büroları, iyi çalıştığı takdirde özel istihdam bürolarına gerek yoktur.¹⁰⁷

¹⁰⁵ TİSK, “Türkiye’de İş ve İşçi Bulma...”, s.6

¹⁰⁶ Fırat, a.g.m., s.5

¹⁰⁷ TİSK, “İşgücü Piyasalarında ...”, s.8

2.6.2 İşveren Temsilcilerinin Görüşleri

İşveren temsilcileri, özel istihdam bürolarının liberal ekonominin gereği olduğunu düşünmekte; 21. yüzyılda en büyük sorunlar arasında yer alan işsizliğe çözüm arayışında, büroların olumlu etkileri olduğuna inanmaktadırlar. İşveren sendikalarına göre;

- Ekonominin durgun olduğu dönemlerde, işletmelerin bazı birimlerinde, geçici işçi sağlayan bürolar daha cazip hale gelmektedir.
- Kamu istihdam bürolarının hedefi işsizleri yerleştirmek iken, özel istihdam büroları nitelikli iş gücü taleplerini karşılamak amacıyla faaliyet göstermektedir. Bir başka ifade ile, iş piyasasının nitelikli iş gücü ihtiyacının en etkin ve en hızlı bir biçimde karşılanması, acımasız rekabet kuralları çerçevesinde büyük önem taşımaktadır. Uygulamada hiçbir ülkede kamu istihdam bürolarının, bu faaliyeti istenilen düzeyde yerine getiremediği gözlemlenmektedir. Özel istihdam büroları ise, çalışma hayatının ihtiyaçlarına çok daha hızlı cevap verebilmektedir.
- İşveren temsilcileri, özel ve kamu istihdam bürolarının bu derece gündemde olmasının en büyük nedeni olarak iş piyasalarının ve çalışma hayatının son derece hızlı bir değişim içinde olmasını görmekte, özel istihdam bürolarının ise bu değişime çok daha kolay adapte olduğuna inanmaktadır. Burada amaç bürolardan hangisinin daha iyi işlediğini bulmak değil, iş piyasasının etkinliğini ve dinamizmini arttırmaktır.
- Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, söz konusu bürolar yeni geliyor olmalarına rağmen, kalkınmada önemli bir yere sahiptirler.
- Eğitim ve iş piyasasına ilk defa girenlerin çalışma hayatının koşullarına uyum sağlamaları açısından özel istihdam büroların büyük bir öneme sahiptir.¹⁰⁸

¹⁰⁸ A.g.y., s.9

2.6.3 Hükümet Temsilcilerinin Görüşleri

Hükümet temsilcileri ise çalışma hayatında ve ekonomilerde yaşana hızlı değişimin, özel istihdam bürolarının bu kadar hızlı gelişmesi ve tartışılması konusunda etkili olduğuna inanmaktadırlar. Hükümet temsilcilerine göre;

- Özel istihdam bürolarının kamuya nazaran değişime çok kolay adapte olduğu bir gerçektir. Farklı vasıflarda iş arayanların arz ve taleplerinin bir araya getirilmesinde özel istihdam bürolarına büyük roller düşmektedir.
- Çalışma hayatının iyi işlemesi bakımından etkili bilgi işlem ağı büyük öneme sahiptir.
- Her bir özel istihdam bürosu çeşidi için ayrı kural koymaya gerek yoktur. Çünkü tüm özel istihdam büroları hukukun himayesi altındadır. Bu himaye iş arayanları da kapsamakta ve bunlar da haklarını yargı organlarında arayabilmektedirler.¹⁰⁹

İşçi, işveren ve hükümet temsilcilerinin özel istihdam büroları hakkındaki yaklaşımları, temsil ettikleri sosyal tarafların bakış açılarına bağlı olarak farklılık gösterse de, ortak görüş olarak “iş arayanlar, iş bulmak için ücret ödemek zorunda olmamalıdır” noktasında birleşmektedirler.

¹⁰⁹ A.g.y., s.10

3. BÖLÜM TÜRKİYE'DE ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI

3.1 TÜRKİYE'DE İSTİHDAMIN YAPISI

Ülkemizde 2000 yılı sonu ile 2001 yılı başlarında yaşanan ve GSMH'nin %10'dan fazla gerilemesine neden olan kriz, ekonomiye ve istihdama etkileri açısından 1950'lerden bu yana yaşanan en ciddi kriz olmuştur. Bu olumsuzluğa karşın uygulamaya konulan ekonomik program ile ülke ekonomisi son 4 yılda % 31 oranında büyüyerek dünyanın en hızlı büyüyen ekonomileri arasına girmiştir. 2004 yılında yakalanan % 9.9'luk büyüme oranı 1966 yılından bu yana gerçekleşen en yüksek büyüme oranı olup, ülke ekonomisi 18 yıldan sonra ilk kez 4 yıl arka arkaya büyümüştür. 2006 yılında da % 5'lik bir büyüme hedeflenmektedir.

Ancak, bütün bu olumlu gelişmelere rağmen dünyada olduğu gibi ülkemizde de yeteri kadar yeni ve yüksek gelirli iş yaratılamamıştır. % 7-8'lerde seyreden işsizlik oranı kriz sonrası % 10'lara kadar çıkmış, kısmi bir iyileşme sağlansa da hala bu seviyeleri korumaktadır. Eğitim seviyesi düşük olan işsizlerin, daha çok kentlerde ve gençler arasında yoğunlaştığı görülmektedir.

İşsizlik oranlarının seyrine ilişkin yapılacak değerlendirmelerde, nüfus artış hızı, işgücüne katılım oranı, istihdam oranı ve sanayileşmeye bağlı olarak tarım sektöründen kopan işgücü oranlarının da dikkate alınması gereklidir. Söz konusu değişkenlerle birlikte bakıldığında, işsizliğin kontrol altına alındığı ve hafifte olsa bir düşüşün yaşandığı, en önemlisi 2002 yılına göre ekonominin istihdam kapasitesinin arttığı bile söylenebilir. Nitekim 2002 yılı ile 2004 ve 2005 yıllarında işsizlik oranları aynı olmasına rağmen 2002 yılına göre 2004 yılında 1 milyon 504 bin kişi için, 2005 yılında ise 1 milyon 759 bin kişi için artı istihdam sağlanmıştır.

Sonuç olarak , ekonomik büyüme tek başına mevcut işsizlere ve her yıl işgücü piyasasına giren 700 bin gence iş sağlanmasında yeterli değildir. Bu nedenle, ekonomik büyümenin yanı sıra, istihdamın ekonomik politikaların merkezinde yer

alması , insan kaynaklarına yatırım yapılması ve aktif işgücü piyasası politikalarının etkin olarak uygulanması gerekmektedir. ¹¹⁰

Çalışma çağındaki nüfus olarak adlandırılan 15 ve daha yukarı yaştaki nüfus 50 milyon 826 bin kişi, işgücü 24 milyon 565 bin kişi olup, işgücüne katılma oranı ise % 48,3'dür. AB ortalamasına göre oldukça düşük olan işgücüne katılma oranı, giderek azalma eğilimi göstermektedir. Kadınların işgücüne katılma oranı ise erkeklerin yaklaşık üçte biri olup, işgücüne dahil olmayanların yaklaşık yarısını ev kadınları oluşturmaktadır.

Tablo 3.1 Genel Olarak İşgücünün Durumu

	Toplam	Kent	Kır
Kurumsal Olmayan Sivil Nüfus (000)	71.611	44.312	27.299
15 ve Daha Yukarı Yaştaki Nüfus (000)	50.826	31.678	19.148
İşgücü Durumu (000)	24.565	14.398	10.167
İstihdam Edilenler (000)	22.046	12.566	9.480
İşsiz (000)	2.520	1.832	687
İşgücüne Katılma Oranı (%)	48,3	45,5	53,1
İstihdam Oranı (%)	43,4	39,7	49,5
İşsizlik Oranı (%)	10,3	12,7	6,8
Tarım Dışı İşsizlik Oranı (%)	13,6	13,2	14,9
Genç Nüfusta İşsizlik Oranı* (%)	19,3	22,8	14,1
Eksik İstihdam Oranı (%)	3,4	3,0	4,0
Genç Nüfusta Eksik İstihdam Oranı *(%)	4,5	3,2	6,4
İşgücüne Dahil Olmayanlar (000)	26.261	17.279	8.981

***15-24 yaş grubundaki nüfus**

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi, 2005

İşgücüne katılma oranı, nüfusun yaş yapısına, kırsal ve kentsel bölgelerdeki yerleşme oranlarına, okullaşma oranına, gelir düzeyi ve işgücü talebine bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Ülkemizde 1950'lerde başlayarak düşen işgücüne katılma oranının temelinde, tarım istihdamının azalması ve köyden kente göç olgusu yatmaktadır. Kırdan kente göç sürecinde kırdaki işgücü içinde yer alan kadınlar kentte işgücü dışında görünmektedir. Kentlerde işlerin belirli beceriler gerektirmesi buna

¹¹⁰ 2005 Yılı İŞKUR Faaliyet Raporu, Birinci Bölüm, <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/2005faaliyet.zip>, s.4

karşın kadınların eğitim düzeyinin düşüklüğü işgücü dışında kalmayı kalıcı hale getirmektedir.

İşgücü ve istihdam edilenlerin eğitim düzeyi ile verimliliği düşüktür. İşgücü ve istihdam edilenlerin % 62'si, işsizlerin ise % 58'i lise altı düzeyde eğitim seviyesine sahip kişilerden oluşmaktadır. Bu durum, üretim ve verimliliğin artırılmasında işgücü niteliğinin yükseltilmesi gereğini ortaya koymaktadır.

Hızla değişen teknoloji, bilgi ekonomisi, küreselleşme ve artan uluslararası rekabet, işgücü piyasasında eğitilmiş, becerili, kalifiye işgücüne gereksinimi artırmıştır. Bu nedenle işgücünün yalnızca tek bir alanda eğitimi artık yeterli olmamakta, bunun yerine değişen işgücü piyasasının gereklerine kısa sürede uyum sağlayabilecek niteliklere sahip işgücünün yaşam boyu eğitimi öngörülmektedir. Bireyin sürekli istihdamda kalması yaşam boyu eğitim alması ile mümkün hale gelmiştir. Çünkü, istihdam ve eğitim arasında interaktif bir ilişki söz konusudur; eğitim istihdamda artışa ve yeni iş kollarına uyumu sağlarken, günün koşullarına göre istihdam yapısında meydana gelen değişimler de eğitim politikalarına yön vermektedir. Ayrıca işgücünün daha eğitilmiş hale getirilmesi verimliliği de artırmaktadır.

Bu süreç, kamu istihdam kurumlarınca yürütülen aktif işgücü programlarının önemini artırmıştır.

Tablo 3.2 Eğitime Göre İşgücünün Durumu

	İşgücü	İstihdam	İşsiz
Toplam	24.565	22.046	2.520
Okur Yazar Olmayanlar	1.324	1.265	60
Lise Altı Eğitimli	15.205	13.740	1.465
Lise ve Dengi Meslek	5.209	4.501	708
Yüksekokul ve Fakülte	2.827	2.540	287
Erkek	18.213	16.346	1.867
Okur Yazar Olmayanlar	440	398	42
Lise Altı Eğitimli	11.783	10.562	1.221
Lise ve Dengi Meslek	4.113	3.661	452
Yüksekokul ve fakülte	1.877	1.725	152
Kadın	6.352	5.700	652
Okur Yazar Olmayanlar	884	867	18
Lise Altı Eğitimli	3.422	3.178	244
Lise ve Dengi Meslek	1.096	840	256
Yüksekokul ve fakülte	950	815	135

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi, 2005

1988-2005 dönemini içeren 17 yılda çalışabilir yaştaki nüfus 34 milyondan 50 milyona yükselmiş, buna karşın istihdam, 18 milyondan yaklaşık 22 milyona çıkmıştır. Yani ülke ekonomisi bu süre zarfında artan nüfusa yeterli iş yaratamamıştır. İstihdam oranı % 43,4 olup, AB ortalamasına göre oldukça düşüktür.

Tablo 3.3 Ekonomik Faaliyete Göre İstihdam Edilenler

EKONOMİK FAALİYETLER	Toplam	Erkek	Kadın
Toplam	22.046	16.346	5.700
Tarım	6.493	3.550	2.943
Sanayi	4.281	3.452	829
İnşaat	1.171	1.143	28
Hizmetler	10.101	8.201	1.900
Toplam (Yüzdelere)	100,0	100,0	100,0
Tarım	29,5	21,7	51,6
Sanayi	19,4	21,1	14,6
İnşaat	5,3	7,0	0,5
Hizmetler	45,8	50,2	33,3

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketi,2005

Toplam istihdamın % 29'u, istihdam edilen kadınların ise % 52'si tarım sektöründedir. Toplam istihdamın % 16'sı, tarım sektöründe çalışanların % 46'sı ve istihdam edilen kadınların % 41,7'si ücretsiz aile işçileri oluşturmaktadır. Ücretsiz aile işçi oranları, tarım sektöründe gizli işsizliğin hayli yüksek, verimliliğin ise düşük olduğunun göstergesidir. Tarım ağırlıklı ekonomiden sanayi ve hizmet ağırlıklı ekonomiye geçiş döneminde olan ülkemizde tarımdan çıkışın kaçınılmaz hale gelmesi, özellikle bu sektördeki niteliksiz işgücünün işsiz kalmasına neden olacaktır.

111

3.2 TÜRKİYE'DE İSTİHDAM HİZMETLERİ

Türkiye'de işe yerleştirme hizmetlerinin ilk yasal dayanağı 1936 tarihli İş Kanunu ile olmuştur. Söz konusu kanunda, iş ve işçi bulma faaliyetlerinin bir düzene bağlanması ileri bir tarihe ertelenmiş, bu tür kuruluşların mevcut kanunun yürürlüğe

¹¹¹ 2005 Yılı İŞKUR Faaliyet Raporu, Birinci Bölüm, <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/2005faaliyet.zip>, s.5-7

girmesinden 3 yıl sonra kurulabileceği hükmü yer almıştır. Ancak İkinci Dünya Savaşı'nın başlaması nedeniyle kurumun kuruluş yasası ile ilgili tasarı 1945'den sonra TBMM'ye intikal edebilmiştir.

21.01.1946 tarihinde kabul edilen 4837 sayılı “İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun” , 28.01.1946 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Dikkat çekici bir nokta, Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) ile ilgili Kanunun 1946 yılında çıkarılan ve ILO’nun her ülkede emek piyasasının tanziminin bir kamu görevi olduğu, bu işi parasız hizmet veren iş ve işçi bulma kurumlarının yerine getirmesi gerekliliğini vurgulayan 88 Sayılı Sözleşme’si imzalanmadan önce çıkarılmış olmasıdır. Kurum, 1946 yılından 2000 yılında 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Türkiye İş Kurumu’nun oluşturulmasına kadar, 54 yıl süreyle iş piyasasının düzenlenmesi ile ilgili tek kurum olarak faaliyet göstermiştir. Özellikle 1960’lı yıllardan 1980’lerin sonuna kadar, Avrupa ülkeleri ve diğer gelişmiş ülkelere işgücü göndermede önemli görevler üstlenmiş, kamu kesiminde işe yerleştirme hizmetlerini yürütmüş, özellikle dezavantajlı grupların (kadınlar, özürlüler, göçmenler vb.) bir meslek edinmeleri ve işe yerleştirilmelerinde kaynaklarının elverdiği ölçüde çalışmalar yürütmüştür.

İİBK, 1990’lı yıllardan itibaren işgücü piyasasında meydana gelen değişimlere uyum göstermekte zorlanmış, işgücünün farklılaşmasının oluşturduğu çeşitlilikte hizmet sunabilecek kadar esnek olamamıştır.

Bu nedenle; İİBK’nun ihtiyaçlara cevap verecek şekilde yeniden yapılandırılmasına yönelik çok sayıda kanun tasarısı ve teklifi hazırlanmıştır. İlk olarak, 1999 tarih ve 4447 sayılı Kanunla hayata geçirilen işsizlik sigortası yeniden yapılandırma çalışmalarının hızlanmasına ve sonuçlanmasına sebep olmuştur. Ekim 2000 tarihinde 617 sayılı KHK ile başlayan İş ve İşçi Bulma Kurumu’nu yeniden yapılandırma çalışmaları, 5 Temmuz 2003 tarih ve 4904 sayılı Kanun ile yasal açıdan sonuçlanmıştır. 4904 sayılı Kanuna göre, ”istihdamın korunması, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması, işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek üzere Türkiye İş Kurumu (İŞKUR)” kurulmuştur.

4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile kamu istihdam kurumu olan İŞKUR’un iş ve iş bulmaya yönelik fonksiyonunun yanı sıra, istihdam edilebilirliği arttırmak amacıyla niteliksiz işgücüne yönelik eğitimler düzenlemesi, iş seçeceklere ve mesleğe yöneleceklerle rehberlik hizmetleri gibi aktif işgücü programları ile işsizlik sigortası gibi pasif işgücü programları uygulayan çağdaş bir istihdam kurumu

olmasına imkan tanınmıştır. Bunun yanı sıra iş ve işçi bulma fırsatlarını zenginleştirerek, istihdam ilişkilerinde giderek artan esneklik ihtiyacını karşılamak amacıyla özel istihdam bürolarının da iş ve işçi bulmaya aracılık alanında faaliyet göstermelerine imkan tanınmıştır.¹¹²

3.3 TÜRKİYE'DE Ö.İ.B.'NİN HUKUKİ DAYANAĞI

Dünyada giderek gelişen liberalizasyon süreci işgücü piyasalarını derinden etkilemiş, bu etki doğal olarak ülkemize de yansımıştır. Özellikle, 1990'lı yıllardan sonra işgücü piyasaları istihdam hizmetlerinin yürütülmesinde özel sektörün de aracılık hizmeti yapmasına ihtiyaç duyulmuş ve bazı firmalar insan kaynakları ve danışmanlık adı altında bu alanda hizmet vermeye başlamışlardır. Özel istihdam bürolarına ilişkin yasal düzenlemeden önce Türkiye'de organizasyon, halkla ilişkiler, reklamcılık, pazar araştırması gibi faaliyetlerin yanı sıra istihdam danışmanlığı hizmeti veren 120 civarında kurumun bulunduğu tahmin edilmektedir. Fiilen danışma büroları adı altında istihdam hizmeti veren bu büroların varlığı dikkate alındığında, bunun bir ihtiyacın sonucu olarak ortaya çıktığı söylenebilir.

Yaşanan bu gelişmeler paralelinde 4857 sayılı İş Kanunu ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'nda bu konuda gerekli yasal düzenlemeler gerçekleştirilerek, özel istihdam bürolarının kurulmasına izin verilmesi, aslında fiilen varolan bu büroların denetim altına alınmasını sağlamıştır.

3.3.1 Uluslar arası Anlaşmalar

Türkiye, 96 sayılı "Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında Sözleşme" yi 1951 tarihinde 5835 sayılı yasa ile kabul etmiştir. Söz konusu sözleşmenin 2.maddesi, üye ülkelere, iç hukuklarında uygulayacakları iş aracılığı sistemi konusunda seçim hakkı vermektedir. Türkiye düzenlemeden yararlanarak, sözleşmenin iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyeti alanında herhangi bir devlet tekeli öngörmeyen ve kamu istihdam kurumları yanında özel istihdam kuruluşlarına da yer veren 2.Bölüm hükümlerine

¹¹² Namık Ata, "Özel İstihdam Büroları Geçici İstihdam İçin Aracılık Yapabilmeli", *İşveren Dergisi*, (Eylül 2005), s.25

göre oldukça esnek bölümler içeren 3.Bölümünü onaylamıştır. Onaylanan ILO sözleşmesine rağmen 2003 yılına kadar yürürlükte kalan mevzuat, iş aracılığı sisteminde devlet tekeli ilkesine sıkı sıkıya bağlı kalmıştır. Bu dönem içindeki Yargıtay kararlarında, ILO sözleşmelerinin bireylere doğrudan doğruya kullanabilecekleri subjektif haklar vermediği, aksine üye ülkelere gerekli düzenlemeleri yapma konusunda bir ödev yüklediği kabul edilmektedir.¹¹³ Bu çerçevede 4857 sayılı İş Kanunu ve akabinde 4094 sayılı Kanunun kabulüyle, 96 sayılı ILO sözleşmesinin istihdam hizmetlerinin düzenlenmesi konusunda öngördüğü, birlikte faaliyet sisteminin benimsenmesi esası kabul edilmiştir. Bu doğrultuda yasal düzenlemelerin yapılması yönündeki yükümlülük de yerine getirilmiştir.

3.3.2 Ulusal Mevzuat

Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun kurulduğu yıllarda, istihdam hizmetlerinin kamu tarafından gerçekleştirileceği ilkesi gereğince mutlak devletçi bir uygulama benimsenmesine karşılık, zaman içinde ihtiyaçlar doğrultusunda esneklikler getirilmiştir. Örneğin 1973 tarihli, "İşverenlerin İşçi İsteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumuna Bildirmeleri Hakkında Tüzük"e göre, kamu kesimi işverenleri işçi ihtiyaçlarını bazı istisnalar dışında Kurum aracılığıyla karşılamak zorundadır. Özel sektör işverenlerinin ise işçi ihtiyaçlarını Kurum aracılığıyla olduğu kadar kendilerinin de doğrudan karşılayabilecekleri öngörülmüştür. Diğer bir ifadeyle, ilgili düzenlemede özel sektörün kendi ihtiyacı için doğrudan doğruya işçi temin etmesi yada bu yolda çalışması, yahut bir kimsenin kendisine iş temini için bizzat faaliyet göstermesi yasaklanmış değildir. Burada yasak olan, bu yolda "aracılık" yapılması ve "kazanç temin edilmesi"dir.

Zaman içinde artan işsizlik oranları, değişen koşullar ve İŞKUR’un bu değişime yeterince cevap verememesi, iş ve işçi bulma hizmetinin devlet tekeline çıkarılmasını ve bu konuda yeni düzenlemelere olan ihtiyacı arttırmıştır.

Bu amaçla 4857 sayılı İş Kanunu’nun “İş ve İşçi Bulmaya Aracılık” başlıklı 90. maddesinde, iş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık görevinin Türkiye İş Kurumu ve bu hususta izin verilen özel istihdam bürolarınca yerine getirileceği düzenlenmiştir. Ayrıca 5 Temmuz

¹¹³ İsmail Bircan, “Türkiye’de İstihdam Sorunu, İŞKUR Yasası ve Özel İstihdam Büroları”, **İşveren Dergisi**, Nisan , 2000, s. 13

2003 tarihinde yürürlüğe giren 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'nda da özel istihdam bürolarının kurulması, seçilmesi, izin verilmesi, yenilenmesi ve denetimiyle ilgili hükümler yer almaktadır. Bu düzenlemeler çerçevesinde 19 Şubat 2004 tarihli Resmi Gazete'de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan "Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği" yayınlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik genel anlamda; yurt içi ve yurt dışında iş ve işçi bulma faaliyetinde bulunacak olan özel istihdam bürolarının seçimi, bu bürolara izin verilmesi, izinlerin yenilenmesi, iptali ile büroların çalışma ve denetimine ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir. Özel istihdam büroları ile ilgili bu düzenlemeler, zaten varolan bir uygulamanın yasal zemine oturtulmasını da sağlamıştır.

İlgili mevzuat, bu konuda genel anlamda bir serbestlik tanımakla birlikte çok sayıda sınırlayıcı ve düzenleyici kural da içermektedir. Geçmişte olduğu gibi bugün de, işe yerleştirme işinin kamu hizmeti olma niteliğinin korunmaya çalışıldığı söylenebilir.

3.4 TÜRKİYE'DE Ö.İ.B.'NİN KURULUŞU VE İŞLEYİŞİ

Özel istihdam bürolarının kurulmasına ilişkin usul ve esasları düzenleyen mevzuat ile sistemin alt yapısı sağlanarak olumlu adımlar atılmıştır. Bugüne kadar kamu istihdam bürolarının tekelinde olan işgücü piyasasında bundan böyle özel istihdam büroları da faaliyet göstererek piyasada birbirlerini tamamlayacaklardır. İşgücü piyasasına dinamizm getireceği umut edilen özel istihdam bürolarını düzenleyen mevzuatın temel esasları aşağıda incelenmiştir.

3.4.1 Kuruluşu

Özel istihdam büroları, gerçek veya tüzel kişiler tarafından, iş arayanların yurt içi ve yurt dışında elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık etmek amacıyla kurulurlar. Bu büroların kurulmadan önce Türkiye İş Kurumu'ndan izin almaları gerekmektedir. Kurumdan alınan izin 3 yıl süreyle geçerli olacak ve izin süresi mevzuatta belirtilen koşulların sağlanması durumunda 3'er yıllık sürelerle yenilenebilecektir. Buna karşılık özel istihdam büroları

kamu kurum ve kuruluşlarına iş ve işçi bulma faaliyetinde bulunamayacaktır.

İlgili yönetmeliğin 7. maddesinde özel istihdam bürosu açabilmenin koşulları düzenlenmiştir. Büro açmak için gerçek veya tüzel kişiler, bulundukları ildeki İŞKUR il veya şube müdürlüğüne başvuracaklardır. Başvuruda bulunan gerçek kişi veya tüzel kişiyi temsil eden kişilerin;

- Türk vatandaşı olmaları,
- Lisans mezunu olmaları,
- Müflis veya konkordato ilan etmemiş olmaları,
- Maddede sayılan suçlardan hüküm giymemiş olmaları gerekmektedir.

Ayrıca bu kişiler kuruma izin için başvururken her yıl yeniden belirlenen miktarda teminat ve masraf karşılığını ödeyeceklerdir. İzin belgesi almış olan bir özel istihdam bürosunun aynı ilde veya başka bir ilde şube açmak istemesi halinde, kuruluş aşamasındaki işlemlere benzer işlemler yinelenir.

3.4.2 Faaliyetleri ve Hizmetleri

4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'nda, Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği'nde ve Özel İstihdam Büroları Hakkında Duyuru'da İŞKUR tarafından izin verilen özel istihdam bürolarının iş ve işçi bulmaya aracılık dışında başka bir alanda faaliyet gösteremeyecekleri açıkça ifade edilmiştir. Faaliyet alanındaki bu sınırlama Ağustos 2004 tarihinde Özel İstihdam Büroları Hakkında 1 Numaralı Tebliğ ile esnetilmiş ve bu büroların iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyeti yanında işgücü piyasası, istihdam ve insan kaynaklarına yönelik hizmetlerde bulunabilecekleri hükmü getirilmiştir. Bu kapsamda özel istihdam büroları;

- Yurt içinde ve yurt dışında iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetinde bulunabilir,
- İstihdamın artırılması, işsizliğin azaltılması yada işgücünün istihdam edilebilirliğini ve verimliliğini artırıcı eğitim faaliyetlerinde bulunabilir,
- Firmalara insan kaynakları yönetimi alanında danışmanlık yapabilir,
- Web siteleri kurarak internet kanalıyla aracılık faaliyetinde bulunabilirler.

Türkiye'de faaliyet gösteren özel istihdam büroları başta personel seçme ve yerleştirme hizmetleri olmak üzere çok çeşitli hizmetler sunmaktadır. Bu hizmetler

arasında;

- Dış kaynak kullanımı (outsourcing) hizmeti,
- İnsan kaynakları hizmetine yönelik süreçlerin (SSK girişleri, aylık bordro zarfları, işten ayrılmalarda tazminat hesaplamaları, kamu kurum ile olan ilişkilerin yürütülmesi v.b.) yasal mevzuata uygun olarak yerine getirilmesi,
- Denetim ve danışmanlık hizmetleri,
- Kurumsal finans ve mali danışmanlık hizmetleri,
- İşe yerleştirme hizmetleri,
- Kurumsal ve kişisel gelişimi sağlayacak eğitim hizmetleri sayılabilir.

Bunların yanı sıra özel istihdam bürolarının çoğu internet ortamında faaliyet göstermektedir. Oluşturulan veri tabanı, sürekli yenilenen ve geliştirilen değerlendirme süreçleri ile internet hizmeti vermek hem firmalara hem de adaylara maliyet ve hizmet açısından kolaylık sağlamaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşları dışındaki iş yerlerine iş ve işçi bulma faaliyetlerinde bulunacak olan özel istihdam bürolarının, iş arayanlardan her ne ad altında olursa olsun menfaat temin etmeleri ve ücret talep etmeleri açıkça yasaklanmıştır. İşe yerleştirme faaliyeti karşılığında ücretin sadece işverenden alınacağı hükme bağlanmıştır. Ancak yönetmelikle belirlenmiş olan belirli meslek grubunda bulunanlardan ücret alınabilmektedir. Bunlar profesyonel sporcu, teknik direktör, antrenör, manken, fotomodel, sanatçı meslek grubunda yer alanlar ile genel müdür veya bu görevlere eş yada daha üst düzey yöneticilerdir.

Ücret kavramı konusunda yasal düzenlemelerde herhangi bir açıklık bulunmamakta, ücretin alt yada üst sınırının olup olmadığı belirtilmemektedir. Sadece alınan ücretin taraflar arasında yapılacak yazılı sözleşmede yer alacağı ve talep edilmesi halinde ücret sözleşmesinin kuruma ibraz edileceği belirtilmektedir.

İlgili yönetmeliğin 16. maddesinde iş ve işçi bulma faaliyetleri ile ilgili olarak geçersiz sayılacak anlaşmalar belirtilmiştir. Buna göre;

- Sigortasız çalışma, sendikaya üye olamam yada asgari ücret altında ödeme koşulu taşıyan anlaşmalar,
- Ücret alınabilecek meslek grupları dışındaki kişilerle herhangi bir şekilde menfaat temini yada ücret alınmasına dair yapılan anlaşmalar,
- Bir işverenin veya iş arayanın, işe yerleştirme faaliyeti için diğer

bürolardan veya İŞKUR'dan hizmet almalarını engelleyen anlaşmalar geçersiz sayılacağı gibi, bu şekilde anlaşma yaptığı saptanan büroların izinlerinin de iptal edileceği hükme bağlanmıştır.

Diğer taraftan özel istihdam büroları, iş arayanlar, açık işler ve işe yerleştirmelerle ilgili faaliyet raporlarını 3 aylık dönemler halinde düzenli olarak, İŞKUR'a bildirmekle yükümlü tutulmuşlardır.

3.4.3 Denetimi

Özel istihdam bürolarının faaliyetlerinin kurum müfettişlerince denetleneceği yönetmeliğin 18. maddesinde düzenlenmiştir. Bürolar, kurum müfettişlerinin istedikleri her türlü bilgiyi vermek ve bu bilgilerin doğruluğunu ispata yarayan her belgeyi ibraz etmekle yükümlü tutulmuşlardır. Yönetmeliğin 19. maddesi belirlenen usul ve esaslara aykırılık durumunda uygulanacak olan idari para cezalarını düzenlemiştir.

Yönetmelikte yer alan önemli bir husus da kurum tarafından bürolara verilen izinlerin iptali ile ilgilidir.

- Büronun 18 ay içinde hiçbir işe yerleştirme hizmeti gerçekleştirmemesi,
- İzin verme veya izin yenilemesi için aranılan şartların mevcut olmaması,
- Ücret alınmasının yasak olduğu kişilerden ücret alındığının tespit edilmesi,
- Bilgi toplama, kullanma ve saklama yükümlülüklerine uymama nedeniyle yapılan ihtarla rağmen aynı davranışın tekrarlanması,
- Kuruma ve kurum müfettişlerine ilgili bilgi ve belgeleri verme yükümlülüğüne uyulmaması,
- Yurt dışı faaliyetlerine ilişkin iş sözleşmelerinin kuruma onaylatılmaması nedeniyle 3 kez idari para cezası uygulanması

Halinde özel istihdam bürolarının ve varsa şubelerinin de izinlerinin iptal edileceği hükme bağlanmıştır.

Türkiye'de özel istihdam bürolarının kuruluşunu ve işleyişini düzenleyen mevzuatın genel çerçevesi incelendiğinde göze çarpan en önemli noktalar ve eksiklikler şöyle özetlenebilir:

- Özel istihdam büroları izin, onay, izin yenilemesi gibi pek çok konuda

İŞKUR'a bağılı olarak faaliyet gösterdikleri için hiçbir konuda özerk değildirler,

- Özel istihdam bürosu açabilmek için gerekli koşullar ve mevcut talepler mali ve bürokratik engellerle donatılarak ağır koşullara bağlanmıştır,
- Özel istihdam bürolarının faaliyet alanları yeterince açık ve anlaşılır şekilde düzenlenmemiştir,
- Özel istihdam bürolarının faaliyetleri karşılığında alacakları ücret düzeyi ücret ödeme zamanı konusunda herhangi bir açıklık yoktur.

4. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İSTİHDAM YARATMADA ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARININ ROLÜ

4.1 İŞKUR FAALİYETLERİNE GENEL BAKIŞ

Türkiye’de işsizlik; açık işsizlikten çok marjinal işlerin çokluğu, işgücünün verimli kullanılamaması, gerçek işsizlerin saptanamaması, mevsimlik ve süresiz işlerin fazlalığı nedeniyle işgücü fazlası ve eksik istihdam şeklinde değerlendirilmektedir.¹¹⁴ TÜİK verilerine göre 2001’de % 8,5 olan işsizlik oranı, 2002’de % 10,3, 2003’de % 10,5 ve 2004’de % 10,3 olarak gerçekleşmiştir. Eksik istihdam oranı 2001’de %6 iken 2004’de %4,1 olmuştur.

İşsizliğin yanı sıra işsiz kalma sürelerinin uzaması istihdam kurumlarının etkinliğinin sorgulanması sonucunu doğurmuştur. İşsiz kalanların sürelerinin asgariye indirilebilmesi için;

- Mevcut açık işlere ilişkin bilgilere sahip olan,
- İşgücünün niteliksel yönleriyle ilgili veri eksikliğini ortadan kaldırmış,
- İşgücü piyasasını iyi tanımlamış,
- Gerekli çalışmaları yapabilecek teknik bir organizasyon gereklidir.

2003 yılın kadar kamu istihdam bürolarının tekelinde olan işgücü piyasasında bu yıldan sonra özel istihdam bürolarının da yasal çerçevede faaliyet göstermeleriyle istihdam kurumları arasında bir karşılaştırma yapma olanağı doğmuştur. Ancak bu karşılaştırmayı yaparken önemle ve özellikle şunu belirtmek gerekir ki; özel istihdam bürolarının resmi kayıtlarla faaliyet göstermesi çok yeni bir uygulama olduğu için ve İŞKUR 2006 yılın ait özel istihdam büroları faaliyet raporlarını henüz yayınlamadığı için 2004 ve 2005 yıllarının verileri esas alınmak zorunda kalınmıştır.

İncelenen konu itibarıyla özel istihdam bürolarının etkinliğinin, işgücü talebini karşılamada hangi noktada olduğunu anlayabilmek amacıyla öncelikle kamu istihdam kurumu olan İŞKUR faaliyetleri ele alınmıştır.

İŞKUR’un yurtiçi işe yerleştirme çalışmaları, 2004-2005 yılları itibarıyla karşılaştırmalı olarak aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

¹¹⁴ Zerrin Fırat, “İstihdam Politikalarının Oluşturulmasında İş ve İşçi Bulma Kurumunun Etkinliği; Küreselleşme Sürecinde İstihdam Kurumları”, Uludağ Üniversitesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa, 1997, s. 48

Tablo 4.1 2004-2005 İŞKUR'a Yapılan Başvurular ve İşe Yerleştirmeler

	2004			2005			Değişim Oranı %
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	
BAŞVURU (Toplam İş Arayanlar)	486.460	159.722	646.182	380.272	136.431	516.703	-20,04
A-İş Arayanlar	389.198	141.236	530.434	317.707	122.350	440.057	-17,04
B-Özel Durumuna Uygun İş Arayanlar(Toplam)	97.262	18.486	115.748	62.565	14.081	76.646	-33,78
a-Daha İyi Şartlarda İş Arayanlar	47.986	12.614	60.600	31.529	9.795	41.324	-31,81
b-Emeklilerden İş Arayanlar	476	52	528	465	87	552	4,55
c-Özürlülerden İş Arayanlar	33.377	5.578	38.955	21.830	4.029	25.859	-33,62
d-E.Hükümlülerden İş Arayanlar	15.141	210	15.351	8.654	163	8.817	-42,56
e-Terörden Etki. İş Arayanlar	282	32	314	87	7	94	-70,06
İŞE YERLEŞTİRME	64.112	12.145	76.257	68.942	12.743	81.685	7,12
Kamu	36.754	5.999	42.753	28.474	4.279	32.753	-23,39
Özel	27.358	6.146	33.504	40.468	8.464	48.932	46,05
Tarım Dışı	60.965	11.043	72.008	67.099	12.495	79.594	10,53
Tarım İçi	3.147	1.102	4.249	1.843	248	2.091	-50,79

Kaynak: 2005 İŞKUR Faaliyet Raporu

İşçi ve işveren arasında emek arz ve talebinin dengelenmesi görevini yürütmekte olan İŞKUR, iş isteyenlerin niteliklerine ve iş tercihlerine uygun işleri bularak, işverenlerin de karşılanmasını istedikleri işgücü isteklerine uygun kişileri

seçerek istihdamı sağlamaktadır. İşe yerleştirme faaliyetlerinde, kurum ünitelerine yapılan başvurular esas alınmaktadır.

2004 yılında İŞKUR'a toplam 646.182 kişi bir iş isteği ile başvurmuş, 2005 yılında bu sayı % 20,04'lük bir azalışla 516.703 kişi olmuştur. Tablo 4.1'de görüldüğü üzere 2004 yılında bir iş isteği ile İŞKUR'a başvurmuş 646.182 kişi arasından 76.257 kişi, 2005 yılında ise 516.703 kişi arasından 81.685 kişi işe yerleştirilmiştir. Başvurular ile işe yerleştirilen kişi sayısı arasındaki oranın 2004 yılında % 11,8 ve 2005 yılında % 15,8 gibi çok düşük rakamlarda seyretmesi dikkat çekmektedir. Bu durum, kurumun işe yerleştirme ile ilgili sorunlarının olduğunu göstermektedir. Bu sorunların en önemli nedenleri arasında, özel kesim işverenlerinin kurumun çalışmalarına karşı güvensizliği sonucu işgücü taleplerini diğer kanallardan karşılamaları ilk sırada gelmektedir.¹¹⁵ İkinci önemli nokta ise, İŞKUR'un işe yerleştirme faaliyetlerinde, kamu kesimine vasıfsız ve yarı vasıflı işçileri yerleştirmede yoğunlaşması özel kesimin taleplerini karşılamada yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Özel kesimin, işgücü ihtiyacını kurum aracılığıyla sağlaması kamu kesimi gibi zorunlu olmadığı için kurum, özel kesim işverenlerinin taleplerini ne kadar hızlı sağlarsa işgücü piyasasında o kadar etkin olacaktır.

Tablo 4.2 İŞKUR'a Yapılan Başvuruların Cinsiyete Göre Dağılımı

	2004			2005			Değişim
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Oranı %
BAŞVURU	486.460	159.722	646.182	380.272	136.431	516.703	-20,04
İŞE YERLEŞTİRME	64.112	12.145	76.257	68.942	12.743	81.685	7,12

Kaynak: 2005 İŞKUR Faaliyet Raporu

Tablo 4.2'de görüldüğü üzere, 2004 yılında İŞKUR'a yapılan toplam 646.182 başvurunun 486.460'nın yani % 75,28'inin erkek ve 159.722'sinin yani % 24,72'sinin kadın olduğu görülmektedir. Bu başvurulardan erkeklerde 64.112 kişi, kadınlardan ise 12.145 kişi olmak üzere toplamda 76.257 kişi işe yerleştirilmiştir.

2005 yılında ise toplam 516.703 başvurudan 380.272'si yani % 73,59'u erkeklerden, 136.431'i yani % 26,41'i kadınlardan oluşmaktadır. İşe yerleştirmeler ise 68.942'si erkek, 12.743'ü kadın olmak üzere toplam 81.685 olarak gerçekleşmiştir.

¹¹⁵ Fırat, a.g.e., s. 166-167

Tablo 4.3 İŞKUR'a Yapılan Başvuruların Yaş Gruplarına Göre Dağılımı

Yaş Grupları	2004		2005		Değişim Oranı(%)
	Başvuru	Toplama Oranı (%)	Başvuru	Toplama Oranı (%)	
15-19	32.279	5,00	27.892	5,41	-13,59
20-24	183.204	28,35	131.702	25,49	-28,11
25-29	185.632	28,73	134.430	26,02	-27,58
30-34	106.751	16,52	89.679	17,36	-15,99
35-39	66.563	10,30	60.928	11,79	-8,47
40-44	44.068	6,82	44.243	8,56	0,4
45-64	27.364	4,23	27.523	5,33	0,58
65 ve üstü	321	0,05	306	0,06	-4,67
Toplam	646.182	100	516.703	100	-20,04

Kaynak:2005 İŞKUR Faaliyet Raporu

2004 ve 2005 yıllarında yapılan başvuruların yaş gruplarına göre dağılımında çok yakın değerlerle ilk sırayı % 28,73 ve % 26,02 oranlarıyla 25-29 yaş grubundakilerin aldığı, onları % 28,35 ve %25,49 ile 20-24 yaş grubundakilerin takip ettiği görülmektedir. Üçüncü sırayı % 16,52 ve % 17,36 ile 30-34 yaş grubu alırken, daha sonraki yaş gruplarında başvuru oranı fark edilir derecede düşmektedir.

Başvuruların yaş gruplarına göre dağılımında 2004 ve 2005 yıllarında Türkiye'deki genç işsiz sayısının miktarına paralel olarak, 20-29 yaş grubunun yaptığı başvuruların % 50'sini aşan bir oranı oluşturmaktadır. Görüldüğü gibi genç işgücü kurumu daha faal olarak kullanmaktadır.

Tablo 4.4 İŞKUR'a Yapılan Başvuruların Eğitim Düzeylerine Göre Dağılımı

Eğitim Düzeyleri	2004		2005		Değişim Oranı (%)
	Başvuru	Toplama Oranı (%)	Başvuru	Toplama Oranı (%)	
Okuma Yazma Bilmeyen	2.926	0,45	2.642	0,51	-9,71
Okur Yazar	7.545	1,17	6.462	1,25	-14,35
İlkokul	199.412	30,86	196.773	38,08	-1,32
Orta ve Dengi Okul	71.160	11,01	71.579	13,85	0,59
Sanat Ortaokulu.	480	0,07	426	0,08	-11,25
Lise ve Dengi Okul	161.987	25,07	104.832	20,29	-35,28
Sanat ve Teknik Lise	25.535	3,95	11.707	2,27	-54,15
Lise Üstü Sanatla İlgili Böl.	1.342	0,21	812	0,16	-39,49
Anadolu Teknik Lise	656	0,10	360	0,07	-45,12
Meslek Lisesi	77.594	12,01	53.313	10,32	-31,29
2 Yıllık Meslek Yüksekokul	48.120	7,45	31.020	6,00	-35,54
Yüksekokul ve Fakülte	49.096	7,60	36.347	7,03	-25,97
Master- Doktora	329	0,05	430	0,08	30,70
Toplam	646.182	100	516.703	100	-20,04

Kaynak:2005 İŞKUR Faaliyet Raporu

2004 ve 2005 yıllarında eğitim düzeylerine göre yapılan dağılımda başvuruların % 30.8 ve % 38 ile ilk sırada ilkokul mezunlarından, % 25.09 ve % 20,29 ile ikinci sırada lise ve dengi okul mezunlarından geldiği görülmektedir. Diğer grupların başvuruları belirgin şekilde düşmektedir. Özellikle sanat eğitimi ve teknik eğitim alan kişilerin, kurumu pek fazla tercih etmedikleri görülmektedir. Yüksek okul ve fakülte ile master-doktora derecesiyle mezun olanların başvurularının toplamı %8'de kalmıştır.

İŞKUR'un işgücü piyasasında etkinliği, büyük ölçüde özel kesim işverenlerinin

işgücü talebinin kurum aracılığıyla sağlanmasına bağlıdır.

Tablo 4.5 İŞKUR’ca Yapılan İşe Yerleştirmelerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı

Yaş Grupları	2004		2005		Değişim Oranı (%)
	İşe Yerleştirme	Toplam Oranı (%)	İşe Yerleştirme	Toplam Oranı (%)	
15–19	1.893	2,48	2.962	3,63	56,47
20–24	14.382	18,86	17.560	21,50	22,10
25–29	29.182	38,27	28.891	35,37	-1,00
30–34	11.327	14,85	13.465	16,48	18,88
35–39	8.574	11,24	8.461	10,36	-1,32
40–44	6.320	8,29	5.905	7,23	-6,57
45–64	4.522	5,93	4.396	5,38	-2,79
65 ve üstü	57	0,07	45	0,06	-21,05
Toplam	76.257	100	81.685	100	7,12

Kaynak:2005 İŞKUR Faaliyet Raporu

İŞKUR tarafından, 2004 yılında toplam 76.257 kişi, 2005 yılında ise % 7,12’lik bir artışla toplam 81.685 kişi işe yerleştirilmiştir.

2004 ve 2005 yıllarında yapılan işe yerleştirmeler yaş grubu dağılımına göre incelendiğinde, ilk sırayı % 38,27 ve % 35,37 oranları ile 25-29 yaş grubunun aldığı, onları 20-24 yaş grubunun % 18,86 ve % 21,50 oranları ile takip ettiği görülmektedir. Başvurularda olduğu gibi yerleştirmelerde de aynı şekilde üçüncü sırada % 14,85 ve % 16,48 oranları ile 30-34 yaş grubu dikkat çekmektedir. İşe yerleştirmelerin yaş gruplarına göre dağılımında da 20-29 yaş grubunun işe yerleştirilme oranı her iki dönemde de % 56 civarındadır. Bu oran genç işgücünün kurum aracılığıyla iş sahibi olabilme şansının diğer gruplara göre daha yüksek olduğunu göstermektedir.

Tablo 4.6 İŞKUR’ca Yapılan İşe Yerleştirmelerin Eğitim Düzeylerine Göre Dağılımı

Eğitim Düzeyleri	2004		2005		Değişim
	İşe Yerleştirme	Toplama Oranı (%)	İşe Yerleştirme	Toplama Oranı (%)	Oranı (%)
Okuma Yazma Bilmeyen	331	0,43	395	0,48	19,34
Okur Yazar	1.122	1,47	1.251	1,53	11,50
İlkokul	38.737	50,8	37.059	45,37	-4,33
Orta ve Dengi Okul	9.192	12,05	10.478	12,83	13,99
Sanat Ortaokulu	65	0,09	62	0,08	-4,62
Lise ve Dengi Okul	11.278	14,79	13.188	16,14	16,94
Sanat ve Teknik Lise	2.254	2,96	2.987	3,66	32,52
Lise Üstü Sanatla İlgili Böl.	88	0,12	120	0,15	36,36
Anadolu Teknik Lise	54	0,07	58	0,07	7,41
Meslek Lisesi	5.803	7,61	7.262	8,89	25,14
2 Yıllık Meslek Yüksekokul	3.137	4,11	3.675	4,5	17,15
Yüksekokul ve Fakülte	4.167	5,46	5.103	6,25	22,46
Master- Doktora	29	0,04	47	0,06	62,07
Toplam	76.257	100	81.685	100	7,12

Kaynak:2005 İŞKUR Faaliyet Raporu

Kamu istihdam kurumlarının yöneldiği işgücü piyasasına uygun olarak, işe yerleştirmelerin eğitim düzeylerine göre dağılımında ilk sırayı % 50 ve % 45’lik oranlarla ilkokul mezunları almaktadır. Bunları lise ve dengi okul mezunları % 15 ve % 16’lık oranlarla takip etmektedir.

Buna karşılık yüksek okul ve fakülte mezunu olanların işe yerleştirilme oranı % 5,5 ve % 6 , master-doktora yapmış olanların oranı ise % 0,05 civarındadır.

Görüldüğü gibi, kamu istihdam kurumlarının işe yerleştirme açısından vasıfsız işgücü için önemli bir rolü varken, vasıflı işgücü piyasasında aktif bir rol oynayamadıkları ve çok yetersiz kaldıkları dikkat çekmektedir.

4.2 TÜRKİYE'DE Ö.İ.B'İNİN YAYGINLAŞMASI

Özel istihdam bürolarının İŞKUR'dan temel farkı, İŞKUR gibi işgücüne iş arayan bir kurum değil, işverenler tarafından bildirilen açık işlere işgücü arayan bir kurum olmasıdır. Bu sebeple İŞKUR'un faaliyet gösteremediği alanlarda işlev kazanmakta ve işgücü piyasasında tamamen özel sektöre yönelik hizmet vermektedir.

Özel istihdam bürolarının yasalaşması ve faaliyetlerinin İŞKUR tarafından resmi kayıt altına alınması henüz çok yeni bir uygulama olduğundan, faaliyette bulunan bürolar yavaş yavaş lisan almaya başlamakta ve bu sebeple büroların istihdama olan katkısını analiz etmeye yetecek kadar sağlıklı veri henüz bulunmamaktadır. Ancak 2004 ve 2005 yıllarında lisans alıp faaliyette bulunan özel istihdam bürolarının bu yıllara ait İŞKUR'a bildirilmesi zorunlu faaliyet raporları değerlendirilerek büroların etkinliği konusunda bilgi verilmeye çalışılmıştır. 2006 yılına ait ayrıntılı faaliyet raporları konusunda İŞKUR'un henüz bir bilgi yayınlamaması sebebiyle bu yıla ait veriler sadece faaliyet izni alan bürolar ile başvuru ve yerleştirme genel toplamlarıyla sınırlı kalmıştır.

Bilindiği gibi özel istihdam büroları yasallaşmadan önce danışmanlık hizmetleri vb. isimler altında faaliyet göstermekteydi ve sayıları azımsanmayacak kadar çoktu. 19.02.2004 tarih ve 25378 sayılı Resmi Gazete'de "Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği"nin yayımlanmasının akabinde 07.06.2004 tarihinde ilk özel istihdam bürosuna izin verilmesi, bu hizmeti veren mevcut kurumların ve açılan yenilerinin başvurularıyla kısa sürede özel istihdam bürolarının sayısında bir artış yaşanmıştır.

TABLO 4.7 Yıllar İtibariyle Faaliyet İzni Alan ÖİB'nin İllere Göre Dağılımı

	2004	2005	2006	
Faaliyet Gösterilen İl	İzin Verilen Büro Sayısı	İzin Verilen Büro Sayısı	İzin Verilen Büro Sayısı	TOPLAM
ADANA	0	3	0	3
ANKARA	3	7	2	12
ANTALYA	0	4	3	7
BURSA	3	7	2	12
DİYARBAKIR	0	2	0	2
ELAZIĞ	0	1	0	1
ESKİŞEHİR	2	0	0	2
GAZİANTEP	1	1	1	3
HATAY	0	0	1	1
İSTANBUL	13	43	91	147
İZMİR	0	6	1	7
KONYA	0	1	0	1
KAYSERİ	0	0	2	2
MANİSA	0	2	0	2
MERSİN	0	0	1	1
MUĞLA	1	1	0	2
SAKARYA	0	0	1	1
TEKİRDAĞ	0	1	0	1
TOPLAM	23	79	105	207

Kaynak: Türkiye İş Kurumunca İzin Verilen ÖİB, 2006

Tablo 4.7’de faaliyet izni alan özel istihdam bürolarının illere göre dağılımı izin verilen yıllar itibariyle gösterilmiştir. İŞKUR tarafından 2004 yılında Türkiye genelinde **6** ilde **23** adet özel istihdam bürosuna izin verilmiştir. Büroların 12’si İstanbul ilinde faaliyet göstermektedir. 2005 yılında **79** büroya izin verilmiş, il sayısı **13**’e çıkmış ve 43 büroyla faaliyet gösteren İstanbul’u 7’şer büroyla Ankara ve Bursa takip etmektedir. 2006 yılında ise izin verilen büroların sayısı bir önceki yılı ikiye katlayarak **10** ilde **105** adete ulaşmıştır. Yine 91 büroyla en çok izin verilen il İstanbul olmuştur. Yıllar itibariyle izin verilen büroların toplamalarına bakıldığında 2004 yılının özel

istihdam bürolarına izin verilmeye başlandığı son yedi ayına göre 2005’de yüzde **343,47** oranında, 2005’e göre 2006’da ise yüzde **132,91** oranında bir artış görülmüştür.

Üç yıllık verile bakıldığında, 2006 yılı sonu itibariyle Türkiye genelinde **18** ilde toplam **207** büroya faaliyet izni verilmiştir. Bu büroların yüzde **71**’i İstanbul ilinde faaliyet göstermektedir. İstanbul’u yüzde **5,7** ile Ankara ve Bursa takip etmektedir. Bu üç yıl içinde İŞKUR tarafından izin verilen özel istihdam bürolarından bazıları faaliyetine son vermiş, bazılarının ise izinleri kurum tarafından iptal edilmiştir.

TABLO 4.8 Yıllar İtibariyle Faaliyet Dışı Kalan ÖİB

YILLAR	FAALİYETİNE SON VEREN ÖİB	İZİNİ İPTAL EDİLEN ÖİB
2004	1	0
2005	2	0
2006	11	3
TOPLAM	14	3

Kaynak: Türkiye İş Kurumunca İzin Verilen ÖİB, 2006

Tablo 4.8’de görüldüğü gibi 2004 yılında 1, 2005 yılında 2 ve 2006 yılında 11 adet olmak üzere toplam **14** büro faaliyetine son vermiştir. Ayrıca 2006 yılında **3** adet büronun da izin belgeleri iptal edilmiştir.

Yukarıdaki verilerden yola çıkarak, 2006 yılı sonu itibariyle izin verilen 207 adet özel istihdam bürosunun **17**’sinin kapanması ve kapatılması ile kalan **190** özel istihdam bürosu halen faaliyetlerine devam etmektedir.

4.3 TÜRKİYE’DE Ö.İ.B.’NİN FAALİYETLERİ

Türkiye’de özel istihdam bürolarının yasal çerçeveye oturması ve faaliyetlerinin kayda geçirilmesi henüz çok yeni olduğundan, izin verilen büroların faaliyetleri doğrultusunda bakıldığında, ülke genelinde istihdam üzerindeki etkilerinin sınırlı olduğu görülmektedir. Sektöre yeni giren bürolar hem sektörü tanıma sürecini hem de sektörde varolan bürolar ile birlikte yasal çerçeve içinde yer alma ve yasaya

uygun hareket etmeyi benimseme sürecini yaşamaktadırlar.

İstatistiki açıklamalara geçmeden önce 2006 yılı verilerinin yıl sonu rakamlarını yansıttığını ancak bazı büroların bildirimlerini yapmamış olması sebebiyle eksik olduğunu belirtmek gerekmektedir. Ayrıca eksik bildirimler sebebiyle 2006 yılı faaliyetlerinin ayrıntılı olarak gösterildiği tablolara da, İŞKUR tarafından yayınlanmadığı için, bu çalışmada yer verilememiştir.

Tablo 4.9 2004-2005-2006 Yılları İtibariyle ÖİB'nca İşe Yerleştirilenlerin ve Başvuru Sayılarının Genel Toplamı

	BAŞVURU	İŞE YERLEŞTİRME
2004	116.612	1.177
2005	807.830	10.306
2006	2.772.790	19.300
GENEL TOPLAM	3.697.232	30.783

*İş arayanlar birden fazla büroya başvuru yapabilmektedir.

Kaynak: Türkiye İş Kurumu, ÖİB Birim Müdürü Deniz Çavuşoğlu
(2006 yılına ait veriler eksik bildirimler sebebiyle yıl sonu net rakamlarını yansıtmamaktadır.)

Tablo 4.9'da görülebileceği gibi, 2004 yılında özel istihdam bürolara yapılan başvuruların sadece % 1'i işe yerleştirme ile sonuçlandırılmıştır. Bir başka deyişle, **116.612** başvurudan sadece **1.117**'si işe yerleştirilebilmiştir. Özel istihdam bürolarının işe yerleştirme konusundaki yetersizliği 2005 ve 2006 yıllarında da devam etmiştir. 2005 yılı istatistiklerine göre bürolara yapılan toplam **807.830** başvurunun sadece % **1,27**'sini oluşturan **10.306** kişi, 2006 yılında ise toplam **2.772.790** başvurunun sadece % **1,1**'i olan **19.300** kişi işe yerleştirilebilmiştir. Genel değerlendirmede özel istihdam bürolarının özellikle işe yerleştirme oranları çok düşük görünse de, yıllar itibariyle bir karşılaştırma yapıldığında, 2005 yılında bir önceki yıla göre başvuruların % **692,75** ve işe yerleştirmelerin ise % **875,61** oranında, 2006 yılında ise 2005'e göre başvuruların % **343,23** ve işe yerleştirmelerin de % **187,26** oranında arttığı görülmektedir.

İşe yerleştirme oranları yıllara göre artan bir seyir izlese de, bütünü içinde % 1 civarındadır. Bunun çok düşük olduğu söylenebilir. Ancak yine de özel istihdam bürolarının asıl işlerinin;

- Elllerinde bulunan işlere işgücü bulmak olduğu,

- Büroların ellerindeki açık işler konusunda istatistiki bilgi edinmenin mümkün olmadığı

noktaları göz önünde bulundurularak büroların faaliyetlerinin yetersiz olduğu konusunda kesin bir yargıya varılmamalıdır. Kaldı ki istihdam üzerinde devlet tekelinin Temmuz 1993'te kaldırıldığı İsveç'te özel istihdam büroları yeni istihdam deilenlerin sadece % 0,5'inin işe yerleştirilmesini sağlamıştır.¹¹⁶

4.3.1 Ö.İ.B. 'na Yapılan Başvurular ve İşe Yerleştirmelerin Cinsiyete Göre Dağılımı

Tablo 4.10 Cinsiyete Göre Özel İstihdam Bürolarının Yıllık Faaliyetleri

	BAŞVURU			İŞE YERLEŞTİRME		
	ERKEK	KADIN	TOPLAM	ERKEK	KADIN	TOPLAM
2004	61.605	55.007	116.612	930	247	1.177
2005	444.391	363.439	807.830	6.548	3.758	10.306
2006	1.533.881	1.238.909	2.772.790	12.081	7.219	19.300
GENEL TOPLAM	2.039.877	1.657.355	3.697.232	19.559	11.224	30.783

*İş arayanlar birden fazla büroya başvuru yapabilmektedir.

Kaynak: Türkiye İş Kurumu, ÖİB Birim Müdürü Deniz Çavuşoğlu
(2006 yılına ait veriler eksik bildirimler sebebiyle yıl sonu net rakamlarını yansıtmamaktadır.)

Tablo 4.10 incelendiğinde, Türkiye'de 2004 yılında özel istihdam bürolarına yapılan toplam 116.612 başvurunun **61.605**'inin başka bir ifade ile % **52,83**'ünün erkekler, **55.007**'sinin yani % **47,17**'sinin kadınlar tarafından yapılmış olduğu görülmektedir. Bu başvurulardan erkeklerde **930** , kadınlarda ise **247** ile toplamda **1.177**'si işe yerleştirme ile sonuçlanmıştır. Oran olarak incelediğimizde erkeklerin % **1,5**'i, kadınların ise % **0,4**'ü işe yerleştirilebilmiştir.

2005 yılında yapılan toplam **807.830** başvurunun **444.391** 'inin yani % **55,01**'inin erkekler, **363.439**'unun yani % **45,09**'unun kadınlar tarafından yapılmış olduğu görülmektedir. Bu dönemde erkeklerde **6.548**, kadınlarda ise **3.758** ile

¹¹⁶ Ali Kemal Sayın, "Emek Piyasasına Aracılık ve Özel İstihdam Büroları", Türkiye İş Kurumu, Yayın no:324, Ankara-2002, s.102

toplamda **10.306** kişi işe yerleştirilmiştir. Oran olarak ise erkeklerin % **63,53**'ü, kadınların da % **36,46**'sı işe yerleştirilmiştir.

2006 yılında ise **1.533.881** 'i erkek, **1.238.909**'u kadın olmak üzere toplam **2.772.790** başvuru yapılmıştır. Başvuruların % **55,31**'i erkekler, % **44,69**'u kadınlar tarafından yapılmıştır. Bu dönemdeki işe yerleştirmelerin **12.081**'i yani % **62,59**'u erkekler, **7.219**'u yani % **37,41**'i kadınlar olmak üzere toplam **19.300**'dür.

Yukarıdaki tabloya göre, kadın işgücü de iş bulma konusunda özel istihdam bürolarını yoğun biçimde kullanmaktadır ve her geçen yıl başvuru sayısı artış göstererek erkek işgücü sayısına yaklaşmaktadır. Ancak işe yerleştirme konusunda erkek işgücü için potansiyelin daha yüksek olduğu söylenebilir.

4.3.2 Ö.İ.B. 'na Yapılan Başvurular ve İşe Yerleştirmelerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı

Türkiye'de özel istihdam bürolarına yapılan başvurular ve işe yerleştirmelerin yaş gruplarına göre dağılımı tablo 4.11 ve tablo 4.12'de yer almaktadır.

Tablo 4.11 Yaş Gruplarına Göre Özel İstihdam Büroları 2004 Yılı Faaliyeti

YAŞ GRUPLARI	BAŞVURU			İŞE YERLEŞTİRME		
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam
15- 19	478	430	908	18	2	20
20- 24	15.368	17.933	33.301	179	88	267
25- 29	24.709	20.577	45.286	229	90	319
30- 34	11.911	11.684	23.595	203	40	243
35- 39	5.407	2.807	8.214	126	19	145
40- 44	2.474	1.144	3.618	98	5	103
45- 64	1.226	413	1.639	77	3	80
65 ve daha büyük	32	19	51			
GENEL TOPLAM	61.605	55.007	116.612	930	247	1.177

Kaynak: Türkiye İş Kurumu, "ÖİB 2004 Yılı Faaliyet Genel İstatistikleri"

Tablo 4.12 Yaş Gruplarına Göre Özel İstihdam Büroları 2005 Yılı Faaliyeti

YAŞ GRUPLARI	BAŞVURU			İŞE YERLEŞTİRME		
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam
15-19	7.194	6.569	13.763	774	560	1.334
20-24	115.972	120.350	236.322	2.112	1.187	3.299
25-29	168.548	129.221	297.769	1.688	1.124	2.812
30-34	78.805	55.852	134.657	901	501	1.402
35-39	38.459	30.689	69.148	503	190	693
40-44	24.511	16.589	41.100	318	121	439
45-64	10.776	4.104	14.880	252	74	326
65 ve daha büyük	126	65	191		1	1
GENEL TOPLAM	444.391	363.439	807.830	6.548	3.758	10.306

Kaynak: Türkiye İş Kurumu, “ÖİB 2005 Yılı Faaliyet Genel İstatistikleri”

Tablolar incelendiğinde özel istihdam bürolarına yapılan başvuruların yaş gruplarına göre dağılımı içinde yoğunlaşmanın 20-34 yaş arasında olduğu görülmektedir. 25-29 yaş grubu 2004 yılında % **38,83** başvuru ve 2005 yılında % **36,86** başvuru oranıyla ilk sırada yer almaktadır. İkinci sırada 20-24 yaş gurubu 2004 yılında % **28,55** ve 2005 yılında % **29,25** başvuru oranıyla takip etmektedir. 30-34 yaş grubu ise 2004'te % **20,23** başvuru ve 2005'te % **16,66** başvuru ile üçüncü sırada yer almaktadır.

Özel istihdam büroları tarafından işe yerleştirilenlerin yaş gruplarına göre dağılımına bakıldığında , başvurularla paralellik gösterdiği ve yoğunlaşmanın 20-34 yaş arasında olduğu görülmektedir. 20-24 yaş grubu işe yerleştirmede 2004 yılında % **22,68**'lik bir oranla ikinci sırada yer alırken, 2005 yılında % **32,01**'lik oranla ilk sıraya geçmiştir. 25-29 yaş grubu ise 2004 yılında % **27,10** oranı ile ilk sıradayken, 2005 yılında % **27,28** oranıyla ikinci sırada yer almıştır. İşe yerleştirmede ise 30-34 yaş grubu her iki yılda % **20,64** ve % **13,60** oranlarıyla üçüncü sırada diğer grupları takip etmiştir. 2004 ve 2005 yıllarında özel istihdam büroları tarafından işe yerleştirilenlerin % **70,42**'si ve % **72,89**'u 20-34 yaş grubunda yer almaktadır.

Özel istihdam bürolarının işverenlerin talepleri doğrultusunda genç işgücünü bünyesinde veya bilgi havuzunda bulundurmasını veriler de doğrulamaktadır. 2005 yılı itibariyle bir iş isteği ile başvuranların % **66,11**'ini, işe yerleştirilenlerin de % **59,29**'unu 20-29 yaş grubunda bulunanlar oluşturmaktadır.

4.3.3 Ö.İ.B. 'na Yapılan Başvurular ve İşe Yerleştirmelerin Eğitim Düzeylerine Göre Dağılımı

Türkiye'de eğitim düzeylerine göre özel istihdam bürolarına yapılan başvuruların dağılımına bakıldığında ilk dikkati çeken, başvuruların önemli bir kısmını yüksek okul ve fakülte mezunlarının oluşturmasıdır.

Tablo 4.13 Eğitim Düzeylerine Göre Özel İstihdam Büroları 2004 Yılı Faaliyeti

EĞİTİM DÜZEYLERİ	BAŞVURU			İŞE YERLEŞTİRME		
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam
Okuma Yazma Bilmeyen		3	3			
Okur Yazar	6	10	16	3		3
İlkokul Mezunu	766	405	1.171	426	10	436
Orta ve Dengi Okul Mezunu	402	464	866	98	6	104
Sanat Ortaokulu Mezunu	96	168	264	4		4
Lise ve Dengi Okul Mezunu	6.030	5.439	11.469	117	22	139
Sanat ve Teknik Lise Mezunu	249	155	404	27	2	29
Lise Üstü Sanatla İlgili Bölüm Mezunu	107	150	257	2		2
Anadolu Teknik Lise Mezunu	652	314	966	8		8
Meslek Lisesi Mezunu	1.988	2.295	4.283	73	16	89
Meslek Yüksek Okulu Mezunu 2 Yıllık	6.561	7.044	13.605	25	19	44
Yüksek Okul ve Fakülte Mezunu	39.508	34.952	74.460	134	163	297
Master/ Doktora	5.240	3.608	8.848	13	9	22
GENEL TOPLAM	61.605	55.007	116.612	930	247	1.177

Kaynak: Türkiye İş Kurumu, "ÖİB 2004 Yılı Faaliyet Genel İstatistikleri"

**Tablo 4.14 Eğitim Düzeylerine Göre Özel İstihdam Büroları 2005 Yılı
Faaliyeti**

EĞİTİM DÜZEYLERİ	BAŞVURU SAYISI			İŞE YERLEŞTİRME		
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam
Okuma Yazma Bilmeyen	49	73	122	1	2	3
Okur Yazar	38.625	25.597	64.222	191	87	278
İlkokul Mezunu	9.449	5.253	14.702	2.044	839	2.883
Orta ve Dengi Okul Mezunu	7.141	1.977	9.118	658	300	958
Sanat Orta Okulu Mezunu	86	56	142	17	17	34
Lise ve Dengi Okul Mezunu	55.230	34.752	89.982	830	665	1.495
Sanat ve Teknik Lise Mezunu	1.220	1.271	2.491	154	27	181
Lise Üstü Sanatla İlgili Bölüm Mezunu	193	289	482	10	9	19
Anadolu Teknik Lise Mezunu	2.069	1.067	3.136	21	14	35
Meslek Lisesi Mezunu	23.922	18.469	42.391	561	328	889
Meslek Yüksek Okulu Mezunu 2 Yıllık	67.916	70.983	138.899	343	333	676
Yüksek Okul ve Fakülte Mezunu	204.86 3	177.53 2	382.395	1.599	1.042	2.641
Master/Doktora	33.628	26.120	59.748	119	95	214
GENEL TOPLAM	444.39 1	363.43 9	807.830	6.548	3.758	10.306

Kaynak: Türkiye İş Kurumu, “ÖİB 2005 Yılı Faaliyet Genel İstatistikleri”

Tablo 4.13 ve tablo 4.14’te yer alan veriler incelendiğinde, 2004 yılında yüksek okul ve fakülte mezunlarının özel istihdam bürolarına yapılan toplam başvurular içinde **74.640** başvuru ile % **63,85**’lik bir pay aldığı görülmektedir. Aynı grup bir önceki yıla göre % **513,55**’lik bir artışla 2005 yılında da toplam başvurular içinde % **47,33**’lük oran ile ilk sırada yer almaktadır. Bunu iki yıllık meslek yüksek okulu mezunları ile lise ve dengi okul mezunları takip etmektedir. Bunun yanı sıra bütün

eğitim düzeylerinde yapılan başvurularda da 2004 yılına göre 2005 yılında bir artış eğilimi olduğu gözlemlenmektedir.

Özel istihdam bürolarına yapılan başvurular içinde ikinci sırayı alan meslek yüksek okulu mezunlarının 2005 yılında yaptıkları başvurular, bir önceki yıla göre on katı bir artış göstermektedir.

Lise ve dengi okul mezunları, okur yazarlar, meslek lisesi mezunları ve ilkokul mezunları tarafından yapılan başvurular da önemli bir yer tutmasına karşın, yüksek öğretim çatısı altında yer alan ön lisans, lisans ve lisans üstü eğitim mezunları tarafından yapılan başvurular, 2005 yılı itibariyle toplam **581.042** kişiyi, yani özel istihdam bürolarına yapılan başvuruların % **71,92**'sini oluşturmaktadır.

2004 ve 2005 yılına ait veriler işe yerleştirme açısından incelendiğinde özel istihdam bürolarının, vasıflı yani yüksekokul ve fakülte mezunu ile master-doktora sahibi işgücüne ulaşmada başvurularda gösterdiği başarıyı işe yerleştirme faaliyeti konusunda gösteremediği saptanmıştır. 2004 yılında yapılan başvurular arasında ilk sırayı % **63,85** ile yüksekokul ve fakülte mezunları alırken, işe yerleştirilenler arasında ilk sırayı % **37,04** ile ilkokul mezunları almıştır. 2005 yılında da aynı şekilde **2.883** kişi, yani % **27,97**'lik bir oranla işe yerleştirmede ilk sırayı ilkokul mezunları almıştır.

İşe yerleştirmede ilkokul mezunlarını 2004 yılında **297** kişi ile % **25,23**'lük ve 2005 yılında **2.641** kişi ile % **25,62**'lik bir oranla ikinci sırada yüksek okul ve fakülte mezunları takip etmektedir. Hemen ardından da 2004'te % **11,80** ve 2005'te % **14,50** ile lise ve dengi okul mezunları gelmektedir.

Özel istihdam büroları tarafından 2004 yılında işe yerleştirilen ön lisan, lisans ve lisans üstü eğitim mezunlarının % **30,84** olan oranı, 2005 yılında artış göstererek toplam **3.531** kişi ile işe yerleştirmelerin % **34,26**'sını oluşturmaktadır.

Diğer yandan lise ve dengi okul seviyesine kadar olan eğitim kurumları mezunları, toplam işe yerleştirilenler içinde 2004 yılında % **46,47**; 2005'te ise % **40,32**'lik bir paya sahip bulunmaktadır.

Bu oranlar, özel istihdam büroları tarafından işe yerleştirilenler içinde düşük eğitim düzeyindeki bireylerin azalma eğiliminde olmakla birlikte ağırlıkta olduğunu, fakat yüksek öğretim kurumundan mezun bireylerin toplam işe yerleştirilenler içinde ki paylarının artış eğiliminde bulunduğunu göstermektedir.

Bu durumun muhtemel nedeni olarak, özel istihdam bürolarının kuruluş aşamasında olmalarından ötürü, işverenlerin üst seviye vasıf gerektiren personel

ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmaları gösterilebilir. Çünkü işverenlerin vasıflı personel ihtiyacının karşılanabilmesi, iyi bir alt yapı ve aday portföyü, karşılıklı güven, bilgi ve tecrübe birikimi gerektirmektedir. İşe ve işveren beklentilerine uygun vasıflı personel seçimi, vasıfsız ve yarı vasıflı personel seçimi sürecine göre daha karmaşık ve zor bir yapı arz etmektedir.¹¹⁷

Bir başka neden ise, izin alan büroların çoğunun faaliyetinin vasıfsız insan gücüne yönelik olması ve vasıfsız insanlara vasıf kazandırmaya yönelik eēitimler verdikten sonra işe yerleştirme işlemini gerçekleştirmeleridir. Özel istihdam bürolarının İşKUR'a gönderdikleri faaliyet raporları içinde ocuk ve yaşlı bakımı, temizlik, güvenlik vs. için eleman teminine yönelik işe alımların çoğunlukta olduēu dikkat çekmektedir. Bu durum da düşük eēitim düzeyindeki bireylerin işe yerleştirme konusunda neden aēırlıkta olduēunu daha iyi açıklamaktadır.¹¹⁸

Ancak tüm bunların yanı sıra profesyonel firmaların piyasaya girmesi ve sektörün daha iyi tanınmasıyla, vasıflı işgücüne yönelik taleplerin ve piyasadaki yoēun arzın daha verimli bir şekilde deēerlendirilebileceēini söylemek mümkündür.

¹¹⁷ Engin Sanal, “Türkiye’de zel İstihdam Bürolarının Etkinliēi”, **Mercek Dergisi**, cilt, Sayı, 2007, s.137

¹¹⁸ Türkiye İş Kurumu  B Birim Müdürü Deniz avuřoēlu ile yapılan görüşme, Mart 2007

SONUÇ

İstihdam hizmeti veren kurumların temel görevi işgücü arz ve talep edenler arasındaki sorunları azaltmaktır. İstihdam hizmetleri bu amaçla açık işleri uygun başvurular ile mümkün olduğunca çabuk buluşturacak yöntemleri kapsar.

İşveren tarafından bakıldığında, günümüzde yaşanan rekabet ortamına paralel olarak gelişen istihdam hizmetlerinde zaman ve maliyet tasarrufu isteği; çalışan tarafından bakıldığında ise mesleklerin sürekli değişmesi ve vasıf düzeyinin yükselmesi ile yaşanan işsizlik, zamanla kamu istihdam kurumlarının görevlerinin sorgulanmasına yol açmıştır. Nitekim birçok ülkede çalışma hayatına esneklik getirecek yeni yasal düzenlemeler ile birlikte, yeni istihdam olanakları yaratacak, işgücünün vasıf düzeyini yükseltecek, işgücü arz ve talebi arasında dengeyi sağlayacak aktif işgücü piyasası programlarına pasif işgücü piyasası programlarına oranla daha fazla önem verilmeye başlanmıştır. Diğer yandan, küreselleşme sürecinin yarattığı koşullar gereğince istihdam hizmetlerinde devlet tekeli kaldırılarak, piyasa ekonomisine tam uyum sağlayacak liberal uygulamalara yer verilmiştir. Pek çok ülkede kamu istihdam kurumlarının yanında özel istihdam bürolarının açılmasına izin verilmiştir.

Dünyada yaşanan gelişmelerin gerisinde kalmayan Türkiye’de de, 1946 yılında kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumu 5 Temmuz 2003 tarihli 4904 sayılı yasa ile “Türkiye İş Kurumu” adını alarak yeniden yapılandırılmıştır. Kurum, iş ve işçi bulma hizmetlerine ilave olarak aktif işgücü programlarını uygulamayı görevleri arasına dahil etmiştir. Ayrıca, İŞKUR ile birlikte özel istihdam bürolarının faaliyet gösterebileceği de kabul edilmiştir. 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ve buna bağlı olarak getirilen düzenlemelerle özel istihdam büroları faaliyete geçmiş, böylece Türkiye denetime açık birlikte çalışma modeline dahil olmuştur.

Türkiye’de, bir yandan hızlı nüfus artışı ve kırsal kesimden kente göç ile büyüyen işgücü fazlası, diğer yandan da işgücü arz ve talebi arasında yaşanan vasıf uyuşmazlığı dikkate alınarak işsizliğin boyutları düşünüldüğünde istihdam kurumlarının, işsizlikle mücadeledeki rolleri önem kazanmaktadır. Bu bağlamda Özel istihdam büroları tamamen özel sektöre yönelik olarak firmaların talepleri doğrultusunda hareket ederken, İŞKUR ise kamu görevi mantığıyla işsizleri işe yerleştirme ve mesleki eğitim programlarını yerine getirmektedir.

Çok kısa bir geçmişleri olmasına rağmen özel istihdam bürolarının gerek sayıca gerek iş piyasasındaki etkinlikleri itibariyle hızlı bir gelişme sürecinde oldukları söylenebilir. Özel istihdam bürolarının kurumsallaşmaları ve kendi aralarında örgütlenmeleri bu gelişim sürecini daha da hızlandıracaktır. Halihazırda 29 Şubat 2004 tarihinde kurulan ve Temmuz 2006 tarihi itibariyle 13 üyesi bulunan Özel İstihdam Büroları Derneği, bu konuda önemli bir gelişmedir. Özellikle bu alanda deneyimli ve kurumsallaşmış organizasyonların önderliğinde yürütülecek tanıtım ve eğitim faaliyetleri, özel istihdam bürolarının hem işverenler hem de işçiler tarafından benimsenmesine yardımcı olacaktır. İşsizliğin en önemli sosyo-ekonomik problemlerden birini oluşturduğu ülkemizde, özel istihdam bürolarının etkinliklerinin artması, bu problemin çözümünde önemli bir rol üstlenecektir.

Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de özel istihdam büroları ile kamu istihdam kurumu olan İŞKUR'un birarada ve birbirini destekleyen, tamamlayan kurumlar olarak çalışmalarını sürdürmeleri işsizlikle mücadelede daha etkili sonuçlar elde edilmesine büyük katkılar sağlayacaktır.

Özel istihdam bürolarının işe yerleştirme oranları yıllara göre artan bir seyir izlese de, bütünü içinde % 1 civarındadır. Bunun çok düşük olduğu söylenebilir. Ancak yine de özel istihdam bürolarının asıl işlerinin; ellerinde bulunan işlere işgücü bulmak olduğu ve büroların ellerindeki açık işler konusunda istatistiki bilgi edinmenin mümkün olmadığı noktaları göz önünde bulundurulduğunda büroların faaliyetlerinin yetersiz olduğu konusunda kesin bir yargıya varılmamalıdır.

Türkiye'de faaliyet gösteren özel istihdam büroları başta personel seçme ve yerleştirme hizmetleri olmak üzere çok çeşitli hizmetler sunmaktadır. Bu hizmetler arasında;

- Dış kaynak kullanımı (outsourcing) hizmeti,
- İnsan kaynakları hizmetine yönelik süreçlerin (SSK girişleri, aylık bordro zarfları, işten ayrılmalarda tazminat hesaplamaları, kamu kurum ile olan ilişkilerin yürütülmesi v.b.) yasal mevzuata uygun olarak yerine getirilmesi,
- Denetim ve danışmanlık hizmetleri,
- Kurumsal finans ve mali danışmanlık hizmetleri,
- İşe yerleştirme hizmetleri,
- Kurumsal ve kişisel gelişimi sağlayacak eğitim hizmetleri sayılabilir.

Bunların yanı sıra özel istihdam bürolarının çoğu internet ortamında faaliyet göstermektedir. Oluşturulan veri tabanı, sürekli yenilenen ve geliştirilen değerlendirme süreçleri ile internet hizmeti vermek hem firmalara hem de adaylara maliyet ve hizmet açısından kolaylık sağlamaktadır.

Varolan veriler ışığında özel istihdam büroları çeşitlerinden hangilerinin Türkiye’de daha fazla faaliyet gösterdiğine dair kesin yargılara varmak mümkün değildir. Çünkü kuruma verilen başvuru formu ve faaliyet raporlarında büroların ana faaliyetleri ve yan faaliyetlerine ilişkin bilgi verecek herhangi bir ibare bulunmamaktadır. Bununla birlikte, faaliyet izni alan bürolar içinde internet üzerinden faaliyette bulunan büroların çok geniş kitlelere ulaşabilme olanağı düşünüldüğünde, tele istihdam büroları olarak adlandırılan büroların piyasada daha etkin oldukları söylenebilir. Ayrıca yasal düzenlemeden önce de faaliyette bulunan ve ağırlıklı olarak danışmanlık hizmeti veren büroların da önemli bir paya sahip olduğu dikkat çekmektedir.

Türkiye’de özel istihdam bürolarının kuruluşunu ve işleyişini düzenleyen mevzuatın genel çerçevesi incelendiğinde;

- Özel istihdam büroları izin, onay, izin yenilemesi, yurt dışı aracılık hizmetleri anlaşmaları ve ücret sözleşmeleri gibi pek çok konuda İŞKUR’a bağlı olarak faaliyet gösterdikleri için hiçbir konuda özerk olmadıkları,
- Özel istihdam bürosu açabilmek için gerekli koşulların ve mevcut taleplerin, mali ve bürokratik engellerle donatılarak yatırımcıları soğutacak ağır koşullara bağlandığı,
- Özel istihdam bürolarının faaliyet alanlarının yeterince açık ve anlaşılır şekilde düzenlenmediği,
- Özel istihdam bürolarının faaliyetleri karşılığında talep edecekleri ücret düzeyi ve ücret ödeme zamanı gibi konularda herhangi bir düzenlemeye yer verilmediği dikkat çekmektedir.

Türkiye’de özel istihdam büroları, İŞKUR’dan izin almak kaydıyla faaliyet gösterebilmekteyken, birçok Avrupa ülkesinde özel istihdam bürolarının kuruluşu izne tabi değildir. Türkiye’de de izin yerine, özel istihdam bürolarının serbestçe kurulabilmesi, kurulmuş olan büroların kayıt sistemine geçirilmesi bu alanda faaliyet gösteren birçok kuruluşun sisteme dahil olmasını sağlayacaktır.

Özellikle mevcut olan izin sisteminde yer alan teminat miktarının yüksek

olması ve izinin yenilendiği her dönemde teminat miktarının yükseltilmesi bazı kuruluşların izin almasında veya bu alanda faaliyet göstermesinde engel oluşturabilmektedir. Dolayısıyla teminat miktarının piyasaya girmek isteyen kuruluşları özendirecek daha makul bir seviyeye çekilmesi özel istihdam bürolarının yaygınlaşmasını kolaylaştıracak bir unsur olacaktır.

İŞKUR'un mevcut veri tabanı ve kayıt sistemindeki eksiklikler, istihdam hizmetlerinde de yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Bu durumda özel sektör işverenlerini daha hızlı ve etkin hizmet sağlamayı hedefleyen özel istihdam bürolarına yöneltecektir. Ancak işverenlerin bulunan işçi için büroya ücret ödemek zorunda olmaları büroların etkin kullanımı önünde bir engel oluşturabilecektir.

KAYNAKÇA

- ABUZEROV** Asif, **OECD Ülkelerinde Aktif Emek Piyasası Politikaları ve Etkinliği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2001
- ATA** Namık, “Özel Bürolar Geçici İstihdam İçin Aracılık Yapabilmeli”, **İşveren Dergisi**, Cilt 43, Sayı 12 (Eylül 2005), TİSK Yayını
- ATAK** Özlem, “Özel İstihdam Büroları Teşvik Edilmeli”, **İşveren Gazetesi**, Eylül 2004, MESS Yayını
- BARNES** Denis, “The Reorganisation Of Manpower Services In Great Britain”, **International Labour Review**, Vol. 118, No. 1 (January-February/1976), ILO, Geneva
- BAŞTERZİ** Fatma, “Özel İstihdam Büroları ve İtalya Örneği”, **İşveren Dergisi**, Cilt 43, Sayı 12 (Eylül 2005), TİSK Yayını
- BAYPINAR** Başar, **Özle İstihdam Büroları ve Türkiye**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2002
- BENUS** Jacop, Comprehensive Report Technical Assistance To Developing Strategies To Diversify Job Placement Through Phased Liberalization Of Private Employment Services, **İİBK**, Ankara, 1994
- BİRCAN** İsmail, “Türkiye’de İstihdam Sorunu, İŞKUR Yasası ve Özel İstihdam Büroları”, **İşveren Dergisi**, Nisan 2000
- CANDANER** Pembe, “Daha Gidilecek Uzun Bir Yol Var”, **İşveren Dergisi**, Cilt 43, Sayı 12 (Eylül 2005), TİSK Yayını
- CİĞERCİ** Nihan, **Türkiye’de İşgücü Piyasalarında Değişim: Özel İstihdam Bürolarının Kuruluşu**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2001
- COŞKUN** Bayram, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1990’lı Yıllardaki Gelişmeler ve İŞKUR Örneğinin İncelenmesi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2003
- ÇÖPOĞLU** Mustafa, **İstihdam Hizmetlerinin Liberalleştirilmesi: İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun Yeniden Yapılanma Çalışmaları ve Özel İstihdam Hizmetlerine Geçiş Eğilimleri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1995
- DERELİ** Toker, “Karşılaştırmalı Açıda Emek Piyasalarında Modern İstihdam Kurumlarının Rol ve İşlevleri”, **İİBK Hizmet Etkinleştirme Semineri B**, Yayın No 261, Ankara, 1991

- DERELİ** Toker, “The Public Employment Services And The Need To Liberalize Employment Services In Turkey”, **İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2 (Haziran 1997), Kamu İş
- DERELİ** Toker, Işık Ural ZEYTİNOĞLU, “Public Sector Industrial Relations On The Eve Of Mass Privatization In Turkey”, **International Labour Review**, Vol. 132, No. 5-6 (May-June 1993), ILO, Geneva
- DOCKERY** M. Alfred, Throsten STORMBACK, “Devolving Public Employment Services: Preliminary Assesment Of The Austlian Experiment”, **International Labour Review**, Vol. 140, No. 4 (2001/4), ILO, Geneva
- EKİN** Nusret, “Türkiye’de İşsizlik: İş Aramayan İşsizler, Kırsal Yoksullar, Kentsel Kayıt Dışı Yapay İstihdamdakiler, Açık İşsizler”, **İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt 7, Sayı 2 (2003), Kamu İş
- EMİRGİL** Burak Faik, **Türkiye’de Özel İstihdam Büroları**, Yayınlanmamış Bitirme Ödevi, Bursa, 2005
- FIRAT** Zerrin, **İstihdam Politikalarının Oluşturulmasında İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun Etkinliği: Küreselleşme Sürecinde İstihdam Kurumları**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa, 1997
- FIRAT** Zerrin, “İstihdam Hizmetlerinin Değişen Yapısı ve Özel İstihdam Büroları” (http://www.isgucdergi.org/index.php?arc=arc_view.php&ex=100&inc=arc&cilt=3&sayi=1&year=2001)
- FREDWELL** David and **GOLDBERG** Susan, Developing Effective Employment Services, Washington, **World Bank Discussion Paper**, 1994
- GEDİK** İlhan, **İstihdam Hizmetlerindeki Değişim ve Özel İstihdam Büroları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Haziran 2003
- GÖK** Songül, **Türkiye’de İşsizliğe Bir Çözüm Önerisi Olarak Özel İstihdam Danışmanlığı**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1996
- HOZAR** Nağme, “Özel İstihdam Büroları İle İşgücü Piyasasına Dinamizm Gelecek”, **İşveren Gazetesi**, Mart 2004, MESS Yayını
- ILO**, The Role Of Private Employment Agencies In The Function Of Labour Markets Report 6, International Labour Conferance 81.Session 1994, **ILO**, Geneva, 1994
- ILO**, Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında 96 Sayılı ILO Sözleşmesi (<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz096.htm>)
- ILO**, ILO Türkiye Tarafından Yayınlanan Sözleşmeler, Türk-İş Yayınları No:137

- ILO**, Ücretli İş Bürolarının Kapatılması Hakkında 34 Numaralı Sözleşme
(<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz034.htm>)
- ILO**, İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkında 88 Numaralı Sözleşme
(<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz088.htm>)
- ILO**, 122 Numaralı İstihdam Politikası Sözleşmesi
(<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/sozlesme/soz122.htm>)
- ILO**, “C181 Private Employment Agencies Convention 1997”
(<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>)
- ILO**, Revision Of The Free Charging Employment Agencies Convention 1949 (no96), Report 4, International Labour Conference 85. Session 1997, ILO, Geneva, 1997
- İİBK**, Çalışma Yaşamında Özel İstihdam Bürolarının Kuruluşu ve İşleyişi Semineri, 3-4 Kasım 1994, İİBK Yayın No 286
- İŞKUR**, 2005 Yılı İŞKUR Faaliyet Raporu
(<http://www.iskur.gov.tr/mydocu/2005faaliyet.zip>)
- KAPAR** Recep, “Sosyal Korumanın İşgücü Piyasasına Etkisi”, **DİSK- Birleşik Metal İş** Yayın No 17, 2005
- KENAR** Necdet, “Özel İstihdam Bürolarının Faaliyete Geçmesini Teminen Bir Yasal Düzenlemeye İhtiyaç Vardır”, **İşveren Dergisi**, Cilt 38, Sayı 7 (Nisan 2000), TİSK Yayını
- KENAR** Necdet, “Özel İstihdam Büroları”, **Mercek Dergisi**, Nisan 2004, MESS Yayını
- KENAR** Necdet, “Yeni İş Kanunun İstihdama Muhtemel Etkileri”, **Mercek Dergisi**, Temmuz 2003, MESS Yayını
- MURAT** Güven, “Küreselleşen Ekonomide İstihdam”, **Prof. Dr. Metin Kutsal’a Armağan**, TÜHİS, Ankara, 1998
- ÖZKAN** Ahmet Emin, “Özel İstihdam Büroları”, **Mercek Dergisi**, Nisan 1997, MESS Yayını
- SANAL** M. Engin, “Türkiye’de Özel İstihdam Bürolarının Etkinliği”, **Mercek Dergisi**, Ekim 2006, MESS Yayını
- SAPANCALI** Faruk, “1980 Sonrası Ekonomik Gelişmelerin İşgücü ve İstihdama Etkisi”, **İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt 4, Sayı 3 (Ocak1998), Kamu İş
- SARI GERŞİL** Gülşen, “Küreselleşme ve Çok Uluslu İşletmelerin Çalışma İlişkilerine Etkileri”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1 (2004)

- SAVAŞIR** Rabii, **Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Küçük ve Orta Boylu İşletmeler Açısından İstihdam Politikaları**, Kamu-İş Yayını, Ankara, 1999
- SAYIN** Ali Kemal, **Emek Piyasalarına Aracılık ve Özel İstihdam Büroları**, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Yayın No 324, Ankara, 2002
- SERDAROĞLU** Adnan, “İşsizlik Bir Ekonomik Krizdir”, **Mercek Dergisi**, Ekim 2005, MESS Yayını
- SÜRAL** A. Nurhan, “Özel İstihdam Büroları”, **İşveren Dergisi**, Cilt 43, Sayı 12 (Eylül 2005), TİSK Yayını
- TANKUT** Ferudun, “İstihdamı Arttırma ve İşgücü Geliştirmede Yapılması Gerekenler”, **Mercek Dergisi**, Ekim 2005, MESS Yayını
- TİSK**, “Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Hizmetlerinin Çağdaş Bir Yapıya Kavuşturulması ve Özel İstihdam Büroları”, **İşveren Dergisi**, Cilt 38, Sayı 7 (Nisan 2000), TİSK Yayını
- TİSK**, “İşsizliğe ‘Özel’ Çözüm”, **İşveren Dergisi**, Cilt 43, Sayı 12 (Eylül 2005), TİSK Yayını
- TİSK**, **İşgücü Piyasalarında Özel İstihdam Bürolarının Önemi**, TİSK İnceleme Yayınları 16, 1996
- TİSK**, **İşsizlik Sigortası, Aktif İstihdam Politikaları ve Özel İstihdam Büroları**, TİSK Yayın No 196, Mart 2000
- TİSK**, **22. Genel Kurul Çalışma Raporu**, TİSK Yayını, Aralık 2004
- TİSK**, **OECD Ülkelerinde İşsizliğin Önlenmesi Konusundaki Yeni Yaklaşımlar**, TİSK İnceleme yayınları 8
- TUNCAY** A. Can, “Özel Faaliyet Olarak İş ve İşçi Bulma Hakkında Düşünceler”, **İş Hukuku Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1 (Temmuz/ Eylül 1991)
- TÜSİAD**, İşgücü Piyasalarının Etkinliğinin Arttırılmasında Özel İstihdam Kurumlarının ve Esnek Çalışma Biçimlerinin Rolü, Yayın No: Tüsiad-T/2002-10/328, İstanbul, Ekim 2000
- WALWEI** Ulrich, **Development In The Organization Of Placement Services**, Florance, 1994
- WIECZOREK** Jaroslaw, “Sectoral Trends In World Employment And The Shift Toward Services”, **International Labour Review**, Vol. 134, No. 2 (1995/2), ILO, Geneva
- YEMİN** Edward, “Labour Relations In The Public Services: A Comparative Overview”, **International Labour Review**, Vol. 132, No. 4 (April 1993), ILO, Geneva
- YEŞİL** Hüseyin, **İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun Kuruluşu, Faaliyetleri ve Yeniden Yapılanması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1995

YETER Enis, “İstihdamın Arttırılmasına Yönelik Önlemler”, **Mercek Dergisi**, Ekim 2005,
MESS Yayını

KANUN, TEBLİĞ VE YÖNETMELİKLER

4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu

Özel İstihdam Büroları Hakkında Duyuru

Özel istihdam Büroları Yönetmeliği

Özel İstihdam Büroları Hakkında Tebliğ No:1

Özel İstihdam Büroları Hizmetleri Posesi

İNTERNET KAYNAKALARI

www.akademisyen.com.tr

www.ilo.org.tr

www.isguc.org

www.tisk.org.tr

www.calismahayati.net

www.insangucu.biz

www.kaynaktan.com.tr

www.turkis.org.tr

www.tekstilisveren.org.tr

www.ilo.org

www.evta.gov.tw

www.careertrainer.com

www.worldbank.org

www.bbb.org

ÖZGEÇMİŞ

Doğum Yeri ve Yılı : ANKARA, 09.07.1979

Öğr.Gördüğü Kurumlar : **Başlama Yılı** **Bitirme Yılı** **Kurum Adı**

Lise : 1994 1997 Ş.M.G. LİSESİ

Lisans : 1998 2003 ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

Yüksek Lisans : 2003 2007 ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

Doktora :

Medeni Durum : BEKAR

Bildiği Yabancı Diller ve Düzeyi: İNGİLİZCE - İYİ

Çalıştığı Kurum (lar) : **Başlama ve Ayrılma Tarihleri** **Çalışılan Kurumun Adı**

1.

...

Yurtdışı Görevleri : -

Kullandığı Burslar : -

Aldığı Ödüller : -

Üye Olduğu Bilimsel ve Mesleki Topluluklar : -

Editör veya Yayın Kurulu Üyelikleri : -

Yurt İçi ve Yurt Dışında katıldığı Projeler : -

Katıldığı Yurt İçi ve Yurt Dışı Bilimsel Toplantılar: -

Yayımlanan Çalışmalar : -

Diğer :

Tarih-İmza

Adı Soyadı