MARKA

DOĞU MARMARA KALKINMA AJANSI

# Özel İstihdam Büroları ve Türkiye Uygulamaları Raporu

## *İÇİNDEKİLER*

*YÖNETİCİ ÖZETİ* ..... 3

1. GİRİŞ ..... 4

2. İŞGÜCÜ PİYASASI VE İSTİHDAM POLİTİKALARI ..... 4

3. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI TANIM VE KAPSAMI ..... 9

4. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI TÜRLERİ ..... 11

5. ÖİB'LERİN TARİHSEL SÜRECİ VE İLGİLİ ULUSLARARASI SÖZLEŞMELER ..... 12

6. TÜRKİYE'DE ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI ..... 15

7. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME ..... 21

KAYNAKÇA ..... 23

## TABLO LİSTESİ

TABLO 1: ONUNCU KALKINMA PLANI İSTİHDAM GÖSTERGELERİ ..... 6

TABLO 2: TÜRKİYE BÜYÜME ORANLARI VE İŞSİZLİK ..... 8

TABLO 3: DÜZEY 2 BÖLGELERİ İŞGÜCÜ GÖSTERGELERİ, 2016 ..... 9

TABLO 4: YAŞ GRUPLARINA GÖRE ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI ARACILIĞIYLA İŞE YERLEŞTİRME SAYILARI (2004-2013) ..... 18

TABLO 5: EĞİTİM DURUMLARINA GÖRE ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI ARACILIĞIYLA İŞE YERLEŞTİRME SAYILARI (2004-2013) ..... 19

TABLO 6: FAALİYETİ DEVAM EDEN ÖİB'LER ..... 20

## ŞEKİL LİSTESİ

ŞEKİL 1: AVRUPA 2020 STRATEJİSİ HEDEFLERİ ..... 5

ŞEKİL 2: ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİSİ POLİTİKA EKSENLERİ ..... 7

# *YÖNETİCİ ÖZETİ*

İstihdam piyasasının etkinliğini arttırmaya yönelik geliştirilen politika araçlarının temel gerekçelerinden biri yapısal işsizlik sorununa çözüm üretmektir. Bu çözüm araçlarından biri ve henüz daha ülkemiz için yeni sayılabilecek bir uygulama olan özel istihdam bürolarıdır. Bu raporda özel istihdam büroları genel çerçevesi ve Türkiye uygulamaları değerlendirilmiştir.

Çalışmada uluslararası ve ulusal istihdam politikaları, bu politikaların istihdam piyasalarına yönelik stratejileri irdelenmiştir. Ayrıca ülkemizde 21. yüzyılın ikinci yarısından beri istihdam piyasalarında Türkiye İş ve İşçi Bulma Kurumu, İŞKUR adlarıyla faaliyet gösteren kamu kurumlarının yaşam döngüleri incelenmiştir. Bu çerçevede 1990'lı yıllarda ülkemizde yasal olmayan şekilde var olan, ancak 2004 yılında yasal olarak faaliyetlerine başlayan 2017 Yılı Ekim Ayı itibariyle sayıları 439'u bulan özel istihdam büroları, mevzuatla belirlenen yetkileri, türleri ve sağladıkları istihdam sayıları uluslararası kıyasları ile karşılaştırmalı değerlendirilmiştir.

Son bölümde de özel istihdam bürolarının varlık ve faaliyetlerine ilişkin olumlu ve eleştirel yaklaşımlar derlenmiştir. Genel itibariyle, istihdam piyasasında meslek türüne ve tecrübeye göre farklılaşma ve bu yöndeki taleplerin yeterli gerekliliklerde ve zamanında karşılanması gerekliliği, aracılık faaliyetlerinde de ihtisaslaşmanın sağlanması, doğru kişiyi doğru işle ve zamanında eşleştirilmesini elzem kılmaktadır. Bu konudaki uzman görüşleri ve AB uyum süreci gözetilerek hazırlanan plan ve strateji belgeleri, özel istihdam bürolarının, bu ihtiyaç ve gerekliliklere cevap verecek nitelikte ve sayıda olmasının avantaj olacağı belirtilebilir.

Avrupa ve ABD başta olmak üzere gelişmiş ekonomilerde gerek ciro, gerek sağladıkları istihdamlar, verilen eğitimlerin sayısal büyüklükleri gösterge niteliğindedir ve mevcut durumda ÖİB'ler eliyle oluşturulan hacim kaydadeğer ve gelişmeye açık olarak değerlendirilmektedir.

Mevcut veriler incelendiğinde, Türkiye'de özel istihdam bürolarının etkinlikleri ve istihdama katkılarına yönelik somut çıkarımlar yapılamamaktadır. Ayrıca emek piyasasında özel istihdam bürolarına yönelik yaklaşımlar olumlu ve eleştirisel olarak farklılaşmaktadır. Bunlar ÖİB'lerin faaliyet sürelerinin belirli bir olgunluğa erişmesi ve yaptıkları faaliyetlere yönelik etki-değerlendirme analizleri yapılması ile daha somutlaşacaktır.

# 1. GİRİŞ

Özel istihdam bürolarının (ÖİB) ilk ortaya çıkışı 19. yüzyılda kadar dayanmaktadır. Amerika ve Avrupa başta olmak üzere gelişmiş ülke istihdam piyasalarında yerleşik olup, ülkemizde 1990'larda yasal olmayan şekilde başlamış, ancak 2004 yılında yasal mevzuata dayalı faaliyete geçmiş kurumlardır.

İşe aracılık hizmeti misyonuyla faaliyet gösteren ve ülkemizde AB uyum sürecinde önem atfedilen bu kurumlar, istihdam piyasalarında hizmet etkinliğinin arttırılmasında kamunun yeterli olmadığı ve özellikle ihtisaslaşmaya yönelik alanlarda özel hizmet sağlayıcıları olarak konumlandırılmaktadırlar. ÖİB'ler küreselleşmenin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Rekabetin her alanda yaygınlaşması bu alana da sıçramıştır.

Özel istihdam bürolarının kurulması, İŞKUR'un işgücü piyasası ile ilgili daha makro politikalar izlemesine ve işgücünün yetiştirilmesine yönelik faaliyetleri daha etkin olarak gerçekleştirmesine imkan verecektir. Bu noktada, özellikle hizmet satın alımı konusunda Kanunla getirilen kolaylıklar aktif istihdam politikalarının başarı ile uygulanmasına uygun bir zemin hazırlamıştır. İşsizlik Sigortası Fonunda oluşan kaynaklar, İŞKUR özellikle mesleki eğitimle ilgili projelerini hayata geçirme konusunda önemli bir avantaj sağlayacaktır (Alper, 2003).

# 2. İŞGÜCÜ PİYASASI VE İSTİHDAM POLİTİKALARI

Küreselleşme olgusu tüm dünyayı sosyal, ekonomik, kültürel başta olmak üzere tüm boyutları ile değişime ve dönüşüme sevk etmiştir. Değişen rekabet koşullarında uluslararası antlaşmalar, kurulan birlikler artık mal, hizmet, sermaye, teknoloji transferini çok daha kolay hale getirmiştir. İşgücü piyaları da kuşkusuz bu değişimden etkilenmektedir ve piyasa taleplerine yeterince cevap verebilmek için dönüşüm içindedir. Bununla birlikte, değişen nüfus dinamikleri, kentleşmenin doğal sonucu olarak tarım ekonomisinden sanayi ve hizmetler ağırlıklı ekonomilere geçişin oluşturduğu dönüşümleri istihdam piyasasının karşılayamaması beraberinde ***işsizlik sorununu*** getirmektedir.

İktisat okullarının emek piyasalarına özgü düşünceleri incelendiğinde; klasikler, her arz kendi talebini yaratır düşüncesi ile ekonominin tam istihdam dengesinde bulunduğunu ve işsizliğin ancak ekonomik bireylerin kendi iradesine bağlı olarak oluşabileceğini belirtmiştir. Keynesyenler; ekonomi her zaman tam istihdamda dengede bulunmayabilir, bu durum var olsa bile istisnaidir ve ekonomi daha çok eksik istihdam düzeyinde bulunmaktadır anlayışı ile hareket ederek işsizliğin çeşitli biçimlerde varolabileceği üzerinde durmuştur. Yeni iktisat akımlarına göre ise istihdamın belirlenmesinde en

temel etken eğitim, bireyin kendisini geliştirmesi gibi seçeneklerle ortaya çıkan beşeri sermayedir (Özçalık & Durmuş, 2014). İstihdama yönelik bu teorik yaklaşımlar, her ülkenin kendi ekonomi politikalarını pratikleştirilmesiyle özgün sonuçlarını doğurmaktadır.

Avrupa Birliği (AB), üye ülkeler arasında uyumu sağlayabilmek için genel ilkeler belirlemektedir. Bu ilkelere uyumun ayrıntıları ise üye ülkelere bırakılmaktadır. Ülkeler AB tarafından belirlenen genel ilkeler çerçevesinde kendi politikalarını oluşturmaktadır. İstihdam alanında da AB, ilk yıllarda üye ülkelerin sorunları ve öncelikleri üzerinde destek mekanizmaları oluşturmuştur. Ancak yaşanan ekonomik krizler ve elde edilen tecrübeler neticesinde Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) olarak adlandırılan ortak bir istihdam stratejisi belirlenmiştir. AİS kapsamında üye ülkeler ulusal programlarını hazırlamakta ve kendi istihdam politikalarını oluşturmaktadırlar. AİS, Avrupa Sosyal Fonu (ASF) aracılığıyla finanse edilmekte ve hayata geçirilmeye çalışılmaktadır. (ÖZEN, 2015)

AB üye ülkelerine yönelik büyüme ve rekabet edebilirlik kapasitelerini geliştirmeye yönelik 2010 yılında hazırlanan "Avrupa 2020 Stratejisi" de AB'nin istihdam politikalarına yönelik tavsiye kararı olarak aşağıdaki hedefleri belirlemiştir;

**Şekil 1: Avrupa 2020 Stratejisi Hedefleri**

** 20-64 yaş grubu istihdam oranının %75'e çıkarılması öngörülmüştür*

Türkiye'de istihdam politikalarına yönelik kalkınma planlarında mevcut durum tespiti ve politika önerileri mevcuttur. Halen yürürlükte olan onuncu kalkınma planında, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin temel amaç, toplumun tüm kesimlerine insana yaraşır iş fırsatlarının sunulduğu, işgücünün niteliğinin yükseltilip etkin kullanıldığı, toplumsal cinsiyet eşitliği ile iş sağlığı ve güvenliği

şartlarının iyileştirildiği ve güvenceli esneklik yaklaşımının benimsendiği bir işgücü piyasasının oluşturulması olarak belirlenmiştir. Bu doğrultuda istihdam piyasasına yönelik belirlenen sayısal göstergeler Tablo 1'de belirtilmiştir.

**Tablo 1: Onuncu Kalkınma Planı İstihdam Göstergeleri**

| Gösterge | 2018 Hedefi (%) |
|---|---|
| İşsizlik Oranı | 7,2 |
| İşgücüne Katılma Oranı | 53,8 |
| Kadın İşgücüne Katın Oranı | 34,9 |
| Genç İşsizlik Oranı | 13,0 |

**Kaynak**: 10. Kalkınma Planı

Onuncu Kalkınma Planında istidama yönelik aşağıdaki politikalar belirlenmiştir,

- Bölgesel, yerel ve sektörel işgücü dinamikleri dikkate alınarak, başta kadın ve gençler olmak üzere tüm kesimler için nitelikli istihdam imkânları geliştirilmeye devam edilecektir.
- İşgücüne ve istihdama katılımın artırılması amacıyla iş ve aile yaşamını uyumlaştırma politikaları hayata geçirilecek ve istihdam teşvikleri etkinleştirilecektir.
- Kayıt dışı istihdamla etkin mücadele edilecek, bu kapsamda elde edilen kazanımlar işgücü maliyetlerinin azaltılmasında kullanılacaktır.
- Mesleki rehberlik ve danışmanlık hizmetleri başta olmak üzere aktif işgücü politikaları etki analizlerine dayandırılarak yaygınlaştırılacaktır.
- İşgücünün eğitim düzeyi yükseltilerek istihdam edilebilirliği artırılacak ve işgücü piyasasının talep ettiği becerilerin kazandırılması için yaşam boyu eğitim faaliyetlerine önem verilecektir.
- İnsana yakışır iş bağlamında, çalışma koşulları iyileştirilecek ve ücret-verimlilik ilişkisi güçlendirilecektir.
- Sosyal taraflarla diyalog içerisinde tüm işçiler açısından erişilebilirliğin sağnacağı, bireysel hesaba dayanan bir kıdem tazminatı sistemi oluşturulacaktır.
- Alt işverenlik uygulaması işçi hakla-rını dikkate alacak şekilde gözden geçirile-cektir.322. AB normları çerçevesinde özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisi uygulamaları yaygınlaştırılacaktır.
- Çalışma hayatında iş sağlığı ve güvenliği kültürü geliştirilecek, denetim ve teşvik uygulamaları ile iş sağlığı ve güvenliği standartlarına uyum artırılacak ve bu alanda yeterli sayı ve nitelikte uzman personel yetiştirilecektir. (KB, Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), 2013)

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Kurumu koordinasyonunda tüm ilgili paydaşların koordinasyonuyla 2014-2023 Ulusal İstihdam Stratejisi (UİS) hazırlanmıştır. Stratejinin işgücü piyasasındaki yapısal sorunlara çözüm üretmek ve büyümenin istihdama katkısını arttırmak olup istihdam esnekliği yüksek olan bilişim, finans, inşaat, sağlık, tarım, tekstil, hazır giyim, turizm olmak üzere yedi sektör üzerine kurgulanmıştır. 3'er yıllık eylem planlarıyla hayata geçirilmektedir. Halihazırda 2017-2019 dönemini kapsayan ikinci üç yıllık Eylem Planı uygulanmaktır.

**Şekil 2: Ulusal İstihdam Stratejisi Politika Eksenleri**

*Türkiye İşgücü Piyasası İle İlgili Makro Göstergeler:* Türkiye işgücü piyasası göstergeleri ve ilgili makro göstergeler güncel veriler ışığında incelendiğinde yıllık büyüme oranları 2002-2016 yılları arasında yıllık ortalama % 5,7 olarak gerçekleşmiştir. Yine 2017 yılı ilk yarısında büyüme %5,1 seviyesinde gerçekleşmiştir. Yıllık ortalama işsizlik oranları 2005-2007 yılları arasında %9,0-9,5 arasında ve tek haneli rakamlarda seyretmiştir. 2008 yılında işsizlik oranı küresel ekonomik krizin de yansımaları ile yükselmiştir. Ancak bu yükselme kronik olarak sürmüştür ve işsizlik sorunu yapısal bir sorun olarak gündemdedir. 2023 ulusal vizyon hedeflerimiz çerçevesesinde işsizlik oranı %5,5 olarak hedeflenmiştir. Büyüme oranındaki değişimin İşsizlik oranına etkisini 1 dönem gecikmeli olarak yansıdığını varsayarak iki veri seti arasındaki doğrusal ilişki (korelasyon) hesaplandığında, %71 düzeyinde ters yönlü bir ilişki olduğu ölçülmüştür. Bu değer aslında büyümenin gecikmeli olarak işsizlik göstergesine yansıdığının doğrulamasıdır. Ancak büyüme oranlarındaki yıllık artışın yüksek olmasının işgücü göstergelerine

yeterince yansımadığı tespitine ilişkin ise özellikle çalışma çağı nüfusundaki artış ile birlikte işgücüne katılım oranının yüksek olması ve önemli etkenlerdendir.

**Tablo 2: Türkiye Büyüme Oranları ve İşsizlik**

| | Büyüme Oranları (%) | İşsizlik Oranları (%) |
|---|---|---|
| **2005** | 9,0 | 9,5 |
| **2006** | 7,1 | 9,0 |
| **2007** | 5,0 | 9,2 |
| **2008** | 0,8 | 10 |
| **2009** | -4,7 | 13 |
| **2010** | 8,5 | 11,1 |
| **2011** | 11,1 | 9,1 |
| **2012** | 4,8 | 8,4 |
| **2013** | 8,5 | 9,0 |
| **2014** | 5,2 | 9,9 |
| **2015** | 6,1 | 10,3 |
| **2016** | 3,2 | 10,9 |

**Kaynak:** TÜİK

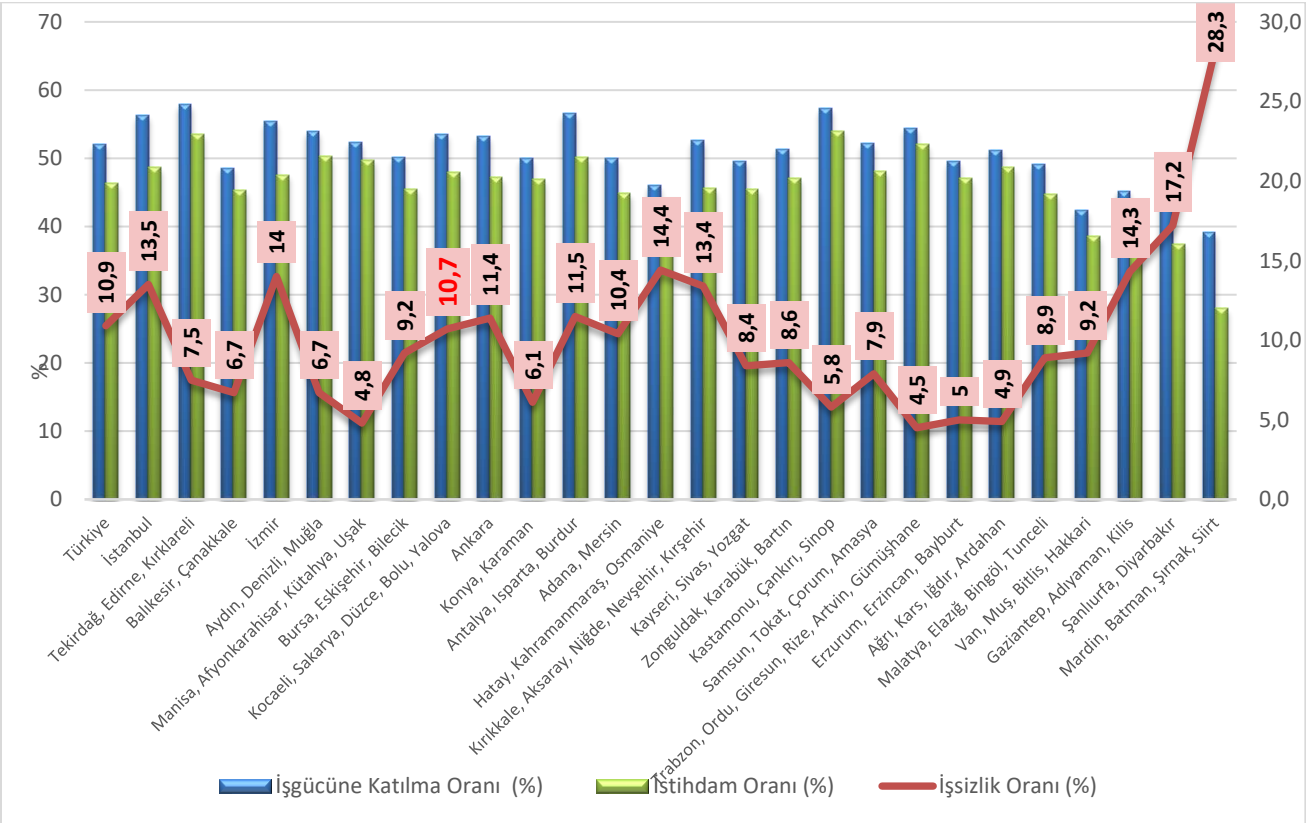
Türkiye'de işsizlik oranları, ABD ve AB-28 Bölgesi'nin aksine 2012 yılından sonra artış göstermektedir. 2012 yılında mevsim etkilerinden arındırılmış işsizlik oranı, % 8,4, 2016 yılında ise %10,9 olarak gerçekleşmiştir. Ekonomik büyümenin devamlılığı ve üretim artışına rağmen işsizlik oranlarının artış göstermesinde, 2012'den sonra Türkiye'de yaşanan siyasi ve ekonomik gelişmelerin etkisi görülmektedir. (ÇSGB, 2017)

Tarım sektöründeki istihdamda 1990 ve 2000 yılları arasında açılan fark, 2000 yılı sonrasında da devam etmektedir. 2005 yılında tarım istihdamının toplam istihdam içindeki payı % 25,5 iken 2015 yılında bu oran % 20,6 olarak gerçekleşmiştir. Sanayi ve hizmetler sektörünün istihdam içindeki toplam oranı ise % 72,2'dir. (ÇSGB, 2017)

Apak ve Uçak'a (2007) göre ekonomik büyümeye rağmen işsizliğin artması çeşitli faktörlere bağlanmaktadır. Bunlardan en önemlisi sıcak para girişleridir. İstihdamsız büyümenin özünde Türkiye'nin uluslar arası piyasalara sunduğu yüksek reel faiz sayesinde yüksek oranlarda çekmekte olduğu sıcak para girişleri vardır. Sıcak para girişleri döviz kurunu ucuzlatmakta ve ithalatı özendirmektedir. Bunun sonucunda da cari işlemler açığı genişlemektedir. Bu arada gerçekleşen ihracat ve üretim artışlarının otomotiv ve dayanıklı tüketim malları gibi yurt içinde katma değeri

düşük sektörlerde yoğunlaşması neticesinde de istihdam artışları sınırlı kalmakta ve işsizlik sorunu derinleşmektedir. Dolayısıyla birbirleriyle ilişkisiz gibi görünen cari açık ve işsizlik birbirine bağlı sorunlar olarak ortaya çıkmaktadır. (Takım, 2009)

**Tablo 3: Düzey 2 Bölgeleri İşgücü Göstergeleri, 2016**




Türkiye'nin **işgücü üretkenliği** halen OECD toplamı ortalamasının çok altındadır. Bu alanlarda üretkenlik artışı büyüklüğü bilinmemekle birlikte her iki yönde genişleme göstermektedir.

Ülkemizde işgücü piyasası gerek nüfus dinamikleri ve bağlantılı olarka bölgesel farkılıklar, gerek nitelik bakımından farklılıklar göstermektedir. Ayrıca işsizlik oranı göstergeleri farklılıklar göstermektedir. (ÇŞGB, 2013)

İstihdam piyasasının etkinliğini arttırmaya yönelik geliştirilen politika araçlarının temel gerekçelerinden biri yapısal işsizlik sorununa çözüm üretmektir. Bu çözüm araçlarından biri ve henüz daha ülkemiz için yeni sayılabilecek bir uygulama aracı olan özel istihdam bürolarıdır.

## 3. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI TANIM VE KAPSAMI

ILO'nun tanımına göre özel istihdam büroları, devlet otoritesinden bağımsız, istihdam ilişkisinin bir tarafı olmadan, iş tekliflerini ve başvurularını eşleştirme, üçüncü tarafların işini görme amacıyla işçileri

istihdam etme ve iş aramayla ilgili bilgi sağlama gibi istihdam hizmetlerinin birini ya da birkaçını sağlayan gerçek ya da tüzel kişilerdir. (Demirci, 2011)

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

8477 Sayılı İŞKUR Kanununda, iş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık etme görevinin, İŞKUR ve bu amaçla gerçek veya tüzel kişiler tarafından kurulan özel istihdam bürolarınca yapılacağı hükmü yer almıştır. Ayrıca, özel istihdam bürolarının, İŞKUR iş piyasasının ihtiyaçları dikkate alınarak belirlenecek sayıda ve aranan koşullar çerçevesinde seçilmek ve izin verilmek kaydıyla, kamu kurum ve kuruluşları dışında iş ve işçi bulma faaliyetlerinde bulunabileceği belirtilmiştir.

Özel istihdam bürolarının çalışma esaslarını belirleyen *Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği* ***11 Ekim 2016 tarih ve 29854 sayılı Resmi Gazete***'de yayımlanarak yayımı tarihinde yürürlüğe girmiş olup, yeni düzenleme ile 19 Mart 2013 tarihli ve 28592 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği" yürürlükten kaldırılmıştır. Sözkonusu yönetmelikle ilgili gerekçe komisyon raporunda; Türkiye'de esneklik ve güvence göstergeleri açısından diğer Avrupa Birliği ülkeleri ile kıyaslandığında esnek çalışma biçimlerinin yaygın olarak uygulanmadığı, işgücü piyasalarının esnekliğine ışık tutan ve OECD tarafından yayınlanan "İstihdam Koruma Mevzuatı Endeksi"nin, bu tespiti teyit eder nitelikte olduğu belirtilmiştir. 2013 yılı verilerinin yer aldığı söz konusu endekse göre, Türkiye istihdam koruma mevzuatı açısından otuzu OECD ülkesi olmak üzere toplam kırk ülke içinde en katı mevzuata sahip ülke konumunda olduğudur. Söz konusu endeksteki yerimizi belirleyen önemli hususlardan biri de özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisinin yasal olarak düzenlenmemiş olmasıdır. (T.B.M.M, 2016)

Söz konusu yönetmelikte özel istihdam bürolarının kurulması ve faaliyetleri ile incelenmesi, kontrolü, denetim ve teftişine ilişkin usul ve esaslar belirlenmektedir. İlgili yönetmelik Madde 4'te özel istihdam bürolarının aracılık faaliyetlerine ilişkin aşağıdaki hükümler belirlenmiştir:

- Özel istihdam büroları:
  - İş ve işçi bulmaya aracılık faaliyeti yapar,
  - İşgücü piyasası ile istihdam ve insan kaynaklarına yönelik hizmetleri yürütebilir,

- Mesleki eğitim düzenleyebilir.

- Aracılık faaliyeti, iş arayanlar ya da işverenlerle bir işyerinde birebir görüşme yapılarak ve/veya 9/6/2004 tarihli ve 5187 sayılı Basın Kanununda yazılı araçlarla ya da radyo, televizyon, video, internet, kablolu yayın veya elektronik bilgi iletişim araçları ve benzer yayın araçlarından biri ile de görüşme yapılmaksızın sunulabilir.
- Özel istihdam büroları, ***kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ve pozisyonları için aracılık faaliyeti yapamaz***.
- Kurumdan izin almaksızın; bir işyerinde veya 5187 sayılı Kanunda yazılı araçlarla ya da radyo, televizyon, video, internet, kablolu yayın veya elektronik bilgi iletişim araçları ve benzeri yayın araçları ile iş ve işçi bulmaya aracılık yapılamaz. Basın ve yayın kuruluşları ile diğer bilgi iletişim araçları vasıtasıyla iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyeti gösteren kişilere ait reklam ve ilanların yayını yapılamaz.
- Özel istihdam bürolarının aracılık faaliyeti kapsamında yurt dışına işçi göndermesi hâlinde, işçilerin yurt dışı hizmet akitlerinin İŞKUR'a onaylatılması zorunludur.
- Özel istihdam bürolarının aracılık faaliyetleri ile ilgili olarak;
    - 22'nci maddenin ikinci fıkrasında öngörülenler dışında, iş arayanlarla bedel alınması konusunda yapılan anlaşmalar veya onlardan herhangi bir şekilde menfaat sağlamaları hâlinde özel istihdam büroları ile işverenler arasında yapılmış bulunan anlaşmalar,
    - İşçinin kayıt dışı çalışması, sendikaya üye olması veya olmaması ya da asgari ücretin altında ücret ödenmesi şartlarını taşıyan anlaşmalar,
    - Bir işverenin veya iş arayanın, işe yerleştirme faaliyeti için diğer özel istihdam bürolarından veya Türkiye İş Kurumundan hizmet almalarını engelleyen anlaşmalar,

  geçersizdir.

Özel istihdam büroları mevzuatta belirtildiği üzere istihdam etme hizmetini ana veya ikincil hizmet oarak yürütebilirler. Bu kurumları İŞKUR'dan ayıran en temel özellik faaliyetlerini ücret karşılığı yapmaları ve sadece özel sektöre hizmet vermeleridir.

## 4. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI TÜRLERİ

Avrupa Özel İstihdam Büroları (EUROCİETT) Konfederasyonu, özel istihdam bürolarının faaliyet alanlarını, ana aktiviteleri dönemsel iş bulma; organizasyonlara dönemsel iş sağlama ve kalıcı işe alım; işten yeni ayrılmış üst düzey çalışanlara iş bulma; ara dönem yönetimi, yönetici işe alımı, eğitim ve maaş çizelgesi idaresi gibi insan kaynakları ile ilgili konularda da hizmet verecek şekilde geniş bir çerçevede tanımlamaktadır.

Ekin (2001)'in belirtildiği üzere, genellikle uygulamada ve tanımlı mevzuatta "Özel İstihdam Büroları" (Private Employment Agencies - PEA) olarak adlandırılan kurumlar, farklı kaynaklarda "Ücretli Özel İstihdam Büroları" (Private Fee -Charging Recruitment Agencies), "Özel İstihdam Hizmetleri" (Private Employment Services), "Özel Bürolar" (Private Agencies), "Özel Sektör" (Private Sector), "İşe Yerleştirme Hizmetleri" (Placement Services) şeklinde de adlandırılmaktadır. Bazen "İstihdam Büroları", "Modern İstihdam Kurumları", "Özel İstihdam Acentaları" kavramlarına da rastlanmaktadır (Kaya, 2016).

ÖİB'ler temel olarak üçe ayrılır. Bunlar,

- Aracılar: Ücretli istihdam büroları, yurtdışı istihdam büroları, yabancı işçi getirip çeşitli işlere yerleştiren bürolar, yönetici araştıran bürolar ve eğitim-işe yerleştirme kuruluşlarından oluşmaktadır.
- Nitelikli İşgücü Sağlayanlar: Geçici istihdam büroları, personel kiralama büroları, kariyer yönetimi büroları, tamamlayıcı hizmet sunan istihdam büroları ve aracı birliklerden oluşmaktadır.
- Doğrudan Hizmet Sağlayanlar: İhtiyaç fazlası personele istihdam hizmeti veren bürolar, iş arama danışmanlıkları, personel yönetim danışmanlıkları, istihdam ilan büroları ve tele-istihdam bürolarından oluşmaktadır (Özçalık & Durmuş, 2014).

## 5. ÖİB'LERİN TARİHSEL SÜRECİ VE İLGİLİ ULUSLARARASI SÖZLEŞMELER

Ali Kemal Sayın'ın belirttiği üzere, (2011) "işe aracılığın ilk örneklerinden biri, Antik Sümer'de işçi ve köleleri kaydedip arazilere geçici çalışmaları için gönderen tapınak rahipleri ve köleler arasında görülmüş, tarih boyunca kendi istekleriyle ve ücret karşılığında çalışan insanların varlığı sürdükçe bunlara aracılık yapan kurumların varlığı da beraberinde gelmiştir" (Usta, 2012).

İşveren ile işçi arasında aracılık hizmetlerini tarih boyunca hayır kurumları, sendikalar, din adamlarının (rahipler) yürüttüğü görülmektedir.

1919 yılında kurulmuş olan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), sosyal adaletin ve uluslararası insan ve çalışma haklarının iyileştirilmesi için çalışan bir Birleşmiş Milletler ihtisas kuruluşudur. Örgüt, Sözleşme ve Tavsiye Kararları ile işçilerin hak ve menfaatlerini korumaya, çalışma hayatında genellikle daha fazla istismar edilen kadın ve çocuk işçileri özel koruma altına almaya, çocuk işçiliğini ortadan kaldırmaya çalışmaktadır. ILO, hükümetlerarası kuruluş olmakla birlikte, tüm faaliyetlerini hükümet-işçi-işveren temsilcilerinden oluşan üçlü (tripartite) yapı çerçevesinde yürütmektedir.

ILO'nun dört temel stratejik hedefi vardır:

- ✓ Çalışma yaşamında standartlar, temel ilke ve haklar geliştirmek ve gerçekleştirmek.
- ✓ Kadın ve erkeklerin insana yakışır işlere sahip olabilmeleri için daha fazla fırsat yaratmak.
- ✓ Sosyal koruma programlarının kapsamını ve etkinliğini artırmak.
- ✓ Üçlü yapıyı ve sosyal diyalogu güçlendirmek. (İŞKUR, 2011)

Gerek misyonu, gerek kapsayıcılığı ve bağlayıcılığı nedeniyle ILO istihdam politika ve uygulamalarında referans ve bağlayıcı kurumdur.

Dünyada ekonomi-politik iklimin değişimi istihdam hizmetlerinin de dönüşümünü beraberinde getirmiştir. Uzun yıllar Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO- UÇÖ) tarafından kar amaçlı hizmet eden büroların kuruluşuna yönelik gösterilen kısıtlamalar 1980'lerde neoliberal düzenlemelerle birlikte esnetilmeye başlanmıştır. OECD, AB, Dünya Bankası'nın birçok raporunda aktif işgücü piyasasının politikalarının bir aracı olarak özel istihdam büroları gösterilmekte ve büroların etkin istihdam hizmeti sağlamak ve işsizliği azaltmak için kurulması gerektiğinden bahsedilmektedir. Bu gelişmeler Türkiye'deki istihdam hizmetlerine yansımış özellikle Devlet Planlama Teşkilatı raporlarında İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yeniden yapılandırılması ve özel istihdam bürolarının kurulmasına olanak sağlayan düzenlemelerin ivedi olarak hayata geçirilmesinden bahsedilmiştir. Nitekim 2000 yılında 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Türkiye İş Kurumu'nun (İŞKUR) kurulması yeniden yapılandırmanın ilk adımı olmuştur (Ulukan,2014).

ILO'nun konuyla doğrudan ve dolaylı olarak birçok sözleşmesi ve tavsiye kararı bulunmaktadır. Bunlardan ilki 08 Haziran 1933 tarihinde ILO konferansında onaylanmış 34 Sayılı "Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi'dir. Bu sözleşme 1949 yılında 96 Sayılı "Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi" ile yeniden gözden geçirilerek değiştirilmiş ve son olarak 1997 yılında 181 Sayılı "Özel İstihdam Büroları Sözleşmesi" onaylanmıştır. Böylece İkinci Dünya Savaşından bu yana sadece devlete ait olan işe yerleştirme yetkisi artık özel aracılara da açılmıştır. Özel İstihdam Büroları işgücü piyasasına belli bir esneklik getirilmesi gereksiniminden doğmuştur. Amaç işgücü piyasasının arz ve talep açısından tatmin edici bir biçimde daha etkin işlemesini sağlamaktır (Kaya, 2016).

Aslında ILO uzun yıllar boyunca, kamu istihdam kurumlarına kendi alanında tekel konumu sağlamayı ve özel istihdam bürolarını kaldırmayı hedeflemiştir. Ancak, küreselleşme olgusunun ve teknolojik gelişmelerin emek piyasalarında önemli değişimlere yol açmaya başlaması, bilişim teknolojilerindeki yenilikler, vasıflı işgücüne yönelik arz ve talep dengelerinin yeniden oluşmasına neden olmuştur. 1990'lı yılların ekonomik serbestleşme ve küreselleşme ortamı içinde ILO, kamu istihdam kurumlarındaki tekel anlayışını terk etmiş ve işgücü piyasalarının işleyişine olumlu katkılar sağlayacak düzenlemelerle birlikte özel istihdam bürolarını kabullenmiştir. (İŞKUR,2004)

PUL'un (2006) belirttiği üzere, bilinen ilk ÖİB 19. yüzyılın başlarında ABD'de ortaya çıkmıştır. Tomas Martinez, 1976 tarihli "İşgücü Pazarı: Özel İstihdam Bürolarının İncelenmesi" adlı kitabında, 1819 yılında yayınlanmış "Protestan İşverenlerin ve İşçilerin Bürosu" isimli kitaptan alıntı yaparak en eski ÖİB'nin bu dönemde faaliyet gösterdiklerini belirtmiştir. Ayrıca Martinez, ilk büyük ölçekli ÖİB olan Amerika Göçmen Bürosu'nun 1863 yılında ABD'de ortaya çıktığını yazmıştır. Sağlam ve yetenekli işçileri pek çok Amerikan işvereninin hizmetine sunan bu şirket, işverenlerden aldığı hizmet bedelinin yanında Amerika'da iş arayan Avrupalılardan da kayıt ücreti toplamıştır. Avrupa'da ve tüm dünyadaki gelişmeler ışığında görülmüştür ki kamu istihdam kurumları ile ÖİB'lerin birlikte çalıştıkları ülkelerde, çalışma yaşamı daha dinamik eğitim ve yeniden eğitim konusunda daha verimlidir. Artan işsizlik ve değişen piyasa koşulları karsısında işletmelerin ihtiyaç duyduğu nitelikli personel ihtiyacını karşılamada ÖİB'lerin varlığı kaçınılmazdır (Özçalık & Durmuş, 2014).

## ULUSLARARASI UYGULAMALAR

Uzun yıllar ILO tarafından kar amaçlı hizmet eden büroların kuruluşuna yönelik gösterilen kısıtlamalar 1980'lerde neoliberal düzenlemelerle birlikte esnetilmeye başlanmıştır. OECD, AB, Dünya Bankası'nın birçok raporunda aktif işgücü piyasasının politikalarının bir aracı olarak özel istihdam büroları gösterilmekte ve büroların etkin istihdam hizmeti sağlamak ve işsizliği azaltmak için kurulması gerektiğinden bahsedilmektedir. (Kaya, 2016)

Dünya'da gelişmiş ülkelerde 1990'lı yılların başlarında özel istihdam bürolarına yönelik yasal mevzuatın serbestleşmesi ile başlayan süreç günümüze değin Amerika ve Avrupa başta olmak üzere hayli mesafe katedilmiştir. 1992 yılında Almanya, 1994 yılında İspanya'da mevzuat serbestleşmesi sağlanmıştır. 1993 yılında Finlandiya'da ve İsveç'te, 1999 yılında Yunanistan'da yasal tanıma süreçleri başlamıştır. 1998-2005 yılları arasında, ÖİB'ler için Hollanda, Belçika ve Fransa'da sektör sınırlandırmalarının kaldırılması, azami görevlendirme süresinin uzatılması gibi hususları içeren ileri düzeyde serbestleşme süreçleri başlamıştır. (Muntz, 2008)

Özel istihdam büroları uluslararası çatı kuruluş olarak Uluslararası Özel İstihdam Büroları Konfederasyonu (CIETT) altında örgütlenmiştir. CIETT'ın Avrupa örgütlenmesi ise Avrupa Özel İstihdam Büroları Konfederasyonu şeklindedir. (EUROCIETT). Bu örgütlenme AB kurumları ve tüm paydaşları nezdinde tanınmaktadır. Üyeleri arasında birçoğu Türkiye'de de faaliyet gösteren Avrupa'nın en büyükleri olan Adecco, Kelly Services, Manpower, Ranstat olmak üzere USG People ve Vedior kurumları bulunmaktadır. Euroceitt üyeleri dönemsel çalışma, işe alma, geçici yönetim, yönetici arama, eğitim gibi faaliyet alanları bulunmaktadır.

CIETT'in 2016 Ekonomik raporuna göre, 2014-2015 döneminde Özel İstihdam Büroları aracılık hizmetleri ile toplam istihdam piyasasında ABD'de de %2,2, Avrupa'da %1,8, Japonya'da %2 ve dünya genelinde %1,6'sını oluşturmuştur. ÖİB'lere yönelik istihdamda güvencesizlik riskini arttırma yaklaşımına gösterge olarak raporda ÖİB'lere başvuranların %43'ünün halihazırda çalışan olup, bu kişilerin ÖİB'ler aracılığıyla istihdam edilmesi sonrasında %71'inin çalışma hayatına devam etmektedir. Değişen istihdam piyasa taleplerine uyumun sağlanmasına yönelik olarak dünya genelinde her yıl 5 milyon işletmenin destekelnediği ve 4,9 milyon çalışanda ÖİB'ler aracılığıyla eğitim almıştır. ÖİB'lerin 2015 yılında, önceki yıla göre %8,6'lık büyüme ile dünyada 450,4 milyar € luk ciroya ulaşmıştır. Bu payın %21'i ABD, %29,5'u AB (İngiltere hariç), %23,1'ini Çin, %10,1'ini Japonya oluşturmaktadır. (CIETT, 2016).

Konfederasyonun 2015 yılında yayımladığı rapora göre, 2013 yılında özel istihdam büroları aracılığı ile dünya çapında 60,9 milyon birey geçici işçi statüsüyle işgücü piyasasına kazandırılmıştır. Yine aynı verilere göre, dünya çapında 260 bin civarında büroda 1,66 milyon kişi istihdam edilmektedir. Bu büroların yaklaşık 54 bini AB'de 270 bin çalışana sahipken, ABD'de 17 bin büroda yaklaşık 120 bin kişi istihdam edilmektedir. (ÇSGB, 2017)

## 6. TÜRKİYE'DE ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI

Türkiye'de istihdam piyasasını düzenlemek ve bu konuda ilgili faaliyetleri yürütmek amacıyla 1946 yılında 4837 sayılı Kanunla İş ve İşçi Bulma Kurumu kurulmuştur. 2003'e değin bu kurumsal statü ile delet istihdam piyasasında düzenleyici rolünü sürdürmüştür. İş ve İşçi Bulma Kurumu, özellikle 1960-1980 yıllları arasında yurtdışına çalışmak amacı ile işçi gönderilmesinde aktif rol oynamıştır. Emek piyasasının düzenlenmesinde bazı dönemler çok ciddi faaliyetler gerçekleştirmesi ve önemli boşlukları gidermesi ile birlikte zaman içinde bu fonksiyonunu kaybetmeye başlamıştır. Kurumun, istihdam piyasasını düzenleyici fonksiyonlarının kaybına yol açan sebeplerden bir çoğu kendi iç yapısı ile ilgili, teşkilatlanma, personel, mali imkanlar gibi sorunlardan kaynaklanmıştır. Kurumun yeniden yapılanmasını gerekli kılan bir diğer önemli gelişme de iş piyasasının değişen niteliği ve kurumun bu yeni yapının ihtiyaçlarına cevap vermede yetersiz kalmasıdır. Özellikle yüksek vasıflı işgücü için hem arz, hem de talep yönünden işe yerleştirmede aracılık fonksiyonunu layıki ile yerine getiremeyen Kurum, yalnızca düşük vasıf ve eğitimli işçilerin iş bulmak için son çare olarak başvurdukları bir yer olarak görülmeye başlanmıştır. Bu arada, yasal olmamakla birlikte çok sayıda özel kuruluş (mankenlik ajansları gibi) *gayri resmi olarak istihdam piyasasının düzenlenmesinde aracılık fonksiyonu üstlenmeye başlamış*, bu faaliyetler engellenemediği gibi, bazı çalışan grupları bakımından da önemli bir boşluğu da doldurmuştur. 1980 ve 1990'lı yıllarda kurumun en dikkat çeken faaliyeti, zorunlu istihdam edilecek

grupların (özürlüler, eski hükümlüler ve terör mağdurları) istihdamında aracılık etmek ve bu kuralın uygulanması ile ilgili denetim faaliyetlerini gerçekleştirmek olmuştur (Alper, 2003).

Tüm dünyada yaygın olan İstihdam piyasasının düzenleyen kurumların en temel uygulaması olan işsizlik sigortası ülkemizde Sosyal Güvenlik Reformu kapsamında 4447 sayılı Kanunla ancak 1999 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu yaygın hizmetin yürütülmesinde de İş ve İşçi Bulma Kurumunun mevcut yapılanması yeterli olmamıştır. 2003 yılında, 4904 sayılı kanun ile "Türkiye İş Kurumu" (İŞKUR) sosyal sigorta kurumları kapsamında kurulmuştur. 2011 yılında ise 665 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Türkiye İş Kurumu İl Müdürlükleri "Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri" olarak yeniden yapılandırılmıştır. Mevcut haliyle idari mali olarak özerk yapıda olup, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bağlı kuruluşudur.

İŞKUR'un kuruluş amacı, Kanunun birinci maddesinde belirtildiği gibi, istihdamın korunması, geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasına yönelik aktif istihdam politikaları ile işsizlik sigortasının uygulanmasına yönelik pasif istihdam politikalarını birlikte yürütmek olarak belirlenmiştir. Kurum, ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın geliştirilmesine katkıda bulunmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek, işgücü piyasası ile ilgili istatistiki verileri toplamak ve analiz etmek, iş ve meslek analizleri yapmak, işgücü yetiştirmeye yönelik programlar uygulamak, işgücünün ve yurt içi ve yurt dışındaki işlere yerleştirilmesine aracılık etmek gibi istihdam piyasasının düzenlenmesine yönelik aktif ve pasif istihdam politikalarını yürütmek yanında, Kurum faaliyetleri ile ilgili alanlarda uluslar arası düzeyde eğitim ve danışmanlık hizmeti vermek ve AB ile diğer uluslar arası kuruluşların istihdam ve çalışma hayatı ile ilgili kararları izlemek gibi akademik faaliyetleri yerine getirmeyi de üstlenmiştir. İŞKUR'un idari yapısı içinde yer alan organları, Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ve İl İstihdam Kurulları olarak belirtilmiştir (4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu).

Ülkemizde istihdam piyasasında aracılık hizmetleri 1946 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun kuruluşundan 2000 yılında değin 54 yıl boyunca sadece devlet eliyle yürütülmüştür. Sadece devlet eliyle istihdam piyasasında aracılık hizmeti rekabetçi piyasa taleplerine yeterli düzeyde cevap verememiştir. Ancak değişen piyasa koşullarına yeterli düzeyde hizmet sağlamak ve de her alanda olduğu gibi, serbest piyasa koşullarının hakim olması ile devletin uygulayıcı rolünden düzenleyici ve denetleyici rolüne geçişinin etkisi istihdamın aracılığında da geçerli olmuştur. Ülkemizde, uluslararası uygulamaların tetikleyici rolü ile de birleşince, iş ve işvereni buluşturmada, aracılık hizmetlerinde, devlet mekanizmasından farklı olarak bu işi kar elde etmek için yapan ve kuruluş amacına göre hedef kitlesini belirleyen özel istihdam büroları da yer almıştır.

Özellikle 2000'li yıllarda Türkiye'ye sermaye girişinin hızlanması üretimi ve sanayileşmeyi de arttırmıştır. Bu durum istihdam edilecek işgücünün bulunmasını gerektirmiş ve İŞKUR bu süreçte

tek başına yeterli olmamıştır. Bu yüzden yabancı sermayeli şirketlerin de devreye girmesiyle özellikle AB'ye uyum sürecinde ÖİB'lerin yapılandırılması hızlanmıştır. Türkiye'de ÖİB'lerin batı dünyasında olduğu gibi uzun bir geçmişi bulunmamaktadır. Avrupa'da ÖİB'lerin ortaya çıkışı 1940'lı yıllara kadar uzanırken Türkiye'de ortaya çıkmalarının geç olmasının sebebi özellikle emek piyasası yapısının rekabetçi bir yapıda olmamasından kaynaklanmaktadır. Özellikle kamunun yoğun şekilde müdahalesi, özel sektörün gelişiminin 1990'lı yıllardan itibaren hız kazanması, eğitimli nüfusun sayısının da buna paralel olarak geç artışı bu süreci daha da yavaşlatmıştır. İş aramaya aracılık eden firmalar özel istihdam büroları özellikle AB ülkelerinde göçmen, kaçak ve kayıt dışı çalışanların, alt sınıfların ya da sınıf dışı kabul edilenlerin istihdamını sağlamaya çalışan bir yapılanmadır. Yıllar itibariyle giderek artmakta olan ÖİB'ler bulundukları ilin işgücü yapısı ve sektör yapısına göre işe yerleştirmelerde farklılık taşımaktadır (Özçalık & Durmuş, 2014).

Onuncu Kalkınma Planı'nda esnek çalışma ile ilgili olarak, işgücü piyasasında etkinliğin artırılması amacıyla güvenceli esnek çalışma, kıdem tazminatı, alt işverenlik, sosyal diyalog, aktif ve pasif işgücü programları gibi alanlarda sosyal taraflarla birlikte uzlaşıyla ilerleme kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir.Plan'da İstihdam ve Çalışma Hayatına yönelik belirlenen politikalardan biri de AB normları çerçevesinde özel istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisi uygulamaları yaygınlaştırılmasıdır. Ayrıca, planda belirlenen politikaların hayata geçirilmesi için tasarlanan öncelikli dönüşüm programlarından biri " İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi"dir. Bu programın tasarlanmasında ana amaçlardan biri de alt işverenlik uygulamasında yaşanan olup bileşenlerinden güvenceli esnekliğin sağlanması hedeflenmektedir.

Özel istihdam bürolarına izin verilmesi lehindeki görüşlerin ağırlıklı noktasını, zaten belirli meslek grupları için bu işi yapan kuruluşların faaliyet gösteriyor olmaları, özellikle vasıflı ve belirli nitelikteki işgücü için İŞKUR faaliyetlerinin yetersiz kalacağı ve nihayet işgücü piyasasının değişen niteliğinin bu büroların kurulmasını zorunlu kıldığı hususları oluşturmaktadır. Bu büroların Kurumun iş bulmaya aracılık etme faaliyetini kolaylaştıracakları bir gerçek olmakla birlikte, insan emeğinin her zaman istismar edilmeye açık olduğu da bir gerçektir. Özel istihdam bürolarının etkin çalışması halinde Kurum mesleki eğitim faaliyetlerine daha fazla kaynak ve insan gücü ayırabileceği için iş piyasasını düzenleme bakımından etkinliği artacaktır. (Alper, 2003)

Lordoğlu ve Özkaplan (2007), teknolojik gelişme çalışma biçiminde ortaya çıkan değişikliklerin, büro ve yönetim işlerinin çoğalması ve vasıflı emek arzındaki artış gibi farklı nedenlerle özel istihdam kurumları hizmetine olan talebin arttığını, kamu kurumlarının bu esnekliği yeterince sağlayamadığı ve hizmet kalitesini yükseltemediği alanlar özel istihdam bürolarınca doldurulduğunu belirtmiştir (Kaya, 2016).

İlgili yönetmelikte belirtiği üzere, Türkiye'de özel istihdam büroları aracılığı ile geçici iş ilişkisi kurulabilecek haller aşağıda maddeler halinde belirtilmiştir:

a) 4857 sayılı Kanunun 13 üncü maddesinin beşinci fıkrası ile 74 üncü maddesinde belirtilen hâllerde, işçinin askerlik hizmeti hâlinde ve iş sözleşmesinin askıda kaldığı diğer hâllerde, (ilgili dönemde)

b) Mevsimlik tarım işlerinde, (süresiz)

c) Ev hizmetlerinde, (süresiz)

ç) İşletmenin günlük işlerinden sayılmayan ve aralıklı olarak gördürülen işlerde, (en fazla 4 ay)

d) İş sağlığı ve güvenliği bakımından acil olan işlerde veya üretimi önemli ölçüde etkileyen zorlayıcı nedenlerin ortaya çıkması hâlinde, (en fazla 4 ay)

e) İşletmenin ortalama mal ve hizmet üretim kapasitesinin geçici iş ilişkisi kurulmasını gerektirecek ölçüde ve öngörülemeyen şekilde artması hâlinde, (en fazla 4 ay)

f) Mevsimlik işler hariç dönemsellik arz eden iş artışları hâlinde, (en fazla 4 ay)

kurulabilir.

Yukarıda belirtilen hallerde, yapılan bu sözleşme ikinci fıkranın (f) bendi hariç toplam sekiz ayı geçmemek üzere en fazla iki defa yenilenebilir. Geçici işçi çalıştıran işveren, belirtilen sürenin sonunda aynı iş için altı ay geçmedikçe yeniden geçici işçi çalıştıramaz.

2004 yılı itibariyle özel istihdam bürolarının yasal olarak hizmet vermeye başlaması ile birlikte, mevzuatta belirtildiği üzere hizmetlerine dair veri ve istatistikleri, belirlenen detayda İŞKUR'a bildirmekle yükümlüdürler. Bu çerçevede günümüze değin özel istihdam büro istatistikleri İŞKUR eliyle yayınlanmaktadır.

**Tablo 4: Yaş Gruplarına Göre Özel İstihdam Büroları Aracılığıyla İşe Yerleştirme Sayıları (2004-2013)**

| Yaş Grupları | İşe Yerleştirme Sayısı | | |
|---|---|---|---|
| | Erkek | Kadın | Toplam |
| **15-19** | 6.602 | 4.178 | 10.780 |
| **20-24** | 48.155 | 29.782 | 77.937 |
| **25-29** | 72.282 | 32.064 | 104.346 |
| **30-34** | 34.129 | 16.623 | 50.752 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **35-39** | 15.453 | 8.794 | 24.247 |
| **40-44** | 7.682 | 4.948 | 12.630 |
| **45-49** | 4.851 | 3.148 | 7.999 |
| **50-54** | 1.178 | 488 | 1.666 |
| **55-59** | 725 | 327 | 1.052 |
| **60-64** | 166 | 76 | 242 |
| **65+** | 42 | 20 | 62 |
| **Genel Toplam** | **191.265** | **100.448** | **291.713** |

Kaynak: İŞKUR

Özel istihdam büroları eliyle işe yerleştirme oranları yaş grupların göre incelendiğinde istihdam edilenlerin %27'si 20-24; %36'sı 25-29 yaş aralığındadır.Yaş grupları cinsiyet bazında incelendiğinde en yüksek kadın istihdam oranı 45-49 yaş aralığındadır. 20-24 yaş grubunda da kadın istihdamı %39 civarında iken 25-29 yaş grubunda bu oran %31'e düşmüştür.

**Tablo 5: Eğitim Durumlarına Göre Özel İstihdam Büroları Aracılığıyla İşe Yerleştirme Sayıları (2004-2013)**

| **Eğitim Düzeyleri** | **İşe Yerleştirme Sayısı** | | |
|---|---|---|---|
| | **Erkek** | **Kadın** | **Toplam** |
| **Okur Yazar Olmayan** | 125 | 103 | 228 |
| **Okur-Yazar** | 788 | 651 | 1.439 |
| **İlköğretim** | 23.522 | 15.376 | 38.898 |
| **Ortaöğretim (Lise ve Dengi)** | 51.807 | 26.748 | 78.555 |
| **Önlisans** | 36.159 | 18.156 | 54.315 |
| **Lisans** | 67.077 | 34.398 | 101.475 |
| **Yüksek Lisans** | 8.827 | 3.746 | 12.573 |
| **Doktora** | 2.960 | 1.270 | 4.230 |
| **Genel Toplam** | 191.265 | 100.448 | 291.713 |

Kaynak: İŞKUR

Özel İstihdam Büroları eliyle işe yerleştirenler eğitim düzeylerine göre incelendiğinde, yapılan işe yerleştirmelerinin %35'i lisans düzeyinde, %41'i ise lisans ve lisansüstü eğitim düzeyine sahip kişilerdir. İlköğretim ve altı eğitim düzeyine sahip kişiler toplamın yüzde %15'ini oluşturmaktadır. Bu dönemde toplamda da istihdam edilenlerin %34'ünü kadınlar oluşturmaktadır.

CEITT verilerine göre, dünyada özel istihdam büroları aracılığıyla istihdam edileneler arasında kadın-erkek istihdamı dengesi %42-%58 arasındadır. 2014 yılı ilk dömneminde Türkiye verileri incelendiğinde istihdamda kadın oranı %47'dir.

Ekim'17 itibariyle Türkiye İş Kurumu tarafından izin verilen ve faaliyeti devam eden 439 adet Özel İstihdam Bürosu bulunmaktadır. Özel İstihdam Bürolarının %2'si Doğu Marmara Bölgesi'nde yerleşik olup, %70'i İstanbul'da faaliyet göstermektedir.

**Tablo 6: Faaliyeti Devam Eden ÖİB'ler**

| | |
|---|---|
| İstanbul | 309 |
| Ankara | 39 |
| İzmir | 36 |
| Kocaeli | 3 |
| Sakarya | 5 |
| Düzce | 1 |
| Bolu | - |
| Yalova | - |
| **Doğu Marmara Bölgesi** | **9** |
| **Türkiye** | **439** |

Kaynak: İŞKUR

Türkiye'deki ÖİB'ler, özel sektördeki işletmelerin emek ihtiyaçlarını karşılama konusunda faaliyet gösterdiği görülmektedir. Kamu alanında ise İŞKUR faaliyet göstermektedir. Ancak İŞKUR ile ÖİB'ler arasındaki ilişki dolayısıyla İŞKUR kendisinin karşılayamadığı bazı iş başvurularının Avrupa Birliği (AB) ülkelerindeki uygulamaya benzer nitelikte özel istihdam kurumlarına yönlendirmektedir. Uygulamada özel sektördeki açık işlerle ilgili bilgilerin çoğunluğu İŞKUR'a ulaşmamakta, tanıdık vasıtasıyla veya büyük şirketlerin insan kaynakları bölümleri aracılığıyla yapılmaktadır. Özel bürolar bu boşluğu doldurmakta ve şirketlerle ilişki kurarak açık işlerin bürolar eliyle doldurulmasını sağlamaktadır. Böylelikle özel bürolar hem İŞKUR' un iş piyasasından daha geniş oranda bilgi almasını, hem de istihdama katkı sağlamaktadırlar (Özçalık & Durmuş, 2014).

Özel istihdam büroları Kanunun yürürlüğe girmesi sonrası uygulama imkânına kavuşan düzenleme ile bugüne kadar holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir iş yerinde görevlendirme yapılarak kurulabilen geçici iş ilişkisi, özel istihdam büroları aracılığıyla da kurulabilecektir. Söz konusu düzenlemeye göre, işçi özel istihdam bürosu tarafından iş sözleşmesi yapılarak istihdam edilecek, özel istihdam bürosu bu ilişkide işveren tarafı olacak

ve talepte bulunan işverenlere, iş sözleşmesi ile kendisine bağladığı işçiyi hizmet etmek üzere görevlendirecektir. (ÇSGB, 2017)

## 7. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Avrupa ve ABD başta olmak üzere gelişmiş ekonomilerde gerek ciro, gerek sağladıkları istihdamlar, verilen eğitimlerin sayısal büyüklükleri gösterge niteliğindedir ve mevcut durumda ÖİB'ler eliyle oluşturulan hacim kaydadeğer ve gelişmeye açık olarak değerlendirilmektedir.

Mevcut veriler incelendiğinde, Türkiye'de özel istihdam bürolarının etkinlikleri ve istihdama katkılarına yönelik somut çıkarımlar yapılamamaktadır. Ayrıca emek piyasasında özel istihdam bürolarına yönelik yaklaşımlar olumlu ve eleştirisel olarak farklılaşmaktadır. Bunlar ÖİB'lerin faaliyet sürelerinin belirli bir olgunluğa erişmesi ve yaptıkları faaliyetlere yönelik etki-değerlendirme analizleri yapılması ile daha somutlaşacaktır.

İŞKUR ve özel istihdam bürolarının ne derece birbirini tamamlayarak çalışacağı, işgücünün bu yapı içerisinde nasıl bir konuma sahip olacağı hususları değerlendirilmelidir. Ayrıca özel istihdam bürolarının varlığının gerekliliği ve yasal düzenlemeler yapıldığı taktirde özel istihdam bürolarının işlevleri neticesinde, Türkiye'de işsizlik oranlarının azalacağı yönündeki savlar da tartışmaya açıktır.

Özel istihdam bürolarının misyonları ve bunların üzerine olumlu ve eleştirel yaklaşımlar aşağıda derlenmiştir.

***Olumlu Yaklaşımlar;***

- İş arayanlarla iş sağlamakta ve kısa ve uzun dönemli işsizliğin azaltılmasına katkıda bulunmaktadırlar.
- ÖİB'ler sayesinde açık iş ilanları daha hızlı doldurulmaktadır.
- ÖİB'ler ile işgücü piyasasındaki değişikliklere uyum sağlama süreci daha kolaydır.
- ÖİB'ler geçici iş ilişkisini adapte ederek daimi istihdama dönüştürmektedirler.
- Çalışanların yeteneklerinin geliştirilmesine katkı sunmaktadırlar.
- İnsan kaynakları yönetim sürecinin parçası/üstlenicisidirler. İşverenin istihdam sürecinde üstleneceği olası riskleri almaktadırlar/paylaşmaktadırlar.
- Tam zamanlı veya süresiz sözleşmeli çalışmayanlar ile işveren arasında ilişkiyi destekleyici-yürütücü rolündedirler. (İş akdi/danışmanlık)
- Mevcut şartlarda oluşmayacak yeni iş ve istihdam alanlarının oluşmasına önayak olmaktadırlar.
- İşgücü piyasasının esnekliğini arttırmaktadırlar.

- İşgücü piyasasına uzmanlaşmış İK danışmanlığı, eğitim verme gibi işgücü çözümleri sunmaktadırlar.
- Vasıflı işgücü arz ve talebinin karşılanmasında etkin rol oynamaktadırlar.
- İş arayanlara istihdam piyasasının ihtiyaç duyduğu şekilde eğitim sağlayarak istihdam edilebilirliklerini arttırmaktadırlar.
- AB uyum sürecinde istihdam piyasalarının etkin işlemesine katkı sağlayacak aracı kurumlardır.

***Eleştirel Yaklaşımlar,***

- Esnek çalışma modelinin geliştirilmesi ve özel istihdam büroları ile güvencesiz çalışmanın önü açılmaktadır.
- Geçici iş ilişkisinde grev, toplu sözleşme, izin, kıdem ve ihbar tazminatı yoktur. İşveren açısından ucuz iş gücü sağlanırken çalışan açısından hak mahrumiyeti bulunmaktadır.
- İstihdam piyasasında işçi haklarının taşeronlaşma ile yeterince verilmemektedir. Özel istihdam bürolarına geçici iş ilişkisi kurma yetkisi verilmesi ile hak yoksunluğu süreci kiralık işçiliğe evrilerek artacaktır.
- İstihdam piyasalarındaki esneklik küreselleşen kapitalizmin bir bileşenidir ve işgücü piyasalarını ve örgütlenmeyi tahrip edici etkisi bulunmaktadır.
- Kayıtdışı çalıştırılan işçilere yasal yolun arttırması ve sosyal güvenlik prim gelirlerinde artış sağlanacaktır.
- Özel istihdam büroları ilkçağ kölelik kavramının modern çağa uyarlamasıdır.
- ÖİB'ler işgücü piyasasında sendikal sürecin etkisizleştirilmesinde etken rol üstlenmektedirler.

***Olumlu Önerme***: İstihdam piyasasında meslek türüne ve tecrübeye göre farklılaşma ve bu yöndeki taleplerin yeterli gerekliliklerde ve zamanında karşılanması gerektirmektedir. Bu durum aracılık faaliyetlerinde de ihtisaslaşmanın sağlanması, doğru kişiyi doğru işle ve zamanında eşleştirilmesi önem arzetmekdir. Bu konudaki uzman görüşleri ve AB uyum süreci gözetilerek hazırlanan plan ve strateji belgeleri, özel istihdam bürolarının, bu ihtiyaç ve gerekliliklere cevap verecek nitelikte ve sayıda olmasının avantaj olacağı belirtilmektedir. Ayrıca kayıtdışı istihdamın azaltılması hususunda da ÖİB'lerin bir araç olabileceği aşikardır.

***Eleştirel Önerme:*** Her bir mal veya hizmetin piyasa karşılığı olarak bir fiyatı bulunmaktadır. İstihdam piyasalarında da emeğin karşılığı ücret olarak belirlenmiştir.1944 yılında ILO konferansının onayladığı ve halen daha yürürlükte olan ILO faaliyet ilkelerinden ilki emek ticaretinin meta olmadığıdır. Bu ilke çerçevesinde özel istihdam büroları kuruluş felsefesi eleştirel bakış olarak yeniden değerlendirilmelidir.

# Kaynakça

Alper, P. (2003). İş ve İşçi Bulma Kurumu'ndan Türkiye İş Kurumu'na. *İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*.

CIETT. (2016). *Employment&Recruitment Industry 2014-2015.*

ÇSGB. (2017). *Ulusal İstihdam Stratejisi 2014-2023 ve Eylem Planları 2017-2019.*

ÇŞGB. (2013). *İKG OP Öncelik 1'e ilişkin Değerlendirme.* Ankara.

Demirci, S. (2011). *Türkiye'de İstihdam Aracılık Hizmetlerinde Özel İstihdam Bürolarının Rolü, Yüksek Lisans Tezi.*

İŞKUR. (2011). *Uluslararası Çalışma Örgütü.* http://www.iskur.gov.tr/portals/0/dokumanlar/kurumsal%20bilgi/mevzuat/ILO%20Sozlesmeleri/Uluslararas%C4%B1%20%C3%87al%C4%B1%C5%9Fma%20%C3%96rg%C3%BCt%C3%BC%20Hakk%C4%B1nda%20Bilgi.docx adresinden alındı

Kaya, Y. M. (2016). Türkiye'de İşsizlik Sorunu ve Özel İstihdam Büroları. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 401-437.

KB. (2013). Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018).

Muntz, A. (2008). *AB Deneyimi Işığında Özel istihdam Büroları Aracılığıyla Dönemsel Çalışma*. http://slideplayer.biz.tr/slide/2933525/ adresinden alındı

Özçalık, Y., & Durmuş, Y. (2014). Türkiye'de Özel İstihdam Bürolarının Emek Piyasası Etkinliğine Katkıları. *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 39-52.

ÖZEN, Ş. O. (2015). TÜRKİYE'NİN İSTİHDAM POLİTİKALARI ve AVRUPA İSTİHDAM STRATEJİSİ'NE UYUMU. *ÇSGB Çalışma Dünyası Dergisi*, 78-105.

T.B.M.M. (2016). *TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ YASAMA DÖNEMİ YASAMA YILI 26 1SIRA SAYISI: 170 İş Kanunu ile Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (1/597) ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu*. https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss170.pdf adresinden alındı

Takım, Y. (2009). Türkiye'de Ekonomik Büyüme ile İşsizlik Arasındaki İlişki: Granger Nedensellik Testi.

Usta, D. (2012). *İnternet Üzerinden Hizmet Veren Özel İstihdam Bürolarının Farkındalığının Anlaşılması- Yalova Örneği, Yüksek Lisans Tezi.*

8477 Sayılı İŞKUR Kanunu.