

Özel İstihdam Bürolarının Bazı Avrupa Ülkelerindeki Durumu ve İstihdama Katkısının Panel Veri Analizi ile Tahmini

Levent ŞAHİN¹

Özet

İşgücü piyasasında aracılık hizmetlerinin tarihi, ilk uygarlıkların kurulması ile başlamaktadır. Yeni alet ve makinelerin icat edilmesi ve teknolojinin gelişmesi neticesinde işgücü piyasası, işçilerden çağın niteliklerine uygun taleplerde bulunmaya başlamıştır. Bu taleplere cevap vermek amacıyla işgücü piyasasında işverenin işgücü, işçinin ise iş bulma gereksinimini karşılamak amacıyla aracılık hizmetlerine ihtiyaç duyulmuştur. Söz konusu aracılık hizmetleri ilk başlarda kiliseler gibi yardım kuruluşları tarafından verilmiştir. Daha sonraları aracılık hizmetleri belediyeler ve sendikalar tarafından vermeye başlanılmıştır. 1930'lu yıllarda çıkarılan sözleşmelerde işçi ve işveren arasındaki aracılık hizmetlerinin Özel İstihdam Büroları (ÖİB) tarafından verilmesi yasaklanırken, daha sonra işgücü piyasası şartları göz önüne alınarak ÖİB'nin çalışmalarına sınırlı da olsa izin verilmiştir. Çalışmada Panel Veri yöntemi kullanılmıştır. Bu çalışmada ortaya çıkan sonuç ise, bir ülkede istihdamın artırılabilmesi için Özel İstihdam Bürolarının sayılarının artırılmasıdır.

Anahtar Kelimeler:İşsizlik, Özel İstihdam Büroları, Kamu İstihdam Kurumları

Position of Private Employment Agencies in Some European Countries and Estimating Their Contribution to Employment with Panel Data Analysis

Abstract

Intermediary services in labour market started first civilizations. With the invention of new machines and development in technology, employers have been looking for more skilled workers. At first, intermediary services were fulfilled by voluntary associations like churches. Then intermediary services were done by municipalities and unions. In the 1930s, establishment of PEA was prohibited. However, later they were allowed in a limited way. Today, the Private Employment Agencies are permitted to work together with Public Employment Agencies. In this study, panel data method was used. The result of the study is that if a country wants to increase employment, the country should increase numbers of Private Employment Agencies.

Keywords:Unemployment, Private Employment Agencies, Government Employment Agencies.

¹Başhank Mah. 24 Sok. No: 23/16, Merkez/Malatya-TÜRKİYE
E-posta: sahinlvnt@gmail.com

Giriş

İsveç'te 1993 yılında Özel İstihdam Bürolarının (ÖİB) faaliyetlerine izin verilmiştir. İsveç'te ÖİB işçileri genellikle 10 ay ve daha az süreler için çalıştırılmaktadır. Fakat bir kişi aynı iş yerinde 5 yıl içinde, toplam 2 sene çalışmış ise o iş yerinde kadrolu eleman olarak çalışma hakkına sahip olmaktadır (Granlof ve Gyllenstrand, 2010: 1). İsveç'teki insanlar kendilerine çalışma saatleri ile ilgili esneklik sağladıkları, daha farklı alanlarda çalışarak, daha fazla ücret aldıkları, çalıştıkları işlerde tecrübe kazandıkları için ÖİB'ler ile çalışmayı tercih etmektedirler. İsveç'te ÖİB'ler tarafından istihdam edilenlerin çoğunluğu büyük şehirlerde yaşayanlardan ve göçmenlerden oluşmaktadır. Bu göçmenlerin çoğunluğu Afrika, Güney Amerika ve Asya kıtasından gelenlerden oluşmaktadır (Andersson ve Wadensjo, 2004: 9-15). Fakat Asya kıtası kökenli göçmenlerin sayısı diğer göçmenlere oranla daha fazladır. Göçmenler daha çok otel, restoran ve çiftliklerde çalışmaktadırlar. Fakat ÖİB'ler tarafından istihdam edilenler içinde İsveç'in yerli halkı, göçmenlerden daha fazla gelir elde etmektedirler. İsveç'te ÖİB'ler için çalışanların çoğunluğunu yüksek eğitimli, genç kadınlar oluşturmaktadır. İsveç'te ÖİB'ler tarafından istihdam edilen işçiler içinde daha çok kırk yaş üzerindeki insanlar yüksek gelir elde etmektedirler (Andersson ve Wadensjo, 2004: 9-15). Ayrıca İsveç'teki müşteri firmalar, ÖİB işçileri ile düşük ücretle çalıştıkları için çalışmayı tercih etmektedirler. Müşteri firmaların, ÖİB'ler ile çalışmayı tercih etmelerinin diğer bir sebebi ise, kadrolu işçileri işten çıkarmanın, ÖİB işçilerine kıyasla daha zor olmasıdır. Kadrolu işçilerin verimliliği düşse dahi, sadece bu nedenle işçileri işten çıkarmak zordur. Bu nedenle firmalar ÖİB'ler ile çalışmayı tercih etmektedirler. Ayrıca müşteri firmalar için yeni işçi aramak hem para harcandığı için maliyetlidir hem de zaman kaybına yol açmaktadır. Müşteri firmalar, ÖİB'ler vasıtasıyla kısa sürede, alanında uzman kişilerle çalışabilme imkânına sahip olmaktadır (Granlof ve Gyllenstrand, 2010: 30-35). 2010 verilerine göre İsveç'te 500 ÖİB faaliyette bulunmuştur. ÖİB'ler tarafından 2010 yılında 60.000 kişi istihdam edilmiştir. Söz konusu 500 ÖİB, 850 meslek dalında faaliyette bulunmuştur (EUROCIETT, 2011).Diğer bir İskandinav ülkesi olan Norveç'te 2000 yılından itibaren ÖİB'lerin sayılarında ve gelirlerinde önemli artışlar yaşanmıştır. Bunun üç sebebi bulunmaktadır. Bu sebeplerden birincisi 01.07.2000 tarihinden önce Norveç'te insanların kiralanması yasakken, 01.07.2000 tarihinde ÖİB'ler ile ilgili düzenlemelerin yer aldığı "Preliminary AgreementforJobCentersSector (Prinsippavtale)" adlı yasa ile ÖİB'lerin faaliyette bulunmaları kolaylaştırılmıştır. Bu yasada ÖİB'lerle ilgili hiçbir kısıtlama da bulunulmamaktadır (Cieleń, 2011: 44). İkinci sebep ise, AB'nin 2004 yılındaki birinci Doğu Avrupa genişlemesidir. Çünkü bu genişleme ile Doğu Avrupa ülkelerinden insanlar Norveç'e çalışmak amacıyla gelmişlerdir.

Gelen göçmenler ise, ÖİB'ler ile çalışmaya başlamışlardır. Üçüncü sebep ise, bütün ÖİB'lerin faaliyette bulunduğu ülkelerde olduğu gibi Norveç'te de, firmaların maliyetleri düşürdükleri ve esnek çalışma zamanları sundukları için ÖİB'ler ile çalışmayı tercih etmeleridir. Çünkü müşteri firmalar ÖİB'ler ile çalışırlarsa işçiler için sağlık sigortası primleri gibi kadrolu personellere yaptıkları ödemeleri yapmamaktadırlar. Bu nedenle de, müşteri firmaların maliyetleri düşmektedir. Norveç'te ÖİB'lerde genellikle Polonya asıllı işçiler çalışmaktadır. 2010 yılı verilerine göre ÖİB sektöründe çalışan işçilerin %58'i Polonyalılarından oluşmaktadır (CieleŃ,2011: 44-45). 2010 yılı göstergelerine göre Norveç'te 600 ÖİB, 800 meslek dalında faaliyette bulunmuştur (EUROCIETT, 2011).

ÖİB'lerin son yıllarda önemli gelişmeler gösterdiği diğer bir Kuzey Avrupa ülkesi ise Danimarka'dır. Son yıllara kadar Danimarka'da çok küçük bir sektör olan ÖİB sektörü, günümüzde hızla gelişmeye devam etmektedir. 1990 yılından sonra Danimarka'da ÖİB'ler etkili bir şekilde çalışmaya başlamışlardır. 1997 yılında ÖİB çalışanlarının sayısı işgücü piyasasının %0,2'sini oluştururken, ÖİB çalışanları sayılarını 2007 yılında beş kattan fazla artırarak %1,1'e ulaşmışlardır. Özellikle ÖİB'ler kadrolu işçilerin sağlık ya da tatil nedeniyle işlerine ara vermek zorunda oldukları dönemlerde tercih edilmektedirler. Danimarka'da ÖİB sektöründe genellikle niteliksiz insanlar istihdam edilmektedir. Söz konusu niteliksiz işçilerin büyük bir çoğunluğu da, Doğu Avrupa ülkelerinden gelen göçmenlerden oluşmaktadırlar. Danimarka'daki ÖİB çalışanlarının yaklaşık %80'i işsizlik fonunun üyesidirler. ÖİB çalışanları aynı iş yerinde en fazla dokuz ay çalışabilmektedirler. Bunların yanında, ÖİB çalışanları kendileriyle ya da aileleriyle ilgili sağlık problemleri yaşadıklarında işlerine bir ay ara verme hakkına sahiptirler. 2002 yılına kadar sadece sağlık sektöründe (hemşirelik, doktorluk) yer alan ÖİB'ler 2002 yılından sonra imalat, tüketim ve nakliye sektörlerinde de, çalışmaya başlamışlardır. Ancak ÖİB'ler sürekli gelir sağlamadıklarından ve çalışma şartlarının sürekli değişmesi nedeniyle de, bazı insanlar tarafından bir çalışma şekli olarak tercih edilmemektedirler (Jahn ve Rosholm, 2010: 2-7).

ÖİB sektörünün hızla geliştiği ülkelerden bir diğeri ise Hollanda'dır. Çünkü Hollanda'daki insanların büyük bir çoğunluğu part-time çalışmak istemektedirler. Özellikle Hollanda'da kadınların %75'i part-time çalışmaktadırlar. 1990 yılında Hollanda hükümeti geçici çalışanların sosyal güvenlik haklarını artırınca, aynı dönemde istihdam %20 artarak, işsizlik %2'ye düşmüştür. Böylece Hollanda Avrupa'nın en düşük işsizlik oranına kavuşmuştur (Beukes, 2011: 65-67). 2009 CIETT (International Confederation of PrivateEmploymentAgencies) verilerine göre Hollanda'da 3640 ÖİB, 5285 meslek dalında hizmet vermiştir. Aynı dönemde ÖİB'ler

tarafından 213.000 kişi istihdam edilmiştir. 2010 yılında ise ÖİB'ler tarafından 208.000 kişi istihdam edilmiştir (EUROCIETT, 2011).

Panel Veri Analizinin Tanımı

Panel veri yöntemi, işletmeler, hane halkları, devletler gibi kesit gözlemlerinin belli bir zaman içinde bir araya getirilmesi şeklinde ifade edilmektedir. Panel veri regresyonu şu biçimlerde tahmin edilebilmektedir (Kök ve Şimşek, 2006: 2-8):

- Eğitim katsayısının sabit olduğu, fakat sabit katsayının yatay kesitlerde farklı olduğu,
- Bütün katsayıların yatay kesitler boyunca değişebileceği,
- Eğitim katsayısının ve sabit katsayının yatay ve zaman kesitler arasında sabit olduğu ve hata teriminin yatay ve zaman kesitler boyunca oluşmuş farklılıkları yakalayabileceği,
- Eğitim katsayısının sabit olduğu, fakat sabit katsayının zamanda ve yatay kesitlerde farklı olduğu,
- Bütün katsayıların zaman ve yatay kesitler boyunca değişebileceği varsayılabilir.

Özel İstihdam Bürolarının İstihdama Katkısının Panel Veri Analizi ile Değerlendirmesi

Bu bölümde, CIETT'e üye olan bazı ülkeler için 2004-2009 döneminde ÖİB'lerin istihdama katkısının panel veri yöntemiyle belirlenmeye çalışılmıştır. Bu amaçla, istihdamdaki artış üzerinde ÖİB sayısının mı, yoksa ÖİB'lerdeki meslek dalları sayısının mı, etkili olduğu araştırılmıştır. 2004-2009 döneminin seçilme nedeni ise, ÖİB sayısı ile meslek dalları türlerine ve sayılarına ait verilerin en fazla bu dönem içinde bulunmasıdır. Çalışmada CIETT'e üye olan ülkeler içinden seçilen ABD, Almanya, Avusturya, Arjantin, Belçika, Fransa, Güney Kore, Hollanda, İngiltere, İsveç ve Lüksemburg'a ait veriler kullanılmıştır. Çünkü 2004-2009 dönemine ait en fazla veriye bu ülkeler sahiptir. Bununla birlikte Türkiye'de faaliyette bulunan ÖİB'ler ilgili verilere ulaşma konusunda bazı zorluklarla karşılaşmaktadır. Örneğin, ÖİBD (Özel İstihdam Büroları Derneği)'nin internet sitesinde ÖİB'ler ile ilgili istatistiksel bilgiler verilmemektedir. ÖİB'ler ile ilgili istatistikî bilgiler Türkiye İş Kurumu'nun internet sitesinde verilmektedir. Ancak buradaki veriler de yetersizdir. Örneğin, Türkiye İş Kurumu'nun internet sitesinde faal olarak çalışan ÖİB'lerin sayısının verilmesi gerekirken, sadece sene başlarında çalışmalarına izin verilen ÖİB'lere yer verilmiş, faal olarak çalışan ÖİB'lerin sayısına yer verilmemiştir. Bu da Türkiye'deki ÖİB'lerin etkinlikleri ile diğer ülkelerdeki

ÖİB'lerin faaliyetlerinin mukayesesinin yapılmasını zorlaştırmaktadır. Zira büroların istihdama katkılarının tespit edilebilmesi için gerekli analizler yapılamamaktadır. Bu nedenle çalışma sonucunun güvenilirliğini olumsuz etkilememek amacıyla Türkiye'ye ait veriler analizde kullanılmamıştır. Panel veri analizinde bağımlı değişken olarak "istihdam edilen kişi sayısı", bağımsız değişken olarak "ÖİB sayısı ve meslek dalları sayısı" kullanılmıştır. Analize 2008 Dünya ekonomik krizinin istihdam üzerindeki etkilerini gözlemleyebilmek amacıyla kriz kukla değişkeni de eklenmiştir. Tablo 1'de yer alan Hausman testi sonuçlarına göre sabit etkiler modelinin daha uygun olduğu tespit edilmiştir. Çünkü yapılan çalışma neticesinde H_0 hipotezi (bağımlı değişken ile bağımsız değişken arasında ilişki rastsaldır) reddedilmiştir. Serbestlik derecesindeki üç rakamı ise teste katılan büro sayısı, meslek dalları ve kriz değişkenlerini ifade etmektedir.

Tablo 1: Hausman Testi Sonuçları

Ki-Kare İstatistiği	Serbestlik Derecesi	Olasılık
16.028586	3	0.0011

Kaynak: CIETT 2009 verileri kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 2'ye göre F testi istatistiği olasılığı 0.000 olarak hesaplanmıştır. Bu da analizin bütünü anlamlı olduğunu ifade etmektedir. R^2 istatistiği ise, analizin açıklama gücünün %97 gibi yüksek bir değer olduğunu göstermektedir. Modelde yer alan büro no, büro sayısını; branşno, meslek dalları sayısını ve kriz ise 2008 Dünya ekonomik krizinin ÖİB'lerin sayısı üzerindeki etkisini ortaya çıkarmak için kullanılan kukla değişkeni ifade etmektedir. Modeldeki değişkenlerin anlamlılığına bakarsak, ÖİB'lerdeki meslek dalları sayısı ve 2008 Dünya ekonomik krizi istatistikî olarak anlamsız çıkmıştır. Çünkü mesleki branş ve 2008 Dünya ekonomik kriz değişkenlerinin olasılık değerleri sırasıyla, 0,1896 ve 0,8711 olarak 0,1 anlamlılık düzeyinin üzerinde gerçekleşmişlerdir. ÖİB sayısının ise istatistikî olarak anlamlı olduğu tespit edilmiştir. Çünkü ÖİB sayısının olasılık değeri 0,0300 olarak, 0,1 anlamlılık değerinin altında gerçekleşmiştir. Ayrıca, ÖİB'lerdeki artışın istihdam üzerinde etkisinin pozitif olduğu belirlenmiştir. Çünkü yapılan analiz sonucunda büro no değeri 38.79546 olarak hesaplanmıştır. Bu sonuç bize, ÖİB sayısındaki bir birimlik artışın istihdam üzerinde yaklaşık 39 birim artış sağladığını göstermektedir.

Analiz sonucundan da anlaşıldığı gibi ÖİB sayısındaki artış istihdamı artırmaktadır. Bu da doğal bir sonuçtur. Çünkü ÖİB'ler işsiz insanlara hizmet sunmak amacıyla 17. yüzyıldan beri faaliyette bulunmaktadırlar. Başka bir ifadeyle işgücü piyasasında ÖİB'lere ihtiyaç duyulduğu için,

ÖİB'ler günümüze kadar işsiz kişilere, iş bulmak amacıyla faaliyetlerine devam etmişlerdir.

Tablo 2: Panel Veri Analizi Sonuçları

Değişkenler	Katsayı	Standart Hata	t İstatistiği	Olasılık
Kesişim	755597.2	107953.1	6.999307	0.0000
Büro No	38.79546	17.18405	2.257644	0.0300
Branş No	-25.94527	19.41626	-1.336265	0.1896
Kriz	9246.634	56570.05	0.163455	0.8711
R ²				0.977790
F İstatistiği				162.8891
F İstatistiği Olasılığı				0.000000

Kaynak: CIETT 2009 verileri kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Sonuç ve Öneriler

İnsanlar her zaman kendilerinin ve ailelerinin ihtiyaçlarını giderebilmek için çalışmak zorundadırlar. Bu hayatta kalabilmenin yegâne kuralıdır. Sanayi devrimiyle birlikte üretimde makinelerin kullanılmasıyla seri üretime geçilmiştir. Fakat insan faktörü üretim aşamasından çıkarılmamıştır. Çünkü üretimde kullanılan makinelerin çalışması için insana ihtiyaç vardır. Bu nedenle de insana, başka bir ifadeyle iş görecekt kişilere olan ihtiyaç artmıştır. İlk başlarda yardım kuruluşları, sendikalar aracılığı ile yapılan aracılık hizmetleri, gelir elde etmek amacıyla ÖİB'ler tarafından üstlenilmeye başlanmıştır. Fakat zaman zaman iş aracıları tarafından işçilerin ücret ve çalışma şartlarıyla ilgili sömürülmeye çalışılmaları nedeniyle, devletler vatandaşlarının sömürülmesini önlemek amacıyla aracılık hizmetlerini kendi sorumlulukları altına almışlardır.

ILO (International Labour Organization)'ya üye olan ve iş aracılığı hizmetlerinin Kamu İstihdam Kurumları tarafından sunulmasını savunan devletler bu görüşlerini, ILO içinde de savunarak, ILO'nun işçi ve işveren arasındaki aracılık hizmetinin devlet kanalıyla verilmesi yönünde kararlar almasını sağlamışlardır. Ancak hızlı nüfus artışları, teknolojideki yeni gelişmeler, ekonomik krizler nedeniyle sayıları her geçen gün artan işsiz insanlara Kamu İstihdam Kurumları beklenen aracılık hizmetini yeterince sunamayınca, işgücü piyasasında aracılık hizmetinin sunulmasında bir boşluk oluşmuştur. İş aracılığı faaliyet alanında oluşan bu boşluk ÖİB'ler tarafından ilk başlarda gayri resmi olarak doldurulmaya çalışılmıştır. ÖİB'lerin gayri resmi çalışmaları nedeniyle de birçok insan iş yeri güvenliğinin olmadığı ortamlarda düşük ücret ile sigortasız olarak çalıştırılmışlardır. Bu gelişmeler neticesinde işsizlikle tek başına mücadele

edemeyeceğini anlayan ve ÖİB'lerin gayri resmi çalışmalarını da engellemek isteyen kamu otoriteleri ÖİB'ler hakkındaki yasaklayıcı düşüncelerinden vazgeçmişlerdir. Söz konusu düşünce değişikliği neticesinde ILO'nun ÖİB'lerin çalışmalarına izin veren, 1949 tarihli 96 nolu Ücretli İstihdam Büroları Hakkındaki sözleşmesi hazırlanmıştır. Üretim sahasında daha az maliyeti olan ve daha hızlı çalışan makinelerin, işçilerin yerini alması ve özelleştirmeler sonucunda istihdamın azalması nedeniyle ÖİB'ler, firmalara sundukları işgücü alımı sırasında ön seçim yapma, işçilere işe girmeden önce ya da işe yerleştikten sonra mesleki eğitim verme gibi çalışmalarını ön plana çıkarmaya başlamışlardır. Ayrıca ÖİB'ler işsizlerin daha kısa sürede iş bulmalarına, niteliklerinden artık yararlanılamayan işçilerin yeni işlere yerleştirilmelerine, eski işçilerin çağın gerekleri doğrultusunda yeniden eğitilmelerine de yardımcı olmaktadır. Bunun yanında ÖİB'ler hızlı bilgi akışı ile işçilerin önündeki istihdam fırsatlarını zenginleştirmektedirler. Olaya iktisadi yönden bakıldığında ise ÖİB'ler devlet bütçesine vergiler, sosyal güvenlik primleri yönünden de katkıda bulunmaktadır. Çünkü insanlar işsiz kaldıklarında sosyal devlet anlayışı doğrultusunda işsiz kişilerin sağlık, gıda, ısınma gibi giderlerini devlet karşılayacaktır; ancak bu insanlar bir işte çalıştıklarında bütün giderlerini kendileri karşıladıkları gibi vergilerini de ödeyerek bütçeye katkıda bulunmaktadır.

Analiz kısmında 2004-2009 dönemine ait CIETT'e üye bazı ülkelerin ÖİB sayıları, istihdam ettikleri kişi sayıları ve çalıştıkları meslek dalları sayıları kullanılarak yapılan panel veri analizi sonucunda ÖİB'lerin istihdama pozitif katkıda buldukları tespit edilmiştir. Analiz sonuçlarına göre ÖİB sayısındaki bir birimlik artış karşısında istihdam edilen kişi sayısı yaklaşık 39 birim artmaktadır. Netice itibarıyla ÖİB'ler istihdamın artışına katkıda bulunmaktadır. Fakat yapılan analiz sonucunda ÖİB'lerin çalıştıkları meslek dalları sayısındaki artışla, istihdam edilen kişi sayısı arasında bir bağ olduğu tespit edilememiştir. Dolayısıyla ÖİB sayısındaki artışın, istihdam edilen kişi sayısını artıracığı analiz sonucunda desteklenirken, meslek dalları sayısındaki artışın istihdam edilen kişi sayısını artıracığı yönündeki hipotez analiz tarafından desteklenmemiştir. Sonuç itibarıyla ÖİB'lerin Dünyada ve özelde de Türkiye'deki yapılarının gözler önüne serilmeye çalışıldığı bu çalışmada, ÖİB sayılarında artış yaşandıkça, toplumda işsizlik oranının azalacağı, ülkede tam istihdama, dolayısıyla da sosyal refaha ulaşılacağı sonucuna varılmıştır.

KAYNAKÇA

- Andersson, P., Wadensjö, E. (2004). Other forms of employment: temporary employment agencies and self-employment. <http://ftp.iza.org/dp1166.pdf>
- Beukes, A. (2011). The impact that the implementation of flexicurity may have on the temporary employment sector in South Africa. <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=115007>
- Cieleń, P.Ł. (2011). Integration of Polish workers in Norway-the role of labour unions. <http://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/3491/thesis.pdf?sequence=2>
- European Confederation of Private Employment Agencies (EUROCIETT) (2011). The agency work the industry the World. http://www.eurociett.eu/fileadmin/templates/eurociett/docs/stats/CiettEconomicReport_2011.pdf.
- Granlof, L., Gyllenstrand, M. (2010). Personnel costs - a study of how Swedish companies are affected by the employment protection act and temporary agencies over the years 2007-2009. <http://hj.divaportal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:323453>.
- Jahn, J.E., Rosholm, M. (2010). Looking beyond the bridge: How temporary agency employment affects labor market outcomes, <http://ftp.iza.org/dp4973.pdf>
- Kök, R., Şimşek, N. (2006). Panel Veri Analizi. <http://www.deu.edu.tr/userweb/recep.kok/dosyalar/panel2.pdf>