

TÜRKİYE'DE ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARININ EMEK PİYASASI ETKİNLİĞİNE KATKILARI*



Kafkas Üniversitesi İktisadi ve
İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
Cilt 5, Sayı 7, 2014
ISSN : 1309 - 4289

Melih ÖZÇALIK

Yrd. Doç. Dr.,

Celal Bayar Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
İktisat Bölümü

melih.ozcalik@cbu.edu.tr

Savaş DURMUŞ

Yrd. Doç. Dr.,

Kafkas Üniversitesi

Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu
Finans, Bankacılık ve Sigortacılık
Bölümü

sdurmus_75@hotmail.com

* Bu çalışma 29 Şubat 2012-2 Mart 2012 tarihleri arasında Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde düzenlenen 3. Ulusal İktisat Kongresi'nde sunulan tebliğin geliştirilmiş şeklidir.



Makaleyi çevrimiçi görüntülemek için QR
Kodu okutunuz.

ÖZ Türkiye ekonomisinde emek piyasası her zaman mal ve hizmetler piyasası ile para piyasalarını etkilemiştir. Cumhuriyet'in kuruluş yıllarından itibaren tarım sektöründe yoğunlaşan emek istihdamı teknolojinin ilerlemesiyle bu sektörde azalma göstermiş buna karşın sanayi ve hizmet sektörleri artan nüfus içerisinde emek arzını daha fazla talep etmişlerdir. 1946 yılında yapılandırılan İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) kamusal anlamda aracı görevi üstlenmiş ve emek piyasasında arz-talep arasındaki bilgi eksikliğini gidermeye çalışmıştır. Özellikle 1980 sonrası Türkiye ekonomisinde görülen yapısal dönüşüm ve finansal serbestleşme Türkiye ekonomisine yabancı sermaye girişini hızlandırmış, hizmet sektöründe çok sayıda yabancı sermayeli firmanın faaliyete geçmesine sebep olmuştur. Bunun sonucunda daha çok kendi istihdam politikaları eşliğinde faaliyette bulunan yabancı firmalar eğitim düzeyi yüksek, kendini yetiştirmiş emek sahiplerini istihdam etmemişlerdir. 2003 yılında ise İş ve İşçi Bulma Kurumu kanunda yapılan değişiklikle İŞKUR adını almış ve faaliyetlerine devam etmiştir. Türkiye'de özellikle 1990'lardan itibaren etkisini hissettirmeye başlayan kamu kesiminin yerini özel kesimin alması, istihdam konusunda da yerini bulmuş ve 2004 yılından itibaren gelişmiş ülke örneklerinde olduğu gibi emek arz ve talebini karşı karşıya getiren İŞKUR'un yanında Özel İstihdam Büroları (ÖİB) adı verilen kurumlar yapılandırılmıştır. ÖİB'ler günümüzde 21 şehirde faaliyet göstermekte ve emek arz ve talep edenleri karşı karşıya getirerek İŞKUR haricinde emek piyasasının etkin işleminde önemli rol oynamaktadırlar.

Anahtar Kelimeler: İşsizlik, Emek Piyasası Etkinliği, Özel İstihdam Büroları

Jel Kodu: J01, J64

THE CONTRIBUTION OF PRIVATE EMPLOYMENT AGENCIES TO LABOR MARKET EFFICIENCY IN TURKEY



Kafkas University Journal of
Economics and Administrative
Sciences Faculty
Vol. 5, Issue 7, 2014
ISSN : 1309 - 4289

Melih ÖZÇALIK

Assist. Prof. Dr.,

Celal Bayar Üniversitesi,

Faculty of Economics and
Administrative Sciences,

Department of Economics

melih.ozcalik@cbu.edu.tr

Savaş DURMUŞ

Assist. Prof. Dr.,

Kafkas Üniversitesi

Vocational School of Social Sciences

Department of Finance, Banking
and Insurance

sdurmus_75@hotmail.com



Scan QR Code to see this article online

ABSTRACT | The labor market in Turkey's economy has always affected goods and services market and money markets. Employment of labor in the agricultural sector since the founding years of the Republic, with the advancement of technology, has been declined, on the other hand, industry and services sectors have demanded more labor supplies from an increasing population. Employment Agency (İİBK) founded in 1946 as an intermediary government organization between supply and demand in the labor market tried to resolve the lack of information between supply and demand. Foreign capital inflow to Turkey's economy has accelerated especially after 1980 because of the structural transformation of Turkey's economy and financial liberalization and many foreign-owned companies has begun to operate in the service sector. As a result of this, foreign firms operating according to their own policies have employed workers having better education and qualities. In 2003, Employment Agency was called İŞKUR and has continued its activities. Private sector has started to replace public sector in Turkey since 1990, in line with this development, Private Employment Agencies have been established along with İŞKUR since 2004 as it has been in developed countries in order to bring supply and demand together. Private employment agencies operating in 21 cities bring together the labor supply and demand and play an important role on the effective operation of labor market besides İŞKUR..

Keywords: *Unemployment, Labor Market Efficiency, Private Employment Agencies.*

Jel Code: J01, J64

1. GİRİŞ

Emek piyasası, ekonomi yazınında en önemli piyasa kavramlarından birisidir. Hem bireysel olarak hanehalklarını ilgilendiriyor olması ve hem de birikimli olarak ekonominin bütününe ilgilendirmesi söz konusu piyasanın önemini arttırmaktadır.

İnsanların yerleşik hayata geçmeleri ve tükettiklerinden fazlasını üretmeye başlamalarıyla beraber işbölümü başlamış ve tam anlamıyla olmasa bile emek istihdamı denilebilecek faaliyetlere girişilmiştir. Emek sahibi emeğini arz etmesinin karşılığında emek talep edenden belirli bir ücreti çalışması karşılığında talep etmiştir. Bunun sonucunda temel iktisat mantığı işlemiş ve arz-talep dengesi kurulmaya çalışılmıştır. Sonuçta arz ve talebin kimi zamanlar birbirini aştığı gözlenmiş ve ücretin düşüklüğü ile işsizlik gibi konular ekonomi yapıcılarını ilgilendirmeye başlamıştır. İktisat tarihinde 1929 Ekonomik Bunalımı sonrası işsizlik en önemli sorun haline gelmiştir. Söz konusu dönemde birçok emek sahibi işsiz kalmış ve borçlarını ödeyemez duruma düşmüştür.

Türkiye ekonomisi cumhuriyet dönemiyle beraber tarım ekonomisine dayalı büyüme göstermiş daha sonra ise çeşitli sanayileşme hamleleriyle büyümeye devam etmiştir. Ancak gerek tasarrufların yetersizliği gerekse ekonomideki kırılmalıklar dolayısıyla birçok yurtiçi veya yurtdışı kriz Türkiye ekonomisini derinden etkilemiştir. Özellikle 24 Ocak 1980 kararları sonrası dış piyasalara daha da bağımlı hale gelinmesi Türkiye’nin sermaye yapısını ve üretim motifini oldukça farklılaştırmıştır. Söz konusu dönemde gerçekleşen krizler emek piyasasını da etkilemiş ve işsizlik artık sıradan hale gelmiştir. Bu durumun aşılması amacıyla bazı kurumsal çalışmalar yapılmıştır.

İŞKUR’un yapılandırılmasının amacı emek arz ve talep edenlerin birbirleriyle haberleşme sıkıntısını gidermek ve piyasada gerçekleştirilen anlaşmaların hızını arttırmaktır. Son yıllarda gerçekleştirilen kurumsal çalışmalar ise İŞKUR’un iş yükünü hafifletecek ve özel sektörün piyasada daha etkin yer edinmesini sağlama amaçlıdır. Bu amaçla oluşturulan ÖİB’ler yurtdışında uzun yıllardır başarıyla çalışan kurumlardır. Türkiye de ise daha başlangıç aşamasındadırlar.

Çalışmada Türkiye ekonomisinde emek piyasasının gelişimi ve son yıllarda yapılandırılan ÖİB’ler üzerinde durulmuştur. Söz konusu kurumların çalışmalarındaki etkinlik ve politika önerileri de çalışmada ayrıca yer verilmiştir.

2. TÜRKİYE’DE EMEK PİYASASI VE İSTİHDAM YAPISI

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.

Ekonomistlerin çok önemli gördükleri ve ölçmeye çalıştıkları bir diğer büyüklük, istihdam ve istihdam düzeyindeki gelişmelerdir. İstihdamın sözlük anlamı, kullanım, çalışma veya çalıştırma demektir. İstihdam sözcüğü dar ve geniş olmak üzere iki anlamda kullanılır. Geniş anlamda istihdam, bir ekonomide belli bir dönemde tüm üretim öğelerinin varolan teknolojik düzeye göre ne ölçüde kullanıldığıdır. Dar anlamda istihdam kavramı ise üretim öğelerinde yalnızca emek ögesi ile ilgilidir (KARAKAYALI, 2005: 12).

Emek pazarının esnekleşmesi, küreselleşmenin bir sonucu olarak ortaya çıkan ticaretin serbestleşmesinde, firmaların emek maliyetleri konusunda rekabet koşullarını eşitleyen bir sonuç yaratmaktadır. Dolayısıyla, yüksek emek maliyetlerine sahip olan ve esnek emek pazarında bulunmayan firmaların küresel pazarda rekabet avantajlarında azalma olmaktadır. Bu nedenle kati ücret yapılarına sahip ülkelerde işsizlik oranları daha yüksek olmaktadır (OKUR, 2004: 2).

Emek piyasasına hem ekonomik hem de sosyal açıdan bakmak gerekmektedir. İşsizlik ekonomik açıdan bir gelir kaybı ancak sosyal açıdan da bir kişinin kendisini topluma ait hissedip hissetmemesi ile ilgili bir sorundur. Birey çalışmasından bağımsız bir gelire sahip olduğu halde çalışma arzusunda olabilir. Buradan çalışmanın beşeriyet için bir yaşam biçimi olduğu sonucu çıkmaktadır. Çalışmaya olan bakış açısı dönem dönem değişikliğe uğramaktadır. Bu anlamda cari ücret seviyesi değil beklenen gelir ve özellikle sosyal güvenlik kapsamında olmak bir işin kabul edilip edilmemesinde belirleyici olmaktadır. Bu çerçevede, bireyin çalışma kararı yerine bir işi kabul etme sürecini etkileyen veya iş arama süresini belirleyen unsurlar ön plana çıkmaktadır (ATAMAN, 1999: 4).

Günümüzde Klasiklerin görüşlerinin aksine devlet de istihdam politikalarının içerisinde etkin bir şekilde bulunmakta, yurttaşlarının işsizlik sorunlarıyla ilgilenmekte ve ulusal geliri düzenleyici yardımlarda bulunmaktadır. Bu durum sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak görülmektedir. Bunun yanı sıra özel sektörde istihdam politikalarının bir parçası olarak piyasada yerini almakta ve ÖİB'ler kamu kurumları haricinde emek arz edenlerin istihdamında önemli rol oynamaktadırlar.

Küreselleşen dünya ekonomisinde üretim faktörlerinin hızlı ve kolay bir şekilde uluslararası hareketliliğe sahip olması, devletlerin uluslararası ticarettte kontrol mekanizmasının azalması veya tamamen sona ermesi demokrasinin kabulünün yarattığı insan hakları temelli yapı ve küreselleşmenin temeli olan rekabetin artmasına ve emek piyasasında yeni düzenlemelerin oluşmasına neden olmuştur. Özellikle böyle bir dünyada çalışan işgücünün çalışma koşullarının serbest piyasa mekanizmasına bırakılarak kendi kendine oluşmasına imkan vermek mümkün değildir. Bu yüzden emek piyasaları denetlenmeye ve düzenlenmeye her zaman ihtiyaç duymaktadır (DEMİRCİ, 2011: 27).

Emek piyasaları hem diğer piyasalarla önemli bağlantılar içerisinde olması ve hem de

hanehalklarını ilk elden ilgilendirmesi sebebiyle önemlidir. Emek piyasalarını temel olarak tam rekabetçi ve eksik rekabetçi emek piyasası olarak ikiye ayırabiliriz.

Tam rekabetçi emek piyasasında emek arz ve talebi gerek ülke içinde gerekse bölgesel iş piyasalarında denge halinde bulunmaktadır. Emek hareketliliği tam olmamakla birlikte, emeğin niteliği itibarıyla bölgeler, işkolları ve meslekler arasındaki dağılımı optimumdur. Eşit işe eşit ücret ödenir ve uzun vadeli işsizlik görülmez. Tam rekabet emek piyasasında gerek işçiler ve gerekse işverenler arasında herhangi bir örgütlenme mevcut değildir. Ayrıca emek piyasası şeffaftır. Eksik rekabetçi emek piyasasında ise emek arz ve talebi piyasa şartlarına bağlı olarak değişir. Gerek ulusal gerekse bölgesel emek piyasalarında arz ve talep dengesizdir. Devlet emek piyasalarını düzenleyici hukuki, iktisadi ve kurumsal tedbirler almaz. Emek mobilitesi ve şeffaflık da aksar (ZAIM, 1999, 14-24'den aynen aktaran SELEK, 2005: 9-10).

Emek piyasası dinamik bir kavramdır. Teknolojik gelişmeler ve bireylerin zevkleri değiştikçe tercihler de zaman içinde değişecektir. Emek piyasalarını yöneten nedir sorusuna arz ve talep tarafındaki davranışlardır denilebilir. Bu davranışları yöneten anahtar değişken her ikisi için de fiyattır. Emek piyasalarında fiyat ücrete eşittir. Eğer fiyat belirlenmesi sorununda yoğunlaşıldığında fiyatın belirlenmesinde geleneksel iktisadi analizde teknoloji ve zevkler veri olarak almamaktadır. Bu fiyat belirleme süreci ise gelir dağılımı ve kaynak tahsisinde zevk ve teknoloji faktörünün dolaylı bir biçimde etkili olduğu anlamına gelmektedir (ATAMAN, 1999: 19).

Türkiye'de emek piyasası kentsel ve kırsal kesim olarak kesin bir şekilde ikiye ayrılmaktadır. Kentsel kesimde hizmetler sektörü ön planda iken kırsal kesimde tarım sektörü ön plandadır. Bunun yanı sıra kentsel kesimde gizli işsizlik kavramı üzerinde pek fazla durulmazken, kırsal kesimin aile işletmesi yapısı sonucu gizli işsizlikten yoğun şekilde söz edilebilmektedir.

Tarım sektöründe emek yoğun üretim yapısı söz konusudur. Bu ise sözkonusu sektörde istihdam seviyesinin diğer sektörler göre yüksek olmasını ortaya çıkarmaktadır. Tarım sektörünün büyüklüğü özellikle ülkelerin gelişmişlik düzeyleri çerçevesinde farklı düzeylerde oluşmaktadır. Ülkelerin gelişmişlik seviyeleri yükseldikçe tarım sektörünün GSYİH'daki payı giderek azalmakta ve istihdam üzerindeki payı da giderek düşüş göstermektedir. Az gelişmiş ülkelerde tarım sektörünün GSYİH'daki payı % 30'un üzerinde iken gelişmiş ülkelerde bu oran % 3-8 arasında değişiklik göstermektedir. Tarım sektörünün büyüklüğü beraberinde birtakım olumsuz sorunlar yaratmaktadır. Bunların başında ülkelerin büyüme ve kalkınma çabalarına hizmet edecek olan sermaye birikimini sağlayamaması gelmektedir. Bunun yanı sıra yarattığı bir başka sorun ise, gizli işsizliktir yani sektörde istihdam edilmekte olanların bir kısmının isten çıkarılmalarına rağmen üretimde azalmanın olmaması durumudur (DEMİRCİ, 2011: 20).

Tablo 1: 2004–2012 Yılları İstihdam Verileri

Yıllar	İşgücüne Katılma Oranı (%)	İşsizlik Oranı (%)	Tarım Dışı İşsizlik (%)	15+ Nüfus (Bin)
2004	46,3	10,8	14,2	-
2005	46,4	10,6	13,5	-
2006	46,3	10,2	12,7	-
2007	46,2	10,3	12,66	51,943
2008	46,9	11,0	13,6	52,728
2009	47,9	14,0	17,4	53,701
2010	48,8	11,9	14,8	54,844
2011	49,7	9,8	12,3	55,837
2012	49,9	9,2	11,5	65,949

Kaynak: <www.tuik.gov.tr>, işgücü istatistiklerinden yararlanarak tarafımızdan oluşturulmuştur (Erişim Tarihi: 30.09.2013). 2007 yılından itibaren adrese dayalı nüfus kayıt sistemi uygulanmıştır.

Tablo 1’de ÖİB’lerin yapılandırıldığı 2004 yılından günümüze çeşitli istihdam verilerine yer verilmiştir. Buna göre, işgücüne katılma oranının yıllar itibariyle arttığı, buna karşın işsizlik oranının da arttığı gözlenmektedir. Tarım istihdamı bir yana bırakıldığında özellikle sanayi ve hizmetler sektörlerindeki işsizlik ise dalgalı bir seyir izlemektedir. Bu durumda ÖİB’lerin ulusal düzeyde istihdamı arttırmak adına önemli bir konumda bulunduğu söylenememektedir. Elbette bu varsayımda bulunulduğunda ÖİB’lerin geçici istihdama da önem verdiği ve Türkiye’nin genelinde teşkilatlanmadığını da göz önünde bulundurmak gereklidir.

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. Diğer taraftan, kentlerde işlerin belirli beceriler gerektirmesi buna karşın kadınların eğitim düzeyinin görece düşüklüğü işgücü dışında kalmayı kalıcı hale getirmektedir (Türkiye İş Kurumu, 2007: 28).

Türkiye’de zorunlu eğitim süresinin uzatılması ve kırsala yayılması kadın işgücünün eğitimsizliği sorununu gidermek açısından atılan önemli ve somut bir adımdır. Bunun yanı sıra kırsal kesimden kente göç etmeden de hanehalkının istihdam edebilmenin yollarını aramak önümüzdeki yıllarda Türkiye ekonomisini zorlayacak temel sosyo-ekonomik sorunlardan birisidir. Bunun sebebi özellikle fazla göç alan büyükşehirlerin altyapısının göç eden kişilerin tümünü kapsayacak şekilde gelişmiş olmamasıdır.

Ekonomik açıdan göçe zorlanan insanlar kentsel bölgelerde gerek istihdam olanaklarının sınırlı olmasından gerekse niteliksiz ve eğitimsiz olmalarından dolayı işsiz kalmışlardır. Bir kısmı düşük gelirli işlerde ve gizli işsiz olarak istihdam edilmişlerdir. İşsizlik sigortasının olmaması tamamen gelirden yoksun kalan ya da çok düşük gelirle çalışan bu insanları, bir şekilde gelir elde etmeye yöneltmiştir. Böylece, güvencesi olmayan, seyyar satıcılık, ayakkabı boyacılığı

vb. gibi işlerin yapıldığı bir sektör oluşmuştur. Bu sektör içinde ne iş güvencesi, ne de sosyal güvenlik vardır, gelir düzeyi son derece düşük ve değişkendir. Bu noktada sorun artık bir işsizlik sorunundan çok bir istihdam sorununa dönüşmüştür (ATAMAN, 1999: 64).

1980’li yıllarda küreselleşme ve rekabete dayanan piyasa ekonomisinin dünyadaki hakimiyeti yanında, teknoloji alanında ortaya çıkan uluslararası rekabet dünya ekonomisinde önemli gelişmelere neden olmuştur. Dünya ekonomisinde ki bu gelişmelerin oluşturduğu yeni yapı, uluslararası pazar ile yerel pazarların ayrılmaz bir bütün oluşturmasına neden olmuştur. Artık tüm üretim faktörlerinin transfer edilebilir olması, uluslararası rekabeti arttırırken, 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 (BİLGİN, 2007: 3).

Küreselleşme süreciyle birlikte artan uluslararası rekabet ekonomik ve sosyal hayatı olduğu gibi, emekpiyasasını da yakından etkilemiş; istihdam ve işsizlik sorunlarının giderek ağırlaşmasına neden olmuş; bu sorunların çözümü için yeni istihdam türleri ve politikaları giderek önem kazanmaya başlamıştır. Tam gün istihdam şeklinden, esnek işgücü kullanımına geçişte radikal denebilecek gelişmeler söz konusu olmuştur. Bu eğilimin arkasındaki nedenler çok sayıda ve karmaşık yapıdadır. İşletmelerin dinamik pazar ortamında yaşamlarını sürdürebilmek için esnek bir yapıya sahip olma zorunluluğu, çalışanların tam gün istihdam dışındaki uygulamalara artan talebi, hükümetlerin sosyal ve ekonomik sebeplerle esnek işgücü çalıştırmayı teşvik etmesi bu değişimin başlıca etkenleri arasında sayılabilir (BAYPINAR, 2009: 12).

Dünyadaki ekonomik konjonktürün, 1970 yılındaki petrol krizi nedeniyle hızlı bir daralma içine girmesi, küreselleşme ve çok uluslu şirketlerin önemini artırırken; şirketlerin üretim, yönetim ve pazarlama stratejileri ile yöntemlerinde önemli değişikliklere yol açmıştır. Sanayileşmiş ülkeler, mevcut ihracat seviyelerini daralan pazara rağmen koruyabilmek için toplam talebi sürekli canlı tutacak arayışlar içine girmişlerdir. Bu amacı gerçekleştirmenin en uygun yolu, ürün çeşitlemesine giderek talebi canlı tutmaktır. Böylece, teknolojik gelişmeler ve özellikle araştırma - geliştirme çalışmalarına hız verilmiş; kitle üretiminden, esnek ve yalın üretime geçilmiş; stratejik insan kaynakları yönetimi ve toplam kalite yönetiminde gelişmeler sağlanmıştır (SANAL, 2011: 2).

Buradan hareketle emek piyasası da farklılaşmış ve kaliteli emek talebi giderek artmıştır. Bu durumda da 2004 yılından itibaren Türkiye’de yapılandırılan ancak uzun yıllardır pek çok ülkenin emek piyasasının içerisinde bulunan ÖİB’ler önem kazanmaya başlamıştır.

3. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARININ AMAÇLARI VE ETKİNLİĞİ

Birinci Dünya Savaşı sonrası artan işsizlik ve yeniden yapılanma süreciyle birlikte ILO’nun (Uluslararası Çalışma Örgütü) teşkilatlandırılması, yerel anlamda iş bulma ofislerinin

kurulmasına da öncülük etmiştir. Bunun altında yatan gerçek tam istihdama ulaşma hedefidir. Bunun bir kolu da ÖİB'lerdir. ÖİB'ler temel olarak üçe ayrılır. Bunlar: Aracılar, Nitelikli İşgücü Sağlayanlar, Doğrudan Hizmet Sağlayanlar (SAYIN, 2009: 271–275). Aracılar; ücretli istihdam büroları, yurtdışı istihdam büroları, yabancı işçi getirip çeşitli işlere yerleştiren bürolar, yönetici araştıran bürolar ve eğitim-işe yerleştirme kuruluşlarından oluşmaktadır. Nitelikli emek sağlayanlar; geçici istihdam büroları, personel kiralama büroları, kariyer yönetimi büroları, tamamlayıcı hizmet sunan istihdam büroları ve aracı birliklerden oluşmaktadır. Doğrudan hizmet sağlayanlar; ihtiyaç fazlası personele istihdam hizmeti veren bürolar, iş arama danışmanlıkları, personel yönetim danışmanlıkları, istihdam ilan büroları ve tele-istihdam bürolarından oluşmaktadır (CAM, 2008: 26–29).

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 işverenin hizmetine sunan bu şirket, işverenlerden aldığı hizmet bedelinin yanında Amerika'da iş arayan Avrupalılardan da kayıt ücreti toplamıştır (ERKAN, 2008: 13–14).

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 karşısında işletmelerin ihtiyaç duyduğu nitelikli personel ihtiyacını karşılamada ÖİB'lerin varlığı kaçınılmazdır (PUL, 2006: 127).

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, eğitilmiş nüfusun sayısının da buna paralel olarak geç artışı bu süreci daha da yavaşlatmıştır. Ayrıca Türkiye'nin ekonomik yapısı da bu gecikmenin bir nedenidir. İstihdam kurumları diğer kurumlar gibi toplumların ihtiyaçları doğrultusunda oluşmuş kurumlardan biridir. Türkiye'nin tarıma dayalı olmakla birlikte pazara yönelik olmayan bir üretim yapısına sahip olması, bu yönde bir ihtiyacın doğmasını geciktirmiştir (GÖRÜCÜ, 2008: 22).

İş aramaya aracılık eden firmalar özel istihdam bürosu olarak adlandırılır. Aracı firmalar İŞKUR'dan yetki almak şartıyla faaliyetlerini yürütür. Bu uygulama özellikle AB ülkelerinde göçmen, kaçak ve kayıt dışı çalışanların, alt sınıfların ya da sınıf dışı kabul edilenlerin istihdamını sağlamaya çalışan bir yapılanmadır. Fakat bu uygulamada grev, toplu sözleşme, izin, kıdem

ve ihbar tazminatı yoktur. İşveren açısından ucuz iş gücü sağlanır. Tazminat gibi haklardan kurtulabilme gibi getirileride vardır. İstihdam bürolarının en bilinenleri arasında internet üzerinden faaliyet gösteren firmalar bulunmaktadır (KAYA, 2009: 2).

Türkiye’de 2004 yılından itibaren yasal olarak faaliyetlerini yürüten ÖİB’ler, İŞKUR’un yanında özel sektöre işçi yerleştirilmesinde yardımcı bir rolü bulunmaktadır. Yıllar itibariyle giderek artmakta olan ÖİB’ler buldukları ilin işgücü yapısı ve sektör yapısına göre işe yerleştirmelerde farklılık taşımaktadır.

Son yıllarda işsizlik sorununun çözümünde aktif istihdam politikası tedbirlerinin ve emek piyasasının esnekleştirilmesinin ağırlıklı olarak benimsendiği ve bu kapsamda kamu istihdam kurumları yanında, ÖİB’lere de yer verildiği görülmektedir (KUZGUN, 2008: 1233–1234).

Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde nüfus artışı, artan tüketimi, üretimi ve istihdamı da beraberinde getirmektedir. Artan tüketim ihtiyacı eğer yurtiçi üretimle karşılanamazsa yurtdışından ithalat yoluyla ülke ekonomisine girer. Bu da ulusal gelirden sızıntı şeklinde belirtilir. Gelişmekte olan ve kırılğan yapıda ekonomilere sahip ülkelerde rasyonel yöntem istihdam artışı sağlayarak üretimi arttırmak yoluna gitmektir. Ancak bu da ekonomilerin içerisinde bulunduğu çeşitli darboğazlar sebebiyle – sermaye eksikliği, ara ve yatırım malının ucuz şekilde elde edilememesi – kolay kolay sağlanamamaktadır. Eğer bunlar sağlanırsa da istihdamı arttırmak için emek arz ve talep edenleri birbirleriyle karşılaştırmak her zaman mümkün olamamaktadır. Bunun için de iş arama kurumları gerek kamu gerekse özel girişim tarafından koordine edilmektedir.

ÖİB’ler küreselleşmenin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Rekabetin her alanda yaygınlaşması bu alana da sıçramıştır. Ayrıca iş arayan kişiye herhangi bir maliyet yüklememesi bu bürolardan yaygın bir biçimde yararlanılması olanağını sunmaktadır. Ancak kamu iş bulma kuruluşları ile özelleri arasında bir rekabet söz konusu değildir. Özel iş bulma büroları daha çok geçici işler veya kısa süreli kontratlarla çalışılan işler alanında faaliyet göstermektedir, böylece iş arayan kişilerin emek piyasasına girişleri kolaylaşarak buradan kalıcı işlere geçiş yapabilme olanağı artmaktadır (ATAMAN, 1999: 97).

Ancak ÖİB’ler kuruldukları ülkelerde bir sömürü kurumu haline geldiklerinin düşünülmesinden dolayı tepki de çekmektedirler. Özellikle Türkiye’de kuruldukları 2004 yılından beri işçilere daha çok geçici iş sağlamaları, işyerlerine kiralamaları, iş yerleri ile sözleşme yapmaları aslında söz konusu kuruluşların yapıları bu olsa bile tepki çekmektedir.

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.

Tablo 2: Yıllar İtibariyle Yaş Gruplarına Göre İşe Yerleştirmeler

Yaş Grubu	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
15-19	608	1480	836	298	779	3345	1808	1148	20
20-24	5400	9983	7150	6379	11965	23605	5943	2855	264
25-29	6353	10518	9466	7265	17837	37157	6341	3945	325
30-34	3822	7030	5229	3806	7449	15656	2881	1443	242
35-39	2273	3210	2624	1963	3400	6439	1551	622	143
40-44	1607	1848	1402	986	1535	2694	739	340	103
45-54	1840	1323	849	563	843				
55-64	462	166	95	68	27	1596	527	226	80
65+	30	6	-	40	17	27	4	1	-
Toplam	22395	35564	27651	21368	43852	90519	19794	10580	1177

Kaynak: <www.iskur.gov.tr>, özel istihdam büroları istatistiklerinden yararlanarak tarafımızdan oluşturulmuştur (Erişim Tarihi: 30.09.2013).

Tablo 2'de ÖİB'lerin kurulduğu 2004 yılından 2012 yılının sonuna kadar işe yerleştirme sayıları yaş gruplarına göre belirtilmiştir. Buna göre yıllar itibariyle en fazla işe yerleştirilen yaş grubunun 25-29 olduğu görülmektedir. Bu durum ÖİB'lerin özel sektör ve geçici işgücünü daha çok istihdam ettiği düşünüldüğünde normal karşılanmaktadır. Bu yaş grubunu 20-24 ve 30-34 izlemektedir. Bu durum ÖİB'lerin genç nesil istihdamında önemli rol oynadığı şeklinde yorumlanabilmektedir.

Tablo 3: Yıllar İtibariyle Şehirlere Göre Özel İstihdam Bürolarının İşe Yerleştirmeleri

Şehirler	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
Adana	106	50	50	21	9	66	34	31	-
Ankara	1209	2109	1333	1111	1321	1362	1553	1861	675
Antalya	6188	1740	1952	505	127	174	368	21	-
Balıkesir	-	-	4	13	21	3	-	-	-
Bursa	783	765	850	529	16461	715	644	588	37
Denizli	35	43	31	6	-	-	-	-	-
Diyarbakır	8	35	46	50	52	-	-	47	-
Elazığ	-	-	-	-	-	-	65	3	-
Eskişehir	402	496	114	259	218	150	93	186	155
Gaziantep	112	213	263	210	112	205	236	80	3
Hatay	-	-	-	-	19	36	28	-	-
İstanbul	10673	24500	20619	14772	21294	73554	6657	3149	307
İzmir	1496	1893	1634	3416	2432	1237	569	350	-
Kayseri	114	144	405	94	370	3732	875	-	-
Konya	104	28	14	30	-	1	-	-	-
Kocaeli	375	212	84	255	307	-	-	-	-
Manisa	18	2465	-	-	1024	9133	8555	4165	-
Mersin	-	-	-	-	-	1	25	-	-
Muğla	0	5	19	5	19	35	69	70	-
Sakarya	152	52	31	36	17	92	-	-	-
Tekirdağ	575	655	192	47	48	20	23	29	-
Trabzon	0	8	10	9	-	-	-	-	-
Şanlıurfa	-	-	-	-	1	3	-	-	-
Kastamonu	-	45	-	-	-	-	-	-	-
Samsun	40	21	-	-	-	-	-	-	-
Uşak	5	85	-	-	-	-	-	-	-
Toplam	22395	35564	27651	21368	43852	90519	19794	10580	1177

Kaynak: <www.iskur.gov.tr>, özel istihdam büroları istatistiklerinden yararlanarak tarafımızdan oluşturulmuştur (Erişim Tarihi: 30.09.2013).

Tablo 3’te ÖİB’lerin yıllar itibariyle kuruldukları işe yerleştirme sayıları görülmektedir. Bu tabloda çıkarılacak en önemli nokta herhangi bir sanayileşmenin veya nüfus fazlalığının esasında doğrusal açıdan çok da önemli olmadığı gözlenmektedir. Özellikle İstanbul’da 2008 yılında işe yerleştirmede yaşanan keskin düşüş bunun göstergesidir. Bursa’da ise 2008 yılında İstanbul’un tam tersi bir durum yaşanmış ve işe yerleştirme sayısında çok önemli bir artış gözlenmiştir. Ankara’da gözlenen nispeten düşü işe yerleştirme oranları söz konusu şehrin daha çok memurların ikametinde olmasıdır.

Tarıma dayalı işsizliğin en önemli sorunu parçalı toprak yapısı ve çok çocuklu aile yapısı sebebiyle ortaya çıkan gizli işsizlik kavramıdır. Bu durum istatistiklerde hanehalkının işgücüne dahil görülmesine rağmen aslında verimlilik açısından toplam istihdam ve ulusal verimliliğe hiçbir katkıda bulunmayan işgücü topluluğunu oluşturur.

ÖİB’lerin nitelikleri; faaliyetlerinde işe yerleştirmenin birinci veya ikinci amaç olarak yer alması, faaliyetlerini yerlerine getirirken işçi veya işverenden belirli bir ücret alması, özel hukuk hükümlerine bağlı olarak çalışması, kar amaçlı çalışabildikleri gibi aldıkları ücreti masraflarının karşılanması için kullanarak yardım şeklinde çalışabilmesi, kamu otoritesinin iznine ve denetimine tabi olmaları, işe yerleştirme verdikleri alanların daha çok uzman eleman ihtiyacı duyulan ve kamu istihdam kurumlarınca karşılanmasında güçlük bulunan veya gecikilen meslekler olmasıdır (GÖRÜCÜ, 2008: 23).

Türkiye’deki ÖİB’lere bakıldığında, bu büroların özel sektördeki işletmelerin emek ihtiyaçlarının karşılama konusunda faaliyet gösterdiği görülmektedir. Kamu alanında ise İŞKUR faaliyet göstermektedir. Ancak İŞKUR ile ÖİB’ler arasındaki ilişki dolayısıyla Kurum 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 (PUL, 2006: 136).

Türkiye’de İŞKUR yanında ÖİB’lere yer verilmesi, iş arama kanalları arasında kurumsal kanalların payının artmasına neden olacaktır. Bunun yanında İŞKUR tarafından ÖİB’lere ilişkin verilerin yıllar itibariyle düzenli ve ayrıntılı olarak toplanması koşuluna bağlı olarak, Türkiye’de emek piyasasına dönük ayrıntılı veri bulmadaki boşluğun giderileceği düşünülmektedir. Böylece, genel olarak ve il düzeyinde emek piyasasında emek arzına ve talebine ilişkin zaman serilerine dayalı analizlerin yapılmasını mümkün olacaktır. Bu nedenle ilk günden sistematik bir şekilde veri toplanması gerekmektedir. Buna dikkat edilmesi, İŞKUR’un daha iyi hizmet vermesini sağlayacaktır (KUZGUN, 2008: 73–74).

ÖİB'ler esnek çalışma yaşamına uygun işgücünü rekabetçi şekilde elde edebilmekte ve yönlendirebilmektedir. Ayrıca ÖİB'ler şirketlere etkin dışsal bir çözüm olarak işgücü ihtiyaçlarındaki esnekliği yönetmelerini sağlarlar¹. ÖİB'ler iş aramada önemli bir görev üstlenmektedirler. Bunlar sadece işgücünü işe yerleştirmekle kalmaz gerektiği takdirde eğitim ve danışmanlık hizmeti de vermektedirler (KOELTZ, 2012: 1).Öncelikle yabancı sermayeli şirketlerin büyükşehirlerde açtıkları şubeleri daha sonra yerli sermayeye ait ÖİB'ler izlemiş ve 2010 yılında toplam şube sayısı 295'e ulaşmıştır. Bu sayının daha da artması beklenmektedir.

Türkiye genelinde ÖİB'lerin sayıca dağılımı ve etkinliği, illerin sosyo-ekonomik gelişme düzeyine ve il emek piyasasının özelliklerine bağlı olarak farklılık göstermektedir. İl düzeyinde, hizmet sektörü ve sanayi sektörünün toplam istihdamdaki payları yanında; hizmet sektörünün ve imalat sanayinin gelişme kapasiteleri ve büyük ölçüde emek yoğun teknolojilere dayanması da ÖİB'lerin etkinliğinde belirleyici faktördür (KUZGUN, 2008: 85).

Küresel ekonomideki olumlu gelişmelere rağmen dünyada olduğu gibi Türkiye'de de kalıcı ve uzun süreli işsizlik sorunu ciddiyetini korumaktadır. Yapılan gözlemler ve araştırmalar Türkiye'de işsizlik sorununun gerek geçiş ekonomisinin sorunlarından gerekse emek piyasasının katılıklarından kaynaklandığını göstermektedir. Bu yüzden uzunvadeli ekonomik ve sosyal plan, politika ve stratejilerin önemi ortadadır. Gerek işsizliğin önlenmesine ve mevcut işgücünün geliştirilmesine yönelik aktif işgücü politikalarının gerekse işsiz kalmanın etkilerini en hafife indirecek pasif işgücü politikalarının uygulanmasında kamu istihdam kurumlarının rolü ise tartışılmazdır (Türkiye İş Kurumu, 2007: 29).

4. SONUÇ

2004 yılında İŞKUR'a ek olarak emek piyasasında arz ve talebin rasyonel şekilde düzenlenmesi için kurumsallaştırılan ÖİB'ler AB'ye uyum sürecinde Türkiye'nin üyelik yolunda attığı önemli adımlardan birisidir.

Türkiye ekonomisinin son yıllarda en önemli sorunlarından birisi haline gelen eğitimli genç işsiz sayısının artışı ÖİB'lerin faaliyete geçmesine rağmen azalmamaktadır. Bu durum söz konusu yaş grubu olarak gösterilen 20–24 yaş grubunun işe yerleştirilmelerinde dikkat çekmektedir. Türkiye'de yerleşik olan ÖİB'lerin şehirlere göre dağılımı, nüfusun fazla olduğu yerlerde işsizliğin de sıklıkla görüldüğü gerçeğini bir kez daha göstermektedir.

ÖİB'lerin İŞKUR gibi çalışması kimi kesimlerin modern kölelik tanımlamalarıyla tepkisini çekerken AB'ye uyum sürecinde ve emek piyasasının etkin işlemesi konusunda Türkiye ekonomisine katkıda bulunduğu açıktır. Bunun yanı sıra ÖİB'leri içeren çeşitli iş kanunlarının toplumun her kesimini memnun edecek şekilde yeniden ele alınması gerekmektedir. Bu durum akıllardaki soruları da giderecektir.

ÖİB'ler tarafından istihdam edilen kişilerin genel eğitim durumu incelendiğinde aslında

1 . <<http://www.eurociett.eu/index.php?id=75>>, Erişim Tarihi: 11.12.2013.

İŞKUR’a ek olarak daha eğitimli bir kesimin istihdamına yardımcı olduğu görülmektedir. İŞKUR genel olarak ilköğretim düzeyinde istihdam olanağı bulamayan emek arzı sahiplerinin başvurdukları bir kurum olmaktadır.

ÖİB’ler sayesinde geçici şekilde de olsa istihdam edilen bireyler, öncelikle bireysel daha sonra ulusal tasarrufları arttırarak dolaylı yoldan Türkiye ekonomisinin önemli sorunlarından yatırım eksikliği ve cari açık sorununa da az da olsa çare olabilirler.

ÖİB’lerin Türkiye geneline yaymak politika yapıcılarının başlıca görevi olmalı ve İŞKUR’un yükünün hafifleyerek genel anlamda emek piyasasında düzenleyici bir kurum görevi görme işlevi yüklenebilmelidir. Özel sektörün söz konusu piyasaya girmesi ekonomiye dinamizm kazandırıp işsizlik sorununun kökten olmasa da bir anlamda çözebilecektir. Ekonomide genel anlamda işsizlik sorununu çözülmesi ise yapısal nedenlerin yıllar itibariyle çözümlenmesine bağlı olup emek piyasasının Türkiye’nin sorunlu piyasası olmaktan çıkarılmalıdır.

5. KAYNAKÇA

- [1] ATAMAN, Berrin Ceylan (1999); İşgücü Piyasasında Kurumsallaşma-Avrupa Birliği Modeli ve Türkiye, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Yayın No: 583, Ankara.
- [2] BAYPINAR, Başar (2009); “Geçici İstihdam Büroları Aracılığıyla Çalışma: Bir Alan Araştırması”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- [3] BİLGİN, Zehra Esra (2007); “Özel İstihdam Büroları ve Türkiye’deki Görünümü”, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bursa.
- [4] CAM, Erdem (2008); “Özel İstihdam Büroları ve Çeşitleri”, Çimento İşveren Dergisi, S:1, ss.20–31.
- [5] DEMİRCİ, Sertaç (2011); “Türkiye’de İstihdam Aracılık Hizmetlerinde Özel İstihdam Bürolarının Rolü”, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- [6] ERKAN, Buğrahan (2008); “Özel İstihdam Bürolarının İşgücü Piyasasının Düzenlenmesindeki Karşılaştırmalı Rolü”, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- [7] GÖRÜCÜ, İbrahim (2008); “Türkiye’de İstihdam Hizmetlerinde Değişim ve Uygulama Sonuçları”, Kamu-İş Dergisi, C:10, S: 2, ss.19–42.
- [8] KARAKAYALI, Hüseyin (2005); Makro Ekonomi, Emek Matbaacılık, Manisa.
- [9] KAYA, Bahar (2009); “Özel İstihdam Büroları”, İzmir Ticaret Odası Yayınları, İzmir.
- [10] KOELTZ, Dona (2011); “Employment Services”, <www.ilo.org>, Erişim Tarihi: 02.01.2012.
- [11] KUZGUN, İnci (2008); “Ege Bölgesinde Özel İstihdam Büroları”, Journal of Yaşar University, C: 3, S: 10, ss.1233–1251.
- [12] KUZGUN, İnci (2008); “Manisa İlinde Özel İstihdam Bürolarının Etkinliği”, Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, C: 15, S: 2, ss.73-87.
- [13] OKUR, Ahmet (2004); “Küreselleşmenin Emek Piyasası Üzerindeki Etkileri”, Celal Bayar

- Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, C:11, S:2, ss.1-10.
- [14] PUL, Emine (2006); “Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkeleri’nde İstihdam Bürolarının Yapısı, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- [15] SANAL, Engin (2005); “Özel İstihdam Bürolarının Artan Önemi ve Buna Neden Olan Etkenler”, <www.toprakisveren.org.tr/2002-54-enginsanal.pdf>, Erişim Tarihi: 25.12.2011.
- [16] SAYIN, Ali Kemal (2009) “Private Employment Agencies: Case of Turkey”, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, S: 57, ss.269–280.
- [17] SELEK, Cihan (2005); “Türkiye’de İş ve İşçi Bulmaya Aracılık Faaliyetleri ve Özel İstihdam Büroları”, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya.
- [18] Türkiye İş Kurumu (2007); Stratejik Plan 2008–2012, Ankara.
- [19] <<http://www.eurociett.eu/index.php?id=75>>, Erişim Tarihi: 11.12.2013.
- [20] <<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/ozelistihdamburolari/istatistikbilgiler.aspx#dltop>> (Erişim Tarihi: 30.09.2013).
- [21] <<http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=kategorist>> (Erişim Tarihi: 30.09.2013).