



TÜRKİYE’DE İSTİHDAMDA “GÜVENCESİZLİK” FENOMENİ EKSENİNDE YAŞANAN DEĞİŞİMİN ARACI OLARAK ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI*

Private Employment Agencies as an Instrument of Change in the Phenomenon of “Insecurity” in Employment in Turkey

Dr. Öğr. Üyesi Aytül GÜNEŞER

DEMİRCİ

Mersin Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
aytul.demirci@mersin.edu.tr
0000-0002-7882-4507

Makale Türü : Araştırma
Makale Gönderim Tarihi : 14.08.2023
Makale Revizyon Tarihi : 26.09.2023
Makale Kabul Tarihi : 16.10.2023

* Çalışma, 2016 yılında Yüzüncü Yıl Üniversitesi tarafından düzenlenen KAYFOR 14: Nasıl Bir Kamu Yönetimi? Başlıklı sempozyumda “Türkiye’de Personel İstihdamında Güvencesiz Çalıştırmanın Aracı Kurumu: Özel İstihdam Büroları” başlığı ile sunulan bildirinin farklı boyutlarını da ele alarak ve istatistikî verilerle desteklenerek daha kapsamlı bir şekilde üretilmiş halidir.

Atıf/Citation: G. Demirci, A. (2023) Türkiye’de istihdamda “güvencesizlik” fenomeni ekseninde yaşanan değişimin aracı olarak özel istihdam büroları. *Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4 (2), 142-172.

Doi: 10.56400/tarsusiibdergisi.1342829

Öz

Günümüzde neo-liberal anlayışın uzantısı olarak kamu kurumlarının ve özel işletmelerin işleyiş ve örgütlenme tarzındaki değişim, çalışma yaşamına ilişkin en temel alan olan istihdam biçiminde birtakım değişiklikleri zorunlu kılmış ve bu zorunluluk çalışma yaşamına ilişkin birçok düzenlemeyi beraberinde getirmiştir. Bu düzenlemeler, çalışanların yasal haklarının zayıflamasına yol açacak ve bugüne kadarki kazanımlarını yok edecek biçimde kurgulanmıştır. Güvencesiz bir çalışma yaşamının inşası temel politika haline gelmiş ve bu temel politikayı düzenleyip yönetecek kurumsal yapılardan birisi olarak da kamu politikası belgelerinde özel istihdam büroları işaret edilmiştir. Çalışma, değişimin esneklik ve güvencesizlik zeminindeki en önemli kurumsal örüntüsü olan Özel İstihdam Bürolarının gündeme geldiği tarihten günümüze kadar geçen süreçteki varlığının değerlendirmesini ve iş ve işçi bulmaya aracılık etme görevinin tam olarak ne anlama geldiği sorusuna cevap vermeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Neo-liberal politikalar, Esneklik, Güvencesizlik, Özel İstihdam Büroları, Kiralık İşçi.

Abstract

Today, the change in the functioning and organisation of public institutions and private enterprises as an extension of the neo-liberal understanding has necessitated some changes in the most fundamental area of working life, namely employment, and this necessity has brought about many regulations regarding working life. These regulations have been designed in such a way as to weaken the legal rights of workers and to destroy their gains to date. The construction of a precarious working life has become the basic policy and private employment agencies have been pointed out in public policy documents as one of the institutional structures that will regulate and manage this basic policy. This study aims to evaluate the existence of Private Employment Agencies, the most important institutional pattern of change on the grounds of flexibility and precariousness, from the date of their emergence to the present day and to answer the question of what exactly the task of mediating in finding jobs and workers means.

Keywords: Neo-liberal policies, Flexibility, Precariousness, Private Employment Agencies, Hired Labour.



GİRİŞ

Çalışma hayatında “etkinlik”, “verimlilik”; hizmetlerin sunumunda piyasa merkezli politikaların tercih edilmesi, özelleştirme, kar amacıyla hizmet sunan ve bu amaca hizmet eden personel eliyle mümkünleştirilmektedir. Bu durumda, bu istihdamı sağlayıcı, kolaylaştırıcı kurumları gerekli kılmaktadır. Türkiye’de de bu doğrultuda tartışılmaya başlanan yapı Özel İstihdam Bürolarıdır (ÖİB). Konu, 1980’li yıllardan itibaren üzerinde yoğun bir şekilde çalışılan, çeşitli girişimlerde bulunulan bir alan olarak kendini var etmiş ve geçici iş ilişkisi “kiralık işçi” düzeni bakımından tüm kesimlerce tartışılmıştır. Örtülü tartışılan konu aslında Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Kurumu’nu ve kurumun sunduğu bazı hizmetleri özelleştirmek, istihdamı taşeron istihdam ötesinde kiralık işçi istihdamı üzerinde yükseltmektir.

ÖİB, gündeme getirildiği dönemde, başlangıç tartışmalarında iş arayan kişilerle-işçi arayan kesimi buluşturma amacına odaklı “masum” bir yapılanma olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak kurumun işleyişine, uygulama sürecine ve diğer ülkelerdeki örneklerine bakıldığında, işgücü piyasasını kontrol altına alıp esnekleştirici ve güvensizleştirici tedbirler ile yeniden şekillendiren, çalışma ilişkilerini değiştiren ve güvencesiz çalışma hayatını inşa eden en önemli yapılardan biri olduğu görülmektedir.

Çalışma, neo-liberal politikalarla birlikte çalışma hayatında işletmelere rekabet gücünün ve işgücü piyasasına uyum yeteneğinin artmasını sağlayan bir politika aracı olarak gündeme getirilen esneklik konusunun kurumsal aracı olan ÖİB’leri yasal gelişmeleri üzerinden ele alarak gelişim süreçlerini, Türkiye’deki mevcut konumlarını resmi istatistikler üzerinden ele alarak, durum saptama; yarattığı/yaratacağı sorunlara ilişkin ipuçları verme çabası gütmektedir.

1. İNŞA EDİLEN GÜVENCESİZ İSTİHDAM YAPISININ ARKA PLANI

Çalışanların hak kayıplarına uğramasına yol açan sürecin temel motivasyonu, sermayenin hızlı bir biçimde büyüme ihtiyacıdır. Türkiye ekonomisinde neo-liberal politikalar dönemi ile gerçekleşen önemli büyüme oranlarının sağlanabilmesi için çalışan haklarının geriletilmesi, yani ücretlerin reel olarak düşürülmesi ve çalışma koşullarının ağırlaştırılması, esas olarak da çalışma saatlerinin fiilen arttırılması gerekmektedir. Bunun için de çalışanların kendi çıkarlarını savunabilmek için sermaye karşısına örgütlü bir biçimde çıkabilmesinin yolu kesilmeliydi. Bunun hayata geçirilmesini sağlayabilmek için güvencesiz istihdam uygulamaları hayata geçirildi ve sermaye sınıfı açısından önemli kazanımlar elde edildi. Bu kazanımları sağlam kılmak ve devam ettirebilmek üzere yeni bir İş Kanunu hazırlamak temel amaç olarak belirlenmişti. Bu Kanun ve ardından tamamlayıcı olarak yapılan diğer düzenlemeler bakımından ortaya çıkan sonuç, çalışanlar açısından güvencesiz istihdamın yaygınlaşmasına sebebiyet vermiştir.

Kapitalist sistemin dünya ölçeğinde yaşadığı tarihsel krizin belirlediği koşullar altında sermaye güçleri arasındaki rekabet de bu süreçte ivme kazanarak artmıştır. Artan rekabet tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’deki sermaye gruplarının da sermaye birikim sürecini daha katı biçimler altında sürdürmelerine, hükümetleri de bu doğrultuda düzenlemeler yapmaya yönlendirmelerine yol açmaktadır. Bu nedenle çalışan haklarında önemli gerilemelere, dolayısıyla sermayenin gelişmesi için önemli olanaklara yol açan güvencesiz istihdam benzeri uygulamaların yaygınlaştırılması ve derinleştirilmesi gündemdedir. İşgücü piyasasının geliştirilmesi amacıyla 2007 yılı programı ile

başlayan ardından altıncı, yedinci, sekizinci, dokuzuncu beş yıllık kalkınma planlarında politika öncelikleri ve hedefleri kapsamında “esneklik ve güvence” konusu birlikte değerlendirilmiş ve belirtilen politika metinlerinde, çalışma hayatını yönlendirmek amacıyla “...esnek çalışma biçimlerinin işçiler ve işverenler açısından talep edilir bir yapıya kavuşturulması...” vurgusu yapılmıştır. Bu gündemi sıcak tutmanın gerekçesi ise “etkin” hizmet sunma olarak gösterilmektedir. Bu doğrultuda günümüz çalışma hayatı daha önce de belirtildiği gibi esnek, güvencesiz istihdam üzerinde yeniden inşa edilmiş, esnek, geçici ve güvencesiz çalışma biçimleri alabildiğine genelleşmiş, kadrolu istihdam karşısında geçici istihdam çalışma ilişkilerinde temel hale gelmiş, kadrolu, sürekli, güvenceli çalışmak kişiler için tatlı bir hayal olmuştur.

Türkiye’de sermaye sınıfı, 1980’li yılların başından bu yana neo-liberal yapısal dönüşüm politikalarının hükümetler tarafından hayata geçirilmesinde etkili oldu. Neo-liberal politikalar sermaye sınıfı için sermayenin etkin biçimde büyümesi anlamına gelirken çalışan sınıf içinse ücretlerin düşmesi, başta çalışma saatlerinin yükselmesi olmak üzere çalışma koşullarının tümüyle ağırlaşması, iş kazalarının muazzam boyutlara ulaşması, esnek ve güvencesiz çalışmanın yaygınlaşması ve bütün bunların gerçekleşmesi ile yakından ilgili olarak sendikal örgütlülüklerinin zayıflaması, hatta neredeyse yok olması anlamına gelmiştir.

Türkiye’de neo-liberal politikaları hayata geçirmek amacıyla, uzun zamandır birtakım çalışmalar ve düzenlemeler yapılmakla birlikte, günümüzde çalışma ilişkilerini düzenleyen temel metinlerden biri olarak Ulusal İstihdam Stratejisi (UIS) olarak adlandırılan bir program adım adım hayata geçirilmektedir (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı [ÇŞGB], 2014)¹. Çalışma yaşamının tüm unsurlarını yeniden düzenlemek için uzunca bir zamandır tartışılan ve UIS’le gündeme getirilen politikaları güçlendiren dayanaklar arasında Dokuzuncu Kalkınma Planı, Yıllık Programlar ve 61. Hükümet Programı’nı saymak mümkündür. Öncelikle Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda istihdamın artırılması başlığı altında “işgücü piyasasının geliştirilmesi, eğitimin işgücü talebine duyarlılığının artırılması ve aktif işgücü piyasası politikalarının geliştirilmesi” hedefleriyle UIS’in hazırlanması öngörülmüştür (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2006). Hedefler uzunca bir zamandır dile getirilen Türkiye’de işgücü piyasasının katı olduğu, bu katılıktan dolayı istihdamın artmadığı eleştirisi üzerinden uygulamaya sokulmak istenmektedir². Burada kastedilen katılık ise iş yasasında varlığını sürdüren çalışanların kıdem tazminatı, güvencesiz çalışmanın belirli kısıtlamalara tabi olması gibi kısmi haklar ve geçici iş ilişkisinin hukuken kurulamıyor olmasıdır. UIS’in ana amacı temel politika metninde “politika ve tedbirlerle Türkiye işgücü piyasasında yapısal sorunların çözülmesi, orta ve uzun vadede büyümenin istihdama katkısının artırılarak işsizlik sorununa kalıcı çözüm sağlanması” olarak belirtilmiştir. Ana hedeflerden biri olarak

¹ Ulusal İstihdam Stratejisi, 6 Mayıs 2014 tarihinde Yüksek Planlama Kurulu tarafından kabulüne karar verilmiş, 30 Mayıs 2014 tarih ve 29015 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023) ve Eylem Planları (2014-2016) kitap haline getirilmiş, ilgili tüm kesimlere dağıtımı yapılmıştır. İşgücü piyasasının yapısal sorunlarının çözülmesi ve işsizlik sorununa kalıcı çözüm bulunmasına yönelik 40 hedef, 57 politika, 201 tedbirden oluşan ve 2023 vizyonu ile hazırlanan Ulusal İstihdam Stratejisinin 2014-2016 yıllarında uygulanacak eylem planları kapsamında sorumlu veya işbirliği yapılacak kurum/kuruluşlar belirlenmiş, söz konusu kurumların sorumlu oldukları tedbir/tedbirlerin gerçekleştirilmesinin izlenmesi amacıyla kurumlarla işbirliği çalışmaları başlatılmıştır.

² OECD tarafından yürütülen ve İstihdam Koruma Mevzuatı Endeksi olarak bilinen bir endeksleme çalışmasına göre; Türkiye OECD ülkeleri arasında en katı mevzuata sahip ülke konumundadır. Endeks 0-6 puan arasında bir değerlendirmeyle ülkeleri sıralamakta Türkiye 3.46 olan endeks değeri ile bu sıralamada toplam 40 ülke arasında “en katı” mevzuata sahip ülke olarak değerlendirilmiştir.

belirtilen işgücü piyasasının esnekleştirilmesi başlığı altında ise çalışmanın konusunu oluşturan “geçici istihdam büroları aracılığıyla geçici iş ilişkisi” konusu gündeme getirilmekte ve güvencesizlik başka bir formda yeniden inşa edilmektedir. 2003 yılında hazırlanan 4857 sayılı İş Kanunu ile çağrı üzerine çalışma, kısmi süreli çalışma, geçici iş ilişkisi yeniden tanımlanarak esnek çalışma büyük ölçüde hayata geçirilmişti. Tam anlamıyla uygulamaya geçirilmesi ise yine birtakım düzenlemeleri gerekli kılmaktaydı. İşte bu temel düzenlemelerden biri uzun zamandır üzerinde kararlılıkla çalışılan, birçok çalışma ilişkilerine ilişkin kanun hazırlıklarında da gündeme getirilen; ÖİB aracılığıyla istihdam biçimini, yani güvencesiz istihdamı temel hale getirmektir (Kutlu, 2010: 45).

ÜİS düzenlemesi, çalışma ilişkilerinde esnekliğin yarattığı güvencesizliği görünür halden çıkarmak için yine güvence kavramına yer vermekte, ancak “iş güvencesi” kavramı yerine “istihdam güvencesi” kavramını önermektedir. Düzenlemeye göre, çalışma ilişkilerinde işin korunmasını ve aynı işte uzun süre kalabilme güvencesini ifade eden “iş güvencesi” yerine istihdamın korunmasını ve tek bir işverene bağlı olmadan yapılan işin sürdürülebilmesi güvencesini ifade eden “istihdam güvencesi” tercih edilmiş, böylece de güvence kavramının mahiyeti ve kapsamı işçiler aleyhine daraltılmaya çalışılmıştır. Bu durum çalışma hayatında işçiler açısından ciddi bir sorun yaratmaktadır. Çünkü iş güvencesi, işçi açısından hukuksal bir güvenceyi ifade ederken, istihdam güvencesi, kişinin kendi becerilerine, daha doğrusu piyasa koşullarına bırakılan bir durumu ifade etmektedir. İstihdam güvencesini sağlayacak yapı da, uzun dönemde ÖİB olarak öngörülmektedir.

2. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI

İşe aracılık etme faaliyetlerinin yürütülmesi konusunda ülkeler tarafından benimsenen iki sistem söz konusudur. İlk sistem; istihdam hizmetlerinin devlet tarafından yürütülmesi esasına dayanan tekeli sistem, ikinci sistem ise, kamu istihdam kurumları yanında istihdama aracılık hizmetlerinin özel kişiler tarafından yürütülen ÖİB’lerin faaliyetlerine de izin veren sistemdir (Selek Öz, 2008: 18). Birçok ülke³ çalışma hayatına ilişkin benimsediği mevcut kurallar doğrultusunda aracılık hizmetleri konusunda devlet tekeli benimsenmiş, bütün işleyişi buna göre şekillendirmişken; hatta tarihsel süreç bunun zorunluluğunu gerekli kılmış iken; günümüzde yaşanan değişim ve reform süreçleriyle işe aracılık konusunda ÖİB’lerin varlığı koşulsuz kabul edilir hale gelmiştir. Türkiye’de de 1920’li yıllardan itibaren işe aracılık etme konusu tartışılmış; 1924, 1927, 1929, 1932 ve 1934 yıllarında İş Kanunu’na yönelik hazırlanan taslak ve tasarımlarda iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetleri hakkında düzenlemeler yapılmaya çalışılmışsa da çeşitli nedenlerden dolayı tasarımların kabul edilmemesi bu konunun da ertelenmesine gerekçe oluşturmuştur.

ÖİB⁴, genel anlamda, özel hukukun güvencesi altında ve belirli bir sözleşme çerçevesinde, ücret veya bir komisyon karşılığında işgücü piyasasında iş arayanlarla işçi arayanlar arasında belirli bir kar elde etmek amacıyla aracılık hizmeti sağlayan kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır (Ekin, 2001: 58). Uluslararası çalışma ilişkilerine yön veren Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ise, özel istihdam bürolarını, “devlet otoritesinden bağımsız, istihdam

³ Almanya, Belçika, Fransa, İtalya gibi ülkelerde işe aracılık konusunda uzun süre devlet tekeli söz konusu olmuştur.

⁴ Kavram, yaygın bir şekilde birçok kaynaktan Özel İstihdam Büroları (Private Employment Agencies) şeklinde kullanılmakla birlikte bazı kaynaklarda Ücretli Özel İstihdam Büroları (Private Fee-Charging Recruitment Agencies), Özel İstihdam Hizmetleri (Private Employment Services), Özel Bürolar (Private Agencies) şeklinde de kullanılmaktadır.

ilişkinin 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 kişiler olarak” tanımlamaktadır (Kadın Emeği ve İstihdamı Geliştirme Girişimi [KEİG], 2015: 17).

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

Yapılan tanımlar doğrultusunda ÖİB’lerin en temel görevleri; iş ve işçi bulmaya aracılık etme olarak özetlenebilmektedir. Temel soru; bu aracılık etme görevinin tam olarak ne anlama gelmekte olduğudur. İŞKUR tarafından yapılan tanımlamaya göre⁵; iş ve işçi bulmaya aracılık; iş arayanlarla işverenlerin herhangi bir ortamda karşılaşmasını sağlama faaliyetidir. Bu faaliyetler, özgeçmişlerden bir havuz oluşturulması, iş arayanların sahip olduğu niteliklerin işverenlerin bilgisine sunulması, iş ve işçi bulma ilanının yayımlanması gibi faaliyetlerdir. İş ve işçi bulmaya aracılık faaliyeti gerçek ve tüzel kişiliklerce; doğrudan ya da dolaylı olarak, hem işyerinde hem de internet üzerinden, bağımsız olarak ya da ek olarak sadece bu hedefe yönelik olarak yayımlanan gazete, dergi, vb. yayınlar aracılığı ile tam veya kısmi zamanlı işlerde, iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetlerini kapsamaktadır. Bu kapsamda sorulacak bir diğer soru da işçi ve işveren arasındaki aracılık faaliyetlerini İŞKUR’un zaten yerine getirip getirmediği hususudur. Türkiye’de 2003 yılına kadar İŞKUR dışında herhangi bir yapının iş ve işçi bulmaya aracılık etmesi yasaklanmıştır. Ancak 2003 yılında yürürlüğe giren 4857 sayılı Kanun ile bu yasa kaldırılmıştır. Yasağın kaldırılmasının hemen ardından yürürlüğe giren 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile de ÖİB’lerin kurulmasına olanak tanınmıştır. Bu Kanun dönemine kadar Türkiye’de istihdama aracılık konusu devlet eliyle, istisnalar dışında⁶ öncelikle sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak daha sonra da ahlaki, mevcut insangücü politikaları, ekonomik ve yasal nedenler gözetilerek tek bir kurum tarafından sürdürülmüştür (Ekin, 2001: 174-175). Ancak Kanun’un çıkmasıyla aracılık konusunda istisnai durumlarda söz konusu olan özel kişilerin aracılığı yaygın hale getirilmeye çalışılmış, hatta uygulama süreci takip edildiğinde istihdama aracılık etme konusunun özel kişiler aracılığı ile kurumsallaştırılması amacı benimsenmiştir.

⁵ İŞKUR bu konudaki tanımlamayı Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (ILO) 96 sayılı Sözleşmesinde iş bulma büroları tanımından yola çıkarak yapmıştır. Bu Sözleşme bakımından "ücretli iş bulma büroları" ifadesinin karşılığı şu şekildedir:

“a) Kazanç gayesi takip eden iş bulma büroları, yani doğrudan doğruya veya dolayısıyla tarafların her hangi birinden maddi bir menfaat temini maksadıyla, bir işçiye iş, veya bir işverene işçi bulmak hususunda tavassut eden her şahıs, şirket müessese, acente veya diğer herhangi bir teşekkül; ve münhasıran veya esas itibarıyla işsizlik mevzuu işverenlerle işçiler arasında tavassuttan ibaret olan gazeteler ile, b) Kazanç gayesi takip etmeyen iş bulma büroları, yani maddi bir menfaat gütmemekle beraber, işverenlerden veya işçiden, yapılan hizmet mukabilinde duhuliyeye, aidat veya başka herhangi bir nam altında ücret alan şirket, müessese, acente veya diğer teşekküllerin iş bulma servisleridir.” (ILO, 1951). Bu bağlamda, iş arayanlar ile işverenlerin herhangi bir ortamda üçüncü bir taraf aracılığıyla karşılaşmasını sağlama faaliyeti iş ve işçi bulmaya aracılık olarak değerlendirilmektedir.”

⁶ İstisna olarak da; işçileri yurt dışına götürmek isteyen işverenlere ve tarım sektöründe çalışan işçiler için kurum gözetiminde olmak şartıyla istihdama aracılık etme konusunda özel kişilerinde bu aracılık görevini yerine getirmesine kısmen izin verilmiştir.

2.1. Özel İstihdam Bürolarının Gelişimi: İşe Aracılık Etmede Yasal Dayanaklar

İstihdam hizmetlerinin gelişimi konusunda Türkiye’de 1936 yılında 3008 sayılı İş Kanunu’nun yürürlüğe girmesi önemli bir adımdır. Ancak bugünkü düzlemi anlatan gelişme, özellikle 1980’li yıllarda neo-liberal politikaların çalışma hayatındaki hâkimiyeti ile başlamıştır. Mevcut politikalar doğrultusunda istihdam hizmetlerinin yönetimi konusunun yeniden ele alınması gerekmektedir. OECD, Avrupa Birliği, Dünya Bankası tarafından yayımlanan ve Türkiye’de yapılacak düzenlemelere zemin hazırlayan raporlarda istihdam hizmetlerinin yönetimi konusunda aktif işgücü piyasası politikalarının önemli bir aracı olarak ÖİB’ler işaret edilmekte ve Türkiye’de de kurulmasının hızla hayata geçirilmesi ve bu konuda çalışmalar yapılması konusunda politika önerilerinde bulunmaktadır (Ciğerci Ulukan, 2014: 153). Bu kapsamda Türkiye’de ÖİB’lerin kurulmasının yasal altyapısı 4857 sayılı Kanun ile sağlanmış, ardından 4904 sayılı Kanun ile desteklenmiş ve hazırlanan ÖİB Yönetmeliği ve ÖİB Hakkında Tebliğ ile süreç büyük ölçüde tamamlanmıştır.

2.1.1. Devlet Tekelinde İşe Aracılık Etme Dönemi: Kamusal Bir Yükümlülük Olarak İş Bulma

Türkiye’de çalışma ilişkilerini düzenleyen ilk kapsamlı kanun olma özelliğini taşıyan 1936 yılında yürürlüğe giren 3008 sayılı İş Kanunu, iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetlerinin de ilk kez düzenlendiği kanun metnidir.⁷ Kanun ile iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetleri konusunun devlet tekelinde sürdürülmesi ve bunun için bir iş ve işçi bulma kurumu kurulması hükme bağlanmış, ancak aracılık faaliyetlerini yürütmek üzere gelir sağlamak amacıyla özel büroların açılması yasaklanmıştır. Bu kapsamda 1946 yılında 4837 sayılı *İş ve İşçi Bulma Kurumunun Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun* ile işe aracılık etme hizmetlerini üstlenecek İş ve İşçi Bulma Kurumu kurulmuştur. Ancak zaman içerisinde Türkiye’nin sosyo-ekonomik yapısında yaşanan değişimler karşısında 3008 sayılı Kanun yetersiz kalmış yeni bir kanun düzenlemesine ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyacı gidermek amacıyla da 1968 yılında 931 sayılı İş Kanunu çıkarılmıştır. Kanun’un 83-87 nci maddeleri iş ve işçi bulma konusunu düzenlemiştir. Ancak bu Kanun, çok uzun ömürlü olmamıştır. Anayasa Mahkemesi tarafından Kanun’un şekil yönünden tümüyle iptal edilmesi nedeniyle kısa süre içerisinde kanun hazırlıkları yeniden başlamış ve hemen hemen tüm maddeleri aynen korunarak ve aktararak 1971 yılında 1475 sayılı İş Kanunu yürürlüğe girmiştir.

İş ve işçi bulmaya aracılık hizmetlerinin bu Kanun çerçevesinde de temelde devlet tekelinde yürütüleceği belirtilmekle birlikte istisnalar getirilerek işe aracılık konusunun esnetildiği görülmektedir. Kanun’un istisnai düzenlemelerinden biri olarak 85 inci maddesinde, Kurumdan izin almak şartıyla tarım sektöründe ücretli iş aracılığının ve bir işverenin yurt dışındaki işinde çalıştırılmak üzere işçi temin edebilmesinin yolu açılmıştır. Yine bu düzenlemenin ardından 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 47 nci maddesinde de, yükseköğretim kurumlarının, kamu ve özel kuruluşlar ile işbirliği içerisinde mezunlarına iş bulmakta destek olabileceği hükme bağlanmıştır. Düzenlemeler dikkate alındığında, zamanla devletin bu görevinden yavaş yavaş uzaklaşacağı anlaşılmaktadır. Ancak devletin aracılık görevinden kendini tamamen soyutlaması bu tarihlerde pek mümkün görünmemektedir. Temel yasal düzenlemelerde bu görev hala devletin görevi olarak tanımlanmaktadır.

⁷ Çalışma ilişkileri açısından Osmanlı yönetsel kültürünün etkisi altında şekillenen erken dönem için bkz: Kemal Oğuzman. (1967). 931 sayılı Yeni İş Kanununun Özellikleri, *Journal of Istanbul University Law Faculty*, 33 (3-4), 215-227.

Tablo 1. Türkiye’de İstihdam Aracılık Faaliyetlerinin Devlet Tekelinde Olduğu Döneme İlişkin Yasal Düzenlemeler

İlgili Mevzuat	İlgili Maddeler	Açıklama
3008 sayılı İş Kanunu	63. Madde	İşçilerin elverişli oldukları işlere yerleşmelerine ve muhtelif işler için elverişli işçiler bulunmasına ilişkin düzenlemeler kamu hizmeti olarak devlet tarafından yapılır
3008 sayılı İş Kanunu	65. Madde	İş ve işçi bulmak üzere, kazanç sağlamak amacıyla özel büro açılması yasaklanmıştır.
3008 sayılı İş Kanunu	71. Madde	İş ve işçi Bulma Kurumu aracılığıyla iş bulmuş olan işçilerin çalışacakları yere gitmelerinde devlet sorumluluk almıştır
4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumunun Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun	1. Madde	İş ve işçi bulma hizmetleri bir kamu görevi olarak İŞKUR’a verilmiştir
931 sayılı İş Kanunu	83. Madde	İşçilerin elverişli oldukları işlere yerleşmelerine ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına aracılık etme hususlarının düzenlenmesi; kamu görevi olarak Devlete verilmiştir.
931 sayılı İş Kanunu	84. Madde	Devlet adına görevi yerine getirecek İş ve İşçi bulma Kurumu, aracılık etme görevlerini bir ücret karşılığı olmaksızın yapmakla yükümlü kılınmıştır.
931 sayılı İş Kanunu	85. Madde	İşçilere iş ve işlere işçi bulmak için kazanç amacıyla, çalışılması veya büro açılması yasaklanmıştır.
931 sayılı İş Kanunu	86. Madde	İş ve İşçi Bulma Kurumu’nca belirtilecek lüzum ve ihtiyaca göre, işverenlerin işçi isteklerini ve bazı özel vasıfları bulunan işçilerin herhalde İş ve İşçi Bulma Kurumu’na bildirmeleri ve genel olarak veya bazı özel vasıfları bulunan bir kısım işçilerin herhangi bir işe alınmazdan önce mutlaka İş ve İşçi Bulma Kurumu’na başvurarak kendilerini kaydettirmeleri gerektiği belirtilmiştir.
931 sayılı İş Kanunu	87. Madde	İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun aracılığı ile iş bulmuş olan işçilerin çalışacakları yerlere topluca gidişleri sırasında mümkün olan kolaylıkların öncelikle sağlanacağı belirtilmiştir.
1475 sayılı İş Kanunu	83. Madde	İşçilerin elverişli oldukları işlere yerleşmelerine ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına aracılık etme hususlarının düzenlenmesi; kamu görevi olarak Devletçe yapılır.
1475 sayılı İş Kanunu	84. Madde	İş ve İşçi Bulma Kurumu, işçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanması yolunda gerekli çalışmaları yapmak, takip etmekle ve aracılık etmek ödevlerini bir ücret karşılığı olmaksızın yapmakla yükümlüdür.
1475 sayılı İş Kanunu	85. Madde	İşçilere iş ve işlere işçi bulmak için kazanç amacıyla, çalışılması veya büro açılması yasaktır. Ancak, tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığına İş ve İşçi Bulma Kurumu izin verebilir ⁸ .
1475 sayılı İş Kanunu	86. Madde	İş ve İşçi Bulma Kurumu’nca belirtilecek lüzum ve ihtiyaca göre, işverenlerin işçi isteklerini ve bazı özel vasıfları bulunan işçilerin herhalde İş ve İşçi Bulma Kurumu’na bildirmeleri gerekmektedir.
1475 sayılı İş Kanunu	87. Madde	İş ve İşçi Bulma Kurumunun aracılığı ile iş bulmuş olan işçilerin çalışacakları yerlere topluca gidişleri sırasında mümkün olan kolaylıklar öncelikle sağlanır.
1475 sayılı İş Kanunu	105. Madde	Aracılık hizmetleri konusunda daha önceki maddelerde düzenlenen şartların uygulanmaması durumundaki cezai yaptırımlar düzenlenmektedir.
İş ve İşçi Bulma Kurumunun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkında Tüzük		İş ve İşçi Bulma Kurumunun hizmet sözleşmelerinin yapılmasına aracılık etme şekillerini düzenlemektedir.
İşverenlerin İşçi İsteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumuna Bildirmeleri Hakkında Tüzük		İşverenlerin işçi isteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumuna bildirmelerine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir

Kaynak: İlgili düzenlemeler incelenerek yazar tarafından hazırlanmıştır.

⁸ 1971 yılında yapılan söz konusu düzenleme kamusal anlayıştan özele ilk alan açma faaliyeti olarak değerlendirilebilir.

Tüm düzenlemelere rağmen, iş bulmaya aracılık, ÖİB'ler çalışma hayatının esnekleştirilmesi ve bu doğrultuda yapılacak iş hukuku düzenlemelerinde sürekli kamuoyu gündeminde tutulan ve tartışılan bir konu olmuştur. Yapılan tartışmalar temelinde ÖİB'ler, işgücü piyasasındaki mevcut yapısal sorunların çözülmesini, yaratılan büyümenin istihdama katkısının artırılarak işsizlik sorununa kalıcı çözüm sağlanmasının aracı kurumlarından biri olarak görülmüştür. İşe aracılık hizmetlerinin esnekleştirilmesi, devlet tekelinde kalması halinde işgücü piyasasının katılaştığı yönündeki ifadeler ÖİB'lerin varlığını kaçınılmaz kılmıştır. Türkiye'de 2000 yılında 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile konu yeniden gündeme gelmiş, ancak Anayasa Mahkemesi'nin KHK'nin gerekçesini oluşturan 4588 sayılı Yetki Kanunu'nu iptal etmesi ile 2003 yılına kadar düzenlemesi boşlukta kalmış bir konudur (Uçkan, 2005: 174).

2.1.2. Özel İstihdam Büroları ile İşe Aracılık Etme Dönemi: Kar Elde Etme Amacıyla İş Bulma

2003 yılında kabul edilen 4857 sayılı İş Kanunu ile iş ve işçi bulmaya aracılık konusu *“iş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık görevi Türkiye İş Kurumu ve bu hususta izin verilen özel istihdam bürolarınca yerine getirilir”* şeklinde düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile Türkiye'de iş ve işçi bulmaya aracılık hizmetleri devlet tekelinden çıkarılmış ve iş piyasasında ÖİB'lerin faaliyet göstermeleri yasal bir zemine kavuşturulmuştur. Ardıl düzenlemelerle de bu kuruluşların faaliyet göstermesi kolaylaştırılmıştır. Özellikle 4904 sayılı Kanun ile kurumun bu konuda yapacağı faaliyetler ayrıntılandırılmış, ÖİB'ler büyük ölçüde kayıt altına alınmış ve kanuni düzenlemelerde belirtilen koşullar çerçevesinde faaliyet göstermeleri imkânlı hale getirilmiştir.

Kanun, Türkiye İş Kurumu'nun görev alanını 4837 sayılı Kanun'a göre oldukça genişletmekle birlikte belirli görevleri bakımından da ayrışma yaratmıştır. Kurum'un istihdamın geliştirilmesi, işsizliğin önlenmesi, işsizlik sigortası ile ilgili işlemlerin yerine getirilmesi görevleri ön plana çıkarılırken iş ve işçi bulmaya aracılık görevi daha geri plana itilmiştir. 4904 sayılı Kanun'la Türkiye'de işgücü piyasasında, işçi isteme ve iş aramanın düzenlenmesinde artık ÖİB'lerin işgücü istihdamına katkıda bulunmak üzere varlık göstereceği, Kurum denetiminde özel iş aracılığını gerçekleştireceği belirgin bir hale gelmiştir. Aynı zamanda Kanun ile artık uzun zamandır talep edilen işgücü piyasasının yönetimi konusu da değişmektedir.

2005 yılından itibaren de Kanun'u tamamlayıcı bir şekilde çıkarılan yönetmelikler ve tebliğler ile ÖİB konusu tamamen yasal dayanaklar çerçevesinde varlık gösteren bir yapı olmuştur. Bu düzenlemelere göre; iş arayanların uygun oldukları işlere yerleştirilmeleri ve farklı işler için koşullara uygun işçiler bulunmasına aracılık etme işi, bu amaçla gerçek veya tüzel kişiler tarafından kurulan ÖİB'ce yapılabilecektir. ÖİB'ler, İŞKUR tarafından belirlenecek sayıda ve aranan koşullar çerçevesinde seçilmek ve izin verilmek şartıyla, kamu kurum ve kuruluşları dışarıda bırakılmak yoluyla, iş ve işçi bulma faaliyetlerinde bulunabileceklerdir. Yurt dışında çalışması için aracılık edilen kişilerin, hizmet sözleşmelerinin de ayrıca Kuruma da onaylatılması zorunlu tutulmuştur.

İlgili Yönetmeliğe göre, ÖİB'ler, iş arayanların hem yurt içi hem de yurt dışında uygun oldukları işlere yerleştirilmeleri ve farklı işler için işçi bulmaya aracılık faaliyeti ile işgücü piyasası, istihdam ve insan kaynakları konusunda danışmanlık hizmetlerinde bulunabilirler. Yönetmelik kapsamında ÖİB'lerin, kamu kurum ve kuruluşlarında

iş ve işçi bulma faaliyetlerinde bulunamayacağı; mesleki olarak geçici iş ilişkisi düzenleme faaliyetinde bulunamayacağı; iş arayanlardan hiçbir şekilde ücret talep edilemeyeceği, sadece profesyonel sporcu, teknik direktör, antrenör, manken, fotomodel ve sanatçı meslek gruplarında yer alanlar ile genel müdür veya bu görevlere eş ya da daha üst düzey yöneticilerden ücret alınabileceği gibi bir takım temel yükümlülükleri bulunduğu görülmektedir.

Tüm unsurları ile 2003 yılından itibaren Türkiye’de yasal dayanakları oluşturulmakla birlikte büroların faaliyetleri aracılık faaliyeti ile sınırlandırıldığı ve geçici iş ilişkisi kurmaları yasaklandığı için; her ne kadar 4857 sayılı Kanun’da *geçici iş ilişkisi* başlığını taşıyan bir düzenleme mevcut ise de⁹ ÖİB’ler aracılığıyla geçici iş ilişkisinin önünü açmak için yeterli yasal dayanak o dönem için henüz söz konusu değildi. Kanun’da tanımı bulunan geçici iş ilişkisi, işverenin, yazılı onayını almak koşuluyla bir işçiyi, holding bünyesi içinde ya da aynı şirketler topluluğuna bağlı farklı işyerinde ya da yapmakta olduğu işe benzer işlerde çalıştırılması koşuluyla başka bir işverene iş görme eylemini yerine getirmek üzere geçici olarak devredebilmesini ifade etmektedir. Bu uygulama en fazla altı aylığına yapılabilmekte ve en fazla iki defa yenilenebilmektedir. Yani maksimum on iki ay için yapılabilmektedir. Düzenleme bu haliyle geçici iş ilişkisini kar elde etmek üzere meslek olarak yapmak isteyen ÖİB’lere yeterli imkânı sağlamıyordu. Bu nedenle daha sonraki süreçte bu amaca odaklı olarak çalışma ilişkilerine ait reform çalışmalarında ve istihdamın düzenlendiği güncel politika metinlerinde hala ısrarla yer verilen bir konu olmuştur.

Bu bağlamda konu 2002 yılında değişiklik yapılmak istenen İş Kanunu çerçevesinde yeniden kamuoyu gündemine gelmiş ve tartışılmış; ancak taslakta yine yer bulamamıştır. Yedi yıl sonra yürürlükte olan İş Kanunu’nda değişiklik öngören *5920 sayılı İş Kanunu, İşsizlik Sigortası Kanunu ve Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* ile ÖİB’lerin aracılık hizmetlerinin ötesinde geçici iş ilişkisi kurulmasında yetkili kılınması konusunda düzenleme yapılmıştır:

“Madde 7-A Mesleki anlamda geçici iş ilişkisi; özel istihdam bürosunun, geçici işgücü talebini karşılamak amacıyla iş sözleşmesi düzenlediği işçisini, iş görme edimini yerine getirmek üzere ücret karşılığında bir başka işverene devrini ifade eder ve bu faaliyet Türkiye İş Kurumu tarafından izin verilmiş özel istihdam büroları tarafından yerine getirilir.”

⁹ Bu konuyla ilgili şu madde düzenlenmiş olup söz konusu maddeye aynen yer verilmiştir: Madde 7: “İşveren devir sırasında yazılı rızasını almak suretiyle bir işçiyi; holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde veya yapmakta olduğu işe benzer işlerde çalıştırılması koşuluyla başka bir işverene iş görme edimini yerine getirmek üzere geçici olarak devrettiğinde geçici iş ilişkisi gerçekleşmiş olur. Bu halde iş sözleşmesi devam etmekle beraber, işçi bu sözleşmeye göre üstlendiği işin görülmesini, iş sözleşmesine geçici iş ilişkisi kurulan işverene karşı yerine getirmekle yükümlü olur (Değişik son cümle: 20/06/2012-6331/32 md). Geçici iş ilişkisi kurulan işveren işçiyi talimat verme hakkına sahiptir. Geçici iş ilişkisi altı ayı geçmek üzere yazılı olarak yapılır, gerektiğinde en fazla iki defa yenilenebilir. İşverenin, ücreti ödeme yükümlülüğü devam eder. Geçici iş ilişkisi kurulan işveren, işçinin kendisinde çalıştığı sürede ödenmeyen ücretinden, işçiyi gözetme borcundan ve sosyal sigorta primlerinden işveren ile birlikte sorumludur. İşçi iş yerine ve işe ilişkin olup kusuru ile sebep olduğu zarardan geçici iş ilişkisi kurulan işverene karşı sorumludur. İşçinin geçici sözleşmesinden aksi anlaşılmıyorsa, işçinin diğer hak ve yükümlülüklerine ilişkin bu Kanundaki düzenlemeler geçici iş ilişkisi kurulan işverenle olan ilişkisine de uygulanır. İşçiyi geçici olarak devralan işveren grev ve lokavt aşamasına gelen bir toplu iş uyuşmazlığının tarafı ise, işçi grev ve lokavtın uygulanması sırasında çalıştırılmaz. Ancak, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu’nun 39 uncu maddesi hükümleri saklıdır. İşveren, işçisini grev ve lokavt süresince kendi işyerinde çalıştırmak zorundadır. Toplu işçi çıkarmaya gidilen işyerlerinde çıkarma tarihinden itibaren altı ay içinde toplu işçi çıkarmanın konusu olan işlerde geçici iş ilişkisi gerçekleşmez.” Bkz: 4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun

İşveren tarafının talepleri doğrultusunda Kanun'da ÖİB'lere geçici iş ilişkisi kurma yetkisi tanıyan bu düzenleme, kamuoyunda tartışılmış ve ortaya çıkan yoğun tepkiler sonucu, işçileri yeterli seviyede koruyucu hükümler içermediği gerekçesi ile dönemin Cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından onaylanmayarak veto edildiği için yürürlüğe girmemiştir. Veto gerekçesinde *“yapılan düzenleme gerçek amacının dışında sonuçlar doğurabilecek ve madde kapsamındaki işçilerin emeğinin istismarı, insan onuruna yakışmayan durumların doğması gibi Kanunun amaçlamadığı olumsuz uygulamalara ve çalışma barışının bozulmasına yol açılabilecektir”* ifadelerine yer verilmiştir. Ayrıca Veto gerekçesinde, 2008/104/EC sayılı AB direktifinin temelini oluşturan istihdam ve çalışma koşullarında eşitlik unsurunun sağlanması ve bu eşitliği ortadan kaldıracak uygulamaların yasaklanması yönünde hükümlere de yer verilmemesi (ÇSGB, 2014: 29-35), ÖİB'lerin yapısı nedeniyle işçinin korunmasına yönelik temel düzenlemelere kanunda yer verilmesi gerekirken yönetmeliğe bırakılması, işçilere sendikal hakların tanınmaması, ÖİB'lerin lisans almak için gerekli teminat tutarlarının çok düşük oranda tutulduğu gibi nedenlerle, çalışma ilişkileri sistemini olumsuz etkileyeceği endişesi ile tekrar değerlendirilmek üzere bir süre daha ötelenmiştir.

ÖİB, konusu ülke gündeminde canlı tutulduğu ve tartışıldığı için bir süre sonra, yeniden bu konuyla ilgili yeni bir kanun önerisi hazırlık çalışmalarına başlanmıştır. Yeni kanun hazırlıklarında, daha önce çok tartışılan ve veto gerekçelerinden birini oluşturan geçici iş ilişkisi sözleşmesinde yer alacak konuların, yönetmelikle düzenleneceği ifadesi çıkarılarak, geçici iş ilişkisi ile işçilere, mevcut işçiden farklı bir işlem yapılamayacağı belirtilmiştir. Ayrıca öneride çalışan lehine bir takım koruyucu hükümler düzenlenmesine rağmen veto gerekçesini ortadan kaldırmadığı için önerinin torba kanun kapsamında meclise getirilmesi iptal edilmiştir. Ancak konunun düzenlenmesi işveren kesimi ve politika yapıcılar tarafından ısrarla savunulduğu için 2011 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde Çalışma Genel Müdürlüğü'nün koordinasyonu altında bir çalışma komisyonu oluşturularak yeni bir tasarı taslağı hazırlık çalışmaları başlatılmıştır (Hekimler, 2013: 49). Bu taslakta geçici iş sözleşmesi süresi dört ayla sınırlandırılarak ve en fazla iki kez daha yenilenebileceği ifade edilmiştir. Ayrıca geçici işçilerin sürekli işçilere oranının beşte biri geçemeyeceği, işçiyi çalıştıran işverenin çalışma koşulları açısından geçici işçiler ile sürekli işçiler arasında ayırım yapamayacağı, geçici işçinin dayanışma aidatı ödemesi şartıyla işyerinde toplu iş sözleşmesi ile sağlanan haklardan sürekli işçi ile aynı oranda yararlanacağı gibi düzenlemelere yer vererek, çalışma koşullarında eşitlik sağlanması amacına odaklanıldığı belirtilmiştir.

Yine taslakta ÖİB'lerin, işverene kiraladıkları işçilerin asıl işvereni olduğu ve bu nedenle İş Kanunu'ndan kaynaklanan tüm işçilik haklarının yerine getirilmesinden ÖİB'lerin sorumlu olduğu da belirtilmiştir. Daha önceki çalışmalarda geçici iş ilişkisi kurulabilecek durumlar ve işler ise esas işçinin herhangi bir nedenle iş göremeyeceği veya işyerinin iş yükünün öngörülemez şekilde arttığı durumlar ile aralıklı olarak görülen, iş güvenliği bakımından ivedi olan, işyerinin günlük işlerinden sayılmayan işler ve mevsimlik işler ile sınırlandırılmıştı. Ancak 2014 yılında yapılmak istenen düzenlemede bu kapsam genişletilerek, geçici iş ilişkisi evde yapılan temizlik işleri, hasta, yaşlı ve çocuk bakım hizmetlerinde de süre aranmaksızın kurulabileceği şeklinde ele alınmıştır.

Yapılan değişikliklerle istenilen aşamaya getirilen ÖİB konusu daha da tartışılır biçimde uygulama sürecine sokulmak istenmiştir. Artık amaç sadece ÖİB’lerin geçici iş ilişkisi kurmaları önündeki engelleri kaldırmak değil, aynı zamanda etkinlik alanlarını da genişletmektir. Tartışma çok uzun yıllar ÖİB’lerin etkinlik alanının sadece özel sektör ile sınırlı tutulduğu, kamuda etkinlik göstermelerinin yasak olduğunun düzenlemelerine dayanılarak yapılmıştır. Ancak son yıllarda yapılan tartışmalarda ve Tasarı hazırlığında, doğum sonrası yarı zamanlı çalışma nedeniyle ortaya çıkacak açığı, ÖİB’lere geçici iş ilişkisi kurma yetkisi vererek gidermeyi öngören düzenleme, kamuda bahsedilen söz konusu yasağın ortadan kalkması anlamına da gelecektir. Benzer şekilde askerlik hizmetinde, ücretsiz izin sürelerinde bu durumun öngörülmesi sadece özel sektöre çalışan sağlayacak tezini inandırıcılıktan uzaklaştırmaktadır (KEİG, 2015: 47). Dünya ülkelerindeki uygulama süreci takip edildiğinde de bu net bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Özellikle İngiltere ve Fransa’da ÖİB aracılığıyla kamu da geçici iş ilişkisinin belirgin bir şekilde kurulduğu ifade edilmektedir (Çam, 2005: 34). ÖİB’lere ilişkin düzenlemelerin ısrarla yapılmasındaki temel amaç, politika metinlerinde belirtilen “güvenceli esneklik” kapsamında hem özel sektörde hem de kamu sektöründe sürekli-kalıcı istihdamın azaltılması, çalışan açısından güvencesiz istihdamın temel hale getirilmesidir.

Nihayet bu amaç, 2016 yılında kabul edilen ve ilgili kanunlarda değişiklik yapan *6715 sayılı İş Kanunu ile Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* ile gerçekleşmiş olmaktadır. Kanun ÖİB ile ilgili önemli birtakım değişiklikler getirmiş, geçici iş ilişkisi kurulması sürecinin ÖİB aracılığıyla yürütülmesini hükme bağlamıştır. Ardından ÖİB Yönetmeliği ile büroların geçici iş ilişkisi kurmasına ilişkin usul ve esaslar düzenlenerek mevcut duruma işleyiş kazandırılmıştır.

6715 sayılı Kanun ile 4857 sayılı Kanun’un 7 nci maddesinde düzenlenen geçici iş ilişkisinin tanımı Tasarı’da öngörüldüğü gibi genişletilmiş ve İŞKUR tarafından izin verilen ÖİB aracılığıyla geçici iş ilişkisi kurulabileceği düzenlenmiştir. 6715 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmelik, bu konuda yapılan en son ve kapsamlı düzenlemeler olduğu için ayrıntılı bir şekilde üzerinde durmak yapılmak istenenleri dikkate almak bakımından önemlidir.

Yönetmeliğe göre, ÖİB iş ve işçi bulmada aracılık etme görevlerinin yanında geçici iş ilişkisi kurma görevini de üstlenecektir. Bu düzenleme ile ÖİB kamuoyunda “kiralık işçi” olarak gündeme gelen ve tartışılan yeni bir geçici iş ilişkisini düzenleyecek aracı kurumlardır. Aracılık etme görevleri; iş ve işçi bulma, işgücü piyasası ile istihdam ve insan kaynaklarına yönelik hizmetleri yürütme ve mesleki eğitim düzenleme etkinliklerini kapsamaktadır. Geçici iş ilişkisi düzenleme görevleri ise en sade ifadeyle; İŞKUR tarafından izin verilen ÖİB’lerin bir işçisini geçici olarak bir işverene devretme anlamına gelmektedir.

Bu çerçevede, ÖİB aracılığıyla geçici iş ilişkisinde işveren, ÖİB’dir. Geçici iş ilişkisi; ÖİB ile geçici işçi arasında iş sözleşmesi yapılması veya geçici işçi çalıştıran işveren ile geçici işçi sağlama sözleşmesi yapılması ile yazılı bir şekilde kurulmaktadır. Burada önemli bir konu geçici işçi çalıştıran işveren ile de ÖİB’lerin geçici işçi sağlayabilme imkânının tanınmasıdır. Geçici işçi çalıştıran işveren, uzunca bir süredir gerek kamuda gerek özelde, hizmet sunumlarında yapılan işin bir kısmını asıl işi yapan kurum ya da kişiden alarak, o işi yapmaya başlayan taşeron şirketlerdir. Bu düzenleme ile ÖİB ile taşeron şirketler arasında da sıkı bir bağ olacağı söylenebilmektedir. Bu bağ, uzunca bir süredir

çalışma hayatında önemli bir yer edinen ve deneyimlenen taşeron şirketler aracılığıyla çalışan işçilerin güvencesiz çalışma koşullarının ÖİB aracılığıyla da pekişeceğinin ifadesidir.

Geçici işçi koşullarını sağlamak üzere yapılan sözleşme; sözleşmenin başlama ve bitiş tarihi, işin niteliği, ÖİB'lerin hizmet bedeli, varsa bunlara ek olarak geçici işçi çalıştıran işverenin ve ÖİB'lerin özel yükümlülüklerini içerecek şekilde hazırlanmaktadır.

İŞKUR tarafından faaliyetine izin verilen ÖİB'lerin bir işverene sözleşme yaparak bir işçisini geçici olarak işverene kiralaması ile; doğum nedeniyle, on altı haftalık izin veya altı aya kadar ücretsiz izin ve doğum sonrası kısmi süreli çalışma hallerinde, işçinin askerlik hizmetini yerine getirmesi halinde ve iş sözleşmesinin askıda kaldığı diğer hallerde, bu hallerin devamında; mevsimlik tarım işlerinde ve ev hizmetlerinde, *süre sınırı olmaksızın*; işyerinin rutin günlük işlerinden sayılmayan ve aralıklı olarak gördürülen işlerde; iş sağlığı ve güvenliği bakımından acil olan işlerde veya üretimi önemli ölçüde etkileyen zorlayıcı nedenlerin ortaya çıkması halinde; işyerinin ortalama mal ve hizmet üretim kapasitesinin geçici iş ilişkisi kurulmasını gerektirecek ölçüde ve öngörülemez şekilde artması halinde; mevsimlik işler hariç dönemsellik arz eden iş artışları halinde, *en fazla dört ay süreyle* geçici iş ilişkisi kurulabilmektedir. ÖİB ile geçici işçi çalıştıran işveren arasında yapılacak sözleşmede, dönemsellik arz eden iş artışları dışında, toplam sekiz ayı geçmemek üzere sözleşmenin en fazla iki defa yenilenebileceği düzenlenmektedir. Bunun yanında Kanun, geçici işçi çalıştıran işveren tarafından, belirtilen süre sonunda altı ay geçmedikçe aynı iş için geçici işçi çalıştırılmayacağını hüküm altına almaktadır.

Bu düzenlemenin genişletilerek uygulama sürecine nasıl aktarılacağı, hangi durumlarda belirgin olarak kullanılacağı tartışma yaratmaksızın farklı ülke uygulamalarına bakıldığında görülmektedir. ÖİB aracılığıyla geçici iş ilişkisine başvurma nedenleri ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, konuya ilişkin temel politika metinleri doğrultusunda genel başlıklar şu şekilde sıralanabilir (ÇSGB, 2013: 26):

- Sürekli işçinin iş sözleşmesinin devam ettiği ancak geçici olarak işe gelemeyeceği doğum izni, yıllık izin gibi durumlarda,
- İşine son verilen işçinin yerini doldurmak amacıyla,
- İş yerinin iş yükünün daha önceden belirlenemeyen şekilde arttığı süreçlerde,
- Bir kereye özgü ihracat siparişlerinin yetiştirilmesi amacıyla,
- Aralıklı olarak ihtiyaç duyulan kısa süreli belirli işlerin gördürülmesi amacıyla,
- İş güvenliği bakımından acil işlerin yürütülmesi amacıyla,
- Dezavantajlı konumda olan kişilerin istihdamını kolaylaştırmak amacıyla,
- Normal üretim sürecinde bulunmayan olağan dışı işlerin ortaya çıkması durumunda,
- Çalışma hayatının temel aktörleri olarak sosyal tarafların aralarında anlaşmaları belirli süreli diğer hallerde,
- İşe alma süreci henüz tamamlanmamış olan sürekli işin geçici olarak gördürülmesi durumunda,
- Azami süresi altı ay olan geçici projelerin tamamlanması durumunda,
- Belirli bir hizmetin gördürülmesi ve projenin tamamlanmasının gerektiği durumlarda,

- Üretimden kaynaklanan sebeplerle veya işverenin grev dışı durumlarda geçici olarak işe devam etmeyen işçilerinin yerine, geçici iş ilişkisi kurulabilir.

Türkiye’de de kanuni dayanağın oluşturulmasında bağlayıcı olan, uluslararası politika metinlerinde sayılan ve yukarıda belirtilen durumlarda; özetle, işveren ihtiyaç duyduğu bütün durumlarda ÖİB üzerinden geçici iş ilişkisi ile işçi çalıştırabilecektir. Belirtilen durum ve koşulların kapsamının bu kadar geniş düzenlenmesi sürekli işçi istihdamını sınırlandıran bir uygulama olarak var olduğunu ve ilerleyen zamanlarda ivme kazanarak da bu uygulamanın devam edeceğini söylemek mümkündür. Faaliyet alanı bu kadar kapsamlı tanımlanan ÖİB’lerin varlık gösterme nedenlerine bağlı olarak yasal anlamda düzenlemelerin yapılmış olması ve bu doğrultuda istihdama aracı olma ve geçici iş ilişkisi kurma yetkisiyle çalışma hayatında işçiler açısından yaratacağı durumun özeti: Geçici çalışma kültürü ve güvencesizliktir.

Bu konuyla ilgili temel düzenlemelerden biri olan Yönetmelik kapsamında işverenin, ÖİB’lerin ve işçilerin, belirlenen özel yükümlülükleri de bulunmaktadır. Taraflara ilişkin yükümlülükler net görülebilmesi açısından tablo şeklinde ifade edilmiştir.

Tablo 2. Özel İstihdam Büroları Yönetmeliğine Göre İşverenin, Özel İstihdam Bürolarının ve İşçinin Yükümlülükleri

<i>İşverenin Yükümlülükleri</i>	<i>ÖİB’nin Yükümlülükleri</i>	<i>İşçinin Yükümlülükleri</i>
<ul style="list-style-type: none"> - İş yerindeki açık iş pozisyonlarını geçici işçisine bildirmek ve Kurum tarafından istenecek belgeleri belirtilen sürelerle saklamak, - Geçici işçinin iş kazası ve meslek hastalığı hâllerini özel istihdam bürosuna derhâl, Sosyal Güvenlik Kurumuna en geç kazadan sonraki üç iş günü içinde, meslek hastalığında ise hastalığın öğrenildiği günden itibaren başlayarak üç iş günü içinde bildirmek, - Geçici işçileri çalışma süreleri boyunca, iş yerindeki sosyal hizmetlerden eşit muamele ilkesince yararlandırmak, - İş yerindeki geçici işçilerin istihdam durumuna ilişkin bilgileri varsa iş yeri sendika temsilcisine bildirmek, - İş sağlığı ve güvenliği eğitimleri vermek ve iş sağlığı ve güvenliği açısından gereken tedbirleri almak, - İş yerinde bir ayın üzerinde çalışan geçici işçilerin ücretlerinin ödenip ödenmediğini çalıştığı süre boyunca her ay kontrol etmek, - Geçici işçilerin, ödenmeyen ücretleri 	<ul style="list-style-type: none"> - Sözleşmede belirtilen sürenin dolmasına rağmen geçici iş ilişkisinin devam etmesi hâlinde, geçici işçi çalıştıran işveren ile işçi arasında sözleşmenin sona erme tarihinden itibaren belirsiz süreli iş sözleşmesi kurulmuş sayılır. Bu durumda, özel istihdam bürosu işçinin geçici iş ilişkisinden kaynaklanan ücretinden, işçiyi gözetme borcundan ve sosyal sigorta primlerinden sözleşme süresiyle sınırlı olmak üzere sorumludur. - Geçici işçinin ücreti ÖİB’ler tarafından ödenir. - ÖİB geçici işçilerin ücretinin ödendiğini gösteren belgeleri aylık olarak geçici işçi çalıştıran işverene ibraz etmekle yükümlüdür. - Geçici işçiler, çalışmadıkları dönemlerde ÖİB’deki eğitim ve çocuk bakım hizmetlerinden yararlandırılır. 	<ul style="list-style-type: none"> - Geçici işçi, işverenin vermekle yükümlü olduğu eğitimlere katılmakla yükümlüdür. - Geçici işçi, işyerine ve işe ilişkin olmak kaydıyla kusuru ile neden olduğu zarardan, geçici işçi çalıştıran işverene karşı sorumludur. - Geçici işçi, geçici işçi çalıştıran işverenden ÖİB’nin hizmet bedeline mahsup edilmek üzere avans veya borç alamaz.

mevcut ise bunlar ödenene kadar ÖİB'nin alacağını ödemeyerek, ÖİB'nin alacağından mahsup etmek kaydıyla geçici işçilerin en çok üç aya kadar olan ücretlerini doğrudan işçilerin banka hesabına yatırmak.		
---	--	--

Kaynak: Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği: Madde 9. İşverenin yükümlülükleri, Madde 10. İşçinin yükümlülükleri, Madde 11. ÖİB'lerin yükümlülükleri.

ÖİB'ler ile ilgili Yönetmelik'te belli durumlarda geçici iş ilişkisinin kurulamayacağı da belirtilmektedir. Yönetmeliğe göre, toplu işçi çıkarılan iş yerlerinde sekiz ay süresince ÖİB aracılığıyla geçici işçi çalıştırılmaz. Ayrıca, iş yerinin ortalama mal ve hizmet üretim kapasitesinin geçici iş ilişkisi kurulmasını gerektirecek ölçüde ve öngörülemez biçimde artması nedeniyle geçici işçi çalıştırılması halinde; geçici iş ilişkisi ile çalıştırılan işçi sayısı, iş yerinde çalıştırılan işçi sayısının dörtte birini geçemez. Bununla birlikte, on ve daha az işçi çalıştırılan iş yerlerinde beş işçiye kadar geçici iş ilişkisi kurulabilecektir. Kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışanların çalışma süreleri ise tam süreli çalışmaya dönüştürülerek hesaplanmaktadır.

Hem Kanun hem de Yönetmelik birlikte değerlendirildiğinde ilgili düzenlemelerin, neo-liberal süreçte sürekli vurgusu yapılan "güvenceli esneklik" sağlama amacına yönelik olduğu açıkça görülmektedir. Kanun gerekçesinde de bu amaç net bir şekilde ifade edilmiştir: Geçici iş ilişkisi ile işçi temini, bir işverenin çalıştırdığı işçiye her türlü haklarını vererek sürekli istihdam sağlaması yerine, sadece ihtiyaç duyduğu zamanda ve ihtiyaç duyduğu durumda ÖİB'den geçici işçi-kiralık işçi sağlamasına olanak tanınacaktır. Böylece işveren, çok daha düşük maliyetle ve işten çıkarma halinde karşılaşılabilecek tazminat, işe iade davası vs. yükümlülüklerinden kurtularak işçi çalıştırabilecektir.

Çalışma hayatındaki katılımı ortadan kaldırmak amacıyla gündeme gelen ve işverenin yükümlülüklerini esnekletiren ÖİB'nin düzenlendiği yasal dayanaklar şu şekildedir:

Tablo 3. Türkiye'de İstihdam Aracılık Faaliyetlerinin Özel İstihdam Büroları Aracılığıyla Düzenlendiği Döneme İlişkin Yasal Düzenlemeler

<i>İlgili Mevzuat</i>	<i>İlgili Maddeler</i>	<i>Açıklama</i>
<i>617 sayılı Türkiye İş Kurumunun Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname</i>	<i>30. Madde</i>	İş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık etme görevi Kurum ve bu amaçla gerçek ve tüzel kişiler tarafından kurulan ÖİB'ler tarafından yerine getirilir denilmektedir. Ayrıca ÖİB Daire Başkanlığının kurulması öngörülmüş ve görevleri tanımlanmıştır.
<i>4857 sayılı İş Kanunu</i>	<i>7. Madde</i>	Geçici iş ilişkisinin ÖİB aracılığıyla ya da holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir iş yerinde görevlendirme yapılmak suretiyle kurulabileceği konusu ve koşulları detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.
<i>4857 sayılı İş Kanunu</i>	<i>90. Madde</i>	İş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık görevinin Türkiye İş Kurumu ve bu konuda izin verilen ÖİB'ler tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir.
<i>4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu</i>	<i>17. Madde</i>	ÖİB'lerin kurulması, seçme, izin verme, yenileme ve denetim konuları düzenlenmiştir.
<i>4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu</i>	<i>18. Madde</i>	ÖİB'lerin izninin yenilenmemesi, iptali ve kararlara karşı itiraz konusu düzenlenmiştir.

4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu	19. Madde	ÖİB’lerin bilgi toplamaları, kullanmaları, Kuruma bilgi verme yükümlülükleri konusu düzenlenmiştir.
4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu	20. Madde	İdari para cezaları konusu düzenlenmiştir.
İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Masraf Karşılıklarının Tespit ve Uygulmasına İlişkin Yönetmelik		Türkiye İş Kurumu tarafından yerine getirilen hizmetler karşılığında işverenlerden, tarım araçlarından ve ÖİB’lerden alınacak masraf karşılıkları düzenlenmiştir.
Özel İstihdam Büroları Hakkında Tebliğ		Kurum’dan izin alan ve izin almadan faaliyet gösteren ÖİB’lere uygulanacak idari para cezaları düzenlenmiştir.
Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği		ÖİB’lerin çalışma ve denetimi ile ilgili tüm usul ve esasları belirlemek amacıyla hazırlanmıştır.
4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği		ÖİB’lerle ilgili usul ve esasları belirlemek amacıyla hazırlanmıştır.
6715 sayılı İş Kanunu ile Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun		ÖİB aracılığıyla kamuoyunda kiralık işçi olarak bilinen yeni bir geçici iş ilişkisi getirilmektedir.
Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği		ÖİB’lerin kurulması, faaliyetleri ve denetimlerine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere hazırlanmıştır.

Kaynak: İlgili yasal düzenlemelerden derlenmiştir.

Türkiye’de ÖİB aracılığıyla istihdam aracılık faaliyetlerinin serbestleştirilmesi ve esnek istihdamın yasal dayanağı yukarıda ele alınan düzenlemeler kapsamında oluşturulmuştur. Bununla birlikte, iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetlerinin devlet tekelinde olduğu dönemlerde dahi, mevcut yasağa rağmen, Türkiye’de gayriresmî olarak danışmanlık firmaları adı altında hizmet veren ÖİB’lerin var olduğu da bilinen bir gerçektir.

Türkiye’de ÖİB’lere ilişkin yasal durumun şekillenmesinde ILO’nun bu konuya ilişkin düzenlemelerinin de etkisi önemli olmuştur. İşçi işveren ilişkilerinde, çalışma ilişkilerine ait düzenlemelerde belirleyici rolü bulunan ILO, piyasalarda korumacı kamu müdahalesi ve denetiminin azaltılması gerçeğini de kabul ederek ÖİB’nin varlığının kabulüne ilişkin üye devletlere zorunluluklar ve tavsiyeler sunmuştur. Bu sözleşme ve tavsiyeler, konu hakkındaki uluslararası normların da zeminini oluşturmuştur. Hem üye devlet olarak hem de mevcut üretim ve emek süreçlerinde yaşanan kapsamlı değişimlerin de etkisiyle Türkiye bu sözleşme ve tavsiye kararlarına uyum göstermiş ve bu doğrultuda düzenlemeler yapmıştır. ILO’nun ÖİB’ye ilişkin düzenlemeleri Tablo 4’te özetlenmiştir.

Tablo 4. Uluslararası Çalışma Örgütü’nün Özel İstihdam Bürolarına İlişkin Kabul Ettiği Sözleşme ve Tavsiye Kararları

Tarih	Sözleşme/Tavsiye Kararları	Açıklama
29.10.1919	İşsizlik Hakkında 2 Sayılı Sözleşme	Savaş sonrası ortaya çıkan işsizliğe karşı sözleşmeyi onaylayan her üye ülkeye merkezî bir kurumun gözetimine tabi resmî ücretsiz iş bürosu kurulması zorunluluğu getirilmiştir. Bu kurumların yanı sıra özel iş bulma bürolarının da aynı zamanda mevcut olması durumunda, bu büroların işlerinin ulusal bir plan dâhilinde yürütülmesi için tedbirlerin alınması hükme bağlanmıştır.
08.06.1933	Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında 34 Sayılı Sözleşme	ÖİB aracılığıyla iş arayanların durumlarının kötüye kullanılmasını önlemek amacıyla hazırlanmıştır. Bazı istisnalar dışında kazanç amacı ile aracılık eden ücretli iş bulma bürolarının her üye devlet için yürürlüğe girme tarihinden itibaren üç yıl içinde kapatılması kabul edilmiştir.
09.07.1948	İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkında 88 Sayılı Sözleşme	Sözleşme aracılık konusunda katı bir devlet tekelini öngörmemektedir. Her üye devletin parasız olarak hizmet verecek bir kamu iş ve işçi bulma servisi kuracağı ve bunların kazanç amacı gütmeyen özel iş ve işçi bulma büroları arasında iş birliği içinde hareket etmesi konusu düzenlenmiştir.
08.06.1949	Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında 96 Sayılı Sözleşme	Sözleşmede ücretli iş bulma büroları, kâr amacı güden ve kâr amacı gütmeyen bürolar olarak ikiye ayrılmıştır. Sözleşme, kâr amacı güden iş bulma büroları ve kâr

		amacı gütmeyen iş bulma bürolarının tanımları detaylı bir biçimde yapmıştır.
19.06.1997	Özel İstihdam Büroları Hakkında 181 Sayılı Sözleşme	Sözleşme ile ÖİB yasal bir dayanağa kavuşturulmuş, düzenlemeler daha liberal hale getirilmeye başlanmıştır. Sözleşme, özel istihdam bürolarının hizmetleri karşılığında doğrudan ya da dolaylı olarak tamamen veya kısmen işçilerden ücret alamayacaklarını öngörmüş olmasına rağmen; işçiler lehine olarak yetkili makamca en fazla temsil yetkisine sahip işçi ve işveren kuruluşlarına danışıldıktan sonra, belirli işçi kategorileri ve ÖİB’ce sağlanan belirlenmiş hizmet türleri bakımından bu kuralın istisnalarına izin verilebileceği konusunu düzenlemiştir.
19.06.1997	Özel İstihdam Büroları Hakkında 188 Sayılı Tavsiye Kararı	Kamu istihdam kurumları ile ÖİB’ler arasındaki işbirliğine yönelik hazırlanmıştır.

Kaynak: İlgili sözleşmeler ve tavsiye kararları incelenerek ve 2013 yılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Özel İstihdam Büroları Aracılığı ile Geçici İş İlişkisi” Çalışma Meclisi Hazırlık Toplantısı Raporundan faydalanarak derlenmiştir.

Türkiye’de ILO tavsiye kararlarına ek olarak, çalışma hayatının esnekliği konusunda kabul gören ve “güvenceli esnekliğin” yaratılmasında dayanak olarak gösterilen bir diğer düzenleme 2008 tarihli Avrupa Komisyonu Direktifi olmuştur¹⁰. Üye ülkelerde geçici iş aracılığıyla esnek çalışma biçimlerinin düzenlenmesi, esnek çalışmaya ilişkin sınırlandırıcı kuralların ve düzenlemelerin kaldırılması ve ülkeler arasındaki uygulama birliğini oluşturmayı amaçlayan Direktif¹¹, Türkiye’de de AB’ye uyum süreci kapsamında dikkate alınan ve konu düzenlenirken başvuru temel metinlerden biri olmuştur.¹² Düzenleme çalışma hayatında istenilen esnekliği sağlayacak ve ÖİB’lerin varlığını meşrulaştıracak açıklamalara yer verirken, ÖİB aracılığıyla geçici çalışmanın faydalarını da detaylı bir biçimde açıklamakta ve fayda konusunu sadece işletmelerin esnekliği açısından değil aynı zamanda çalışanların iş ve özel yaşamlarını uyumlaştırmaları açısından da ele almaktadır.

Yapılan tüm düzenlemeler dikkate alındığında Türkiye’de işe aracılık 1936 yılından 2000 yılına kadar etkinliği azalarak devam etmiş olsa da İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından yönetilmiş, kamu hizmeti kapsamında ele alınmış ve düzenlenmiştir (Uçkan, 2005: 174). 1980’li yıllardan itibaren gayriresmî olarak varlık gösteren ÖİB’ler 2003 yılında yapılan yasal düzenlemelerle işe aracılık konusunda belirgin bir şekilde devreye girmiş zamanla da etkinliğini artırarak hizmet sunmaya devam etmiştir.

3. TÜRKİYE’DE ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARINA İLİŞKİN MEVCUT DURUM VE İSTATİSTİKLER

Türkiye’de istihdamda aracılık rolü üstlenen ÖİB’lerin varlığı daha eski yıllara dayanmasına rağmen resmî lisanslarını 2003 yılındaki düzenleme sonucu aldıklarından ötürü mevcut sayılarına bu yılı izleyen yıldan itibaren İŞKUR faaliyet raporları aracılığıyla ulaşılabilir. 2004-2023 yılları arasında İŞKUR’dan izin alarak faaliyet gösteren ÖİB sayıları ile işe yerleştirilen işçi sayıları faaliyet raporlarından derlenerek aşağıda tablo halinde sunulmuştur:

¹⁰ Konuya ilişkin düzenleme 19 Kasım 2008 tarihinde düzenlenmiştir ve 2008/104/AT sayılı AB Geçici Çalışma Direktifi adını taşımaktadır.

¹¹ Direktif 14 maddeden ve ayrıntılı bir giriş bölümünden oluşmaktadır. Direktifin temel amacının, geçici olarak çalışmak üzere diğer işletmelere devredilen işçilere yönelik koruyucu bir çerçeve çizmek olduğu belirtilmektedir. Direktif ile asıl yapılmak istenen AB sosyal politikasının temel öncelik alanlarından biri olan esnek çalışma biçimlerini tüm üye ülkelerde uygulama bütünlüğü içinde hâkim kılmak yani “güvenceli esnekliği” sağlamaktır.

¹² Çalışma ilişkilerine yeni koşullara göre yön vermek amacıyla hazırlanan UİS’te Türkiye için yapılacak düzenlemenin 181 sayılı ILO Sözleşmesi ile 2008/104/EC sayılı AB Direktifi ve uygulamalarının dikkate alınarak yapılacağı ifade edilmiştir.

Tablo 5. Yıl Bazında Özel İstihdam Büroları ve İşe Yerleştirme Sayıları

Yıl	ÖİB Sayıları	ÖİB Aracılığıyla İşe Yerleştirilen İşçi Sayısı
2004	23	1.177
2005	79	10.580
2006	105	19.789
2007	51	90.524
2008	74	43.852
2009	54	21.391
2010	59	27.647
2011	312	35.564
2012	333	22.400
2013	364	18.784
2014	-	22.420
2015	443	13.702
2016	456	26.283
2017	439	22.183
2018	484	16.192
2019	521	20.084
2020	525	12.428
2021	563	32.855
2022	674	63.329
2023	716	-

Kaynak: 2004-2023 İŞKUR Faaliyet Raporları ve İŞKUR internet sitesi Özel İstihdam Büro Liste linkinden elde edilmiştir.

Tabloda da görüldüğü gibi, Türkiye’de ÖİB’lerin iş bulmaya aracılık etmesine dair yasağın 2003 yılında kaldırılması ve buna ilişkin yasal zeminin hazırlanması sonucu iş ve işçi bulmaya aracılık etme, işgücü piyasası ile istihdam ve insan kaynaklarına ilişkin hizmetleri yürütme ve mesleki eğitim düzenleme amacıyla 2023 yılı itibarıyla 716 ÖİB faaliyet yürütmektedir. ÖİB’lerin önemli bir bölümü İstanbul (422), Ankara (62), İzmir (59), Antalya (55) ve Bursa (37) şehirlerinde hizmet vermektedirler. 2014 yılındaki ÖİB sayısına ulaşamaması, 2023 yılında da işe yerleştirilen işçi sayılarının Çalışmanın yapıldığı süreçte henüz yayımlanmamış olması nedeniyle tabloda o yıla ait yer boş bırakılmıştır.¹³ ÖİB’ler varlık göstermeye başladıkları yıldan itibaren piyasa koşullarına uygun hizmet sunmak amacıyla sayıları ve etkinlikleri artan bir şekilde “işgücü piyasasının etkinleştirilmesi” üzerine çalışmalarını yürütmüşlerdir.

Tablo 6. 2023 Yılında İllere Göre Faaliyetine Devam Eden ve Geçici İş İlişkisi Kurmaya Yetkili Özel İstihdam Bürolarının Dağılımı

İller	Faaliyetine Devam Eden ÖİB Sayısı	Geçici İş İlişkisi Kurmaya Yetkili ÖİB Sayısı
Adana	4	-
Afyonkarahisar	3	-
Ankara	62	4
Antalya	55	16
Aydın	4	-
Balıkesir	4	1
Bursa	37	7
Bolu	1	1
Çanakkale	2	2
Denizli	1	-

¹³ ÖİB’lere ilişkin veri toplanması aşamasında karşılaşılan en büyük sorun istatistiklere ilişkin olmuştur. Resmî kurumların verileri derlenerek yapılan çalışmada İŞKUR faaliyet raporlarında belirtilen sayılar ile İŞKUR resmi internet sitesinde sunulan sayılar arasında bile farklılıklar bulunmaktadır. O nedenle çalışmada, Kurumun internet sitesinde yer alan ÖİB Büro Liste linki 7 Ağustos 2023 tarihinde tek tek incelenerek veriler derlenmiş ve sunulmuştur.

Düzce	3	1
Eskişehir	7	1
Hatay	1	-
İstanbul	422	30
İzmir	59	8
Kahramanmaraş	1	-
Karaman	2	1
Kayseri	1	-
Kocaeli	15	3
Konya	5	5
Manisa	5	4
Mardin	1	-
Mersin	2	2
Muğla	5	-
Sakarya	3	-
Samsun	1	-
Tekirdağ	8	2
Trabzon	1	1
Yalova	1	-
TOPLAM	716	89

Kaynak: İŞKUR tarafından izin verilen ve faaliyetine devam eden ÖİB sayıları ve Geçici İş İlişkisi kurmaya yetkili ÖİB sayıları İŞKUR internet sitesi 2023 yılı verileri üzerinden derlenmiştir.

Faaliyet gösteren ÖİB'lerin büyük bir kısmı eleman seçme ve yerleştirme hizmeti ve eğitim hizmeti vermektedir. Diğer ÖİB'ler ise pazarlama ve stratejik danışmanlık hizmeti ve denetim ve vergi danışmanlığı hizmeti sunmaktadır. Hizmet yerine getirilirken iş hukukunun temelini oluşturan iki taraflı iş sözleşmesinin dışında "üçgen iş sözleşmesi" adı verilen (Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK), 2016: 1) üç taraflı yeni bir sözleşme türü ortaya çıkmaktadır. ÖİB ile işveren arasında işçi bulma sözleşmesi düzenlenirken, ÖİB ile işçi arasında da işçinin çalıştığı sürece geçerli olacak iş sözleşmesi kurulmaktadır. Böylece ÖİB'ler yasal olarak işveren statüsünde olmakla birlikte işçiyi çalıştıran, faaliyetlerini yönlendiren başka bir işverendir.

2016 yılında TBMM tarafından ÖİB aracılığıyla geçici iş ilişkisini düzenleyen 6715 sayılı Kanun'un kabul edilmesiyle işçiler açısından çalışma hayatının temel unsurlarından biri olan sosyal koruma ortadan kaldırılmıştır. 2023 yılı itibarıyla da 89 ÖİB geçici iş ilişkisi kurmada yetkili olmuşlardır. Bu düzenleme ile Türkiye'de de ÖİB'lere iş bulmaya aracılık faaliyeti yanında, geçici iş sözleşmeleri yoluyla işçileri başka bir işverene "kiralama" yasal hale getirilmiştir. ÖİB aracılığıyla geçici iş ilişkisi olarak tanımlanan yeni çalışma biçiminin kamuoyuna yansıyan adı da "kiralık işçilik" olmuştur.

2012 yılından itibaren sayıları belirgin bir şekilde artan ve aktif olarak çalışmaya başlayan ÖİB'ler işverenler tarafından profesyonel yapılar olarak tanımlanması sonucu İŞKUR'un karşısında belli bir oranda arama kanalı olarak tercih edilmişlerdir. Özellikle ÖİB'ler uzman ve yönetici pozisyonunda çalışacak kişiler tarafından hem de bu niteliklere sahip personel arayan kurumlar tarafından yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. 2012-2022 yılları arasında İŞKUR, ÖİB ve İnternet-Sosyal Medya'nın arama kanalı olarak tercih edilme yüzdeleri aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

Tablo 7. 2012-2022 Yılları Arasında İŞKUR, Özel İstihdam Büroları ve İnternet-Sosyal Medya’nın Yıl Bazında Arama Kanalı Olarak Tercih Edilme Oranları (%)

Yıl	İŞKUR Aracılığıyla	ÖİB Aracılığıyla	İnternet-Sosyal Medya Aracılığıyla
2012	42	11.2	30.5
2013	51	7.1	26.9
2014	60.4	7.8	31.4
2015	39.8	3.4	25.6
2016	46.0	4.0	25.7
2017	57.1	7.3	34.2
2018	56.6	7.5	38.5
2019	59	7.7	41.1
2020	69.8	10.7	53.6
2021	75.4	9.0	44.1
2022	64.9	12.9	49.2

Kaynak: 2012-2022 yılları arasında yayımlanan İşgücü Piyasası Araştırma Raporlarından (İPA) derlenmiştir.

2012-2023 yıllarını kapsayan ve çalışma ilişkileri açısından özel bir öneme sahip ÜİS belgesinin ÖİB’leri ön plana çıkarması ve geçici iş ilişkisinde aracı olması konusundaki ısrarı sonucu arama kanalı olarak ÖİB’ler işgücü piyasasında önemli bir yere sahip olmuşlardır. İşverenler ihtiyaç duydukları işlerini çeşitli kanallar aracılığıyla duyurmakta ve bu kanallar aracılığıyla talep ettikleri işçileri istihdam etmektedirler. İŞKUR tarafından yayımlanan *İşgücü Piyasası Araştırma Raporları*’nda yıl bazında en yüksek oranda kullanılan arama kanalı İŞKUR olarak görülmekle birlikte, burada dikkat çekilmesi ve tartışılması gereken nokta; “Kariyer.net”, “Adecco”, “Reed Recruitment Turkey”, “Michael Page”, “Secretcv”, “yenibiris.com”, “24saatteiş” gibi insan kaynakları konusunda tüm istihdam hizmetlerini ve danışmanlık hizmetlerini küresel iş piyasasına tanıtan yapıların ÖİB’ler olduğu düşünülürse “internet-sosyal medya” aracılığıyla arama kanalı oranını ÖİB aracılığıyla arama kanalının oranı ile birlikte düşünüp yorumlamak daha anlamlı hale gelecektir. Böylece ÖİB’lerin İŞKUR yanında iş piyasasında varlığı ve etkinliği konusundaki çarpıcı durum ortaya çıkacaktır. Bu durum özellikle son yıllardaki oranlarda da artış olarak görülmektedir. Ayrıca, bu oransal veriler açıklanırken vurgulanması gereken bir diğer konuda mevcut yasal kısıtlamalar nedeniyle kamuya yerleştirmelerin sadece İŞKUR aracılığıyla gerçekleştirildiğini dikkate almakta değerlendirme yaparken ele alınması gereken bir boyuttur.

Tablo 8. İş Aradıkları Kanala Göre İşsiz Sayıları (2021-2022)

Yıl	Cinsiyet	Arama Kanalı			Toplam
		İŞKUR	ÖİB	İnternet-Sosyal Medya	
2021	Erkek	767	556	424	1747
	Kadın	619	544	432	1595
2022	Erkek	707	508	411	1626
	Kadın	693	541	442	1676

Kaynak: 2021-2022 TÜİK İşgücü İstatistiklerinden derlenmiştir.

TÜİK verilerine göre 2021 yılında toplam işsiz sayısı 3919 iken, 2022 yılında bu sayı 3582’dir. Bu sayılar içinde işsiz erkek sayısı 2021 yılında 2364, işsiz kadın sayısı ise 1554, 2022 yılında ise işsiz erkek sayısı 2044 iken işsiz kadın sayısı 1538 olarak belirlenmiştir. İşsiz olanların sadece bu kanallar yoluyla iş aramadıkları ve fakat birden fazla iş arama

kanalının da kullanılabileceği düşünüldüğünde, tabloda belirtilen toplam ile toplam işsiz sayısı arasındaki farkın nedeni anlaşılacaktır¹⁴. Değerlendirme yapılırken bu farklılık dikkate alınmalıdır.

Tablo 9. Yaş Gruplarına ve Cinsiyete Göre Özel İstihdam Büroları Aracılığıyla İşe Başvurma ve Yerleştirme Sayıları (2012-2022)

Yaş Grubu	Başvuru Yapan Erkek Sayısı	İşe Yerleştirilen Erkek Sayısı	Başvuru Yapan Kadın Sayısı	İşe Yerleştirilen Kadın Sayısı	Başvuru Toplam	İşe Yerleştirilen Toplam
15-19	6.984	5.762	6.375	5.112	13.359	10.874
20-24	29.408	18.933	31.126	19.374	60.534	38.307
25-29	38.429	23.842	27.383	16.919	65.812	40.761
30-34	25.391	15.887	17.213	10.170	42.604	26.057
35-39	15.320	9.465	14.837	8.068	30.157	17.533
40-44	9.676	5.927	12.952	6.468	22.628	12.395
45-49	6.130	3.857	9.127	4.250	15.257	8.107
50-54	3.479	2.324	5.865	2.646	9.344	4.970
55-59	1.754	1.257	2.763	1.220	4.517	2.477
60-64	595	455	890	417	1.485	872
65+	196	145	321	173	517	318
Genel Toplam	137.362	87.854	128.852	74.817	266.214	162.671

Kaynak: 2012-2022 yılları arasındaki İŞKUR'un ÖİB İstatistiklerinden derlenmiştir.

Tablo 9'da görüldüğü üzere, kurumdan izin alan ÖİB'lerin işe yerleştirme istatistikleri incelendiğinde 2012-2022 yılları arasında başvuru yapan toplam 266.214 kişiden 162.671'i işe yerleştirilmiştir. Tablo 5 ile karşılaştırıldığında işe yerleştirme sayılarının farklılığı göze çarpmaktadır. Bu daha önce de belirtildiği üzere resmi verilerin kaynaklarda farklı yer almasından kaynaklanmaktadır. Bu farklılığın görülebilmesi açısından iki tablo oluşturulmuş ve durum göz önüne serilmiştir. Bu durum ÖİB'lerin varlığını ve işgücü piyasasındaki etkinliğini daha da düşünülmesi gereken bir boyuta taşımaktadır. Tablo 9'da başvuru yapanlara bakıldığında erkek ve kadın başvuru sayıları birbirine oldukça yakındır. Ancak işe yerleştirme sayısı açısından bakıldığında bu durumun yaş aralıklarına göre değişkenlik göstermekle birlikte erkek çalışan lehine biraz daha belirginleştiği görülmektedir. Yaş aralıklarına ve cinsiyete göre işe yerleştirme sayıları da farklılaşmaktadır. İstatistikler incelendiğinde 2004 yılından itibaren bu kurumlar aracılığıyla işe yerleştirme sayılarının giderek artan bir özellik gösterdiği¹⁵ ve bundan sonra da yapılan yasal düzenlemelerin etkisiyle daha da artacağı söylenebilmektedir.

2012-2022 yıl aralığında ÖİB'lere işe yerleştirilmek için başvuranlar arasında 25-29 yaş grubu ilk sırada yer almaktadır. Ardından 20-24 yaş grubu gelmektedir. En az sayıda işe yerleştirilen yaş grubu da 65 yaş ve üstü yaş grubudur.

¹⁴ TÜİK İstatistiklerinde diğer iş arama kanalları; doğrudan işverene başvuran, eşe dosta ricada bulunan, gazete-dergi ilanlarına bakanlar, kendi işyerini kurmak amacıyla hazırlık yapanlar olarak ifade edilmiştir.

¹⁵ Tablo 5 incelendiğinde yıl bazında değişkenlik göstermekle birlikte İŞKUR'un ardından ÖİB'lerin işe yerleştirme konusunda önemli bir yere sahip olduğu görülmektedir. Ki daha sonraki tablolarda bu durum oransal olarak görülmektedir.

Tablo 10. 2012-2022 Yılları Arasında Açık İşlerde Talep Edilen Eğitim Düzeyleri ve Arama Kanalları İlişkisi: İŞKUR – Özel İstihdam Büroları- İnternet ve Sosyal Medya (%)

Eğitim Düzeyi	Yıl	İŞKUR Aracılığıyla	ÖİB Aracılığıyla	İnternet ve Sosyal Medya Aracılığıyla	Eğitim Düzeyi	Yıl	İŞKUR Aracılığıyla	ÖİB Aracılığıyla	İnternet ve Sosyal Medya Aracılığıyla
Herhangi bir eğitim düzeyi aramıyorum	2012	-	-	-	Meslek Lisesi	2012	-	-	-
	2013	-	-	-		2013	-	-	-
	2014	58.4	4.0	21.5		2014	65.9	9.4	42.6
	2015	34.5	15.8	23.5		2015	11.8	11.2	14.2
	2016	42.5	1.8	15.2		2016	53.8	4.4	35.8
	2017	49.5	3.2	16.9		2017	40.8	6.0	28.5
	2018	42.8	2.9	18.8		2018	49.1	7.7	32.8
	2019	42.7	1.0	21.5		2019	56.0	11.5	38.6
	2020	65.9	8.2	40.9		2020	77.6	9.2	62.1
	2021	68.5	3.2	27.8		2021	74.4	7.0	51.7
	2022	56.9	4.7	31.0		2022	70.3	8.4	52.9
Lise Altı	2012	-	-	-	Meslek Yüksek Okulu	2012	-	-	-
	2013	-	-	-		2013	-	-	-
	2014	72.9	5.4	26.0		2014	50.9	14.6	44.7
	2015	24.9	7.2	15.2		2015	3.2	8.3	5.7
	2016	49.2	1.1	20.8		2016	49.4	7.6	49.8
	2017	46.2	2.1	17.4		2017	47.3	11.1	35.9
	2018	42.0	4.9	25.4		2018	45.1	12.6	48.9
	2019	51.5	3.4	20.4		2019	44.4	7.3	49.7
	2020	85.5	7.9	33.4		2020	51.7	21.2	62.3
	2021	85.7	5.1	30.4		2021	56.7	9.1	49.7
	2022	79.1	9.6	35.8		2022	52.1	11.3	54.4
Çıraklık	2012	-	-	-	Lisans	2012	-	-	-
	2013	-	-	-		2013	-	-	-
	2014	61.6	10.6	33.2		2014	30.7	19.6	59.2
	2015	3.9	4.8	3.5		2015	4.6	29.2	15.4
	2016	36.8	0.5	10.6		2016	35.7	17.4	58.8
	2017	54.4	3.1	26.8		2017	25.8	17.3	58.9
	2018	31.9	4.9	38.9		2018	30.3	16.2	61.4
	2019	49.9	0.9	29.1		2019	28.8	20.4	61.1
	2020	90.7	41.6	25.7		2020	33.4	26.8	79.6
	2021	70.2	1.4	63.6		2021	35.1	23.1	73.5
	2022	47.8	1.8	31.0		2022	31.0	17.5	77.6
Genel Lise	2012	-	-	-	Lisans Üstü	2012	-	-	-
	2013	-	-	-		2013	-	-	-
	2014	57.9	13.6	43.2		2014	16.8	13.1	41.8
	2015	16.9	22.8	22.1		2015	0.1	0.7	0.5
	2016	51.8	5.9	34.9		2016	13.0	31.7	46.5
	2017	45.8	5.2	28.2		2017	17.3	35.7	86.8
	2018	55.6	6.3	44.2		2018	31.9	8.4	83.8
	2019	48.1	4.2	42.3		2019	14.7	8.8	80.1
	2020	74.2	8.7	68.0		2020	16.9	34.5	62.5
	2021	64.0	10.6	47.3		2021	36.0	42.3	63.0
	2022	60.8	11.2	52.1		2022	11.8	35.4	82.4

Kaynak: 2012-2022 yılları arasında yayımlanan İşgücü Piyasası Araştırma Raporlarından (İPA) derlenmiştir.

Tablo 10 eğitim düzeyleri ile iş arama kanalları arasındaki ilişkiyi göstermektedir. Talep edilen eğitim düzeyi çerçevesinde arama kanalları incelenecek olursa “lisans” ve “lisansüstü” mezunu talebi dışında diğer eğitim seviyelerinde İŞKUR aracılığıyla arama kanalının oransal olarak daha fazla kullanıldığı görülmekle birlikte eğitim düzeyi arttıkça “internet-sosyal medya” ile “ÖİB” oranının özellikle son yıllarda belirgin bir artış gösterdiği söylenebilmektedir.

Tablo 11. 2012-2022 Yılları Arasında Sektörlere Göre Açık İşlerin Arama Kanalları Oranı (%)

Sektör	Yıl	İŞKUR Aracılığıyla	ÖİB Aracılığıyla	İnternet ve Sosyal Medya Aracılığıyla	Sektör	Yıl	İŞKUR Aracılığıyla	ÖİB Aracılığıyla	İnternet ve Sosyal Medya Aracılığıyla
Madencilik ve Taş Ocakçılığı	2012	-	-	-	İnşaat	2012	-	-	-
	2013	-	-	-		2013	-	-	-
	2014	58.4	4.0	21.5		2014	65.9	9.4	42.6
	2015	54.8	3.2	12.7		2015	48.1	3.7	27.6
	2016	48.8	6.5	30.9		2016	45.6	1.8	19.9
	2017	65.6	1.1	4.3		2017	33.5	6.3	24.8
	2018	59.5	2.4	23.9		2018	29.0	3.2	32.8
	2019	82.2	3.9	10.9		2019	42.1	7.4	21.4
	2020	67.5	0.2	28.5		2020	63.6	7.6	28.0
	2021	72.1	4.2	26.4		2021	64.2	1.8	31.3
	2022	67.4	1.9	18.6		2022	60.2	3.6	17.1
İmalat	2012	-	-	-	Toptan ve Perakende Ticaret	2012	-	-	-
	2013	-	-	-		2013	-	-	-
	2014	72.9	5.4	26.0		2014	50.9	14.6	44.7
	2015	63.5	2.3	28.2		2015	50.1	6.4	32.1
	2016	45.6	2.8	20.2		2016	53.3	4.7	23.3
	2017	53.6	4.2	14.6		2017	45.9	3.9	22.9
	2018	51.4	4.8	21.2		2018	41.7	5.0	29.5
	2019	48.8	5.2	26.0		2019	40.1	4.6	28.7
	2020	77.3	8.6	37.6		2020	64.9	18.3	57.8
	2021	79.4	4.6	35.4		2021	52.6	10.2	40.6
	2022	67.1	6.5	35.4		2022	58.5	7.0	49.5
Elektrik, Gaz, Buhar ve İklimlendirme Üretimi ve Dağıtım	2012	-	-	-	Ulaştırma ve Depolama	2012	-	-	-
	2013	-	-	-		2013	-	-	-
	2014	61.6	10.6	33.2		2014	30.7	19.6	59.2
	2015	61.7	7.6	45.0		2015	59.7	7.8	40.9
	2016	20.1	27.2	64.0		2016	50.4	4.8	22.8
	2017	54.5	12.1	58.5		2017	46.8	1.1	13.8
	2018	68.4	16.7	60.2		2018	30.7	16.4	22.6
	2019	61.8	4.0	49.3		2019	46.0	4.4	33.8
	2020	67.6	26.1	59.5		2020	60.6	7.5	68.5
	2021	71.7	7.1	52.5		2021	65.1	19.0	41.4
	2022	68.6	20.4	62.4		2022	50.1	16.9	39.0
Su temini; kanalizasyon, atık yönetimi ve iyileştirme faaliyetleri	2012	-	-	-	Konaklama ve Yiyecek Hizmeti	2012	-	-	-
	2013	-	-	-		2013	-	-	-
	2014	57.9	13.6	43.2		2014	16.8	13.1	41.8
	2015	52.2	3.0	34.2		2015	58.3	4.6	37.3
	2016	60.0	7.9	16.2		2016	37.5	1.9	22.1
	2017	72.0	1.7	5.2		2017	35.9	1.3	20.0
	2018	59.3	1.4	16.9		2018	40.6	3.1	32.6
2019	60.4	6.0	30.5	2019	50.3	2.7	35.8		

Türkiye’de İstihdamda “Güvencesizlik” Fenomeni Ekseninde Yaşanan Değişimin Aracı Olarak Özel İstihdam Büroları

	2020	88.7	1.6	34.9		2020	40.1	3.0	67.1
	2021	65.0	14.2	30.7		2021	59.3	8.5	56.5
	2022	81.2	8.2	35.0		2022	59.0	9.5	44.3
Bilgi ve İletişim	2012	-	-	-	Finans ve Sigorta Faaliyetleri	2012	-	-	-
	2013	-	-	-		2013	-	-	-
	2014	49.6	42.7	62.8		2014	39.4	7.6	89.0
	2015	37.2	35.3	73.5		2015	30.4	22.2	78.6
	2016	27.0	18.4	70.3		2016	33.8	17.8	40.0
	2017	38.6	13.9	49.5		2017	25.0	30.0	73.8
	2018	38.2	16.1	52.4		2018	11.6	21.7	70.1
	2019	36.4	31.2	82.7		2019	30.5	10.0	75.5
	2020	18.7	42.6	83.7		2020	15.2	31.9	91.1
	2021	43.4	16.1	64.5		2021	34.1	21.5	70.7
	2022	51.3	17.2	87.0		2022	41.3	39.3	60.0
Gayrimenkul Faaliyetleri	2012	-	-	-	Mesleki, Bilimsel ve Teknik Faaliyetler	2012	-	-	-
	2013	-	-	-		2013	-	-	-
	2014	39.8	19.2	51.7		2014	29.8	18.1	49.5
	2015	55.1	5.1	55.6		2015	45.7	12.4	66.2
	2016	24.0	0.8	57.7		2016	43.3	9.5	39.5
	2017	22.0	8.5	39.3		2017	41.9	10.2	44.2
	2018	34.9	1.8	31.6		2018	44.5	9.0	45.5
	2019	32.0	7.9	36.4		2019	29.6	4.0	59.1
	2020	54.0	30.7	82.9		2020	31.4	15.4	83.7
	2021	31.8	8.9	52.4		2021	37.8	24.6	57.5
	2022	57.9	9.6	54.5		2022	40.6	13.4	55.7
İdari ve Destek Hizmet Faaliyetleri	2012	-	-	-	Eğitim	2012	-	-	-
	2013	-	-	-		2013	-	-	-
	2014	70.1	7.3	48.3		2014	41.5	7.4	38.6
	2015	70.6	2.4	48.1		2015	37.6	8.4	49.4
	2016	56.5	4.7	39.5		2016	46.1	6.6	58.8
	2017	40.5	9.0	53.4		2017	36.7	10.2	50.7
	2018	57.0	5.3	63.6		2018	24.6	11.4	53.1
	2019	60.1	5.2	54.3		2019	54.8	6.0	46.7
	2020	84.7	6.3	84.6		2020	63.9	7.4	60.3
	2021	67.8	10.3	60.9		2021	58.2	40.4	16.2
	2022	63.4	16.0	59.7		2022	41.7	10.6	66.0
İnsan Sağlığı ve Sosyal Hizmet Faaliyetleri	2012	-	-	-	Kültür, Sanat, Eğlence, Dinlenme ve Spor Faaliyetleri	2012	-	-	-
	2013	-	-	-		2013	-	-	-
	2014	52.8	16.8	51.2		2014	27.0	16.6	33.8
	2015	50.3	10.5	55.2		2015	30.8	6.8	30.0
	2016	39.8	6.7	52.3		2016	25.0	1.9	31.1
	2017	40.6	5.5	59.7		2017	54.2	4.8	17.9
	2018	52.4	10.6	51.4		2018	58.2	3.6	24.7
	2019	36.3	2.1	57.8		2019	49.0	5.6	52.5
	2020	57.4	9.5	70.8		2020	34.6	8.3	79.0
	2021	66.6	7.1	51.0		2021	29.8	1.5	42.8
	2022	58.2	6.1	72.5		2022	71.5	39.1	26.2

Kaynak: 2012-2022 yılları arasında yayımlanan İşgücü Piyasası Araştırma Raporlarından (İPA) derlenmiştir.

Türkiye’de arama kanalı olarak kullanılan İŞKUR, ÖİB ve internet siteleri sektörel olarak farklılıklar göstermiştir. İş arama kanalları sektörler özelinde değerlendirildiğinde İŞKUR’un 17 sektörün 11’inde belirleyici olduğu ve tercih edildiği gibi bir durum Tablo 11’de görülmekle birlikte; daha önce de yapılan açıklamalar doğrultusunda ÖİB ve

İnternet siteleri arama kanallarının birlikte ele alınıp verilerin değerlendirilmesi konuyla ilgili gerçekliği ortaya koymaktadır. Bu kapsamda maden, imalat, su temini, inşaat gibi faaliyet alanlarında İŞKUR arama kanalı olarak kullanılırken, diğer faaliyet alanlarında ÖİB'lerin arama kanalı olarak daha fazla tercih edildiği de söylenebilir. ÖİB'lerin en fazla kullanıldığı sektör ise bilgi ve iletişim sektörü olmuştur.

Tabloda 2012 ve 2013 yıllarına ilişkin veri yer almamasının nedeni, bu yıllarda işlerin aranma kanalının sektörel dağılımına değil ve fakat mesleklere göre dağılımına bakılmasından kaynaklanmaktadır. Buna göre, niteliği düşük vasıfsız işlerde ve ara eleman ihtiyacının karşılanmasında İŞKUR ön plana çıkarken, lisans ve lisansüstü eğitim gerektiren mesleklerde internet siteleri ve ÖİB'ler ön plana çıkmaktadır (İPA, 2021-2022).

Çalışma kapsamında tespit edilen bir diğer husus ise ÖİB'ler aracılığıyla işe yerleştirilenlerin büyük oranda hizmet sektöründe yerleştirildikleri olmuştur.

Eğitim düzeyleri ve arama kanalları ilişkisini gösteren Tablo 10 ve sektörlerle göre tercih edilen arama kanalını gösteren Tablo 11'in çalışma kapsamında derlenmesi ÖİB'lere ait resmi istatistiklerde mevcut sayıların ve oranların düşük görünmesi nedeniyle ÖİB'lerin Türkiye'de etkinliklerinin az olduğu, İŞKUR'un işe aracılıkta hala belirleyici olduğu savının gerçeği yansıtmadığını gösterme amacına odaklıdır.

Yine ÖİB'lerin Türkiye'de etkinliklerini gösterme bakımından önemli bir boyut da yurtdışında işçi temini ve çalıştırılması konularıdır. Yurt dışında işçi temini ve çalıştırılması konusunda işverenlere İŞKUR yanında faaliyete başladıkları dönemden itibaren ÖİB'ler de etkin bir şekilde aracılık etmektedirler. İŞKUR tarafından ÖİB aracılığıyla yurt dışında işe yerleştirme sayılarına ilişkin veriler 2014 ve 2016 yılı için derlenmiş daha önceki ve daha sonraki yıllara ilişkin veriler elde edilememiştir. Belirtilen yıllarda ABD'de (12), Fransa'da (1), Irak'ta (1), Kuveyt'te (3), Macaristan'da (1), Nijerya'da (1), Sudan'da (1), Tunus'ta (6), Türkmenistan'da (2), Ürdün'de (1) olmak üzere toplam 29 kişi ÖİB'ler aracılığıyla işe yerleştirilmiştir (İŞKUR İstatistikleri, 2014-2016). Ancak çalışmanın ele alındığı dönemde kurum yetkilileri ile yapılan resmi olmayan görüşmelerde İŞKUR ve ÖİB aracılığıyla yurt dışında istihdam edilmek üzere birçok işçinin işe yerleştirilmesine aracılık edildiği ifade edilmiştir. Özellikle inşaat sektöründe Arap ülkeleri ve Rusya'ya; üretim ve ihracatta Çin'e; hızlı tüketim sektöründe Avrupa ve Ortadoğu ülkelerine; finans ve bankacılıkta ise Avrupa ülkelerine işçi temini konusunda aracılık edilmektedir.

Yurt dışında çalıştırılmak üzere işçi temini konusunda ÖİB'lerin aktif olmaya başladığı 2013 ve 2014 yıllarında özellikle inşaat işlerindeki işgücü maliyetlerinin düşürülmesi amacıyla birtakım düzenlemeler de yapılmıştır. Bu düzenlemelerden ilki 6486 sayılı Torba Kanun ile 1 Haziran 2013 tarihinden geçerli olmak üzere özel sektör işverenlerinin Türkiye'den yurt dışındaki iş yerlerine çalıştırılmak üzere götördükleri sigortalı işçiler için, prime esas kazançları üzerinden ödenecek genel sağlık sigortası primi, işveren payının beş puanlık kısmına denk gelen tutarın Hazine tarafından karşılanması yönünde prim teşvikinin getirilmesi olmuştur. Bu teşvikin varlığı uzunca bir süre de devam ettirilmiştir. Yine 11 Eylül 2014 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olan 6552 sayılı Kanun ile sosyal güvenlik sözleşmesi olmayan ülkelere çalıştırılmak üzere Türk işçisi götüren işverenlere, sigorta primlerinin hesaplanmasına esas olan prime esas kazanç üst sınırının düşürülmesi şeklinde yeni bir teşvik

getirilmektedir. Bu teşvik, Kanun’un 50 nci maddesinde 5510 sayılı Kanun’un 82 nci maddesinde “...sigortalıların günlük kazanç alt sınırının 6,5 katı, ancak sosyal güvenlik sözleşmesi olmayan ülkelerde iş üstlenen işverenlerce yurt dışındaki işyerlerinde çalıştırılmak üzere götürülen Türk işçileri için 3 katıdır” şeklinde ifade edilmiştir. Yani yurtdışına götürülen işçilerin sigorta primleri, asgari ücretin altı buçuk katı yerine üç katı üzerinden alınacaktır. Yapılan iki düzenleme birlikte düşünüldüğünde beş puanlık prim indiriminden yararlanılması, ayrıca prime esas kazanç üst sınırının asgari ücretin üç katına indirilmesi işverenlere önemli bir destek sağlanması anlamına gelmektedir. Bununla birlikte yurt dışına götürülen işçiler açısından ise iş kazası ve meslek hastalığı sigorta dalından sağlanan geçici iş göremezlik ödeneği, sürekli iş göremezlik geliri gibi yardımlardan daha düşük oranda yararlanmaları anlamına gelen mağduriyetler yaratmaktadır (Özcan, 2014).

Bu teşviklerin varlığıyla İŞKUR’dan izinli olan ve kayıtlı ÖİB aracılığıyla yurt dışında işe yerleştirilenlerin sayısının, bu sayılara ilişkin verilere ulaşmak söz konusu olmamakla birlikte, oldukça fazla olduğunu ifade etmek mümkündür. Neo-liberal politikaların işgücü piyasasında yansımaları bulan en önemli sonuçlarından birisi de belirtilen bu durumdur.

SONUÇ YERİNE: DEĞERLENDİRME

1980’li yıllardan itibaren neo-liberal politikaların etkisiyle sosyo-ekonomik ve siyasal yapıda yaşanan değişim, çalışma ilişkileri sistemini ve işgücü piyasasını yakından etkilemektedir. Bu süreçte esneklik uygulamaları ile çalışma ilişkileri güvencesizlik temelinde yeniden yapılandırılmış ve ÖİB’ler esnekleşmenin son aşaması olarak çalışma hayatını güvencesizlik üzerinde inşa eden temel kurumlar olarak ortaya çıkmıştır. Çalışma ilişkilerinde devletin üstlendiği işe aracılık etme, bu kurumlar aracılığıyla özel sektöre açılarak işe aracılık hizmetlerinde de liberalizasyon süreci başlamış ve çalışma hayatına yerleşmiştir. Bu kurumlar işleyişte işgücü piyasasının en çok eleştirilen “katılık” özelliğini esnetmiş, emek açısından güvencesiz bir geleceği kurmada önemli bir işlev üstlenmiş ve varlığını artan bir ivmeyle devam ettirmiştir.

Uluslararası düzlemde istihdamda aracılık faaliyetleri ilk olarak 1919 yılında ILO tarafından 2 sayılı sözleşme ile düzenlenmiştir. Ardından başka düzenlemelerde de ele alınan bir konu olarak hep gündemde kalmıştır. İşe aracılık etme faaliyetlerinin yürütülmesi konusunda ülkeler tarafından benimsenen iki sistem söz konusudur. İlk sistem; istihdam hizmetlerinin devlet tarafından yürütülmesi esasına dayanan tekelci sistem, ikinci sistem ise, kamu istihdam kurumları yanında istihdamda aracılık hizmetlerinin özel kişiler tarafından yürütülen ÖİB’lerin faaliyetlerine de izin veren sistemdir. 1980’li yıllardan itibaren varlık gösteren, 1990’lı yıllarda hız kazanan ÖİB’ler tüm Dünya’da esneklik uygulamalarının karşılığı olarak işgücü piyasasında yerini almıştır.

Türkiye’de de benzer dönemlerde ÖİB’ler önce gayriresmî olarak varlık göstermiş daha sonra da çalışma hayatını yönlendirme konusunda belirleyici olan uluslararası aktörlerin etkisiyle resmî olarak düzenlemeleri yapılarak istihdamı yönetme sürecinde belirgin roller üstlenmiştir. 2003 yılında yapılan yasal düzenlemelerle de işe aracılık konusunda devreye girmiş; zamanla sayılarını ve etkinliğini artırarak hizmet sunmaya devam etmiştir.

Çalışma hayatını yönetmek üzere gündeme gelen ÖİB'ler, uluslararası ve ulusal dinamiklerin etkisiyle, iş ve işçi bulma görevlerinin devlet tekeline çıkarılması gerektiği, kamu hizmeti olarak görülen ve sunulan bu hizmetin daha etkin sunulabilmesi adına piyasaya bırakılması gerekliliğinin bir sonucu olarak yasal düzenlemelerde ve uygulamadaki yerini almıştır.

Türkiye özelinde 2003 yılında yapılan yasal düzenlemelerle, işe aracılık hizmetinde yeni bir döneme girilmiş; ÖİB'lerin İŞKUR'un izni ve denetimi altında faaliyet göstermesine izin verilmiştir. 2016 yılından itibaren de faaliyet alanları genişletilmiş, etkinlikleri artırılmıştır. İş ilişkilerini belirleme rolüne sahip yapılar olarak ÖİB'lerin çalışma ilişkilerini yönetmesi ile yasal düzlemde belirtilen özellikleri itibarıyla varlıklarının ortaya çıkardığı sonuçlar farklı ülke örneklerinde ortaya çıkan sonuçlar kapsamında yorumlandığında, Türkiye'de de işçileri koruyucu nitelikteki düzenlemelerden soyutlayarak onlar açısından mahrumiyetler yaratacağı/yarattığı ifade edilebilmektedir.

Kronik olan istihdam ve işsizlik sorununa çözüm üretme amacıyla yasal bir zemine kavuşturulmak istenen ÖİB'ler bu açıdan beklenen rolü üstlenememiş, ancak neo-liberal piyasa düzeninin istediği güvencesiz istihdam, çalışma ilişkilerinde esneklik gibi amaçlara odaklı rolünü "başarılı" bir şekilde üstlenmiş ve emeğin kazanılmış haklarını eritme yönünde önemli bir role sahip olmuşlardır. Neo-liberal politikaların kendi doğasına uygun işgücü piyasasını yönetmek üzere talep ettiği ÖİB üzerine düşünürken; "gerçek kişiler ile tüzel kişiliklerin ÖİB açabilir" ifadesinin çalışma ilişkileri birikiminde taşeron uygulamasının ve deneyiminin hatırlanması, Türk Ticaret Kanunu'na göre kurulan şirketlerin yanı sıra belediye, üniversite, dernek, vakıf gibi kuruluşların da tüzel kişilik taşımaları nedeniyle ÖİB'leri açabileceği ve bunun yaratacağı "güvenceli" çalışma hayatının nasıl olacağına 1980'lerden itibaren hafızalardaki yerini tazeleyerek ele alınması gerekmektedir.

ÖİB'ler nasıl bir süreç sonucunda ortaya çıkmıştır? Çalışma ilişkilerini daha iyi yönetmek amacıyla benimsenen bir politikanın sonucu ortaya çıkan kurumsal bir yapı mıdır? Yoksa serbest piyasa şartlarında kâr elde etmek, yani iş ve işçi bulma hizmetinin kâr amaçlı bir faaliyet haline gelmesinin bir ürünü olarak transfer edilen bir politikanın kurumsal yapısı mıdır? Bu sorular üzerine düşünmek, Türkiye'de ÖİB'lerin gündeme getirildiği süreçten itibaren hikayesini bilmek ve bu alanda yapılan tüm düzenlemeleri anlamlandırmak ile mümkün olmaktadır. Ayrıca işsizlik sorununun bir kamu düzeni sorunu olduğunu gölgeleyen ÖİB'lerin bu kadar kapsamlı yasal düzenlemeler çerçevesinde varlık göstermesi çalışma ilişkilerinin geleceği açısından da ele alınması gereken önemli bir konudur.

ÖİB'lerin çalışma ilişkilerinde varlığı, işin güvencesiz hale gelmesi, sürekli olarak bir iş yerinde faaliyet gösterilememesi; ağır çalışma koşullarında istihdamın gerçekleşmesi; ücret bakımından iş güvencesine sahip işçiler düzeyinde yararlanılamaması; gibi sonuçlar ortaya çıkardığı/çıkaracağı ve mevcut çalışma koşullarının sorunlarını daha da derinleştireceği gerçeğini gözler önüne sermektedir. Dünyadaki ülke örnekleri de incelendiğinde bu sorunların varlığı tüm açıklığıyla görülmektedir.

Yine yapılan düzenlemeler ve ortaya çıkan istatistikler sonucu Türkiye'de ÖİB'lerin hem nitelikli işgücünün istihdamı konusunda hem de niteliksiz işgücünün istihdamı konusunda önemli bir etkinliğe sahip olduğu ve varlık gösterdiği görülmektedir. ÖİB'lerin Türkiye'deki varlığını, istihdamı yönetme gücünü yasal düzenlemeler üzerinden

görmek mümkün olmakla birlikte, istatistiklere dayalı varlığını gerçek anlamda sorgulamak resmî verilerin yetersizliği ve tutarsızlığı nedeniyle tam anlamıyla mümkün olmamaktadır. Bu durum, analiz etme boyutunu sınırlandırmaktadır.

ÖİB aracılığıyla sürekli geçici çalışmanın nitelikli ve niteliksiz işgücünün istihdamında yarattığı çalışma koşulları ayrıca ele alınması gereken başka bir çalışmanın konusu olarak analiz edilmek üzere bekleyen önemli bir boyuttur. Ancak bu boyutu anlayabilmenin ön koşulu da yasal düzenlemelerin nasıl yapıldığını, konunun bu düzenlemelerde nasıl ele alındığını görmekten geçmektedir. Çünkü inşa edilmeye çalışılan kamu politikasının temel metinleri ilgili yasal düzenlemeler olmaktadır.

Çalışma kapsamında Türkiye’de ÖİB’lerin varlığı, yasal konumlanması ve mevcut durumu analiz edilmiş; yapılan düzenlemelerde ÖİB’ler ile işçiler için geçici çalışma, güvencesizliğin istisnai olmaktan çıkarıldığı ve sürekli geçici çalışmanın inşa edildiği sonucuna varılmıştır. Çalışma ilişkilerini yönetme açısından ÖİB’ler konusunun gündeme gelmesi, tartışılması, formüle edilmesi, uygulanması ve sunduğu aracılık hizmetleri üzerinden “sürekli geçici çalışma”nın bir kamu politikası olarak nasıl kurgulandığı da çalışmada ortaya konulmuştur.

KAYNAKÇA

- Ciğerci Ulukan, N. (2014). İşsizlik Versus Geçici Çalışma: Özel İstihdam Bürolarının Kiralık İşçileri, Müftüoğlu, Ö. ve Koşar, A (Ed.) *Türkiye’de Esnek Çalışma* (içinde) İstanbul, 143-156.
- Çam, E. (2005). *Sendikal perspektiften özel istihdam büroları ve Türkiye*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2013). *Özel istihdam büroları aracılığı ile geçici iş ilişkisi*. Çalışma Meclisi Hazırlık Toplantısı Raporu, Ankara, 17-20.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2014). *Ulusal istihdam stratejisi belgesi*. https://www.csgb.gov.tr/cgm/dokumanlar/ulusal_istihdam_stratejisi/
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2014). Geçici İş İlişkisi Hakkında 19 Kasım 2008 tarih ve 2008/104/AT sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Direktifi. <http://www.csgb.gov.tr/media/1324/çalışma-mevzuatı-ile-ilgili-avrupa-birliği-direktifleri.pdf>
- Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu. (2016). *6715 Sayılı İş Kanunu ile Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un (Kiralık İşçilik) Anayasa’ya Aykırılığı Konusunda Rapor*. www.disk.org.tr/wp-content/uploads/2016/07/6715-AYM-DISK_RAPOR-1-Temmuz-2016-SON.pdf
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2006). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)* RG 26215, 01/07/2006.
- Ekin, N. (2001). *Türkiye’de İş Piyasasının Yeniden Yapılanması: Özel İstihdam Büroları*, İstanbul Ticaret Odası Yayını, İstanbul.
- Hekimler, A. (2013). *Özel İstihdam Büroları Aracılığıyla Geçici İş İlişisine İlişkin Mevzuat ve Taslakların Genel Değerlendirmesi, Özel İstihdam Büroları Aracılığıyla Geçici İş İlişkisi Semineri-Tebliğler ve Görüşler*, TİSK Yayınları, Ankara, s.49-76.
- Uluslararası Çalışma Örgütü. (1997). 181 No’lu Özel İstihdam Büroları Sözleşmesi. <http://www.iloex.ilo.ch:1567/scripts/convde.pl?C181>

- Uluslararası Çalışma Örgütü. (1997). 188 No'lu Özel İstihdam Büroları Hakkında Tavsiye Kararı. <http://www.iloex.ilo.ch:1567/scripts/convde.pl?R188>
- Uluslararası Çalışma Örgütü. (1950). 2 No'lu İşsizlik Sözleşmesi. http://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377236/lang--tr/index.htm
- Uluslararası Çalışma Örgütü. (1946). 34 No'lu Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi. https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377245/lang--tr/index.htm
- Uluslararası Çalışma Örgütü. (1949). 88 No'lu İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Sözleşmesi. http://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377236/lang--tr/index.htm
- Uluslararası Çalışma Örgütü. (1951). 96 No'lu Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi (Revize). http://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377236/lang--tr/index.htm
- Türkiye İş Kurumu. (2012-2022) İşgücü Piyasası Araştırma Raporları (IPA).
- Türkiye İş Kurumu. (2012-2022) Özel İstihdam Büroları İstatistikleri. <http://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler> İŞKUR. <http://www.esube.iskur.gov.tr/istihdam/reports/OzellistihdamBuroolari/RaporIstOibBuroPublic>
- Türkiye İş Kurumu. (t.y.). Özel İstihdam Büroları. <https://www.iskur.gov.tr/ozel-istihdam-buroolari/>
- Türkiye İş Kurumu. Ocak-Şubat-Mart 2014 / Temmuz-Ağustos-Eylül 2016 İstatistikleri.
- Kadın Emeği ve İstihdamı Geliştirme Girişimi. (2015). Özel İstihdam Büroları ve Bürolar Aracılığıyla Geçici İş İlişkisi: Kadın İstihdamı için Çözüm Mü? Güvencesiz Esneklik için Tuzak Mı? Araştırma Raporu. <https://keig.org/wp-content/uploads/2016/04/oib-web.pdf>
- Kutlu, D. (2010). Geçici çalışmanın süreklileşmesi ve güvencesizleşme: Özel İstihdam Bürolarının değişen rolü, *TTB Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, 41-47.
- Oğuzman, M. K. (1967). 931 sayılı Yeni İş Kanununun Özellikleri, *Journal of İstanbul University Law Faculty*, 33 (3-4), 215-227. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuhfm/issue/9093/113613>
- Özcan, C. (2022). Yurtdışına Türk işçisi götüren işverenlere yeni teşvik [köşe yazısı]. <http://www.dunya.com/kose-yazisi/yurtdisine-turk-iscisi-goturen-isverenlere-yeni-tesvik/21461>
- Selek Öz, C. (2008). 4857 sayılı İş Kanunu döneminde iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetleri, *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 21(5-6), 18-30.
- Uçkan, B. (2005). Türkiye'de iş aracılığı hizmetlerinin tarihsel gelişim sürecinde kamu tekelinin kırılması, *Sosyal Bilimler Dergisi*, 1, 149-178.
- 01/08/2008 tarih ve 26954 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/08/20080801-15.htm>
- 05/07/2003 tarih ve 25159 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun. <http://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4904&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- 06/08/2008 tarih ve 26959 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanununun 20 nci Maddesine ve 4857 sayılı İş Kanununun 108 inci Maddesine İstinaden Uygulanacak İdari Para Cezaları Hakkında Tebliğ. <http://www.turmob.org.tr>
- 08/06/1936 tarih ve 3330 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3008 sayılı İş Kanunu. <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3330.pdf>

21/01/1946 tarih ve 6215 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun. <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6215.pdf>

12/08/1967 tarih ve 12672 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İş Kanunu. <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv>

01/09/1971 tarih ve 13943 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İş Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=1475&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

11/08/1973 tarih ve 14622 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İş ve İşçi Bulma Kurumunun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkında Tüzük. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/2.5.76825.pdf>

06/08/1973 tarih ve 14617 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İşverenlerin İşçi İsteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumuna Bildirmeleri Hakkında Tüzük.

10/06/2003 tarih ve 25134 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4857 sayılı İş Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4857.pdf>

11/11/2016 tarih ve 29854 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/10/20161011-1.htm>

19/03/2013 tarih ve 28592 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130319.pdf>

20/05/2016 tarih ve 29717 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6715 sayılı İş Kanunu ile Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/05/20160520.htm>

24/01/2005 tarih ve 25706 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Masraf Karşılıklarının Tespit ve Uygulamasına İlişkin Yönetmelik. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/01/20050124-1.htm>

04/10/2000 tarih ve 24190 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 617 sayılı Türkiye İş Kurumunun Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2000/10/20001004M1.htm>

29/05/2013 tarih ve 28661 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/05/20130529-11.htm>

EXTENDED SUMMARY

Private Employment Agencies are generally defined as organisations that provide intermediary services between job seekers and labour seekers in the labour market under the guarantee of private law and within the framework of a specific contract, in return for a fee or a commission, to obtain a certain profit.

At the international level, employment intermediation activities were first regulated by the International Labour Organization in 1919 with Convention No. 2. Subsequently, it has always remained on the agenda as an issue addressed in other regulations. There are two systems adopted by countries to carry out employment intermediation activities. The first system is the monopolistic system based on the principle that employment services are carried out by the state, and the second system is the system that allows the activities of Private Employment Agencies, where employment intermediation services are carried out by private individuals in addition to public employment agencies.

Private Employment Agencies, which have been in existence since the 1980s and gained increasing momentum in the 1990s, have taken their place in the labour market as a response to flexibility practices all over the world.

In similar periods in Turkey, with the impact of neo-liberal policies, Private Employment Agencies first existed unofficially, and then, with the influence of international actors who are decisive in directing the working life, they were officially regulated and assumed prominent roles in the process of managing employment. In 2003, with the legal regulations made in 2003, they became active in the field of employment intermediation and continued to provide services by increasing their number and effectiveness over time.

Private Employment Agencies, which came to the agenda to manage working life in the process of neoliberal policies, took their place in legislation and practice as a result of the necessity to remove the duties of finding jobs and workers from the state monopoly and to leave this service, which is seen as a public service, to the market to provide this service more effectively.

The fact that such comprehensive regulations have been made on Private Employment Agencies, which have been given a legal basis to produce a solution to the chronic problem of employment and unemployment, should be seen as a result of the demand for the placement and dissemination of these structures in labour relations. In addition, when thinking about the PAs demanded by neoliberal policies to manage the labour market in accordance with their nature, it is necessary to recall the subcontractor practice and experience in the accumulation of labour relations with the statement that real persons and legal entities can open Private Employment Agencies and to consider the fact that companies established according to the Turkish Commercial Code, as well as institutions such as municipalities, universities, associations, foundations, etc., can open PAs due to their legal personality, and how the "secure" working life that this will create should be discussed by refreshing its place in the memories since the 1980s.

As a result of the regulations made in Turkey and the resulting statistics, it is seen that Private Employment Agencies have a significant efficiency and presence both in the employment of qualified labour force and in the employment of unqualified labour force. Although it is possible to see the existence of Private Employment Agencies in Turkey and their power to manage employment through legal regulations, it is not possible to question their existence based on statistics in real terms due to the insufficiency and inconsistency of official data. In this case, it limits the dimension of analysis.

This study analyses the existence, legal positioning and current situation of the Private Employment Agencies in Turkey, which are the institutional intermediary of the issue of flexibility, which is brought to the agenda as a policy tool that increases the competitiveness of enterprises in working life and their ability to adapt to the labour market, through official statistics; hints are given that temporary work, precariousness is no longer exceptional and permanent temporary work is being constructed for workers with Private Employment Agencies. Thus, it also shows how the issue is brought to the agenda, discussed, formulated and implemented in terms of managing labour

relations through Private Employment Agencies and how permanent temporary work is constructed as a public policy through this mediation. The working conditions created by permanent temporary work through Private Employment Agencies as a result of the implementation of the adopted policy is an important dimension waiting to be analysed as the subject of another study.

Yazar Beyanı | Author's Declaration

Finansal Destek | Financial Support: Aytül GÜNEŞER DEMİRCİ, bu çalışmanın araştırılması, yazarlığı veya yayınlanması için herhangi bir finansal destek almamıştır. | *Aytül GÜNEŞER DEMİRCİ who is the author has not received any financial support for the research, authorship, or publication of this study.*

Yazarların Katkıları | Authors's Contributions: Bu makale yazar tarafından tek başına hazırlanmıştır. | *This article was prepared by the author alone.*

Çıkar Çatışması/Ortak Çıkar Beyanı | The Declaration of Conflict of Interest/Common Interest: Yazar tarafından herhangi bir çıkar çatışması veya ortak çıkar beyan edilmemiştir. | *No conflict of interest or common interest has been declared by the author.*

Etik Kurul Onayı Beyanı | The Declaration of Ethics Committee Approval: Çalışmanın herhangi bir etik kurul onayı veya özel bir izne ihtiyacı yoktur. | *The study doesn't need any ethics committee approval or any special permission.*

Araştırma ve Yayın Etiği Bildirgesi | The Declaration of Research and Publication Ethics: Yazar, makalenin tüm süreçlerinde Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi'nin bilimsel, etik ve alıntı kurallarına uyduğunu ve verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığını, karşılaşılabilecek tüm etik ihlallerde Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi'nin ve editör kurulunun hiçbir sorumluluğunun olmadığını ve bu çalışmanın Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi'nden başka hiçbir akademik yayın ortamında değerlendirilmediğini beyan etmektedir. | *The author declares that he/she complies with the scientific, ethical, and quotation rules of Tarsus University Journal of The Faculty of Economics and Administrative Sciences in all processes of the paper and that he/she does not make any falsification of the data collected. In addition, he/she declares that Tarsus University Journal of The Faculty of Economics and Administrative Sciences and its editorial board have no responsibility for any ethical violations that may be encountered, and that this study has not been evaluated or published in any academic publication environment other than Tarsus University Journal of The Faculty of Economics and Administrative Sciences.*