

PARADOKS EKONOMİ, SOSYOLOJİ VE POLİTİKA DERGİSİ

PARADOKS ECONOMICS, SOCIOLOGY AND POLICY JOURNAL

ISSN: 1305-7979

2018, Cilt/Vol: 14, Özel Sayı/Special Issue :1, Page: 31-44





Editörler / Editors in Chief

Doç. Dr. Elif KARAKURT TOSUN
Doç. Dr. Sema AY
Dr. Hilal YILDIRIR KESER

TARANDIĞIMIZ INDEXLER



Dergide yayınlanan yazılardaki görüşler ve bu konudaki sorumluluk yazarlarına aittir. Yayınlanan eserlerde yer alan tüm içerik kaynak gösterilmeden kullanılamaz.

All the opinions written in articles are under responsibilities of the authors. None of the contents published cannot be used without being cited.

Yayın ve Danışma Kurulu / Publishing and Advisory Committee

Prof. Dr. Veysel BOZKURT (İstanbul Üniversitesi)
Prof. Dr. Marijan CINGULA (University of Zagreb)
Prof. Dr. Recai ÇINAR (Gazi Üniversitesi)
Prof. Dr. Aşkın KESER (Uludağ Üniversitesi)
Prof. Dr. Emine KOBAN (Gaziantep Üniversitesi)
Prof. Dr. Senay YÜRÜR (Yalova Üniversitesi)
Doç. Dr. Sema AY (Uludağ Üniversitesi)
Assoc. Prof. Dr. Mariah EHMKE (University of Wyoming)
Doç. Dr. Zerrin FIRAT (Uludağ Üniversitesi)
Assoc. Prof. Dr. Ausra REPECKIENE (Kaunas University)
Assoc. Prof. Dr. Cecilia RABONTU (University "Constantin Brancusi" of TgJiu)
Doç. Dr. Elif KARAKURT TOSUN (Uludağ Üniversitesi)
Doç. Dr. Ferhat ÖZBEK (Gümüşhane Üniversitesi)
Dr. Murat GENÇ (Otago University)
Dr. Hilal YILDIRIR KESER (Uludağ Üniversitesi)

Hakem Kurulu / Referee Committee

Prof. Dr. Hamza ATEŞ (Kocaeli Üniversitesi)
Prof. Dr. Veysel BOZKURT (İstanbul Üniversitesi)
Prof. Dr. Marijan CINGULA (University of Zagreb)
Prof. Dr. Recai ÇINAR (Gazi Üniversitesi)
Prof. Dr. Kemal DEĞER (Karadeniz Teknik Üniversitesi)
Prof. Dr. Mehmet Sami DENKER (Dumlupınar Üniversitesi)
Prof. Dr. Kadir Yasin ERYİĞİT (Uludağ Üniversitesi)
Prof. Dr. Bülent GÜNŞOY (Anadolu Üniversitesi)
Prof. Dr. Ömer İŞCAN (Atatürk Üniversitesi)
Prof. Dr. Vedat KAYA (Atatürk Üniversitesi)
Prof. Dr. Sait KAYGUSUZ (Uludağ Üniversitesi)
Prof. Dr. Aşkın KESER (Uludağ Üniversitesi)
Prof. Dr. Emine KOBAN (Gaziantep Üniversitesi)
Prof. Dr. Serap PALAZ (Balıkesir Üniversitesi)
Prof. Dr. Ali Yaşar SARIBAY (Uludağ Üniversitesi)
Prof. Dr. Abdülkadir ŞENKAL (Kocaeli Üniversitesi)
Prof. Dr. Veli URHAN (Gazi Üniversitesi)
Prof. Dr. Sevtap ÜNAL (Atatürk Üniversitesi)
Prof. Dr. Sevda YAPRAKLI (Atatürk Üniversitesi)
Prof. Dr. Uğur YOZGAT (Marmara Üniversitesi)
Prof. Dr. Senay YÜRÜR (Yalova Üniversitesi)
Doç. Dr. Gül ATANUR (Bursa Teknik Üniversitesi)
Doç. Dr. Tülin ASLAN (Uludağ Üniversitesi)
Doç. Dr. Sema AY (Uludağ Üniversitesi)
Doç. Dr. Arzu ÇAHANTİMUR (Uludağ Üniversitesi)
Doç. Dr. Ceyda ÖZSOY (Anadolu Üniversitesi)
Doç. Dr. Elif KARAKURT TOSUN (Uludağ Üniversitesi)
Doç. Dr. Doğan BIÇKI (Muğla Üniversitesi)
Doç. Dr. Canan CEYLAN (Uludağ Üniversitesi)
Doç. Dr. Elif ÇOLAKOĞLU (Atatürk Üniversitesi)
Doç. Dr. Mithat Arman KARASU (Harran Üniversitesi)
Doç. Dr. Burcu KÜMBÜL GÜLER (Kocaeli Üniversitesi)
Doç. Dr. Ahmet MUTLU (Ondokuz Mayıs Üniversitesi)
Doç. Dr. Nilüfer NEGİZ (Süleyman Demirel Üniversitesi)
Doç. Dr. Veli Özer ÖZBEK (Dokuz Eylül Üniversitesi)
Doç. Dr. Ferhat ÖZBEK (Gümüşhane Üniversitesi)
Assoc. Prof. Dr. Cecilia RABONTU (University "Constantin Brancusi" of TgJiu)
Assoc. Prof. Dr. Ausra REPECKIENE (Kaunas University)
Doç. Dr. Gözde YILMAZ (Marmara Üniversitesi)
Doç. Dr. Aybeniz AKDENİZ AR (Balıkesir Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. Cantürk CANER (Dumlupınar Üniversitesi)
Yrd. Doç. Dr. Ersoy SOYDAN - Kastamonu Üniversitesi
Yrd. Doç. Dr. Oğuzhan ÖZALTIN - Süleyman Demirel Üniversitesi
Dr. Murat GENÇ (Otago University)
Dr. Enes Battal KESKİN (Uludağ Üniversitesi)

İSTİHDAM POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASINDA İŞKUR'UN ETKİNLİĞİ VE ÖZEL İSTİHDAM KURUMLARI*

İŞKUR'S EFFECTIVENESS AND PRIVATE EMPLOYMENT AGENCIES IN THE FORMATION OF EMPLOYMENT POLICIES

Doç. Dr. Zerrin FIRAT

*Bursa Uludağ Üniversitesi, İnegöl İşletme Fakültesi, İşletme Bölümü
firatzy@uludag.edu.tr*

ÖZET

Yeni üretim ve çalışma koşulları işgücü piyasasını da etkilemektedir. Gelişen süreçte bazı meslekler kaybolurken yeni meslekler ortaya çıkmakta, mevcut mesleklerin vasıf düzeylerinde belirgin farklılıklar oluşmakta, yüksek vasıf gerektiren işlere olan talep artarken, işgücü hareketliliği de artmaktadır. Bu durum hem işgücü piyasasının örgütlenmesinin hem de işgücü piyasasını yöneten ve yönlendiren kurumların önemini arttırmaktadır. Rutin yapılan işe yerleştirme hizmetleri yetersizleşmekte, aynı zamanda vasıf edindirme, vasıf geliştirme gibi hizmetleriyle, mevcut açık işler ile iş arayanları eşleştirmek küreselleşen işgücü piyasasında ayrı bir uzmanlık alanı haline gelmekte, meslek edindirme ve meslek geliştirme eğitimlerinin sistem içindeki yer alması kaçınılmaz olmakta, işe yerleştirme hizmetlerini ayrı bir uzmanlık alanına dönüştürmektedir. Yaşanan gelişmeler kamu tarafından yürütülen işe yerleştirme hizmetlerini de yetersiz kılmaktadır. Bu çalışmanın amacı; Türkiye'de kamu adına istihdam hizmetlerini yürüten Türkiye İş Kurumu (İŞKUR)'nun işgücü piyasasındaki ana rolleri ve bu bağlam istihdam politikalarının oluşturulması ve yürütülmesindeki etkinliği ve Özel İstihdam Büroları(ÖİB)'nin bir piyasa içindeki yeri ve İŞKUR'la arasındaki ilişkinin irdelenmesidir. Çözüm odaklı politika ve çalışmalara yönelen İŞKUR'un Özel İstihdam Büroları ile ilişkilerinin, rekabet boyutundan bütünleşme boyutuna geçmesinin işgücü piyasalarında yaratacağı etkinin incelenmesi ise çalışmanın bir diğer amacıdır.

Anahtar Kelimeler: *İŞKUR, İşe Yerleştirme, İstihdam Politikaları, Özel İstihdam Büroları*

ABSTRACT

New production and employment conditions also impact the labor market. New professions emerge as certain professions disappear in time, distinct differences arise in the qualification levels of existing professions, the demand for high-qualification jobs increases while labor mobility also increases. This increases the significance of both the organization of the labor market and of the institutions that administer and direct the labor market. Routine job placement services are becoming inadequate while matching vacant jobs with jobseekers, together with services such as providing or developing qualifications are becoming a separate field of specialization in labor markets, trainings for providing or developing professions are becoming indispensable in the system and job placement services are turning into a separate field of specialization. Developments are also making the job placement services provided by the public inadequate. The purpose of this study is to examine the main role of and, in this context, the effectiveness in creating and conducting employment policies, of the Turkish Employment Agency (İŞKUR), which provides employment services on behalf of the public in Turkey, and the place of Private Employment Agencies (PEA) in the market and their relationship with İŞKUR. Another purpose of the study is to examine the impact on labor markets of the transition from competition to integration in the relationship between Private Employment Agencies and İŞKUR, which is heading for solution-oriented policies and studies.

Keywords: *İŞKUR, Job Placement, Employment Policies, Private Employment Agencies*

GİRİŞ

Küreselleşme ve rekabete dayanan piyasa ekonomisi, ekonomi politikalarının temel eksenini oluşturmaktadır. Mevcut durumun ortaya çıkarttığı etkinin sonucunda diğer üretim faktörleri gibi emek de mevcut gelişmelerden etkilenmiştir. Nitekim özellikle son yıllarda bilişim ve teknoloji alanındaki gelişmelerin üretim süreçlerine getirdiği yeni boyut uluslararası rekabetin şiddetini arttırırken, değişen üretim yapısına bağlı olarak yeni üretim ve çalışma koşullarının ortaya çıkması işgücü piyasalarını da doğrudan etkilemeye başlamıştır. Bazı meslekler kaybolurken, yeni meslekler ortaya çıkmakta, mevcut mesleklerde önemli değişiklikler olmakta ve yüksek vasıf gerektiren işlere olan talep artmaktadır. 1980’li yıllara kadar büyüme ve yatırım politikalarıyla yerel düzeyde çözümlenmeye çalışılan işsizlik; günümüzde gelişme seviyesi ne olursa olsun bütün ülkelerin en önemli toplumsal ve ekonomik sorunları arasında yer almaktadır. ILO(Uluslararası çalışma Örgütü) Kasım 2017 verilerine göre Dünya’da işsizlik oranı %5,6¹ düzeyinde seyrederken, Türkiye’de bu oran aynı verilerine göre %11,3 düzeyinde seyretmektedir. İstihdam oranları açısından incelendiğinde ise toplam istihdam oranı dünyada %58 (Kadın istihdamı %45,8 Erkek istihdamı % 71,3) Türkiye’de bu oran toplamda %45,8 (Kadın istihdamı %27,7 Erkek istihdamı % 64,9)dur². OECD 2018 verileri göre ise; toplam istihdam oranı %67,7 (Kadın istihdamı %60,7 Erkek istihdamı % 75,4), işsizlik oranı %5,8 (Kadın işsizlik oranı %5,9 Erkek işsizlik oranı% 5,6) dır³. Bir diğer anlatımla istihdamın nasıl arttırılacağı, kalitesinin nasıl yükseltileceği, emek arz ve talebinin nasıl buluşturulacağı tüm Dünya’nın sorunu olduğu gibi, belki de daha fazla Türki-

1 *Bu çalışma Zerrin Fırat; İstihdam Politikalarının Oluşturulmasında İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun Etkinliği “Küreselleşme Sürecinde İstihdam Kurumları” Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri ABD, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa, 1997’den türetilmiştir.

http://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx?MBI_ID=2&_afLoop=1116015006188815&_afWindowMode=0&_afWindowId=56vdtub7x_1#!%40%40%3F_afrWindowId%3D56vdtub7x_1%26_afrLoop%3D1116015006188815%26MBI_ID%3D2%26_afrWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D56vdtub7x_45

2 http://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx?MBI_ID=7&_afLoop=1116531625337711&_afWindowMode=0&_afWindowId=56vdtub7x_1#!%40%40%3F_afrWindowId%3D56vdtub7x_1%26_afrLoop%3D1116531625337711%26MBI_ID%3D7%26_afrWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D56vdtub7x_90

3 <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm#indicator-chart>
<https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm#indicator-chart>

ye'nin sorunlarının başında yer almaktadır. İstihdam konusunda ülkelerin ortak hareket edebilmesi, birbirilerinin politika ve uygulamalarından yararlanabilmesi mümkün olsa da, her ülkenin kendi ekonomik ve toplumsal yapısına, ihtiyaçlarına cevap verebilecek strateji ve politikalar üreterek, kurumsal altyapısını şekillendirmesi gerekmektedir. Nitekim Selamoğlu'nun belirttiği gibi "İstihdam ve işsizlik olguları ülkeler açısından hem içsel hem de dışsal çok çeşitli faktörlerin etkisi altındadır. Faktörlerin etki dereceleri, farklı değişkenlere bağlı olarak değişmekte ve farklı sonuçlar ortaya koymaktadır. Bu nedenle birbirine benzer, hatta aynı politikaların uygulamada farklı sonuçlar yarattığı bir gerçektir."⁴ Günümüzde yaşanan işsizlik problemlerinin çözümünde Dünya'da pasif istihdam politikalarının çözümcül olmadığı, aktif istihdam politikalarının ve buna bağlı önlemlerin alınması yanında işgücü piyasasının esnekleştirilmesine yönelik düzenlemeler gerek gelişmiş ülkeler gerekse uluslararası kuruluşların desteklediği ana yaklaşım olmaya başlamıştır. Bu yaklaşım çerçevesinde bir yandan istihdam işsizlik sarmalında makroekonomik politikalar ile sosyal politikaları bütünleştirilerek, sosyal tarafların etkin katılımının da sağlandığı çözüm yolları üretmek gelmektedir. "İstihdam ve işsizlik bağımsız bir politika alanı değildir. Sorunların çok boyutlu bir yapısı vardır ve üretim, yatırım, eğitim, kayıtdışılık, sektörel politikalar, sosyal güvenlik, rekabet, teknoloji, teşvikler, KOBİ'ler vb. politika alanlarını kesmektedir."⁵ Diğer yandan sorunların çok boyutluluğundan kaynaklanan en önemli unsur gerek politika gerekse stratejiler üretilirken kendi aralarında uyumlu, birbirini tamamlayan politika ve stratejilerin üretilmesi ve programların bu çerçevede yürütülmesidir. Bu bağlamda öncelikle sağlıklı ve güncel işgücü piyasası verilerine, bunun yanında ilgili politikalarla uyumlu yürütülen işgücü piyasası düzenlemelerine, işgücünün niteliğini yükseltici ve çeşitlendirici eğitim programlarına, hayat boyu öğrenme temelinde eğitim-istihdam bağlantısının kurulmasına, istihdam teşvik sisteminin oluşturulmasına, kayıtdışılığın önlenip, sosyal güvenlik sisteminin etkinleştirilmesine, girişimciliğin desteklenmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Bütün bunların hepsinin de ötesinde, bu faaliyetlerin, tek çatı altında istihdam hizmetleri olarak koordinasyonu gerektirmektedir.

1. KAMU İSTİHDAM HİZMETLERİ

Dünya'da kamu istihdam kurumlarının temel klasik görevleri iş ve işçi bulma faaliyetlerine aracılık etmektir. Kamu istihdam kurumlarının amaçları yaratılan işgücü talebinin en uygun düzeyde kullanılabilmesi, işsizliğin azaltılıp istihdamın artırılabilmesi için işgücü piyasası politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında görev almak ve kamu istihdam hizmetlerini vermektir. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Kamu İstihdam Hizmetlerini dört temel başlık altında toplamıştır. Bunlar; iş ve işçi bulma, işgücü piyasası bilgileri sağlanması, işgücü piyasası uyum programlarının yönetimi ve işsizlik yardımlarının yönetimidir. Bu çerçevede Kamu İstihdam Kurumları uzun yıllar iş ve işçi bulma faaliyetini ve işsizlik sigortasının yönetimini ana faaliyet alanı olarak benimsemiştir. 1990'lı yılların başlarında ise; OECD tarafından yapılan bir çalışmayla Kamu İstihdam Kurumları'nın gelişen koşullar çerçevesinde fonksiyonları uygulayacağı işgücü piyasası programları yapılan sınıflama ile yeniden tanımlanmıştır. Buna göre Kamu İstihdam Kurumları⁶;

1. İşsizler ve işsizlik riski altındakiler için düzenli bir iş bulmak amacıyla;
 - a. İşsizler ve risk altındaki yetişkinler için mesleki eğitim programları düzenlemek,
 - b. İşsiz ve dezavantajlı gençler için önlemler almak,

4 Ahmet Selamoğlu; "İstihdam Politikaları, Esneklik Arayış"-2003 Petrol-İş Yıllığı, İstanbul, 2003, s.18.

5 Şeyma İPEK KÖSTEKLİ; İstihdam Stratejileri ve Türkiye için Bir Model Önerisi, İSO Yayın No, 2006/8, Temmuz 2006s. 117.

6 FIRAT; a.g.e., s.97

- c. Özel sektöre düzenli istihdam için parasal yardımlarda bulunmak,
 - d. İşsizlere kendi işlerini kurmak için parasal desteklerde bulunmak,
 - e. Sakatlara rehabilitasyon hizmetleri vermek,
 - f. Sakatların topluma kazandırılması için parasal desteklerde bulunmak,
2. Düzenli bir iş bulmak amacıyla;
 - a. Çalışan yetişkinlere mesleki eğitim programları hazırlamak,
 - b. Çıranklık ve örgün eğitim programları aracılığıyla gençler için mesleki eğitim programları düzenlemek,
 3. Yalnızca sosyal sorunları gidermek amacıyla;
 - a. İşsizlik sigortasını idare etmek,
 - b. İş piyasası koşulları nedeniyle erken emeklilik imkânı sağlamak,
 - c. Doğrudan iş yaratma programları hazırlamak,
 - d. Sakatlar için korumalı işyerleri açmak⁷la görevlidir.

Ülkemizde kamu istihdam hizmetleri, Kamu İstihdam Kurumu olarak İŞKUR aracılığıyla yürütülmektedir. 21 Ocak 1946 tarihinde 4837 sayılı Kanun ile kamu istihdam hizmetlerini vermek üzere İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) adı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na kurulan kurum, 15.03.1946 tarihinde faaliyete geçmiştir. 4837 sayılı Kanun Kurumun görevini "işçilere vasıflarına uygun işler bulmak ve işverenlere de işlerine uygun vasıfta işçi bulmak" yani iş ve işçi bulmaya aracılık olarak belirlemiş ve uzun yıllar iş bulma faaliyetlerine aracılık etmiştir. Özellikle 1960'lı yıllarla birlikte başta Almanya olmak üzere sanayileşmiş ülkelerin artan işgücü ihtiyaçları ve bu ihtiyacı yabancı işçiler yoluyla da karşılamaları için yurtdışına işçi gönderme faaliyetine yoğunlaşmıştır. Ancak değişen koşullar kurumun zaman içinde atıl kalmasına neden olmuş ve 1980'li yılların sonlarından itibaren yeniden yapılanma sürecine girerek 1990'lı yılları bir yandan hukuki, örgütsel ve işlevsel açıdan yeniden yapılanma çalışmaları diğer yandan proje bazlı çalışmalarla yeniden yapılanmaya içsel hazırlık dönemi ile geçirmiştir. Kurumu teknolojik alanda ve işgücü piyasasında meydana gelen gelişmeleri izleyebilecek, çağdaş iş kurumlarının üstlendiği görevleri yerine getirebilecek ve aktif işgücü programlarını uygulayabilecek bir yapıya kavuşturmak amacıyla, 2003 Yılında 4904 sayılı kanunla "Türkiye İş Kurumu" (İŞKUR) adıyla yeniden kurulmuştur. 2011 yılında 665 Sayılı KHK ile Türkiye İş Kurumu İl Müdürlükleri, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü olarak yeniden yapılandırılmıştır. ÇSGB'na bağlı olup, idari ve mali bakımdan özerk bir kamu kuruluşudur.

İŞKUR, yeni yapılanması ile birlikte iş ve işçi bulma faaliyetlerine aracılık yanında, işgücü piyasası ihtiyaç araştırması, işgücü piyasası enformasyon hizmetlerini yürütmek, ulusal istihdam politikalarının hazırlanmasına katkı sağlamak, aktif/pasif istihdam politikalarını yürütmek, Bakanlığın mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini yapmakla yükümlüdür.

2. ULUSAL İSTİHDAM STRATEJİSİNİN GEREKLİLİĞİ

Hızlanan teknolojik gelişme, küreselleşme ve yoğunlaşan uluslararası rekabet, hizmet sektörünün öneminin artması, yeni üretim ve organizasyon sistemlerinin iş hayatında yerini alması, demografik faktörlerde meydana gelen değişimler, mesleklerde ortaya çıkan değişme ve gelişmeler, işsizlik oranlarının

7 OECD; Labour Market Policies for 1990s, OECD, Paris, 1990, s.55.

özellikle genç işsizlik oranlarında görülen hızlı artış ile birlikte, son dönemde ekonomik piyasaları da liberalleşme, küreselleşen dünya ekonomisi ve sanayii 4.0 ile birlikte sürdürülebilir rekabet üstünlüğü sağlamak, işletmeler ve sermaye kadar belki daha da fazla işgücü piyasalarında da zorlaşmıştır. Bu durum bir yandan işgücü piyasasının yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılarken diğer yandan istihdam politikalarını etkilemeye başlamış ve ulusal istihdam politika ve stratejilerinin önemini arttırmıştır. Belirlenmiş bir sosyo-ekonomik sistem içinde istihdam düzeyinin yükseltilmesini hedefleyen⁸ istihdam politikaları uluslararası kuruluşlar kadar hükümetlerin de üzerinde önemle çalıştığı konular arasında yer almaktadır.

Ülkemizde de hazırlanan Ulusal İstihdam Stratejisi(2014-2023)'nde makroekonomik çerçeve çizildikten sonra 4 temel eksen bulunmaktadır. Bunlar⁹;

1. Eğitim- İstihdam İlişkisinin Güçlendirilmesi,
2. İşgücü piyasasında Güvence ve Esnekliğin Sağlanması,
3. Özel Politika Gerektiren Grupların İstihdamının Arttırılması,
4. İstihdam ve Sosyal Koruma İlişkisinin Güçlendirilmesidir.

Bu kapsamda İŞKUR'un kendi görev alanına giren temel faaliyet olan işgücü piyasasını yönetme ve yönlendirme faaliyetlerinde başarısı aslında diğer faaliyetlerindeki başarısına bağlıdır ki, ulusal istihdam stratejisinde bu konu da yerini almıştır. Eylem Planlarında ise İŞKUR, sorumlu kurum ya da işbirliği yapılacak kurum olarak yerini almıştır.

İşgücü piyasasının yeniden yapılandırılması için öncelikle¹⁰;

- ✓ Sağlıklı ve güncel işgücü piyasası enformasyonun elde edilmesi,
- ✓ Aktif işgücü piyasası politikalarına ağırlık verilmesi,
- ✓ Dezavantajlı gruplara yönelik özel programların tasarlanması ve eş zamanlı uygulanması,
- ✓ Eğitim sisteminin hayat boyu öğrenim temelinde yeniden yapılandırılması,
- ✓ Etkin bir istihdamı teşvik sisteminin oluşturulması,
- ✓ Yerel düzeyde istihdam yaratılmasına önem verilmesi,
- ✓ Kamu ve özel istihdam kurumlarının etkinleştirilmesi,

gerekmektedir. İşgücü piyasası politikaları, istihdam politikalarının önemli bir parçasıdır.

Ancak istihdam politikaları, işgücü piyasası politikaları dışında, mali politika, endüstri politikası, kamu harcamaları politikası, yerel düzeyde iş yaratmayı destekleyen politikalar ve farklı alanlardaki işlevleri de yerine getiren önlemlerden oluşur. Bu yaklaşım çerçevesinde aktif işgücü piyasası politikaları, gençler, uzun süreli işsizler, vasıfsız işçiler, kadınlar, engelliler, göçmenler gibi nüfusun belli kesimlerinin istihdam olanaklarını desteklemeye yöneliktir¹¹ Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının ve Programlarının başarısı hem iyi programlanması ve yürütülmesine hem de makro ekonomik politikalar, sosyo-ekonomik yapı, toplumsal yapı ve performans ile uyumuna bağlıdır. Bir başka deyişle yatırım, büyüme, rekabet edebilirlik, istihdam arası ilişki sürdürülebilir olmalıdır. Bütün bu gelişmeler, eldeki kaynaklar da sınırlıyken, kamu hizmetlerine yönelik beklentileri yani İŞKUR'dan beklentileri daha da arttırmaktadır.

8 KÖSTEKLİ, a.g.e., s.133.

9 Aziz ÇELİK; "Ulusal İstihdam Stratejisi:Ucuzluk, Esneklik ve Güvencesizlik", Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış, Ulusal İstihdam Stratejisi Sempozyumu, 13 Nisan2012, Ankara, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayını, Ankara, Ağustos, 2012, s.21.

10 KÖSTEKLİ, a.g.e., s. 134.

11 Marco Biagi (Ed. By), *İş Yaratma ve İş Hukuku, Korumadan Öngörülü Eyleme*, Çev. Zülfü Dicleli, Ahmet Kardam, İstanbul, MESS Yayın 0:405,2003, s. 260'dan aktaran KÖSTEKLİ, a.g.e., 135.

Ulusal İstihdam Stratejisi(2014-2023)ndeki ilk temel eksen «Eğitim- İstihdam İlişkisinin Güçlendirilmesi»dir. Bu başlık doğruda İŞKUR'un 3. faaliyet alanı olan, İşgücü piyasası uyum programlarının yönetimi ile ilişkilidir. Yaşadığımız dönemde, eğitim sistemlerinin yalnızca ekonomik, teknolojik ve yapısal değişimin taşıdığı yeni koşullara uymakla sınırlı bir fonksiyonu yoktur. Eğitim politikaları değişim sürecine sürekli uyarak toplumsal gelişmeye de katkıda bulunur. Eğitim istihdam ilişkisi ekseninde ulusal istihdam stratejisi'nin temel hedefi; işgücü piyasasının ihtiyacı olan, beklentileri karşılayan, kaynak israfını önleyen bir mesleki eğitim sisteminin oluşturulmasıdır.

Öte yandan karşılaşılan temel sorunlardan biri işgücü piyasasında ortaya çıkan uyumsuzluklardır. Bu çerçevede bir taraftan Mesleki Yeterlilik Kurumu(MYK) Ulusal Yeterlilik sistemini oluşturma çalışmalarına hızla devam etmektedir. Ulusal Meslek Standartları ve Ulusal Yeterlilikler oluşturulurken bütüncül bir mesleki eğitim sistemi mesleki yeterlilikler üstüne inşa edilmelidir. İŞKUR «İşgücü Piyasası Uyum Programlarının Yönetimi» çerçevesinde eğitimleri sürdürürken diğer taraftan da Milli Eğitim Bakanlığı, Hayat Boyu Öğrenme Daire Başkanlığı yönetiminde ülke çapında eğitim vermektedir. Bu iki kurum yanında Üniversiteler, sivil toplum örgütleri, yerel yönetimler ve çeşitli kurum ve kuruluşlarda eğitim faaliyetleri sürdürmektedir. Ancak tüm bu çalışmaların etkin ve verimli olması İŞGÜCÜ PİYASASI'nın yerinde ve doğru analizine bağlıdır. Bütün bu eğitim ve çalışmaların uzun vadede işgücü piyasası ihtiyaçlarına uygun olması, piyasa ile bütünleşerek kalıcı istihdam sağlaması, eğitim hizmetini eğitim hizmetine ihtiyacı olanların alması, kaynak israfının önlenmesi, İŞKUR'un, «İşgücü piyasası bilgileri sağlanması» faaliyetlerinde etkin olmasına bağlıdır.

Aslında kurumlar değişim ve istikrar arasındaki dengeyi tuttururken, dış ortamlardaki sürekli değişimler ışığında kendi hizmetlerini de değiştirip uyarlayabilmelidir. İŞKUR da¹²;

- ✓ Klasik görevi iş ve iş bulmaya aracılığın yanı sıra,
- ✓ İşgücü piyasasına bilgi sağlamak,
- ✓ İşgücü piyasasını iyileştirmek,
- ✓ Uyum programları uygulamak
- ✓ İşsizlik sigortası yardımlarını yönetmek yanında,
- ✓ İş arama teknikleri yardımı,
- ✓ Mesleki eğitim ve yaşam boyu eğitim,
- ✓ Doğrudan iş yaratma ve
- ✓ Meslek danışmanlığı gibi pek çok farklı alanda faaliyet göstermektedir.

İŞKUR da bu süreçte istihdam politikalarını etkilemelidir. Bu amaçla; mümkün olduğu kadar çok sayıda ortakla iş yapmaya çalışmalı ve eğer gerekliyse önderlik rolünü üstlenmelidir.

Bu yaklaşımın temel sonucu ise; istihdam hizmetlerinin sağlanmasının kamu istihdam kurumları aracılığıyla yürütülmesi anlayışının yeniden değerlendirilmesi ve mevcut görev ve sorumlulukların paylaşılması yoluna gidilmesidir. Son dönemde pek çok ülkede kabul gören bu görüş çerçevesinde Kamu İstihdam Kurumları bir yandan ana faaliyet alanlarında çalışmalarını genişletirken özellikle özel sektör ile paylaşabilecekleri alanlarda çeşitli kurum ve kuruluşlarla da paydaş olmaktadır. Bu genel eğilimin sonucu "işe yerleştirme hizmetleri sadece Kamu İstihdam Kurumları tarafından verilmelidir" yaklaşımının terkedilmesi ve özel istihdam bürolarına da faaliyet izninin verilmesidir. Bu bağlamda, ABD ve İngiltere başta olmak üzere birçok ülkede özel istihdam bürolarının kurulduğu ve faaliyete geçtiği görülmektedir. AB Komisyonu ilerleme Raporunda da, özel istihdam bürolarının önemi vurgulanmakta

12 FIRAT;a.g.e., s.135

ve Avrupa Birliği tek pazarında Lizbon Stratejisi ile amaçlanan istihdam artışını sağlayabilmek için özel istihdam bürolarına önemli bir görev düştüğü ifade edilmektedir. Yine, OECD verilerine göre Avrupa'da işçilerin yaklaşık %40'ının bu kanaldan istihdam edildiği belirtilmektedir¹³

3. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARININ ETKİNLEŞTİRİLMESİ VE İŞKUR

Türkiye'de genellikle literatüre Özel İstihdam Büroları olarak giren Özel İstihdam Kurumları, piyasadaki işgücü talebinin karşılanmasında uzmanlaşmış işletmelerdir. İşletme olarak tanımlanmasındaki temel etken anılan faaliyetleri karşılığında gelir elde etmeleridir¹⁴ ki, bu özellikleri kamu istihdam bürolarından ayrılan temel özellikleridir. Bu temel özellik faaliyet alan ve kapsamalarına da yansımakta, sadece işgücü arz ve talebinin buluşturulması ve danışmanlık hizmetleri alanında faaliyet gösteren bu işletmelerin çalışma usul ve yöntemleri de kamu istihdam kurumlarından farklılık göstermektedir. Nitekim bu gelişmelere bağlı olarak özel istihdam bürolarının verdiği hizmetler farklı kriterlere göre şekillenmektedir. Özel İstihdam Büroları, genellikle 5 temel alanda faaliyet gösterir. Bunlar(ILO)¹⁵;

1. İşgücü arz ve talebi arasında aracılık eden bürolar,
2. Gerek işveren gerekse işçi ile sözleşme imzalayan ve üçlü yapı içinde çalışan bürolar (geçici iş ilişkisine dayalı iş sözleşmeleri ile çalışan bürolar ve leasing büroları),
3. Hizmet performansı ile ilgilenen bürolar,
4. Veri tabanı yöntemi ile hizmet veren bürolar,
5. Kariyer yönetim bürolarıdır.

Bir diğer deyişle bu bürolar işçi ihtiyacının karşılanması konusunda uzmanlaşmış işletmelerdir. Özellikle son yıllarda, dünya ekonomisindeki hızlı değişen koşullara uygun, sağlıklı örgütlenmiş Özel İstihdam Büroları, işgücü piyasasında önemli bir aktör haline gelmiştir. Ancak faaliyetleri ve kuruluş şekilleri incelendiğinde; özel istihdam bürolarının ana faaliyet konusunun iş ve işçi bulmaya aracılık olduğu gözlenmektedir. Zaman içinde işgücü piyasasının gittikçe daha sofistike olması, işçi ve işveren ile özel istihdam büroları arasında yapılan anlaşmaların resmi nitelik kazanmasına ve çoğunlukla yazılı yapılmasına neden olmuştur¹⁶. Özellikle dünya piyasalarında rekabet edebilmenin en temel yollarından biri uygun vasıfta işgücünü istihdam edebilmektedir¹⁷. İstihdam hizmetlerinin kamu ve özel sektör tarafından verilmesindeki temel özellik 1970'lerden itibaren dünyada görülen hızlı değişimdir¹⁸. İşgücünün vasıf ve kompozisyonunda görülen değişimin, ekonomik sistemlerdeki gelişmelerle birlikte ortaya çıkması beraberinde hükümet politikalarında da değişimi getirmiştir. AB Komisyonu İlerleme Raporunda da, özel istihdam bürolarının önemi vurgulanmakta ve Avrupa Birliği tek pazarında Lizbon Stratejisi ile amaçlanan istihdam artışını sağlayabilmek için özel istihdam bürolarına önemli bir görev düştüğü

13 http://www.eurociett.org/fileadmin/templates/eurociett/docs/position_papers/Eurociett_Position_Paper_Lisbon_Strategy_March_2006.pdf.

14 Toker Dereli, İnsan Kaynakları Yönetimi, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınları, Basım Yılı yok, s.36.

15 ILO; The Role of Private ,s.12-13.

16 ILO; Revision of Employment Services in Human Resources Development, Labour Administration Branch Document No:24, Employment and Immigration Canada, International Symposium, 15-18 May 1990, Ottawa, ILO, Geneva, 1990s.26.

17 Nurcan Özkaplan; "Kamu ve Özel İstihdam Büroları Yanyana mı?" İstihdam Dergisi, S.19, Nisan Haziran 1995, s.20.

18 Guy Caire; The Intervention of Private Firms The Functioning of Labour Markets in the Twelve EEC Countries, Researt Project Administration Branch of the ILO, Geneva, 1991, s.46-47.

ifade edilmektedir. Yapılan çalışmalar zaman içinde özel istihdam bürolarının çeşitli avantajlarının olduğunu da göstermiştir. Bunlar¹⁹;

- ✓ Açık işlerin daha hızlı doldurulması,
- ✓ Serbest piyasada var olan açık işlerin toplanıp açıklanması,
- ✓ İşgücü piyasasındaki değişikliklere çabuk uyum sağlanması, kolay ve çabuk tepki verilmesi, uygun eleme ve işe alma yöntemleri ile işgücü arz ve talebinin daha çabuk ve uygun biçimde buluşturulması, bu sayede işgücü devri ile ilgili ortaya çıkan israfın önlenmesi,
- ✓ Kamu istihdam kurumları tarafından kapsama alınmamış olan, hızlı büyüyen karmaşık hale gelen vasıflı işgücü arz ve talebinin karşılanması,
- ✓ İşe yeni gireceklere de tecrübe kazandıracak yöntemlerle çalışabilmelerine imkân verilmesi,
- ✓ Kısa süreli eğitimler ile vasıflı işgücü talebinin daha hızlı karşılanması,
- ✓ Özellikle geçici işler aracılığıyla, işgücü piyasasında iş arayanlarla işbirliği yaparak, işsizlik ve sürekli istihdam arasında köprü görevinin üstlenilmesi,
- ✓ İş fırsatları hakkında bilgi kaynaklarının çoğaltılarak, piyasanın şeffaflaşmasına katkı sağlanmasıdır.

Gerçekten de özel istihdam bürolarının piyasadaki işleyiş içinde yer almaları ve gelişmelerinin temel nedeni yerine getirdikleri yukarıda anılan fonksiyonlarıdır. Ancak İŞKUR verileri incelendiğinde açıldıkları 2004 yılından itibaren 10 yıllık sürede özel istihdam bürolarının toplam 291.713 işe yerleştirme yaptığı ve bu kişilerinde ağırlıklı olarak lise ve üstü eğitime sahip kişiler olduğu gözlenmektedir²⁰. 2018 verilerine göre; Türkiye'de 445 özel istihdam bürosu, 29 şubesi ile 11 Geçici İlişkisi İstihdam Bürosu bulunmaktadır. Özellikle Mayıs 2016, 6715 sayılı, İş Kanunu ile Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Geçici İstihdam Bürolarının açılmasına imkân verilmesi neticesinde İŞKUR dışında işe yerleştirme hizmetlerinde artış olması beklenmektedir. Bu yeni yapılanma aklı KAMU İSTİHDAM KURUMLARI ile ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARI'nın birbirlerinin tamamlayıcısı mı yoksa rakibi mi oldukları sorusunu getirmektedir. Soru ilk kez 2001 yılında İstanbul Ticaret Odası tarafından basılan Nusret Ekin'e ait "Türkiye'de İş Piyasasının Yeniden Yapılanması: Özel İstihdam Büroları"²¹ adlı çalışma ile Ülkemizde gündeme gelmiş olsa da, günümüzde de özellikle geçici iş ilişkisine, esnek çalışma biçimi bir istihdam politikası aracı olarak bakılmasıyla birlikte halen de güncelliğini korumaktadır.

SONUÇ

İşgücü piyasası genellikle homojen değildir. Değişik iş ve becerileri kapsar. Bu nedenle, iş arayanlarla açık işleri karşılaştırmak zor ve maliyetli bir çabadır. İşverenlerin ve iş arayanların Kamu İstihdam Kurumları veya Özel İstihdam Bürolarını tercih etmeleri basit bir karşılaştırmaya dayanacaktır. Bu büroları kullanmanın beklenen net getirisi, diğer iş bulma kanallarına göre daha yüksek ise, tercihlerini o yönde belirleyeceklerdir. Burada işçiler için ilk kriter zaman, işveren ise maliyet olacaktır. Özellikle;

19 ILO; The Role of Private Employment Agencies in the Function of Labour Markets, ReportVI, International Labour Conference 81st Session 1994, ILO, Geneva, 1994, s33-34.

20 İŞKUR file:///C:/Users/use/Downloads/%C4%B0%C5%9F%20Yerle%C5%9F%20Firme%202004-2013%20(1).pdf

21 Nusret Ekin; Türkiye'de İş Piyasasının Yeniden Yapılanması: Özel İstihdam Büroları, yılında İstanbul Ticaret Odası Yayını No:2001-30.

yerel düzeyde, sektör ya da vasıf düzeyinde uzmanlaşan Özel İstihdam Büroları piyasada etkin olacak ya da sadece varlığını sürdürecektir.

Bu durumda belki de zaman içinde asıl rekabet Özel İstihdam Büroları arasında olacaktır. İŞKUR'un tüm işgücü piyasasını bütün faaliyet alanları açısından hedef kitle olarak görmesi ciddi büyümeye hatta belki hanıllaşmaya neden olacaktır.

Öte yandan Özel İstihdam Bürolarının hem işgücü piyasasını yönlendirici niteliklerden uzak olmaları ve çoğunlukla alt piyasalarda uzmanlaşmaları, her ne kadar şubeler yoluyla büyüme imkânına sahip olsalar da yerelde kalmaları nedeniyle, ayrıca Kamu İstihdam Kurumları ile işbirliğine ve veri paylaşımına açık olmaları uzun vadede işgücü piyasasına olumlu yansıyacaktır.

Özel İstihdam Büroları daha ziyade vasıflı işçiyeye yönelmekte ve bu bürolar iş piyasası hakkında daha çok bilgiye sahip olup, aday belirlemede daha isabetli davranmakta, ileri tekniklerle daha isabetli vasıf uyumu yapabilmektedir. Kamu istihdam kurumlarının yanında özel istihdam bürolarının var olması, iş piyasasını ve bilgi akışını etkileyerek piyasada rekabet mi, bütünlük mü sorusunun cevabını bütünlük yönünde verecektir.

İş piyasalarının ve çalışma hayatının hızlı gelişim ve değişimine özel istihdam bürolarının kamuya nazaran çok daha kolay uyum sağlayabileceklerdir. Çok büyük olmayan ve uzmanlaşmış yapıları uluslararası piyasalarda dâhil yeni büyüme alanlarına da açılmalarını kolaylaştıracaktır. Faaliyet alanlarına bütünsel açıdan bakıldığında Kamu İstihdam hizmetleri ile Özel İstihdam Büroları birbirinin rakibi değil tamamlayıcısı konumdadır.

KAYNAKLAR

- CAIRE Guy; The Intervention of Private Firms The Functioning of Labour Markets in the Twelve EEC Countries, Researt Project Administration Branch of the ILO, Geneva, 1991.
- ÇELİK Aziz; “Ulusal İstihdam Stratejisi:Ucuzluk, Esneklik ve Güvencesizlik”, Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış, Ulusal İstihdam Stratejisi Sempozyumu, 13 Nisan2012, Ankara, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayını, Ankara, Ağustos, 2012.
- ÇETİNKAYA, Emel; “Sosyal Taraf Temsilcilerinin Gözüyle Türkiye’de Özel İstihdam Büroları”, Kafkas Üniversitesi, İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, CİLT:3, SAYI:3, YIL:2012, ss.145-167.
- DERELİ Toker, İnsan Kaynakları Yönetimi, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınları, Basım Yılı yok.
- EKİN Nusret; Türkiye’de İş Piyasasının Yeniden Yapılanması: Özel İstihdam Büroları, yılında İstanbul Ticaret Odası Yayını No:2001-30.
- FIRAT Zerrin; İstihdam Politikalarının Oluşturulmasında İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun Etkinliği “Küreselleşme Sürecinde İstihdam Kurumları” Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri ABD, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa, 1997.
- GERŞİL, Gülşen SARI; “Küreselleşme ve Çok Uluslu İşletmelerin Çalışma İlişkilerine Etkileri”, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt6, Sayı1, Yıl 2014, ss.147-157.
- ILO; Revision of Employment Services in Human Resources Development, Labour Administration Branch Document No:24, Employment and Immigration Canada, International Symposium, 15-18 May 1990, Ottawa, ILO, Geneva, 1990.
- ILO; The Role of Private Employment Agencies in the Function of Labour Markets, ReportVI, International Labour Conference 81st Session 1994, ILO, Geneva, 1994.
- İŞKUR file:///C:/Users/use/Downloads/%C4%B0%-C5%9Fe%20Yerle%C5%9Firme%202004-2013%20(1).pdf
- KUZGUN, İnci Kayhan; “Manisa İlinde Özel İstihdam Bürolarının Etkinliği”, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. YÖNETİM VE EKONOMİ, Cilt:15 Sayı:2, Yıl:2008, ss.73-87.
- KUZGUN, İnci; “Ege Bölgesinde Özel İstihdam Büroları”, Journal of Yasar University, C:3, S:10, ss.:1233-1251
- KOÇER, Sevim, Gülden ÖKSÜZ; “Elektronik İşe Alma Sürecinde Özel İstihdam Bürolarının Rolü: Adecco Türkiye Ve Kariyer.Net İncelemesi”, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, Cilt 11, Sayı 24, 2015, ss.181-203.
- KÖSTEKLİ Şeyma İPEK; İstihdam Stratejileri ve Türkiye için Bir Model Önerisi, İSO Yayın No, 2006/8, Temmuz 2006.
- OECD;Labour Market Policies for 1990s, OECD, Paris, 1990.

ÖZKAPLAN Nurcan; “Kamu ve Özel İstihdam Büroları Yanyana mı?” İstihdam Dergisi, S.19, Nisan Haziran 1995, s.20.

SELAMOĞLU Ahmet; “İstihdam Politikaları, Esneklik Arayış”-2003 Petrol-İş Yıllığı, İstanbul, 2003.

TUY Phan, Ellen HANSEN, David PRİCE; Değişen İşgücü Piyasasında Kamu İstihdam Hizmeti, ILO yayınları, Türkiye, 2011.

YÜCESOY, Yasemin, Musa DEMİR; Çalışma Yaşamında Haklar El Kitabı, ILO yayınları, Türkiye, 2011.

<https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm#indicator-chart>

<https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm#indicator-chart>

http://www.eurociett.org/fileadmin/templates/eurociett/docs/position_papers/Eurociett_Position_Paper_Lisbon_Strategy_March_2006.pdf

http://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx?MBI_ID=2&_afLoop=1116015006188815&_afWindowMode=0&_afWindowId=56vdtub7x_1#!%40%40%3F_afWindowId%3D56vdtub7x_1%26_afLoop%3D1116015006188815%26MBI_ID%3D2%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D56vdtub7x_45

http://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx?MBI_ID=7&_afLoop=1116531625337711&_afWindowMode=0&_afWindowId=56vdtub7x_1#!%40%40%3F_afWindowId%3D56vdtub7x_1%26_afLoop%3D1116531625337711%26MBI_ID%3D7%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D56vdtub7x_90