

---

## Türkiye’de İş Aracılığı Hizmetlerinin Tarihsel Gelişim Sürecinde Kamu Tekelinin Kırılması

### Discarding The State Monopoly In The Historical Evolution Process Of The Employment Services In Turkey

Yard.Doç.Dr. Banu UÇKAN\*

**Öz:** 1990’lı yıllardan itibaren çalışma hayatında katı ve sınırlayıcı düzenlemelerin yerini, değişen sosyo-ekonomik koşullara uyum sağlayabilecek esnek düzenlemeler almaya başlamıştır. Çalışma hayatındaki esneklik arayışları, iş aracılığı hizmetlerini de etkilemiş; iş aracılığı hizmeti ile ilgili gerek ulusal düzenlemelerde, gerekse uluslararası düzenlemelerde devlet tekeli anlayışından uzaklaşılırken, özel istihdam bürolarının iş piyasasındaki etkinlikleri artmaya başlamıştır. Türkiye’de ise, iş aracılığı hizmetleri yarım yüzyılı aşkın bir süre devlet tekelinde kalmış; ancak 2000 yılından itibaren çıkartılan yasal düzenlemelerle birlikte iş aracılığı hizmetinde, özel istihdam bürolarının da faaliyet gösterdiği, yeni bir döneme girilmiştir.

Bu çalışmada da Türkiye’de iş aracılığı hizmetleri kronolojik olarak incelenmeye çalışılmıştır. Çalışmada Türkiye’de iş aracılığı hizmetleri, çıkartılan yasal düzenlemeler ışığında, kamu tekelinin yaşandığı dönem ve kamu tekelinin kırıldığı dönem olmak üzere iki dönem altında ele alınmış ve özel istihdam bürolarının faaliyetleri üzerinde durulmuştur.

**Anahtar kelimeler:** Türkiye, iş aracılığı hizmeti, İş ve İşçi Bulma Kurumu, İş-Kur, özel istihdam büroları.

**Abstract:** The flexible regulations, which could be adaptable to the volatile socio-economic conditions, have been taken the place of the strict and restrictive regulations in the working life since the 1990’s. The searching for flexibility in the working life has also affected the employment services; the private employment agencies have been getting more effective in the working life while leaving the case of the state monopoly both in the national and the international regulations concerning the employment services. There had been a state monopoly in the employment services for more than a half of a century in Turkey, but with the introduction of the new legal regulations since 2000, a new era has begun in which the private employment agencies has also come into effect in the employment services.

In this study, the employment services in Turkey are tried to be examined chronologically. The employment services in Turkey are elaborated within two periods considering the legal regulations, as the state monopoly period and the discarded state monopoly period and the private employment agencies are dwelled on.

**Key words:** Turkey, employment service, public employment service, private employment agencies.

---

\* Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi 26470 Eskişehir. Tel: 0 222 335 05 80 (3245). E-mail: buckan@anadolu.edu.tr

## 1. GİRİŞ

1980’li yıllardan itibaren küreselleşme sürecinin hızlanmasıyla esnek yeni çalışma modellerinin önem kazanması, işsizliğin artması ve belki de en önemlisi, müdahaleci ve sosyal devlet anlayışından uzaklaşarak, neo-liberal iktisat politikalarının uygulanmaya başlanması ile geçen yüzyılda tasfiyesi öngörülen özel istihdam büroları, çeşitli ulusal ve uluslararası düzenlemelerle, tekrar çalışma hayatında yer almaya başlamışlardır. Türkiye de uluslararası platformda yaşanan bu değişikliklerden payını almış ve geçen yüzyılın son on yılından itibaren eğitim ve danışmanlık firması gibi farklı isimler altında, çeşitli özel istihdam büroları faaliyet göstermeye başlamıştır. Türkiye’de yarım yüzyılı aşkın bir süre, bazı istisnalar dışında, kamu hizmeti olarak yürütülen iş aracılığı hizmeti, 2000’li yıllarla birlikte yeni bir döneme girmiştir. Öncelikle kısa bir süre yürürlükte kalan 617 sayılı kanun hükmünde kararname (KHK), arkasından 30 yılı aşkın bir süre yürürlükte kalan 1475 sayılı İş Kanunu’nun yerine çıkartılan ve üzerinde sert tartışmaların yaşandığı 4857 sayılı İş Kanunu ve yeni İş Kanunu’nda yer alan düzenlemelere paralel bir şekilde hazırlanarak Türkiye İş Kurumu’nu (İş-Kur) yasal bir zemine kavuşturan 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile İş-Kur’un iş aracılığı konusundaki tekel yetkisi ortadan kaldırılmıştır. Böylece 4857 sayılı kanunun hazırlanmasında da etkili olan, esneklik anlayışının öne çıkması sonucunda, iş aracılığı hizmetinde tekelci modelden, İş-Kur ile özel istihdam bürolarının birbirlerinin faaliyetlerini tamamladığı denetime açık birlikte çalışma modeline geçilmiştir.

Bu çalışmada Türkiye’de iş aracılığı hizmetinde tekelci modelden, denetime açık birlikte çalışma modeline geçiş süreci, tarihsel bir perspektifle incelenmiş ve çok kısa bir zaman önce yasal dayanağa kavuşmuş olan özel istihdam bürolarının faaliyetleri ele alınmıştır. Çalışma, üç ana bölüme ayrılmıştır. İlk bölümde Türkiye’de iş aracılığı hizmetinde 1936 yılından 2000 yılına kadar süren kamu tekel dönemi, dönemin yasal düzenlemeleri çerçevesinde ele alınmıştır. İkinci bölümde ise, 1990’lı yıllara gelindiğinde iş aracılığı hizmetinde kamu istihdam kurumunun yetersiz kalmasının arkasında yatan nedenler vurgulanarak, denetime açık birlikte çalışma modeline geçiş süreci, yasal dayanakları ile birlikte incelenmiştir. Çalışmanın son bölümünde de, yasal bir zemin üzerinde faaliyet göstermeye başlayan özel istihdam bürolarının iş aracılığı faaliyetleri, kamu istihdam kurumunun iş aracılığı faaliyetleri ile karşılaştırılarak değerlendirilmiştir.

## 2. İŞ ARACILIĞINDA KAMU TEKELİNİN YAŞANDIĞI DÖNEM

İş aracılığı faaliyetinin kamusal bir hizmet olarak yapılması gerektiğini düzenleyen ve bu nedenle bir kamu istihdam kurumunun kurulmasını öngören 3008 sayılı İş Kanunu’ndan önceki dönemde, iş ve işçi bulma hizmetleri konusunda önemli bir hukuksal düzenleme getirilmemiştir. 1924 Anayasası’nın 70. maddesinde Türklerin tabii hakları arasında çalışma hakkına da yer verilmiş; ancak genel olarak çalışma hakkının kullanımına, özel olarak işe aracılığa ilişkin bir hukuksal düzenlemeye yer verilmemiştir. 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun<sup>1</sup> 15. maddesinin 48. fıkrasında, yersiz, yurtsuz olanlara iş bulmak belediyelerin görevleri arasında sayılmışsa da, bu düzenleme yetersiz kalmış ve uygulamaya aktarılamamıştır (Makal, 1999, s.473).

<sup>1</sup> Kabul Tarihi: 03.04.1930, R.G. 14.04.1930, Sayı: 1471.

Bu dönemde iş aracılığı hizmetleri, işkollarının ve/veya bölgelerin durumuna göre değişiklik göstermiştir. Mevsimlik işçiye ihtiyaç duyulan durumlarda, dragoman, aracı, dayıbaşı, kahyabaşı, baladur gibi isimler altında bazı simsarlar, köyleri dolaşarak işçileri devşirmişlerdir. Bu simsarlar, iş aracılığında işçiler ve işverenlerden bir miktar para aldıkları gibi; işçilere avans olarak bir miktar para verip borçlandırarak da işçileri istismar etmişlerdir. Büyük şehirlerde ise, “müstahdem büroları” veya “işçi idarehaneleri” adı altında, özel şahıslara ait bazı bürolar para karşılığı işe aracılık işini yapmışlardır. Bu bürolar, milli ekonomiye yardım veya iş piyasasını düzenlemek amacıyla değil; yalnızca işverenleri ve özellikle de işçileri istismar ederek kâr elde edebilmek amacıyla faaliyet göstermişlerdir (Saymen, 1954, s.259). Kısacası bu dönemde iş ve işçi bulmanın temel aracı olarak kişisel ilişkiler, aracılık, işyerlerinin ve şehirlerin çeşitli bölgelerine asılan ilânlar kullanıldığı gibi; maddi menfaat karşılığı çalışan simsarlar da iş aracılığı hizmetinin yerine getirilmesinde büyük bir rol oynamışlardır. Bir başka ifadeyle bu dönemde iş aracılığı hizmeti kurumsal bir yapıya kavuşmamış; bu hizmet, bireysel düzeyde ve genellikle bir ücret karşılığında sağlanmıştır (Makal, 2002, s.210). 1936 yılında kabul edilen 3008 sayılı kanunda, kanunun yürürlüğe girmesinden sonra üç yıl içinde oluşturulması öngörülen; ancak yaklaşık on yıllık bir gecikmeyle 1946 yılında kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) ile birlikte ise, iş aracılığı hizmeti hem kamusal, hem de kurumsal bir nitelik kazanmıştır. Böylelikle kâr amacı güden “müstahdem büroları”nın yerini, kamu hizmeti gören İİBK almıştır. Türkiye’de iş aracılığı hizmeti, yarım yüzyılı aşkın bir süre, bazı istisnalar dışında, İİBK’nın tekelinde kalmıştır. İş aracılığında kamu tekelinin kırılması konusunda ilk önemli adım ise, İİBK’yi kaldırarak İş-Kur’u kuran 617 sayılı KHK ile atılmıştır.

## **2.1. 3008 Sayılı İş Kanunu’nda İş Aracılığı**

Türkiye’de iş aracılığı hizmetinin kamusal nitelik taşıması gerektiği görüşü Cumhuriyet’in ilânından önceki döneme kadar uzanmaktadır. Ancak bu görüş, ilk defa 1930’lu yıllarda devlet öncülüğünde sanayileşme programlarının uygulandığı devletçilik dönemi ile birlikte ciddi bir şekilde ele alınmaya başlamıştır (Dereli, 1997, s.63). Nitekim 1932 yılında hazırlanan İş Kanunu tasarısında, iş aracılığı bir kamu hizmeti sayılmış; fakat belediyelerle işçi ve işveren meslek birliklerinin, izin almaksızın parasız işçi yerleştirme evleri kurmalarına izin verilmiştir. 1934 yılında hazırlanan İş Kanunu tasarısında ise, İktisat Bakanlığı’nca belirlenecek şehirlerde ve il merkezlerinde belediyeler ve iller tarafından İş Bulma İdareleri, Ankara’da da İş Bulma İdareleri Umumi Merkezi kurulması öngörülmüştür<sup>2</sup>.

Hazırlanan beş kanun tasarısının sonucunda, 1936 yılında kabul edilen ve çalışma ilişkilerini düzenleyen ilk iş kanunu olan 3008 sayılı İş Kanunu’nun<sup>3</sup> Dördüncü Bölümü’nün 63.-71. maddeleri arasında ise, iş ve işçi bulma hizmetleri ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. İlgili kanun, kazanç amacıyla özel istihdam bürolarının açılmasını yasaklamış ve mevcut özel istihdam bürolarının üç yıl içinde kapatılmasını hükme bağlamıştır (md.65/A-B). Ancak iş hayatının ve işçilerin çıkarlarına aykırı olacak tarzda ve kâr sağlamak amacıyla faaliyet gösteren özel istihdam bürolarının üç yılı beklemeksizin derhal kapatılacağı ifade edilmiştir (md. 65/B). Üç yıla kadar kapatılacak büroların ise, faaliyetleri son buluncaya kadar, gördükleri işlerin türlerini, hizmetlerinin karşılığında işçi ve işverenlerden aldıkları

<sup>2</sup> 1932 ve 1934 yıllarında hazırlanan İş Kanunu tasarılarının ilgili hükümleri konusunda daha ayrıntılı bilgi için bkz: Gülmez, M. (1991). *Türkiye’de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)*. Ankara: TODAİE, ss. 253-254; 272-273.

<sup>3</sup> Kabul Tarihi: 08.06.1936, R.G. 15.06.1936, Sayı: 3330.

ücret oranlarını gösteren tarifelerini, kendilerine kayıtlı işçilerin isim, adres ve mesleklerini, hangi yollardan ve ne şekilde iş veya işçi bulduklarını kanun yürürlüğe girdikten sonra üç ay içinde ilgili makamlara vermek zorunda oldukları hükme bağlanmıştır (md.66/A). Ayrıca otel, han, pansiyon, lokanta, aşçı dükkânları veya kahvehane gibi kamuya açık olan yerleri işletenlerin doğrudan veya dolaylı bir şekilde iş ve işçi bulma simsarlığı yapmaları ve ellerinde ilgili makamdan verilmiş resmi belge bulunmayan üçüncü kişilerin bu gibi yerlerde iş aracılığı faaliyetlerinde bulunmaları da yasaklanmıştır (md.70).

İş aracılığı hizmetinin, esas itibarıyla bir kamu hizmeti olarak yapılmasını düzenleyen 3008 sayılı kanunda, özel istihdam büroları ile ilgili yasağa önemli bir istisna getirilmiştir. Bazı iş ve sanat kollarındaki işçi ve işverenlerin kendi aralarında oluşturacakları büroların veya hayır işleriyle uğraşan derneklerin ilgili makamın (İİBK) iznini alarak ve denetimi altında bulunarak, hizmetleri karşılığında işçilerden herhangi bir ücret almamaları kaydıyla, faaliyette bulunabilecekleri düzenlenmiştir (md.68). Kısacası 3008 sayılı kanun, iş aracılığı konusunda ılımlı tekel modelini benimsemiştir. Ancak işverenlerin işçi ihtiyaçlarını her halde resmi iş ve işçi bulma teşkilâtına bildirmeleri gerektiği, genel olarak veya belirli nitelikleri haiz işçilerin herhangi bir işe girmeden önce kendilerini resmi iş ve işçi bulma teşkilâtına kaydettirmeleri zorunluluğunu getiren hüküm (md.69) ılımlı tekel modelini sertleştiren bir düzenleme olmuştur<sup>4</sup>.

3008 sayılı kanununun 146. maddesinde, kanunun yürürlüğe girmesinden sonra üç yıl içinde İİBK'nın da oluşturulması öngörülmüştür. Buna göre İİBK'nın 15.06.1939 tarihine kadar faaliyette geçmesi gerekmekteydi. Ancak 26.05.1939 tarihinde yayımlanan İktisat Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki 2450 Sayılı Kanun'da bazı değişiklikler yapan 3612 sayılı kanunun 8. maddesi, 3008 sayılı kanunun 63. ve 64. maddeleri gereğince oluşturulacak teşkilât (İİBK) ile bu teşkilâtın görev ve yetkilerinin, 3612 sayılı kanunun yayımlanmasından itibaren en geç iki yıl içinde TBMM'ye sunulacak bir kanun tasarısı ile belirleneceğini hükme bağlamıştır. Buna göre, İİBK'nın en geç Haziran 1941 tarihinde kurulması gerekirken; 1940 yılında, TBMM'ye İİBK ile ilgili sunulan kanun tasarısı geri alınmıştır. Bu dönemde II. Dünya Savaşı'nın da patlak vermesiyle, kurum ancak 1946 yılında kurulabilmiştir. Böylece 3008 sayılı kanunla birlikte, iş ve işçi bulma faaliyetinin bir kamu hizmeti olarak devlet tarafından yapılması ilkesi kabul edilmiş; ancak bu ilke yaklaşık on yıl sonra uygulamaya geçebilmiştir (Saymen, 1954, ss.260-261).

3008 sayılı kanununun 64. maddesinde ise, üç yıl içinde oluşturulacak İİBK'nın görevleri düzenlenmiştir. İlgili maddede her türlü ekonomik işletmelerle, serbest sanat ve hizmet niteliğindeki işler için bilgi toplamak; işgücü arz ve talebinin düzene bağlanması yönünde gerekli çalışmaları yapmak; işçi ücretlerinin iniş çıkışlarını izleyip geçim koşullarındaki yükseklikle karşılaştırarak sosyal sıkıntıların önüne geçmek için tüm yurttan veya bir bölge-

<sup>4</sup> İş aracılığı hizmetinin yönetimi açısından dört farklı modelden söz edilebilir. Mutlak tekel modelinde iş aracılığı bir kamu hizmeti olarak algılanmakta ve bu konuda devlete tekel hakkı tanınarak özel istihdam büroları yasaklanmaktadır. İlimli tekel modelinde ise, özel istihdam bürolarının bazı istisnai alanlarda faaliyet göstermesine izin verilirken, işçilerin de resmi istihdam bürolarına başvurmak zorunda olmaksızın iş aramalarına imkan verilmektedir. Denetime açık birlikte çalışma modelinde de, özel istihdam büroları resmi bürolarla birlikte, devletten izin alarak veya izin almaya bile gerek olmaksızın yalnızca belirli koşulları taşımaları şartıyla, ancak mutlaka devlet denetimine tâbi olarak faaliyet göstermektedirler. Son model olan serbest birlikte çalışma modelinde ise, resmi istihdam bürolarının yanında özel istihdam büroları da serbestçe iş aracılığı hizmeti görmektedir Başterzi, S., Şuğle, M.A. (1999). *İstihdam ve Danışmanlık Hizmetlerinin Hukuksal ve Toplumsal Yönleri*. Ankara:Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, s.50.

de veya belediye çevresinde alınması gereken önlemleri saptamak ve bunların uygulanmasına yardım etmek; mesleğe yöneltmek, işçilerin mesleki eğitimlerinin yükseltilmesi ve usta işçi yetiştirilmesi için gerekli olan önlemler üzerinde çalışmak ve iş sözleşmesinin yapılmasında ücret karşılığı olmaksızın aracılık etmek İİBK’nın görevleri arasında sayılmıştır. Eş deyişle 3008 sayılı kanun, İİBK’nın görev yelpazesini tam istihdamı sağlamaktan, iş arz ve talebini düzene koymaya ve ücret politikalarını belirlemeye kadar uzanan bir şekilde geniş tutmuştur (Talas, 1992, s.118).

Kıyası ilk iş kanunu olan 3008 sayılı kanun, iş aracılığı konusunda önemli düzenlemeler getirerek, kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç yıl içinde İİBK’nın oluşturulmasını öngörmüş ve özel istihdam bürolarının kapatılarak, yenilerinin açılmasını yasaklamıştır. 68. maddede getirilen istisna haricinde, işe aracılığın bir kamu hizmeti olarak yapılmasını öngören düzenlemede, bu dönemde henüz Türkiye tarafından onaylanmamakla birlikte, ILO’nun 1919 tarihli İşsizlik Hakkındaki 2 Sayılı Sözleşmesi ile 1933 tarihli Ücretli İstihdam Bürolarının Kapatılması Hakkındaki 34 Sayılı Sözleşmesi önemli bir rol oynamıştır. ILO’nun 2 sayılı sözleşmesinin 2. maddesinde, sözleşmeyi onayan her üye ülkenin, merkezi bir makamın kontrolüne tâbi ve işçi ve işveren temsilcilerinden oluşan bir resmi parasız iş bulma büro sistemi kurması; parasız resmi ve özel iş bulma bürolarının aynı zamanda mevcut olması durumunda ise, bu büroların faaliyetlerinin milli bir plan dahilinde koordine edilmesi için tedbirler alınması gerektiği düzenlenmiştir. 1929 ekonomik bunalımının hemen sonrasında imzalanan ILO’nun 34 sayılı sözleşmesinin 2. maddesinde de kazanç amaçlı çalışan ücretli iş bulma bürolarının, bu sözleşmenin her üye ülke için yürürlüğe girmesi tarihinden itibaren 3 yıl içinde kapatılacakları; kazanç amaçlı yeni ücretli iş bulma bürolarının açılmayacakları ve faaliyet göstermekte olan ücretli iş bulma bürolarının ise, kapatılmaya kadar yetkili makamın kontrolü altında olacakları düzenlenmiştir. Ancak sözleşmenin 3. maddesinde belirli sanat ve işkollarında çalışan işçilere iş bulmak amacıyla yetkili makamın kontrolünde ve her yıl yenilenecek bir ruhsatname alınması kaydıyla, ücretli iş bulma bürolarının faaliyet gösterebilecekleri hükme bağlanmıştır. 2 sayılı sözleşmenin 1950, 34 sayılı sözleşmenin ise 1946 yılında ülkemiz tarafından kabul edildiği göz önüne alındığında, Türkiye’nin genellikle çalışma mevzuatında düzenlenmiş olan konulara ilişkin sözleşmeleri onaylama eğiliminin bu yıllara kadar uzandığını söylemek mümkün olacaktır<sup>5</sup>.

## **2.2. 4837 Sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun’da İş Aracılığı**

İş ve işçi bulma hizmetlerinin kurumsal bir nitelik kazanması ise, 3008 sayılı kanunun kabul edilmesinden yaklaşık on yıl sonra, 1946 yılında 4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun<sup>6</sup> ile gerçekleşmiştir. 04.10.2000 tarihinde İş-

<sup>5</sup> İİBK’yı kuran kanun tasarısıyla 34 sayılı ILO sözleşmesini onaylayan kanun tasarısı aynı zamanda hazırlanmış ve çok kısa bir zaman aralığı ile kabul edilmiştir. Bu nedenle Makal, Türkiye’de genellikle çalışma mevzuatında düzenlenmiş konulara ilişkin ILO sözleşmelerini onaylama eğiliminin, 34 sayılı ILO sözleşmesi için çok geçerlilik taşımadığını ileri sürmüştür. Makal’ın görüşü için bkz: Makal, A. (2002). **Türkiye’de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946-1963**. Ankara:İmge Kitabevi, s.212. Ancak 3008 sayılı kanunda görevleri dahi tespit edilen kamu istihdam kurumunun (İİBK) üç yıl içinde kurulacağını öngören ilgili hüküm düşünüldüğünde, Türkiye’nin çalışma mevzuatında düzenlenmiş konulara ilişkin sözleşmeleri onaylama konusundaki eğiliminin bu yıllara kadar dayandığını söylemek mümkündür.

<sup>6</sup> Kabul Tarihi: 21.01.1946, R.G. 25.01.1946, Sayı: 6215. İİBK’yı kuran 4837 sayılı kanun, 01.03.1950 tarihinde kabul edilen 5562 sayılı kanun ile değiştirilmiştir (R.G. 04.03.1950, Sayı: 7448).

Kur'u kuran 617 sayılı KHK çıkıncaya kadar yürürlükte kalan 4837 sayılı kanun, 3008 sayılı kanuna paralel bir takım düzenlemeler getirmiştir. 4837 sayılı kanunun 1. maddesinde, 3008 sayılı kanunun 63., 64. ve 69. maddeleri uyarınca, iş ve işçi bulma faaliyetlerini ve bunlarla ilgili diğer görevleri yerine getirmek üzere İİBK'nın oluşturulduğu ifade edilmiştir. Kanunda ayrıca İİBK'nın İş Kanunu'nun kapsamı dışında kalan iş ve işçi isteyenlere de aracılık yapacağı belirtilmiştir. Böylelikle İİBK, 1967 yılına kadar süren 3008 sayılı kanun döneminde tarım işleri, işçi sayısı on kişiden az olan işyerleri ve fikri çalışması bedeni çalışmasına üstün sayılanlar için de aracılık hizmetini yerine getirmekle yükümlü tutulmuştur<sup>7</sup>.

Toplam 18 maddeden oluşan 4837 sayılı kanun, İİBK'yı Çalışma Bakanlığı'na bağlı, özel kişilikte, mali ve idari bakımdan özerk bir kamu kurumu olarak tanımlamıştır (md.1/II). Merkez ve taşra teşkilâtından oluşan İİBK, ilk yıllarda yetersiz olan örgütlenmesini, akademisyen, işçi ve işveren temsilcileri ile yabancı uzmanların da görüşlerini alarak, zaman içinde geliştirmiştir<sup>8</sup>. İİBK'nın idari yapısı ve gelirleri ile ilgili düzenlemelere de yer veren 4837 sayılı kanun, Kurumun iş ve işçi isteyenlerin taleplerini karşılayamamaktan ötürü hukuken sorumlu tutulamayacağını hükme bağlamıştır (md.3). 4837 sayılı kanunla kurulan İİBK, 617 sayılı KHK'nin çıkmasına kadar 54 yıl boyunca, bazı durumlar ve işkolları dışında, iş aracılığı hizmetinde tekel statüsüne sahip bir kurum olarak faaliyet göstermiştir.

Bu dönemde Türkiye, ILO'nun 1948 tarihli İş ve İşçi Bulma Servisleri Kurulması Hakkındaki 88 Sayılı Sözleşmesi'ni ve 34 sayılı sözleşmeyi tadil eden 1949 tarihli Ücretli İstihdam Büroları Hakkındaki 96 sayılı Sözleşmesi'ni onaylamıştır. 88 sayılı sözleşme, tam istihdamı sağlayıp koruyacak, üretim kaynaklarının geliştirilmesi ve kullanımına yönelik olarak iş piyasasını en iyi şekilde örgütleyecek, ücretsiz bir kamu iş ve işçi bulma servisi kurulmasını düzenlemektedir. 1946 yılında İİBK'yı kuran ve gerekli yasal düzenlemeleri yapan Türkiye, bu sözleşmeyi 1949 yılında onaylamıştır. 34 sayılı sözleşmede düzenlenen ücretli istihdam bürolarının kapatılması ilkesinden ayrılarak, üye ülkelere bu konuda esneklik ve seçim imkanı tanıyan 96 sayılı sözleşme ise, Türkiye tarafından 1951 yılında onaylanmıştır. Türkiye, söz konusu sözleşmenin, kazanç gayesi güdenler de dahil olmak üzere, ücretli iş bulma bürolarının düzenlenmesini öngören ve gerekirse iş aracılığı konusunda daha katı hükümler ve bir kamu tekelini getiren II. Bölüme dönme imkanı tanıyan, III. Bölümünü onaylamıştır. Ancak Türkiye, II. Bölüme dönmemiş ve uygulamadan farklı bir şekilde, uluslararası sözleşmenin iş aracılığı konusundaki katı ve kamu tekelini öngören hükümlerini benimsememiştir.

### 2.3. 1475 Sayılı İş Kanunu'nda İş Aracılığı

II. Dünya Savaşı ertesinde Batı Avrupa'da hâkim olan sosyal devlet anlayışının etkisiyle biçimlenen 1961 Anayasası'nı takip eden dönemde getirilen yasal düzenlemelerle birlikte, Türkiye'de çalışma ilişkilerinin kurumsallaşması yönünde önemli adımlar atılmıştır<sup>9</sup>. 1963 yılında kabul edilen 274 sayılı Sendikalar Kanunu ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev

<sup>7</sup> 3008 sayılı kanunun kapsamına giren işçi sayısı, ileriki yıllarda bağımlı çalışanlar kitlesinin gelişmesi ve 1950'li yıllarda yapılan idari ve yasal düzenlemelerle artış göstermiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz: Makal, A. (1999). **Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946**. Ankara:İmge Kitabevi, ss.407-408.

<sup>8</sup> İİBK, ilk şubelerini sırasıyla İstanbul, İzmir, Seyhan, Ankara, Konya ve Eskişehir'de açmıştır. Bkz: Saymen, F.H. (1954). **Türk İş Hukuku**. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, ss.277-278.

<sup>9</sup> Çalışma ilişkilerinin kurumsallaşması konusunda daha ayrıntılı bilgi için bkz: Makal, A. (1997). **Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920**. Ankara:İmge Kitabevi, ss.86-102.

ve Lokavt Kanunu ile birlikte toplu iş hukuku tümüyle İş Kanunu dışına çıkarılmış ve daha önceki dönemlerde yapılan değişiklikler ve çıkanlar farklı kanunlarla adeta yamalı bir bohça haline gelen 3008 sayılı İş Kanunu, 1967 yılında yerini 931 sayılı yeni İş Kanunu’na<sup>10</sup> bırakmıştır (Makal, 2003, s.10). 931 sayılı kanun üç yıla yakın bir süre yürürlükte kaldıktan sonra, Türkiye İşçi Partisi’nin kanunun tümünün iptali isteğiyle Anayasa Mahkemesi’ne açtığı dava sonucunda, kanunun iptaline ve iptal kararının 12.10.1970 tarihinde yürürlüğe girmesine karar verilmiştir. Bu tarihten, 1475 sayılı İş Kanunu’nun<sup>11</sup> kabul edildiği 1971 yılına kadar ise, bireysel çalışma ilişkilerinde hukuksal bir boşluk yaşanmıştır. 1475 sayılı kanun, 931 sayılı kanunun birkaç hükmü dışında, içeriğinde herhangi bir değişikliğe gidilmeden kabul edilmiştir.

931 sayılı kanunda olduğu gibi 1475 sayılı kanunda da iş ve işçi bulma konusu, Altıncı Bölüm’de düzenlenmiştir. Kanunda, işçilerin elverişli oldukları işlere yerleşmelerine ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına aracılığın, bir kamu görevi olarak İİBK tarafından yapılacağı belirtilmiştir (md.83). Her türlü ekonomik işletmelerle serbest sanat niteliğinde olan diğer işler için bilgi toplamak, işçi ve iş aramanın düzene bağlanması için gerekli çalışmaları yapmak, işçi ücretlerindeki dalgalanmaları izleyerek ve sosyal sıkıntıların önüne geçmek için alınması gereken önlemleri tespit ederek, bunların uygulanmasına yardım etmek, işverenler için işçileri gösteren cetvelleri yayımlamak, mesleğe yöneltmek ve mesleki eğitim konusunda gereken tedbirleri almak ve iş aracılığı görevleri, İİBK tarafından hiçbir karşılığı olmaksızın yürütülecek görevler arasında sayılmıştır (md.84). Söz konusu maddeye dayanılarak, 1973 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumunun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkında Tüzük<sup>12</sup> çıkarılarak, İİBK’nın görev şekilleri ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Kanunda ayrıca iş aracılığı faaliyeti konusunda yasaklara da yer verilmiştir. İşçilere iş ve işlere işçi sağlamak için kazanç amacıyla çalışılması veya büro açılması yasaklanmıştır (md.85/I). Ancak bu yasağa önemli bir istisna getirilmiş; zorunluluklar, yerleşmiş alışkanlıklar ve İİBK’nın yetersiz kalması nedeniyle (Çenberci, 1986, s.1147) İİBK’nın izniyle tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığının yapılabileceği hükme bağlanmış (md.85/II) ve 1978 yılında bu hükme dayanılarak Tarımda İş ve İşçi Bulma Aracılığı Hakkında Tüzük<sup>13</sup> çıkarılmıştır. Böylelikle İİBK’dan izin almak kaydıyla, kırsal yörelerde geleneksel olarak süregelen “elçilik” müessesesi yasallaştırılmıştır (Sözer, 1994, s.4). Tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığı, Adana, Mersin, Aydın gibi mevsimlik tarım işlerinin yapıldığı şehirlerde ağırlıklı olarak görülmektedir. Ancak ilgili tüzük uyarınca, aracılık yapan kişilerin veya büroların işçilerden ücret almaları yasaklanmıştır (md.2/II).

Ayrıca çeşitli iş ve sanat kollarındaki işverenlerin ve işçilerin kendi aralarında veya çeşitli teşekküllerince veyahut kamu yararına yardımcı olan ve kamu yararına olmayıp yalnızca hayır işleriyle uğraşan derneklerce, İİBK’nın izni ve denetimi altında ve işçilerden herhangi bir ücret alınmaması kaydıyla, iş ve işçi bulma faaliyetinin yerine getirilebileceği de düzenlenmiştir (md.85/III). Bir başka ifadeyle 931 ve 1475 sayılı kanunlar, iş aracılığı konusunda mutlak bir kamu tekeli getirmemiş; tarım işlerinde kazanç amacı güden (ücretli), diğer bazı iş ve sanat kollarında ise, kazanç amacı gütmeyen istihdam bürolarının oluşturulmasına imkan tanıyan düzenlemeler getirmişlerdir.

<sup>10</sup> Kabul Tarihi: 28.07.1967, R.G. 12.08.1967, Sayı: 12672.

<sup>11</sup> Kabul Tarihi: 25.08.1971, R.G. 01.09.1971, Sayı: 13943.

<sup>12</sup> Karar Sayısı: 7/6825, Kabul Tarihi: 20.07.1973, R.G. 11.08.1973, Sayı: 14622.

<sup>13</sup> Karar Sayısı: 7/15721, Kabul Tarihi: 31.03.1978, R.G. 15.05.1978, Sayı: 16288.

Ancak 1475 sayılı kanunda iş ve işçi bulma konusundaki yasakları düzenleyen 85. maddede, 1983 yılında 2869 sayılı kanunla<sup>14</sup> bir değişiklik yapılmıştır. Değişiklikle birlikte, işçilere iş ve işlere işçi bulmak için, kazanç amacıyla olsun veya olmasın faaliyet gösterilmesi, çalışılması veya büro açılması yasaklanmıştır (md.85/I). Bir başka ifadeyle, kazanç amacıyla gizli olarak faaliyet gösteren veya kazanç amacıyla faaliyet gösterdikleri kanıtlanamayan kişilerin de yasak kapsamına alınabilmesi için (Kutal, 1983, s.286), kazanç gayesi güdülün veya güdülmeyen, her türlü iş aracılığı faaliyeti yasaklanmıştır. Yasak kapsamına girmesi için aracılığın bir büro vasıtasıyla yapılması koşul değildir; bir kişinin, işçilere iş ve işlere işçi bulmak amacıyla faaliyet göstermesi de bu yasağın kapsamı içinde sayılmıştır (Çenberci, 1986, s.1147). Böylelikle bazı iş ve sanat kollarında, kazanç amacı gütmemekle birlikte iş aracılığı yapan teşekküllerin veya derneklerin faaliyette bulunmaları da yasaklanmış ve iş aracılığında ılımlı tekel modelinden mutlak tekel modeline doğru bir sapma yaşanmıştır (Başterzi, Şuğle, 1999, s.68). İş Kanunu'nun 85. maddesinde yer alan yasaklara aykırı hareket eden gerçek ve tüzel kişilerin iş aracılığı ile ilgili bürolarının kapatılacağı ve bu fiilleri yapanların hapis ve ağır para cezasına çarptırılacağı da hükme bağlanmıştır (md.105).

Ancak tarım işlerinde İİBK'nın izniyle, ücretli iş ve işçi bulma aracılığı yapılması ile ilgili istisna hükmü korunduğu gibi (md.85/II); yine İİBK'nın izni ve denetimi altında olmak ve herhangi bir menfaat karşılığı olmamak kaydıyla, işverenin yurt dışında kendi iş ve faaliyetlerinde çalıştıracağı işçileri temin edebileceği de hükme bağlanmıştır (md.85/III)<sup>15</sup>. Söz konusu maddeye dayanılarak 1989 yılında da Yurt Dışında İşe Yerleştirme Hizmeti Hakkında Yönetmelik çıkarılmıştır<sup>16</sup>. Türk işverenlerinin yurt dışında yürüttükleri işler için, bürokratik engellerin en aza indirilerek, Türk işçilerine istihdam imkanı sağlanmasının (Kutal, 1983, s.287) ve yurt dışına işçi çıkışının kontrol altına alınmasının amaçlandığı bu düzenlemeyi, iş aracılığındaki tekel modelinde bir yumuşama olarak değerlendirmek çok doğru olmayacaktır. Çünkü işverenler işçileri başkaları için değil, kendi işinde istihdam etmek için bulmaktadırlar. Eş deyişle, burada iş aracılığı söz konusu değildir. Hatta kanunda böyle bir düzenleme getirilmemiş olsa bile, özel kesimdeki işverenlerin kendi işinde çalıştırmak için işçi arayıp, temin etmeleri mümkün olacaktır.

Ayrıca 1981 yılında kabul edilen 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'nun 47. maddesinin (b) bendi uyarınca, yüksek öğretim kurumları özel ve kamu kuruluşları ile işbirliği yaparak, mezunlarına iş bulmalarına yardımcı olabileme imkanını elde etmişlerdir. Bir başka ifadeyle yüksek öğretim kurumları, yalnızca mezun durumda olan eski öğrencilerine, İİBK'dan (şimdiki adıyla İş-Kur'dan) izin almadan ve İİBK'nın denetimi altında bulunmadan, iş aracılığı hizmeti verme haklarını kullanabilmektedirler (Türkmen, 2000, s.208).

931 ve 1475 sayılı kanunların İş ve İşçi Bulma başlığını taşıyan Altıncı Bölümü'nde yer alan hükümlere bakıldığında, bir kimsenin kendi ihtiyacı için doğrudan doğruya işçi temin etmesinin yada bu yolda çalışmasının veyahut bir kimsenin iş temini için bizzat çalışmasının yasaklanmadığı görülmektedir. Zira iş aracılığında bahsedebilmek için "aracı", "iş arayan" ve "işçi arayan" olmak üzere üç taraftan oluşan, üçlü bir iş hukuku ilişkisinin varlığı

<sup>14</sup> Kabul Tarihi: 29.07.1983, R.G. 30.07.1983, Sayı: 18120.

<sup>15</sup> 1475 sayılı İş Kanunu'nun 85. maddesine ilişkin çeşitli Yargıtay kararları için bkz: Akyiğit, E. (2001). **İçtihatlı ve Uygulamalı İş Kanunu Şerhi**. Ankara:Seçkin Yayınevi, ss.1535-1540. Sanatkârlara iş bulmak için özel büro açılması ile ilgili Yargıtay kararı incelemesi için bkz: Tuncay, A.C. İİHU. İş K. 85 (No.1). Özel konser büroları ve konsomatrisler ile ilgili Yargıtay kararı incelemesi için bkz: Bayer, İ. İİHU. İş K. 85 (No.2).

<sup>16</sup> R.G. 04.10.1989, Sayı: 20302.



ğı gerekmektedir. Bu nedenle bir işverenin kendi işinde çalıştırmak üzere işçi bulmasını veya bir işçinin kendi imkanlarıyla bir iş bulmasını, iş aracılığı olarak değerlendirmek mümkün değildir (Akyiğit, 2001, ss.1526-1527). Resmi iş ve işçi bulma kurumlarının çalışma prensipleri uyarınca,<sup>17</sup> herkes serbest bir şekilde işçisini ve işini arayıp bulabilme imkanına sahiptir.

Ancak 1475 sayılı İş Kanunu’nun 86. maddesinde “İş ve İşçi Bulma Kurumunca belirtilecek lüzum ve ihtiyaca göre, işverenlerin işçi isteklerini ve bazı özel vasıfları bulunan işçilerin her halde İş ve İşçi Kurumuna bildirmeleri ve genel olarak veya bazı özel vasıfları bulunan bir kısım işçilerin herhangi bir işe alınmadan önce mutlaka İş ve İşçi Bulma Kurumuna başvurarak kendilerini kaydettirmeleri (...) zorunluluğu çıkarılacak tüzüklerde gösterilir” hükmü yer almıştır. Bu maddeye dayanılarak düzenlenen İşverenlerin İşçi İsteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumuna Bildirmeleri Hakkında Tüzük<sup>18</sup> uyarınca, gerek kamu kesimindeki, gerekse özel kesimdeki işverenler işçi taleplerini İİBK’ya bildirmek zorundadırlar (md.2, 4). Ayrıca kamu kesimi için, istisnai bazı durumlar dışında, işçi ihtiyaçlarını İİBK vasıtası ile temin etme yükümlülüğü söz konusudur (md.3). Özel kesimde işçi ihtiyaçlarının İİBK vasıtası ile karşılanması yükümlülüğü olmamakla birlikte (md.5), özel sektördeki bazı büyük işverenler, aldıkları idare heyeti kararları uyarınca, işçi teminini de İİBK vasıtasıyla gerçekleştirebilmektedirler. Fakat işçi temini için İİBK’ya başvurma yükümlülükleri olan işverenlerin, İİBK’nın gönderdiği bütün işçileri istihdam etme zorunlulukları söz konusu değildir. Bir başka ifadeyle işverenler, İİBK tarafından gönderilen işçileri işe alıp almamakta serbesttirler. Nitekim İİBK’nın iş ve işçi isteyenlerin bu taleplerini karşılayamamaktan ötürü bir sorumluluğunun olmaması da, bu düzenlemenin doğal bir sonucudur (Tuncay, 1991, s.327). İİBK aracılığıyla, yüksek işsizliğin yaşandığı iş piyasalarında, iş arayanların işletmelerin kapılarında yığılmaları önlenmeye ve özellikle iktisadi devlet teşekküllerinde siyasi, idari yollardan baskı ve tavsiye gibi dış tesirlerin etkisiyle iş almanın önüne geçilmeye çalışılmıştır (Dereli, 1997, s.72; Erdut, 1998, ss.163-164; Zaim, 1997, ss.81-82).

Bu dönemde çıkartılan Anayasalarda yer alan düzenlemeler de, işe aracılığın kamusal bir hizmet olma niteliğini güçlendiren bir özellik taşımaktadır. 1961 Anayasası’nın 2. maddesinde belirtilen Türkiye Cumhuriyeti’nin sosyal bir hukuk devleti olmasının bir gereği olarak, devlet yalnızca çalışanların çalışma koşullarının düzeltilmesi için çalışma hayatına müdahale ile yetinmemiş; işçilerin iş bulmalarına aracılık, işgücünün mesleğe yöneltilmesi, eğitilmesi ile işsizliği halinde geçimini sağlama görevlerini de üstlenmiştir. Nitekim Anayasanın “Çalışma Hakkı ve Ödevi” başlığını taşıyan 42. maddesinde, “Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için, sosyal, iktisadi ve mali tedbirlerle çalışanları korur ve çalışmayı destekler; işsizliği önleyici tedbirleri alır. (...)” hükmü ile devletin iş aracılığı konusundaki temel konumu güçlendirilmiştir.

1982 Anayasası’nda da, 1961 Anayasası’na paralel hükümler yer almıştır. 1982 Anayasası’nın yine 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti’nin sosyal bir hukuk devleti olduğu belirtilmiş; “Çalışma Hakkı ve Ödevi” başlığını taşıyan 49. maddesinin 1. ve 2. fıkralarında,

<sup>17</sup> Resmi iş ve işçi bulma kurumlarının çalışma prensiplerini dört noktada toplamak mümkündür: Tarafsızlık, meottlu ve bilgili çalışma, meccanilik (parasız hizmet verme) ile müracaat ve istihdam serbestisi. Bu prensipler konusunda ayrıntılı bilgi için bkz: Zaim, S. (1997). *Çalışma Ekonomisi*. İstanbul: Filiz Kitabevi, ss.80-81.

<sup>18</sup> Karar Sayısı: 7/6787, Kabul Tarihi: 29.06.1973, R.G. 06.08.1973, Sayı: 14617

“Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır. (...)” ifadesi yer almıştır. Ancak 2001 yılında 4709 sayılı kanunla<sup>19</sup>, “Devlet, işçi-işveren ilişkilerinde çalışma barışının sağlanmasını kolaylaştırıcı ve koruyucu tedbirleri alır” şeklindeki 49. maddenin 3. fıkrası yürürlükten kaldırılmış ve 49. maddenin 2. fıkrasında da değişiklik yapılmıştır. Değişiklik yapılan 49. maddenin 2. fıkrası, “Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır” hükmünü getirmiştir. Yapılan bu değişikliğin en önemli yanı, çalışma hakkının halen bir işi olanların dışında, işsiz olanları da ilgilendirdiği ve devletin işsizleri de korumakla yükümlü olduğunun belirtilmesidir; yürürlükten kaldırılan 3. fıkradaki “çalışma barışının sağlanması” görevi ise, 2. fıkranın içine katılması nedeniyle herhangi bir yenilik getirmemektedir. Dolayısıyla Anayasa’da düzenlenen çalışma hakkı gereğince devlet, iyi işleyen bir istihdam kurumu aracılığı ile, iş arayanların iş bulmasını kolaylaştırmak ve istemeden işsiz kalanlara yardım imkanı sağlamak için gerekli tedbirleri almakla yükümlü tutulmaktadır (Centel, 2001, ss.13-14). Bu hüküm, devletin işsizliğin önlenmesi ve işçilere iş bulunması konusunda bir tekel hakkına sahip olduğu şeklinde de yorumlanabilmektedir (Tuncay, 1991, s.326)<sup>20</sup>.

### 3. İŞ ARACILIĞINDA KAMU TEKELİNİN KIRILDIĞI DÖNEM

Yarım yüzyılı aşan bir süre boyunca, iş aracılığında önemli ölçüde kamu tekeline sahip olan İİBK, kendi iç yapısıyla ilgili, teşkilatlanma, personel, mali imkanlar gibi sorunlar nedeniyle, son yıllarda kendisinden beklenen etkinliği gösterememiştir. 1960’lı yıllarda özellikle Federal Almanya başta olmak üzere Batı Avrupa ülkelerine gitmek isteyen işgücünün seçilmesi ve yerleştirilmesi konusunda yabancı işbulma büroları ile işbirliği içinde çeşitli çalışmalar yapan İİBK’nin faaliyetleri, son dönemde neredeyse yalnızca kamu işverenlerinin işgücü taleplerini karşılamak ve yasal bir zorunluluk olan sakat, eski hükümlü ve terör mağduru istihdamında aracılık yapmakla sınırlı kalmıştır. Öyle ki 1990’ların ikinci yarısından itibaren İİBK’nin işe yerleştirme hizmetlerinin ortalama %65’i kamu, %35’i ise özel sektördeki işletmelere yapılmıştır (Tablo 1). Bu oranlar, özel sektörde faaliyet gösteren işletmelerin işçilerini İİBK aracılığından ziyade başka kanallarla temin ettiklerini göstermektedir. Kısacası İİBK, iş piyasasının değişen koşulları karşısında yapısını değiştirmekte yetersiz kalmıştır. Özellikle yüksek vasıflı işçiler için aracılık fonksiyonunu etkin bir şekilde yerine getiremeyen İİBK, yalnızca vasıfsız ve yarı vasıflı işçilerin iş bulabilmek ümidiyle başvurdukları bir kurum olarak faaliyet göstermeye başlamıştır. Dolayısıyla 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren fiilen özel istihdam büroları gibi çalışan kurumlar, vasıflı işçiler için aracılık görevini üstlenmeye başlamışlardır. Danışmanlık şirketi adı altında kurulan bu bürolar, başlangıçta yalnızca üst düzey yöneticiler için aracılık yaparlarken, daha sonraları diğer meslek grupları için de, özellikle gazete ilânları vasıtasıyla, aracılık yapmaya başlamışlardır (Gündoğan, 1998, s.563). Ayrıca 1973 yılında patlak veren petrol krizinden sonra sanayileşmiş ülkelerde yaşanan durgunluk ve artan işsizlik nedeniyle yurtdışın-

<sup>19</sup> Kabul Tarihi: 03.10.2001, R.G. 17.10.2001, Sayı: 24556 (Mükerrer).

<sup>20</sup> Karşı görüş için bkz: Sayın, A.K. (2002). *Emek Piyasasında Aracılık ve Özel İstihdam Büroları*. Ankara:Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Yayın No:324, s.212.

dan işgücü talebinin durması ve 1990’lı yıllardan itibaren kamu kesiminin küçültülmesi yönünde uygulanan politikalar sonucu, bu kesimde istihdam edilenlerin azalması da, İİBK’nın iş aracılığı fonksiyonunu azaltan bir gelişme olmuştur (Kutal, 2000, s.1; Alper, 2003, s.1). Nitekim yıllar itibarıyla kayıtlı başvuru ve kayıtlı işsizlerin sayısının artmasına rağmen; İİBK’nın gerek kamu sektöründe, gerekse özel sektörde işe yerleştiği işçi sayısı azalmıştır (Tablo 1).

**Tablo 1. İİBK’nın (İş-Kur’un) İstihdam Hizmetleri (1994-2004)**

Yıllar	Kayıtlı Başvuru	Açık İş	İşe Yerleştirme		Kayıtlı İşsiz
			Kamu	Özel	
1994	362.666	251.017	143.255	99.211	469.345
1995	335.787	272.707	171.812	92.299	401.292
1996	411.170	267.060	129.949	113.331	416.795
1997	468.070	238.539	136.114	84.501	463.323
1998	430.407	235.360	143.939	74.415	465.235
1999	435.195	224.444	122.942	79.000	487.525
2000	768.386	195.672	108.624	76.986	730.496
2001	327.417	226.899	143.890	70.108	718.665
2002	324.760	139.275	100.589	24.482	464.228
2003	557.092	129.258	39.459	25.939	587.479
2004*	559.432	94.085	36.683	28.053	789.929

**Kaynak:** 1994-1999 dönemi için İİBK Genel Müdürlüğü İstatistik Yıllıkları; 2000-2004 dönemi için Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstatistik Yıllıkları kullanılmıştır.

\* Ocak-Kasım 2004 dönemi verilerini içermektedir.

ILO’nun işgücü piyasasının iş ve işçi bulma faaliyetlerinin düzenlenmesi ve işsizliğe karşı alınacak önlemlerle ilgili 2, 34, 88, 96 ve 122 sayılı sözleşmeleri Türkiye tarafından onaylanmakla birlikte İİBK, yaklaşık elli yıl boyunca iş piyasasının ülke çapında ve belirli bir plan ve program çerçevesinde düzenlenmesini sağlayacak çağdaş ve dinamik bir yapıya kavuşturulamamıştır. Eş deyişle İİBK, ekonomik ve sosyal gelişmeler karşısında ortaya çıkan yeni ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kalmıştır. Dolayısıyla İİBK, ilgili uluslararası sözleşmelere uygun bir örgütlenme yapısına sahip olmayan, hukuki statüsü ve personel rejimi, çağdaş gelişmelerin gerisinde olan, işsizlikle mücadelede etkin bir hizmet anlayışından uzak, iş aracılığı konusunda ise yalnızca, yukarıda bahsedilen bir takım formaliteleri yerine getirmeye çalışan bir kurum haline gelmiştir. Günümüzde batı ülkelerinde iş kurumları, çeşitli faaliyetlerle istihdamı geliştirmek ve işsizliği sınırlamak konularında önemli görevler üstlenirken, ülkemizde de sosyo-ekonomik gelişmelerin paralelinde, özellikle yapısal işsizlikle mücadele sürecinde, İİBK’nın yeniden yapılandırılması<sup>21</sup> 1990’lı yılların başından itibaren tartışılmaya başlamıştır (Tuncay, 2002, s.4).

Nitekim 1996-2000 dönemini kapsayan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da İİBK’nın bugünkü yapısıyla işgücü piyasasının işe yerleştirme ve işçi bulma ihtiyaçlarına yeterince karşılık veremediği; bu nedenle gelişmiş ülke örneklerinde görüldüğü şekilde, meslek standartları temelinde ve hızlı çalışan bir kurumsal yapı çerçevesinde işgücü piyasasında istihdam hizmetlerinin karşılanmasına ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir. Aktif işgücü pi-

<sup>21</sup> İİBK’ı yeniden yapılandırma girişimleri ve reform çalışmaları için bkz: Ekin, N. (2001). **Türkiye’de İş Piyasasının Yeniden Yapılandırılması: Özel İstihdam Büroları**. İstanbul:İTO Yayın No:2001-30, ss.175-178.

yasası politikalarının uygulanabilmesi için bu ihtiyacı karşılayacak bir kurumun varlığını zorunlu olduğu belirtilen 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, İİBK'nın kapsamlı bir biçimde ve güçlendirilerek İş-Kur adı altında yeniden örgütlenmesi üzerinde durulmuştur (DPT, 1995(a), s.54; DPT, 1995(b), s.10). 2001-2005 dönemini kapsayan 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise, İİBK'nın çağdaş istihdam hizmetlerini yerine getirecek şekilde yeniden yapılandırılması ve özel istihdam bürolarının kurulmasına ilişkin yasal düzenlemelerin yapılması gerektiği belirtilmiştir<sup>22</sup>. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı "İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu"nun yayımladığı raporda da, günümüz koşullarında güncelliğini yitirmiş bulunan 96 sayılı ILO sözleşmesinin III. Bölüm hükümleri yerine, daha esnek hükümler içeren 181 sayılı ILO sözleşmesi hükümlerinin dikkate alınarak, İİBK'nın etkin bir işlerliğe kavuşturulması için yeniden yapılandırılması, personel, ücret, mesleki eğitim konularında iyileştirmeler yapılması ve özel istihdam büroları kurulması, getirilen öneriler arasında yer almıştır. Raporda ayrıca, İİBK'nın İş-Kur olarak yeniden düzenlenmesi ve işgücü piyasası ile ilgili enformasyon hizmetlerini yürütmesi, işgücü eğitimi, istihdam rehberliği, mesleğe yönelme ve benzeri istihdamı geliştirme faaliyetlerine diğer kamu ve özel kuruluşlarla birlikte aktif olarak katılımının sağlanması, işsizlik sigortasının uygulanabilmesi ve faaliyete geçtiğinde özel istihdam bürolarını denetleme konularında yeterli bir yapıya kavuşturulabilmesi için, bu konuda hazırlanan kanun tasarısının bir an önce yürürlüğe girmesi gerektiği üzerinde önemle durulmuştur (DPT, 2001, ss.61-63).

Sosyal güvenlik reformu çerçevesinde, 25.08.1999 tarihinde kabul edilen 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu<sup>23</sup> ile kurulan, 2000 yılında primlerin toplanması ile uygulanmaya başlanan ve 1 Nisan 2002 tarihi itibarıyla ilk işsizlik ödemesinin gerçekleştiği işsizlik sigortasının da, İİBK'nın gittikçe hantallaşan yapısına çok ağır ve yeni görevler yüklemesi sonucunda<sup>24</sup>, Kurumun yapısının değiştirilmesi kaçınılmaz bir duruma gelmiştir. Dolayısıyla bu ihtiyacı karşılamak amacıyla, 4588 sayılı kanunun<sup>25</sup> verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulu, 2000 yılında İş-Kur'u kuran Türkiye İş Kurumunun Kurulması ile Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılması Hakkında 617 Sayılı KHK'yi<sup>26</sup> kabul ederek yürürlüğe koymuştur. Ancak yürürlüğe girdikten kısa bir süre sonra Anayasa Mahkemesi tarafından, sosyal güvenlik alanında önemli değişiklikler getiren 616, 618 ve 619 sayılı KHK'ler<sup>27</sup> ile 617 sayılı KHK'nin dayandığı 4588 sayılı yetki kanunu iptal edilmiştir. Böylece diğer KHK'ler gibi 617 sayılı KHK de, yasal ve anayasal dayanaktan yoksun kaldığı gerekçesiyle iptal edilmiş ve 2003 yılında kabul edilen 4857 sayılı İş Kanunu'nun 90. maddesinde yer alan düzenlemelerin paralelinde, aynı yıl 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile İş-Kur kuruluncaya kadar bu alanda önemli bir hukuksal boşluk yaşanmıştır.

<sup>22</sup> <http://plan8.dpt.gov.tr/> (22.09.2004).

<sup>23</sup> Kabul Tarihi: 25.08.1999, R.G. 08.09.1999, Sayı: 23810.

<sup>24</sup> 4447 sayılı kanun uyarınca, işsizlik sigortası primlerinin toplanmasından Sosyal Sigortalar Kurumu, diğer her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasından İİBK Genel Müdürlüğü görevli, yetkili ve sorumludur. Bu amaçla İİBK bünyesinde İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı kurulmuştur (md.46/IV).

<sup>25</sup> Kabul Tarihi: 29.06.2000, R.G. 06.07.2000, Sayı: 24101 (Mükerrer).

<sup>26</sup> Kabul Tarihi: 24.08.2000, R.G. 04.10.2000, Sayı: 24190 (Mükerrer).

<sup>27</sup> 616 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı'nın Kurulması ve Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK, SSK'nın yeniden yapılandırılması ile ilgili iken; 618 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatının Kurulması ile Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK, sosyal sigorta kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak üzere bir üst kurum olarak oluşturulan Sosyal Güvenlik Kurumu ile ve 619 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar SSK Kanununun ve Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar SSK ile Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK ise, Bağ-Kur'un yeniden yapılandırılması ile ilgilidir.

Aşağıda, öncelikle İİBK yerine İş-Kur’u kuran 617 sayılı KHK, 4857 sayılı İş Kanunu’nun iş aracılığı ile ilgili düzenlemeleri ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu incelenecektir.

### **3.1. 617 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname’de İş Aracılığı**

617 sayılı KHK, 4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunu, 16. maddesinin 2. fıkrası haricinde<sup>28</sup>, ek ve değişiklikleri ile birlikte yürürlükten kaldırmış; bir başka ifadeyle İİBK’nın yerini İş-Kur almıştır. Böylelikle Türkiye’de iş aracılığı hizmetinde, farklı bir yapılanma ile yeni bir döneme girilmiştir. Ancak 617 sayılı KHK’de, İş Kanunu’nun ilgili maddelerinde yer alan İİBK ifadesinin yerini bundan böyle İş-Kur ifadesinin alacağına dair herhangi bir düzenleme yer almadığı için, iş mevzuatında İİBK ve İş-Kur isimleri birlikte yer almıştır. 617 sayılı KHK ile birlikte İİBK ifadesinin, zımnen de olsa İş-Kur olarak değiştirildiğini söylemek mümkünse de; KHK’de ilgili tüm kanun maddelerinde, bundan böyle İİBK’nın yerini İş-Kur’un alacağına dair açık bir düzenlemenin yapılmasının daha uygun olacağı ileri sürülmüştür (Akyiğit, 2001, s.1530).

4837 sayılı kanun döneminde olduğu gibi İş-Kur, 617 sayılı KHK’de de özel hukuk hükümlerine tâbi, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali bakımdan özerk bir kamu kuruluşu özelliği taşımaktadır. Ancak 4837 sayılı kanunun 1. maddesinin 2. fıkrasında İİBK, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlı bir kamu kuruluşu olarak tanımlanırken; 617 sayılı KHK’nin 1. maddesinin 3. fıkrası, beraberinde büyük bir yeniliği getirerek, İş-Kur’a Türk sosyal güvenlik sistemi içinde faaliyette bulunacak bir kamu kuruluşu niteliği kazandırmıştır (Kutal, 2000, s.2). 617 sayılı KHK ile birlikte, istihdamın korunması, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması, işsizliğin önlenmesi faaliyetlerinde bulunmak ve aynı zamanda işsizlik sigortasını yürütmek üzere kurulan İş-Kur, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu’nun ilgili kuruluşu olarak faaliyet göstermeye başlamıştır<sup>29</sup>.

1475 sayılı İş Kanunu’nda ve 4837 sayılı İİBK’nın teşkilât kanununda, İİBK’nın esas görev alanı iş aracılığı, işler konusunda bilgi toplamak ile mesleki eğitim ve yönlendirme olarak belirlenirken; 617 KHK ile İş-Kur’a yeni görevler verilmiştir. İş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, meslekleri tanımlamak, Türk Meslekler Sözlüğünü hazırlamak; işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek; özürlülerin, eski hükümlülerin, terörden etkilenenlerin ve korunmaya muhtaç olanların istihdamlarına yardımcı olmak ve özel istihdam projeleri uygulamak; nitelikli eleman ihtiyacını karşılamak üzere kayıtlı işsizlere ve işini kaybetme tehlikesi ile karşı karşıya bulunan işgücüne mesleğe hazırlık, meslek edinme, meslek geliştirme ve meslek geliştirme eğitimi vermek, verdirmek, kendi işini kuracak işsizlere yönelik mesleki bilgi ve beceri kazandırma kursları düzenlemek, doğal afetlerin meydana geldiği yerler ile işsizliğin yoğun olduğu yerlerde uzun süreli işsizlere en fazla altı ay süreyle toplum yararına çalışma programları uygulamak; istihdamdaki işgücü ile ilk ve orta kademe yöneticileri için işyerlerinde eğitim seminerleri düzenlemek; özel istihdam büroları ile ilgili olarak Kuruma verilen görevler ile Türkiye’de yabancı uyrukluların istihdamı

<sup>28</sup> 4837 sayılı kanunun 16. maddesinin 2. fıkrası, "Kurumun malları İcra ve İflas ve Türk Ceza Kanunları bakımından Devlet malı hükmünde olup alacakları da Devlet alacağı derecesinde imtiyazlıdır" hükmünü taşımaktadır.

<sup>29</sup> 618 sayılı KHK ile, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’na bağlı tüm sosyal sigorta kurumları (Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü ve Türkiye İş-Kur Genel Müdürlüğü), "Sosyal Güvenlik Kurumu" adını taşıyan tek bir çatı altında toplanmıştır.

konusunda Kuruma verilen görevleri yerine getirmek İş-Kur'un yeni görevleri arasında yer almıştır. Bu görevlerden işsizlik sigortası ve özel istihdam büroları ile ilgili hizmetler, ülkemizde ilk kez uygulamaya geçeceği için, özel bir önem taşımaktadır. 617 sayılı KHK'nin 9. maddesinde İş-Kur'un beş ana hizmet biriminin arasında yer alan İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı ve Özel İstihdam Büroları Dairesi Başkanlığı'nın görevleri, 12. ve 13. maddelerde düzenlenmiştir. KHK'nin 13. maddesi uyarınca Özel İstihdam Büroları Dairesi Başkanlığı'nın temel görevleri arasında gerekli şartları taşıyan özel istihdam bürolarına izin vermek, izinlerin uzatılmasına ve iptaline ilişkin işlemleri yürütmek, özel istihdam bürolarınca Kuruma verilmiş olan teminat mektuplarının korunması ve gerektiğinde iadesi ile ilgili işlemleri yapmak, özel istihdam bürolarınca Kuruma bildirilen istatistik verileri değerlendirmek, tüm uygulamaya ilişkin kayıtları tutmak, Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcıları tarafından verilen görevler ile mevzuatta öngörülen diğer görevleri yapmak yer almıştır.

KHK'nin 37. ve 38. maddelerinde ise, 1475 sayılı İş Kanunu ile ilgili değişiklikler yer almış; bu maddeler uyarınca 1475 sayılı kanunun 85. maddesinin 2. fıkrasında değişiklik yapılarak tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığının yanı sıra özel istihdam bürolarının faaliyetlerine de İş-Kur tarafından izin verilebileceği öngörülmüştür<sup>30</sup>. Ancak izin verilen özel istihdam bürolarının, yönetmelikle belirlenecek meslekler ile üst düzey yöneticiler dışında, iş arayanlardan her ne ad altında olursa olsun menfaat temin etmeleri ve ücret almaları yasaklanmıştır. Böylece 617 sayılı KHK ile İş Kanunu'ndaki iş aracılığı ile ilgili yasaklayıcı hüküm değiştirilerek, özel istihdam bürolarının, Türkiye tarafından henüz onaylanmamakla birlikte, ILO'nun 181 sayılı Özel İstihdam Büroları Sözleşmesi<sup>31</sup> ve 188 sayılı Özel İstihdam Bürolarına İlişkin Tavsiye Kararı<sup>32</sup> çerçevesinde hayata geçirilmesi sağlanmıştır. Bir başka ifadeyle, iş aracılığı hizmetinin esas itibarıyla devlet tarafından yürütülmesi ilkesine dayanan ılımlı tekel modeli terk edilerek, denetime açık birlikte çalışma modeline geçilmiştir.

20. yüzyılın son 20-25 yılında hızlanan istihdamın yapısal değişimi ve özellikle yüksek işsizlik oranları karşısında istihdamı arttırabilmek için siyasal iktidarların yeni arayışlar içinde olmaları sonucunda ILO'nun özel istihdam bürolarına karşı yaklaşımları değişiklik göstermiştir (Kutal, 2000, s.4). 1990'lı yıllara kadar iş aracılığının bir kamu hizmeti olarak devlet tarafından yapılacağı ilkesini benimseyen ILO, 1997 yılında 181 sayılı sözleşmeyi kabul ederek, bazı sınırlama ve denetimlerle, özel istihdam bürolarının da iş aracılığı hizmeti sunmalarına imkan tanımıştır. 181 sayılı ILO sözleşmesinde, 96 sayılı ILO sözleşmesinin içerdiği tekel ilkesi yer almamıştır. Bunun yerine kamu ve özel istihdam hizmetleri arasında yeni bir dengenin kurulması ve özel istihdam bürolarının etkinlik, eşitlik, büyüme ve sosyal adalet ilkeleri çerçevesinde, işgücü piyasasının en iyi biçimde işletilmesine katkı yapması ilkesi benimsenmiştir (Erdut, 1999, s.82).

181 sayılı ILO sözleşmesine paralel olarak düzenlenen 617 sayılı KHK uyarınca İş-Kur'dan izin alınarak kurulan özel istihdam bürolarının, güvenilir bir finansal yapıya sahip

<sup>30</sup> 617 sayılı KHK ile İş Kanunu'nun 85 maddesinin 2. fıkrasında yapılan değişiklikle, özel istihdam bürolarına yalnızca tarım işlerinde aracılık olanağı tanıdığı yönündeki farklı görüş için bkz: Akyiğit, E. (2001). **İçtihatlı ve Uygulamalı İş Kanunu Şerhi**. Ankara:Seçkin Yayınevi, s.1532.

<sup>31</sup> 1997 yılında kabul edilen 181 sayılı ILO sözleşmesi'nin tam metni için bkz: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm> (12.01.2005).

<sup>32</sup> 1997 yılında kabul edilen 188 sayılı ILO tavsiye kararının tam metni için bkz: <http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp2.htm> (12.01.2005).

olmaları ve iki yılda bir izinlerini yenilemeleri gerekmektedir (md.30/II-III). Özel istihdam bürolarını denetleme yetkisi Kurum müfettişlerine verilirken (md.30/son); bu büroların iş aracılığı faaliyetleriyle ilgili olarak geçersiz sayılacak işlemleri (md.31/III), bürolara verilen faaliyet izninin reddi, yenilenmemesi, iptali ve bu kararlara karşı yapılacak itirazlara ilişkin usulle ilgili düzenlemeler de (md.32) KHK’de yer almış ve özel istihdam bürolarının 01.09.2002 tarihinden itibaren faaliyete başlayacakları hükme bağlanmıştır (md.41).

Ancak 29.06.2000 tarihinde kabul edilen ve 616, 617, 618 ve 619 sayılı KHK’lerin dayandığı 4588 sayılı yetki kanunu, Anayasa Mahkemesi tarafından kısa bir süre sonra iptal edilmiştir (05.10.2000, E.2000/45, K.2000/27)<sup>33</sup>. Böylece söz konusu KHK’ler, yasal ve anayasal dayanaktan yoksun kalmışlardır. Anayasa’nın 91. maddesine göre, KHK’lerin Anayasa’ya uygun sayılabilmelerinin ön koşulu, bunların geçerli bir yetki kanununa dayandırılmaları olduğundan yetki kanununun iptali, bu kanuna göre çıkarılan KHK’leri Anayasa’ya aykırı duruma getirmiştir. Bu nedenle, Anayasa’ya aykırı görülerek iptal edilen 4588 sayılı Yetki Kanunu’na dayanılarak çıkarılan diğer KHK’ler gibi 617 sayılı KHK de, Anayasa’nın Başlangıç’ı ile 6. ve 91. maddelerine aykırı bulunarak, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir (31.10.2000, E.2000/63, K.2000/36)<sup>34</sup>. Ancak bu iptallerin doğuracağı hukuksal boşluğun, kamu yararını ihlâl edici nitelikte görülmesi nedeniyle ve kanun koyucuya yeni düzenlemeler yapması için zaman tanımak amacıyla Anayasa’nın 153. maddesi uyarınca, iptal hükümlerinin 617 sayılı KHK için 9 ay sonra, diğer KHK’ler içinse 6 ay ilâ 1 sene sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiştir<sup>35</sup>. Fakat Anayasa Mahkemesi tarafından tanınan sürelerin sonunda herhangi bir yasal düzenleme yapılamamıştır. Anayasa Mahkemesi tarafından belirtilen süreler içinde gerekli yasal düzenlemelerin yapılmaması, ülkede geniş bir toplum kesimine hizmet veren sosyal sigorta kurumlarının hukuki varlıkları ile ilgili, pek sık rastlanılmayan tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Sosyal sigorta kurumlarının özellikle denetim faaliyetlerinde önemli boşluklar ortaya çıkmış; yatırım ve personel politikaları büyük ölçüde aksamıştır. Bu dönemdeki hukuki boşluktan İş-Kur da ciddi bir şekilde etkilenmiş; özellikle iş piyasasına yönelik mesleki eğitim faaliyetleri ve iş piyasasını düzenlemeye yönelik çeşitli projeler hayata geçirilememiştir. Bu geçiş döneminde İş-Kur’un ağırlıklı faaliyet alanını işsizlik sigortası oluşturmuş; ancak aktif istihdam politikalarını belirlemeye ve uygulamaya yönelik faaliyetleri gecikmiştir (Alper, 2003, s.2). Kısacası gerekli yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için tanınan 9 aylık sürenin 08.08.2001 tarihinde sona ermesine rağmen; 05.07.2003 tarihinde 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu kabul edilinceye kadar bu alanda önemli bir boşluk yaşanmıştır. Arada geçen yaklaşık iki yıl boyunca, bir yandan İş-Kur’un tüzel kişiliği konusunda çeşitli tartışmalar yaşa-

<sup>33</sup> 4588 sayılı yetki kanunu iptal eden Anayasa Mahkemesi kararı için bkz: <http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2000/K2000-27.htm> (05.06.2004).

<sup>34</sup> 617 sayılı KHK’yi iptal eden Anayasa Mahkemesi kararı için bkz: <http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2000/K2000-36.htm> (05.10.2004).

<sup>35</sup> 4588 sayılı yetki kanununa dayanılarak çıkarılan 616 sayılı KHK 1 yıl sonra (10.11.2001 tarihinde), 618 sayılı KHK 6 ay sonra (08.05.2001 tarihinde) ve 619 sayılı KHK ise 9 ay sonra (08.11.2001 tarihinde) yürürlükten kalkmıştır. Söz konusu KHK’lerin yürürlükten kalkmasıyla ortaya çıkan hukuki boşluğun sosyal güvenlik sistemine etkileri konusunda bkz: OKUR, A.R. (Kasım 2001). "Sosyal Güvenlik Depremi". **Çimento İşveren**. C.15, S.6, ss.3-6.

nırken; diğer yandan İş-Kur faaliyetlerine yasal bir düzenleme varmışçasına devam etmiş ve hatta Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 617 sayılı KHK'nin iptalinden sonra kararın uygulanmasına ilişkin bir çok yönetmelik çıkarıp yürürlüğe koymuştur<sup>36</sup>.

### 3.2. 4857 Sayılı İş Kanunu'nda İş Aracılığı

Otuz yılı aşkın bir süre yürürlükte kalan ve 3008 sayılı İş Kanunu'nun genel sistematüğini ve temel düzenlemelerini devam ettiren 1475 sayılı İş Kanunu'nun, çalışma yaşamında meydana gelen gelişmeler karşısında yetersiz kalması üzerine, 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanunu<sup>37</sup> kabul edilmiştir. Ancak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın, Haziran 2002 tarihinden itibaren dokuz kişilik Bilim Komisyonu'nun hazırladığı kanun taslağını sosyal tarafların bilgisine sunmasına ve onlarla çeşitli toplantılar düzenlemesine rağmen, sosyal taraflar taslak üzerinde kesin bir uzlaşmaya varamamışlardır. Sosyal tarafların bir araya geldikleri toplantılarda işveren tarafı, özellikle iş güvencesi ve kıdem tazminatı haklarını sınırlamaya çalışırken; işçi tarafı geçici iş ilişkisi, özel istihdam büroları ve yeni çalışma türlerine şiddetle karşı çıkmıştır. Dolayısıyla bu itirazlar, kanun taslağını bütünü ile değerlendirme olanağını sınırlandırarak (Kutal, 2003, s.22); sosyal uzlaşmayı ve "iktisadi etkinlik" ile "sosyal eşitlik" arasındaki dengeyi sağlamaktan uzak bir iş kanununun çıkmasına neden olmuştur (Makal, 2003, ss.17-18).

4857 sayılı kanunun genel gerekçesinde yeni teknolojik gelişmeler, 18. yüzyılda başlayan ve 19. yüzyılda sosyal ve siyasal yapıyı değiştiren Sanayi Devrimi gibi insanlık tarihinde dönüm noktasını oluşturan bir "devrim" olarak nitelendirilmiştir. Teknolojik devrimle birlikte, yeni çalışma türlerinin hızla yaygınlaştığı, işsizliğin artık yalnızca gelişmekte olan ülkelerin bir sorunu olmaktan çıkarak evrensel bir boyut kazandığı, buna karşılık ulusal ve uluslararası mevzuatın bir dönem tasfiye etmeye çalıştığı özel istihdam bürolarının günümüzde kanunlarla düzenlenerek yeni işlevlere kavuşturulduğu gerekçede yer almıştır. Ancak Türk İş Hukuku mevzuatının bu değişimi zamanında saptayıp, gerekli uyumu yakalayamadığının belirtildiği genel gerekçede, ekonomik kriz dönemlerinde işçi ve işverenlerin esnek kuralardan yararlanmalarına İş Kanunu'nun katı hükümlerinin imkan vermemesi nedeniyle, yeni İş Kanunu'nda bu hükümlerin yerini esnek hükümlerin aldığı ifade edilmiş ve AB sosyal normlarına uyum sağlamanın önemine değinilmiştir (Uçum, Çakmakçı, 2003, ss.165-168).

4857 sayılı kanunda iş ve işçi bulmaya aracılık 90. maddede, "İş ve İşçi Bulma" başlığını taşıyan Altıncı Bölüm'de düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre, "İş 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". Böylelikle 1475 sayılı kanundaki yasaklar kaldırılarak, 617 sayılı KHK'deki dü-

---

36 Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararından 9 ay geçtikten sonra 617 sayılı KHK'nin yürürlükte olup olmadığı; İş-Kur'un tüzel kişiliğinin devam edip etmediği; İş-Kur'un işlemlerinin hukuken geçerli olup olmadığı ve Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen bir KHK'ye dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerin ve tebliğlerin geçerli olup olmadığına ilişkin tartışmalar için bkz: TUNCAY, A.C. (Mart 2002). "Anayasa Mahkemesinin İptal Kararından Sonra Türkiye İş Kurumunun Hukuki Durumu". *Çimento İşveren*. C.16, S.2., ss.4-10; İş-Kur'un tüzel kişiliği konusunda Tuncay'ın karşısındaki görüş için bkz: OKUR, A.R. (Şubat 2002). "İşkur'un Hukuki Durumu". *İşveren Dergisi*, C.XL, S.5, ss.33-34.

37 Kabul Tarihi: 22.05.2003, R.G. 10.06.2003, Sayı: 25134.



zenlemelere paralel bir şekilde iş aracılığında, denetime açık birlikte çalışma modeli benimsenmiştir. 90. maddenin gerekçesinde ILO’nun 181 sayılı sözleşmesine paralel bir şekilde kurulmalarına ve faaliyet göstermelerine izin verilen özel istihdam büroları ile emek piyasalarının yönetiminde esnekliğin artırılmasının ve bu yolla istihdam düzeyinin yükseltilmesinin amaçlandığı ifade edilmiştir (Uçum, Çakmakçı, 2003, s.194).

Ancak İş Kanunu ön tasarısında, işçi sendikaları ve muhalefet tarafından köleliğe dönüşü neden olduğu ve taşeronlaşmayı teşvik ettiği gerekçesiyle sert bir şekilde eleştirilen mesleki faaliyet şeklindeki (gerçek olmayan) ödünç iş ilişkisini düzenleyen madde<sup>38</sup> kanundan çıkarılmış ve gerçek anlamda ödünç iş ilişkisi, 7. maddede düzenlenerek, başlığı “geçici iş ilişkisi” olarak değiştirilmiştir<sup>39</sup>. Böylece ülkemizde yalnızca istihdam ilişkisinin tarafı olmaksızın emek arz ve talebini buluşturma görevini üstlenen özel istihdam bürolarının kurulmalarına ve faaliyet göstermelerine izin verilmiş; ancak geçici istihdam bürolarının kurulmalarına ve faaliyet göstermelerine imkan verilmemiştir. Bir başka ifadeyle, yazılı rızası alınmak suretiyle işçi, yalnızca holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde veya yapmakta olduğu işe benzer işlerde çalıştırılması koşuluyla başka bir işverene geçici olarak devredilebilecektir (md.7/I); işçinin kural olarak bir başka işverenin yanında çalıştırılmak üzere istihdam edilmesi söz konusu olamayacaktır.

Geçici istihdam bürolarının işe yerleştirdiği kişilerin, AB’de toplam istihdam içindeki oranı düşük (% 2) olmakla birlikte, 1990’lı yılların ortalarından itibaren yaygınlaşmaya başlamıştır. Hatta İspanya’da yeni akdedilen iş sözleşmelerinin % 12,5’i geçici istihdam büroları tarafından yapılmıştır<sup>40</sup>. Geçici işçilik, özellikle kadınlar ve gençler arasında yaygındır. Ayrıca, yapılan bir araştırmaya göre Avrupa’da çalışan geçici işçilerin % 29-53 arasında bir bölümü geçici istihdam bürosunda çalışmaya başladıktan sonra bir yıl içinde devamlı bir iş sahibi olmuşlardır (Tuncay, 2003, s.69). Dolayısıyla geçici istihdam büroları, özellikle iş piyasasına yeni giren işçilerin daimi bir iş elde etmede kullandıkları bir sıçrama tahtası oluşturmaktadır. Geçici işçiliğin son yıllarda artan önemi karşısında, AB Komisyonu 25 Haziran 1991 tarihinde 91/383 sayılı “Belirli Süreli Hizmet veya Geçici İş İlişkisiyle Çalışan İşçilerin Çalışma Esnasında Alınacak Sağlık ve Güvenlik Önlemlerinin İyileştirilmesine Yönelik Önlemler Yönergesi”ni<sup>41</sup> ve 16 Aralık 1996 tarihinde 96/71 sayılı “Hizmetlerin İfasi Çerçevesinde İşçilerin (Başka Bir Üye Ülkeye) Gönderilmesi Yönergesi”ni<sup>42</sup> kabul etmiştir. 91/383 sayılı yönerge, geçici iş ilişkisiyle ilgili yeterli bir düzenleme getirmemekle birlikte; geçici işçiliğe ilişkin hükümler içeren tek yönerge olması açısından önem taşımaktadır. 96/71 sayılı yönergede ise, işçilerin başka bir üye ülkeye geçi-

<sup>38</sup> Mesleki faaliyet şeklindeki ödünç iş ilişkisini düzenleyen İş Kanunu ön tasarısının 93. maddesi için bkz: Tuncay, A.C. (Nisan 2003). "İş Kanunu Tasarısı'ndaki Ödünç İş İlişkisi ve Eleştirisi". **Mercek**, s.57.

<sup>39</sup> Tüm dünyada geçici iş ilişkisi olarak adlandırılan bu ilişki, sadece Almanca konuşulan ülkelerde ödünç iş ilişkisi olarak adlandırılmaktadır. Tuncay, A.C. (2003). "Kayıtlı İstihdamın Yaratılmasında Geçici İstihdam Türleri ve Özel İstihdam Bürolarının Rolü". **İstihdam Yaratılmasında Geçici Çalışma Türleri ve Özel İstihdam Bürolarının Rolü Semineri**. Ankara: TİSK Yayın No:283, s.36. Gerçek anlamda ödünç iş ilişkisinde işveren, kural olarak kendi yanında çalışan işçisinin de rızasıyla bir karşılık elde ederek veya etmeyerek, işçinin işgörmeye edimini kısa bir süre için başka işverene vermektedir. Mesleki faaliyet şeklindeki ödünç iş ilişkisinde ise işçi, ücretli olarak başkasına işçi vermeyi meslek edinmiş bir işveren tarafından yalnızca başka işverenlere ödünç verilmek üzere istihdam edilmektedir. Ödünç iş ilişkisi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Akyiğit, E. (1995). **İş Hukuku Açısından Ödünç İş İlişkisi**. Ankara:Kamu-İş.

<sup>40</sup> <http://www.eurofound.eu.int/1999/01/study/tn9901201s.html> (24.12.2004).

<sup>41</sup> 91/383 sayılı yönergenin tam metni için bkz: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31991L0383&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31991L0383&model=guichett) (24.12.2004).

<sup>42</sup> 96/71 sayılı yönergenin tam metni için bkz: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/labour\\_law/postingofworkers\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/postingofworkers_en.htm) (12.01.2005).

ci çalışmak üzere gönderilmesi ve bu işçilerin çalışma koşullarıyla ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Yönergelerde yer almayan birçok konu ise, AB üyesi ülkelerin ulusal mevzuatlarında düzenlenmiştir<sup>43</sup>. Ancak AB’de geçici işçilerin çalışma koşulları ile ilgili yeni bir yönerge hazırlama çalışmaları, 2000’li yılların başından beri AB’nin sosyal taraflarını oluşturan ETUC (Avrupa Sendikalar Konfederasyonu) ile UNICE (Avrupa Sanayi ve İşveren Konfederasyonları Birliği) arasında devam etmektedir. Yakın zamanda taraflar arasında uzlaşmaya varılması ve 1995 yılında ebeveyn izni, 1997 yılında kısmi çalışma ve 1999 yılında belirli süreli çalışma konusunda olduğu gibi bu konuda da bir çerçeve antlaşmasının imzalanarak tarafların talebi ile Bakanlar Konseyi tarafından yönerge olarak kabul edilmesi beklenmektedir. Ülkemizde ise, bazı işverenlerin üretim maliyetlerini kısmak ve özellikle sendikalaşmanın önünü kesmek amacıyla, çoğu zaman da kanuna karşı hile yoluyla, taşeron iş verme uygulamaları karşısında, geçici istihdam bürolarının da kötü niyetle kullanılacaklarını söylemek mümkünse de; gerekli yasal düzenlemelerin yapılması halinde, söz konusu büroların ülkemizdeki en önemli sosyo-ekonomik sorunlardan biri olan işsizliğin ve kayıt dışı istihdamın önlenmesinde önemli bir rol oynayacağı da gözden uzak tutulmamalıdır<sup>44</sup>.

### 3.3. 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu’nda İş Aracılığı

617 sayılı KHK’nin iptali ile iş aracılığı konusunda ortaya çıkan hukuki boşluk, 4857 sayılı İş Kanunu’nun 90. maddesine dayanılarak çıkarılan 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu<sup>45</sup> ile doldurulmuştur. 4904 sayılı kanunun genel gerekçesinde, İİBK’nin ILO sözleşmelerine uygun bir şekilde teşkilât yapısını, hukuki statüsünü ve personel rejimini geliştiremediği; yasal görevleri bakımından Batıdaki benzer iş kurumlarından büyük bir farklılık bulunmamasıyla birlikte, yürütülen hizmetlerin kapsamı, etkinliği ve yaygınlığı açısından bakıldığında, İİBK’nin modernize edilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Genel gerekçede ayrıca işgücü piyasasındaki gelişmelere paralel olarak, işe yerleştirme hizmetlerinde kamu tekelini uygulamasından serbestleşmeye gidilmesi gerektiği ve bu amaçla kurulacak özel istihdam bürolarının, resmi iş kurumuna rakip değil, bu kurumun hizmetlerini tamamlayacak örgütler olarak faaliyet gösterecekleri ifade edilmiştir. Böylelikle değişen işgücü piyasasındaki taleplerin süratle karşılanabileceği, işsizliğin önenebileceği, uluslararası sözleşmelere uygunluğun sağlanabileceği ve gayri resmi bir şekilde de olsa faaliyette bulunan danışmanlık firmalarının bir düzene bağlanacağı belirtilmiştir<sup>46</sup>.

4904 sayılı kanun, İş-Kur’un yeniden yapılandırılması konusunda genel olarak 617 sayılı KHK ile getirilen esasları kabul etmekle birlikte; İşsizlik Sigortası Fonu’nun yönetim ya-

<sup>43</sup> AB üyesi ülkelerde mesleki faaliyet şeklindeki ödünç iş ilişkisi ile ilgili ulusal hukuki düzenlemeler için bkz: Hamann, W. (2004). "Avrupa Birliğinde Profesyonel Ödünç İş İlişkisi". **AB-Türkiye & Endüstri İlişkileri**. (Editör ve Çeviren: A. Hekimler). İstanbul:Beta Yayınevi, ss.560-565.

<sup>44</sup> Türkiye’de kayıt dışı ekonominin kaygı uyandıran bir biçimde genişleyerek varlığını sürdürmesine rağmen, işsizlik sorununun önemini koruması karşısında, son yıllarda uygulanan makro ve mikro düzeydeki politikalar için bkz: Kutal, G. (2004). "Türkiye’de İstihdam Politikaları, Esneklik ve Yeni İstihdam Türleri". **AB-Türkiye & Endüstri İlişkileri**. (Editör: A. Hekimler). İstanbul:Beta Yayınevi, ss.121-136.

<sup>45</sup> Kabul Tarihi: 25.06.2003, R.G. 05.07.2003, Sayı: 25159.

<sup>46</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss137m.htm> (03.01.2005).

pısının değişmesi<sup>47</sup> ve Kurumun ana hizmet birimlerinin yeniden yapılandırılması gibi önemli bazı değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Ayrıca 4904 sayılı kanun, şekil olarak da bazı değişiklikleri içermektedir. 617 sayılı KHK, 42 maddeden oluşurken; 4904 sayılı kanun 35 maddeden oluşmaktadır. Bir başka ifadeyle 4904 sayılı kanun, 617 sayılı KHK’ye göre daha kısa ve öz yazılmış; Kurum kanunu sadeleşmiştir (Alper, 2003).

İş-Kur, istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek üzere kurulmuştur (md.1). 617 sayılı KHK’de on üç ayrı başlık altında sıralanan İş-Kur’un görevleri, 4904 sayılı kanunda altı başlık altında düzenlenmiştir (md.3). Kanunda İş-Kur’un görevleri arasında, temel hizmeti olan iş ve işçi bulmaya aracılık görevinin yanı sıra, ulusal istihdam politikalarının oluşturulmasına, istihdamın korunmasına, geliştirilmesine işsizliğin önlenmesine yardımcı olmak; işgücü piyasasını izleyerek işgücü bilgi sistemini oluşturmak, işgücü piyasası analiz ve çalışmaları yapmak, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu’nu oluşturmak ve Kurul çalışmalarını koordine etmek; iş ve meslek danışmanlığı ile eğitim hizmetleri vermek; AB ve uluslararası kuruluşların işgücü, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin aldıkları kararları izlemek, hükümetin taraf olduğu Kurumun görev alanına giren ikili ve çok taraflı anlaşma, sözleşme ve tavsiye kararlarını uygulamak; işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek de yer almıştır. Dolayısıyla İş-Kur, aktif ve pasif istihdam politikalarını birlikte yürütmekle sorumlu tutulmuştur.

617 sayılı KHK’de İş-Kur’un, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu’nun ilgili kuruluşu olarak tanımlanmasının, Kurumun özerkliği önünde bir engel oluşturabileceği öngörüldüğü için ve yalnızca işsizlik sigortası işlemlerini yürütmesinin Kuruma bir sosyal sigorta kurumu özelliği kazandırmayacağı gerekçesi ile 4904 sayılı kanunda İş-Kur’un hukuki statüsü yeniden belirlenmiştir. İş-Kur, 4837 sayılı kanunda olduğu gibi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın bağlı kuruluşu olarak tanımlanmıştır.

617 sayılı KHK’de olduğu gibi, 4904 sayılı kanunda da Kurumun organları Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ve İl İstihdam Kurulları’ndan oluşmaktadır (md.4). Ulusal istihdam politikalarının belirlenmesine ve İş-Kur’un bu politikalara uygun hedeflerinin saptanmasına yardımcı olmak üzere oluşturulan Genel Kurul, 46’sı sosyal taraf temsilcilerinden oluşan 79 üyeden meydana gelmektedir (md.5). Ancak İş-Kur’un en yüksek yönetim, karar, yetki ve sorumluluk taşıyan organı olarak faaliyet gösteren ve toplam altı üyeden oluşan Yönetim Kurulu’nda (md.6) sosyal taraflardan ziyade kamunun ağırlıklı temsil edilmesi, Kurumun katılımcılığı ve özerkliği konusunda tartışmalara neden olmaktadır (Alper, 2003). 4904 sayılı kanunda, Genel Müdürlüğe bağlı merkez teşkilâtın yapılmasında da değişikliğe gidilmiştir. Merkez teşkilâtı içinde beş ana hizmet birimi yer almaktadır. Bunlar; İşgücü Piyasası Bilgi Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, İstihdam Dairesi Başkanlığı, İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı, İşgücü Uyum Dairesi Başkanlığı ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı’dır (md.9). 617 sayılı KHK’den farklı olarak, Özel İstihdam Büroları Dairesi Başkanlığı adı altında ayrı bir hizmet birimi yer almamakta; özel istihdam bürolarına ilişkin olarak Kuruma verilen görevleri, İstihdam Dairesi Başkanlığı yerine ge-

<sup>47</sup> 4904 sayılı kanunun 30. maddesi ile 4447 sayılı kanunun 53. maddesi yeniden düzenlenmiş ve işsizlik sigortasının fon yönetimi, İş-Kur Yönetim Kurulu’na bırakılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz: Alper, Y. (2003). **Sosyal Sigortalar**. Bursa: Ekin Kitabevi, ss.349-350.

tirmektedir. 4904 sayılı kanunla merkez teşkilâtına bağlı olan danışma ve denetim birimleri (md.10) ile yardımcı hizmet birimlerinde de (md.11) değişikliğe gidilmiştir. 617 sayılı KHK'de danışma ve denetim birimlerinde yer alan Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı ve yardımcı hizmet birimleri içinde yer alan Bilgi İşlem Daireleri 4904 sayılı kanunda kaldırılmıştır. Ancak yerel ve bölgesel istihdam politikalarının belirlenmesinde önemli bir rol oynayacak İl İstihdam Kurulları ile ilgili 617 sayılı KHK'deki benzer düzenlemeler 4904 sayılı kanunda da yer almıştır (md.13). Taşra teşkilâtı içinde yer alan şube müdürlüklerinin açılabilmesi için ise, belirli bir nüfus büyüklüğü ve çalışan sayısı koşulu getirilmiştir (md.12).

4904 sayılı kanunun getirdiği en önemli düzenlemelerden birisi de, kanunun İkinci Kısım Birinci Bölümü'nde düzenlenen özel istihdam bürolardır. 617 sayılı KHK'de olduğu gibi, 4904 sayılı kanunda da yurtiçi ve yurtdışı iş ve işçi bulma faaliyetlerinde bulunmak üzere kurulacak özel istihdam büroları ile ilgili düzenlemelere yer verilerek, iş aracılığı hizmetinde denetime açık birlikte çalışma modeli benimsenmiştir. 4904 sayılı kanun, 617 sayılı KHK'deki özel istihdam bürolarına ilişkin hükümlere benzer düzenlemeler getirmiş; yalnızca sürelerle ilişkin farklı bir takım düzenlemelere yer vermiştir.

4904 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden yaklaşık altı ay sonra, md.32/i'ye dayanılarak çıkartılan Özel İstihdam Büroları (ÖİB) Yönetmeliği<sup>48</sup> ile de özel istihdam bürolarının seçimi, izin verilmesi ile büroların çalışma ve denetim usul ve esasları düzenlenmiştir. Özel istihdam büroları, İş-Kur'dan izin ve lisans almak kaydıyla ve kurumun denetimi altında kamu kesimi dışında, iş ve işçi bulma faaliyetlerinde bulunabilmektedirler (4904 s.k. md.17/I; ÖİB Yönetmeliği md.5/II). Dolayısıyla İş-Kur'un kamu kesimindeki iş aracılığı hizmetinin tekel özelliği devam etmekte; eş deyişle, kamu kesiminde özel istihdam bürolarının İş-Kur'a bir alternatif oluşturması söz konusu olmamaktadır. Özel istihdam büroları, yalnızca İş-Kur'un etkin olarak faaliyet gösteremediği özel kesimde iş aracılığı hizmetini yerine getirmektedirler. 4904 sayılı kanunun ve ÖİB Yönetmeliği'nin uygulanmasına yönelik olarak çıkarılan ÖİB Tebliği<sup>49</sup> uyarınca, Türkiye İş Kurumu tarafından izin verilen bürolar, iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyeti yanında, işgücü piyasası, istihdam ve insan kaynaklarına yönelik hizmetlerde de bulunabilmektedirler (md.1/I).

Özel istihdam bürosu açacak kişilerden Türk vatandaşı olmak, yüksek öğrenim görmüş olmak, müflis ve konkordato ilân etmemiş olmak, belirli suçları işlememiş olmak, uygun teknik yapı ve uzman kadroya sahip olmak, 12 milyar 850 milyon TL kat'i ve süresiz banka teminat mektubu<sup>50</sup> vermek gibi bazı koşulları yerine getirmeleri istenmektedir (4904 s.k.md.17/II-III; ÖİB Yönetmeliği md.7). Özel istihdam bürosu açma talepleri en geç 30 gün içinde değerlendirilmekte ve faaliyet göstermeye uygun görülenler Resmi Gazete'de, İş-Kur'un internet sayfasında ve ilân panolarında ilân edilmekte ve talep sahiplerine de yazılı olarak bilgi verilmektedir. Kurum tarafından belirlenen masraf karşılığının tahsil edilmesinden sonra "özel istihdam bürosu izin belgesi"ni alan bürolar faaliyete başlayabilmektedir (ÖİB Yönetmeliği md.8). Özel istihdam bürolarına üç yıl süreyle izin verilmek-

---

<sup>48</sup> R.G. 19.02.2004, Sayı: 25378.

<sup>49</sup> R.G. 02.08.2004, Sayı: 25541.

<sup>50</sup> Belirtilen teminat miktarı, 2004 yılına aittir. Teminat miktarı, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 298. maddesi hükmü uyanca belirlenen ve ilân edilen yeniden değerlendirme oranında her yıl arttırılır.

te; verilen izinler de üçer yıllık süre ile yenilenebilmektedir<sup>51</sup>. İzin yenilenebilmesi için, izin süresinin dolmasından bir ay önce yazılı talepte bulunulması<sup>52</sup>, izin verilmesinde aranan koşulların mevcut olması, kat’i ve süresiz teminat mektubu verilmesi ve yenileme masraf karşılığının ödenmesi gerekmektedir (4904 s.k. md.17/V; ÖİB Yönetmeliği md.10). Bu koşulları yerine getirmeyen büroların izin yenileme talepleri Kurum tarafından reddedilmektedir. Ayrıca iznin verildiği veya yenilendiği tarihten itibaren 18 ay<sup>53</sup> içinde hiçbir işe yerleştirme hizmetinde bulunmayan; izin verilmesi veya yenilenmesi için aranan koşulları taşımadığı veya kaybettiği tespit edilen büroların izinleri de iptal edilmektedir (4904 s.k. md.18; ÖİB Yönetmeliği md.11). Özel İstihdam bürolarına izin verme, yenileme ve iptal kararları İş-Kur Yönetim Kurulu tarafından verilmektedir (4904 s.k. md.6/IV-e-).

Özel istihdam büroları, iş arayanlar ile işçi arayan işveren ve işyerleri hakkında yalnızca iş aracılığı faaliyeti için gerekli olması halinde bilgi toplayabilmekte ve bu bilgileri değerlendirebilmektedirler. Bürolar, işe yerleştirilenler ve onların işyerlerine ait kayıtları 5 yıl süre ile saklamak zorundadırlar (4904 s.k.md.19/I; ÖİB Yönetmeliği md.14). Özel istihdam büroları, işe yerleştirme hizmeti karşılığında yalnızca işverenlerden ücret alabilmektedirler; iş arayanlardan hiçbir şekilde menfaat temin edememekte ve ücret alamamaktadırlar (4904 s.k. md.19/II). Ancak profesyonel sporcu, teknik direktör, antrenör, manken, fotomodel ve sanatçı meslek grubunda yer alanlar ile genel müdür gibi üst düzey yöneticilerden ücret alınabilmektedir (ÖİB Yönetmeliği md.15). Dolayısıyla özel istihdam büroları, yalnızca iş sözleşmesine bağlı olarak çalışan işçiler için değil; özellikle istisna (eser) sözleşmesi gibi işgörmeye borcu doğurmayan diğer sözleşme türlerine bağlı olarak çalışanlar için de aracılık yapabilmektedirler. İş aracılığı hizmetinin karşılığında özel istihdam bürolarının, işverenlerden ve yukarıda adı geçen meslek gruplarında çalışanlardan ne kadar ücret alacaklarına dair mevzuatta herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Ancak bir şehirde özel istihdam bürolarının sayısı arttıkça, aralarında doğacak rekabet nedeniyle, talep edilecek ücret oranı da düşebilecektir. Özel istihdam büroları, iş arayanlardan ücret alamadıkları gibi, sigortasız işçi çalıştırma, sendikaya üye olmama yada asgari ücretin altında ücret ödenmesi koşullarını taşıyan ve bir işverenin veya iş arayanın, işe yerleştirme faaliyeti için diğer bürolardan veya İş-Kur’dan hizmet almalarını engelleyen anlaşmalar da yapamamaktadırlar. Bu yasaklara uymayan büroların yaptıkları söz konusu anlaşmalar geçersiz sayıldığı gibi, bu şekilde anlaşma yaptıkları tespit edilen büroların izinleri de iptal edilmektedir (4904 s.k. md.19/III; ÖİB Yönetmeliği md.16).

Kısacası 617 sayılı KHK’ye paralel bir şekilde, gerek 4857 sayılı İş Kanunu, gerekse 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile getirilen düzenlemelerle birlikte özel sektördeki iş aracılığında İİBK’nın (şimdiki İş-Kur) tekel yetkisi ortadan kaldırılmıştır. Bir başka deyişle, iş aracılığı hizmetinde tekeli bir sistemden, aracılık faaliyetlerini izne bağlayan, sürekli ve düzenli denetleyen, gerektiğinde de durduran daha esnek, karma bir sisteme geçilmiştir (Atlas, 2004, s.133). Böylelikle 1990’lı yılların başından itibaren danışmanlık veya insan kaynakları gibi farklı isimlerle iş aracılığı yapan firmaların yasal bir çerçevede faaliyet göstermeleri sağlanmış; işgücü piyasasındaki hizmetlerin etkinleştirilmesi yönünde önemli bir adım atılmıştır. Çok kısa bir süredir faaliyet göstermekte olan özel istihdam bürolarının İş-Kur’a rakip olmayacakları; bilakis İş-Kur’un gereken etkinliği gösteremediği özel sektörde iş aracılığı hizmetini gerçekleştirerek, İş-Kur’un faaliyetlerini tamamlayıcı bir işlev üstlenecekleri düşünülmektedir.

<sup>51</sup> 617 sayılı KHK, özel istihdam bürolarına üç yıl süreyle izin verileceğini ve verilen izinlerin de iki yıllık süreyle yenileneceğini düzenlemiştir (md.30/III).

<sup>52</sup> 617 sayılı KHK’de bu süre, 3 ay olarak düzenlenmiştir (md.30/III).

<sup>53</sup> 617 sayılı KHK’de bu süre, 12 ay olarak düzenlenmiştir (md.32/II).

#### 4. ÖZEL İSTİHDAM BÜROLARININ İŞ ARACILIĞI FAALİYETLERİ

2000 yılından itibaren yeni bir yapılanma ile faaliyetlerini sürdüren ve kamu sektöründeki ağırlığını koruyan İş-Kur'un Şubat 2001 krizinin de etkisiyle gerek kamu, gerekse özel sektörde işe yerleştirme hizmeti konusundaki etkinliği azalmaya devam ederken (Tablo 1); özel istihdam bürolarının sayısı her geçen gün artmaktadır. Ankara, İstanbul ve İzmir gibi büyük şehirlerin yanı sıra son yıllarda özel sektörün hızla geliştiği Bursa, Gaziantep, Muğla ve Eskişehir'de de özel istihdam büroları faaliyet göstermektedir. Ocak 2005 verilerine göre, Ankara'da 4, İstanbul'da 13, Bursa'da 4, İzmir'de 1, Gaziantep'te 1, Muğla'da 1 ve Eskişehir'de 2 olmak üzere ülke genelinde toplam 26 özel istihdam bürosu faaliyet göstermektedir<sup>54</sup>. Bu bürolar, iş aracılığı hizmetinin yanı sıra, işçilerin niteliklerini arttırmaya yönelik kurslar ve eğitimler de düzenlemektedirler.

Ayrıca Şubat 2003'de, üyeler arasındaki koordinasyonu ve dayanışmayı sağlamak, özel istihdam bürosu olarak faaliyet gösteren veya gösterecek firmaların istihdam boyutuna ilişkin standartlarını belirlemek amacıyla Özel İstihdam Büroları Derneği (ÖİBD) kurulmuştur. Özel istihdam bürolarının çalışma hayatındaki statülerini sağlamlaştırmak ve ülke ekonomisine katkılarını arttırmak amacıyla faaliyet gösteren dernek, özel istihdam büroları arasındaki haksız rekabetin önlenmesi, büroların etik ve kanuni çerçevede dahilinde hizmet vermesinde de önemli bir rol oynamaktadır.

4904 sayılı kanun (md.19/son) ve Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği (md.17) uyarınca özel istihdam büroları, iş arayanlar, açık işler ve işe yerleştirmelerle ilgili istatistikleri düzenli olarak Kuruma vermek zorundadırlar. Özel istihdam büroları eğitim düzeylerine, mesleklere ve yaş gruplarına göre istihdam hizmetlerini gösteren tabloları üçer aylık dönemler halinde ((Ocak, Şubat, Mart), (Nisan, Mayıs, Haziran), (Temmuz, Ağustos, Eylül), (Ekim, Kasım, Aralık)) ve üç aylık sürenin bitiminden itibaren takip eden ayın 10'una kadar Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam Dairesi Başkanlığı'na vermek zorundadırlar<sup>55</sup>.

2004 yılı için İş-Kur tarafından ilk kez derlenen istatistiklere göre, Türkiye genelinde özel istihdam bürolarına toplam 112.447 kişi başvurmuş ve toplam 1.159 kişi işe yerleştirilmiştir (Tablo 2). Özel istihdam bürolarının istihdam hizmetlerini, başvuru sayısına bakarak değerlendirmek yanıltıcı olabilecektir. Çünkü iş arayan kişiler, aynı anda birden fazla özel istihdam bürosuna veya İş-Kur'a başvurabilmekte; bu konuda herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır. Bu nedenle özel istihdam bürolarının istihdam faaliyetlerine bakarken, özellikle işe yerleştirme faaliyetlerini değerlendirmek gerekmektedir. Herşeyden önce, işe yerleştirilen toplam işçi sayıları karşılaştırıldığında, özel istihdam bürolarının İş-Kur'a rakip olduklarını söylemek oldukça güç görünmektedir. Zira İş-Kur 2003 yılı itibarıyla özel sektörde 25.939 kişiyi, 2004 yılında ise 30.314 kişiyi işe yerleştirirken (Tablo 1), özel istihdam büroları 2004 yılı içinde yalnızca 1.159 kişiyi işe yerleştirebilmiştir. Ancak özel istihdam büroları ile ilgili yasal düzenlemelerin yeni tamamlandığı ve her ay özel istihdam bürolarına bir yenisinin eklendiği düşünüldüğünde, bu sayının ileriki yıllarda önemli ölçüde artacağını söylemek mümkündür.

---

<sup>54</sup> <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/bilgiedinme/iskurizin.html> (14.01.2005).

**Tablo 2. Özel İstihdam Bürolarının Eğitim Düzeylerine Göre İstihdam Faaliyetleri (2004 Yılı)**

EĞİTİM DÜZEYLERİ	BAŞVURU				İŞE YERLEŞTİRME			
	Erkek	Kadın	Toplam	Genel Toplama Oranı (%)	Erkek	Kadın	Toplam	Genel Toplama Oranı (%)
Okuma Yazma Bilmeyen	-	2	2	0.001	-	-	-	-
Okur Yazar	3	9	12	0.01	3	-	3	0.25
İlkokul mezunu	746	403	1.149	1.02	426	10	436	37.61
Orta ve Dengi Okul Mezunu	396	462	858	0.76	96	6	102	8.80
Sanat Ortaokulu Mezunu	95	168	263	0.23	4	-	4	0.34
Lise ve Dengi Okul Mezunu	5.813	5.339	11.152	9.9	117	22	139	11.99
Sanat ve Teknik Lise Mezunu	232	154	386	0.34	27	2	29	2.50
Lise Üstü Sanatla İlgili Bölüm Mezunu	107	150	257	0.22	2	-	2	0.17
Anadolu Teknik Lise Mezunu	641	313	954	0.84	8	-	8	0.69
Meslek Lisesi Mezunu	1.977	2.283	4.260	3.78	73	16	89	7.67
Meslek Yüksek Okulu Mezunu 2 Yıllık	6.363	6.859	13.222	11.75	25	19	44	3.79
Yüksek Okul ve Fakülte Mezunu	37.599	33.718	71.317	63.42	127	155	282	24.33
Master/Doktora	5.073	3.542	8.615	7.66	12	9	21	1.81
GENEL TOPLAM	59.045	53.402	112.447	100	920	239	1.159	100

**Kaynak:** <http://www.iskur.gov.tr/OIBFAALİYET.doc> (31.01.2005).

İş-Kur ile özel istihdam büroları eğitim düzeylerine göre işe yerleştirme faaliyetleri açısından karşılaştırıldığında da, İş-Kur ile özel istihdam bürolarının genel olarak farklı kulvarlarda koştuğunu ve özel istihdam bürolarının özellikle yükseköğretim görmüş kişileri işe yerleştirerek İş-Kur'un önemli bir boşluğunu doldurmaya çalıştığı dikkati çekmektedir. Özel istihdam bürolarının eğitim düzeyleri açısından en fazla işe yerleştirdikleri grup olarak ilkokul mezunları (%37.61) görülmekteyse de (Tablo 2); bu oran, İş-Kur'un toplam işe yerleştirenler içinde işe yerleştirdiği ilkokul mezunlarının oranından (%59.95) önemli ölçüde düşüktür (Tablo 3). Bunun yanı sıra İş-Kur'un toplam işe yerleştirdiği işçilerin yalnızca %2.53'ü 2 yıllık meslek yüksekokulu mezunu, %2.71'i yüksekokul ve fakülte mezunu ve %0.01'i master veya doktora mezunu iken; özel istihdam bürolarının toplam işe yerleştirdikleri işçilerin %3.79'u 2 yıllık meslek yüksekokulu mezunu, %24.33'ü yüksekokul ve fakülte mezunu ve %1.81'i master veya doktora derecelidir<sup>56</sup>. Dolayısıyla özel istihdam bürolarının nitelikli ve yüksek öğretim görmüş işçileri işe yerleştirme konusundaki etkinliklerinin daha yüksek olduğunu söylemek mümkündür.

<sup>55</sup> <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/OIBDUYURU2.doc> (03.02.2005).

<sup>56</sup> Özel istihdam büroları ile İş-Kur'un istihdam faaliyetleri karşılaştırılırken, İş-Kur'un özel sektördeki istihdam faaliyetleri esas alınmalıdır. Ancak İş-Kur'un yayımladığı istatistiklerde, eğitim düzeylerine ve yaş gruplarına göre istihdam hizmetleri, herhangi bir sektörel ayrıma gidilmeden verilmektedir. Bu nedenle Tablo 3 ve Tablo 5'te İş-Kur'un Türkiye genelindeki ve tüm sektörler bazındaki istihdam faaliyetleri yer almaktadır.

Tablo 3. İş-Kur'un Eğitim Düzeylerine Göre İstihdam Faaliyetleri (2003 Yılı)\*

EĞİTİM DÜZEYLERİ	BAŞVURU				İŞE YERLEŞTİRME			
	Erkek	Kadın	Toplam	Genel Toplama Oranı (%)**	Erkek	Kadın	Toplam	Genel Toplama Oranı (%)**
Okuma Yazma Bilmeyen	2.469	1.112	3.581	0.64	274	73	347	0.54
Okur Yazar	7.294	2.399	9.693	1.74	1.050	145	1.195	1.83
İlkokul mezunu	189.329	26.263	215.592	38.70	35.244	3.968	39.212	59.96
Orta ve Dengi Okul Mezunu	69.080	7.987	77.067	13.83	7.332	678	8.010	12.25
Sanat Ortaokulu Mezunu	591	80	671	0.12	47	3	50	0.08
Lise ve Dengi Okul Mezunu	82.915	30.142	113.057	20.29	6.458	1.811	8.269	12.64
Sanat ve Teknik Lise Mezunu	25.363	1.531	26.894	4.83	1.528	100	1.628	2.49
Lise Üstü Sanatla İlgili Bölüm Mezunu	1.084	454	1.538	0.28	64	23	87	0.13
Anadolu Teknik Lise Mezunu	323	114	437	0.08	22	7	29	0.04
Meslek Lisesi Mezunu	38.266	10.139	48.405	8.69	2.540	587	3.127	4.78
Meslek Yüksek Okulu Mezunu 2 Yıllık	16.446	11.621	28.067	5.04	1.024	635	1.659	2.54
Yüksek Okul ve Fakülte Mezunu	19.708	12.182	31.890	5.72	1.151	625	1.776	2.71
Master/Doktora	123	77	200	0.04	8	1	9	0.01
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>452.991</b>	<b>104.101</b>	<b>557.092</b>	<b>100</b>	<b>56.742</b>	<b>8.656</b>	<b>65.398</b>	<b>100</b>

*Kaynak: T.C.Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (2003). İstatistik Yıllığı 2003. Yayın No:327, ss.14-15, 60-61.*

\*Makale hazırlandığı sırada İş-Kur'un 2004 yılı verileri tamamlanmadığı için, 2003 yılı verileri kullanılmıştır.

\*\*Genel Toplama Oranlar, tarafımızca hesaplanmıştır.

Yaş gruplarına göre istihdam faaliyetleri karşılaştırıldığında ise, gerek İş-Kur gerekse özel istihdam büroları açısından en yüksek işe yerleştirme oranına sahip olan yaş grubu, 25-29 yaş grubudur. Ancak İş-Kur'un işe yerleştirdiği kişilerin %42.03'ü 25-29 yaş grubunda iken (Tablo 5), özel istihdam bürolarının işe yerleştirdiği kişilerin yalnızca %26.66'sını 25-29 yaş grubu oluşturmaktadır (Tablo 4).



**Tablo 4. Özel İstihdam Bürolarının Yaş Gruplarına Göre İstihdam Faaliyetleri (2004 Yılı)**

YAŞ GRUPLARI	BAŞVURU SAYISI				İŞE YERLEŞTİRME SAYISI			
	Erkek	Kadın	Toplam	Genel Toplama Oranı (%)	Erkek	Kadın	Toplam	Genel Toplama Oranı (%)
15-19	474	428	902	0.80	18	2	20	1.72
20-24	14.955	17.432	32.387	28.80	174	87	261	22.51
25-29	23.480	19.820	43.300	38.50	226	83	309	26.66
30-34	11.359	11.442	22.801	20.27	201	40	241	20.79
35-39	5.194	2.721	7.915	7.03	126	19	145	12.51
40-44	2.375	1.129	3.504	3.11	98	5	103	8.88
45-64	1.176	411	1.587	1.41	77	3	80	6.90
65 ve daha büyük	32	19	51	0.04	-	-	-	-
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>59.045</b>	<b>53.402</b>	<b>112.447</b>	<b>100</b>	<b>920</b>	<b>239</b>	<b>1.159</b>	<b>100</b>

*Kaynak:* <http://www.iskur.gov.tr/OIBFAALİYET.doc> (31.01.2005).

İş-Kur tarafından işe yerleştirilen kişilerin %18.27’si 20-24 yaş grubunda, %14.48’i 30-34 yaş grubunda iken; özel istihdam büroları tarafından işe yerleştirilen kişilerin %22.51’i 20-24 yaş grubunda, %20.79’u 30-34 yaş grubunda yer almaktadır. Bir başka ifadeyle, İş-Kur’un işe yerleştirme faaliyetlerinde yaş grupları arasında büyük farklılıklar varken; özel istihdam bürolarının 20-24, 25-29 ve 30-34 yaş gruplarındaki işe yerleştirme oranları birbirine oldukça yakındır.

**Tablo 5. İş-Kur’un Yaş Gruplarına Göre İstihdam Faaliyetleri (2003 Yılı)\***

YAŞ GRUPLARI	BAŞVURU SAYISI				İŞE YERLEŞTİRME SAYISI			
	Erkek	Kadın	Toplam	Genel Toplama Oranı (%)**	Erkek	Kadın	Toplam	Genel Toplama Oranı (%)**
15-19	10.857	8.188	19.045	3.41	1.142	584	1.726	2.63
20-24	121.267	34.242	155.509	27.91	9.410	2.539	11.949	18.27
25-29	126.524	26.916	153.440	27.54	24.056	3.431	27.487	42.03
30-34	83.507	15.517	99.024	17.77	8.515	961	9.476	14.48
35-39	55.683	9.737	65.420	11.74	6.434	621	7.055	10.78
40-44	34.409	5.503	39.912	7.16	4.293	348	4.641	7.09
45-64	20.446	3.954	24.400	4.37	2.854	170	3.024	4.62
65 ve daha büyük	298	44	342	0.06	38	2	40	0.06
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>452.991</b>	<b>104.101</b>	<b>557.092</b>	<b>100</b>	<b>56.742</b>	<b>8.656</b>	<b>65.398</b>	<b>100</b>

*Kaynak:* T.C.Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (2003). *İstatistik Yılı 2003*. Yayın No:327, ss.12-13, 56-57.

\* Makale hazırlandığı sırada İş-Kur’un 2004 yılı verileri tamamlanmadığı için, 2003 yılı verileri kullanılmıştır.

\*\* Genel Toplama Oranlar, tarafımızca hesaplanmıştır.

## 5. SONUÇ

1980'li yıllardan itibaren sosyo-ekonomik ve siyasal yapıda yaşanan değişim, endüstri ilişkileri sistemini ve işgücü piyasasını yakından etkilemektedir. Özellikle küreselleşme ve teknolojik gelişim, bazı mesleklerin ortadan kalkmasına ve bazı yeni meslek türleri ile esnek çalışma modellerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla iş piyasasının talep ettiği işgücü profili değişmekte; nitelikli işgücüne olan ihtiyaç artmaktadır. Bunun yanı sıra işsizlik, tüm dünyada çözüm bekleyen en önemli sorunların başında gelmektedir. Ancak değişen iş piyasası ve istihdam sorunu karşısında, devletin yerine getirdiği iş aracılığı hizmetleri yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle son yıllarda, birçok ülkede bir kamu hizmeti olarak kabul edilen ve devlet tekelinin söz konusu olduğu iş aracılığı hizmetleri, özel sektöre açılarak, özel istihdam bürolarının faaliyet göstermesine izin verilmektedir. Bir başka deyişle, iş aracılığı hizmetlerinde bir liberalizasyon süreci yaşanmaktadır. Böylelikle iş aracılığında kamu tekeli modelinden, özel istihdam büroları ile resmi istihdam bürolarının birlikte çalıştığı daha esnek bir modele geçilmektedir.

Birçok ülkede uygulanmakta olan neo-liberal ekonomi politikalarının etkisiyle sosyal devlet anlayışından sapmalar yaşanmakta; devletin ekonomideki ve iş piyasasındaki katı ve müdahaleci rolü, ulusal mevzuatlarda yapılan değişikliklerle sınırlandırılmaktadır. İş aracılığı hizmetlerinde yaşanan liberalizasyon eğilimi ise, ulusal düzenlemelerin yanı sıra uluslararası düzenlemelerde de yansımaları bulmaktadır. ILO'nun 1933 yılında kabul edilen 34 sayılı sözleşmesinden 1997 yılında kabul edilen 181 sayılı sözleşmesine kadar geçen süreç incelendiğinde, uluslararası metinlerde iş aracılığı hizmetindeki kamu tekeli anlayışından uzaklaşıldığını gözlemlemek mümkündür.

Türkiye'de ise iş aracılığı, 1936 yılında kabul edilen ilk İş Kanunu'ndan 2000 yılına kadar, bir kamu hizmeti olarak kabul edilmiş ve iş aracılığı faaliyetleri, yarım yüzyılı aşan bir süre boyunca, bazı istisnai durumlar dışında, 1946 yılında kurulan İİBK tarafından yürütülmüştür. Dolayısıyla 96 sayılı ILO sözleşmesinin III. Bölümü'nün kabul edilmesine rağmen Türkiye'de 2000 yılına kadar iş aracılığında, ılımlı tekel modeli, hatta çıkartılan bazı yasal düzenlemelerle, mutlak tekele yaklaşan bir model görülmüştür. Ancak İİBK'nın, tekel konumuna rağmen, yıllar içinde etkinliği önemli ölçüde azalmıştır. İİBK, özel sektörün nitelikli işgücü ihtiyacını karşılamakta yetersiz kalmış ve adeta yalnızca kamu sektörüne hizmet sunan ve istihdam zorunluluğu bulunan sakat, eski hükümlü ve terör mağdurlarını işe yerleştiren bir kurum niteliği kazanmıştır. Bunun üzerine 1990'lı yıllardan itibaren İİBK'nın yeniden yapılanması ile ilgili çalışmalar başlamış; ancak bu konudaki ilk düzenleme, 2000 yılında kabul edilen ve İİBK'yi İş-Kur adı altında yeniden yapılandıran 617 sayılı KHK ile gerçekleştirilmiştir. 617 sayılı KHK'nin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesinden, 4857 ve 4904 sayılı kanunların kabul edildiği 2003 yılına kadar iş aracılığı hizmeti konusunda hukuksal bir boşluk yaşanmıştır. 2003 yılında yapılan yasal düzenlemelerle ise, iş aracılığı hizmetinde yeni bir döneme girilmiş; özel istihdam bürolarının İş-Kur'un izni ve denetimi altında faaliyet göstermesine izin verilerek, iş aracılığında denetimle açık birlikte çalışma modeline geçilmiştir.

Getirilen yasal düzenlemelerle birlikte, uzun yıllardır insan kaynakları veya danışmanlık firması adı altında faaliyet gösteren özel istihdam büroları yasal bir zemine kavuşturulmuş ve denetim altına alınmıştır. İstihdam sorunlarının çözümünde sihirli bir değnek olmamakla birlikte özel istihdam bürolarının, iş aracılığı hizmetlerinin etkinleştirilmesinde ve ülkemizin en önemli sosyo-ekonomik sorunlarından olan işsizlik ve kayıt dışı istihdamla mü-

cadelede önemli bir rol oynayacakları düşünülmektedir. Özel istihdam büroları ile ilgili yasal düzenlemeler yeni tamamlandığı için ülkemizde özel istihdam bürolarının işe yerleştirdikleri işçi sayısı henüz fazla değildir; ancak ileriki yıllarda yeni büroların açılması ile bu sayının artacağını tahmin etmek mümkündür.

Günümüzde aktif istihdam politikalarının yanı sıra pasif istihdam politikalarının uygulanmasında da rol alan İş-Kur’un kamu sektöründeki tekel statüsü devam etmektedir. Eş deyişle özel istihdam büroları, yalnızca özel sektörde iş aracılığı hizmetinde bulunabilmektedir. Özel sektördeki iş aracılığı hizmetleri açısından ise, özel istihdam bürolarını İş-Kur’a rakip olarak görmek doğru değildir. Özel istihdam bürolarının, İş-Kur’un özel sektörde özellikle nitelikli işgücünün işe yerleştirilmesi konusundaki eksikliğini bir ölçüde tamamlayacağı düşünülmektedir. Ancak işsizliğin yüksek olduğu ülkemizde, iş aracılığı hizmetinin istismarının önlenmesinde İş-Kur’a çok önemli görevler düşmektedir. Yasal düzenlemelerde yer alan düzenli ve sürekli denetimler aksatıldığı veya çeşitli tavizler verildiği takdirde, iş aracılığı konusunda emeğin sömürüsüne kadar varan sonuçlarla karşılaşabileceği de gözden uzak tutulmamalıdır.

## KAYNAKÇA

- Akyığıt, E. (1995).** *İş Hukuku Açısından Ödünç İş İlişkisi*. Ankara:Kamu-İş.
- Akyığıt, E. (2001).** *İçtihatlı ve Uygulamalı İş Kanunu Şerhi*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Alper, Y. (2003).** *Sosyal Sigortalar*. Bursa:Ekin Kitabevi.
- Alper, Y. (2003).** “İş ve İşçi Bulma Kurumu’ndan İş Kurumu’na”. *İşgüç*. C.5, S.2. (<http://www.isguc.org>).
- Altan, Ö.Z. (2004).** *Sosyal Politika Dersleri*. Eskişehir:Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1592.
- Başterzi, S., Şuğle, M.A. (1999).** *İstihdam ve Danışmanlık Hizmetlerinin Hukuksal ve Toplumsal Yönleri*. Ankara:Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.
- Bayer, İ. İHU.** İş K. 85 (No.2).
- Centel, T. (Ekim 2001).** “Türk Çalışma Yaşamı Açısından Son Anayasa Değişikliği”. *İşveren Dergisi*. C.XL, S.1, ss.13-14.
- Çenberci, M. (1986).** *İş Kanunu Şerhi*. Ankara:Seçkin Kitabevi.
- Dereli, T. (Haziran 1997).** “The Public Employment Service And The Need To Liberalize Employment Services In Turkey”. *Kamu-İş*. C.4, S.2, ss.69-81.
- DPT. (1995 (a)).** *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler (1996-2000)*. Ankara.

- DPT. (1995 (b)).** *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*. Ankara.
- DPT. (2001).** *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara:Yayın No:DPT:2548.
- Ekin, N. (2001).** *Türkiye’de İş Piyasasının Yeniden Yapılandırılması:Özel İstihdam Büroları*. İstanbul:İTO Yayın No:2001-30.
- Erdut, Z. (1998).** “İstihdam Politikaları Açısından İşkur: İstihdam Hizmetlerinin Yeniden Örgütlenmesi”. *III. Endüstri İlişkileri Kongresi (Cumhuriyetin 75. Yılında Endüstri İlişkilerinde ve Emek Piyasalarının Düzenlenmesinde Devletin Rolü ve İşlevleri)*. Ankara:TÜHİS, Yayın No:36, ss.149-171.
- Erdut, T. (Nisan-Mayıs-Haziran 1999).** “Özel Bürolar Aracılığıyla İstihdam”. *Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi*. Yıl:2, S.4, ss.73-89.
- Gülmez, M. (1991).** *Türkiye’de Çalışma İlişkileri (1936 Öncesi)*. Ankara: TODAİE.
- Gündoğan, N. (1998).** “İşe Yerleştirme Sistemi İçinde Özel İstihdam Bürolarının Yeri ve Önemi”. *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. C.XIV, S.1-2, ss.549-566.
- Hamann, W. (2004).** “Avrupa Birliğinde Profesyonel Ödünç İş İlişkisi”. *AB-Türkiye & Endüstri İlişkileri*. (Editör ve Çeviren: A. Hekimler). İstanbul: Beta Yayınevi, ss.547-566.
- Kutal, G. (2004).** “Türkiye’de İstihdam Politikaları, Esneklik ve Yeni İstihdam Türleri”. *AB-Türkiye & Endüstri İlişkileri*. (Editör: A. Hekimler). İstanbul: Beta Yayınevi, ss.121-136.
- Kutal, M. (Ekim 1983).** “1475 Sayılı İş Kanununda Yapılan Son Değişiklikler (II)”. *İktisat ve Maliye*. C.XXX, S.7, ss.284-290.
- Kutal, M. (Kasım 2000-Şubat 2001).** “Türkiye İş Kurumu Çalışma Hayatımıza Katılarken Bazı Gözlem ve Beklentiler”. *Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi*. C.16, S.4-5, ss.1-6.
- Kutal, M. (Temmuz 2003).** “Türk Çalışma Yaşamında Yeni Bir Dönem:4857 Sayılı İş Kanunu”. *Mercek*, ss.20-24.
- Makal, A. (1997).** *Osmanlı İmparatorluğu’nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920*. Ankara: İmge Kitabevi.

- Makal, A. (1999).** *Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri:1920-1946.* Ankara: İmge Kitabevi.
- Makal, A. (2002).** *Türkiye’de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946-1963.* Ankara: İmge Kitabevi.
- Makal, A. (Aralık 2003).** *Cumhuriyetin 80. Yılında Türkiye’de Çalışma İlişkileri.* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Tartışma Metinleri No:62.
- Okur, A. R. (Kasım 2001).** “Sosyal Güvenlik Depremi”. *Çimento İşveren.* C.15, S.6, ss.3-6.
- Okur, A. R. (Şubat 2002).** “İşkur’un Hukuki Durumu”. *İşveren Dergisi.* C. XL, S.5., ss.33-34.
- Sayın, A. K. (2002).** *Emek Piyasasında Aracılık ve Özel İstihdam Büroları.* Ankara:Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Yayın No:324.
- Saymen, F. H. (1954).** *Türk İş Hukuku.* İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Sözer, A. N. (Kasım 1994).** “Türkiye’de İş Aracılığı Faaliyetleri”. *Çimento İşveren.* C.8, S.6, ss.3-7.
- Talas, C. (1992).** *Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi.* Ankara:Bilgi Yayınevi.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü.** *İstatistik Yıllıkları.*
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.** *İstatistik Yıllıkları.*
- Tuncay, A. C. İHU.** İş K. 85 (No.1).
- Tuncay, A. C. (1991).** “Özel Faaliyet Olarak İş ve İşçi Bulma Hakkında Düşünceler”. *İş Hukuku Dergisi.* C.I, ss.325-334.
- Tuncay, A. C. (Mart 2002).** “Anayasa Mahkemesinin İptal Kararından Sonra Türkiye İş Kurumunun Hukuki Durumu”. *Çimento İşveren.* C.16, S.2., ss.4-10.
- Tuncay, A.C. (Nisan 2003).** “İş Kanunu Tasarısı’ndaki Ödünç İş İlişkisi ve Eleştirisi”. *Mercek,* ss.56-75.
- Tuncay, A.C. (2003).** “Kayıtlı İstihdamın Yaratılmasında Geçici İstihdam Türleri ve Özel İstihdam Bürolarının Rolü”. *İstihdam Yaratılmasında Geçici Çalışma Türleri ve Özel İstihdam Bürolarının Rolü Semineri.* Ankara:TİSK Yayın No:283.

**Türkmen, H.A. (Ocak-Nisan 2000).** “Türk İstihdam Piyasasının Mevcut Durumu ve Yeniden Yapılandırılma İhtiyacı”. *Yargıtay Dergisi*. C.26, S.1-2, ss.201-233.

**Uçum, M., Çakmakçı, R. (2003).** *Gerekçeli Atıftı-Karşılaştırma Tablolu Eski ve Yeni Kanun Metinleri ile Birlikte İş Kanunu ve İlgili Temel Mevzuat*. İstanbul: Legal Yayıncılık.

**Zaim, S. (1997).** *Çalışma Ekonomisi*. İstanbul:Filiz Kitabevi.

<http://www.iskur.gov.tr/mydocu/bilgiedinme/iskurizin.html> (14.01.2005)

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss137m.htm> (03.01.2005)

[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31991L0383&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31991L0383&model=guichett) (24.12.2004).

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/labour\\_law/postingofworkers\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/postingofworkers_en.htm) (12.01.2005).

<http://www.eiro.eurofound.eu.int/1999/01/study/tn9901201s.html> (24.12.2004).

<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2000/K2000-27.htm> (05.06.2004).

<http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2000/K2000-36.htm> (05.10.2004).

<http://plan8.dpt.gov.tr/> (22.09.2004).

<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp2.htm> (12.01.2005).

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm> (12.01.2005).

[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31991L0383&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=31991L0383&model=guichett) (24.12.2004).

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/labour\\_law/postingofworkers\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/postingofworkers_en.htm) (12.01.2005).

<http://www.iskur.gov.tr/OIBFAALİYET.doc> (31.01.2005).

<http://www.iskur.gov.tr/mydocu/OIBDUYURU2.doc> (03.02.2005).