

T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU İSTİHDAM KURUMUNUN FAALİYETLERİNİN
ETKİNLİĞİ: KOCAELİ İLİ ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Recep TAN

Enstitü Anabilim Dalı: ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
Enstitü Bilim Dalı: SOSYAL POLİTİKA

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Elif YÜKSEL OKTAY

MAYIS 2019

T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**KAMU İSTİHDAM KURUMUNUN FAALİYETLERİNİN
ETKİNLİĞİ: KOCAELİ İLİ ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ
Recep TAN (117205004)

Enstitü Anabilim Dalı: ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ
Enstitü Bilim Dalı: SOSYAL POLİTİKA

Bu tez 18/06/2019 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.

	Adı SOYADI	Kanaati			İmza
Jüri Başkanı (Danışman)	Prof. Dr. Elif YÜKSEL OKTAY	☐ Kabul	☐ Düzeltme	☐ Ret	
Jüri Üyesi	Prof. Dr. Tahir BAŞTAYMAZ	☐ Kabul	☐ Düzeltme	☐ Ret	
Jüri Üyesi	Doç. Dr. Hacı Yunus TAŞ	☐ Kabul	☐ Düzeltme	☐ Ret	

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS / DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU
BEYAN BELGESİ

Tez Başlığı: Kamu İstihdam Kurumunun Faaliyetlerinin Etkinliği: Kocaeli İli Örneği

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışmamın toplam 116 sayfalık kısmına ilişkin aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan ve 31/05/2019 tarihinde aşağıda İthenticate ismi yazılı araştırma görevlisi tarafından şahsıma iletilen intihal tespit programı raporuna göre tezimin benzerlik oranı %18'dir.

Uygulanan filtrelemeler:

1. Kaynakça hariç,
2. Alıntılar dahil,
3. 5 kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç.

Bu bilgiler doğrultusunda tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespiti halinde doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

İmza

Adı SOYADI : Recep TAN
Öğrenci Numarası : 117205004
Ana Bilim Dalı : Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri
Programı : Sosyal Politika
Türü : () Proje (X) Yüksek Lisans Tezi () Doktora Tezi

Taramayı Yapan Arş. Gör.

Danışman

Kutluğ Kağan KARAHAN,
31/05/2019

Prof. Dr. Elif YÜKSEL OKTAY
31/05/2019

ÖNSÖZ

İşsizliğin yaratmış olduğu toplumsal ve ekonomik tahribatlar ile mücadele etmek için bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de içinde bulunulan ekonomik, siyasal ve sosyal koşullara göre değişik politikalar uygulanmış ve uygulanmaya da devam edilmektedir.

İşsizlik ile mücadelede uygulamaya koyulan politikalarda kamu istihdam kurumlarına da önemli görevler yüklenmektedir. Kamu İstihdam Kurumları başta aracılık faaliyetleri olmak üzere yürütmekte oldukları diğer faaliyetleri ile hem genel, hem de yerel iş piyasalarını etkilemektedirler.

Şüphesiz ki Kamu İstihdam Kurumlarının iş yaratma gibi bir fonksiyonu bulunmamaktadır. Ancak iş piyasalarında işgücü arzı ve işgücü talebi arasında yaşanan uyumsuzlukların bertaraf edilerek iş piyasalarına işlerlik kazandırılması yoluyla istihdamın artırılmasına en üst seviyede katkıda bulunacakları açıktır.

Bu açıdan bakıldığında Türkiye İş Kurumunun yerine getirdiği faaliyetlerin etkinliği büyük önem arz etmektedir. İş piyasasının bir aktörü olan kurumun günümüz ihtiyaçları doğrultusunda yeniden yapılandırılarak yerel iş piyasalarının ihtiyaçlarına mümkün olan en kısa sürede cevap verebilir ve ulaşabilir bir konuma getirilmesi gerekmektedir.

Bu çalışmanın hazırlanması sürecinde engin bilgi ve tecrübesiyle bana gerekli desteği sağlayan Tez Danışmanım Prof. Dr. Elif YÜKSEL OKTAY'a, her zaman beni destekleyen ve yanımda olan eşim Burcu TAN'a kızlarım Alya ve Azra ile diğer aile fertlerime teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim.

Recep TAN

27/04/2019

İÇİNDEKİLER

BEYAN.....	i
ÖNSÖZ.....	ii
İÇİNDEKİLER	iii
TABLolar.....	vii
ŞEKİLLER.....	viii
KISALTMALAR.....	x
GİRİŞ	1

BÖLÜM 1: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. İşgücü Piyasası	4
1.1.1. İşgücü piyasasının özellikleri.....	4
1.1.2. İşgücü piyasasının türleri	6
1.1.2.1. İdeal iş piyasası.....	6
1.1.2.2. Tabii iş piyasası	6
1.1.2.3. Kurumsal (Müessesesevi) iş piyasası.....	6
1.1.2.4. Güdümlü iş piyasası.....	6
1.1.2.5. Himayeci (Koruyucu) iş piyasası	6
1.1.2.6. Esnek iş piyasası	6
1.1.3. İşgücü hareketliliği.....	7
1.2. İstihdam Kavramı	8
1.2.1. İstihdam ve işsizlik	8
1.2.1.1. Açık işsizlik	11
1.2.1.1.1. Geçici işsizlik.....	11
1.2.1.1.2. Yapısal (Bünyevi) işsizlik.....	11
1.2.1.1.3. Konjonktürel (Devrevi) işsizlik	11
1.2.1.1.4. Mevsimsel işsizlik	12
1.2.1.2. Gizli işsizlik.....	12
1.3. İstihdam Politikaları	12
1.3.1. Pasif istihdam politikaları	14
1.3.1.1. İşsizlik sigortası	15

1.3.1.2.	İşsizlik yardımı	16
1.3.1.3.	Kısa çalışma ödeneği	16
1.3.1.4.	Ücret garanti fonu	16
1.3.1.5.	İş kaybı tazminatı	16
1.3.1.6.	Kıdem tazminatı ve erken emeklilik	17
1.3.2.	Aktif istihdam politikaları	17
1.3.2.1.	Kamunun danışmanlık, eşleştirme ve işe yerleştirme faaliyetleri	18
1.3.2.1.1.	İş ve meslek danışmanlığı	18
1.3.2.1.2.	Kamunun eşleştirme ve işe yerleştirme faaliyetleri	19
1.3.2.2.	Mesleki eğitim programları	19
1.3.2.3.	Ücret ve istihdam sübvansiyonları	20
1.3.2.4.	Doğrudan kamu sektöründe istihdam	21
1.3.2.5.	Özel gruplara yönelik programlar	21
1.4.	İş Piyasasında Aracılık Hizmetleri	22
1.4.1.	İş aracılığı ve aracı kurum kavramı	22
1.4.2.	İş aracılığının tarihsel gelişimi	23
1.5.	İstihdam Hizmetlerinde Sistemler	24
1.5.1.	Mutlak devlet tekeli (monopol) modeli	24
1.5.2.	Ilımlı (yumuşak) tekel modeli	24
1.5.3.	Denetime açık (düzenlenmiş) birlikte çalışma modeli	24
1.5.4.	Serbest birlikte çalışma modeli	24
1.6.	İstihdam Kurumları	25
1.6.1.	İstihdam kurumlarının görevleri	25
1.6.2.	Kamu istihdam kurumları	25
1.6.3.	Özel istihdam büroları	26
1.7.	İstihdam Hizmetlerinin Kamu Tekeline Alınma Sebepleri	27
1.7.1.	Ahlaki nedenler	27
1.7.2.	İnsan gücü eğitim politikasının gerekli kıldığı nedenler	27
1.7.3.	Ekonomik Nedenler	27
1.7.4.	Hukuki Nedenler	27
1.8.	Dünya’da Kamu İstihdam Kurumları	27
1.8.1.	Sanayi devrimine kadar olan dönem (1880-1910)	28

1.8.2.	İki dünya savaşı arası dönem (1914-1945)	28
1.8.3.	1945'ten 1970'lere kadar olan dönem	29
1.8.4.	1970'lerden günümüze kadar olan dönem.....	29

BÖLÜM 2: TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'NÜN (İŞKUR) FAALİYETLERİ

2.1.	Türkiye İş Kurumu'nun Tarihsel Gelişimi.....	31
2.1.1.	Türkiye İş Kurumu'nun tarihsel süreç içerisindeki gelişimi.....	31
2.1.1.1.	İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun kuruluşuna kadar olan dönem (1923-1946)	31
2.1.1.2.	İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) dönemi (1946-2000).....	32
2.1.1.3.	Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü-İŞKUR dönemi (2000- ...)	33
2.1.2.	Türkiye İş Kurumu'nun Hukuki Ve İdari Yapısı.....	34
2.1.2.1.	Türkiye İş Kurumu'nun yetki, görev ve sorumlulukları.....	34
2.1.2.2.	Türkiye İş Kurumu'nun idari yapısı	35
2.2.	Türkiye İş Kurumu'nun Faaliyetleri	37
2.2.1.	İşgücü piyasasını izleme faaliyetleri	37
2.2.2.	İstihdam politikalarının oluşturulması faaliyetleri.....	38
2.2.3.	Meslek araştırma geliştirme faaliyetleri.....	38
2.2.4.	İstihdam fuarı ve kariyer günleri etkinlikleri	38
2.2.5.	Aktif istihdam politikaları.....	39
2.2.5.1.	İşe yerleştirme (istihdam ve aracılık) faaliyetleri	39
2.2.5.2.	İş ve meslek danışmanlığı faaliyetleri	45
2.2.5.3.	İşgücü yetiştirme faaliyetleri	47
2.2.5.3.1.	Toplum yararına programlar.....	52
2.2.6.	Pasif istihdam politikaları	53
2.2.6.1.	İşsizlik sigortası	53
2.2.6.2.	Kısa çalışma ödeneği	55
2.2.6.3.	Ücret garanti fonu	56
2.2.6.4.	İş kaybı tazminatı.....	56
2.3.	Özel istihdam büroları.....	57

**BÖLÜM 3: KOCAELİ İŞKUR'UN 2008-2017 DÖNEMİNDE İŞGÜCÜ
PİYASASININ İHTİYAÇLARINI KARŞILAMA AÇISINDAN
FAALİYETLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

3.1.	Sosyo-Ekonomik Açıdan Kocaeli İli.....	59
3.1.1.	Kocaeli ilinin coğrafi, demografik ve ekonomik özellikleri.....	59
3.1.2.	Kocaeli’de işgücü piyasalarının genel görünümü.....	61
3.1.3.	Sanayi kenti Kocaeli’de işsizlik ve istihdamın yapısı	63
3.1.3.1.	Kocaeli’de işsizlik	63
3.1.3.2.	Kocaeli’de istihdam	63
3.2.	Türkiye İş Kurumu’nun Yerel Düzeydeki İdari Yapısı	64
3.2.1.	İl istihdam ve mesleki eğitim kurulları	64
3.2.2.	Çalışma ve iş kurumu il müdürlükleri	66
3.2.3.	Kocaeli Çalışma Ve İş Kurumu İl Müdürlüğü.....	67
3.3.	2008-2017 Döneminde Kocaeli İŞKUR'un Faaliyetleri	67
3.3.1.	İşgücü piyasasını izleme faaliyetleri.....	67
3.3.2.	İstihdam politikalarının oluşturulması faaliyetleri.....	67
3.3.3.	İstihdam fuarı ve kariyer günleri etkinlikleri	67
3.3.4.	Aktif istihdam politikaları kapsamındaki faaliyetleri	68
3.3.4.1.	İşe yerleştirme faaliyetleri	69
3.3.4.2.	İş ve meslek danışmanlığı faaliyetleri	74
3.3.4.3.	İşgücü yetiştirme faaliyetleri	77
3.3.4.3.1.	Toplum yararına programlar.....	82
3.4.	Pasif İstihdam Politikaları	83
3.4.1.	İşsizlik sigortası	83
3.4.2.	Kısa çalışma ödeneği	84
3.4.3.	Ücret garanti fonu	86
3.4.4.	İş Kaybı Tazminatı.....	86
SONUÇ VE ÖNERİLER.....		87
KAYNAKÇA.....		97
ÖZGEÇMİŞ.....		103

TABLÖLER

Tablo 1. Türkiye İş Kurumu 2016 Yılı Merkez ve Taşra Teşkilatı Dolu ve Boş Kadro Durumu	37
Tablo 2. 2008-2017 Yılları Arası İş Ve Meslek Danışmanlığı Faaliyetleri.....	45
Tablo 3. 2008-2017 Yılları Arası Düzenlenen Toplum Yararına Program ve Katılımcı Sayısı.....	52
Tablo 4. 2008-2017 Yılları Arası Kısa Çalışma Ödeneği Ödemeleri.....	56
Tablo 5. 2008-2017 Yılları Arası Ücret Garanti Fonu Ödemeleri.....	56
Tablo 6. 2008-2017 Yılları Arası İş Kaybı Tazminatı Ödemeleri	57
Tablo 7. 2004-2013 Yılları Arası Özel İstihdam Bürolarının İşe Yerleştirme Sayıları.....	58
Tablo 8. Kocaeli Nüfus Artış Hızı (2008-2017).....	59
Tablo 9. Kocaeli ve Türkiye GSYİH'sının 2017 Yılı Sektörlere göre Dağılımı	61
Tablo 10. Türkiye Geneli ve TR42 Bölgesi Temel İşgücü Verileri	62
Tablo 11. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu İstihdam Fuarları Verileri.....	68
Tablo 12. 2008-2017 Yılları Arası Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu Başvuru ve İşe Yerleştirme Rakamları.....	69
Tablo 13. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2008-2017 Yılları İş Ve Meslek Danışmanlığı Faaliyetleri	75
Tablo 14. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2008-2017 Yılları Bireysel İş Ve Meslek Danışmanlığı Sayıları.....	76
Tablo 15. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2008-2017 Yılları Arası Düzenlenen Toplum Yararına Program ve Katılımcı Sayısı	82

ŞEKİLLER

Şekil 1. Türkiye İş Kurumu'nun Görevleri.....	34
Şekil 2. Türkiye İş Kurumu'nun İdari Yapısı	35
Şekil 3. Türkiye İş Kurumu'nun 2008-2017 Yılları Arası Genel Çalışmaları 1.....	40
Şekil 4. Türkiye İş Kurumu'nun 2008-2017 Yılları Arası Genel Çalışmaları 2.....	41
Şekil 5. Türkiye İş Kurumu 2008-2017 Yılları Başvuranların Erkek-Kadın Dağılımı	42
Şekil 6. Türkiye İş Kurumu 2008-2017 Yılları İşe Yerleştirilenlerin Erkek-Kadın Dağılımı	42
Şekil 7. Türkiye İş Kurumu'na 2016-2017 Yıllarında Başvuranların Yaş Dağılımı	43
Şekil 8. Türkiye İş Kurumu'na 2016-2017 Yıllarında İşe Yerleştirilenlerin Yaş Dağılımı	43
Şekil 9. 2016-2017 Yılları Başvuranların Eğitim Durumu Dağılımı.....	44
Şekil 10. 2016-2017 Yılları İşe Yerleştirilenlerin Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı	44
Şekil 11. 2008 – 2017 Yılları İşgücü Yetiştirme Kurslarının Program Türlerine Göre Dağılımı	48
Şekil 12. 2008 – 2017 Yılları Kursiyerlerin Program Türlerine Göre Dağılımı.....	49
Şekil 13. 2008 – 2017 Yılları İşgücü Yetiştirme Faaliyetleri Kursiyer ve İşe Yerleşen Sayıları	50
Şekil 14. 2008 – 2017 Yılları İşgücü Yetiştirme Faaliyetlerinden İşe Yerleşen Sayıları ve Toplam İşe Yerleştirme Sayıları	51
Şekil 15. 2008 – 2017 Yılları Arası İşsizlik Ödeneği Ödeme Miktarı ve Yararlanan Kişi Sayısı.....	54
Şekil 16. 2008 – 2017 Yılları Arası Türkiye'nin İşsizlik Oranları	55
Şekil 17. Kocaeli Nüfus Artış Hızı (2008-2017)....	59
Şekil 18. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2008-2017 Yılları Arası Genel Çalışmaları 1 ..	70
Şekil 19. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2008-2017 Yılları Arası Genel Çalışmaları 2 ..	70
Şekil 20. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2008-2017 Yılları Başvuranların Erkek-Kadın Dağılımı	71
Şekil 21. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2008-2017 Yılları İşe Yerleştirilenlerin Erkek-Kadın Dağılımı.....	72
Şekil 22. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2016-2017 Yılları Başvuranların Yaş Dağılımı	72
Şekil 23. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2016-2017 Yılları İşe Yerleştirilenlerin Yaş Dağılımı	73

Şekil 24. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2016-2017 Yılları Başvuranların Eğitim Durumu Dağılımı	73
Şekil 25. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2016-2017 Yılları İşe Yerleştirilenlerin Eğitim Durumu Dağılımı	74
Şekil 26. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumunun 2008-2017 Yılları İşve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri ile Diğer Faaliyetleri.....	76
Şekil 27. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2008 – 2017 Yılları İşgücü Yetiştirme Kurslarının Program Türlerine Göre Dağılımı	78
Şekil 28. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2008 – 2017 Yılları Kursiyerlerin Program Türlerine Göre Dağılımı	79
Şekil 29. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2008 – 2017 Yılları Arası İşsizlik Ödeneğinden Yararlanan Kişi Sayısı	84



KISALTMALAR

ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
İBBS	: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
İEP	: İşbaşı Eğitim Programı
İİBK	: İş ve İşçi Bulma Kurumu
İİMEK	: İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları
İLO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
İPA	: İşgücü Piyasası Araştırması
KİK	: Kamu İstihdam Kurumları
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
KOTO	: Kocaeli Ticaret Odası
KOSANO	: Kocaeli Sanayi Odası
ÖİB	: Özel İstihdam Büroları
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
MYK	: Mesleki Yeterlilik Kurumu
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TR42	: Doğu Marmara İstatistiki Bölgesi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TYP	: Toplum Yararına Programlar
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve diğerleri

Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tez Özeti

Tezin Başlığı: Kamu İstihdam Kurumunun Faaliyetlerinin Etkinliği: Kocaeli İli Örneği	
Tezin Yazarı: Recep TAN	Danışman: Prof. Dr. Elif YÜKSEL OKTAY
Kabul Tarihi: 18/06/2019	Sayfa Sayısı: xiii (ön kısım) + 103 (tez) + (ekler)
Anabilim Dalı: Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bilim Dalı: Sosyal Politika	
1980’lerden itibaren uygulanmakta olan neo-liberal politikalar ile birlikte yaşanan küreselleşme olgusu ve hızlı teknolojik gelişmeler sadece ekonomileri etkilemekle kalmamış iş piyasalarının işleyişini de etkilemiştir. Yaşanan bu dönüşüm ile birlikte yüksek işsizlik oranları gelişmiş ve gelişmekte olan bütün ülkelerinin gündeminde çözülmesi gereken öncelikli sorunlardan biri haline gelmiştir. Yüksek işsizlik sorunun çözümü için ülkeler bir taraftan makroekonomik politikalar uygularken diğer taraftan Kamu İstihdam Kurumlarını değişen koşullara göre yeniden yapılandırarak bu kurumları klasik eşleştirme ve işe yerleştirme faaliyetlerinin dışına çıkarmışlardır. Yaşanan gelişmelere bağlı olarak söz konusu kurumlar iş piyasalarının işleyişini etkileyecek ‘aktif ve pasif istihdam politikaları’ olarak adlandırılan birçok araç ile donatmışlardır. Sonuç olarak Kamu İstihdam Kurumlarının üstlenmiş oldukları faaliyetlerin, yönetmekte ve kullanmakta oldukları kaynakların bu denli artış göstermesi bu kurumlarının faaliyetlerinin etkinliğinin irdelenmesini gerekli kılmaktadır. Bu çalışmada ülkemizde uygulana gelen istihdam politikaları içinde Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü örneği üzerinden İŞKUR’un faaliyetlerinin etkinliği çeşitli yönlerden irdelenmiştir. Çalışmamızda İŞKUR’un faaliyetlerinin etkinliği değerlendirilirken, işe yerleştirme faaliyetleri, işgücü yetiştirme faaliyetleri gibi başta aktif istihdam politikası faaliyetleri olmak üzere, işsizlik sigortası, ücret garanti fonu hizmetleri gibi pasif istihdam politikası faaliyetlerine yer verilmiştir. İş arayanların danışmanlık hizmetleriyle doğru ve etkin bilgilendirmelerinin sağlanarak, eşleştirme ve işe yerleştirme faaliyetleri ile işsizlik süresinin kısaltılmasını, mesleki eğitim hizmetleri ile yeniden ve güncel bir meslek ile iş piyasalarına tekrar dönmelerinin kolaylaştırılmasını, işsizlik ödemesi, ücret garanti fonu, vb faaliyetler ile de işsiz kalmaları halinde işsizliğin olumsuz etkilerinden korunmasını amaçlayan hizmetlerin sunumunu sağlayan kurumun faaliyetlerinin etkinliği 2008-2017 yıllarına ait veriler üzerinden incelenerek değerlendirilmiş ve saptanan eksikliklere ilişkin çeşitli önerilerde bulunulmuştur.	
Anahtar Kelimeler: Kamu İstihdam Kurumu, Türkiye İş Kurumu, İŞKUR, Kocaeli İŞKUR, Çalışma ve İş Kurumu, İstihdam Politikaları, İşsizlik, İstihdam, İşe Yerleştirme	

Yalova University Insitute of Social Sciences Master Thesis Summary

Thesis Title: Efficiency of Activities of Public Employment Agency: The Case Of Koaceli	
Thesis Author: Recep TAN	Advisor: Prof. Dr. Elif YÜKSEL OKTAY
Date of Acceptance: 18/06/2019 Total Number of Pages: xiii (pre text) + 103 (main body) + (appendices)	
Department: Labour Economics and Industrial Relations	Field of Study: Social Politics
The globalization phenomenon that's been experienced through the neo liberal policies pursued since the 1980s, and the rapid technological developments have not only affected the economies but also the functioning of the labor markets. With this transformation, the high unemployment rate has become a priority issue that needs to be adressed among both the developing and the developed countries. In order to solve the high unemployment problem, the countries have been implementing macroeconomic policies meanwhile also restructuring the Public Employment Institutions according to the changing circumstances; thus moving these institutions out of the classical matching and job placement activities. In the light of these developments, the drastic increase in the activities undertaken by these institutions and in the resources managed and used by them, makes it imperative to regulate the efficiency of their activities. In this study, the efficiency of ISKUR's activities is analyzed through the examples of Kocaeli Provincial Directorate of Labor and Employment Agency among the employment policies implemented in our country. In our study, while evaluating the efficiency of ISKUR's activities, mainly active employment policy activities such as job placement and manpower training activities are adressed; as well as passive employment policy activities like unemployment insurance and wage guarantee fund services. The efficiency of the institution's activities; some of them being correctly and efficiently informing people who are looking for a job through its advisory services, reducing the duration of unemployment through matching and job placement activities, making it easier for people to rejoin the workforce by vocational training services, and in the case of unemployment attenuating the negative impact of unemployment by means of unemployment benefits and wage guarantee fund, are evaluated based on the data belonging to 2008-2017 years and some suggestions are made regarding the detected shortcomings.	
Keywords: Public Employment Institue, Turkish Employment Agency, ISKUR, Kocaeli ISKUR, Labor and Employment Agency, Employment Policy, Unemployment, Employment, Work Placement	

GİRİŞ

Küreselleşme olgusu ile birlikte 1980'lerden bu tarafa özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan bütün dünya ekonomilerinde hızlı yapısal ve iktisadi dönüşümler yaşanmaya başlanmıştır. Bir tarafta ekonomilerini daha ileri taşıma amaçları doğrultusunda ülkelerin rekabete girerek sermaye hareketlerinin önündeki sınırlayıcı engelleri kaldırmalarının yanında özellikle sabit sermaye yatırımlarına çeşitli teşvikler sunmaları, diğer tarafta yaşanan teknolojik gelişmeler karşısında işletmelerin sabit ve büyük ölçekli üretim yapısından parçalı, küçük ve taşınabilir üretim süreçlerine geçmeleri küresel, ulusal ve bölgesel boyuttaki bütün iş piyasalarının da dönüşüm geçirmesine ve mevcut yapılarının daha da sorunlu ve karışık hale gelmesine sebep olmuştur.

Yüksek işsizlik oranları, nitelik eksikliğine sahip genç ve yaşlı işsizler, ekonomilerin yeni iş yaratmada yaşamakta olduğu sıkıntılar, işletmelerin düşük nitelikli işgücünden daha çok yüksek kabiliyet ve beceriye sahip işgücüne duydukları gereksinimlerinin artması, esnek çalışma modellerinin ortaya çıkması gibi gelişmeler, yaşanan hızlı teknolojik gelişmenin ve küreselleşmenin işgücü piyasalarına başlıca etkileri olmuştur.

İş piyasalarında yaşanan bu değişim kamu istihdam kurumlarını da derinden etkilemiştir. Küreselleşme olgusu ve teknolojiye yaşanan gelişmeler neticesinde iş piyasalarının işleyişinde yaşanan aksaklıklar karşısında yetersiz kalan klasik kamu istihdam kurumları ülkemiz dahil olmak üzere bir çok ülkede zaman içinde yeniden yapılandırmaya tabi tutularak 'aktif ve pasif istihdam politikaları' araçları ile güçlendirilmiştir. Alınan bütün bu önlemlere rağmen işsizlik ve getirdiği olumsuzluklar, yine ülkemiz dahil olmak üzere bütün ekonomiler için önemli bir problem olarak halen varlığını devam ettirmektedir.

Sürdürülebilir istihdam, istihdamın artırılarak işsizliğin azaltılmasına yönelik tutarlı stratejiler içeren istihdam politikalarının uygulanmasına bağlıdır. Şu halde kamu istihdam kurumlarının üstlenmiş oldukları görevleri yerine getirirken seçmiş oldukları istihdam politikası araçlarının, önceden belirlenmiş amaçlara uygun olarak seçilmiş olması işsizlik problemi ile mücadelede büyük önem arz etmektedir. Seçilmiş olan istihdam politikası araçlarının belirlenen hedeflere ulaşmada yetersiz kalması, amaç ile uygun düşmemesi ya da yeterince desteklenmemesi halinde kamu istihdam kurumlarının faaliyetlerinde etkinliklerinden söz edilemeyeceği gibi kullanmış oldukları insan gücünün ve diğer kaynakların israfına ve uygulanan politikaların başarısızlığına sebep olunacaktır.

Çalışmanın Konusu

Çalışmanın konusu, kamu istihdam kurumu olarak istihdam hizmetlerinde ve işsizlik ile mücadele de birinci derecede görevli bulunan İŞKUR'un hem genel olarak hem de Kocaeli İli örneğinde yerine getirmekte olduğu faaliyetlerin sonuçlarının istihdama yansımaları açısından etkinliklerinin değerlendirilmesinin incelenmesidir.

Çalışmanın Önemi

Çalışma ile İŞKUR'un genel ve Kocaeli İli özelindeki faaliyetlerinin etkinliği hakkında değerlendirmeler yapılarak İŞKUR'un yürütmekte olduğu istihdam politikalarında etkinliğini artırması bakımından yardımcı olacak tespit ve önerilerde bulunulmuştur.

Yapmış olduğumuz tespit ve önerilerin ileride yapılacak çalışmalarda dikkate alınması halinde başvuru kaynağı olacağı değerlendirilmektedir.

Çalışmanın Amacı

Kuruluşundan 2000’li yılların başına kadar faaliyet alanı yurt içi ve yurt dışı iş ve işçi bulmaya aracılık etmekle sınırlı tutulan İŞKUR’un, Dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak yeniden yapılandırma kapsamına alındığı 2000’li yıllar sonrasında aktif ve pasif politikalar eşliğinde yerine getirmiş olduğu faaliyet sayısı artmıştır. Faaliyet sayısı artsa da kamu istihdam kurumu olarak kurumun nihai hedefi, işsiz bireylerin en kısa sürede niteliklerine en uygun mesleklerde istihdamlarının sağlanmasıdır.

Çalışma ile hem genel olarak hem de Kocaeli İli örneğinde kurumun bu hedefi gerçekleştirmek amacıyla yerine getirmiş olduğu faaliyetlerin nihai amacına hizmet edecek şekilde doğru olarak belirlenip belirlenmediğinin, yani kurumun faaliyetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilip getirilmediğinin ortaya konulması amaçlanmaktadır.

Çalışmanın Yöntem Ve Teknikleri

Çalışma ile ilgili literatür taraması yapılmış, İŞKUR, SGK, TÜİK ve diğer kurum ve kuruluşlarca Türkiye İş Kurumunun faaliyetleri, istihdam, işsizlik, Türkiye ve Kocaeli’nin sosyo-ekonomik göstergeleri ile ilgili yayımlanmış istatistiki veriler derlenmiş, yine konumuzla ilgili bir kısım veriler ise doğrudan Kocaeli İŞKUR yetkilileri ile görüşülerek elde edilmiştir. Çalışmanın tamamında konu tümünden gelim yöntemine göre işlenerek, durumu daha iyi değerlendirebilmek, mukayesede bulunabilmek adına ilk olarak İŞKUR geneli faaliyetlerin değerlendirmesi yapıldıktan sonra ülkemizin sanayi merkezlerinden olan ve büyük sanayi kuruluşlarının bulunduğu Kocaeli İli’nde, Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü’nün (Kocaeli İŞKUR) faaliyetleri analiz edilmiştir.

Çalışmanın ilk bölümünde kavramsal çerçeveye yer verilmiş, istihdam, işsizlik, işgücü piyasaları, istihdam kurumları, istihdam politikaları, vb. konular hakkındaki kavram ve kuramlar işlenmiştir.

İkinci bölümünde; Kamu istihdam kurumu olan Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü’nün (İŞKUR)2008-2017 yılları arasındaki 10 yıllık süreçte gerçekleştirdiği faaliyetlerine ilişkin istatistikî veriler derlenerek analiz edilmiştir.

Üçüncü bölümünde; Kocaeli ilinin sosyo-ekonomik göstergelerine ve işgücü piyasası hakkında elde edilen verilere yer verilerek, Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü’nün (Kocaeli İŞKUR) 2008-2017 yılları arasındaki 10 yıllık süreçte gerçekleştirdiği faaliyetlerine ilişkin istatistikî veriler derlenerek analiz edilmiştir.

Sonuç kısmında ise önceki bölümlerde ulaşılan neticeler bütünsel bir yaklaşım ile değerlendirilerek İŞKUR’un yürütmekte olduğu faaliyetlerde eksik olduğu görülen hususlar hakkında önerilerde bulunulmuştur.

Çalışmanın Hipotezi

Yeniden yapılandırma sürecine alındığı 2000 yılından itibaren işgücü yetiştirme hizmetleri, danışmanlık hizmetleri, işsizlik sigortası gibi İŞKUR’un yerine getirmiş

olduğu faaliyetlerin çeşitliliğinde ve bu faaliyetlerden yararlanan sayılarında sayısal artış yaşanmıştır. Kurumun merkezîyetçi yapısından, uzman personel olarak istihdam edilen İş ve Meslek Danışmanlarının yeterli yetki ve sorumluluk ile donatılmamalarından ve bunların bir uzantısı olarak kurumun istihdam politikası uygulamalarının ve bu uygulamalardan yararlanacak iş arayanların doğru şekilde tespit edilememesinden kaynaklı olarak çeşitlenen kurum faaliyetlerinden yararlanan kişi sayısında artış yaşanmasına karşın bu faaliyetlerin sonuçları kurumun nihai hedefi olan işe yerleştirme rakamlarına gerektiği düzeyde aktarılamamaktadır. Dolayısıyla kurumun ana hedefi ve temel görevi olan iş arayanların işe yerleştirilmesi hedefi ile kurum faaliyetleri arasında yaşanan sebep sonuç uyumsuzluğu kurumun yerine getirmiş olduğu faaliyetlerin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesinin önünde engel oluşturmaktadır.

Çalışma; yıllar itibarıyla kuruma yapılan başvuru sayısında ve kurum faaliyetlerinden yararlanan kişi sayısındaki artışa karşın, kurumun örgütlenme yapısı ve yetki paylaşımından kaynaklanan sorunlardan, uygulamaya konan istihdam politikalarının ve bunun uzantısı olarak kurum faaliyetlerinde yaşanan etkinsizlik sorunlarından kaynaklı olarak kuruma yapılan başvuru sayısında ve kurum faaliyetlerinden yararlanan kişi sayısındaki artışın, kurumun temel ve nihai hedefi olan iş arayanların işe yerleştirilmesi hedefine gereken düzeyde yansıtılamadığı hipotezi üzerine şekillendirilmiştir.

Literatür İncelemesi

Ülkemizde kamu istihdam kurumunun faaliyetleri üzerine birçok çalışma bulunmakla birlikte, söz konusu çalışmaların büyük çoğunluğunun işsizlik sigortası, işgücü yetiştirme faaliyetleri, özel istihdam büroları, aktif ve pasif istihdam politikaları, vb. faaliyetlerin sadece biri ya da bir kısmı üzerine yoğunlaştığı görülmüştür.

Çalışmamız esnasında birçok defa eserlerine başvuruda bulunduğumuz Dr. Ali Kemal Sayın “*Emek Piyasalarında Aracılık ve Özel İstihdam Büroları*”, (2002) isimli kitabında dünyada ve ülkemizde işgücü piyasalarının ve işsizlikle mücadelede uygulanan istihdam politikalarının, kamu istihdam kurumlarının (KİK) ve özel istihdam kurumlarının (ÖİB) tarihsel süreç içerisindeki gelişimi irdelenmiştir.

Yine, Dr. Ali Kemal Sayın, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisinde yayınlanan “*İstihdam Hizmetlerinin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türkiye İş Kurumu*”, (2005) isimli makalesinde ülkemiz kamu istihdam kurumu olan Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü’nün 2000’li yılların başlarında geçirmiş olduğu yeniden yapılandırma sürecine yer verilerek kurumun mevcut ve yeni üstlenmiş olduğu faaliyetlerinin genel olarak değerlendirmesi yapılmıştır.

Çalışma konumuz ile ilgili bir başka kaynak ise Güliz Müge Akpınar tarafından “*Türkiye İş Kurumu Faaliyetleri: Eskişehir İli Örneğinde Bir Değerlendirme*” başlıklı yüksek lisans tezidir. Söz konusu çalışmada, Türkiye İş Kurumu’nun faaliyetlerinin tanımına yer verilerek, bu faaliyetlerden Türkiye İş Kurumu Eskişehir İl Müdürlüğü’nün yerine getirmekte olunanlara ilişkin bilgi verilmiş ve il müdürlüğünce yerine getirilen faaliyetler hakkında değerlendirmelerde bulunulmuştur.

BÖLÜM 1: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. İşgücü Piyasası

Piyasa, bir malı satmak isteyenlerle söz konusu malı almak isteyenlerin bir araya geldiği yerdir. Yani piyasayı alıcı ve satıcıların bir araya gelerek oluşturduğu karşılıklı olarak alım satım işlerini yürüttükleri yer olarak tanımlayabiliriz. Piyasanın oluşabilmesi mutlaka alıcı ve satıcının belirli bir yerde yüz yüze gelmelerine bağlı değildir, alıcı ve satıcının herhangi bir haberleşme aracı ile görüşmeleri piyasanın oluşması için yeterlidir (Dinler, 2000: 198).

İşgücü piyasası kavramını, yapısı ve kapsamı nedeniyle tek bir tanım altında toplamak oldukça güçtür. İşgücü piyasası, insan unsurunu ön plana çıkarması nedeniyle değişken bir yapıya sahiptir. Bu nedenle, inceleme konusuna göre değişik tanımları yapılmaktadır (Öksüz, 2007: 5). Yukarıda işgücü ve piyasa terimlerinin tanımlarını verdiğimizize göre işgücü piyasasını en genel haliyle işgücü arz ve talebinin bir araya geldiği piyasa türü olarak tanımlamak mümkündür.

Tanımı biraz daha açacak olursak; iş piyasasını emeğini arz eden hane halkları ile emek talep eden firmaların iki tarafını oluşturduğu, hane halklarının emek arzları, firmaların hane halklarından emek talebi ve buna bağlı olarak; ücretlerin, istihdamın ve gelirin belirlendiği piyasa türü olarak da tanımlayabiliriz (Biçerli, 2009: 3). Emek arzı bir ülkenin nüfusu ve nüfus yapısıyla, yani insan unsuru ile ilgili iken emek talebi ise, yatırımlarla, yeni iş sahalarının açılmasıyla, yani ülkenin iktisadi yapısı ve gücü ile ilgilidir (Zaim, 1997: 9).

Modern bir ekonomide mevcut birçok piyasa arasında en önemli olanı iş piyasasıdır. Çünkü iş piyasası, ailelerin çoğunun uyanık oldukları saatlerin büyük bir bölümünü geçirdikleri ve hizmetlerini satarak gelir elde ettikleri bir piyasadır (Sayın, 2002: 8).

1.1.1. İşgücü piyasasının özellikleri

Ekonomik yaşam içinde birçok piyasa türü bulunmaktadır. Niteliği itibariyle işgücü piyasası birçok özelliği sebebiyle diğer piyasa türlerinden ayrılmaktadır. İşgücü piyasasının bu özelliklerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz;

- İşgücü Piyasası tek bir piyasadan oluşmaz. Çalışma ekonomisi literatüründe genellikle emek piyasası deyiimi kullanılmakla birlikte, gerçekte farklı işler için binlerce işgücü piyasasından bahsetmek mümkündür (Biçerli, 2009: 4). Garsonlar, bulaşıkçılar, kaynakçılar piyasası gibi meslek bazlı sınıflandırmalar yapılabileceği gibi, Kocaeli işgücü piyasası, Ankara işgücü piyasası, Marmara işgücü piyasası, Avrupa işgücü piyasası gibi coğrafi sınıflandırmalarda yapılabilir (Biçerli, 2009: 4; Gündoğan ve Biçerli, 2013a: 6). Yine erkek/kadın işçiler piyasası, mal/hizmet sektörü işgücü piyasası gibi cinsiyet, sektör, vb. birçok niteliğe göre farklı işgücü piyasası türlerinin tanımı yapılabilir.
- Emek piyasası hakkında hem işçi hem de işveren açısından bilgi eksikliği söz konusudur. İşverenler açısından çalıştıracakları işçilerin nitelikleri konusunda, işçiler açısından da buldukları işin kendileri için ne derece uygun ve tatmin edici

olduğu hususlarında bilgi eksiklikleri söz konusudur (Gündoğan ve Biçerli, 2013a: 6).

- İşgücü piyasalarında tek bir merkezden belirlenen fiyat bulunmamaktadır. Oysa mısır, buğday, şeker gibi tarımsal mallar ve hammaddelerde genellikle tek bir satış fiyatı bulunmaktadır. Her ne kadar bu mallar için çok sayıda satış noktası bulunsada bunlar arasındaki iletişim fiyatları dar bir aralıkta tutar. Aynı iletişim emek piyasalarında bu kadar işleyememektedir. Piyasanın, özellikle işçiler yönünde bilgi akımı hızlı veya doğru değildir. Bu durum işçilerin iş arama maliyetini artırır ve zorunlu haller dışında onları iş değiştirme konusunda daha az istekli hale getirir. İş piyasasındaki eksik bilgilenme ve iş aramanın maliyetli oluşu işsizlerin iş arama faaliyetlerini belli bir noktada keserek kendilerine o ana kadar yapılan en iyi teklifi kabul etmelerine neden olmaktadır. İşçilerin piyasadaki en iyi fiyatı bilmemelerine bağlı olarak kabul ettikleri iş teklifinin en iyi teklif olmaması ihtimalini doğurmaktadır. Bu durum benzer niteliklere sahip ve benzer işlerde çalışan işçilerin farklı ücret almalarına neden olmaktadır (Biçerli, 2009: 5).
- İstihdamın çalışan ve çalıştıran arasında kişisel bir ilişkiyi ifade etmesi, emek piyasasını mal ve diğer piyasalardan ayıran en önemli özelliktir. Emek sadece para ile ölçülebilen bir değer olmayıp, kişiliğin bir parçası olarak istek, yetenek, deneyim ve bilgi ile bütünleşerek arz edilen bir değerdir. Çalışanlar açısından emek piyasasında ne kadar ücret kazanıldığı kadar nasıl bir ortamda çalışıldığı da önemlidir (Gündoğan ve Biçerli, 2013a: 6).
- İşgücü piyasalarında grup ilişkilerini etkileyen birçok faktör bulunmaktadır. Nitekim işgücü piyasalarında karar alıcı birimlerin başına gelen sendikaların davranışlarını belirleyen sosyal, siyasal bazı etmenler mal piyasalarında yer alan firmaların davranışlarını etkileyen faktörlerden son derece farklıdır (Işığışık, 2011a: 5).
- İşgücü piyasasında arz edilen emek, büyük ölçüde heterojen bir özellik gösterir. Mal piyasasında birçok mal, özellikle hammadde ve yarı mamul mallar farklı markalar olsa da bunlar fiziksel olarak birbirlerine bir hayli benzemektedir. Ancak bu durum emek için geçerli değildir. Çünkü işçiler yaş, cinsiyet, zekâ, yetenek, yönetilebilirlik, fiziksel güç ve enerji, vb. diğer birçok özellikleri bakımından farklılık gösterir. Bunun yanında işçiler aynı zamanda “beşeri sermaye” olarak adlandırılan resmi eğitim, iş tecrübesi ve işyerinde eğitim bakımından farklılıklar göstermektedir (Biçerli, 2009: 5).
- İş arayanların sayısının açık iş sayısından fazla olması işgücünün pazarlık gücünün zayıf olmasına sebep olmaktadır. Bunun sonucu olarak işgücü piyasasında güç “alıcılar” lehine olmaktadır. İşveren bekleyebilir ya da birçok işçi arasından seçimde bulunabilir. Ancak işçi sınırlı kaynaklara sahip olduğundan ve pazarlık gücü zayıf olduğundan istihdam koşullarının belirlenmesinde işveren kadar etkili olamaz (Gündoğan ve Biçerli, 2013a: 6).

1.1.2. İşgücü piyasasının türleri

İşgücü piyasaları ülkelerde geçerli olan siyasal ve ekonomik sistemlere göre çeşitli türlere ayrılarak incelenmektedir. Farklı işgücü piyasası türleri olmakla birlikte, başlıca iş piyasası türleri; ideal iş piyasası, tabii iş piyasası, kurumsal (müessesesevi) iş piyasası, güdümlü iş piyasası, himayeci (Koruyucu) iş piyasası ve esnek iş piyasası olmak üzere 6 farklı modelde ifade edilmektedir (Zaim, 1997:14-30). Söz konusu iş piyasası türlerine aşağıda kısaca değinilmiştir.

1.1.2.1. *İdeal iş piyasası*

Olan değil, olması gereken, erişilmek istenen iş piyasası modeli olarak tanımlanmaktadır. Nitekim tam rekabet ve tam istihdam ilkesi üzerine temellenmiş olan ideal iş piyasası, İktisat Doktrininde anlam bulan bir piyasa olma özelliğine sahiptir. İdeal iş piyasasında emek arz ve talebi, gerek ülke düzeyinde, gerekse, yerel piyasalarda denge halinde bulunmakta, emeğin hareketliliğini (mobilitasını) engelleyen unsurların olmadığı öngörülmektedir. Bu bağlamda ideal iş piyasası modelinin sahip olduğu bu özelliklerle, dünya ülkelerinde henüz uygulamaya örneğinin bulunmadığı söylenebilir (Korkmaz ve Mahiroğulları'ndan aktaran Işığışık, 2011a: 7)

1.1.2.2. *Tabii iş piyasası*

Eksik ve aksak rekabet şartlarında işleyen bir piyasa tipidir. Böyle bir piyasada emek arz ve talebi piyasa şartlarına tabi olarak gelişir. Genellikle ülke içinde ve mahalli iş piyasalarında denge bulunmamaktadır. Emek seyyaliyetini engelleyen çeşitli engeller bulunmaktadır. Sendikalar ya yoktur ya da var olmakla birlikte etkin değildir. Farklı ücret politikaları geçerlidir. İş piyasalarına devlet müdahalesi bulunmamaktadır. Bu piyasada emek talebi yeterli değildir. Özellikle iş arayanlar iş piyasası ve istihdam şartları hakkında tam bilgiye sahip değildirler. Tabii iş piyasası genellikle sosyal siyaset tedbirleri geliştirilmemiş, refah devleti anlayışı hakim olmamış, liberal ekonominin uygulandığı, jandarma devlet tipi kapitalist düzende görülen iş piyasası modelidir (Zaim, 1997: 17).

1.1.2.3. *Kurumsal (Müessesesevi) iş piyasası*

Çoğulcu demokratik parlamenter rejimli ve karma ekonomik düzenli ülkelerde, devletin düzenleyici işlevi çerçevesinde, işçi-işveren ilişkilerinde doğabilecek dengesizlikleri önlemek amacıyla hukuki ve ekonomik önlemleri aldığı, sendikalarla birlikte devletinde düzenleyici olarak aktif bir şekilde yer aldığı iş piyasalarıdır. Başka deyişle; kurumsal iş piyasalarına sahip ülkelerde iş piyasaları; iş kanunları, asgari ücret, arabuluculuk, sosyal güvenlik yasaları v.b. gibi devlet tarafından çıkarılan yasal düzenlemeler ve bazı kurumsal yapılanmalar ile sendikalar tarafından düzenlenir (Işığışık, 2011a: 7).

1.1.2.4. *Güdümlü iş piyasası*

Merkezi planlamalı sosyalist ve totaliter ülkelerde görülen ve rekabet koşulları ile piyasa faktörlerine göre işlemeyen iş piyasası türüdür (Işığışık, 2011a: 7) Bu piyasa türünde çalışma ve çalıştırma özgürlüğü kaldırılmıştır. İş piyasası cebri planlama esasına göre düzenlenmektedir. Devlet tek işveren olduğu için devletin aracısı olan iş ve işçi kurumlarına başvurmadan iş bulmak mümkün olmaz (Zaim, 1997: 25).

1.1.2.5. *Himayeci (Koruyucu) iş piyasası*

Bu tip piyasa karma ekonomik sisteme sahip, emekten yana politikalar izleyen siyasal partilerin olduğu ülkelerde görülen iş piyasası türüdür. Bu tür iş piyasalarında sendikaların toplu ilişkiler sistemi içinde etkin faaliyetlerinin yanı sıra devlet de piyasayı faaliyetleri aracılığı ile desteklemektedir (Korkmaz ve Mahiroğulları'ndan aktaran Işığışık, 2011a: 7-8).

1.1.2.6. *Esnek iş piyasası*

Çalışanların yalnızca bir işverene bağlı olduğu, bu işverene ait işyerinde standart istihdam ilişkisi içinde tam gün çalıştığı, çalışma yaşamı, 1970'li yıllardan itibaren değişmeye

başlamış, fordist dönemin ürünü katı iş ilişkilerinden uzaklaşarak, esneklik ekseninde yeni iş ilişkilerinin tanımlandığı esnek iş piyasası türü ortaya çıkmıştır. Esnek iş piyasasında istihdama yönelik her türlü sınırlayıcı engeller ile yasal düzenlemeler gevşetilmiş ve minimal düzeye indirgenmiştir. Esnek iş piyasalarında iş güvencesi kalkmamışsa da azaltılmıştır. Esnek iş piyasası özetle ücretlerde, çalışma şartlarında ve üretim süreçlerinde esnek çalışma şartlarının işlediği piyasa türüdür (Parlak ve Özdemir, 2011: 3-6).

İşgücü piyasasında esneklik, ücrette esneklik, çalışma sürelerinde esneklik, işe alma ve işten çıkarmada esneklik, işgücü piyasası kurumlarında esneklik gibi birçok alanda esnekliği kapsamaktadır (Bilgin ve Arı'dan aktaran Saydar ve Aydın, 2017:6). Esnek işgücü piyasası işverenler açısından daha rahat ve kuralsız çalışma ilişkilerini ifade ederken, işçiler açısından ise iş güvencesinden yoksunluğu ve daha düşük ücret düzeylerinde çalışmayı ifade etmektedir.

1.1.3. İşgücü hareketliliği

Sanayileşme hareketlerinin görülmeye başlandığı ilk yıllardan itibaren iş piyasalarında işgücünün hareketliliği de ortaya çıkmıştır. Günümüzde bilişim ve iletişim toplumuna geçiş ile birlikte bilginin elde edilmesinde zaman ve mekân gibi sınırlamaların kalkmış olması, işgücünün coğrafi ve mesleki anlamda yer değişimini hızlandırmış bulunmaktadır. İşgücü hareketliliği ziyadesiyle göç olgusu ile irdelenen temel bir konu olsa da sosyo-ekonomik maliyeti açısından işsizliğin önlenmesi, iş piyasalarının düzenlenmesi ve istihdama olan etkileri açısından açıklanmasına ihtiyaç duyulan bir kavramdır.

İnsanlar hayatları boyunca aynı işyerinde, aynı meslekte, aynı şehir, kasaba veya köyde hatta aynı ülkede durmazlar. Bu insanlar bulundukları şehri ve kasabayı veya işyerlerini değiştirirler; aynı işyerinde terfi eder bazen de diğer ülkelere giderler. Yani sürekli olarak hareket halindedirler. Bulundukları yerlerde sabit değildirler. Bu hareketliliğe İşgücünün Hareketliliği denmektedir. İşgücü hareketliliği, gelişen, dinamik bir iktisadi bünyenin kaçınılmaz bir sonucudur (Zaim, 1997: 51),

Piyasa hakkında bilgi sahibi olmak iş piyasalarında hareketliliğin temel nedenidir. Piyasadaki alternatif ücretler ve çalışma koşulları hakkında bilgi sahibi olan işçiler: ürün talebi, emek verimliliği, beşeri sermaye yatırım düzeyi, ailevi koşullar ve genel ekonomik şartlar gibi unsurlar değiştiğinde çalıştıkları mesleği, işvereni, coğrafi bölgeyi veya bu üçünün çeşitli kombinasyonlarını değiştirmenin kendileri için yararlı olacağını düşünebilmektedirler. Bunun gibi, işverenler de ekonomik şartlardaki değişimlere bağlı olarak yeni işçi istihdam etmek, işten işçi çıkarmak, mevcut işletmelerini kapatmak veya genişletmek şeklinde davranabilmektedirler. Yukarıda sayılan bütün bu faaliyetler önemli ölçüde İşgücü hareketliliğine neden olmaktadır (Biçerli, 2009: 283).

İşgücü hareketliliği coğrafi ve mesleki olarak iki alt başlıkta incelenebilir. Coğrafi anlamda, işgücünün bulunduğu köy, kasaba, şehir ve ülkeyi daha iyi şartlarda (ücret, çalışma koşulları, kıdem, vb.) iş bulması sebebiyle terk etmesi anlaşılırken, nitelik artışının ya da işinde terfi etmenin sonucu gerçekleşen hareketlilikten ise mesleki işgücü hareketliliği anlaşılmaktadır. İşgücünün hareketliliği tek bir tür olarak gerçekleşmeyebilir.

Bir işçinin bulunduğu coğrafi alandan terfi sonucu bir başka coğrafi alana gitmesi gerekebilir. Bu durumda işgücünün hem coğrafi hem de mesleki işgücü hareketliliği gerçekleşmiş olur. Bir başka görünüm ise aynı meslekte daha yüksek ücret düzeyinde iş bulunması sebebi ile meslek değiştirmeksizin bir başka bölgeye göç etmek şeklinde de olabilir. Burada da aynı meslekte coğrafi işgücü hareketliliği gerçekleşmiş olmaktadır. Yine işgücü hareketliliğinin en yaygın gerçekleşme şekilleri olarak aynı coğrafi bölgede kalarak sadece işyerini ya da sadece mesleğini değiştirmek de verilebilecek örnekler arasındadır.

Şüphesiz işgücü hareketliliğinin bireyler açısından daha iyi kazanç, daha iyi şartlarda iş, daha iyi şartlarda yaşam gibi, işverenler ve ülke ekonomileri için emeğin veriminin artışı, kolay yoldan nitelikli işgücü edinimi, işgücü maliyetlerinin düşüşü gibi faydaları bulunmaktadır. Ancak işgücünün uyum sorunu, iş piyasasına gereğinden fazla işçi girişi olmasının sonucu olarak işsizliğin artması ve ücretlerin aşırı derecede düşmesi, nitelik gerektiren işler için yeterli düzeyde niteliğe sahip olmayan işçilerin piyasaya giriş yapmış olması gibi beklenmeyen sonuçları da bulunmaktadır. İşgücü hareketliliği sonucu iş piyasasında oluşabilecek olumsuzlukların önüne geçerek iş piyasalarında bozulan dengeler iş piyasalarının re-organizasyona tabi tutulması yani yeniden organize edilmesi ile sağlanacaktır.

1.2. İstihdam Kavramı

1.2.1. İstihdam ve işsizlik

Bireyler yaşamlarını idame ettirebilmek için maddi bir kazanç elde etmek durumundadırlar. Bu kazancı elde etmenin yolu ise belirli mesleklerin gerektirdiği vasıfları çeşitli yollarla edinerek bağımlı ya da bağımsız olarak çalışmaktan geçmektedir. Çalışma arzu ve isteği ile birlikte emek arzı gerçekleşir. İhtiyaç ve istenilen mesleki vasıflara uygunluk ölçüsünde istihdam olgusu gerçekleşmiş olur. İstihdamın gerçekleşmesi ile birlikte bireyler açısından maddi ve manevi tatmin gerçekleşirken ülke ekonomileri açısından da kalkınma olgusu gerçekleşmiş olur.

En kısa anlatımla istihdam kavramı işgücünün ekonomik faaliyetler içinde tutulmasını ifade etmektedir. Bir başka deyişle, işgücünün süreklilik arz edecek şekilde üretimde kullanılmasını ifade etmektedir. İstihdamın birçok tanımı yapılabilmektedir; insanların çalıştırılmaları, işe kabul edilmeleri olarak tanımlanan istihdam, girişimcilerin mal ve hizmet üretme çabası içinde diğer üretim faktörlerini olduğu gibi, emeği de üretim sürecinde üretken bir faktör olarak kullanmaları ve ortaya konulan değerden emeğe pay vermeleri olarak da tanımlanmaktadır (Işığışık, 2011b: 80).

“Bu genel tanımlara ilaveten istihdam kavramının dar ve geniş olmak üzere iki şekilde daha tanımı yapılabilmektedir; geniş anlamda istihdam, üretim faktörlerinin üretim sürecinde etkin, etkili ve verimli bir şekilde kullanılması iken dar anlamda ise sadece emek faktörünün etkin bir şekilde kullanılması anlamına gelir (Ören, 2011: 62-63). Emeğin çalıştırılmasının diğer üretim faktörlerinin kullanımına bağlı olması sebebiyle istihdam terimi, genelde dar anlamda ki manasında kullanılmaktadır. Hem geniş hem de

dar anlamda istihdam tanımlarından da anlaşılacağı üzere aslında istihdam kavramı ile tam istihdam ya da tam istihdam seviyesi kavramları kastedilmektedir.

İşgücü faktörünün üretim sürecindeki kullanım durumuna bağlı olarak tam istihdam ve eksik istihdam olguları karşımıza çıkmaktadır. Her ülkenin insan gücü yönünden iktisadi ve sosyal siyasetinin hedefi, o ülkede çalışma arzu ve isteğinde bulunan insanlara iş sahası açmak, yani emek arz ve talebinin denge haline gelmesini sağlamaktır. Bu hedefe '*Tam İstihdam*' veya '*Tam Çalıştırma*' denmektedir. İktisadi kalkınma veya büyüme durumundaki bütün ülkelerde çeşitli yöntem ve politikalar ile aynı hedef gözetilmektedir (Zaim: 1997, 9). Görüldüğü üzere bir toplumun sahip olduğu kullanılabilir kaynakların tam olarak kullanıldığı durum, tam istihdam olarak adlandırılmaktadır. Bir başka deyişle cari ücret düzeyinde çalışmak isteyen ve çalışabilecek durumda olan kişilerin tamamının iş bulabildiği ve sermayenin tam kapasitede etkin olarak kullanıldığı duruma tam istihdam denilmektedir (Ünsal, 2001: 12).

İşgücünün ülke içindeki dağılım yapısı ile yatırımların coğrafi dağılımı arasında uyumsuzluk bulunabilir. Bir ilde işsiz insanlar iş ararken, başka bir ilde ise yeterli sayıda işçi bulamadığı için atıl vaziyette, tam kapasite ile çalışamayan işyerleri olabilir. Diğer taraftan aynı coğrafi bölgede açık iş sayısı ile iş arayan sayısı denk olsa dahi aranılan vasıf ve nitelikler ile iş arayanların sahip olduğu mevcut vasıf ve nitelikler arasında fark varsa, söz konusu coğrafi bölgede hem işsizler, hem de işçi bulamayan işyerleri mevcut olabilecektir (Zaim, 1997: 10). Sonuç olarak söz konusu coğrafi bölgede emek arzı ve talebi arasında sayısal olarak bir denge sağlanmış olsa da aranılan ve sahip olunan nitelik ve vasıflar arasında bir denge sağlanamamış olmaktadır. Dolayısıyla söz konusu coğrafi bölgedeki iş piyasasında emek arz ve talebi arasında gerçek bir denge sağlanamamış olacaktır.

Emek arz ve talebinin dengede olmadığı bu duruma eksik istihdam denmektedir. Eksik istihdam en sade haliyle, işgücünden olabileceğinden daha az yararlanılması anlamına gelmektedir ve terim tatmin edici olmayan herhangi bir istihdam türünü anlatmak için kullanılmaktadır. Tatmin edici olmama, yetersiz çalışma saatlerinden, düşük ücretlerden veya kişinin becerilerinin yetersiz olması ya da kişinin becerilerinden yeterince yararlanılmamasından kaynaklanabilir (İLO, 2010: 28).

Serter'e göre; (1993: 19-20) eksik istihdam görülebilen eksik istihdam ve görülemeyen eksik istihdam olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır; görülebilen eksik istihdamda çalışma süreleri normal çalışma sürelerinin altındadır ve çalışanlar istekleri dışında kısmî süreli olarak çalışmak zorunda kalmaktadırlar. Görülemeyen eksik istihdamda ise çalışma sürelerinde aşırı kısıtlama olamamakla birlikte ya çalışmanın karşılığı olan ücretler aşırı derecede düşük ya da işin niteliği, çalışanın kapasitesinin ve niteliklerinin altındadır. Görülemeyen eksik istihdamın bir diğer özelliği de kişinin çalışmakta olduğu tesisin verimliliğinin normal karşılanacak düzeyin oldukça altında olmasıdır.

İstihdamda bir başka sorunlu alan ise kayıt dışı istihdamdır. Kayıt dışı istihdam kavramı ilk defa 1970 yılında ILO'nun düzenlendiği Dünya İstihdam Programı (World Employment Program) kapsamındaki Kenya Raporunda 'enformel sektör' olarak kullanılmıştır (Güloğlu v.d, 2003: 52). Kayıt dışı istihdam, birçok araştırmacı tarafından

çeşitli şekillerde ele alınmakla birlikte genellikle, devletin resmi makamlarının bilgisi ve denetimi dışında gerçekleştirilen istihdam faaliyeti olarak tanımlanmaktadır. Daha açık hali ile kayıt dışı istihdam; İstihdam faaliyetlerinin resmi belgelere dayandırılmaması ve bunun sonucunda vergisel ve zorunlu sosyal yükümlülüklerin maliye ve sosyal güvenlik kurumlarının denetim alanı dışına çıkarılmasıdır. Bu çalışma biçimiyle bir kısım ekonomik faaliyetler genel olarak kamu otoritesinin, özel olarak da vergi idaresinin ve sosyal güvenlik kurumlarının bilgisi ve denetiminin dışında kalmaktadır (Güloğlu v.d, 2003: 53).

Özellikle gelişmekte olan ülkelerin en önemli sosyal ve mali sorunlarının başında yer alan kayıt dışı istihdamın başlıca nedenleri, nüfus artışı, iç göç, gelir dağılımı, işsizlik, enflasyon ve ekonomik yapıdaki değişim gibi sosyo-ekonomik olgulardır. Ayrıca, devletin etkin mali bir sistem ve kontrol/denetim mekanizması oluşturamaması da bu olgunun ortaya çıkmasında belirleyici unsurlar olmaktadır.

Bir ülkedeki istihdamın seviyesinin durumu o ülkede ki işsizlik seviyesinin ne derecede olduğunu gösteren temel bir göstergedir. İstihdam seviyesi yüksek ise işsizlik seviyesi düşük, tersi durumda ise işsizlik oranı yüksektir. Dolayısıyla istihdam ve işsizlik birbiri ile yakın ilişki içerisinde olan ters yönlü stok değişken kavramlardır. İstihdam seviyesi, cari ücretler düzeyinde çalışma arzu ve isteğinde olanların ne kadarının istihdam edildiğini gösterirken, işsizlik seviyesi cari ücretler düzeyinde çalışma arzu ve isteğinde olanların ne kadarının istihdam edilemediğini göstermektedir.

İşsizlik gerek tanımı, gerek ölçülebilirliği yönünden çeşitli zorlukları ihtiva eden kompleks bir özellik gösterir. İnsanın iş sahibi olmayışının çeşitli nedenleri olabilir. Ancak işsiz olarak nitelendirilebilmesi için maruz kaldığı aylaklık durumunun kendi isteği ve arzusu dışında gelişmiş olması tüm uluslararası tanımların üzerinde birleşmiş olduğu ana unsurdur (Serter, 1993: 5-7).

En genel tanımıyla işsizlik, çalışma istek ve arzusunda olan bireylerin cari ücret düzeylerinde ve piyasa şartlarında iş bulamaması durumu olarak ifade edilmektedir. İşsizliğin Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından kabul edilen standart tanımı, aynı anda ifade edilebilecek 3 kriterden oluşmaktadır. Bunlar sırasıyla: ‘iş olmama’, ‘hâlen çalışmaya hazır olma’ ve ‘iş arama’dır. Referans döneminde bu kriterlere uyan, belirli yaş üzerindeki ekonomik olarak aktif olan nüfusun tümü ‘işsiz’ olarak kabul edilir (Gündoğan ve Biçerli, 2013b: 132). Referans dönemi içinde istihdam halinde olmayan (kâr karşılığı, yevmiyeli, ücretli ya da ücretsiz olarak hiç bir işte çalışmamış ve böyle bir iş ile bağlantısı da olmayan) kişilerden iş aramak için son üç ay içinde iş arama kanallarından en az birini kullanmış ve 15 gün içinde işbaşı yapabilecek durumda olan kurumsal olmayan çalışma çağındaki tüm kişiler işsiz nüfusa dahildirler (http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2011/turkce/metaveri/tanim/index.html, erişim tarihi: 18.08.2014).

Serter’e göre (1993: 10); işsizlik “açık ve görünür olması ve ya olmaması açısından açık ve gizli işsizlik olarak iki kategoriye ayrılmaktadır;

1.2.1.1. *Açık işsizlik*

Açık işsizlik ile yukarıda da belirtilen tanımlamalar esas alınmak üzere resmi istatistiklerin kapsamında olan işsizlik anlaşılmaktadır. Bir ekonomide meydana gelen işsizliğin dört temel nedeni olabilir. Bunlar: geçici işsizlik, yapısal işsizlik, konjonktürel işsizlik ve mevsimsel işsizliktir (Biçerli, 2009: 439).

1.2.1.1.1. *Geçici işsizlik*

Her ekonomide herhangi bir anda işgücüne yeni katılanlar ve çalıştığı işi niteliklerine daha uygun yeni bir iş bulmak amacıyla bırakanların yeni bir iş bulana kadar işsiz kalmaları durumuna geçici işsizlik denmektedir (Ünsal, 2005: 91). Geçici işsizlik, bir ekonomide emek arz ve talebi arasında genel bir denge olduğu zaman bile işçilerin kısa vadeli yer değiştirmesinden doğan bir işsizlik türüdür (Zaim, 1997: 192).

1.2.1.1.2. *Yapısal (Bünyevi) işsizlik*

İşsizlik türleri içinde çözümü zorlu olan işsizlik türüdür. Toplumun ekonomik, sosyal ve kültürel yapısındaki değişimlere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. (Özdemir, v.d., 2006: 70). Teknolojide, üretim süreçlerinde, toplumun tercihlerinde meydana gelen değişimlere bağlı olarak bir kısım meslekte istihdam edilen işgücünün mevcut niteliğinin yeni üretim teknikleri ve teknoloji karşısında yetersiz kalması sonucunda ortaya çıkan işsizlik türüne yapısal işsizlik denilmektedir. Bir başka deyişle değişen toplumsal tercihler, gelişen teknoloji ve üretim süreçlerine işgücünün ayak uyduramaması sonucunda ortaya çıkan işsizlik türü olarak da tanımlanabilir.

Yapısal işsizliğin bir başka nedeni ise uzmanlaşma, beceri ve nitelik gerektiren işler için tek bir iş piyasası yerine çok sayıda alt iş piyasalarının bulunmasıdır. Bu piyasalar arasında geçiş kısa dönemde mümkün olmadığı gibi uzun dönemde de piyasalar arası mobilite kolay ve maliyetsiz değildir. Emek piyasalarında açık işler ile iş arayanların aynı anda mevcut olmalarına rağmen geçiş engelleri yüzünden bir araya gelememeleri ile oluşan işsizliğe de yapısal işsizlik adı verilmektedir (Biçerli, 2009: 448). Bu özelliklerinden dolayı yapısal işsizlik "uyumsuzluk işsizliği" (Ünsal, 2005: 92) olarak da nitelendirilmektedir.

1.2.1.1.3. *Konjonktürel (Devrevi) işsizlik*

Konjonktürel işsizlik ekonomik gerileme ve daralma evrelerinde ortaya çıkan, iktisadi dalgalanmalardan kaynaklanan işsizlik türüdür. Toplam talebin azalması, yatırımların durması sonucu ortaya çıkan işsizlik türüdür. Başka bir ifade ile iş piyasasında iş arayan insanların varlığına karşın ekonomik dalgalanmalar sebebiyle açık işlerin var olmaması durumunda ortaya çıkan işsizliğe konjonktürel (Devrevi) işsizlik denilmektedir. Konjonktürel işsizlik, "Talep Yetersizliği İşsizliği" olarak da adlandırılmaktadır (Güloğlu v.d, 2011: 19).

1.2.1.1.4. *Mevsimsel işsizlik*

Ekonomideki bazı sektörler hava şartlarından ve mevsim değişmelerinden etkilenirler. Öyle ki hava şartları ve mevsim değişmeleri tarım, inşaat, vb. sektörlerde belirli dönemlerde üretimin yavaşlamasına hatta durmasına sebep olur. Bu dönemlerde hava şartlarından ve mevsim değişmelerinden kaynaklı olarak ortaya çıkan işsizliğe mevsimsel işsizlik denmektedir (Zaim, 1997: 179).

1.2.1.2. *Gizli işsizlik*

İşsizlik türleri içinde diğerlerinden oldukça farklı görünen gizli işsizlik, işsizliğin bir türü olmasına rağmen, nitelik itibarıyla ‘özel’ bir durumu açıklamaktadır. Çünkü gizli işsizlikte açık işsizlikten farklı olarak kişinin bir işi vardır. Yani, kişi teknik anlamda ‘işsiz’ değildir” (Gündoğan ve Biçerli, 2013b: 136). Fakat bu işçilerin bir kısmını işten çektiğimizde geri kalan işçilerle aynı üretim seviyesi temin edilebiliyorsa, orada gizli işsizlik vardır. Diğer bir ifade ile gizli işsizlik, teknolojik bir değişim olmaksızın, üretim kapasitesinin gerektirdiğinden daha fazla sayıda işçinin istihdam edildiği hali ifade eder (Zaim, 1997: 176-177).

1.3. **İstihdam Politikaları**

Yukarıda da değinilen iş piyasası türlerinin, dünyada hâkim olan iktisadi anlayışların ve iktisat politikalarının paralelinde tanımlandığını görmekteyiz. Bunlardan ideal iş piyasası klasik ekonomi anlayışını yansıtmakta olup, gerçek hayatta karşılaşılmaması ancak rastlantı eseri mümkün olan bir durumu yansıtmaktadır. Böyle olmakla birlikte iş piyasalarında ulaşılmak istenen yegâne amacı da temsil etmektedir.

İdeal iş piyasasının kendiliğinden gerçekleşmesinin mümkün olmaması karşısında kurumsal iş piyasası ve esnek iş piyasası tanımlamaları ortaya çıkmıştır ve halen arzu edilen amaca ulaşmak için çeşitli ülkelerde uygulanan istihdam politikaları ile geçerliliklerini korudukları görülmektedir. Bu piyasa türlerinde devletin müdahale eden sosyal bir taraf olarak yer aldığını görmekteyiz. İdeal piyasanın sağlanması ve işsizliğin ortadan kaldırılması amacıyla devlet iş piyasalarının düzenlenmesinde etkin bir rol almaktadır. Devlet aygıtı bu rolünü koymuş olduğu kurallar ve uygulamakta olduğu para ve maliye politikalarının yanında günümüz sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak istihdam politikaları ile yerine getirmektedir.

Bireylerin ve toplumların refah düzeyini yükseltmek sosyal devlet anlayışının bir parçasıdır ve ülkelerin ekonomi politikaları arasında bu amaç öncelikli sıradadır. Üretim faktörlerinin en verimli şekilde kullanılması bu politikaların işleyişini hızlandırırken, bu politikalara emek faktörü beşeri boyutuyla en önemli katkıyı sağlamaktadır. Çünkü makine teknolojisinin kullanımı dahi beşeri faktörlerin etkisi altındadır ve üretim sürecinde büyük bir öneme sahiptir (Aydın, 2011: 18-19). Bireyler bir gelir sahibi olmak ve gelir sahibi olmanın yanında kendini gerçekleştirmek yani bir işte çalışmak, başarılı olmak ve kendini geliştirmek için çalışmaktadır. Bu açıdan bakıldığında "bir iş sahibi olmak" içinde hem bir zorunluluğu hem de gerekliliği ihtiva eder. İşsiz bireyler bir yandan gelirlerinden olurken bir yandan da kendini gerçekleştirme haz ve gereksiniminden yoksun kalmaktadır. Günümüz dünyasında işsizliğin üzerlerinde yol

açtığı sosyal ve ekonomik olumsuzluklar ile bireylerin tek başlarına mücadele etmeleri pek de mümkün görünmemektedir. Bunun yanında işsiz kalmanın sadece bireyin üzerinde etkisi yoktur. Kendisi ile birlikte ailesi de işsizliğin getirdiği olumsuzluklardan etkilenmektedir. Özellikle evin gelir kaynağı durumundaki bireyin işini kaybetmesi ile tüm aile bireylerinin refah düzeyi düşmekte, beslenme, barınma, eğitim ve sağlık gibi birçok temel gereksinimden ya yoksun kalmaktadırlar ya da bunların pek az bir kısmına erişebilmektedirler.

Kaldı ki ülkeler açısından makro bir değerlendirme yapıldığında da işsizliğin yoğun olarak görüldüğü ülkelerde siyasi istikrarsızlık ve sosyal patlamalar olduğu görülmektedir. Nitekim I. Dünya Savaşı sonrası dönemde Avrupa'da işsizliğin yükselmesi otokratik rejimlerin iktidara gelmesinde önemli bir etken olmuştur. O halde işsizlik her devlet için bir istikrarsızlık unsuru hatta milli güvenliği tehdit edebilecek bir sorun olarak da görülebilir(Güloğlu v.d.: 2011 :20).İşsizliğin artması halinde hem ulusal ekonomi, hem de toplumsal barış ve düzen bozulacaktır. Bu bağlamda işsizlik, üretimin temelini oluşturan ve toplumların en değerli kaynağı olan insan kaynağının kullanılamaması, harcanması anlamına gelecektir. Toplumda işsiz bireylerin sayıca çoğalması, ulusal gelire katkıda bulunamamalarına karşın bölüşümde pay almaları sonucunu doğuracaktır ki, bu durumda gelir dağılımının bozulması yanında kayıt dışı istihdamında giderek artmasına yol açacaktır (Işığışık, 2011a: 157-158).

19. yüzyılda işsiz denilince genellikle akla “kabiliyetsizliğinden dolayı bir meslek edinememiş” veya geçimsizliği sebebi ile iş bulamamış, “boş vakit geçiren insan” geliyordu (Andaç, 2010: 40). 20. yüzyıla gelindiğinde ise; işsizliğin bireysel tembellik veya yeteneksizlikten kaynaklanmadığı, bireylerin çalışmak istemelerine rağmen işsiz kaldıkları anlaşılmış, işsizlik sorunu toplumca çözümlenmesi gereken ciddi bir sorun olarak görülmeye başlanmıştır. 20. yüzyıldan itibaren işsizliğin nedenleri uygulanan ekonomik ve sosyal politikalarda aranmaya başlanmış, sosyal devlet anlayışının yaygınlaşması ve uluslararası düzeydeki bazı sosyal politika önlemleri, devletleri işsizlik sorunu ile mücadele etmeye teşvik etmiştir (Işığışık, 2011b: 106).

İşsizlik 1970'li yıllara dek daha çok gelişmekte olan ülkelere özgü bir sorun olarak algılanmıştır. Bilgi ve iletişim teknolojisindeki hızlı değişim, yeni mesleki formasyonlara sahip işgücüne olan gereksinimi artırmış, yıllar boyu geçerli olan *fordist* üretim yapısı yeni rekabet koşulları karşısında yetersiz kalmıştır. Bütün bunlar işsiz sayılarının giderek çoğalmasına, işsizlik sigortalarından yararlanabilme koşullarının sorgulanmasına ve kurulu sosyal güvenlik sistemlerinin yeniden yapılanmasına da yol açmıştır. Giderek kronikleşen işsizlik sorunu, 20. yüzyılın son çeyreğinde sanayileşmiş ülkelerde dahil olmak üzere pek çok ülkenin savaşılmak zorunda kaldığı önemli bir sorun haline gelmiştir (Altan, 2010: 109).

İşsizlik sorunu karşısında benimsenen yaklaşım ve politikalar ülkeden ülkeye değişim göstermektedir. Bu yaklaşımlar arasında bir uçta liberal yaklaşımlar yer alırken, diğer uçta ise bu sorunu toplumsal bir sorun olarak kabul eden ve istihdam politikalarına öncelikli bir yer veren yaklaşımlar bulunmaktadır(Gündoğan ve Biçerli, 2013b: 155).

Söz konusu aşırı uçlardan birinde “şahinler” olarak adlandırılan görüşler, diğerinde ise; “güvercinler” olarak adlandırılan görüşler bulunmaktadır. Şahinler açık bir düşman olarak

nitelendirdikleri işsizlik sorunu ile yaşamının öğrenilmesi gerektiğini savunurken, güvercinler ise; işsizlikle mücadelede aktif yöntemlerin izlenmesi gerektiğini savunmaktadır (Biçerli, 2004: 9-10).

Hiç kuşkusuz işsizlikle mücadelede en etkin yöntem sürdürülebilir ekonomik büyümenin sağlanmasıdır. Yatırımlar arttıkça üretim kapasitesinde artış sağlanacak, böylelikle istihdam edilen işgücü sayısındaki artışla birlikte işsizlikte azalacaktır. Ancak ekonomik büyüme emek piyasasının bu önemli sorununu çözmede tek başına yeterli olamaz. Ekonomik büyümenin yanı sıra, işsizliğin türüne göre ve bu sorundan en fazla etkilenen gruplara yönelik bazı istihdam politikalarına da gereksinim duyulmaktadır (Gündoğan ve Biçerli, 2013b: 156).

İşsizlik sorunuyla mücadelede izlenen emek piyasası politikaları, işsizlik sigortası, işsizlik yardımı gibi işsizlere gelir desteği sağlamaya yönelik "pasif politikalar" ile işsizliği eğitim, iş yaratma, bilgilendirme ve işe yerleştirme faaliyetleri gibi doğrudan önlemlerle azaltmaya yönelik "aktif politikalar" olarak ikiye ayrılmaktadır (Gündoğan ve Biçerli, 2013b: 156). Pasif istihdam politikaları ile işsiz kalan bireylerin, işsizliğin getirmiş olduğu olumsuz etkilerden korunması amaçlanırken, aktif istihdam politikaları ile işsiz bireylerin danışmanlık hizmetleri ile iş bulması ya da istihdam oluşturulması suretiyle doğrudan işsizlikten kurtarılması amaçlanmaktadır. Bu politikaların birbirinin alternatifi değil tamamlayıcısı olduklarını ve gerektiğinde aynı zamanda bir kaçının birden uygulanabildiğini belirtmekte fayda vardır (Biçerli, 2009: 491). Teşbihte hata olmaz ise, aktif istihdam politikaları koruyucu hekimlik tedbirlerine, pasif istihdam politikaları ise tedavi edici hekimliğe benzetilebilir (Zaim, 1997: 71).

OECD işsizlikle mücadelede izlenen istihdam politikalarını kamunun eşleştirme ve danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitim, sübvans edilmiş istihdam, gençlere yönelik politikalar, sakatlara yönelik politikalar, işsizlik sigortası ve erken emeklilik olmak üzere 7 grupta toplamıştır. OECD'ye göre işsizlere sadece gelir desteği yapılmasına yönelik politikalar pasif politikalar olarak kabul edilirken; emek piyasalarındaki işleyiş bozukluklarını iyileştiren politikalar aktif istihdam politikaları olarak değerlendirilmektedir (Biçerli, 2005: 4).

1.3.1. Pasif istihdam politikaları

Pasif istihdam politikaları gelişmekte olan ülkelerden ziyade gelişmiş ülkelerde daha yoğun bir biçimde uygulanan politikalardır (Biçerli: 2009: 491). Bu politikalar iş piyasasında gerekli düzenlemelerle dengeler sağlanamadığı takdirde işgücünün maruz kalacağı zararları ve olumsuz tesirleri telafi edici politikalardır. Bunlar genellikle belirli bir iktisadi güvence sağlamaya yönelik politikaları içerir. Bu politikalarda amaç genellikle işsizlik sigortası ile işsizlik yardımlarının faaliyete geçirilmesidir (Zaim, 1997: 71). Pasif istihdam politikaları ülke uygulamalarında farklılık göstermekle birlikte genellikle işsizlik sigortası, işsizlik yardımları, kısa çalışma ödeneği, ücret garanti fonu, iş kaybı tazminatı, kıdem tazminatı, erken emeklilik, vb. araçlardan oluşmaktadır. Söz konusu pasif istihdam politikalarından en önemlileri olan işsizlik sigortası ve işsizlik yardımına ayrıntılı olarak, diğer politika araçlarına ise kısaca değinilecektir.

1.3.1.1. *İşsizlik sigortası*

İşsizlik sigortası; veri ücret düzeyinde çalışma istek ve arzusunda olup, bir işyerinde ücret akdi ile çalışırken, kendi isteği ve kusuru dışında işsiz kalan bireylerin yeni bir iş buluncaya kadar geçen süre boyunca yaşamış oldukları gelir kaybını belirli bir oranda telafi etmeyi amaçlayan sosyal politika aracıdır.

İşsizlik sigortası pasif istihdam politikalarının en temel araçlarından biridir. Nitekim 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile işsizlik sigortası; Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigorta olarak tanımlanmıştır. Kanunun tanımından da anlaşılacağı üzere, işsizlik sigortası işsizlerin karşılaştıkları gelir kaybını gidermeyi amaçlayan ve sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren bir sigorta dalı ve sosyal güvenlik sistemidir (Biçerli, 2009: 492). Bunun yanında işsizlik sigortasının, işsizlik nedeniyle satın alma gücünde meydana gelen düşüşü kısmen de olsa önleyerek üretimin azalmasını, dolayısıyla toplam talep yetersizliği kaynaklı işsizliğin artmasını önleyici bir işlevi de vardır (Gündoğan ve Biçerli, 2013b: 157).

İşsizlik sigortasının amaçlarına bakacak olursak; işsizlik sigortasının ilk ve temel amacı işsizlik riski ile karşı karşıya olan bireye gelir desteği, güvencesi sağlamasıdır. Bu sayede işini kaybeden bireylerin kendisinin ve ailesinin yaşam standardı yeni bir iş buluncaya dek korunmaktadır. Diğer yandan, işsizlik sigortası yardımları yalnızca nakdî olmayıp, genellikle iş bulma yardımlarını da kapsamaktadır. Bu da işsizlik sigortasının, işsizlik riski ile karşılaşan bireylere gelir güvencesi sağlamak yanında tam istihdamın sağlanmasını da amaçladığını göstermektedir (Başterzi, 1996: 53). İşsizlik sigortasının bir diğer temel amacı da yukarıda da değinildiği üzere işsizlik nedeniyle piyasada meydana gelecek satın alma gücü düşüşünü önleyerek üretimin daha da düşmesini ve işsizliğin büyümesini önlemektir. İşsizlik sigortası uygulamada genelde aktif politikalarla birlikte yürütülerek işsizlere aynı zamanda yeni beceriler kazandıracak eğitim programları ve istihdam danışmanlığı hizmetleri de verilmektedir. İşsizlik sigortasının kimi zaman işsizliğin artmasına yol açması gibi istenmeyen tersi sonuçları da ortaya çıkmıştır. 20 OECD ülkesinde yapılan çalışmada yapılacak ödeme %10 arttığı zaman ya da işsizlik sigortasının süresi bir ay arttığında işsizlerin sayısında %1 gibi bir artış görülmekte, ABD'de ise işsizlik sigorta tutarında %10'luk bir artış, işsizlik süresinin bir hafta uzamasına yol açmaktadır (Varçın, 2004: 17).

İşsizlik sigortasının finansmanı işçi ve işveren tarafından ödenen primler tarafından sağlanır. Prim ödeme sistemine devletin katılımının da sağlandığı görülmektedir. İşsizlik sigortasını diğer özel sigorta dallarından ayıran, işsizlik riskini tazmin, zorunlu olma, prim ödeme, devlet tarafından kurulma, yeniden işe yerleştirme, mesleki eğitime tabi tutma gibi özellikleri bulunmaktadır.

1.3.1.2. İşsizlik yardımı

Bazı ülkelerde, işsizlik sigortasının yanı sıra işsizlik yardımı adı altında pasif istihdam politikasının uygulandığı gözlemlenmektedir. İşsizlik sigortası ile çok sık karıştırılabilen işsizlik yardımı işsizlere minimum bir yaşam standardı sunmayı amaçlayan bir pasif istihdam politika aracıdır (Işığışok, 2011a: 176).

İşsizlik yardımının, işsizlik sigortasından temel farkı finansman biçiminden kaynaklanmaktadır. Yukarıda da değinildiği üzere işsizlik sigortasında devletin katılımıyla işçi ve işveren tarafından yapılan zorunlu prim ödeme sistemine dayanan finansman biçimi varken, işsizlik yardımının finansmanı tamamen devlet tarafından yani genel bütçeden karşılanmaktadır.

İşsizlik yardımı, ihtiyaç sahibi (muhtaç) olduğunu belgelendiren ve işsizlik sigortasından yararlanmayan, her işsize verilebilmektedir. İşsizlik yardımından yararlanma süresi, işsizlik sigortası gibi süreli olabileceği gibi, muhtaçlık durumu devam ettiği sürece de yardım yapılabilmektedir.(Işığışok, 2011a: 176).

Burada dikkat edilmesi gereken husus, tıpkı işsizlik sigortası ödemesinde de olduğu gibi, ödeme süresi ve miktarının bireyleri yeniden iş piyasasına dönüp dönmeme noktasında bir seçimle karşı karşıya bırakacak şekilde belirlenmemesidir. Yani, bu pasif istihdam politikası uygulamasının bireylerde işsiz kalma düşüncesini cazip hale getirmemesi esas olmalıdır.

1.3.1.3. Kısa çalışma ödeneği

Kısa çalışma ödeneği, genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki çalışma sürelerinin geçici olarak, belirli bir süre ile önemli ölçüde azaltılması veya işyerinde faaliyetin tamamen veya kısmen durdurulması hallerinde işyerindeki işçilerin işsiz kalmalarının önüne geçilmesi ve işyerindeki çalışmanın önemli ölçüde azaltıldığı ya da tamamen ve ya kısmen durdurulduğu sürelerde sınırlı olarak uğranılan gelir kaybının tamamen olmasa belirli bir oranda telafi etmeyi amaçlayan sosyal politika aracıdır.

1.3.1.4. Ücret garanti fonu

Ücret garanti fonu, işverenin iflas etmesi, konkordato ilan etmesi, aciz hali vb. nedenler ile ödeme gücü içine düşmesi halinde işçilerin iş ilişkisinden kaynaklı olarak doğmuş olan belirli bir süre ve tahsil edememiş oldukları ücret alacaklarının oluşturulan bir fon aracılığı ile güvence altına alınarak ödenmesini amaçlayan sosyal politika aracıdır.

1.3.1.5. İş kaybı tazminatı

Liberal ekonomi politikalarının yaygınlaşmaya başladığı 1970 yıllar ile birlikte ülkeler özelleştirme politikalarına hız vermişlerdir. İş kaybı tazminatı da özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda çalışan ve bu uygulamalar sonucu iş akitleri feshedilerek işsiz kalan çalışanların kanunlardan ve sözleşmelerden doğan alacakları dışında yapılan ödemeler ile işsiz kalmaları sonucu uğrayacakları gelir kayıplarını asgari düzeyde de olsa telafi etmeyi amaçlayan sosyal politika aracıdır.

1.3.1.6. Kıdem tazminatı ve erken emeklilik

Kıdem tazminatı, İş akitleri kanunlarda belirlenen sebepler ile sona eren ve belirli süreler ile çalışmış olup kanunlarda belirlenen şartları sağlayan çalışanlara çalıştıkları süreler ile orantılı olarak belirli bir miktarda toplu ödemeyi içeren sosyal politika aracıdır. Yine nüfusun üretken bir kısmının en verimli zamanında üretimden uzaklaştırılması, sosyal güvenlik sistemine ağır yükler getirmesi gibi arzu edilmeyen olumsuz etkileri olmakla birlikte, özellikle genç nüfusa sahip bazı ülkelerde yüksek işsizlik oranlarının aşağı çekilmesi amacıyla işsizlerin bir bölümünü istihdama katmak amacıyla emeklilik yaşının düşürüldüğü uygulamalara da rastlanmaktadır

1.3.2. Aktif istihdam politikaları

İşsizlik sonucu yaşanan gelir kayıplarını telafi edici pasif politikaların aksine, iş piyasasında arz ve talep dengesinde yaşanan yapısal sorunların çözümüne yönelik olan aktif istihdam politikaları, istihdamı korumaya ve hatta artırmaya yönelik önlemleri içermektedir. Aktif istihdam programlarını, işe yerleştirmeye aracılık, danışmanlık, mesleki eğitim ve kamuda istihdam gibi araçlar ile işgücünün yeniden iş piyasasına kazandırılarak işsizliğin önlenmesini ve iş piyasasının yeniden optimal dengeye gelmesini amaçlayan programlar demeti olarak tanımlamak mümkündür.

Aktif İstihdam Politikası adıyla bilinen ilk programın tarihi konusunda kesin bir bilgi bulunmamaktadır. 1930'larda Büyük Ekonomik Buhran sırasında kamu otoritelerinin, işini kaybedenlere yeniden iş sağlamaya yönelik bir çabası olarak, Aktif İstihdam Politikaları geniş çapta kavramsallaştırılmış ve uygulanmıştır (Karabulut, 2007: 41). Aktif istihdam politikaları ilk kez 1950'lerde İsveç'te bu isimle telaffuz edilmiştir. Yukarıda da değinildiği üzere 1950'ler öncesinde de emek piyasaları ile ilgili çok sayıda uygulama mevcut olmakla birlikte bu uygulamalar aktif istihdam politikaları olarak anılmamaktaydı. 1948 yılında iki İsveçli iktisatçı Gösta Rehn ve Rudolph Meidner ilk kez aktif istihdam politikalarını *"tam istihdam amacını gerçekleştirirken enflasyonu kontrol altında tutan sosyal demokrat bir strateji"* olarak tanımlamışlardır. OECD'nin 1960'larda İsveç'te uygulanan bu politikaları yayınlaması ile birlikte aktif istihdam politikaları ayrı bir politika olarak kabul edilmiştir (Biçerli, 2005: 4).

Aktif istihdam politikalarının tanımında tam bir birliktelik olduğu söylenememekle birlikte, terimin dünya genelinde pasif tedbirler olarak kabul edilen işsizlik sigortası ve diğer mali yardımların dışında yapılan her türlü faaliyeti içerdiği konusunda bir fikir birliği vardır.

Aktif istihdam politikaları ile ilk olarak, teknolojik ve ekonomik gelişmeler karşısında geçerliliğini yitirmiş mesleklerde istihdam edilen ve iş piyasasında iş bulma imkânı ortadan kalkmış olan uzun süreli işsizlerin, istihdamında zorluk çekilen kadınların, özürlülerin, eski hükümlü-hükümlülerin, iş tecrübesi olmayan genç işsizlerin ve benzeri durumda olup iş piyasasına girmekte zorluk çeken diğer engellilerin iş piyasasına ilk defa ya da yeniden girişlerinin sağlanması amaçlanmaktadır. İkinci olarak ekonomik durgunluğun yaşandığı dönemlerde istihdamda yaşanan düşüşlerin önüne geçerek iş piyasasında istikrarı sağlamak ve sürdürülebilir ekonomik büyümeyi desteklemek

amaçlanmaktadır. Yine mahalli iş piyasalarında işgücü arz ve talepleri arasında oluşan dengesizliklerin, işgücünün hareketliliğinin özendirilmesi yoluyla giderilmesi de aktif istihdam politikalarının bir diğer amacı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Aktif politikalar ancak kendi hedefleriyle uyumlu bir ekonomik ve mali ortamda yürütülürse ve işgücü piyasası koşullarının gerçeklerine uygun biçimde tasarlanmışsa etkili olabilirler. Örneğin, tam istihdamın olduğu bir dönemde büyük ölçekli bir kamu iş programı düzenlemenin anlamı olmayacaktır. Aktif tedbirler çoğu zaman işsizliğin yüksek olduğu dönemlerde uygulamaya geçirilir. Ancak işsizlik de, ekonomide sıkıntı yaşandığı dönemlerde yükselişe geçer. Bu gibi dönemlerde ise her hükümet harcamalarını azaltma yoluna gider (Türkiye İş Kurumu, 55).

Aktif istihdam politikalarının maliyetleri uygulanacak olan program çeşidine göre değişiklikler arz etmektedir. Ancak bu değişikliklere rağmen oldukça maliyetli bir yapıya sahiptir. Bu sebeple uygulanacak olan program demeti seçilirken katlanılacak olan maliyet ile sağlanacak olan fayda arasında gerçekçi analizlerin özenle yapılması gerekmektedir.

Aşağıda aktif istihdam politikalarının başlıcalarına değinilmiştir:

1.3.2.1. *Kamunun danışmanlık, eşleştirme ve işe yerleştirme faaliyetleri*

Emek piyasaları hem işler hem de işçiler açısından heterojenliğin yaygın olduğu piyasalar olduğundan, emek arzı ile emek talebi arasındaki eşleşme problemi piyasaların belirgin özelliklerinin başında gelmektedir. Piyasadaki bazı kişiler bilgiyi etkin bir şekilde kullanarak kolayca iş bulabilirlerken bilgiye kolayca ulaşamayan ve bilgiyi en uygun şekilde değerlendiremeyen kişilerin işsizlikten kurtulmaları o kadar kolay olmamaktadır. Bu nedenle kamu, iş ve işçilerin eşleşmelerini hızlandıran hizmetleri sunarak işsizliği azaltmayı amaçlamaktadır. Kamu istihdam kurumları piyasadaki bilgi eksikliğini gidererek belirsizliği azaltırlar. Piyasada şeffaflığın sağlanması zor işlerin ve iş bulmaları zor işçilerin piyasanın çarkları arasında kaybolmalarını engellemekte, işsizlik oranlarının azalmasını sağlayabilmektedir (Biçerli, 2005: 8-9).

1.3.2.1.1. *İş ve meslek danışmanlığı*

Kaynakların etkin ve doğru olarak kullanımı, kişinin başarılı olabileceği ve doyum sağlayabileceği bir iş ve meslekte çalışabilmesi, bilinçli ve doğru olarak yapılacak iş ve meslek seçimi ile gerçekleşebilir (Taş, 2011: 172). İş ve Meslek Danışmanlığı; bireylerin özellikleri ile mesleklerin ve işin gerektirdiği nitelik ve şartları karşılaştırarak, istek ve durumlarına en uygun iş ve mesleği seçmeleri, seçtikleri meslekle ilgili eğitim olanaklarından yararlanmaları, işe yerleştirilmeleri, işe uyumlarının sağlanması ile ilgili sorunların çözümüne sistemli olarak yardım edilmesine yönelik hizmetlerdir (Türkiye İş Kurumu, 2006: 21).

Bu kapsamda tanımı biraz daha açacak olursak; meslek seçme aşamasında bulunan öğrencilere, gençlere ve bireylere yönelik olarak sunulan hizmete “Meslek Danışmanlığı”, iş bulmada/seçmede güçlükleri olan, mesleki uyumsuzluk problemleri bulunan, mesleki becerilerini geliştirmek isteyen, mesleğini veya işini değiştirmek isteyen yetişkinlere yönelik olarak sunulan hizmetlere ise “İş Danışmanlığı” hizmeti denilmektedir (Taş, 2011: 172).

İş ve Meslek Danışmanlığı bireyin yaşamı içerisinde uzun bir zaman dilimini kapsamaktadır. Şöyle ki; mesleğe yönelme faaliyetleri ile birey ilk defa meslek danışmanlığı ile tanışmakta ve meslek seçimini yapana kadar öğrenim hayatının kalan kısmında meslekleri tanıma, yetkinliklerini tanıma, gelecekte hangi mesleklerin geçerliliğinin artacağı ya da azalacağı, vb. konularda meslek danışmanlığı kapsamında çeşitli konularda hizmet almaktadır. Meslek seçimi yaptıktan sonra ise birey çalışma hayatı boyunca, eğitim almış olduğu meslek doğrultusunda iş bulma ve seçme aşamalarında iş arama becerilerinin geliştirilmesi, seminerler, iş kulüpleri ve işgücü piyasası hakkında bilgilendirme hizmetlerinden yararlanmaktadır.

Ülkelerin istihdam politikalarına göre değişmekle birlikte İş ve Meslek Danışmanlığı hizmetleri bireylerin ilköğretim çağına girmeleri ile başlamakta ve çalışma hayatlarının sonuna kadar devam etmektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere İş ve Meslek Danışmanlığı bireylerin yaşamında uzun bir kesiti kapsamakta olup, hem bireylerin ekonomik ve sosyal gelişiminde hem de ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişiminde oldukça önemli ve kritik bir işleve sahiptir. Bu sebeple bu hizmetlerin yetkin personeller tarafından etkili bir şekilde yerine getirilmesi hem bireylerin hem de ülkelerin gelişimi açısından önem arz etmektedir.

1.3.2.1.2. Kamunun eşleştirme ve işe yerleştirme faaliyetleri

İşgücü piyasasında ekonomik durgunluktan, geçici işsizlik durumundan, mevsimsel koşullardan, vb. diğer sebeplerden ötürü yaşanan arz ve talep dengesizliğini en kısa ve en etkin şekilde aşmanın yollarının başında kamunun eşleştirme ve işe yerleştirme faaliyetleri gelmektedir.

Öğretide İşgücü piyasasında var olan piyasa türleri arasında tam rekabet piyasasının varlığı kabul edilmekle birlikte gerçek hayatta bu duruma rastlamak ancak rastlantısal ya da geçici bir durumdur. Bu sebeple gerçek hayatta hem işverenler hem de iş görenler emek piyasası hakkında tam bir bilgiye sahip değildir. Özellikle sahip oldukları imkânların işverenlere göre daha kısıtlı olduğu düşünülürse iş gören açısından durum daha da karmaşık hale gelmektedir.

Kamunun sunmuş olduğu eşleştirme ve işe yerleştirme faaliyetleri ile piyasa aktörlerinde var olan bilgi eksikliği giderilip arz ve talebin en hızlı yoldan eşleşmesi sağlanmakta ve bu yolla işgücü piyasasında denge durumuna ulaşılmaya çalışılmaktadır. İşgücü piyasasında iş arayan ile işverenin buluşturulması ve eşleştirmenin yapılması istihdam hizmetlerinin özünü ve istihdam kurumlarının varoluş sebebini oluşturmaktadır. Dolayısıyla işgücü piyasasında sağlıklı bir eşleştirme hizmetinin yapılamaması taraflara nakit, zaman ve gelir kaybı gibi önemli maliyetler yüklemektedir. Kamunun eşleştirme ve işe yerleştirme faaliyetlerinin ana hedefi işgücü piyasasında tarafların kaybını mümkün olan asgari seviyeye çekmek ve gittikçe karmaşıklaşan işgücü piyasasının düzenleyerek karşılıklı talepleri gidermektir (Varçın, 2004: 24).

1.3.2.2. Mesleki eğitim programları

Mesleki eğitim programları işsizlik türleri içerisinde çözümü zorlu olan yapısal işsizlik ile mücadele açısından en etkin aktif politikaların başında gelmektedir. Hızla gelişen

teknoloji, üretim süreçlerinde meydana gelen değişimler, ülkeler arasında artan oranda yaşanan rekabet koşulları işgücünü değişim ve gelişim açısından olabildiğince zorlamakta ve vasıflı eleman ihtiyacını fazlasıyla gerekli kılmaktadır. Yaşanan hızlı gelişimler karşısında zaman ve maliyet unsurları sebebiyle işgücü mevcut niteliklerini aynı hızda geliştirememektedir. Bu sebeple işgücü mevcut niteliklerinin yeter düzeyde olmaması sebebiyle istihdam dışında kalmaktadır. Bu noktada kamu istihdam kurumları devreye girerek uygulamış oldukları işgücü yetiştirme/değiştirme programları ile bu uyumsuzluğu asgari seviyeye çekmeye çalışmaktadırlar.

İşgücü yetiştirme programları çoğunlukla kamu istihdam kurumlarının doğrudan ya da çok paydaşlı bir organizasyon yapısı içerisinde diğer kuruluşlarla birlikte yürüttüğü mesleki beceri kazandırma kurslarıdır. Sahip olduğu işgücü piyasası bilgileri ışığında ve bunlara dayalı analizler yaparak işgücü piyasasına hâkim olan ve istihdam politikaları oluşturmakla yükümlü kamu istihdam kurumları, işgücü talebinin gelişim alanlarına göre işgücü piyasasında gerekli niteliksel iyileştirmelerin yapılacağı sektörleri belirlemekte ve işgücü piyasasındaki işsizlerin nitelik durumlarına göre işgücü yetiştirme kurslarını belirleyerek organize etmektedirler. İşgücü yetiştirme programlarının süresi, bunların nasıl organize edileceği, finansmanının nasıl karşılanacağı, hedef kitlenin kimlerden oluşacağı ülkeden ülkeye değişmektedir. İşgücü yetiştirme programları bir aylık bir süreden 2-3 yıla kadar değişmektedir. OECD ülkelerinde mesleki eğitim süresinin ortalama dört ay olduğu tespit edilmiştir. İşgücü yetiştirme programlarından beklenen nihai sonuç, istihdam içinde yer bulamayan iş arayanların mesleki eğitimden yoluyla istihdam edilebilirliklerini artırmaktır (Varçın, 2004: 33- 34). Mesleki eğitim programlarına ilişkin dikkat çekici gerçeklerden biri de bu programların çoğunun iş arama yardımı ve iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri ile birlikte verilerek, bu programlardan yararlananların daha çabuk ve daha iyi şartlarda iş bulma ihtimallerini artırmasıdır. Bu programların verimlilik artışının yanında eksik istihdamı azaltan etkisinin olduğu da ileri sürülmektedir (Biçerli'den aktaran; Işığışık, 2011a: 193).

Gelişen rekabet şartları altında günümüzde artık hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda işgücü yetiştirme faaliyetleri uygulanmaktadır. Özel sektörün, sadece kendi işletmesine yönelik eğitim vermesi, maddi sebeplerden ötürü eğitim alma imkânı bulunmayan kişilerin varlığı, iktisadi anlayışta yaşanan işsizlere yönelik yapılan sosyal yardımları azaltma isteği ve insanların eğitimlerine ilişkin almış oldukları hatalı kararların telafi edilebilmesi ihtiyacı kamu istihdam kurumlarını mesleki eğitim faaliyetlerine yönelten gerekçelerden birkaçıdır. Diğer tüm aktif istihdam politikalarında olduğu gibi mesleki eğitim faaliyetlerinde de programın başarısı, piyasanın iyi bir biçimde analiz edilmesine, eğitim kurumları ile verimli bir ilişkinin kurulmasına, programdan yararlanacak olan kişilerin doğru belirlenmesine bağlıdır (Demirci, 2011: 44-45).

1.3.2.3. Ücret ve istihdam sübvansiyonları

Ücret ve istihdam sübvansiyonları gelişmiş ülkelerin çoğunda uygulanan önemli bir işgücü piyasası politika aracıdır. Uygulamada hükümet işverenlere sübvansiyon programı ile desteklenen gruptaki işsizleri işe almaları karşılığında işverenlere vergi indirimi veya

ücret katkısı sağlamaktadır (Biçerli, 2009: 499). Özellikle yapısal ve konjonktürel işsizlikle mücadele de etkili olan, “özel sektörü teşvik programları” adı da verilen bu söz konusu sübvansiyonlar, işgücü piyasalarına daha müdahaleci bir yaklaşımı benimseyen Fransa, Almanya ve İsveç gibi ülkelerin yanında; İngiltere, ABD ve Kanada’da uygulanan “talep yönlü politikalar” (Işığışok, 2011a: 181).

Ücret ve İstihdam sübvansiyonlarının uygulamaya konulmasında güdülen amaç, ekonominin daralma ve gerileme dönemlerinde iş piyasasında niteliği düşük olan ve iş bulma şansı oldukça zayıf olan işsiz kişilerin istihdam olanaklarının artırılmasıdır. Bu da, bu kişileri istihdam edecek işverenler için işgücü maliyetlerinin azaltılması yolundan geçmektedir. İşgücü maliyetleri iki yolla düşürülebilir; birinci yol, doğrudan ücret yapısının değiştirilmesi yoludur. Diğer yol ise ücretler üzerinden alınan vergilerin düşürülmesi ya da ücret sübvansiyonları gibi ücret dışı işgücü maliyetlerinin düşürülmesidir. Her iki politika ile işgücü talebinin artırılması hedeflenmektedir(Gündoğan ve Biçerli, 2013b: 161).

1.3.2.4. Doğrudan kamu sektöründe istihdam

Sosyal refah devletinin en önemli fonksiyonlarından biri de, kamu istihdamı yaratmaktır. Kamu hizmetlerinde istihdam uygulaması ile işgücü piyasalarında iş bulma ihtimalleri zayıf olan dezavantajlı gruplara kamu kuruluşlarında ve kâr amacı gütmeyen kamusal/yarı kamusal kuruluşlarda geçici olarak istihdam imkânı sunulmaktadır. Program çerçevesinde açılan işlerin “yeni” olmasına ve bunların özel sektör işlerini ortadan kaldırmamasına özen gösterilmektedir (Biçerli, 2005: 8). 1980’li yıllar ile birlikte uzun dönemli işsizlerin toplam işsizler içindeki oranının hızlı bir şekilde artması ve kalıcı hale gelmesi ile birlikte kamu sektöründe istihdam programlarının da öneminin 1980’li yıllar ile birlikte arttığı söylenebilir (Işığışok: 2011a, 187). Doğrudan kamu sektöründe istihdam programlarının başlıca amacı, işgücü talebini artırmaktadır. İkinci bir amaç da istihdamın dışında kalmış uzun süreli işsizlere iş deneyimi kazandırarak bu insanların tekrar istihdam edilebilirliklerini sağlamaktır (Gündoğan ve Biçerli, 2013b: 162).

1.3.2.5. Özel gruplara yönelik programlar

Günümüz sosyal refah devletinin amaçlarından biride toplumun dezavantajlı kesimlerini yoksulluk, eğitim, barınma, işsizlik gibi imkânsızlıklar karşısında maddi ve manevi anlamda gelişimlerini devam ettirebilmeleri için korumaktır. Bu bağlamda gençler, engelliler ve kadınlar gibi toplumun diğer kesimlerine göre dezavantajlı olan kısmının işsizlik sorunu karşısında korunması önem arz etmektedir.

Özellikle teknolojiye yaşanan gelişmeler, küreselleşme, ülkeler arasında artan rekabet her alanda etkili olduğu gibi işgücü piyasasında da etkili olmuş ve daha bilgili, tecrübeli, donanımlı işgücüne ihtiyaç her geçen gün daha da artmıştır. Formel eğitimin mevcut işin gerektirdiği nitelikleri karşılayamaz hale gelmesi neticesinde de genç işsizliği ile mücadelede aktif istihdam politikalarının önemi daha da artmıştır. Bu nedenle genç işsizliği sorunu karşısında kimi ülkeler, genç işsizliğini azaltmaya yönelik önlemler almak yerine genç işsizlere geçici olarak gelir desteği sağlamaya yönelik pasif istihdam politikaları tercih etmekte, kimi ülkeler ise genç işsizliğini mücadele edilecek bir sorun

olarak görmekte ve işgücü yetiştirme programları, doğrudan kamu sektöründe istihdam programları, danışmanlık ve işe yerleştirme hizmetleri gibi doğrudan önlemleri içeren aktif istihdam politikalarını tercih etmektedir (Erol, 2013: 15).

Engelliler işgücü piyasasındaki dezavantajlı bir diğer grubu oluşturmaktadır. Engelli vatandaşların toplumsal hayata katılımını sağlamada en etkili araçlardan biri olan işgücüne katılımın önündeki engellerin kaldırılmasıdır. Ayrıca engellilerin işgücü piyasasına katılımının sağlanamaması durumunda bu grubun sosyal yardımlara olan bağımlılığı artacak ve dolayısıyla devlet maliyesi üzerinde ek kaynak talebi yaratacaktır. Bu nedenle engellilerin işgücüne katılımının artırılması oldukça kritik öneme sahiptir (Gürsel ve Kolaşın, 2010: 12).

İşgücü piyasasında dezavantajlı bir başka grubu oluşturan kadınların işgücüne katılımının önündeki engellerin başında ailenin ve çevrenin bu konuda sergilediği olumsuz tutum ve yargılar ile aynı gerekçeler ile ortalama eğitim düzeylerinin düşük olması gelmektedir. Kadınların eğitim seviyesinin düşük olması genelde katma değeri düşük işlerde yine düşük ücretle çalışmalarına ya da bu düşük ücretlerden dolayı çalışmak yerine ev kadını olarak kalmayı tercih etmelerine sebep olmaktadır. Toplumsal yaşamda süregelen toplumsal cinsiyete dayalı yapılanma, eğitimden çalışma yaşamına ve siyasi temsile kadar her alanda kadınların arka plana itilmesine sebep olmaktadır. Kadınlar için evlilik, işgücüne katılımı olumsuz etkileyen bir diğer faktör olup, evliliğin kadınların işgücüne katılımını sınırlandırıcı etkisi çarpıcı boyutlardadır. Ortalama olarak alındığında, Ülkemizde evli olmayan bir kadının işgücüne katılma olasılığı evli kadına göre iki kat daha fazladır (Öksüz: 2007, 45-46).

Günümüzde birçok ülkede kadın istihdamını teşvik etmek ve artırmak amacıyla işgücü piyasası eğitim programları, kendi işini kuracaklara yönelik programlar, ücret ve istihdam sübvansiyonları ve esnek çalışmaya yönelik programlar uygulanmaktadır.

1.4. İş Piyasasında Aracılık Hizmetleri

1.4.1. İş aracılığı ve aracı kurum kavramı

İş aracılığı iş arayan kişilere iş, işçi arayana da işçi bulma faaliyetlerini kapsamaktadır. Daha açık bir ifadeyle iş aracılığı, iş ilişkisinin kurulması amacıyla iş arayanlarla işverenleri iş piyasasında buluşturma, bir araya getirme faaliyetleridir. İş aracılığı kavramını klasik (dar) anlamda iş aracılığı ve modern (geniş) anlamda iş aracılığı şeklinde incelememiz gerekecektir. Klasik (dar) anlamda iş aracılığı faaliyeti, iş arayana iş, işçi arayana işçi bulmak, onlar arasında bir iş sözleşmesinin kurulmasına aracılık etmek olarak tanımlanabilir. İş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetinin temel şeklini oluşturan dar anlamdaki iş aracılığı günümüz şartlarında bu tanımın sınırlarını aşan pek çok faaliyeti kapsamaktadır. Öyle ki; iş aracılığı artık bir iş sözleşmesi kurulmasına aracılık etme faaliyeti aşmış olup, çeşitli sergi, gösteri, konser gibi sanatsal faaliyetler için sanatçılar ile onlara ihtiyaç duyan kişiler arasında için aracılık yapmayı da içerir hale gelmiştir. Ayrıca, danışmanlık hizmeti veren bürolar aracılığıyla insan kaynakları danışmanlığı alanında faaliyet gösterilmesi, iş arayanların veya işçi arayanların bilgilerinin ticari anlamda internet, sosyal medya gibi ortamlarda yayınlanması da modern

(geniş) anlamda iş aracılığı faaliyetlerinin kapsamına girmektedir (Akyiğit, 1992: 583-584). Günümüzde iş ve meslek danışmanlığı gibi danışmanlığı hizmetleri, meslek edindirme ve geliştirme gibi eğitim hizmetleri de modern (geniş) anlamdaki iş aracılığı faaliyetlerinin kapsamına dahil olmuştur.

Aracı kurumlar ise işgücü arzı ile işgücü talebi arasında aracılık hizmetini gerçekleştiren, işgücü arz ve talebinin uyumlu bir şekilde eşleşmesine ve arz ve talep dengesinin sağlanmasına yardımcı olan kuruluşları ifade etmektedir (Törüner 1994: 8).

1.4.2. İş aracılığının tarihsel gelişimi

Tarihin ilk devirlerinden bu yana kendi istekleriyle ve ücret karşılığı çalışan insanların varlığı, bunlara aracılık yapan kurumları da beraberinde getirmiştir. İş aracısının en eski örneklerinden biri Antik Sümer’de görülür. Buradaki iş arabaları, gerçekte, işçi ve köleleri kaydedip yakın arazide geçici çalışmalar için gönderen tapınak rahipleriydi. Bu dönemde, Sümer rahipleri yönetici elitlerden oluşuyordu ve yönetici organın esas sorunu kamu projelerinin inşasıydı. Düzenli bir işçi arzına olan ihtiyaç, çalışanların kullanımında daha etkili yolların bulunmasıyla aynı zamana rastlamıştır. Bu yüzden, Antik Sümer’de yönetici elit tapınakları, istihdam kurumlarına ve rahipleri de iş aracısına dönüştürölmek suretiyle işçi toplama sorununa idari bir çözüm üretilmiştir (Sayın, 2002: 14-17).

Ortaçağda ise iş ilişkileri serflik şeklindeki çalışma ilişkisine bağılı olarak yürütölmekteydi. Serflik Ortaçağ Avrupa’sında ortaya çıkan ve kişilerin toprağı, dolayısıyla toprağıın sahibine bağılı bulunduğı bir çalışma ilişkisini içermektedir. Serflik köleliğe oranla daha ileri bir aşamayı temsil etmekteydi. Örneğın serf çalıştığı toprağıba bağılı olup ondan ayrı alınıp satılmazdı. Yapısı gereğı ancak tarım toplumlarında mümkün olabilen serflik, 15. yüzyıldan itibaren Avrupa’da meydana gelen değışimler sonucu ticaret hayatının canlanması ile birlikte ortadan kalkarak yerini loncalara bırakmıştır (Selek, 2005: 22).

Loncalar belli bir meslek grubuna dahil olan usta, kalfa ve çırakları içine alan meslek ilke ve etik kurallarını belirleyen, çalışma ilişkilerini düzenleyen ve kamu otoritesinden güç alarak temsil ettiğı meslek kolunda düzenleme ve yaptırım tekeline sahip olan organizasyonlardır. Organize iş aracılığının ilk başlangıcı ortaçağda geçerli olan lonca düzeninde tespit edilmiştir. Çırak veya kalfa olarak iş arayan herkes, loncalara başvurmak zorunda tutulmuştur. Kalfaların yer değıştirmesinin artması sebebiyle loncalar yer değıştiren kalfalarını başıboşluktan kurtarmak için belirli yerlerde hanlar kurmuşlardır. Bu hanlar ilk aracı kurumlar olarak hizmet vermiştir ve bu dönemde iş aracılığı bazı lonca ustaları ve kalfa birlikleri tarafından yapılmıştır(Selek, 2005: 22).

Fransız İhtilali ve İngiltere’de yaşanan Sanayi Devrimi karşısında Loncalar çalışma yaşamında etkinliklerini kaybederek zayıflamış ve etkilerini yitirerek ortadan kalkmışlardır. Sanayi Devrimi ile birlikte tarım sektöründen çözölen işgücü, daha iyi yaşam şartlarına kavuşabilmek amacıyla kentlere göçmüştür. Sanayi kentlerine doğru yaşanan bu hızlı göç olgusu işsiz kitlelerinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

Yerleşim alanlarından uzak yerlerde özel endüstri bölgelerinin ortaya çıkması ve uzmanlaşmanın ortaya çıkması ile birlikte pek çok kişi lonca sisteminde olduğı gibi onları koruyabilecek bir yapı olmaksızın iş aramaya başlamıştır. Sanayi devrimi ile

birlikte iş aracılığı faaliyetleri işçi ve işveren sendikaları, kiliseler ve özel bürolar aracılığı ile yerine getirilmeye başlanmıştır (Selek, 2005: 23-24).

Lonca sisteminin ortadan kalkmış olması, endüstri toplumuna geçişin ilk aşamalarında denetimsiz ve kuralsız bir şekilde faaliyet gösteren özel bürolar ile sağlanan iş aracılığı faaliyetlerinde suiistimallerin yaşanmasına sebep olmuştur. Yaşanan bu suiistimaller kamu istihdam kuruluşlarının ortaya çıkış sebebini oluşturmuştur. Bu gelişmeler sonucunda İngiltere’de başlayan Sanayi Devrimi yine bu ülkede devletin çalışma hayatına müdahalesiyle sonuçlanmıştır (Çelik, 1990: 5).

1.5. İstihdam Hizmetlerinde Sistemler

Dünyada işe yerleştirme hizmetlerinde belli başlı dört modelden söz edilebilir; Bunlardan ilki mutlak devlet tekelidir, ikinci model, ılımlı tekel modeli, üçüncü model denetime açık, birlikte çalışma modeli ve dördüncü model ise serbest birlikte çalışma modelidir(Ekin, 2001: 59).

1.5.1. Mutlak devlet tekeli (monopol) modeli

İşe yerleştirme ve diğer istihdam faaliyetlerinin tamamının sadece devlet aracılığıyla yapıldığı, iş ve işçi bulma işlemlerinin kamu istihdam kurumu tarafından merkezileştirildiği modeldir. Bu sistemde işverenler ve işçiler için bir zorunluluk vardır; işverenler boş işlerin kaydını kamu istihdam kurumlarına yaptırmadan işçi alamazlar, işçiler de kuruma kaydolmadan işe giremezler (Sayın, 2002: 46).

1.5.2. Ilımlı (yumuşak) tekel modeli

Özel istihdam bürolarının faaliyetlerini yasaklayan tekelci model, çalışma yaşamındaki gelişmeler karşısında zaman içerisinde esneme eğilimi göstererek ılımlı(yumuşak) tekelci yapı olarak adlandırılmıştır (Sayın, 2002: 46). Bu yapıda, işçinin boş işler için kamu istihdam kurumuna başvurma zorunluluğu olmadığı gibi, bildirim zorunluluğu olmadan işverene de istediği işçiyi alma hakkı tanınmış ve kar amacı taşımayan özel istihdam bürolarının faaliyetlerine izin verilmiştir (Erkan, 2008: 11).

1.5.3. Denetime açık (düzenlenmiş) birlikte çalışma modeli

Bu sistemde tam bir kamu tekeli bulunmamakla birlikte kamu istihdam kurumlarının yanında Özel İstihdam Bürolarının faaliyetlerine de izin verilmiştir. Şöyle ki; Özel İstihdam Bürolarına belirli çalışma esasları getirilerek yetkili makamın izni ile alınacak bir lisansa bağlı olarak faaliyet gösterme hakkı verilmiştir. Bu anlamda, Özel İstihdam Bürolarının çalışma esasları, müşterilerinden alacakları ücret, lisans gibi konular ülke mevzuatlarında belirlenmektedir (Sayın, 2002: 47). Denetime açık birlikte çalışma modelinde, kamu istihdam kurumları ve Özel İstihdam Büroları hem rekabet hem de tamamlayıcılık içinde işgücü piyasasını düzenlemektedirler

1.5.4. Serbest birlikte çalışma modeli

Denetime açık birlikte çalışma modelinin daha ileri aşaması olan Serbest Birlikte Çalışma Modelinde Özel İstihdam Bürolarının faaliyetlerini düzenleyen herhangi bir kural bulunmamaktadır (Sayın, 2002: 47). Lisans, ücret gibi konular piyasa koşullarında belirlenmektedir. Özel istihdam büroları diğer ticari işletmelerin tabi olduğu genel

kurallara tabidir. Serbest Birlikte Çalışma Modeli 1997'den sonra ortaya çıkacak iş piyasası düzenlemelerine esas olmuştur (Ekin, 2001: 59).

1.6. İstihdam Kurumları

İstihdam kurumlarının sunduğu hizmetler, istihdam olanakları yarattığı ve az bulunur nitelikte danışmanlık hizmeti sağladıklarından satılabilir nitelik taşırlar. İş ve eleman arayanları, istihdam ilişkisi kurarak bir araya getirmeyi amaçlayan istihdam hizmetleri, tarihsel süreç içinde dönemin ekonomik ve sosyal koşullarına bağlı olarak, kamu ve özel sektör tarafından verilmiş ve verilmeye de devam etmektedir (Sayın: 2002: 45). Rekabete dayanan piyasa ekonomisinin kendi işleyiş kuralları içinde, işgücü piyasasında emek arz ve talebi arasında, her iki taraf bakımından en etkin sonucu verecek dengeyi sağlamada yetersiz kalması, bu piyasaya düzenleyici nitelikte müdahalelerin yapılmasını ve bu amaçla kurumsal mekanizmaların oluşturulmasını zorunlu kılmıştır (Alper, 2003). Bu amaçla oluşturulan kurumsal mekanizmaların başında istihdam kurumları gelmektedir.

1.6.1. İstihdam kurumlarının görevleri

İstihdam kurumları, iş piyasasının düzenlenerek etkin bir şekilde işleyişinin sağlanması adına aşağıda sayılan hizmetleri sağlamaktadır:

- İş ve işçi arayanları buluşturmak suretiyle işe yerleştirmeye aracılık yapmak,
- Mesleki alanda ve meslek seçiminde yol göstericilik, danışmanlık yapmak (Törüner, 1996: 5),
- İş arayanların ilk kez mesleki eğitimini ve ya meslek değiştirecek olanların yeniden eğitimini gerçekleştirerek iş piyasası için geçerli niteliklere sahip olmalarını sağlamak,
- İşe yerleştirmeyi kolaylaştırmak için, işgücünün coğrafi mobilitesini çekici kılmak ve ücret sübvansiyonları, vb. önlemleri içeren programları uygulamak,
- İşsizlik sigortası uygulamasını yönetmek,
- Belirli hedef gruplar için (özürlüler, eski hükümlüler, hükümlüler, kadınlar, gençler, göçmenler, ilk defa işgücü piyasasına girecekler, vb.) aktif işgücü programlarını uygulamak (Törüner, 1996: 5).

1.6.2. Kamu istihdam kurumları

Kamu istihdam kurumları, devlet tarafından iş ve işçi bulma hizmetleri ve mesleki konularda danışmanlık yapmak, iş bulmakta zorluk çeken işsizler için iş bulma, aksi durumda bu kişilerin yeniden çalışma hayatına girebilmesi için meslek edindirme eğitimi vermek, işgücü piyasası ile ilgili politikalar üretmek ve uygulamak amacıyla kurulmuş kurumlardır. Ayrıca işsizlik sigortası olan pek çok ülkede işsizlik sigortasının yönetimi ve işsizlik ödeneklerinin ödenmesi kamu istihdam kurumları tarafından yürütülmektedir. Günümüz koşullarında işgücü arz ve talebinin sadece fiziki mekanlarda buluşturularak eşleştirildiği, aksi durumda koşullar oluştuğunda işsizlik sigortası sistemine dahil edildiği geleneksel yaklaşım yetersiz kalmıştır. Değişen koşullar işgücü piyasasında; İşgücü arz ve talebini en uygun ve hızlı şekilde buluşturacak, işgücüne talebe uygun yeni nitelikler

kazandıracak veya yön verecek istihdam hizmetlerine duyulan ihtiyacı artırmaktır. Bu durum istihdam hizmetlerinin alanını önemli ölçüde genişleterek emeğin etkin kullanımı yönündeki işgücü piyasası hizmetlerinin önemi arttırmıştır. Kamu istihdam kurumlarının özellikle uzun süreli işsiz olan niteliksiz ve mesleki eğitime ihtiyaç duyan kesimlere hizmet vermesi, işsizlikle mücadele de ki önemini artırmaktadır. Bu bağlamda kamu istihdam kurumları niteliksiz işgücüne yoğunlaşmakta ve nitelikli işgücüne olan talebe cevap vermekte güçlük çekmektedirler (Fırat, 2001).

Kamu istihdam kurumlarının çalışma prensipleri ise tarafsızlık, yetkin ve metotlu çalışma, parasız hizmet ile başvuru ve istihdam serbestisidir. Tarafsızlık ilkesi; kamu istihdam kurumlarının hizmet sunumunda dini, siyasi ve sosyal saiklerle hareket etmemeleridir. Yetkin ve metotlu çalışma prensibi; kamu istihdam kurumunun iş arayan kimseyi en hızlı şekilde ve en uygun işe yerleştirebilecek disiplin içerisinde çalışmasını ifade etmektedir. Parasız hizmet prensibi ile kurum hizmetlerinin ücretsiz olarak sunulması kast edilmektedir. Başvuru ve istihdam özgürlüğü prensibi ise tartışmalı bir konudur. İş arayanların iş başvurusu için, işverenlerin ise boş pozisyonlar için kuruma müracaat edip etmemek ve uygun aydalar arasından dilediği ile iş akdi düzenlemesi hususlarında özgür iradeleri ile hareket etme serbestliğini ifade etmektedir (Zaim, 1997: 80-81).

1.6.3. Özel istihdam büroları

İLO tarafından 1994 yılında hazırlanan raporda özel istihdam büroları; özel hukuk hükümlerine tabi olarak faaliyet gösteren, belirli bir ödeme karşılığında sözleşme ile istihdam imkânlarına ulaşmayı ya da mesleki ilerlemeyi kolaylaştırmak ve hızlandırmak, açık işleri doldurmak amacıyla tek tek müşteriler veya müşteri konumundaki kuruluşlar adına faaliyette bulunan girişimler olarak tanımlanmıştır (Selek, 2005: 37). Bir başka tanımda ise, özel istihdam büroları, özel hukukun koruması altında ve belirli bir sözleşme çerçevesinde, ücret ya da komisyon karşılığında işgücü piyasasında iş arayanlarla eleman arayanlar arasında en etkin şekilde aracılık hizmeti sağlayan kuruluşlar olarak tanımlanmıştır (Ekin, 2001: 58).

Nihayetinde özel istihdam bürolarını, ülke mevzuatlarına göre değişmekle birlikte yetkili makam ile yapmış oldukları sözleşmeye veya almış oldukları ruhsat ya da lisansa dayanarak özel hukuk hükümleri dairesinde, iş arayanlar ile eleman arayanları buluşturarak iş piyasasında eşleştirme faaliyetlerinde bulunan, yapmış oldukları bu faaliyetleri sonucu ücret, komisyon, vb. adlarda kazanç elde etme amacı taşıyan özel kuruluşlar olarak tanımlamak mümkündür.

Özel istihdam büroları sunmuş oldukları hizmetler karşılığında işverenlerden ücret talep edebilmektedirler. İş arayanlardan ise istisnai olarak ücret alabilmektedirler. İş arayanlardan ücret alınmaması hususu özel istihdam bürolarının işleyiş sisteminin esaslı şartlarından birini oluşturmaktadır. Özel istihdam bürolarının, kamu istihdam kurumlarından en önemli farkı ise bu kuruluşların hukuki statülerinden kaynaklanmaktadır. Bu kuruluşlar, esas itibarıyla özel hukuka tabi bulunmaktadır (Ekin, 2001: 58).

1.7. İstihdam Hizmetlerinin Kamu Tekeline Alınma Sebepleri

İstihdam hizmetlerinin kamu tekeline alınmasında geçmişte yaşanan tecrübeler etkili olmuştur. Özel bürolar tarafından iş bulma umudu ile işsizlerin sömürülmesi endişesi ve söz konusu büroların salt kar amacıyla hareket ederek aracılık faaliyetini herhangi bir piyasa olayı gibi algılayarak hizmet boyutunu atlamaları etkili olmuştur. Ayrıca kamunun işgücü piyasasındaki açık işler ve yapılan işe yerleştirmeler konusunda uygulamanın içinde olma isteği, işgücü piyasasının düzenlenmesi ihtiyacı ve uzun vadede kamu yararının da sağlanacak şekilde kamu tekelinin yararlı olacağı düşüncesi ağırlık kazanmıştır (Bilgin, 2007: 10).

İstihdam hizmetlerinin kamu tekeline alınma sebeplerini şu başlıklar altında sıralamak mümkündür;

1.7.1. Ahlaki nedenler

İstihdam hizmetlerinin devlet tekeline alınmasının en önemli sebebi, işgücü piyasasında faaliyette bulunan özel kişi ve kuruluşların iş arayanların çaresizliğinden yararlanarak onları sömürmeleridir. Bu kişi ve kuruluşlar, emek piyasasında iş arayan çaresiz kişilerden yüksek kazanç sağlamak suretiyle, toplumların yaşamında olumsuz etkiler yaratan uygulamalarda bulunmuşlardır (Sayın, 2002: 51-52).

1.7.2. İnsan gücü eğitim politikasının gerekli kıldığı nedenler

Kamu yönetiminin etkin bir istihdam ve eğitim politikası uygulayabilmesi için sektörler, meslekler ve bölgeler itibariyle işgücü mobilitesinin yönünü bilmesi, bunu ihtiyaçlara göre değiştirmesi veya hızlandırması gerekmektedir (Sayın, 2002: 52).

1.7.3. Ekonomik Nedenler

İşgücü piyasasının esnek ve doğal işleyişini sektörler, meslekler ve bölgeler itibariyle sağlayabilmede ve uzun dönemde kamu yararını da dikkate alacak şekilde birlikte yürütmede devlet tekeli gerekli görülmektedir (Sayın, 2002: 52).

1.7.4. Hukuki Nedenler

Çalışma hakkının insanların en doğal hakkı olduğu geçmişten beridir kabul edilmektedir. Özellikle sosyal hukuk devletlerinde çok önemli görülen bu hak, anayasalarda da ifade edilmektedir. Bu nedenle, işe yerleştirme hizmetleri her şeyden önce kar amacı taşıyan özel kişi ve kuruluşlara bırakılmak istenmemiştir (Sayın, 2002: 52).

1.8. Dünya’da Kamu İstihdam Kurumları

Kamu istihdam kurumları, işsizliğin toplumsal ve ekonomik etkilerine ilişkin duyarlılıkların sonucu olarak 19. yüzyıl sonlarında sanayileşmiş ülkelerde ortaya çıkmıştır (Tuy, v.d., 2001: 10). Kuşkusuz ki çalışma hayatında meydana gelen değişikliklere bağlı olarak Kamu istihdam kurumlarının üstlenmiş olduğu hizmetler de içinde bulunan ekonomik, siyasal ve sosyal koşullara göre değişikliklere uğramıştır. Bu bağlamda kamu istihdam kurumlarını 4 ayrı dönemde incelenecektir;

1. Sanayi devrimine kadar olan dönem (1880-1910),
2. İki dünya savaşı arası dönem (1910-1945),

3. 1945'ten 1970'lere kadar olan dönem,
4. 1970'lerden günümüze kadar olan dönem.

1.8.1. Sanayi devrimine kadar olan dönem (1880-1910)

1929 Ekonomik Buhranının yaşandığı döneme kadar dünyada klasik ekonomik anlayış yani liberal iktisadi düşünce hâkim olmuştur. Sanayi devrimi bu iktisadi düşünce sistemi içerisinde doğmuş ve gelişmiştir. Dolayısıyla klasik iktisadi düşüncenin piyasaların sürekli temizlendiği, kendiliğinden dengede olduğu temel önermesi ışığı altında söz konusu dönemde emek piyasalarının da kendiliğinden dengede olduğu kabul edilmiştir. Bu dönemde işgücü piyasasına devletlerin müdahalesi oldukça sınırlı kalmıştır.

İş piyasasında aracılık faaliyetlerinin dikkat çeken bir boyutta büyüklüğe ulaşması ancak yaygın sanayileşme ile birlikte gerçekleşmiştir. Kamu istihdam kurumlarının ortaya çıkışı kısa bir sürede olmamıştır. Geleneksel loncalar ve zanaatkâr birlikleri iş bulmada sınırlandırıcı bir denetim uyguluyorlardı. İngiltere ve ABD gibi ülkelerde piyasalarda hâkim olan “bırakınız yapsınlar” felsefesi de işgücü piyasasına kamu müdahalesini engelliyordu (Tuy vd, 2001: 17).

Sanayi devrimi ile birlikte yaşanan hızlı sanayileşme sürecinde işçi sendikalarının ve işverenlerin işgücü piyasasında aracı olarak faaliyet göstermek üzere kurdukları örgütlerin sayısı da artmıştır. 20. yüzyılda işgücü piyasasına kamu müdahalesine yol açan ikinci bir etmen de, işsizliğin, yoksulluğun ve toplumsal huzursuzlukların başat aktörlerinden biri olduğunun daha açık şekilde görülmesidir. Bu sebeplerde çeşitli türde iş ve işçi bulma sistemleri Avrupa ülkeleriyle birlikte ABD’de ortaya çıkmıştır. İşçilerin kendi yönetimleri altındaki bir sistem 1880’lerde kısa bir süre varlığını sürdürdüyse de işverenlerin işgücü hareketliliğini engellediği yönündeki itirazları sonucunda işçilerin yönetimi altındaki bu sistem ortadan kalkmıştır. Dönemin en önemli gelişmesi Almanya’da yaşanmıştır. Bu ülkede diğer ülkelerin aksine iş ve işçi bulma hizmetlerini örgütlemeye işçi-işveren sendikalarının yanı sıra belediyeler ve diğer kamu kuruluşları da aktif rol üstlenmişler ve istihdam hizmetlerini toplumsal mücadeleden ayırıp tarafsız bir alana yerleştirmişlerdir. İngiliz iktisatçı William Beveridge 1907 yılında Almanya’da yapmış olduğu araştırmada 400 kadar kamu istihdam kuruluşu ile birlikte sendikaların, işverenlerin ya da loncaların yönetimi altında yaklaşık 3.500 kadar diğer istihdam kuruluşunun faaliyetinin olduğunu tespit etmiştir. Bu kuruluşların tamamının yılda yaklaşık bir milyon üzerinde açık işe aracılık yaptıklarını, kamu istihdam kuruluşlarının da bu rakamın yarısını gerçekleştirdiğini ortaya koymuştur. (Tuy vd, 2001: 17-18).

1.8.2. İki dünya savaşı arası dönem (1914-1945)

1919’da ILO’nun kurulmasıyla birlikte iş ve işçi bulma hizmetlerinin gelişiminde farklı bir boyut ve ivme kazanmıştır. İlk kez toplanan Washington Konferansı ile merkezi otoritenin denetiminde ücretsiz hizmet verecek, danışma kurullarında işçi ve işverenin temsil edileceği kamu istihdam kuruluşlarını öngören 2 sayılı İşsizlik Sözleşmesini kabul etmiştir. ILO üyesi devletlerin büyük bir kısmı, özel istihdam kuruluşlarının potansiyel olarak sömürüye eğilimli oldukları ve işgücünün sömürüye karşı korunması gerekliliği ilkesinden hareketle KİK’e tekel konumu verilmesi ve özel istihdam kuruluşlarının faaliyetlerinin yasaklanmasından yana tavır almışlardır. Kuzey Amerika’da ise KİK ilk kez 1918 yılında Kanada’da oluşturuldu. ABD I. Dünya Savaşı sonrasında 1933 yılında, Roosevelt’in New Deal politikaları çerçevesinde, Wagner-Peyser yasası ile birlikte etkili

bir KİK sistemi geliştirmiştir. Bu gelişmeyi 1935 yılında işsizlik sigortasının faaliyete alınması izledi. Hollanda da ise 1930 yılında tekel konumunda bir KİK sistemi oluşturulmuştur (Tuy vd, 2001: 19).

1.8.3. 1945'ten 1970'lere kadar olan dönem

II. Dünya Savaşı'nın bitiminden itibaren iktidarlar tam istihdam hedefini benimsemişlerdir. ILO bu bağlamda 1948 yılında KİK'e yeni standartlar getiren, tam istihdam ile üretken kaynakların geliştirilmesine ve kullanımına ilişkin en iyi düzenlemelerin gerçekleştirilmesine yardımcı olmasını hedefleyen 88 sayılı İstihdam Hizmeti Sözleşmesi ve buna ilişkin 83 sayılı Tavsiye Kararını almıştır. 88 sayılı Sözleşme, açılacak brrlarla işe yerleştirme yapan, işgücü piyasasına ilişkin bilgileri derleyip, paylaşan, işçilere ve işverenlere hizmet ve yardım sunan, meslekler ve bölgeler arasındaki işgücü hareketliliğini kolaylaştıran bir ağın oluşturulmasınınermekteydi. ILO 1949'da kabul ettiği, ye devletlerezel istihdam brrlarını yasaklama ile bunları düzenleme arasında bir tercih hakkı tanıdığı 96 sayılı Sözleşme ilenceki Sözleşmede değişiklik yapmıştır. Bu Sözleşmelerin ardından geçen yirmi yıllık süreçte dünyada benzeri görülmemiş bir büyüme dönemi yaşanmıştır ve bunun sonucunda birçok ülkedeki KİK işsizlikten çok işgücü kıtlığı sorunuyla karşılaşmıştır. Bu sebeple KİK'ler birçok ülkede bir gerileme içine girmiştir. Sanayileşmiş ülkelerde 1960'lı yıllarda ekonomik büyümede işgücü politikalarının temel araçlarından biri olarak KİK'e yönelik ilgi yeniden canlanmıştır. Bu alanda en etkili model ise sosyal taraflardan oluşan işgücü piyasası kurulu ve aktifnlemleri de içeren İşve modeliydi (Tuy vd, 2001: 19-20).

1.8.4. 1970'lerden günümüze kadar olan dönem

Sosyal devlet anlayışının altın çağlarını yaşadığı dönemin ardından 1970'lerde, tam istihdam döneminin sonuna gelindi ve hammadde fiyatlarında yaşanan artışlardan kaynaklı 1974 ve 1979 yıllarında yaşanan ekonomik krizlerle birlikte ortaya çıkan enflasyon küresel rekabeti daha da ileri boyutlara taşı mıştır. 1980'li yıllarda işsizlik birçok ülkede 1930'lardan bu yana görülmeyen düzeylere yükselmiştir. Yüksek enflasyon ve ekonomik liberalizmin yeniden hâkim olduğu iktisadi koşullarda, istihdamı canlandırmaya yönelik Keynesçi makroekonomik politikalarnemini yitirmiştir. İşsizliğin yüksek düzeyde seyretmesi kısmen de olsa işgücü piyasalarının katılıklarına bağlanıyordu ve işsizlik sigortası sistemlerinin “yardım bağımlılığı” gibi bir durumu ortaya çıkardığına inanılıyordu. Hollanda ve İngiltere gibi ülkelerde KİK son dönemde dikkatlerini işe yerleştirilmeleri g olanlarla uzun süreli işsizler üzerinde yoğunlaştırmıştır. 1994 yılında hazırlamış olduğu raporunda OECD'ye göre, KİK'in işlevi, üç temel esas üzerine şekillenmeliydi. Bu üç temel görev ise: iş bulma ve danışmanlık hizmetleri, işsizlik yardımlarının yapılması ve işgücü piyasası programlarının yönlendirilmesidir. Bunlemlere ek olarak, insanları çalışmaktan vazgeirebilecek etkilerininlemek amacıyla işsizlik yardımlarının düşürülmesi dengrlmüştr. ILO istihdamı ve insana yakışır iş olanaklarını azami seviyeye çıkarmayı hedefleyen politikalarını geliştirirken KİK'innemini sürekli olarak vurgulamış ancak bunun yanı sıra KİK tekelinin günümüz dünyasında artık eskidiğini de kabul etmiştir. 1997 yılında, 181 sayılızel İstihdam Kuruluşları Sözleşmesi ilezel istihdam

kuruluşlarının da işe işgücü piyasasında oynayacakları rolü kabul etmiş, fakat bu alandaki olumsuz uygulamaları önleyecek düzenlemelerde ısrar ederek kamu ve özel istihdam kuruluşları arasında işbirliğine dayalı sistemi savunmuştur (Tuy vd, 2001: 21-22).



BÖLÜM 2: TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'NÜN (İŞKUR) FAALİYETLERİ

2.1. Türkiye İş Kurumu'nun Tarihsel Gelişimi

2.1.1. Türkiye İş Kurumu'nun tarihsel süreç içerisindeki gelişimi

Türkiye'de kamu istihdam kurumunu Cumhuriyetin kuruluşundan bugüne kadar geçen süreç içerisinde 3 ayrı dönemde incelemek mümkündür. Bu dönemler;

1. İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun kuruluşuna kadar olan dönem (1923-1946),
2. İş ve İşçi Bulma Kurumu-İİBK dönemi (1946-2000),
3. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü-İŞKUR dönemi (2000- ...) şeklinde ayrıma tabi tutularak incelenecektir.

2.1.1.1. *İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun kuruluşuna kadar olan dönem (1923-1946)*

Ülkemizde 1921 tarihli Havza-i Fahmiye Maden Amelesinin Hukukuna İlişkin Kanun ile başlayan kamu istihdam kurumu kurulması fikri yine aynı dönemde görüşülmeye başlayan Umumi İş Kanunu Tasarısı'nın 1924'te tamamlanarak Meclise sunulması ile devam etmiştir. Daha sonra çalışma hayatına ilişkin düzenlemeler ile iş ve işçi bulma bürolarının kurulmasını içeren Mesai Kanunu Tasarısı da yeniden görüşülmek üzere geri çekilmiştir (Türkiye İş Kurumu, 2011a:4).1932 yılında yeni bir İş Yasası tasarısı hazırlanmış ancak bu tasarıda hayata geçirilememiştir. Söz konusu tasarıda “İşçileri Yerleştirme” başlığı altında belediyelerin istihdam hizmetlerinden sorumlu olması öngörülmüştür. Sanayinin hızlı bir şekilde gerçekleştirilmek istenmesi sebebiyle kalkınma sürecini sekteye uğratmamak ve yavaşlatmamak adına böylesi kapsamlı düzenlemeler için gerekli şartların olgunlaşmadığı düşüncesi ile bu dönemde kamu istihdam kurumu kurulamamıştır. Ancak bu fikir, ilk defa 1930'larda devlet öncülüğünde sanayileşme programlarının uygulanmasıyla ele alınabilmıştır (Sayın, 2002: 203).

Türkiye'nin 1932 yılında Milletler Cemiyetine üye olmuştur. Milletler Cemiyetine üye olmanın getirmiş olduğu zorunluluk sebebiyle Türkiye, Milletler Cemiyetinin kuruluşu olan Çalışma Teşkilatı'nın da doğal üyesi sayılmıştır. Takip eden süreçte üyeliğin getirmiş olduğu sorumluluklar ve sosyal politikaların önem kazanması bir İş kanununun çıkarılmasını gerekli kılmıştır. 1934 yılında hazırlanan yeni bir tasarı TBMM'ne sunulmuş 1936 yılında kabul edilen 3008 Sayılı İş Kanunu ile 'iş ve işçi bulma' ilk kez bir kamu hizmeti olarak tanımlanmıştır (Türkiye İş Kurumu, 2011a: 6). Emek aracılığını düzenleyen ilk ulusal mevzuat olan 3008 Sayılı İş Kanunu'nda, mevcut araçların kademeli olarak kapatılmaları ve denetim altına alınmaları sağlanmış, emek piyasasında aracılığın devlet tarafından bir kamu hizmeti olarak yapılması öngörülmüştür (Sayın, 2002: 204-205).

İş Kanunu ile yasal bir temele dayandırılan İİBK'nun fiilen kurulması devletin yeterli fiziki alt yapıya sahip olmayışı, kazanılmış hakların ve bazı kırılğan iktisadi dengelerin göz önüne alınması sebepleri ile uzunca bir süre gerçekleştirilememiştir. On seneye yakın

bir olgunlaşma döneminin ardından İş ve İşçi Bulma Kurumu 4837 Sayılı Kanun ile 1946 yılında resmen ve fiilen kurulmuştur.

2.1.1.2. İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) dönemi (1946-2000)

4837 Sayılı Kanun'da kurumun görevleri belirlenmiştir. Buna göre devlete, işçilerin sahip oldukları niteliklere uygun işlere yerleştirilmesi, işverenlerinde ihtiyaç duydukları niteliklerdeki işçi taleplerinin karşılanması konularında aracılık rolü verilmiştir. Bunun yanında işgücü arz ve talebini düzenleme, mesleki kılavuzluk ve işçilerin hizmet sözleşmelerinin tamamlanmasında aracılık görevi de Kuruma verilmiştir. İşverenlere ise, bütün işgücü taleplerini Kurum aracılığı ile sağlama zorunluluğu getirilmiştir. 4837 Sayılı Kanun'a göre Kurum Çalışma Bakanlığı'na bağlı, mali ve idari bakımdan özerk, Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Ancak Kurum, işleyiş bakımından özel hukuk hükümlerine tabi tutulmuştur. Bu nedenle kuruma yarı Kamu İktisadi Teşebbüsü statüsü verildiği görülmektedir (Sayın, 2002: 208-210). Kurum 1973 yılına kadar katlanarak artan sayıda işçiyi başta Almanya olmak üzere diğer Avrupa ülkelerine göndermiştir. 1973 yılına kadar toplamda 790 bin dolayında işçiyi yurt dışına göndermiştir. 1973 ile başlayıp 1974'te yaşanan Petrol Krizi sebebiyle yurt dışına işçi gönderimi durağanlaşmışsa da söz konusu yıllarda yaşanan göçün etkisi 1980'lere kadar sürmüştür (Türkiye İş Kurumu, 2011a: 6-7). 1980'li yıllara gelindiğinde dünyada piyasalara müdahale eden, tam istihdamı hedefleyen refah devleti anlayışı yerini serbest piyasa anlayışına dayanan neo-liberal devlet anlayışına bırakmış, küreselleşme ile birlikte uluslararası piyasalarda ülkeler arasında ortaya çıkan rekabet dolayısıyla maliyetlerin düşürülme eğilimi devletleri yüksek işsizlikle yüz yüze bırakmıştır.

Neo-Liberal politikalar ve küreselleşmenin beraberinde getirmiş olduğu sürekli ve yapısal işsizlikle baş edebilmek ve aynı zamanda işgücü piyasasında daha etkin olabilmek için dünya genelinde kamu istihdam kurumları, yeni işgücü piyasası politikalarına ağırlık vermeye başlamışlardır. Bu bağlamda kurumlar, istihdam hizmetlerinin yanında aktif işgücü piyasası politikaları ve pasif işgücü piyasası politikalarına yönelmişleridir. Türkiye'de de 1980 sonrası dönemde değişen ve küreselleşen yenedünya düzenine uyum sağlayabilmek için, liberal görüşler politikaları uygulamaya koymuştur. Devletin ekonomideki rolünü asgari düzeye çekmeyi hedefleyen bu uygulamalar aynı zamanda işgücünün korunmasına yönelik müdahaleci yapının da azaltılması sonucunu doğurmuştur. 1980'li yılların sonu ile 1990'larda kurumun faaliyetlerinde yeniden yapılandırma çalışmaları başlamışsa da 2000 yılına kadar bunu gerçekleştirmek mümkün olmamıştır. Bu yıllarda meslek edindirme kursları, iş ve meslek danışmanlığı faaliyetleri kurumun faaliyetleri arasına eklenmiş, işsizlik sigortası kanunu yasalaşmış ve yabancı kamu istihdam otoriteleri ile işbirliği artırılarak kurum personeli eğitim amacıyla yabancı kamu istihdam otoritelerine gönderilmiş ve bu kurumlardan uzmanlar da Türkiye'de görevlendirilmiştir. 1990'lı yıllarda Özel İstihdam Ofislerine yetki verilerek aracılık faaliyetlerinde yaklaşık yarım asırdır süren kamu istihdam kurumu tekeli kaldırılmıştır (Türkiye İş Kurumu, 2011a: 15-22).

1946 yılında 4837 Sayılı Yasayla, o günün ihtiyaç ve koşullarına göre kurulan ancak, aradan geçen süre içerisinde yaşanan gelişmelere bağlı olarak görev ve yetkilerinde

önemli güncellemeler yapılamayan, yetersiz personel, araç-gereç ve donanım ile hizmet vermeye çalışan İş ve İşçi Bulma Kurumu, batıdaki benzerleri gibi işsizlikle mücadele ve istihdamın geliştirilmesinde etkili bir kurum niteliğine kavuşturulamamıştır (Sayın, 2002: 210).

2.1.1.3. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü-İŞKUR dönemi (2000- ...)

Yaklaşık yarım asır boyunca faaliyette bulunan İş ve İşçi Bulma Kurumu kurulduğu ilk yıllardan yurt dışına yoğun işçi gönderiminin yaşandığı 60-70'li yıllara kadar görevini başarılı bir şekilde yerine getirmiştir. Ancak bu yıllardan sonra özellikle de 1980'li yıllardan sonra dünyada ve ülkemizde yaşanan gelişmelere paralel bir gelişim sergileyemeyerek çağdaşı kamu istihdam kurumlarının oldukça gerisinde kalmış ve günün ihtiyaçlarına cevap veremez hale gelmiştir. İşte bu nedenle 1990'lı yıllarda başlayan kurumu yeniden yapılandırma (reorganizasyon) girişimleri nihayet 4 Ekim 2000 tarih ve 617 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile hayat bulmuş İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılarak Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (İŞKUR) kurulmuştur. Ancak 29.06.2000 tarihli 4588 sayılı yasanın verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulunca çıkarılan 617 sayılı KHK, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, bu kararının hemen yürürlüğe girmesi halinde doğacak kanuni boşluğu kamu yararını ihlal edici nitelikte görerek, yürütme ve yasama organına gerekli düzenlemeleri yapabilmeleri için bir yıllık bir süre tanımıştır (Sayın, 2005: 408). Nihayet Anayasa Mahkemesi'nce tanınan bir yıllık sürenin üzerinden iki yıl geçtikten sonra çıkarılan 5 Temmuz 2003 tarihli 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile İŞKUR, birçok alanda köklü değişiklikler yapan, modern dünyanın ve işgücü piyasalarının gereklerini karşılama noktasında işlevsel, Kurum'un temel görevlerinin yanında gelecekte üstlenebileceği görevleri öngörür nitelikte kapsamlı bir kuruluş kanununa kavuşmuştur (Türkiye İş Kurumu, 2011a: 16).

4904 Sayılı Kanun ile görev alanı genişletilen İŞKUR klasik iş ve işçi bulma hizmetlerinin yanı sıra, işgücü piyasasını sürekli izleyerek, aktif ve pasif işgücü politikalarını etkin bir şekilde uygulayabilecek bir yapıya kavuşturulmuştur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olarak kurulan İŞKUR; özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali bakımdan özerk bir kamu kuruluşu olarak oluşturulmuştur (Türkiye İş Kurumu, 2011a: 25).

İşgücüne nitelik kazandırma ve işbaşında eğitim, kariyer danışmanlığı, toplum yararına programlar, işsizlik sigortası, iş kaybı tazminatı, işgücü piyasası bilgi sisteminin oluşturulması, vb. alanlarda eklenen yeni görev ve fonksiyonlar ile önemli değişikliklere uğramıştır (Türkiye İş Kurumu, 2011a: 25). Aynı kanun ile teşkilat yapısında değişikliğe gidilerek, Bölge müdürlükleri lav edilmiş, yerel istihdam politikalarına daha fazla etki edebilmek amacıyla il ve ilçe teşkilatları kurulmuştur. Yeniden yapılandırma olarak adlandırılan bu süreçte kurumun yönetim anlayışında da değişikliğe gidilerek, işsizlikle mücadelede ve istihdam politikalarının üretiminde sosyal taraflara da söz hakkı verilmiştir. Kurum adına merkezde ve yerelde izlenecek olan politikaları belirleyen organlarında; kurumun merkez yönetiminde Genel Kurul ve Yönetim Kurulu, il yönetiminde ise İl İstihdam Kurulu'nda sosyal paydaşların karar alma mekanizmasına

katılımı sağlanmıştır. Son olarak 4904 Sayılı Kanun iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetlerinde kamu tekelinden vazgeçilerek özel istihdam kurumlarının da kamu istihdam kurumunun yanında piyasa aktörü olarak yer almasına olanak sağlanmıştır.

2.1.2. Türkiye İş Kurumu'nun Hukuki Ve İdari Yapısı

2.1.2.1. Türkiye İş Kurumu'nun yetki, görev ve sorumlulukları

Şekil 1. Türkiye İş Kurumu'nun Görevleri



Kaynak: Türkiye İş Kurumu (2007b: 32)

4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanununda kurumun kuruluş amaçları, istihdamın korunması, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek olarak sayılmıştır.

Kanunun 3.maddesine göre Kurumun görevleri aşağıda sayılmıştır;

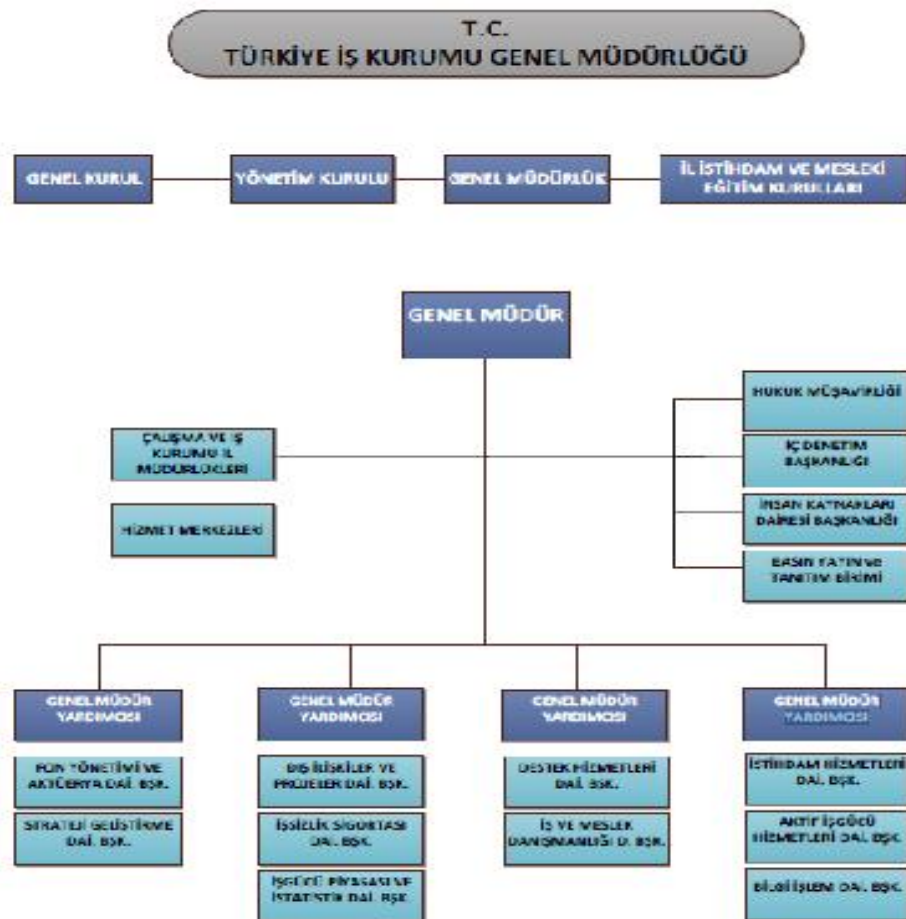
- Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek,
- İşgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunu oluşturmak ve Kurul çalışmalarını koordine etmek, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizlerini yapmak, yaptırmak,
- İş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, verdirmek, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek,
- İşçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak, işgücünün yurt içinde ve yurt dışında uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için uygun işgücü bulunmasına ve yurt dışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık

etmek, istihdamında güçlük çekilen işgücü ile işyerlerinin yasal olarak çalıştırmak zorunda oldukları işgücünün istihdamlarına katkıda bulunmak, özel istihdam bürolarına ilişkin Kuruma verilen görevleri yerine getirmek, işverenlerin yurt dışında kendi iş ve faaliyetlerinde çalıştıracığı işçileri temin etmesi ile tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığına izin verilmesi ve kaldırılmasına ilişkin işlemleri yapmak,

- Gerektiğinde Kurum faaliyet alanı ile ilgili ihalelere katılmak suretiyle, yurt içinde veya uluslararası düzeyde kurum ve kuruluşlara eğitim ve danışmanlık hizmeti vermek,
- Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların işgücü, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin olarak aldıkları kararları izlemek, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin taraf olduğu Kurumun görev alanına giren ikili ve çok taraflı anlaşma, sözleşme ve tavsiye kararlarını uygulamak,
- Bakanlığın mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini yapmak.

2.1.2.2. Türkiye İş Kurumu'nun idari yapısı

Şekil 2. Türkiye İş Kurumu'nun İdari Yapısı



Kaynak: Türkiye İş Kurumu (2015a: 5)

4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu'nda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olan kurum, özel hukuk kurallarına tabi, kamu tüzel kişiliğine haiz idari ve mali yönlerden özerk bir kamu kuruluşudur.

Kanuna göre kurumun organları;

- a) Genel Kurul,
- b) Yönetim Kurulu,
- c) Genel Müdürlük,
- d) İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları'dır.

4904 sayılı Kanun ile Türkiye İş Kurumu merkez ve taşra teşkilatından oluşturulmuştur. Kanuna göre Kurumun merkez ve taşra teşkilatı aşağıdaki hizmet birimlerinden oluşmaktadır;

- a) İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığı,
- b) Aktif İşgücü Hizmetleri Dairesi Başkanlığı,
- c) İş ve Meslek Danışmanlığı Dairesi Başkanlığı,
- d) İşgücü Piyasası ve İstatistik Dairesi Başkanlığı,
- e) Dış İlişkiler ve Projeler Dairesi Başkanlığı,
- f) İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı,
- g) Fon Yönetimi ve Aktüerya Dairesi Başkanlığı,
- h) Hukuk Müşavirliği,
- i) Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı,
- j) İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı,
- k) Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı,
- l) Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı,
- m) İç Denetim Başkanlığı,
- n) Basın, Yayın ve Tanıtım Birimi.

Taşra teşkilatı aşağıdaki hizmet birimlerinden oluşmaktadır;

- a) Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri
- b) Hizmet Merkezleri

Kurumun politika belirleyicileri merkezde genel kurul, yönetim kurulu ve genel müdürlük, yerelde ise il istihdam ve mesleki eğitim kurulları ve il müdürlüğüdür,

2017 yılı itibariyle taşra teşkilatı; 81 il müdürlüğü ve bu il müdürlüklerinin bir kısmının altında örgütlenen 77 adet hizmet merkezinden oluşmaktadır (Türkiye İş Kurumu 2018: 4).

Tablo 1. Türkiye İş Kurumu 2016 Yılı Merkez ve Taşra Teşkilatı Dolu ve Boş Kadro Durumu

Personel Tipi	Teşkilatı	Dolu	Boş	Genel Toplam
Memur	Merkez	490	521	1.011
	Taşra	6.870	2.702	9.572
Toplam		7.360	3.223	10.583
Sözleşmeli Pers.	Merkez	22	60	34
	Taşra	80	2.185	2.265
Toplam		102	2.245	2.347
İşçi	Merkez	97	-	97
	Taşra	892	-	892
Toplam		989	-	989
Genel Toplam		8.451	5.468	13.919

Kaynak: Türkiye İş Kurumu (2018a: 7)

Kurumun kadro ve personel yapısını inceleyecek olursak;2017 yılı sonu itibarıyla Kurum'da 8.451 personel görev yapmaktadır. Personelin 7.360'ı memur, 102'si sözleşmeli, 989'u işçi statüdedir. Toplam kadro sayısı 13.919 olan İŞKUR'un, 8.451 çalışanının 609'u merkezde, 7.939'u taşrada görev yapmaktadır. Dolu kadronun % 7,2'si merkez teşkilatında, % 98,8'i taşra teşkilatında olup, kadroların doluluk oranı % 60,72'dir.

2.2. Türkiye İş Kurumu'nun Faaliyetleri

2.2.1. İşgücü piyasasını izleme faaliyetleri

Etkin bir istihdam politikası başarısı öncelikli olarak faaliyette bulunulan emek arz ve talebinin karşılaştığı işgücü piyasasının durumu hakkında bilgi sahibi olmayı gerektirir. Bu nedenle İŞKUR, işgücü piyasasında meydana gelen değişme ve gelişmelerin istihdama olan etkilerinin ortaya çıkarılması, alınması gerekli önlemler konusunda politika üreticilere ve karar alıcılara yardımcı olunabilmesi, amacıyla işgücü piyasasını sürekli takip ederek, güncel ve güvenilir veriler elde etmeye çalışmaktadır (Alabaş, 2007: 91). Bu çalışmaların merkezinde emek arzı ile emek talebi bulunmaktadır. Arz kısmında, çalışma istek ve arzusunda olan çalışmaya elverişli insanlar, talep tarafında ise, üretim sürecinde işgücü arayan işverenler yer almaktadır. İş arayanların yaş, cinsiyet, öğrenim, vb. ekonomik ve sosyal unsurlara, işgücü taleplerinin mesleki dağılımı, firmalara göre açık, kapanan işgücü talepleri, vb. unsurlara göre istatistiksel dağılımını içeren işgücü piyasa verilerinin derlenmesi ve analiz edilmesi hem karar alıcılara, hem iş arayanlara, hem de işverenlere yarar sağlamaktadır.

İŞKUR bünyesinde, firmalar bazında yeni açılan-kapanan, istihdamın durumunu gösterir iş yerleri Raporu hazırlanması, illerin nüfusu, işgücü durumu, talep bazlı analizlerin

yapılması hakkında yerel ve bölgesel düzeyde analizlerin yapılması bu surette İstihdam Durum Raporu hazırlanması çalışmaları vardır. Toplanan veriler, yapılan istatistik ve analizler kamu ve sosyal tarafların katılımıyla İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu çalışmaları adı altında yapılmaktadır (Aydın, 2011: 70).

2.2.2. İstihdam politikalarının oluşturulması faaliyetleri

Bugün Türkiye'nin Ulusal İstihdam Stratejisi ve Politikası yoktur. Görevlerinden biri Ulusal İstihdam Politikasının oluşturulmasına yardımcı olmak olan İŞKUR, Genel Kurullarında istihdam ve işsizlik sorunlarının çözümüne ve ülkemizin ulusal istihdam politikalarının oluşturulmasına katkıda bulunmak amacıyla alınan kararları, ilgili kamu ve özel kurum ve kuruluşlara iletmektedir (Alabaş, 2007: 92).

Yerel düzeyde ise illerde bulunan kamu temsilcileri ve sosyal tarafların katılımıyla oluşturulan il istihdam kurulları; il düzeyinde istihdamı koruyucu, geliştirici ve işsizliği önleyici tedbirleri saptayıp, yerel istihdam politikasının oluşturulmasına yardımcı olmak ve aktif işgücü programlarını belirleyerek İŞKUR'a önerilerde bulunmaktadırlar (Alabaş, 2007: 93). İl İstihdam Kurullarının yıllık toplantılarında alınan kararların uygulaması ve sonuçları belirli aralıklarla raporlaştırılarak izlenmektedir.

2.2.3. Meslek araştırma geliştirme faaliyetleri

Kavramsal çerçeve açıklanırken işgücü piyasalarının şeffaf olmadığını emek faktörünün tam bilgiye erişiminde kısıtlılıklara tabi olduğunu belirtmiştik. Günümüzde teknolojik gelişmeler o denli hızlı yaşanmaktadır ki çalışma yaşamında ister istemez bu gelişmelerin etkileri görülmektedir. İşte böyle bir durumda teknolojide meydana gelen yeni gelişmelere bağlı olarak işgücü piyasasında da yeni meslekler ortaya çıkmaktadır ve yahut mevcut mesleklerin görev tanımları değişmektedir. Yeni iş alanlarında istihdamın etkin bir şekilde sağlanması ise iş arayanların yeni gelişmelerden haberdar edilerek doğru bilgiye ulaşmalarının sağlanması ve etkin bir mesleki eğitim politikasının izlenmesi ile gerçekleşecektir. İş Kurumunun, iş piyasasında yaşanan gelişmeleri iyi bir şekilde analiz ederek yeni meslek tanımlarını ve var olanların görev tanımlarında meydana gelen değişimleri iş arayanlara duyurması gerekmektedir.

İş Kurumu tarafından meslek araştırma geliştirme faaliyetleri kapsamında teknolojide meydana gelen gelişmelere bağlı olarak işgücü piyasasında ortaya çıkan yeni meslekleri tespit etmek ve var olan mesleklerin görev tanımlarında oluşan değişiklikleri belirleyip Türk Meslekler Sözlüğüne aktarmak amacıyla kamu ve özel kesime ait iş yerlerinde iş analizleri yapılmaktadır (Kulaksız, 2008: 96).

2.2.4. İstihdam fuarı ve kariyer günleri etkinlikleri

Kurum iş piyasasının gelişmiş olduğu büyük kentlerde istihdam hizmetlerini çeşitlendirmek ve iş piyasasındaki etkinliğini artırarak işe yerleştirmede daha aktif rol alabilmek için istihdam fuarları ve kariyer günleri düzenlemektedir. Bu fuarlarda iş arayan ve işverenler iş görüşmeleri yaparak yüz yüze görüşmeler gerçekleştirmekte, ilk defa iş piyasasına girecek olan gençlere ve öğrencilere iş piyasası hakkında uygulamalı olarak bilgi edinme imkânı sunulmaktadır. Söz konusu istihdam fuarı ve kariyer günleri

ile iş arayanlara ve öğrencilere çeşitli etkinlikler ile kariyer planlaması, iş başvuruları ve iş görüşmeleri hakkında eğitimler verilmektedir.

2.2.5. Aktif istihdam politikaları

İşgücünün istihdam edilebilirliğini artırmak amacıyla, iş ve meslek analizleri yapılması, mesleklerin tanımlanması ve sınıflandırılması, meslek ya da alan seçme aşamasında olan öğrencilere mesleki rehberlik hizmetlerinin sunulması, yetişkinlere iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinin verilmesi, ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak, meslek edindirme, meslek geliştirme ve meslek değiştirme kurslarının düzenlenmesi, istihdamında güçlük çekilen grupların istihdamını kolaylaştırıcı mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyon hizmetlerinin verilmesi, işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde ve yerlerde toplum yararına çalışma programlarının düzenlenmesi ve istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri verilmesine yönelik çalışmalardır (Kulaksız, 2008: 96).

Aktif istihdam politikaları ile istihdamın korunması ve artırılması, işsizlerin mesleki niteliklerinin geliştirilmesi, işsizliğin azaltılması ve özel politika gerektiren grupların işgücü piyasasına kazandırılması amaçlanmaktadır.

2.2.5.1. İşe yerleştirme (istihdam ve aracılık) faaliyetleri

İşe yerleştirme hizmetleri istihdam kurumlarının kuruluş amaçları içerisinde en temel ve klasik faaliyetlerini teşkil etmektedir. Türkiye İş Kurumu'nun faaliyetleri açısından da bu özellik değişmemiş olup, 4904 sayılı yasa ile de kuruma verilen ilk görev olmuştur. İşsizliğin önlenerek istihdamın korunması ve hatta istihdamın geliştirilmesi bu anlamda yürütülen faaliyetlerin öncelikleri olup, yurtiçinde ve yurt dışında işe yerleştirme hizmetlerinin sunulması bu kapsamda sunulan hizmetlerdir.

İşe yerleştirme, bir istihdam kurumunun en temel görevi ve önemli bir performans göstergesidir. İşe yerleştirme sayıları, işgücü piyasasına İŞKUR veri tabanında oluşturulan işgücü arzından karşılanan açık işi gösterir. Kuruma iş isteğiyle kayıt yaptıranlar, başvuruda bulundukları Kurum ünitesine durumlarına uygun işçi talepleri geldiğinde; seçme, davet, gönderme ve takdim işlemleri sonucunda işe yerleştirilmektedir.

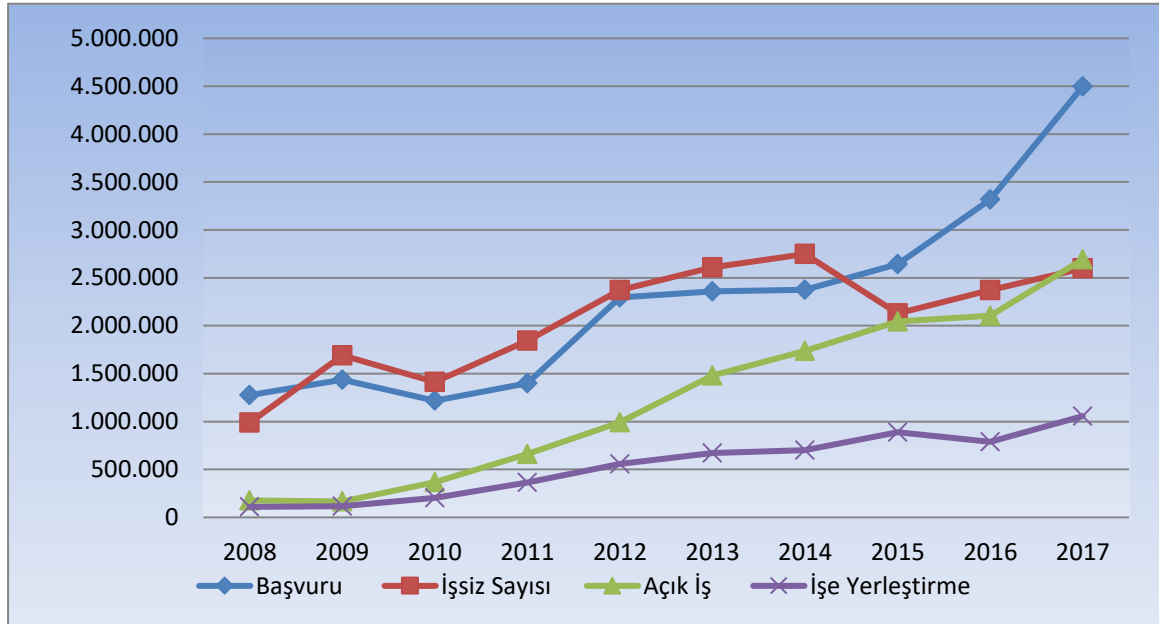
Konunun açıklanmasına ve analiz edilmesine yardımcı olması açısından kuruma yapılan başvurular, işe yerleştirme faaliyetleri, işe başvuru yapanların ve yerleştirilenlerin nüfus yapıları ve eğitim düzeyleri, hangi sektörlere dağıldıkları ve özellikle hangi mesleklerde istihdam oldukları konunun bir çatı altında kısaca analiz edilmesine olanak tanıyacaktır.

Şekil 3 incelendiğinde kuruma yapılan başvuruların sürekli artış eğilimi içerisinde olduğu görülmektedir. Özellikle 2015 yılından itibaren başvurularda yaşanan artışın daha da arttığı görülmektedir. Bununla birlikte kuruma kayıtlı işsiz sayısındaki artış eğiliminin ise dalgalı bir seyir izlediği ve başvurularda yaşanan artış oranı karşısında görece sınırlı bir oranda arttığı görülmektedir. Şu halde 2008-2017 yılları arasında kuruma yapılan iş başvurularındaki yüksek oranlı artışın kuruma kayıtlı işsiz sayısındaki artıştan ziyade, bir iş sahibi olup, kuruma kayıtlı olan kişilerden yani çalışırken iş arayan kişilerden kaynaklı olduğu ortaya çıkmaktadır.

Yine Şekil 3'te yıllar itibariyle kurum tarafından alınan açık iş sayısının, kuruma kayıtlı işsiz sayısını yakaladığı ve hatta 2017 yılı itibariyle aştığı görülmektedir. 2017 yılında alınan açık iş sayısı 2.691.257 iken aynı yıl kuruma kayıtlı işsiz sayısı 2.599.292 kişidir.

Şu halde 2017 yılında kurumun kendisine iş bulmak amacıyla başvuruda bulunan işsiz sayısından daha fazla işgücü talebi ile karşı karşıya kaldığı görülmektedir.

Şekil 3. Türkiye İş Kurumu’nun 2008-2017 Yılları Arası Genel Çalışmaları 1



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

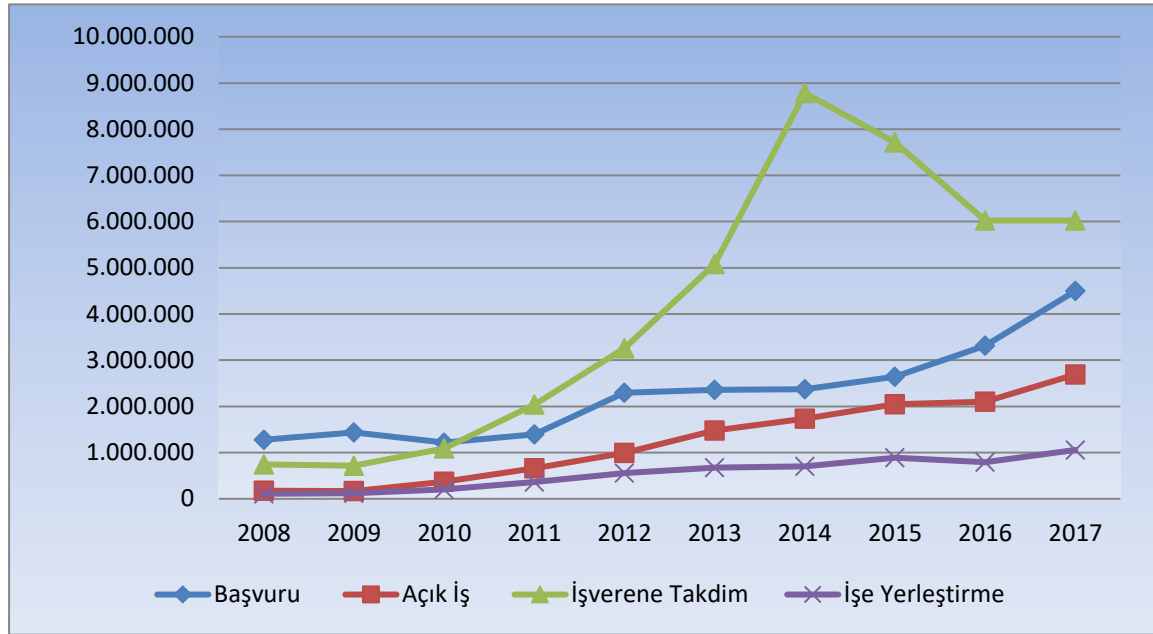
Şekil 3’ün incelemesine devam edecek olursak; 2008 ve 2009 yıllarında açık iş sayısı ile işe yerleştirme sayıları birbirine çok yakinken, 2010 yılından sonra açık iş sayısı ile işe yerleştirme sayısı arasındaki makasın hızlı bir şekilde açıldığı görülmektedir. Aynı yıllarda personel sayısı açısından güçlendirilen kurumun, personel sayısındaki yaklaşık 2 katlık artışa rağmen işe yerleştirme faaliyetlerindeki etkinliğini hızlı bir şekilde kaybettiği gözlemlenmektedir.

Açık iş sayısında yaşanan artışın işe yerleştirme rakamlarına aktarılamamasının arkasında her ne kadar işgücü talebinde bulunan işverenlerin ve iş arayanların kurumun e-hizmetler kapsamında sunmuş olduğu olanakları kullanma kabiliyetlerinden kaynaklı bir uyumsuzluk söz konusu olsa da, esasen sorunun kaynağında iş ve meslek danışmanı istihdamıyla personel sayısı ve niteliği açısından güçlendirilmiş olan kurumun iş arayanlara fiziksel ortamda ulaşamayarak talep edilen işgücüne uygun şekilde seçme ve eşleştirme işlemlerini yapamadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Ulaştığımız bu sonucu Şekil 4’te yer alan veriler ile de teyit etmek mümkündür.

Şekil 4’te 2010 yılına kadar iş görüşmesi yapması amacıyla işverene gönderilen iş arayan sayısının, kuruma iş bulmak amacıyla başvuruda bulunan iş arayan sayısının altında olduğu, 2011 yılından itibaren bu durumun tersi yönde değişerek iş görüşmesi yapması amacıyla işverene gönderilen iş arayan sayısının, kuruma iş bulmak amacıyla başvuruda bulunan iş arayan sayısının üstüne çıktığı ve 2014 yılında aradaki farkın zirveye ulaşarak takip eden yıllarda tekrar her iki göstergenin birbirine yaklaştığı görülmektedir. Buna karşın işe yerleştirme rakamlarının işverene yapılan takdim sayısındaki artış ve azalıştan neredeyse hiç etkilenmediği ve doğrusal bir artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Şayet

işverenler tarafından talep edilen işgücü talebi doğrultusunda İŞKUR, kayıtlı işgücü arzı tarafında nitelik olarak doğru ön seçim ve doğru eşleştirme işlemlerini yapmış olsaydı işe yerleştirme sayısı, işverene yapılan takdimlerden etkilenecek ona uyumlu şekilde yükselecek ya da azalacaktı.

Şekil 4. Türkiye İş Kurumu’nun 2008-2017 Yılları Arası Genel Çalışmaları 2

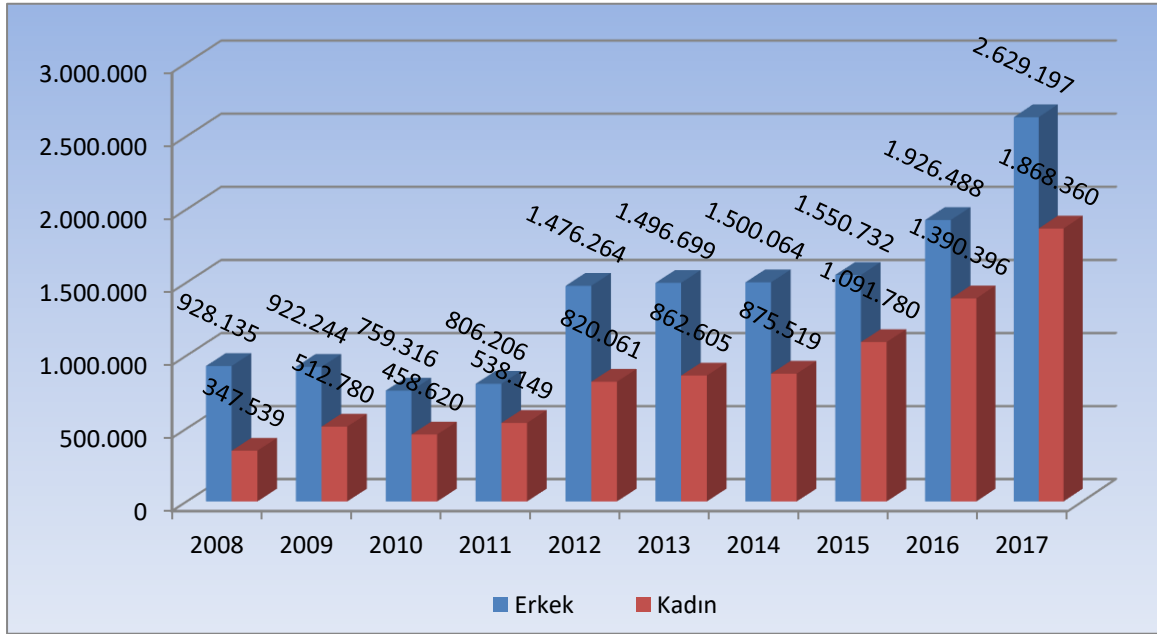


Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

İşe yerleştirme performansının düşüşündeki ikinci etmen ise İŞKUR’un gecikmeli olarak izlemiş olduğu istihdam politikalarıdır; 2000’li yıllarda yaşanan ekonomik krizler ile birlikte yıllar itibariyle işsizlik sayılarında yaşanan hızlı artışların kuruma yapılan başvurulara yansımalarını görmekteyiz. İşsizlik ve başvuru sayıları ile açık iş ve işe yerleştirme sayıları arasındaki makasın gözle görülür bir şekilde artmasına rağmen bu konuda gerekli önlem ve değişikliklerde geç kalan müdahalelerin İŞKUR’un işgücü piyasasındaki değişikliklere zamanında intibak etmesini engellediğini görmekteyiz. Geç kalan müdahalelerden kasıt ise aşağıda aktif istihdam politikaları başlığı altında da belirtildiği üzere aynı dönemde İŞKUR’un işgücü yetiştirme faaliyetlerini yoğun bir şekilde uygulamasıdır. İşverenlerden yoğun açık iş taleplerinin geldiği dönemde veri tabanında kayıtlı iş almaya hazır, uygun nitelikteki iş arayanlara ulaşarak yeterli düzeyde işverene takdimin sağlanması gerekirken, uygulanan popülist politikalar neticesinde açık işlere uygun bu kişilerin büyük kısmının işgücü yetiştirme faaliyetleri kapsamında mesleki eğitime tabi tutulmaları kurumun asli görevi olan işe yerleştirme faaliyetlerini sektöre uğratmıştır. Kurum tarafından izlenen yanlış istihdam politikaları kurumun işgücü piyasasının ihtiyaçlarına yeterli düzeyde cevap verememesine sebep olmuştur.

Şekil 5. ve Şekil 6.’da İş Kurumu’na 2008 ila 2017 yıllarında yapılan başvurulara ve işe yerleştirilenlere ilişkin kadın ve erkek dağılımına yer verilmiştir.

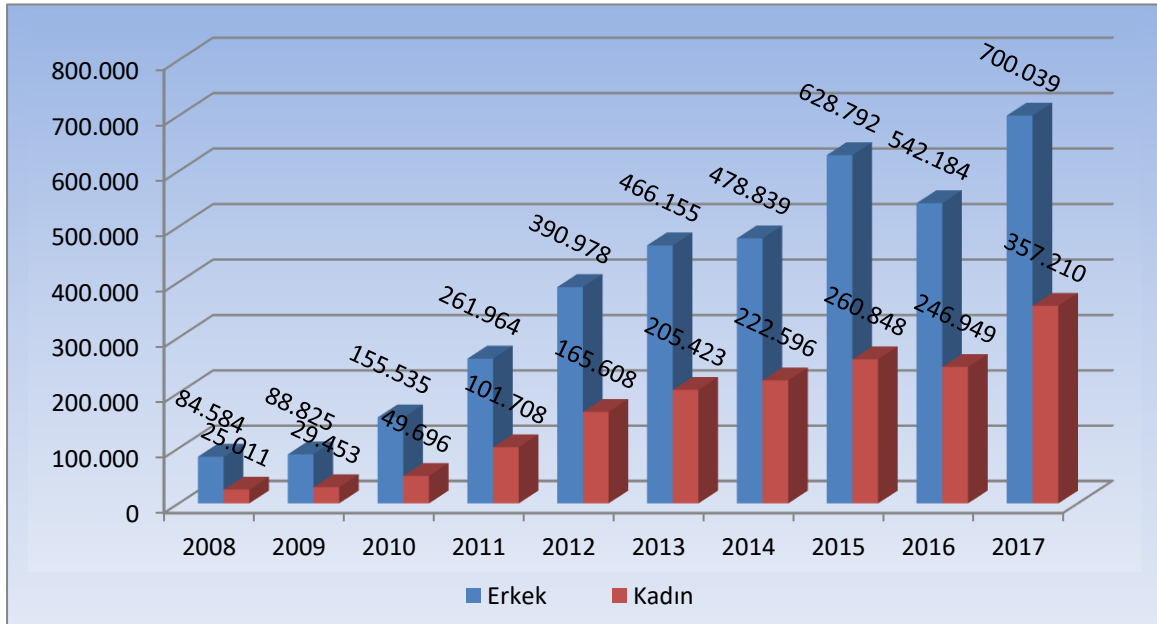
Şekil 5. Türkiye İş Kurumu 2008-2017 Yılları Başvuranların Erkek-Kadın Dağılımı



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

Yıllara göre değişmekle birlikte TÜİK verilerine göre istihdamın yaklaşık %30'unu kadınlar oluşturmaktadır. Ayrı bir inceleme konusu oluşturmakla birlikte, bazı yıllarda ufak farklar olsa da Şekil 5'te toplam rakamlar üzerinden yapılan hesaplamalarda başvuruların %30'undan fazlasını kadınlar oluştururken, işe yerleştirilen kadın sayısının ise birçok yılda bu oranı yakalayamadığı görülmektedir. Bu durum işe giriş şartları açısından kadınların erkeklere göre daha dezavantajlı durumda olduğunu ortaya koymaktadır.

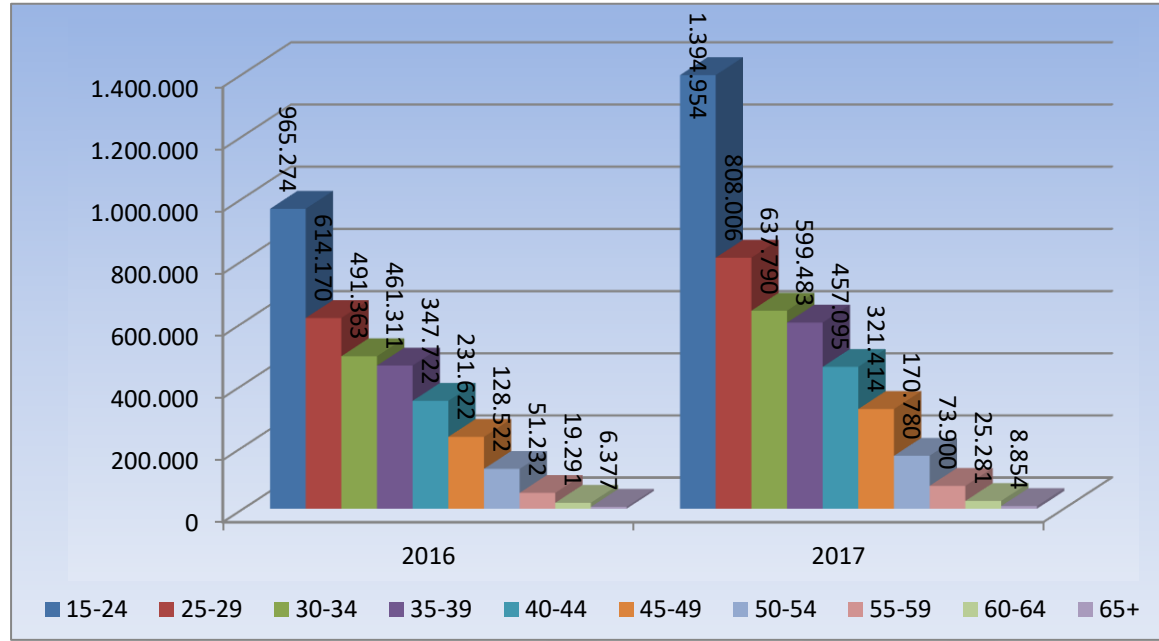
Şekil 6. Türkiye İş Kurumu 2008-2017 Yılları İşe Yerleştirilenlerin Erkek-Kadın Dağılımı



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

Şekil 7 ve Şekil 8’de bulunan yaş gruplarına göre dağılımlar incelendiğinde; 2016-2017 yıllarında başvuranların ve işe yerleştirilenlerin dağılımında doğrusal bir orantı olduğu görülmektedir. Ülkemiz nüfusunun yaş gruplarına göre dağılımı ile de orantılı olan bu dağılım aynı zamanda genç işsizliğin görece daha fazla yaşandığı ülkemizde (Genç işsizlik oranı TÜİK verilerine göre; 2016 yılında %19.6, 2017 yılında ise %20.8’dir.) işsizliğin yaş gruplarına göre dağılımı ile de orantılıdır.

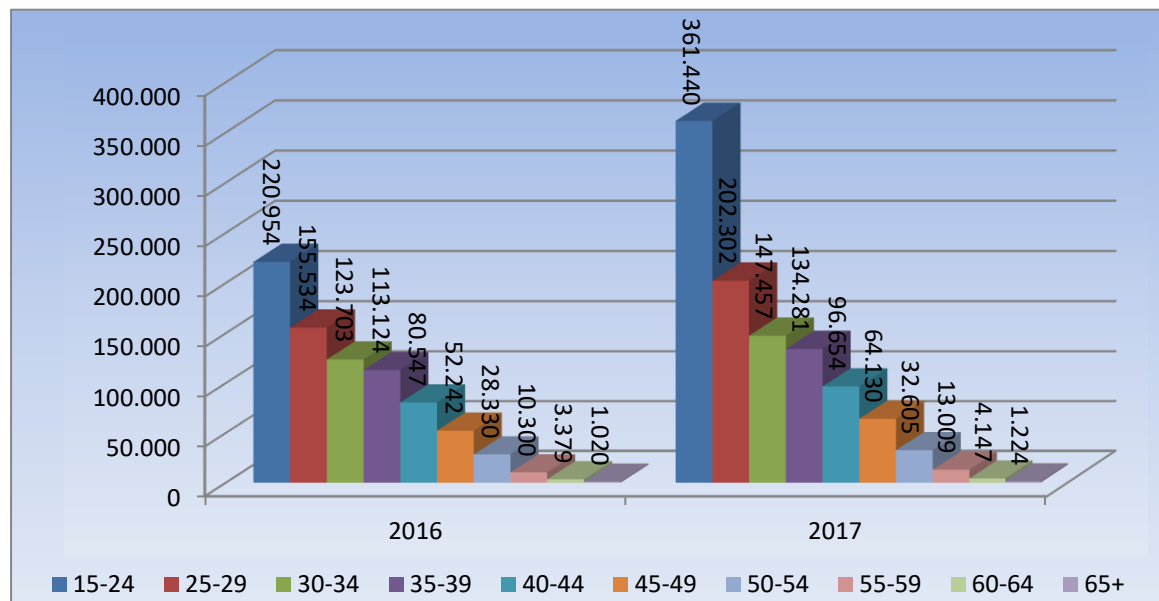
Şekil 7. Türkiye İş Kurumu’na 2016-2017 Yıllarında Başvuranların Yaş Dağılımı



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2016-2017)

Başvuranlar ve işe yerleştirilenlerin eğitim durumuna göre dağılımında ilköğretim ve ortaöğretim mezunlarının ağırlıklarının toplam rakamlar içindeki yerinin diğer eğitim düzeylerine göre oldukça fazla olduğu görülmektedir.

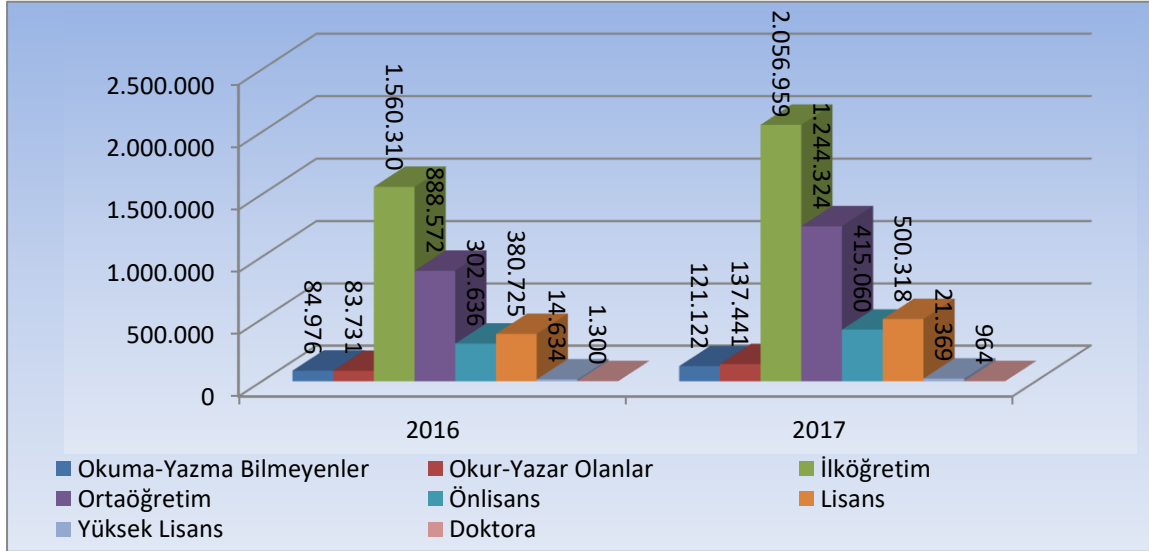
Şekil 8. Türkiye İş Kurumu’nca 2016-2017 Yıllarında İşe Yerleştirilenlerin Yaş Dağılımı



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2016-2017)

Şekil 9 ve Şekil 10 karşılaştırıldığında yukarıda incelenen diğer dağılım istatistiklerinde olduğu gibi her iki yıldaki verilerin istikrarlı bir şekilde benzerlik gösterdikleri görülmektedir. Başvuranlar ve işe yerleştirme sayılarının eğitim durumuna göre dağılımı İŞKUR'un veri tabanı hakkında da bizlere ipucu vermektedir. Bu tablolardan yola çıkarak İŞKUR'un veri tabanında kayıtlı işsizlerin büyük kısmının düşük nitelikli iş arayan profilinden oluştuğu gözlemlenebilmektedir.

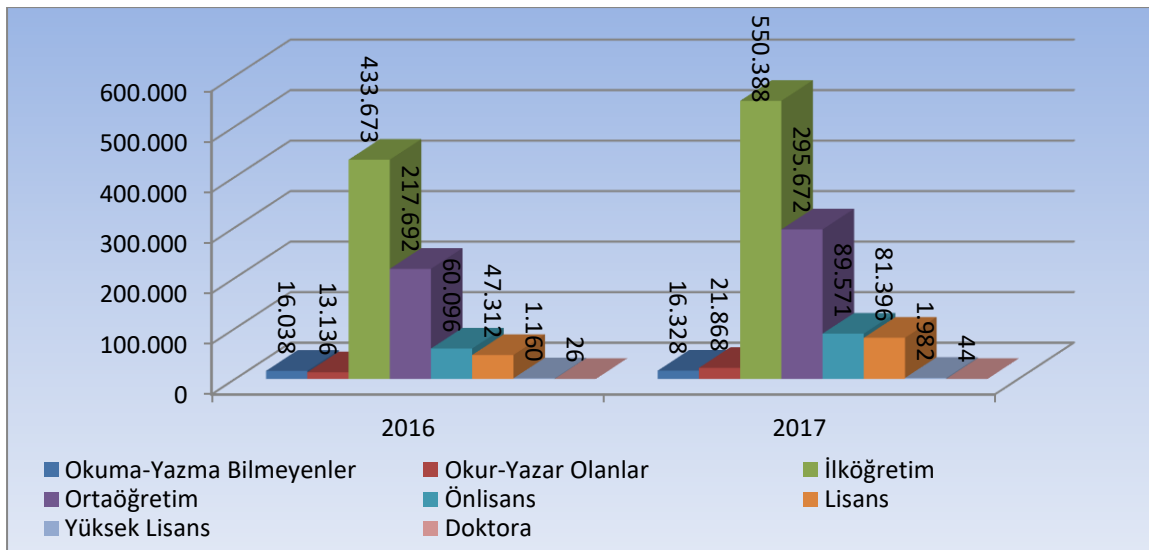
Şekil 9. 2016-2017 Yılları Başvuranların Eğitim Durumu Dağılımı



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2016-2017)

Ülkemizin kalkınma süreci açısından fırsat olarak görülen genç nüfusunun nitelik yönünden zayıf olan iş arayan kısmının İŞKUR tarafından düzenlenecek işgücü yetiştirme faaliyetleri aracılığı ile işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde nitelikli hale getirilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu durumda merkezde ve yerelde ekonomik gelişmelere ve kalkınma önceliklerine bağlı olarak belirlenecek doğru istihdam politikaları hayati önem taşımaktadır.

Şekil 10. 2016-2017 Yılları İşe Yerleştirilenlerin Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2016-2017)

2.2.5.2. İş ve meslek danışmanlığı faaliyetleri

Kavramsal çerçeve içerisinde çalışmamızın birinci bölümünde açıklamış olduğumuz İş ve Meslek Danışmanlığı kavramının iki boyutu bulunmaktadır. Bunlardan ilki meslek danışmanlığı ikincisi ise iş danışmanlığıdır. Hayatın akışına göre bireyler ilk olarak ilgi alanları, yetenekleri ve sahip oldukları olanaklara göre meslek seçimine yönelirler. Sanayi Devrimi sonucu ortaya çıkan Endüstri Toplumu ile birlikte meslek seçimi de olabildiğince karmaşık hale gelmiştir. Teknolojinin hızla değişimi birçok yeni mesleği hayatımıza katarken bir kısım mesleğinde ya silinerek kaybolmasına ya da görev tanımının değişmesine sebep olmaktadır. Bu süreçte uzmanlaşmanın da oldukça arttığı görülmektedir. Teknolojinin bu hızlı değişimi devam ettikçe mesleklerdeki yeni gelişmeleri ve değişimleri de takip etmek oldukça zorlaşacaktır. 2000’li yılların başlarında Türk Meslekler Sözlüğünde yaklaşık 1.500 meslek tanımlaması yapılmışken günümüz itibarıyla bu sayı yaklaşık 6.750 dolayındadır. Dolayısıyla bireylerin bu denli uzun tercih listesi içinden doğru olan seçimi yapması oldukça güç olacaktır. Meslek seçimini yapmış olan bireyler işgücü piyasasında mesleki, sosyal ve ekonomik durumlarına en uygun işe yönelmek isteyeceklerdir. Burada da işgücü piyasasının getirmiş olduğu iş tecrübesi, coğrafi koşullar, vb. engelleri aşarak doğru işi bulmak oldukça zorlaşacaktır. Bu noktada bireylerin doğru tercihte bulunabilmesi için desteğe ihtiyacı olacağı açıktır.

İş Kurumu tarafından sunulan iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri ile meslek eğitime başlayacak olan gençlere meslek danışmanlığı boyutunda, ilk kez çalışma hayatına atılacak olanlara, uzun süreli işsizlere, işsizlik sigortası ödeneği alan işsizlere, meslek edinmek-değiştirmek isteyen yetişkinlere ise iş danışmanlığı boyutunda bireysel ve gruplar halinde görüşmeler yapılarak yardımcı olunmaktadır. Ayrıca kuruma başvuran işsizlere, mesleki eğitim merkezi, meslek lisesi, meslek yüksekokulu ve üniversite son sınıf öğrencileri ile askerlik görevini tamamlamak üzere olan er ve erbaşlara iş arama, iş bulma ve işi elde tutma, işverenle görüşme, özgeçmiş hazırlama konularında yardımcı olmak üzere iş arama becerileri geliştirme eğitimi verilmektedir.

Tablo 2.2008-2017 Yılları Arası İş Ve Meslek Danışmanlığı Faaliyetleri

Yıllar	İşyeri Ziyaret Sayısı	Araştırma Yapılan Meslek Eğitim Yeri Sayısı	Bireysel Görüşmeler		Grup Görüşmeleri			Yapılan Veli Toplantısı Sayısı	Güncelleştirilen Meslek Eğitim Dosyası Sayısı
			Meslek Danışmanlığı	İş Danışmanlığı	İş Arama Becerilerinin Geliştirilmesi	Okul Görüşmesi	Okul Dışı Görüşme		
2008	966	82	919	3.235	86.291	27.309	660	185	66
2009	1.495	7	1.598	5.255	109.938	23.999	1.890	256	69
2010	1.499	36	3.649	16.075	122.325	23.030	4.003	-	187
2011	5.495	74	4.504	160.607	134.767	15.164	2.002	-	14
2012	151.403	2	36.236	805.257	100.668	5.047	241	37	-
2013	376.654	-	47.845	1.585.005	87.705	1.621	244	131	415
2014	410.734	1	69.578	2.494.762	11.180	1.226	66	95	1.784

2015	477.606	-	106.689	3.272.260	20.471	632	12	47	46
2016	552.505	-	101.263	3.971.661	778.691	311	1.285	12	-
2017	601.202	-	90.205	4.185.820	18.497	522	292	43	-

Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

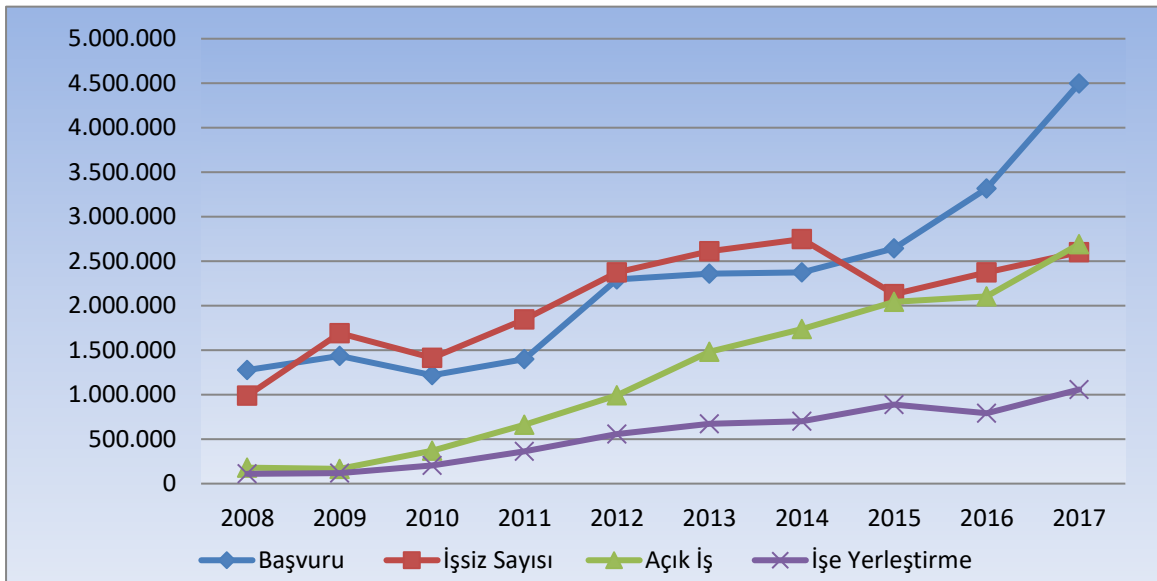
İŞKUR sunmuş olduğu iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri ile meslek ve iş arayışında olanlara bu zorlu süreçlerinde destek olmaya çalışmaktadır. 90'lı yılların ortalarından itibaren iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerini sürekli geliştirme gayreti içerisinde olan kurum, 2012 yılı itibarıyla uygulamaya koyduğu proje ile bu alanda uzmanlaşmış 4.750 İş ve Meslek Danışmanını kurum bünyesine katmış, personel kadrosunu güçlendirerek iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerini kurumun merkezine yerleştirmiştir.

Yukarıda bulunan tablonun incelenmesinden de anlaşılabileceği üzere İş ve Meslek Danışmanlığı hizmetlerinin sunumunda yıllar itibarıyla genel olarak artış yaşandığı görülmektedir. Özellikle alında uzmanlaşmış İş ve Meslek Danışmanı istihdamı ile birlikte 2012 yılı ile birlikte bu artışın bir sıçrama şeklinde olduğu görülmektedir.

Kurumun 2011 yılında Türkiye genelinde yaklaşık 4.000 personel ile hizmet sunduğu göz önüne alındığında yukarıdaki tablonun incelenmesi neticesinde mevcut personel sayısına ek olarak alınan 4.750 İş ve Meslek Danışmanının performansının sadece niceliksel olarak istatistiklere yansdığı görülmektedir.

Kurum faaliyetlerinin iş ve meslek danışmanlığı hizmeti eksenli sürdürülmesi amacıyla “her işsiz iş ve meslek danışmanı olacak” sloganı ile uygulamaya konulan projenin sonuçlarının niteliksel olarak kurum istatistiklerine yansımalarının tam anlamıyla gerçekleşmediği Tablo 2 ile Şekil 3’ün karşılaştırılması sonucunda anlamlandırılabilir. Daha rahat karşılaştırma yapılabilmesi amacıyla Şekil 3’e aşağıda tekrar yer verilmiştir.

Şekil 3. İŞKUR’un 2008-2017 Yılları Arası Genel Çalışmaları



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

Yukarıda da belirtildiği üzere 2010'lu yılların başlarına kadar kurum tarafından alınan açık iş sayısı ile işe yerleştirme sayıları birbirine yakın iken kurum hizmetlerinin e-hizmetler kapsamında iş arayan ve işverenlere açılması ile birlikte alınan açık iş sayısında yukarı yönlü hızlı bir ivme görülmekte, fakat işe yerleştirme sayılarında bu denli bir artış görülememektedir. Tablo 1'de iş danışmanlığı kapsamında hizmet verilen iş arayan sayısının 2012 ve takip eden yıllarda artış göstererek kuruma başvuran sayısını yakalayarak geçtiği görülmektedir. Ancak yeterli sayıda açık iş talebi alınmasına karşın işgücü taleplerinin büyük çoğunluğunun karşılanamadığı görülmektedir. 2016 yılında 3.4 milyon dolayında olan başvuran sayısından daha fazla iş danışmanlığı hizmeti sunulmasına karşın, alınan yaklaşık 1.9 milyon açık iş talebinin 800.000'i karşılanabilmiştir. Yine 2017 yılında ise 4,5 milyon dolayında olan başvuranın yaklaşık 4.2 milyonuna iş danışmanlığı hizmeti verilmiş, buna karşılık yaklaşık 2.7 milyon açık işin 1.05 milyonuna yerleştirme yapılabilmektedir.

Şekil 3'ün incelenmesinden 2010 yılı ve öncesinde alınan açık iş taleplerinin karşılanma oranının çok daha yüksek olduğu görülmektedir. İş ve Meslek Danışmanı istihdamı ile iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri faaliyetlerinin merkezine yerleştirilen kurumdan beklenti açık iş sayısı ile işe yerleştirme rakamları arasındaki makasın daha da daraltılmasıdır. İş ve meslek danışmanlığı faaliyetleri ile seçimlerin ve tercihlerin daha doğru ve yerinde yapılması sayesinde açık iş talepleri ile iş arayanlar arasında oluşabilecek eşleşme uyumsuzluklarının önüne geçilerek işgücünün arz ve talep yönünde yaşanacak aksaklıklar giderilmiş olacaktır. Oysa yukarıda bulunan Şekil 3'ün incelenmesinden 2011 yılı ve öncesinde alınan açık iş taleplerinin karşılanma oranının çok daha yüksek olduğu, 2011 yılı sonrasında ise alınan açık işlerin karşılanma oranının giderek düştüğü görülmektedir.

Kurumun hizmet sunum politikalarında, İş ve Meslek Danışmanlarının görev-yetki tanımlarında yeni düzenlemeler yaparak işgücü arzı ve işgücü talebi yönünde hem iş arayanlara hem de işverenlere verilen danışmanlık hizmetlerindeki yönlendirme ve eşleştirme faaliyetlerindeki inisiyatiflerinin ve sorumluluklarının artırılması gerekmektedir. Keza nitelikli hizmet sunumu için verilecek eğitim ve seminer çalışmaları ile iş ve meslek danışmanlarının niteliklerinde artış sağlanması gerekmektedir. Danışmanlık hizmetlerinin niteliğinde sağlanacak artış sonucunda açık işlerin karşılanma oranında artış yaşanılacaktır. Yapılacak bu düzenlemeler sadece kurum hizmetlerinde kalite artışı getirmeyecek, aynı zamanda kalkınma sürecinde olan ülke ekonomisine de katkı sağlayacaktır.

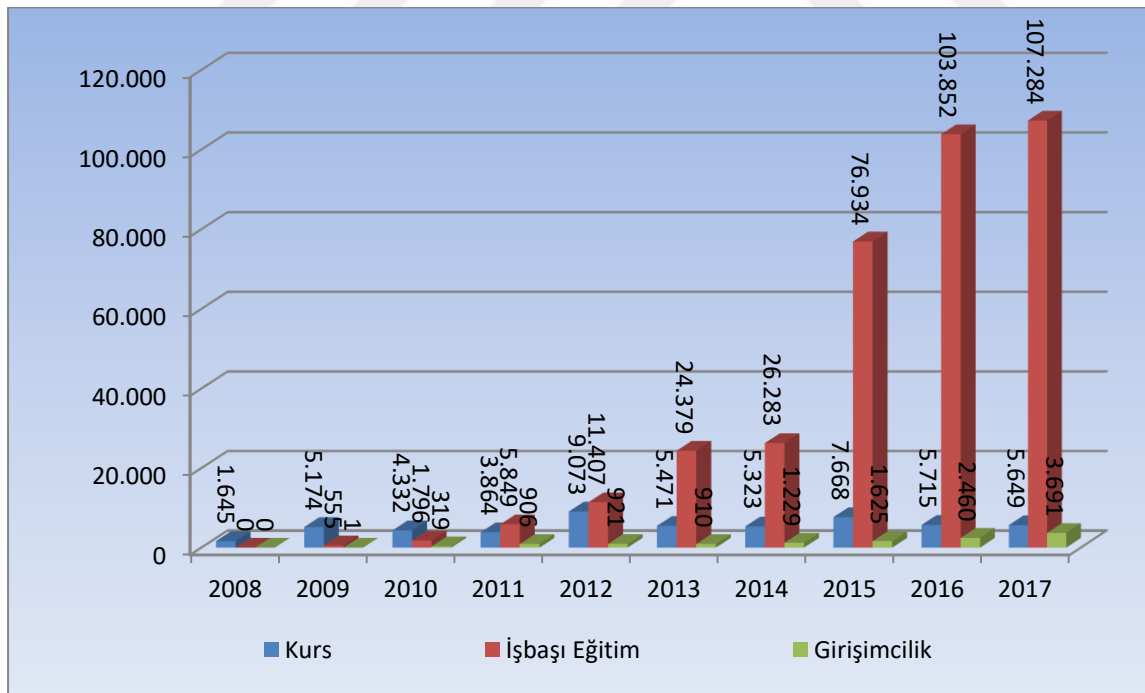
2.2.5.3. İşgücü yetiştirme faaliyetleri

İş Kurumu, bir taraftan iş arayanları niteliklerine uygun yerlerde istihdam etmeye çalışırken; diğer taraftan işgücü piyasasındaki yeni gelişmelerden kaynaklı arz-talep uyumsuzluğunu gidermek için işgücü yetiştirme faaliyetlerini etkili bir araç olarak kullanmaya çalışmaktadır. İşgücü yetiştirme faaliyetleri herhangi bir mesleği olmayan, bir mesleği olmakla birlikte mesleğinde iş bulamayan veya mesleğinde yeterli olamayanların, niteliklerini geliştirerek istihdam edilebilirliklerini artırmak amacıyla düzenlenmektedir. Özellikle genç işsizlerin, uzun süreli işsizlerin, kadınların, eski hükümlülerin, işsizlik

sigortası kapsamındaki işsizlerin, vb. dezavantajlı grupların iş piyasasında ihtiyaç duyulan mesleklerde işgücü yetiştirme kursları marifetiyle yetiştirilerek istihdam edilebilirliklerinin sağlanması hedeflenmektedir.

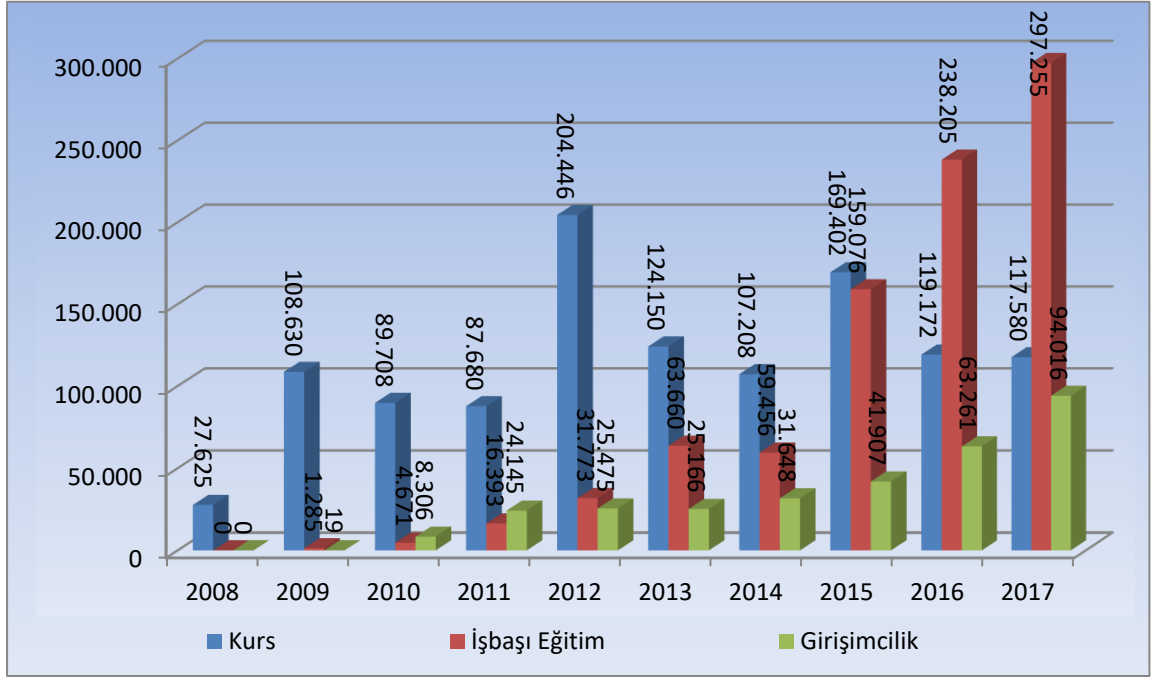
Şekil 11 ve Şekil 12'nin incelenmesi neticesinde; İŞKUR'un düzenlemiş olduğu işgücü yetiştirme kurslarının yıllar itibariyle dalgalı bir seyir izlediği, bazı yıllarda artış yaşanırken bazı yıllarda bir önceki yıla göre azaldığı gözlemlenmektedir. Ancak 2008-2017 yılları arasında aritmetik ortalama olarak artış yaşandığı görülmektedir. Yine girişimcilik ve işbaşı eğitimlerinin ise belirtilen yıllar arasında sürekli olarak artış gösterdiği görülmektedir. İşgücü yetiştirme faaliyetleri içerisinde kursların oranının kurumun geçmiş yıllardaki politikalarına bağlı olarak ağırlıklı olduğu görülse de işbaşı eğitim programlarının işgücü yetiştirme faaliyetlerinde ağırlığını giderek artırdığı yadsınamaz. İşbaşı eğitim programları ile mesleki deneyimi veya iş tecrübesi olmayan kişilere mesleki deneyim ve iş tecrübesi kazandırılarak bu kişilerin istihdam edilebilirliklerinin artırılması amaçlanmaktadır. Ülkemizde boyutları giderek büyüyen genç işsizlik sorunu olduğu, gençler arasındaki işsizlik oranının genel işsizlik oranının hemen hemen iki katı dolayında (2017 yılı için %20,8) olduğu yapılan çalışmalar ile ortaya konmaktadır. Alınacak önlemler ile iş başı eğitim programlarının bu anlamda bu sorunun çözümünde etkin rol alacağını düşünmekteyiz. İŞKUR'un son yıllarda işgücü yetiştirme faaliyetleri içinde işbaşı eğitim programlarına ağırlık vermeye başlaması bu anlamda olumlu bir gelişmedir.

Şekil 11.2008 – 2017 Yılları İşgücü Yetiştirme Kurslarının Program Türlerine Göre Dağılımı



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

Şekil 12.2008 – 2017 Yılları Kursiyerlerin Program Türlerine Göre Dağılımı



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

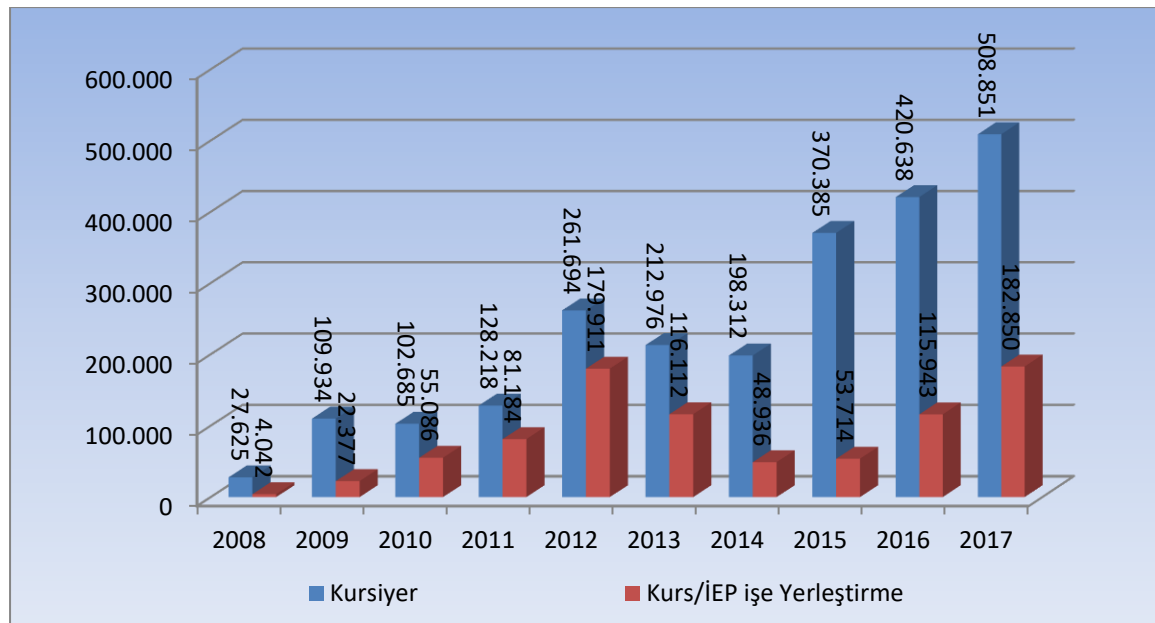
Gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkelere göre işgücünün niteliksel boyutunda geri kaldığı gerçeği yadsınamaz. Tıpkı diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de mesleki eğitim ile bu eksiklikler giderilmeye çalışılmaktadır. Ancak işsizliğin çözümünü mesleki eğitimlerde aramak ise büyük bir hata olacaktır. İstatistiksel bir karşılaştırma yapacak olursak İŞKUR işgücü yetiştirme faaliyetleri kapsamında 2017 yılında kuruma başvuranların hemen her beşinden birini işgücü yetiştirme programlarına (Kurs, işbaşı eğitim ve girişimcilik) dahil etmiştir (2017 yılında 2.629.197 başvuranın 508.851'i Kurs, işbaşı eğitim veya girişimcilik programlarından yararlanmıştır). Şekil 8 ve Şekil 9'danda görüleceği üzere kuruma başvuran ve işe yerleştirilenlerin çok büyük kısmının eğitim düzeyinin düşük olduğu ve örgün öğrenimlerinde mesleki eğitim görmedikleri düşünüldüğünde başvuranların %19'luk bir kısmının işgücü yetiştirme kursu, işbaşı eğitim veya girişimcilik programlarına dahil edilmesi normal olarak karşılanabilir olsa da mesleki eğitimden esas sorumlu kurumun Milli Eğitim Bakanlığı'nın olduğu ve İŞKUR'a yapılan başvuruların büyük çoğunluğunun her yıl yinelandığı dolayısıyla yıllık istatistiklere yansıyan başvuran sayılarının birbirinden bağımsız olmadığı gerçeğini göz önüne aldığımızda bu oranın ne kadar yüksek düzeyde kaldığı anlaşılmaktadır.

Kaldı ki kuruma başvuru yapanlardan azımsanmayacak bir kısmının hali hazırda çalışıyor olması sebebiyle programlardan yararlanma şartlarını sağlamadığı, yine başvuranların büyük kısmının ya kendi imkânları ile ya da kurumun işe yerleştirme faaliyetleri kapsamında doğrudan işe yerleştirildiği, kurumun düzenlemiş olduğu bir diğer işgücü yetiştirme program türü olan toplum yararına programların katılımcı sayısının söz konusu rakamlara dahil edilmediği hususlarını da dikkate alırsak %19 gibi bir oranın ne derece yüksek olduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır.

Kurumun açık bir şekilde istihdam yaratmak gibi bir görevi söz konusu olamasa da çalışmalarının istihdama yansması temel görevidir. Yani mesleki eğitimler ile üretim sürecinin temel girdilerinden olan emek girdisinin veriminin artırılarak yeni yatırımların ülke ekonomisine çekilmesi suretiyle kurumun dolaylı yoldan istihdam yarattığı söylenebilir. İŞKUR tarafından bu hususta sadece işgücü yetiştirme faaliyetlerinde ki işe yerleştirme rakamları yayınlanmaktadır. Ancak, işgücü piyasasında hangi meslekte ne kadar sayıda işgücü açığının olduğu ve bunun ne kadarının mesleki eğitim ile karşılanacağını, işgücü yetiştirme faaliyetlerinden yararlananların işe yerleştirildikten sonra eğitim aldıkları mesleklerde hangi süreler ile istihdamda kaldıklarını ve işgücü yetiştirme faaliyetlerinin maliyet bilgilerine erişilemediğinden İŞKUR'un işgücü yetiştirme faaliyetlerinin etkinliğini tam olarak ölçme ve değerlendirme imkânı bulunmamaktadır.

Mevcut veriler ışığında bir değerlendirme yapılacak olursa Şekil 13'te İŞKUR'un işgücü yetiştirme faaliyetlerinden yararlanan kursiyer sayıları ve bu faaliyetler sonucu işe yerleştirilen kursiyer sayılarına yer verilmiştir. Kimi yıllarda işgücü yetiştirme faaliyetlerinden yararlananların yaklaşık %15'i istihdam olanağına kavuşmuşken, kimi yıllarda bu oranın yaklaşık %69'a kadar çıktığı görülmektedir. 2008 ve 2015 yıllarında işe yerleşenlerin toplam kursiyer sayısına oranı yaklaşık %15 iken, 2009 yılında %20, 2014 yılında %25, 2016 yılında %28, 2017 yılında %36, 2010 ve 2013 yıllarında %55, 2011 yılında %63 ve 2012 yılında %69 oranına ulaşmıştır. Oranların yıllar itibariyle büyük farklılıklar gösterdiği görülmektedir. 2010, 2011, 2012 ve 2013 yıllarında İşgücü yetiştirme faaliyetlerinin çok büyük oranda işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda düzenlendiği ve işe yerleştirme rakamlarının olumlu yönde etkilendiği görülmektedir. Diğer yıllarda ise oranların giderek azaldığı ve işe yerleştirme sayıları bakımından işgücü yetiştirme faaliyetlerinin etkinliğinin düştüğü görülmektedir.

Şekil 13. 2008 – 2017 Yılları İşgücü Yetiştirme Faaliyetleri Kursiyer ve Kurslardan İşe Yerleşen Sayıları

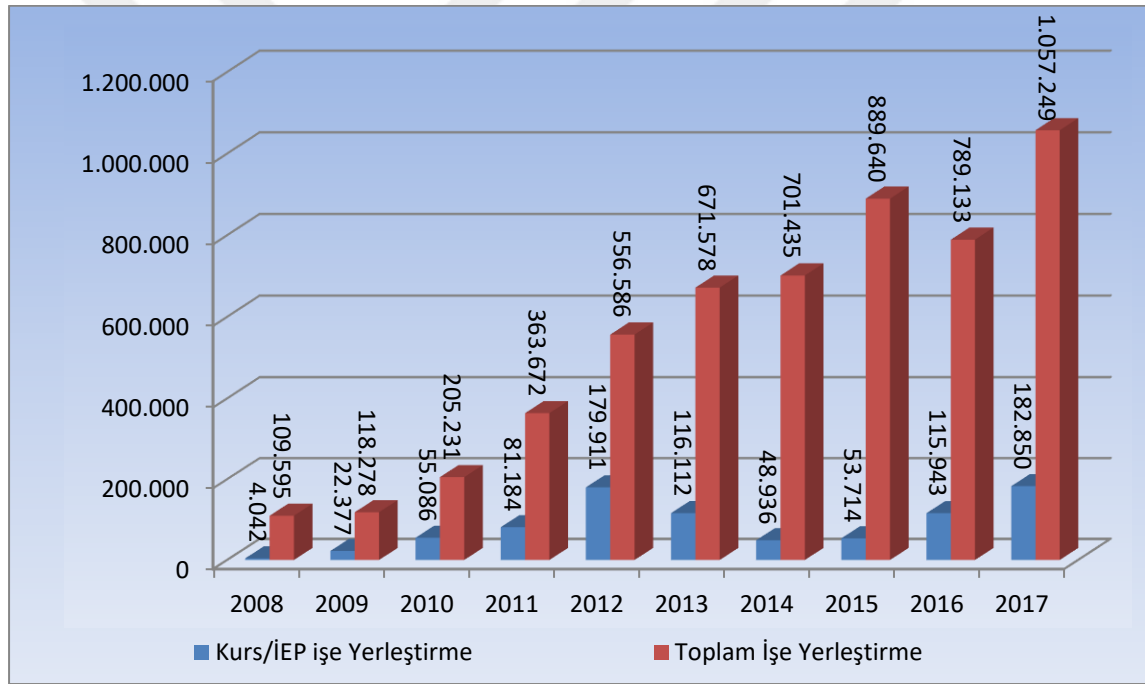


Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

Kurumun işgücü yetiştirme faaliyetlerinden işe yerleşenlerin sayısının genel faaliyetler sonucu işe yerleştirme sayısına oranlanması durumunda 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2016 ve 2017 yıllarında işgücü yetiştirme faaliyetleri sonucunda işe yerleşenlerin, kurumun genel faaliyetleri sonucunda işe yerleşenlerin yıllara göre değişmekle birlikte en az %15'ini teşkil ettiği görülmektedir. İşgücü yetiştirme faaliyetlerinin işe yerleştirme sayıları bağlamındaki etkinliğinin zirve yaptığı 2012 yılında işe yerleşen hemen her 3 kişiden birinin işgücü yetiştirme faaliyetleri sonucunda işe yerleştirildiği görülmektedir. 2008, 2014 ve 2015 yıllarının bu anlamda etkinliğin en düşük yıllar olduğu görülmektedir.

Sonuç olarak kurumun işgücü yetiştirme kurslarını işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu alanlarda düzenlediği yıllarda hem işgücü yetiştirme faaliyetlerinden işe yerleşen sayıları hem de işgücü yetiştirme kurslarının genel işe yerleştirme sayıları içindeki payı yükselmektedir.

Şekil 14.2008 – 2017 Yılları İşgücü Yetiştirme Faaliyetlerinden İşe Yerleşen Sayıları ve Toplam İşe Yerleştirme Sayıları



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

Ancak işgücü yetiştirme faaliyetlerinin etkinliğini sadece işe yerleştirme sayıları üzerinden değerlendirmek eksik bir değerlendirme olacaktır. İşgücü piyasasında hangi meslekte ne kadar sayıda işgücü açığının olduğu ve bunun ne kadarının işgücü yetiştirme faaliyetleri ile karşılanabileceği, işgücü yetiştirme faaliyetlerinin maliyet fayda analiz verileri ve kursiyerlerin eğitim aldıkları mesleklerde istihdamda kalış süreleri gibi diğer ölçütlerinde yapılacak değerlendirmede kullanılması gerekmektedir. Hem uygulanacak politikaların belirlenmesine yardımcı olması açısından hem de gereken şeffaflığın sağlanması açısından kurumun bu anlamda gerekli çalışmaları yapmasının elzem olduğu düşünülmektedir.

2.2.5.3.1. Toplum yararına programlar

İşsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde doğrudan veya yüklenici eli ile çevre temizliği, kamusal altyapının yenilenmesi, okulların temizliği, bakımı ve onarımı, ağaçlandırma, erozyonla mücadele, tarihi ve kültürel mirasın korunması gibi alanlarda toplum yararına bir iş ya da hizmetin gerçekleştirilmesi yoluyla özellikle istihdamında zorluk çekilen uzun süreli işsizler gibi iş piyasalarında dezavantajlı durumda olan işsizlerin çalışma alışkanlık ve disiplininden uzaklaşmalarını engelleyerek işgücü piyasasına uyumlarını gerçekleştirmek ve bunlara geçici gelir desteği sağlamak amacıyla uygulanan programlardır.

Toplum yararına programlar sadece bireysel kazımlar değil aynı zamanda toplumsal kazanımlarda sağlamaktadır. Çalışma yaşamında yer almamış ya da çalışma yaşamından uzaklaşmış olan işsiz bireyler bir yandan çalışma yaşamına dahil olarak çalışma disiplini ve alışkanlığı kazanırken diğer taraftan kısa sürede olsa maddi destek sağlayarak işsizliğin getirmiş olduğu olumsuz sosyo-ekonomik etkilerinden de korunmuş olacaktırlar. Diğer taraftan toplum yararına programlar ile çevre temizliği, okulların temizliği, bakımı ve onarımı, ağaçlandırma, erozyonla mücadele, tarihi ve kültürel mirasın korunması gibi alanlarda toplumun sahip olmuş olduğu kaynaklar artırılmakta ya da korunmaktadır. Yine bu çalışmalar ile işsiz bireyler çalışma alışkanlığı ve çeşitli beceriler edinerek işgücü piyasasına uyum sağlamak ve işgücü arzına katılmaktadırlar. Yani bulundukları bölgede kurulacak ya da istihdamını artıracak olan işyerleri için potansiyel işgücü arzı özelliği taşımaktadırlar.

Tablo 3.2008-2017Yılları Arası Düzenlenen Toplum Yararına Program ve Katılımcı Sayısı

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Program Sayısı	15	1.627	1.901	2.424	5.022	4.722	5.191	9.596	3.372	5.160
Katılımcı Sayısı	138	45.467	42.066	64.085	191.998	197.182	191.000	234.941	172.995	266.924

Kaynak: Türkiye İş Kurumu Faaliyet Raporları (2008-2017)

Toplum yararına programların yıllar içindeki seyrine bakıldığında istisnai birkaç yıl dışına yararlanan katılımcı sayısının her yıl artış kaydettiği görülmektedir. Esasında toplum yararına programların uygulanma amacı; özellikle ekonomik kriz dönemleri başta olmak üzere işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde ve genel anlamda istihdamında zorluk çekilen işsizlerin yukarıda değinilen beceri ve yetkinlikleri kazanarak istihdamlarının sağlanarak işgücü piyasasına tekrar kanalize olmalarının sağlanmasıdır. Yukarıda bulunan Tablo 3'teki rakamlar aşağıda bulunan, 2008-2017 yılları arasındaki işsizlik oranlarına yer verilen Şekil 13 ile kıyaslandığında rakamların artış seyrinin işsizlik oranları ile pek de uyumlu olmadığı görülecektir. İşsizlik oranlarının literatürde kabul gören doğal işsizlik oranı ortalamasının üstünde seyrettiği ülkemizde toplum yararına programlara yer verilmesi elbette ki yerindedir. Ancak değinildiği üzere işsizlik oranı düşme eğiliminde olsun ya da olmasın katılımcı sayısının her dönemde artış seyri içerisinde olması kurumun söz konusu uygulamayı yerleşik bir uygulaması olarak kabul edip, sürekli yararlanan

sayısının artırılması eğiliminde olması programın amaçlarından sapma içerisinde olduğu kanısını uyandırmaktadır.

Programa katılım şartları incelendiğinde bazı kısıtlamalar söz konusu olsa da herhangi bir işsiz toplum yararına programdan, programa başlandığı tarihten itibaren bir sene içinde en fazla 9 ay süreyle yararlanma imkânı bulunmaktadır. Ancak, mevzuattaki düzenlemelere göre bir işsiz bu 9 aylık yararlanma süresinin bitiminden itibaren 3 ay bekleyip tekrar yeni bir toplum yararına programdan faydalanabilme imkânının olduğu görülmektedir. Yani işsiz bireyler aralarda 3 ay beklemek şartıyla herhangi bir üst sınır olmaksızın ardı ardına yıllarca bu programlardan yararlanabilmektedirler. Böyle bir uygulama işsiz bireylerin çalışma alışkanlığı ve disiplini kazanarak İŞKUR aracılığı ile işgücü arzına katılmasından çok, yeni bir geçim kaynağı olarak her yıl ortalama 9 ay İŞKUR tarafından düzenlenecek olan toplum yararına programlardan yararlanarak hayatlarını idame ettirmesine sebep olabilecektir. Böyle bir sonuç her ne kadar sosyo-ekonomik açıdan hem bireye hem de topluma kazanım sağlıyor gibi gözükse de, mevcut uygulamada bir tarafta programdan sürekli yararlanmaları sebebiyle bir kısım işsiz, yine diğer tarafta ise programa katılımları sağlanamayan işsizlerin olması sebebiyle bireylerin gelecekteki üretime katılmayacak olmalarının getirmiş olduğu toplumsal refah kaybının oluşması, kurumun asli görev ve amaçları açısından arzu edilmeyen bir durumun ortaya çıkması anlamına gelmektedir. Arzu edilmeyen sonuçların bertaraf edilebilmesi için kurumun toplum yararına programlardan faydalanma şartlarında yeni bir düzenleme yoluna giderek bu hizmetlerden yararlanmada bir üst sınır şartı getirmesi gerekmektedir. Böylece daha fazla işsiz bireye ulaşılarak işgücü piyasasına kazandırılacak birey sayısı arttırılacaktır. Son olarak İŞKUR'un bu alanda sunmuş olduğu hizmetlerden yararlanan kaç kişinin iş yaşamında çalışmaya devam ettiği yönünde bir veri bulunmamaktadır. Bu yönde bir verinin bulunmaması ise sunulan faaliyetin istihdama olan yansıması hakkında analiz yapma olanağına imkân tanımamaktadır.

2.2.6. Pasif istihdam politikaları

Pasif istihdam politikaları, işsizliğin olumsuz sonuçlarını telafi etmeyi amaçlamayan, bu nedenle işsizlere belirli bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik önlemler içeren istihdam politikalarıdır. Türkiye İş Kurumu tarafından pasif istihdam politikaları kapsamında, işsizlik sigortası, ücret garanti fonu, kısa çalışma ödeneği ve iş kaybı tazminatı faaliyetleri yürütülmektedir.

2.2.6.1. İşsizlik sigortası

İşsizlik sigortasının yasal tanımı 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nun 47. Maddesinde "Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigorta" olarak verilmiştir.

İşsizlik Sigortası faaliyetleri 08/09/1999 tarihinde yayımlanan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa göre yürütülmekte olup, işsizlik sigortası primleri 01/06/2000 tarihinden itibaren aynı kanun ile kurulan İşsizlik Sigortası Fonu çatısı altında toplanmaya

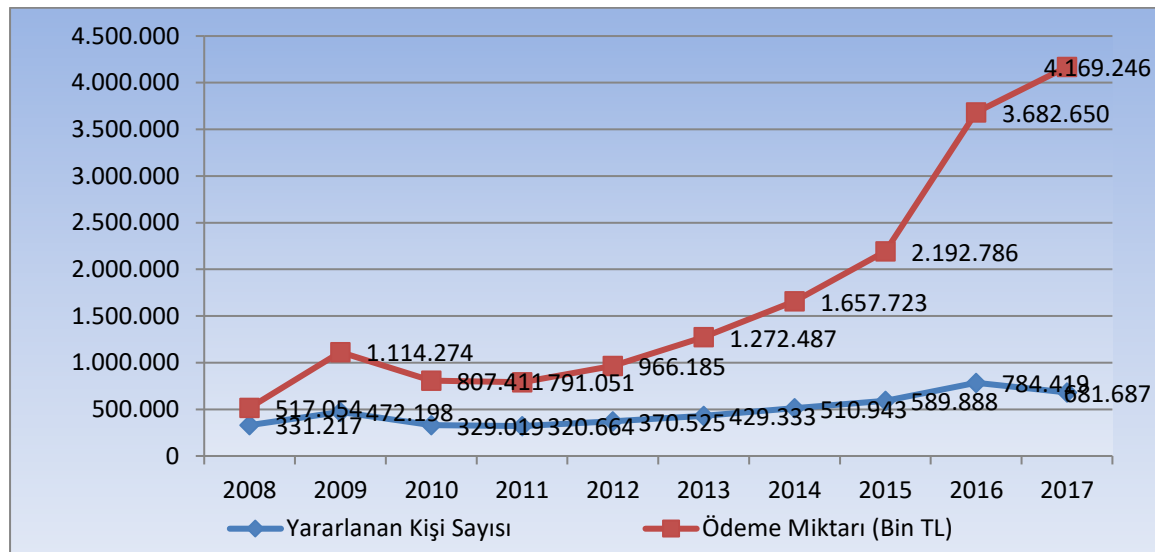
başlanmış ve 2002 yılının Mart ayından itibaren işsizlik ödeneği ödemelerine başlanmıştır.

İşsizlik sigortası devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta kolu olup, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ile ikinci fıkrası kapsamında olanlardan bir hizmet akdine dayalı olarak çalışan sigortalıları, 4857 sayılı Kanuna göre kısmi süreli iş sözleşmesi ile çalışanlardan 5510 sayılı Kanunun 52'nci maddesinin birinci fıkrası kapsamında işsizlik sigortası primi ödeyen isteğe bağlı sigortalılar ile aynı Kanunun ek 6'ncı maddesi kapsamındaki sigortalıları ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20'nci maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalıları kapsamaktadır.

4447 Sayılı Kanun ile primlerin toplanması görevi Sosyal Güvenlik Kurumu'na verilmiş olup, toplamış olduğu primleri İşsizlik Sigortası Fonu'na aktarmaktadır. Yine aynı kanun ile prim oranları 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 80 ve 82'nci maddelerinde belirtilen prime esas aylık brüt kazançları üzerinden % 1 sigortalı, % 2 işveren ve %1 Devlet payı olarak belirlenmiştir. İşsizlik sigortası primlerinin ödenmesinde üç muhatap bulunmaktadır, bunlar işçi, işveren ve devlettir.

İşsizlik ödeneğine hak kazanan sigortalı işsizlere İŞKUR tarafından işsizlik ödeneği ödenmektedir. 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na göre bu ödenekten yararlanabilmek için en az 600 gün çalışmış olmak gerekmektedir. En az 600 gün çalışmış sigortalılar 180 gün, 900 gün çalışmış sigortalılar 240 gün, 1080 gün çalışmış sigortalılar 300 gün süre ile işsizlik sigortası hizmetlerinden yararlanmaktadırlar. İşsizlerin ödenek aldıkları süre içinde; hastalık ve analık sigortası primleri, Sosyal Sigortalar Kurumu'na ve ilgili sandıklara yatırılacaktır. Dolayısıyla; sigortalı işsizler ve geçindirmekle yükümlü oldukları aile fertleri, hastalanmaları halinde sağlık hizmetlerinden yararlanacaklardır. İşsizlik ödeneği alan sigortalı işsizlere, işgücü piyasası ve mesleki eğitim alanında danışmanlık hizmeti meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi ile yeni bir iş bulmalarında kurum tarafından yardımcı olunmaktadır.

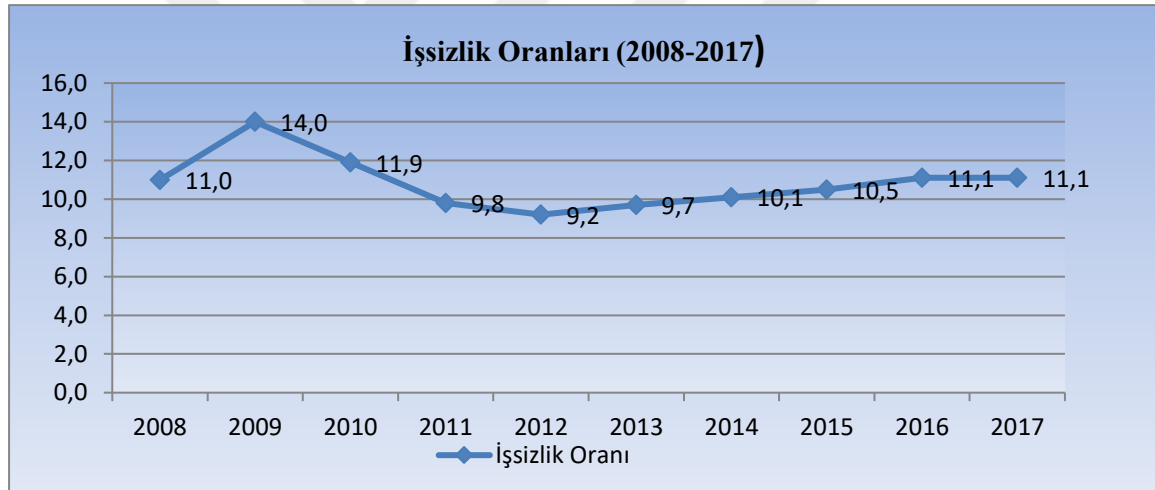
Şekil 15. 2008 – 2017 Yılları Arası İşsizlik Ödeneği Ödeme Miktarı ve Yararlanan Kişi Sayısı



Kaynak: Türkiye İş Kurumu Faaliyet Raporları (2008-2017)

İşsizlik ödeneği, kısa süreliğine de olsa işsiz kalan kişilerin işsiz kaldığı sürede karşılaşacağı ekonomik sıkıntıları azaltarak, kendilerini güvende hissetmelerini sağlayacak bir gelir desteği sağlamak suretiyle iş arama faaliyetlerinde daha rahat olmalarına olanak tanımaktadır. Şekil 15'te İşsizlik Sigortası Fon'undan 2008 yılından itibaren 2017 yılına kadar yapılan ödemeler ve yararlanan kişi sayıları gösterilmiştir. Şekil 16 ise aynı yıllardaki işsizlik oranlarını göstermektedir. Görüldüğü üzere özellikle işsizlik ödeneği ödenen kişi sayısı ile işsizlik oranları arasında doğrusal bir ilişki bulunmaktadır. Dönemsel dalgalanmalara bağlı olarak işsizlik oranlarının yükseldiği dönemlerde işsizlik ödeneğinden yararlanan kişi sayısı ve ödeme miktarları da yükselmektedir. (2015 yılından itibaren işsizlik ödeneği ödeme tutarlarının daha dik şekilde artmasının nedeni işsizlik ödeneğine doğrudan etki eden asgari ücret tutarında yaşanan artışlardır.) Dünya genelinde 2008 yılında yaşanan ekonomik daralma neticesinde 2009 yılında işsizlik oranında görülen sıçrayışın bir benzeri işsizlik ödeneğinden yararlanan kişi sayısı ve ödeme miktarlarında da görülmektedir. Karşılaşılan bu tablo ekonomik daralma devrelerinde işsizlik ödeneğinin son derece önemli bir otomatik stabilizatör olduğunu ortaya koymaktadır.

Şekil 16. 2008 – 2017 Yılları Arası Türkiye'nin İşsizlik Oranları



Kaynak: TÜİK

2.2.6.2. Kısa çalışma ödeneği

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'na göre sigortalı sayılan kişileri hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin, genel ekonomik, sektörel veya bölgesel kriz ile zorlayıcı sebeplerle işyerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltması veya işyerinde faaliyeti tamamen veya kısmen geçici olarak en az dört hafta durdurması hallerinde, işyerinde çalışan işçilere İşsizlik Sigortası Fonu'ndan karşılanmak üzere kısa çalışma ödeneği ödenmektedir. Bu uygulamadaki amaç işyerlerinin genel, bölgesel veya sektörel krizlerde işçi çıkarmalarının ya da işçi kaybı yaşamalarının önüne geçerek söz konusu işyerindeki işçilere programın uygulandığı dönemde çalışmadıkları sürelerle orantılı olarak gelir desteği sağlamaktır.

Kısa çalışma ödeneğinden yararlanma şartları hizmet akdinin feshi haricinde işsizlik ödeneğini hak etme şartları ile aynıdır. Yukarıda da belirtildiği gibi bu uygulamadaki

amaç hizmet akdinin feshini engelleyerek kriz dönemlerinin en az zararla atlatılmasına olanak sağlamaktır. Kısa çalışma ödeneği Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın onayı ile 3 ayı aşmamak üzere uygulanmakla birlikte Bakanlar Kurulu kararı ile süresi 6 aya kadar uzatılabilmektedir.

Tablo 4. 2008-2017 Yılları Arası Kısa Çalışma Ödeneği Ödemeleri

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Yararlanan Kişi Sayısı		650	190.223	27.147	5.821	2.840	978	66	115	791	493
Ödeme Miktarı (Bin TL)		70.640	162.506	39.194	4.244	3.003	824	74	304	1.277	760

Kaynak: Türkiye İş Kurumu Faaliyet Raporları (2008-2017)

2.2.6.3. Ücret garanti fonu

İşverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması veya iflas nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan son üç aylık ücret alacaklarını karşılamak amacıyla, İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında Ücret Garanti Fonu oluşturulmuş ve çalışanların üç aylık ücret alacakları garanti altına alınmıştır

SGK tarafından tahsilatı yapılarak, İşsizlik Sigortası Fonu'na aktarılan primlerin işveren payının yıllık toplamının yüzde biri Ücret Garanti Fonu'na aktarılmaktadır. Ücret Garanti Fonu, İşsizlik Sigortası Fonu içinde ayrı bir hesapta takip edilerek değerlendirilmektedir. Ücret Garanti Fonu'nun garanti kapsamı Fon'un varlık toplamı ile sınırlı olup, bu varlık toplamı Fon'dan yapılacak ödemenin tavanını ifade etmektedir. Yani Fon'un varlık toplamını aşan ödeme söz konusu olmayıp, İşsizlik Sigortası Fonu'nda olduğu gibi açık vermesi halinde oluşan açığın devlet tarafından karşılanması mümkün değildir. Ücret Garanti Fonu'ndan yapılacak ödemelerde işçinin, işverenin ödeme güçlüğüne düşmesinden önceki son bir yıl içinde aynı işyerinde çalışmış olması şartıyla günlük ücret alacağı 5510 sayılı Kanunun 82. maddesine göre belirlenen günlük kazanç üst sınırı ile sınırlıdır. Hesaplanan ücret alacağı işçinin başvurusunu izleyen ayın sonuna kadar yatırılmaktadır.

Tablo 5. 2008-2017 Yılları Arası Ücret Garanti Fonu Ödemeleri

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Yararlanan Kişi Sayısı		827	12.371	12.905	5.807	3.210	5.668	8.196	5.547	4.591	493
Ödeme Miktarı (Bin TL)		1.072	22.338	22.069	9.361	8.662	15.042	21.609	16.081	15.663	760

Kaynak: Türkiye İş Kurumu Faaliyet Raporları (2008-2017)

2.2.6.4. İş kaybı tazminatı

Özelleştirme uygulamalarına ilişkin 4046 sayılı Kanun gereğince; iştirakleri hariç özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda bir hizmet akdine dayalı olarak ücret karşılığı çalışırken, bu kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması, özelleştirilmesi, küçültülmesi

veya faaliyetlerinin kısmen veya tamamen durdurulması, süreli veya süresiz kapatılması veya tasfiye edilmeleri nedeniyle, hizmet akitleri, tabi oldukları iş kanunları ve toplu iş sözleşmeleri gereğince tazminata hak kazanacak şekilde sona erenlere; kanunlardan ve yürürlükteki toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında; iş kaybı tazminatı ödenmesi, yeni bir iş bulma, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilmesi, sosyal güvenlik kuruluşları kesintilerinin hak sahipleri adına ilgili kurumlara yatırılması, işlemlerinin yürütülmesinden Türkiye İş Kurumu görevli, yetkili ve sorumlu kılınmıştır. İş Kaybı Tazminatı Fonu'nun geliri Özelleştirme Fonu'nun gelirlerinden ayrılacak tutarlardan oluşmaktadır. İş kaybı tazminatının sınırı, günlük net asgari ücretin iki katı olarak belirlenmiş olup, ilgili kanunların öngördüğü I, II ve III. derecede engeli bulunan engelli personel için günlük net asgari ücretin dört katı olarak iş kaybı tazminatı ödenir.

4046 sayılı Kanuna göre, özelleştirilen işyerinde hizmet akdi kesintisiz en az;

550 gün devam edenler 90 gün,

1100 gün devam edenler 120 gün,

1650 gün devam edenler 180 gün,

2200 gün devam edenler 240 gün, iş kaybı tazminatı almaya hak kazanmaktadır.

İŞKUR, İş kaybı tazminatının ödendiği süre sınırlı olmak üzere hak sahipleri adına sosyal güvenlik primlerini SGK'ya yatırmaktadır.

Tablo 6. 2008-2017 Yılları Arası İş Kaybı Tazminatı Ödemeleri

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Yararlanan Kişi Sayısı	657	654	9.485	1.856	532	3.353	1.214	879	300	5.809
Ödeme Miktarı (Bin TL)	44.542	7.112	68.005	8.088	6.627	11.164	13.215	6.359	3.765	25.848

Kaynak: Türkiye İş Kurumu Faaliyet Raporları (2008-2017)

2.3. Özel istihdam büroları

Sermayenin ve işgücünün serbest dolaşımı işgücü piyasasında emek arz ve talebinin karşılaşması sürecini daha karmaşık ve spesifik hale getirmiştir. İşverenler ve iş arayanlar talep ve arz ettikleri işgücünü en kısa sürede, en etkin yollarla karşılamayı amaçlamaktadır. Ülkemizde uygulanmakta olan serbest (Liberal) ekonomi politikalarının işgücü piyasasında yansımaları sadece sermaye ve işgücünün serbest dolaşımında olmamış, bu gelişmelere koşut olarak istihdam hizmetlerinin de liberalleştirilmesi tercih edilmiştir. Ancak istihdam hizmetlerinde yaşanan serbestleşme süreci taşıdığı sosyo-ekonomik riskler sebebiyle diğer birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de kendi seyrine bırakılmamış, rekabet ve tamamlayıcılık anlayışına bağlı kalınarak denetimli serbestlik olarak adlandırabileceğimiz bir sistem içerisinde kamu istihdam kurumu ile özel istihdam bürolarının bir arada faaliyet gösterdiği örgütlenme modeli benimsenmiştir. Özel istihdam büroların faaliyetlerine, başvuruları üzerine İŞKUR tarafından verilen lisans ile izin verilmektedir. Kurum tarafından izin verilen özel istihdam büroları, kamu kurum ve

kuruluşlarında iş ve işçi bulmaya aracılık yetkisine sahip olmayıp, yurt içinde ve yurt dışında özel sektörde iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetinde bulunabilmektedirler.

Ülkemizde 2017 yılı itibarıyla iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetlerinde kurumca izin verilen 459adet özel istihdam bürosu bulunmaktadır. Bu 459 büro tarafından 2017 yılında 9.750'si erkek, 12.433'ü kadın olmak üzere toplam 22.183 kişi işe yerleştirilmiştir. Bu rakam Türkiye İş Kurumu'nun 2017 yılındaki yaklaşık 1.045.000 işe yerleştirme rakamının yanında görece düşük kalsa da istihdam edilenlerin öğrenim durumuna göre dağılımı incelendiğinde özel istihdam bürolarının daha çok İŞKUR'un yetersiz kaldığı nitelikli işgücüne aracılık faaliyetlerinde etkin rol oynadıkları görülmektedir. Aşağıda bulunan Tablo 7.'nin incelenmesi neticesinde eğitim düzeyi arttıkça özel istihdam bürolarının işe yerleştirme rakamlarının arttığı görülmektedir. Yüksek Lisans ve Doktora eğitim düzeylerindeki rakamların diğer eğitim düzeylerine göre düşük olduğu görülse de, hakkaniyetli değerlendirme yapılabilmesi açısından söz konusu eğitim düzeylerinde ki mezun sayısının da diğer eğitim düzeylerine göre oldukça düşük olduğu gerçeği de göz ardı edilmemelidir.

Tablo 7.2004-2013 Yılları Arası Özel İstihdam Bürolarının İşe Yerleştirme Sayıları

EĞİTİM DÜZEYLERİ	İŞE YERLEŞTİRME SAYISI		
	Erkek	Kadın	Toplam
Okur Yazar Olmayan	125	103	228
Okur Yazar	788	651	1.439
İlköğretim	23.522	15.376	38.898
Ortaöğretim (Lise ve Dengi)	51.807	26.748	78.555
Ön lisans	36.159	18.156	54.315
Lisans	67.077	34.398	101.475
Yüksek Lisans	8.827	3.746	12.573
Doktora	2.960	1.270	4.230
GENEL TOPLAM	191.265	100.448	291.713

Kaynak: Türkiye İş Kurumu ÖİB İstatistik Raporları <http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/ozelistihdamburolari/istatistikbilgiler.aspx#dltop> (20.08.2017)

BÖLÜM 3: KOCAELİ İŞKUR'UN 2008-2017 DÖNEMİNDE İŞGÜCÜ PİYASASININ İHTİYAÇLARINI KARŞILAMA AÇISINDAN FAALİYETLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. Sosyo-Ekonomik Açıdan Kocaeli İli

3.1.1. Kocaeli ilinin coğrafi, demografik ve ekonomik özellikleri

“Kocaeli ili Marmara Bölgesi’nin doğusunda İzmit Körfezi’nin kuzey ve güneyinde 3.626 km² yüz ölçümüne sahiptir. Türkiye yüz ölçümünün binde beşlik bölümünü kapsamaktadır. İstanbul, Bursa ve Ankara arasında önemli kara, deniz ve demiryolları arasındadır. Bu yönü ile Kocaeli ulaşım açısından stratejik önem taşıyan bir ildir”(Lordoğlu ve Çevik, 2007: 1).

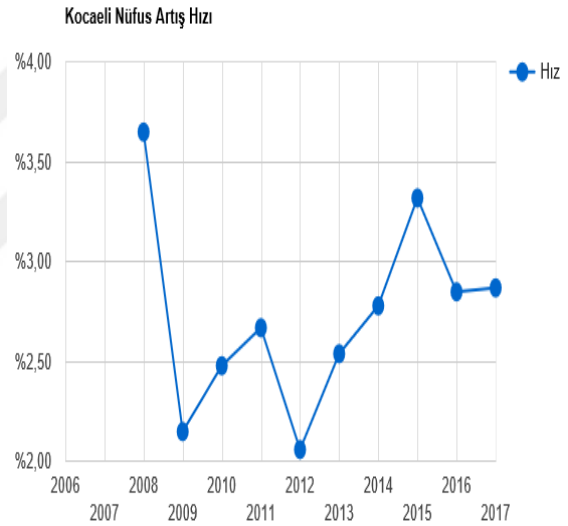
Nüfus büyüklüğü açısından Kocaeli Türkiye’nin önemli illerinden biridir. 2017 Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemine göre toplam Kocaeli nüfusu 1.883.270 kişiden oluşmaktadır. Nüfusun 953.145’i erkeklerden, 930.125’i ise kadınlardan oluşmaktadır.

Tablo 8.Kocaeli Nüfus Artış Hızı (2008-2017)

Yıl	Kocaeli Nüfusu	Artış Hızı (%)
2008	1.490.358	3.65
2009	1.522.408	2.15
2010	1.560.138	2.48
2011	1.601.720	2.67
2012	1.634.691	2.06
2013	1.676.202	2.54
2014	1.722.795	3.78
2015	1.780.055	3.32
2016	1.830.772	2.85
2017	1.883.270	2.87

Kaynak: <https://www.nufusu.com/il/kocaeli-nufusu>
(erişim tarihi: 19.02.2018)

Şekil 17.Kocaeli Nüfus Artış Hızı (2008-2017)



Kaynak: <https://www.nufusu.com/il/kocaeli-nufusu>
(erişim tarihi: 19.02.2018)

Tablo 8’de 2008 ile 2017 yılları arasında Kocaeli’nin nüfus artış hızına yer verilmiştir. Şekil 17’de ise Tablo 5’in grafiksel gösterimi yer almaktadır. Tablo 8 ve Şekil 17 incelendiğinde son on yıllık dönemde Kocaeli’nin %2.73’lük ortalama yıllık nüfus artış hızına sahip olduğu görülmektedir. Türkiye’nin yaklaşık ortalama yıllık nüfus artış hızının % 1,3 olduğu göz önüne alınırsa Kocaeli nüfus artış hızının Türkiye ortalamasının 2 katından daha fazla olduğu görülmektedir. Kocaeli’nin doğurganlık hızının Türkiye ortalamasının altında olduğu bilindiğine göre ilin nüfus artışını yüksek oranda almakta olduğu göç ile sağladığı anlaşılmaktadır. TÜİK verilerine göre ilin net göç rakamları 2015 yılında 30.231 kişi, 2016 yılında 25.123 ve 2017 yılında ise 27.538 kişidir. Bu rakamlar ilin nüfus artışının hemen hemen yarısının dışarıdan alınan göç ile sağlandığını göstermektedir. Km²’ye düşen insan sayısını gösteren nüfus yoğunluk indeksi 520 olan

Kocaeli, 2.829 kişi ile ilk sırada yer alan İstanbul'dan sonra Türkiye'nin en yoğun nüfusuna sahip ikinci ilidir. Kocaeli'nin gelişmiş bir sanayi şehri olması, yoğun göç olgusunu açıklayan en önemli faktördür. 2015 yılı verilerine göre ilin okuryazarlık oranı %97,4 ile %96,22 olan Türkiye ortalamasının üstündedir.

İstanbul'a yakınlığı nedeniyle Kocaeli İstanbul'da yoğunlaşan sanayinin devamı ve yer değiştirdiği bir il niteliğindedir. “Bu yönü ile önce büyük kamu yatırımları daha sonra da özel yatırımları çeken il, İstanbul'daki şirketlerin üretim yeri haline dönüşmüştür. İmalat sanayinin gelişmiş yapısına rağmen, hizmet sektörlerinin fazla gelişmemesinin nedeni İstanbul'a olan coğrafi yakınlıktır” (Lordoğlu ve Çevik, 2007: 5).

Kocaeli'nin sanayisinin gelişimi şüphesiz sadece İstanbul'a olan yakınlığı ile açıklanamaz tarihi İpek Yolu üzerinde oluşu, ulaşım ağı merkezi oluşu gibi sebepler ile geçmişten bu tarafa yatırımlardan belirgin bir şekilde faydalanmıştır. “Osmanlı döneminde 1843 yılı gibi Hereke Yünlü Sanayi'nin kuruluşu, 1924 yılında Gölcük Tersanesi, 1934 yılında SEKA Kağıt Fabrikası, 1960'larda İPRAŞ, bölgedeki büyük kamu yatırımları olarak dikkat çekmektedir”(Lordoğlu ve Çevik, 2007: 5).

Türkiye'nin en büyük 500 şirketinden 92'sine ev sahipliği yapan il Türkiye'nin; liman trafiğinin dörtte birini, toplam vergi gelirlerinin %11'ini, dış ticaret hacminin 2016 yılında %16.5'ini, 2017 yılında %17'sini tek başına karşılamaktadır(<http://www.kocaeli.gov.tr/ticaret>,<http://www.kocaeli.gov.tr/sanayi-kenti-kocaeli>, erişim tarihi: 19.02.2018). İlde 2017 yılı itibarıyla 14 adet Organize Sanayi Bölgesi bulunmaktadır. Bunlardan bir kısmı ihtisaslaşmış organize sanayi bölgesi iken bir kısmı karma yapıya sahiptir.

TÜİK verilerine göre Kocaeli, 2017 yılında %3,87 oranı ile Türkiye'nin gayrisafi yurtiçi hâsılasına katkıda bulunmuştur. Şüphesiz “bir ilin Türkiye ekonomisi içindeki yerini tayin etmek için kullanılan en önemli ölçütlerden biri, GSYİH içinde ilin aldığı pay ve bu paydaki gelişmeler olmaktadır. Ayrıca ilde yaşayanların GSYİH'den aldıkları payın dolar cinsinden değeri, bir diğer kıyaslama olanağını sağlamaktadır”(Lordoğlu ve Çevik, 2007: 6). Bu ölçüt dahilinde 2017 yılı TÜİK verilerine göre Türkiye'de kişi başına GSYİH 10.602\$ iken, 17.827\$ ile kişi başına GSYİH payına sahip İstanbul'dan sonra, Kocaeli 17.723\$ ile Türkiye'de ikinci sırada yer almaktadır. “Kocaeli sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi olarak İstanbul, Ankara ve İzmir'den sonra 4. Sırada yer almaktadır” (<http://www.kocaeli.gov.tr/sanayi-kenti-kocaeli>, erişim tarihi: 19.02.2018).

“Kocaeli ilinin sanayi kenti oluşunun en önemli kanıtlarında biri GSYİH içindeki en önemli paya sahip olan sektörün imalat sanayi oluşudur”(Lordoğlu ve Çevik, 2007: 6). “Kocaeli'nin GSYİH içinde sektörlere göre payı; sanayi sektöründe: % 73, hizmet sektöründe: % 14, ticaret sektöründe: % 9.4, tarım sektöründe ise: % 3 civarındadır” (<http://www.kocaeli.gov.tr/ticaret>, erişim tarihi: 19.02.2018).

Kocaeli ekonomisinde yer alan sektörlerin GSYİH içindeki dağılımını Türkiye ekonomisinde yer alan sektörlerin GSYİH içindeki dağılımı ile karşılaştırmak bize imalat sanayinin Kocaeli ekonomisine olan net katkısını gösterecektir.

Tablo 9. Kocaeli ve Türkiye GSYİH'sının 2017 Yılı Sektörlere göre Dağılımı

Sektörler	Kocaeli Sektör Payı (%)	Türkiye Sektör Payı (%)*
Sanayi	73	26,5
Hizmet	24	64,9
Tarım	3	8,6

Kaynak: <http://www.kocaeli.gov.tr/sanayi-kenti-kocaeli> (erişim tarihi: 19.02.2018)

Tablo 9'un incelenmesinden de anlaşılacağı üzere Kocaeli ekonomisinin sektörel dağılımının Türkiye ekonomisinin sektörel dağılımından oldukça farklı olduğu görülmektedir. Yukarıda da açıklandığı üzere Kocaeli'nin İstanbul'daki firmalar tarafından üretim yeri olarak tercih edilmesinden dolayı sanayi sektörü olabildiğince gelişmiş, buna karşılık söz konusu işletmelerin merkezlerinin İstanbul'da bulunması sebebiyle hizmetler sektörü geri kalmıştır. Kocaeli'ndeki tarım sektörünün payı ise Türkiye geneli payın altında kalmıştır. Bunun sebebi ise tarım arazilerinin idari karar birimlerince sanayi işletmelerine tahsis edilmesidir.

3.1.2. Kocaeli'de işgücü piyasalarının genel görünümü

İşgücü piyasasının en önemli göstergelerinden biri şüphesiz ki istihdamdır. İstihdamı gösteren en önemli verilerden biri de istihdam oranıdır. İstihdamdaki gelişmeler bir ekonominin hangi yöne gittiğini anlamak için önemlidir. Benzer şekilde işsizlik de bize bu yönde bir değerlendirme yapma olanağı verecektir. İşsizlik oranı; işsizlerin işgücüne olan oranını, istihdam oranı ise; çalışan nüfusun, çalışabilir yaştaki nüfusa olan oranını ifade etmektedir. Söz konusu oranlar üzerinden yapılacak olan değerlendirmeler ekonominin pozitif ya da negatif yönde ilerleyip ilerlemediği yönünde bilgi sağlayacağı gibi o ekonominin üretken nüfusunun ne kadarının etkin bir şekilde üretim sürecinde kullanıldığı bilgisini de bize verecektir. Bu noktada bir diğer önemli gösterge olan İşgücüne katılım oranı karşımıza çıkmaktadır. İşgücüne katılım oranı çalışabilir durumda olan nüfusun ne kadarının emek arzına dahil olduğunu göstermektedir.

Kocaeli işgücü piyasaları hakkında ilk olarak bu veriler ışığında bir değerlendirme yapmak yerinde olacaktır. Değerlendirmeyi yaparken Türkiye ekonomisi işgücü verilerine de yer vermemiz Kocaeli işgücü piyasalarının genel durumu hakkında daha yerinde yorum yapabilme imkânı verecektir.

Kocaeli, İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) çerçevesinde Sakarya, Düzce, Bolu ve Yalova illerinin de içinde bulunduğu TR42 Bölgesinde yer almaktadır. Tablo 10'dan da görüleceği üzere gerek işgücüne katılım oranında olsun, gerek istihdam oranında olsun, gerekse de işsizlik oranında Bölge verileri bütün yıllarda Türkiye geneli oranlara göre genel ortalamalardan daha iyi durumdadır. Her ne kadar İstatistiki Bölge

*Kaynak: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği 72. Genel Kurul Ekonomik Rapor, 2016: 35

Birimleri Sınıflandırması sistemi oluşturulurken ilerin sosyo-ekonomik yapıları dikkate alınmış olsa da iler arası gelişmişlik düzeyi dikkate alındığında bu bölgeleri oluşturan iller arasında farklılıklar ortaya çıkmaktadır; TR42 Bölgesi içinde de Kocaeli ve Sakarya'nın sanayi sektörü ve işgücü piyasalarının, bölgenin diğer illerine göre daha gelişmiş oldukları bilinmektedir. Bu verilerden yola çıkarak bölgenin sahip olduğu üretken nüfusu Türkiye geneline göre daha etkin ve verimli kullandığını söyleyebiliriz. Bu husus Kocaeli özelinde yukarıda açıkladığımız üzere ilin ülkemizin Gayrisafi Yurtiçi Hâsılasına sağlamış olduğu katkıdan ve GSYİH içinde sektörlerin dağılımından da gözlemlenmektedir.

Tablo 10. Türkiye Geneli ve TR42 Bölgesi Temel İşgücü Verileri[†]

Yıllar	İşgücüne Katılım Oranı		İstihdam Oranı		İşsizlik Oranı	
	Türkiye	TR42	Türkiye	TR42	Türkiye	TR42
2014	50,5	54,5	45,5	49,0	9,9	10,0
2015	51,3	55,4	46,0	49,8	10,3	10,1
2016	52,0	53,6	46,3	47,9	10,9	10,7
2017	52,8	54,7	47,1	48,8	10,9	10,8

Kaynak: TÜİK

İşgücü piyasasının arz kısmından talep kısmına geçecek olursak, Kocaeli’de bulunan işletmelerin sektörel olarak dağılımına bakıldığında işletmelerin “%40,2’sinin imalat sektöründe, %16,7’sinin ise inşaat sektöründe yer aldığı görülmektedir. Bu sektörleri sırasıyla Toptan ve Perakende Ticaret (%15,2), Ulaştırma ve Depolama (%6,78) İdari ve Destek Hizmetleri Faaliyetleri (%5,71), Konaklama ve Destek Hizmet Faaliyetleri (%4,30) ve diğer sektörler(%11,11) izlemektedir. Türkiye ortalaması dikkate alındığında imalat sektörünün %30, inşaat sektörünün ise %17,8 ortalamaoya sahip olduğu görülmektedir. Kocaeli’nde imalat sanayinde bulunan işletmeler Türkiye ortalamasının oldukça üstünde bulunmaktadır. İnşaat sektöründeki işletme sayısı ise Türkiye ortalaması ile hemen hemen aynı düzeyde bulunmaktadır. Şu halde Kocaeli’de faaliyette bulunan her iki işletmeden biri İmalat ve İnşaat sektörlerinde faaliyette bulunmaktadır.”(Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu İl Müd, 2017; 16) Söz konusu oranlara bakılarak Kocaeli’nde faaliyet gösteren işletmelerin büyük bölümünün sanayi sektöründe; sanayi sektöründe faaliyet gösteren işletmelerin ise ağırlıklı olarak imalat sanayinde faaliyet gösterdiğini görmekteyiz.

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) verilerine göre 2016 yılı itibariyle 4/a statüsündeki toplam çalışan sayısı 477.982 kişi, faaliyet gösteren işletme sayısı 43.917’dir. 2017 yılında ise 4/a statüsündeki toplam çalışan sayısı 546.844 kişi, faaliyet gösteren işletme sayısı ise 46.597’dir. Çalışan sayısı 2017 yılında bir önceki yıla göre %14,4; işletme

[†]Türkiye, İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) çerçevesinde 26 bölgeye bölünmüş ve 2014 yılından itibaren TÜİK, bahsi geçen bölgeler düzeyinde işgücü verilerini yayınlamaktadır. İşgücü verileri bağlamında il düzeyinde güncel verilerin bulunmaması sebebiyle çalışmamızda İBBS çerçevesinde Kocaeli’nin içinde bulunduğu TR42 bölgesi (Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova) işgücü verilerine yer verilmiştir.

sayısı ise %10,6 artış göstermiştir. Yine SGK verilerine göre aynı yıllarda Türkiye genelinde çalışan sayısı artış hızının %5,10; işletme sayısının ise %7,17 olduğu düşünülürse Kocaeli işgücü piyasalarının arz ve talep yönü ile ne denli dinamik ve güçlü bir görünüm arz ettiği daha kolay anlaşılmaktadır.

3.1.3. Sanayi kenti Kocaeli’de işsizlik ve istihdamın yapısı

3.1.3.1. Kocaeli’de işsizlik

TÜİK verilerine göre Kocaeli’nin de içinde bulunduğu TR42 Bölgesinde işsizlik oranı 2016 yılında %10,7; 2017 yılında ise %10,8 oranında gerçekleşmiştir. Aynı yıllarda Türkiye geneli işsizlik oranı ise %10,9 olarak gerçekleşmiştir. TR42 Bölgesi işsizlik oranları Türkiye geneli işsizlik oranlarının altında seyretmiştir. Bölgenin ve özellikle Kocaeli’nin sanayi bölgesi olması sebebiyle işgücü piyasalarının güçlü ve dinamik yapısı işsizlik oranını Türkiye ortalamasının altına çekmektedir.

Kocaeli özelinde İŞKUR’a kayıtlı işsiz rakamlarına göz attığımızda kuruma kayıtlı işsiz sayısı 2016 yılında 55.112, 2017 yılında ise 56.095 olarak gerçekleşmiştir. Aynı yıllara ilişkin toplam istihdam rakamları SGK verilerine göre sırasıyla 615.322 ve 648.663 kişidir. İşsizlik oranının işsizlerin işgücüne oranlanması şeklinde olduğu bilindiğine göre İŞKUR ve SGK kayıtları üzerinden yapılan hesaplamaya göre Kocaeli’nin 2016 yılındaki işsizlik oranı %8,96; 2017 yılındaki işsizlik oranı ise %8,65 olmaktadır. İŞKUR’un işsiz tanımı ile TÜİK’in işsiz tanımı arasında farklılık olmasından kaynaklı olarak elde edilen söz konusu oranlar kesinlik arz etmemek birlikte burada yapılan hesaplama Kocaeli ilinde gerçekleşen işsizlik üzerine fikir yürütmek açısından yardımcı olmaktadır.

Kocaeli’nde sektör olarak sanayinin, sanayi sektöründe de imalat sanayinin ağırlıklı olması birbirine yakın mesleklerde istihdam ve iş bulma olanaklarını artırmaktadır. Bu sebeple daha iyi şartlarda iş arayan işgücünün alt sektörler ve işletmeler arasındaki mobilitesinin yüksek olması beklenmektedir.

Bölge düzeyinde kayıt dışı istihdam oranları da diğer işgücü istatistikleri gibi Türkiye geneli oranların altında seyretmektedir. Türkiye geneli kayıt dışı istihdam oranları 2016 yılında %33,49; 2017 yılında ise %33,97 olarak gerçekleşirken TR42 bölgesinde sırasıyla %26,4 ve %29,37 olarak gerçekleşmiştir.

Buraya kadar verilen bilgiler doğrultusunda genel olarak bir değerlendirme yapıldığında ilin işgücü piyasalarının arz ve talep yönlerinin güçlü ve dinamik bir yapıya sahip olmasından kaynaklı olarak Kocaeli’nde işsizlik oranının Türkiye geneli işsizlik oranının altında seyrettiğini söylemek pek de yanlış olmayacaktır.

3.1.3.2. Kocaeli’de istihdam

2017 yılı Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemine göre Kocaeli nüfusu 1.883.370 kişiden oluşurken, nüfusun 648.663’ü istihdamda bulunmaktadır. Oransal olarak nüfusun %34,44’ü istihdam içerisinde yer almaktadır. Bir önceki yılda istihdamda 615.322 kişinin olduğu düşünülürse, 2017 yılında istihdam edilenlerin sayısında artış olduğu görülmektedir. 2017 yılında Kocaeli nüfusunun 15-64 yaş aralığında çalışabilir kısmı 1.312.408 kişidir. TÜİK verilerine göre Türkiye’de 2017 yılı istihdam oranı %47,1 iken,

mevcut verilere göre Kocaeli’nde bu oran %49,43 oranına karşılık gelmektedir. Kocaeli bu istihdam oranı ile hem Türkiye hem de TR42 bölgesi ortalamalarının üstünde yer almaktadır.

2017 yılında Kocaeli’nde mevcut istihdamın “sektörlere göre dağılımında; çalışanların önemli bir bölümünün imalat sektöründe istihdam edildiği görülmektedir. Erkeklerde %64,4 oranında, kadınlarda ise %53,1 oranında imalat sektöründe istihdam edilme durumu söz konusudur. Toplam çalışan sayılarında ise imalat sektöründe çalışma oranı %62,2 olarak gerçekleşmiştir” (Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu İl Müd, 2018; 26). Toplam çalışan sayısında imalat sektörünü, sırasıyla toptan ve perakende ticaret (%8,30), İnşaat (%6,99), İdari ve Destek Hizmet Faaliyetleri(%6,79), Ulaştırma ve Depolama (%6,09) ve diğer sektörler(%9,63) izlemektedir.

İstihdamın meslek grubu dağılımında ise “Tesis, Makine ve Montajcılar meslek grubunda çalışanlar toplam çalışanlar içinde önemli yer tutmaktadır. Toplam çalışanların %28,5’i bu meslek grubundadır. İkinci sırada ise %19 ile sanatkârlar ve ilgili işlerde çalışanlar meslek grubu yer almaktadır”(Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu İl Müd, 2018; 26).

3.2. Türkiye İş Kurumu’nun Yerel Düzeydeki İdari Yapısı

Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü’nün faaliyetlerinin değerlendirmesine geçmeden önce daha yerinde değerlendirme yapılabilmesi için Türkiye İş Kurumu’nun yerel düzeydeki idari yapısı hakkında detaylı bilgilere yer vermek yerinde olacaktır.

3.2.1. İl istihdam ve mesleki eğitim kurulları

İŞKUR’un faaliyetlerinin yerel düzeyde etkinliğinin artırılması ve takibi amacıyla yerel aktörlerin harekete geçirilerek yerel düzeyde istihdam politikalarının oluşturulmasına ve bu politikaların denetimine katılımlarının sağlanması amacıyla 4904 Sayılı yasa ile İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları kurulmuştur[‡]. İl İstihdam Ve Mesleki Eğitim Kurulları Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 2. Maddesinde kurulun çalışma alanının kapsamı, il düzeyinde; istihdam ve mesleki eğitim politikalarının oluşturulması, istihdamı koruyucu, geliştirici ve işsizliği önleyici tedbirler ile uygulanacak aktif işgücü programlarının belirlenmesi, istihdam etkinliklerinin ve mesleki eğitim uygulamalarının izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik çalışmalar olarak ifade edilmiştir.

15.07.2018 tarih, 4sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 625. maddesinin 2. fıkrasında kurulun; Vali’nin başkanlığında, Belediye Başkanı (Büyükşehirlerde Büyükşehir Belediye Başkanı veya Genel Sekreteri veya yardımcısı), İl Özel İdaresi Genel Sekreteri, İl Milli Eğitim Müdürü, İl Sanayi ve Teknoloji Müdürü, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürü, İl Ticaret ve/veya Sanayi Odası Başkanı, işçi, işveren konfederasyonları ile Türkiye Sakatlar Konfederasyonu’ndan birer temsilci, İl Esnaf ve Sanatkârlar Odaları Birliği Başkanı, İlde bulunan fakülte veya yüksekokulların çalışma

[‡]İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının düzenlendiği 4904 Sayılı Yasanın 13. Maddesi 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmış olmakla birlikte, 15.07.2018 tarih ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile teşkilat yapısındaki değişikliklere göre madde içeriği güncellenerek tekrar yasal dayanağa kavuşturulmuştur.

ekonomisi ve endüstri ilişkileri bölümü veya mesleki teknik eğitim bölümlerinden valinin belirleyeceği bir öğretim üyesi, İl Ticaret Müdürü ile Kalkınma Ajansı temsilcisinden oluşacağı belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 625. Maddesinin 3. Fıkrasında kurulun görevleri aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir;

- İl düzeyinde istihdam ve mesleki eğitim politikalarını oluşturmak,
- İlin muhtelif sektör ve branştaki işgücü ve mesleki eğitim ihtiyacını belirlemek üzere işgücü piyasa analizleri yapmak yaptırmak, bu amaçla gerektiğinde ilgili alan uzmanlarından komisyonlar oluşturmak, bunların görev tanımları çerçevesinde hazırladıkları raporları değerlendirmek ve yayımlamak, gerektiğinde ilgili Bakanlık ve kurullara sunmak.
- Milli Eğitim Bakanlığınca gönderilen mesleki eğitim çerçeve programlarının işgücü piyasası araştırma sonuçlarına göre ve ilin ihtiyaçları doğrultusunda düzenlenmesi için görüş bildirmek,
- Mesleki eğitim uygulamalarında ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak,
- Mesleki eğitim, işgücü ve istihdam konularında kurum ve kuruluşlardan gelecek görüş ve önerileri incelemek, değerlendirmek ve sonuçlandırmak,
- İşgücü piyasası araştırma sonuçları da dikkate alınarak İl Milli Eğitim Müdürlüğü ve Kurum tarafından hazırlanan işgücü yetiştirme faaliyetlerine ilişkin planları onaylamak ve bunların uygulama sonuçlarını izlemek.
- İl düzeyinde istihdamı koruyucu, geliştirici ve işsizliği önleyici tedbirleri belirlemek ve gereği için ilgili kurum ve kuruluşlara bildirmek.
- Bu madde hükümlerinin il seviyesinde eksiksiz yerine getirilmesi için gerekli tedbirleri almak.

İl İstihdam Ve Mesleki Eğitim Kurulları Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik de Kurul kararlarının bağlayıcı olduğu, Kurulun alınan kararlara ilişkin eylem planı hazırlayacağı, sorumlu kurum ve kuruluşları belirleyerek, uygulamaları ve sonuçlarını takip edeceği, her yıl alınan kararlar ve gerçekleştirmelere ilişkin faaliyet raporu düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Kurulun organları yürütme kurulu ve denetim kurulumdur. Yürütme kurulu, Kurulun icra organıdır. Kurulun görev alanına ilişkin teklif öneri ve bilgilendirmeleri yapmak haricinde Kurulda alınan kararlar doğrultusunda icrai işleri yerine getirmek görevi Yürütme Kuruluna aittir. Denetim Kurulu ise yetkisi sadece İŞKUR İl Müdürlüğü'nce düzenlenen işgücü yetiştirme kurslarının vali adına denetimi ile sınırlı olan denetim organıdır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine bakacak olursak, İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu, İŞKUR'un yerel düzeyde izleyeceği istihdam politikalarının belirlenmesinde birinci derecede rol alan kuruluş olarak karşımıza çıkmaktadır.

Belirtilen mevzuatta Kurul'un İŞKUR Genel Müdürlüğü ile olan ilişkilerinin düzenlenmediği, yerel düzeyde Kurul'da alınan kararların İŞKUR Genel Müdürlüğü'nce ilgili il için alınan karar ve belirlenen hedefler ile çatışması halinde çözüm için ne tür bir yol izleneceği hüküm altına alınmamıştır. Kaldı ki Kocaeli İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu'nun kararları incelendiğinde Kocaeli'de izlenecek istihdam politikaları hakkında herhangi bir kararının olmadığı, izlenen istihdam politikaları hakkında da herhangi bir değerlendirmesinin/önerisinin bulunmadığı görülmektedir.

Şu halde Bakanlığın bağlı kuruluşu olarak merkezi idarenin hiyerarşisine dahil olan, bunun yanında İŞKUR Genel Müdürlüğü'nün güçlü hiyerarşik yapısına dahil olan Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri'nin mevcut yapısı, yerelde İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulunun işlevselliğini büyük ölçüde yitirmesine sebep olmaktadır.

Yine İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu'nun kararlarının bağlayıcı olduğu hüküm altına alınmasına karşın, alınan kararların gerçekleşme veya hedeflenen düzeye erişilememesi durumlarında ilgili mevzuatta kurulun faaliyet raporu düzenlenmesi haricindeki yaptırım gücüne değinilmemiş, Kurul başkanı olan Vali'nin ildeki en yüksek amir olarak sahip olduğu yetkiler bir tarafa bırakılırsa sorumlu olarak belirlenen kurum, kuruluş ve kişiler üzerinde Kurulun, doğrudan ya da Denetim Kurulu aracılığı ile herhangi bir tasarruf yetkisine değinilmemiştir.

İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu'nun temelde iki kurumun görev alanında karar alma yetkisi olduğunu düşünürsek sonuç olarak Kurul'un, İl Milli Eğitim ile Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri'nce hazırlanarak kurul önüne getirilen kararların tasdiki haricinde fazla bir rolünün bulunmadığı anlaşılmaktadır.

3.2.2. Çalışma ve iş kurumu il müdürlükleri

4837 Sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu Kanunu döneminde yerel düzeyde bölge müdürlüğü ve bağlı büroları şeklinde faaliyette bulunan İş ve İşçi Bulma Kurumu, 4904 Sayılı yasanın yürürlüğe girmesi ile birlikte yerel düzeyde Türkiye İş Kurumu İl Müdürlükleri ve bağlı hizmet merkezleri şeklinde tesis edilmişlerdir. 665 Sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı Bölge Çalışma Müdürlükleri kapatılarak görevleri, illerde bulunan Türkiye İş Kurumu İl Müdürlüklerine devredilmiş ve Türkiye İş Kurumu İl Müdürlüklerinin ismi Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir. 665 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bölge Çalışma Müdürlükleri tarafından yürütülen iş ve işlemler de dahil olmak üzere Bakanlığın mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerinin Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri tarafından yürüteceği hüküm altına alınmıştır.

3.2.3. Kocaeli Çalışma Ve İş Kurumu İl Müdürlüğü

Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü, 2018 yılı sonu itibariyle Kocaeli ilinde il müdürlüğü ile Dilovası, Gebze ve Gölcük ilçelerinde bulunan il müdürlüğüne bağlı 3 hizmet merkezi olmak üzere toplam 4 birim ile faaliyette bulunmaktadır. Hizmet merkezi bulunmayan ilçeler ile merkez ilçenin iş ve işlemleri il müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir.

Birimler yerine getirilen iş ve işlemler yönünden destek hizmetleri ve ana hizmetlerin yerine getirildiği servislere ayrılmıştır. Destek Hizmetleri servisleri; İnsan Kaynakları ve Eğitim Servisi, Gelen Giden Evrak Servisi, Arşiv, Satın Alma ve İhale Servisi, Mali ve Sosyal İşler Servisi olarak, ana hizmetler ise; İşsizlik Sigortası Servisi, Alacakların Takibi Servisi, Sendika Servisi, Şikayet Kabul Servisi, Kamu Talepleri Servisi, İş ve Meslek Danışmanlığı Servisi, İşgücü Piyasası Servisi ve Aktif İşgücü Hizmetleri Servisi olarak örgütlendirilmiştir.

Personel yapısını inceleyecek olursak;2017 yılı sonu itibarıyla il müdürlüğünde195 personel görev yapmaktadır. Personelin 118'i iş ve meslek danışmanı, 2'si sözleşmeli, 66'sı memur ve 9'u işçi kadrosunda olup, personelin %95'i yüksekokul ve üzeri eğitim seviyelerinden mezundur.

3.3. 2008-2017 Döneminde Kocaeli İŞKUR'un Faaliyetleri

3.3.1. İşgücü piyasasını izleme faaliyetleri

Kurum 2007 yılından bu tarafa yerelde periyodik olarak İPA faaliyetlerini yapmaktadır. Söz konusu araştırmaları da raporlaştırarak başta kendisi olmak üzere, politika yapımcıların, işverenlerin, işgücü ve işveren kuruluşlarının, eğitim kuruluşlarının ve ilgili diğer kuruluşların yararlanmasına sunmaktadır.

Bu kapsamda Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu'nca her yıl için Kocaeli İşgücü Piyasası Araştırma Raporu yayınlanmaktadır. İşgücü Piyasası Araştırmaları (İPA) ile ilin işgücü piyasalarının ihtiyaçlarının belirlenerek, politika yapımcıların yerelde ilin ihtiyaçlarına göre etkin politikalar oluşturmalarına yardımcı olunması amaçlanmaktadır.

İşgücü piyasası araştırmaları ile Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu çalışmalarını işgücünün arz ve talep kısmının eğilimlerine göre şekillendirme imkânına kavuşmaktadır. Kocaeli İşgücü Piyasası Araştırmaları ile yerel iş piyasasında iş yerlerinin mevcut istihdam yapısı, temininde güçlük çekilen meslekler, geleceğe yönelik istihdam eğilimleri ölçülmeye çalışılmaktadır.

3.3.2. İstihdam politikalarının oluşturulması faaliyetleri

Yerel düzeyde istihdam politikalarının oluşturulması görevi ve sorumluluğu, sosyal tarafların katılımıyla oluşturulan il İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarına verilmiştir. Kocaeli İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu'na yukarıda değinildiği için tekrardan kaçınmak amacıyla bu başlık altında mükerrer olarak değinilmemiştir.

3.3.3. İstihdam fuarı ve kariyer günleri etkinlikleri

Çalışmamızın daha önceki başlıkları altında değindiğimiz üzere kurum iş piyasasının gelişmiş olduğu büyük kentlerde istihdam hizmetlerini çeşitlendirmek ve iş piyasasındaki

etkinliğini artırarak işe yerleştirmede daha aktif rol alabilmek için istihdam fuarları ve kariyer günleri düzenlemektedir.

Kocaeli de kurumun istihdam fuarı düzenlediği iller kapsamında yer almaktadır. İstihdam fuarları işgücü arzı ve işgücü talebinin aracı olmaksızın doğrudan yüz yüze geldikleri sınırlı yerlerden birini teşkil etmektedir. İstihdam fuarlarının sağladığı en büyük avantajlar ise iş arayan ve işverenlerin iş görüşmelerini doğrudan yüz yüze gerçekleştirmeleri ve ilk defa iş piyasasına girecek olan gençlerle, öğrencilere iş piyasası hakkında uygulamalı olarak bilgi edinme imkânı sunmasıdır.

Bu tür organizasyonların kurumun tanınırlığına, imajına ve etkinliğine büyük katkı sağlayacağı aşîkârdır.

Tablo 11. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu İstihdam Fuarları Verileri

Yıl	Firma Sayısı	Ziyaretçi Sayısı	İşverene Staj Başv. Sayısı	İşverene İş Başvuru Yap. Sayısı	Staja Kabul Edilen Sayısı	İşe Kabul Edilen Sayısı	İşkur'a Kayıt Yaptıran Sayısı	İşkur'a Verilen Açık İş Sayısı	İşkur'dan Danışmanlık Alan Sayısı	İşkur'daki Açık İşlere Başvuran Sayısı	İşkur'daki Mesleki Eğitimlere Başvuran Sayısı
2013	207	86.107	366	47.371	-	-	-	1.749	10.050	-	-
2014	265	52.329	-	-	350	1.501	5.978	2.567	11.876	-	258
2015	250	103.820	1.483	53.582	1.483	179	5.191	1.109	10.712	2.422	5.372
2017	102	43.252	3.208	17.354	29	78	5.328	647	5.673	463	-

Kaynak: Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü

Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu'nun hemen her yıl 3 gün süreyle düzenlemekte olduğu İstihdam Fuarlarına ilişkin veriler yukarıda bulunan tabloya aktarılmıştır. 2013 yılında kuruma yapılan başvuru sayısı 70.457, 2015'te ise 66.655 kişidir. 2013 ve 2015 yıllarında fuar ziyaretçi sayısının aynı yıllarda kuruma yapılan başvuru sayısından fazla olduğu görülmektedir. (2014 ve 2017 yıllarında kuruma yapılan başvuru sayıları ise sırasıyla 64.307 ve 132.319 kişidir.) Şu halde 3 günlük istihdam fuarı ile Kocaeli İŞKUR bir yılda kuruma başvuran insan sayısından daha fazla sayıda insana ulaşabilmektedir. Fuar ziyaretçi sayılarının fazla olmasından ve stajyer başvurusu alınmasından iş arama sürecinde kuruma müracaat etmeyen iş arayanlar ile öğrencilerin fuara ilgi gösterdiği sonucuna ulaşılmaktadır. Bu sonuç dahi istihdam fuarlarının kurumun etkinliğine olan katkısı hakkında bizlere fikir vermektedir.

Kaldı ki Kocaeli İŞKUR'un 3 gün süreyle düzenlemiş olduğu İstihdam fuarında aldığı açık iş sayısı, işe yerleştirme sayısı, iş ve meslek danışmanlığı sunduğu kişi sayısı ve diğer faaliyetlerine ilişkin sayılar kurumun yerelde istihdam fuarları, kariyer günleri ve işyeri ziyaretleri gibi saha çalışmalarına ağırlık vermesi halinde etkinliğini en üst seviyelere çıkaracağını göstermektedir.

3.3.4. Aktif istihdam politikaları kapsamındaki faaliyetleri

Aktif istihdam politikaları kapsamındaki faaliyetler İŞKUR'un işgücü piyasalarına intibak etmek amacıyla etkin olarak kullandığı faaliyetlerdir. Bu programların içeriği, uygulama yoğunluğu ve zamanı İŞKUR'un politika tercihleri doğrultusunda değişebilmektedir. Bu başlık altında aktif istihdam politikaları kapsamındaki etkinliğini değerlendirmek

amacıyla Kocaeli İŞKUR'un işe yerleştirme, iş ve meslek danışmanlığı ile işgücü yetiştirme faaliyetlerine değinilecektir.

3.3.4.1. İşe yerleştirme faaliyetleri

Çalışmamızın daha önceki bölümlerinde de değinildiği üzere işe yerleştirme faaliyetleri kurumun en temel görevi ve önemli bir performans göstergesidir. Dolayısıyla Kocaeli için de gösterge olarak ilk irdeleyeceğimiz husus işe yerleştirme rakamları olacaktır. Tablo 12'nin incelemesinden de görüleceği üzere Kocaeli İŞKUR'un 2008-2017 yılları arasındaki 10 yıllık süreçte başvuran sayısı yaklaşık 3,5 kat artış gösterirken işe yerleştirme rakamlarının ise 11 kattan fazla artış gösterdiği gözlemlenmektedir.

Tablo 12.2008-2017 Yılları Arası Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu Başvuru ve İşe Yerleştirme Rakamları

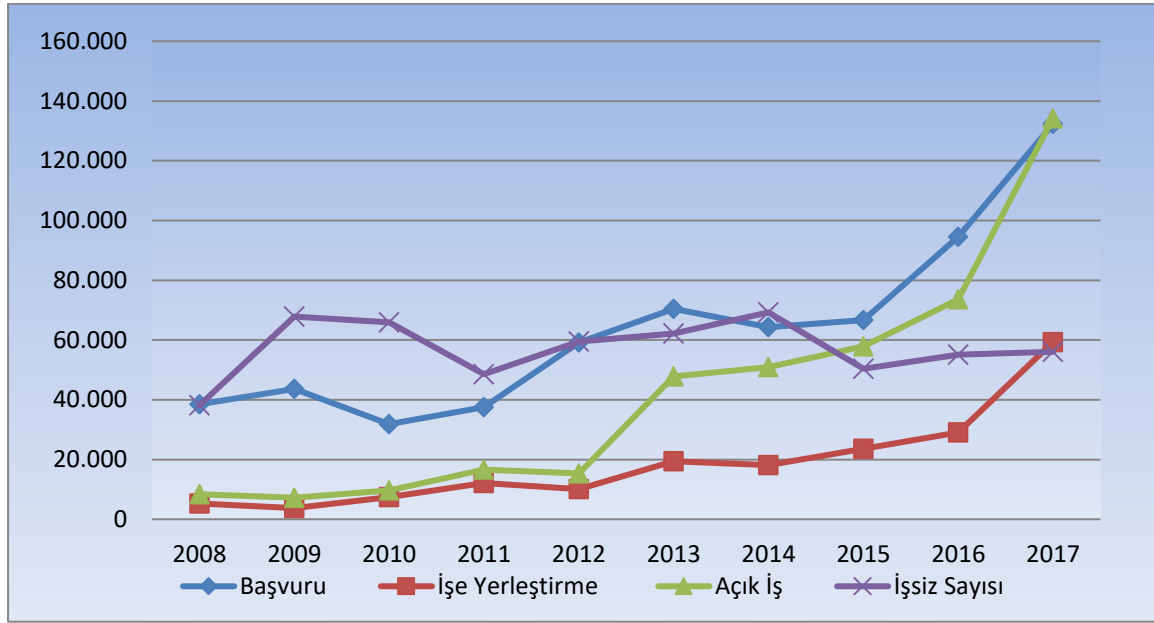
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Başvuru	38.497	43.631	31.848	37.569	59.122	70.457	64.307	66.655	94.542	132.319
İşe Yerleştirme	5.243	3.746	7.422	12.150	10.111	19.416	18.164	23.607	29.038	59.312

Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

Kuruma yapılan 'başvuru' ve 'işe yerleştirme' veri setine, alınan 'açık iş', kuruma kayıtlı 'işsiz' sayısı ve işverene yapılan takdimlerin eklendiği Şekil 18 ile Şekil 19,Kocaeli Çalışma ve İş Kurumunun işe yerleştirme faaliyetlerindeki etkinliğini daha detaylı bir şekilde inceleme imkânı sunmaktadır.

Şekil 18'de 2008-2017 yılları arasında Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu'na yapılan başvuruların seyrine bakıldığında bazı yıllarda azalış yaşansa da kuruma yapılan başvuruların bahse konu yıllar arasında artış eğilimi içerisinde olduğu görülmektedir. İşsiz sayısı yıllar itibariyle dalgalanmakla birlikte genel itibariyle 2017 yılı sonumunda 2008 yılına göre artış gösterdiği, ancak aynı dönemdeki başvurularda yaşanan artış oranı karşısında görece sınırlı bir oranda artış gösterdiği görülmektedir. Kurum tarafından alınan açık iş sayısının, kuruma kayıtlı işsiz sayısını 2015 yılında yakaladığı ve hatta 2017 yılı itibariyle işsiz sayısının 2 katından daha fazla bir seviyeye ulaşarak aynı yıldaki kuruma yapılan başvuru sayısını dahi aştığı görülmektedir. 2017 yılında alınan açık iş sayısı 134.212 iken kuruma kayıtlı işsiz sayısı 56.095, kuruma yapılan başvuru sayısı ise 132.319'dur. Özetle Şekil 18'den Kocaeli Çalışma ve İş Kurumunun 2017 yılında, iş bulmak amacıyla başvuruda bulunan işsizlerin ve hali hazırda işi olup da daha iyi şartlarda iş arayanların her ikisinin toplamından oluşan başvuran sayısından daha fazla sayıda işgücü talebi aldığı görülmektedir. 2012 yılına kadar alınan açık iş sayısı ile işe yerleştirme sayıları birbirine çok yakınken, 2013 yılından itibaren açık iş sayısı ile işe yerleştirme sayısı arasındaki makasın hızlı bir şekilde açık iş sayısı lehine açıldığı görülmektedir.

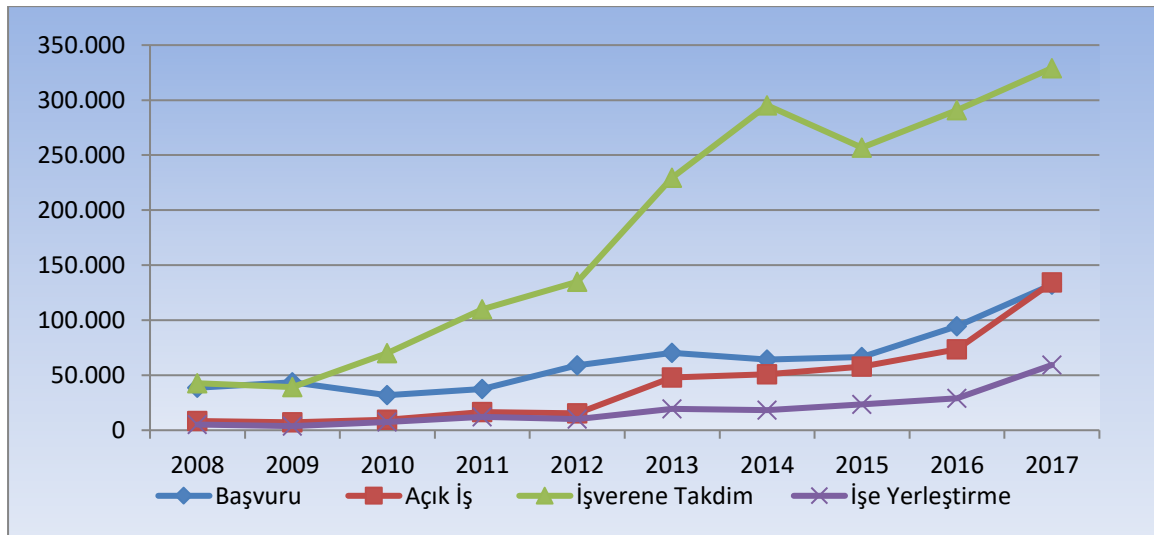
Şekil 18. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2008-2017 Yılları Arası Genel Çalışmaları 1



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

Şekil 19'da 2009 yılına kadar iş görüşmesi yapması amacıyla işverene gönderilen iş arayan sayısının, kuruma iş bulmak amacıyla başvuruda bulunan iş arayan sayısının altında yada aynı olduğu, 2010 yılından itibaren bu durumun tersine dönerek iş görüşmesi yapması amacıyla işverene gönderilen iş arayan sayısının, kuruma iş bulmak amacıyla başvuruda bulunan iş arayan sayısının hayli üstüne çıktığı görülmektedir. İşe yerleştirme rakamları ile işverene yapılan takdim sayısı arasındaki ilişkiye bakacak olursak aralarındaki bağlantının oldukça düşük olduğu göze çarpmaktadır.

Şekil 19. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2008-2017 Yılları Arası Genel Çalışmaları 2



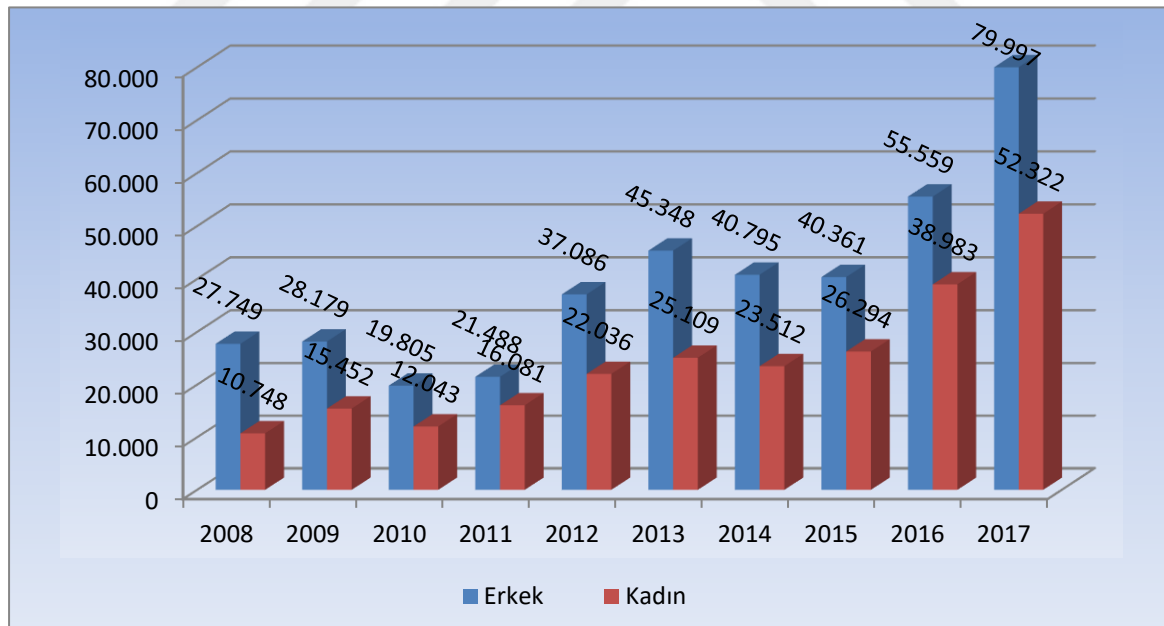
Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

Belirtilen hususlarda çalışmamızın 2. bölümünde İŞKUR'un Türkiye geneli işe yerleştirme faaliyetlerini değerlendirmiştik. Şüphesiz, takdir yetkisinin çok sınırlı olduğu, hiyerarşik bir bağ ile merkezin emir ve talimatlarına tabi olan il müdürlüğünün faaliyetlerinin, kurumun Türkiye geneli faaliyetleri ile benzer özellikleri göstermesi

olağan bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak şehrin sahip olduğu sosyo-ekonomik özellikleri, işgücü piyasasının kendine özgü özellikleri ve sınırlı da olsa il müdürlüğünün sahip olduğu karar alma yetkisi yerelde kurumun faaliyetlerinin bazı hususlarda Türkiye genelinde ki faaliyetlerinden kısmen de olsa olumlu ya da olumsuz yönde de farklılıklar arz etmesine sebep olmaktadır.

Şekil 3 ve Şekil 4 ile Şekil 18 ve Şekil 19 üzerinden yapılan karşılaştırmalarda açık iş eğrisi ve işverene takdim eğrileri haricinde diğer eğrilerin hem Kocaeli özelinde hem de Türkiye genelinde birbiri ile benzeştiği ve hemen hemen aynı yönelimde oldukları görülmektedir. Kocaeli İl Müdürlüğü'nün Genel Müdürlükten farklılaştığı kısımlar 2017 yılında alınan açık işte yaşanan sıçrama ile işverene takdimlerde 2015 yılı ile birlikte Türkiye genelinde bir azalma akabinde sabit bir eğilim gözlenirken Kocaeli'de 2015 yılında yaşanan düşme eğiliminden sonra işverene yapılan takdimlerde tekrar hızlı bir artış eğiliminin yaşanması ve 2012 yılına kadar açık iş ile işe yerleştirilen kişi sayılarının birbirine çok yakın olmasıdır. Türkiye genelinde alınan açık iş ile işe yerleştirme sayıları arasındaki fark ilk olarak 2010 yılında ortaya çıkarken Kocaeli'de bu fark 2013 yılında belirgin bir şekilde gerçekleşmiştir. Kocaeli ve Türkiye geneli arasındaki diğer fark ise 2017 yılında Kocaeli İl Müdürlüğü'nce alınan açık iş sayısında Türkiye geneline göre yaşanan sıçramadır. Esasında belirtilen her iki farklılıkta büyük bir ayrışma olarak göze çarpmamaktadır. Her iki şekil üzerinden yapılacak değerlendirmede diğer hususlarda Kocaeli ve Türkiye geneli yönelimlerin birbiri ile aynı yönde olduğu görülmektedir.

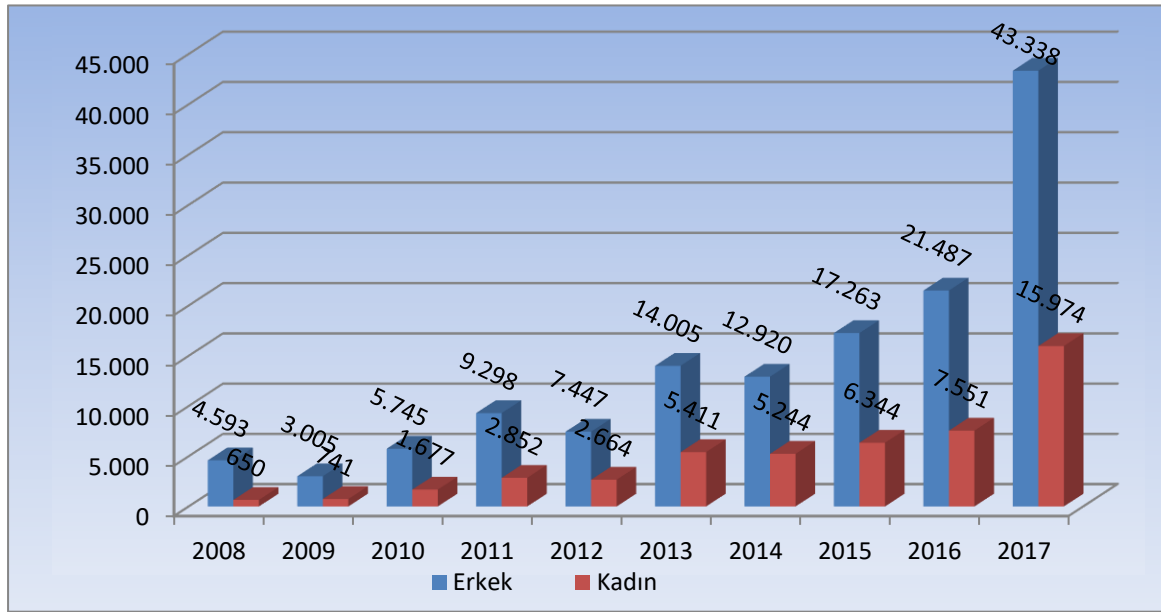
Şekil 20. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2008-2017 Yılları Başvuranların Erkek-Kadın Dağılımı



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

Şekil 20 ve Şekil 21'de Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu'na 2008 ila 2017 yıllarında yapılan başvurulara ve işe yerleştirilenlere ilişkin kadın ve erkek dağılımına yer verilmiştir.

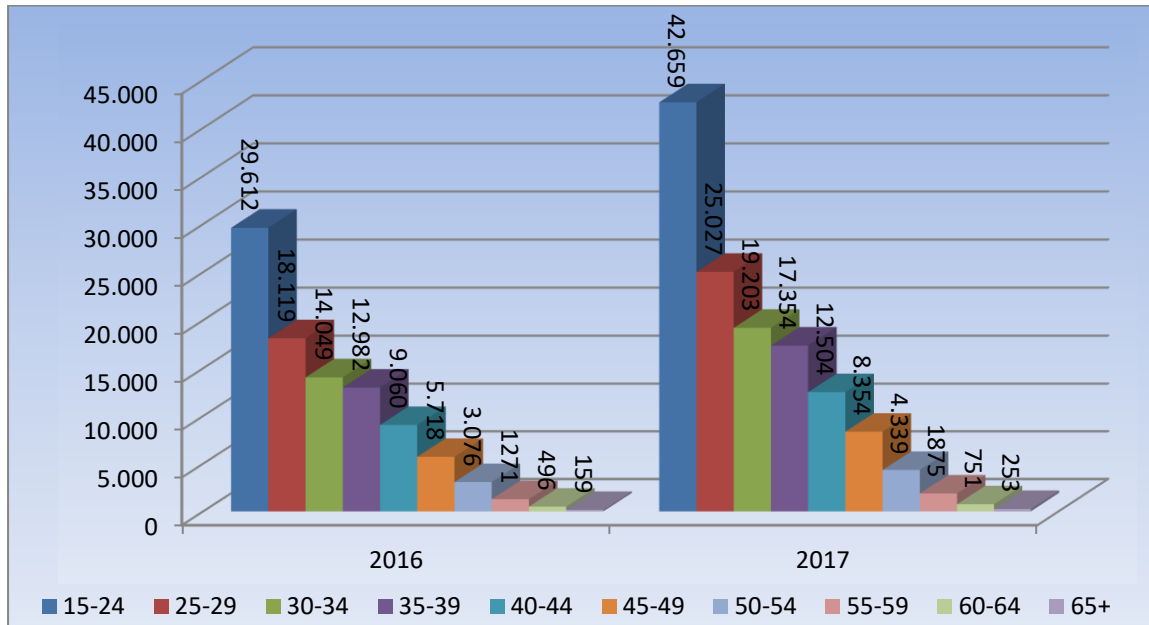
Şekil 21. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2008-2017 Yılları İşe Yerleştirilenlerin Erkek-Kadın Dağılımı



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

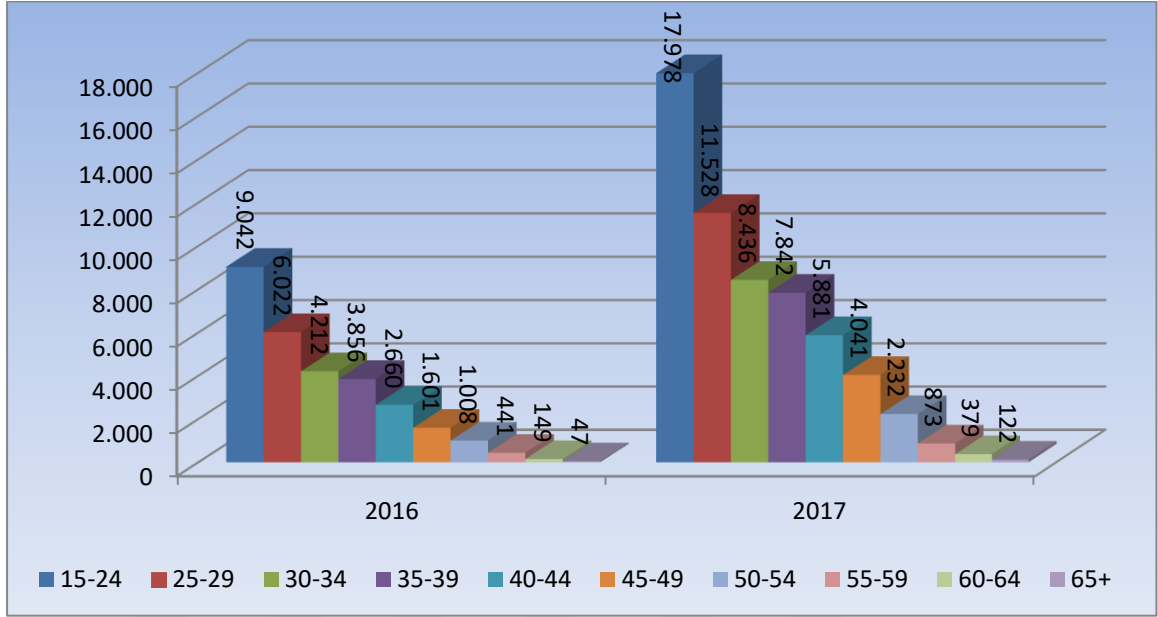
Daha önce Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nün geneli için yaptığımız değerlendirmede olduğu gibi Kocaeli İŞKUR'a da başvuranların %30'undan fazlasını kadınlar oluştururken, işe yerleştirilen kadınların ise bu oranın altında kaldığı görülmektedir. Bu durum Türkiye genelinde olduğu gibi Kocaeli'de de işe giriş şartları açısından kadınların erkeklere göre daha dezavantajlı durumda olduğunu ortaya koymaktadır.

Şekil 22. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2016-2017 Yılları Başvuranların Yaş Dağılımı



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2016-2017)

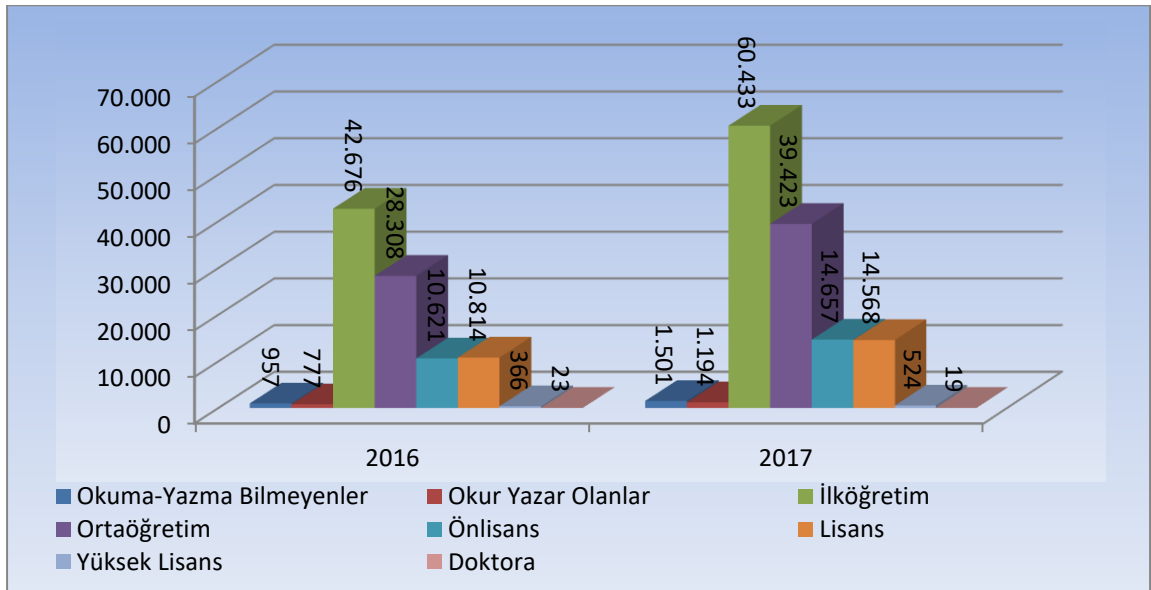
Şekil 23. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2016-2017 Yılları İşe Yerleştirilenlerin Yaş Dağılımı



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2016-2017)

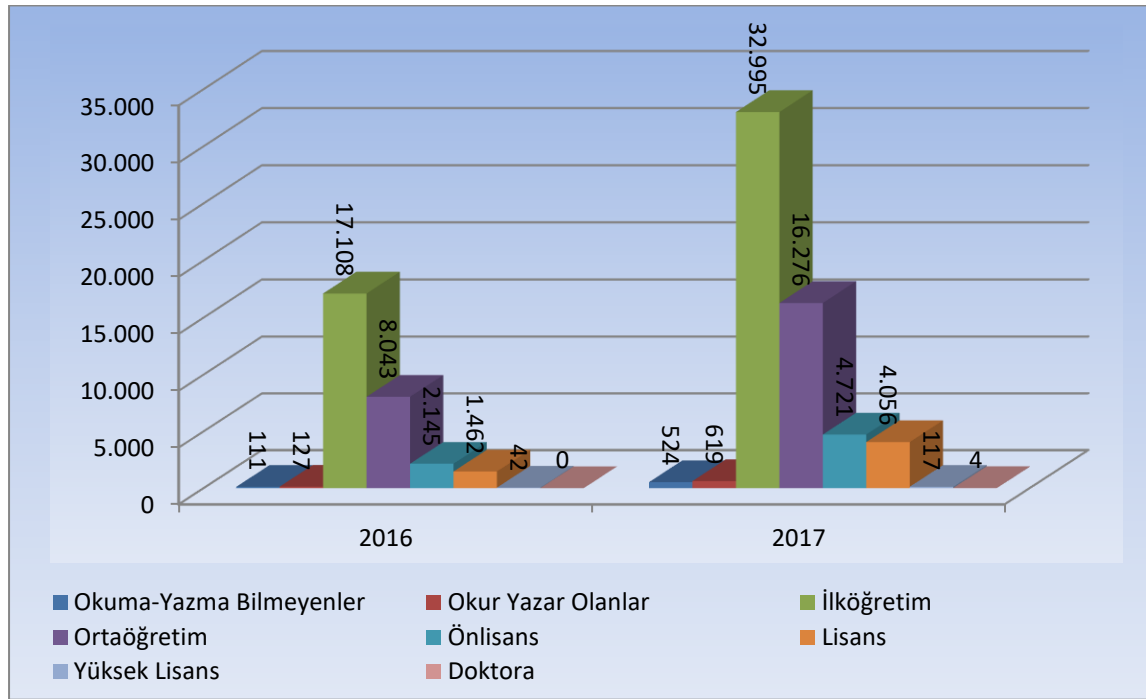
Şekil 22 ve Şekil 23'te bulunan yaş gruplarına göre dağılımlar incelendiğinde; tıpkı çalışmamızın 2. bölümünde Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünün faaliyetlerinin değerlendirilmesinde belirtildiği gibi 2016-2017 yıllarında kuruma yapılan başvuruların ve işe yerleştirilenlerin dağılımında doğrusal bir orantı olduğu görülmektedir. Ülkemiz nüfusunun yaş gruplarına göre dağılımı ile de orantılı olan bu dağılım aynı zamanda genç işsizliğin görece daha fazla yaşandığı ülkemizde (Genç işsizlik oranı TÜİK verilerine göre; 2016 yılında %19.6, 2017 yılında ise %20.8'dir.) işsizliğin yaş gruplarına göre dağılımı ile de orantılıdır.

Şekil 24. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2016-2017 Yılları Başvuranların Eğitim Durumu Dağılımı



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2016-2017)

Şekil 25. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2016-2017 Yılları İşe Yerleştirilenlerin Eğitim Durumu Dağılımı



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2016-2017)

Başvuranlar ve işe yerleştirilenlerin eğitim durumuna göre dağılımı incelendiğinde tıpkı Türkiye genelinde olduğu gibi ilköğretim ve ortaöğretim mezunlarının ağırlıklarının toplam rakamlar içindeki yerinin diğer eğitim düzeylerine göre oldukça fazla olduğu görülmektedir. Şekil 24 ve Şekil 25 karşılaştırıldığında yukarıda bulunan diğer dağılım istatistiklerinde olduğu gibi her iki yıldaki verilerinin oransal olarak benzerlik gösterdikleri görülmektedir. Daha önce de değinildiği üzere başvurular ve işe yerleştirme sayılarının eğitim durumuna göre dağılımı bizlere Kocaeli Çalışma ve İş Kurumunun veri tabanında kayıtlı işsizlerin de büyük çoğunluğunun eğitim düzeyinin düşük iş arayan profilinden oluştuğunu göstermektedir. İşgücü yetiştirme faaliyetleri başlığı altında detaylıca değinilecek olmakla birlikte; Kocaeli'nin ülkemizin önemli sanayi merkezlerinden biri olduğu düşünüldüğünde, konunun diğer paydaşları ile birlikte Kocaeli Çalışma ve İş Kurumunun, Kocaeli işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde düzenleyeceği işgücü yetiştirme faaliyetlerinin hayati öneme sahip olduğu ortaya çıkmaktadır.

3.3.4.2. İş ve meslek danışmanlığı faaliyetleri

İş ve meslek danışmanlığı faaliyetleri yürütülürken yerel işgücü piyasasının ihtiyaçları ve gelişim dinamikleri dikkate alınarak politikalar oluşturulmalı ve tatbik edilmelidir. Meslek seçimi aşamasında olanlara işgücü piyasasının ihtiyaçlarına cevap verecek mesleklere yönlendirme yapılmaması halinde ileride işsiz kitleler ortaya çıkaracağı gibi işgücü talebinde bulunan işverenlerinde yetişmiş nitelikli işgücünden yoksun kalmasına sebep olunacaktır. Böyle bir durumda bireyler gelecekte sosyo-ekonomik kayıplara uğrarken, ülke ekonomisi içinde büyük bir kayıp kaçınılmaz olacaktır. Keza benzer sonuçlar yanlış iş seçimi yapmasına vesile olunan bireyler içinde geçerli olacaktır. Yanlış

iş tercihinde bulunan bireylerin iş hayatlarında yaşayacakları hayal kırıklıkları karşısında üretkenlikleri düşecek ve işsiz kalma riskleri artacaktır. Yaşanacak üretim kayıpları ve bireylerin tekrar iş arama sürecine girmeleri sebebiyle de işyerleri ve ülke ekonomisinde arzu edilmeyen kayıplar oluşacaktır.

Bu kapsamda yerelde sahip olunan eğitim, iş ve istihdam olanakları ile diğer olanaklar hakkındaki bilgilere en kısa sürede, doğru bir şekilde ulaşılarak karar alma sürecinin en doğru şekilde işletilmesinde iş ve meslek danışmanlığı faaliyetlerinin etkinliği büyük önem arz etmektedir.

Yerel bir aktör olarak Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu'nun iş ve meslek danışmanlığı faaliyetlerinin incelenmesine geçecek olursak;

Tablo 13'ten, iş danışmanlığı bireysel görüşmelerinin 2011 yılı ile birlikte artışa geçtiği ve takip eden yıllarda da bu artışın devam ettiği, işyeri ziyaret sayılarının ise 2012 yılı ile birlikte artışa geçtiği ve takip eden yıllarda da artış eğiliminin devam ettiği görülmektedir. Meslek danışmanlığı bireysel görüşmelerinin ise inışli çıkışlı bir süreçle birlikte arttığı görölse de tabloda yer alan hiçbir yılda Kocaeli gibi bir il için beklenen düzeye ulaşmadığı görülmektedir.

Tablo 13.Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2008-2017 Yılları İş Ve Meslek Danışmanlığı Faaliyetleri

Yıllar	İşyeri Ziyaret Sayısı	Araştırma Yapılan Meslek Eğitim Yeri Sayısı	Bireysel Görüşmeler		Grup Görüşmeleri			Yapılan Veli Toplantısı Sayısı	Güncelleştirilen Meslek Eğitim Dosyası Sayısı
			Meslek Danışmanlığı	İş Danışmanlığı	İş Arama Becerilerinin Geliştirilmesi	Okul Görüşmesi	Okul Dışı Görüşme		
2008	4	20	124	135	-	262	259	-	4
2009	4	-	145	149	-	-	428	-	-
2010	6	-	147	171	-	-	238	-	-
2011	40	-	157	6.474	-	-	126	-	-
2012	2.295	-	274	11.430	82	86	4	-	-
2013	13.898	-	1.728	58.154	190	150	1	1	-
2014	11.171	-	805	86.104	493	-	-	-	1.376
2015	12.708	-	825	118.237	756	-	-	-	-
2016	18.686	-	1.157	142.103	991	-	-	-	-
2017	19.367	-	635	129.804	761	-	-	-	-

Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

Meslek danışmanlığı faaliyetlerine detaylı bir şekilde değinilecek olursa 2017 yılında ilk ve ortaöğretimde yaklaşık 18milyon öğrencinin eğitim-öğretim gördüğü ülkemizde İŞKUR'un, Türkiye genelinde 90 bin kişiye, 380 bin ilk ve ortaöğretim öğrencisinin

bulunduğu Kocaeli’nde ise 635 kişiye bireysel olarak meslek danışmanlığı hizmeti vermiş olması beklentilerin ve tahminlerin çok gerisinde rakamlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Kaldı ki söz konusu hizmet sadece ilk ve orta öğretim öğrencilerine yönelik olmayıp, üniversite öğrencileri ve meslek değiştirmek isteyen yetişkinlere de verilmektedir. Belirtilen meslek danışmanlığı rakamları zannımızca meslek değiştirme aşamasında/düşüncesinde olan yetişkinlerden İŞKUR’a bireysel olarak başvurmuş olanların sayısını göstermektedir. Bu halde ise İŞKUR’un meslek danışmanlığı faaliyetlerinde hem Türkiye genelinde hem de yerelde örgün ve yaygın eğitimin içinde yer almadığını ve söz konusu faaliyeti öncelikli faaliyetleri arasında görmediğini söylemek yanlış bir saptama olmayacaktır. Özetle İŞKUR’un meslek danışmanlığı faaliyetlerinde yeterli düzeyde etkinliğinin olmadığı ortaya çıkmaktadır.

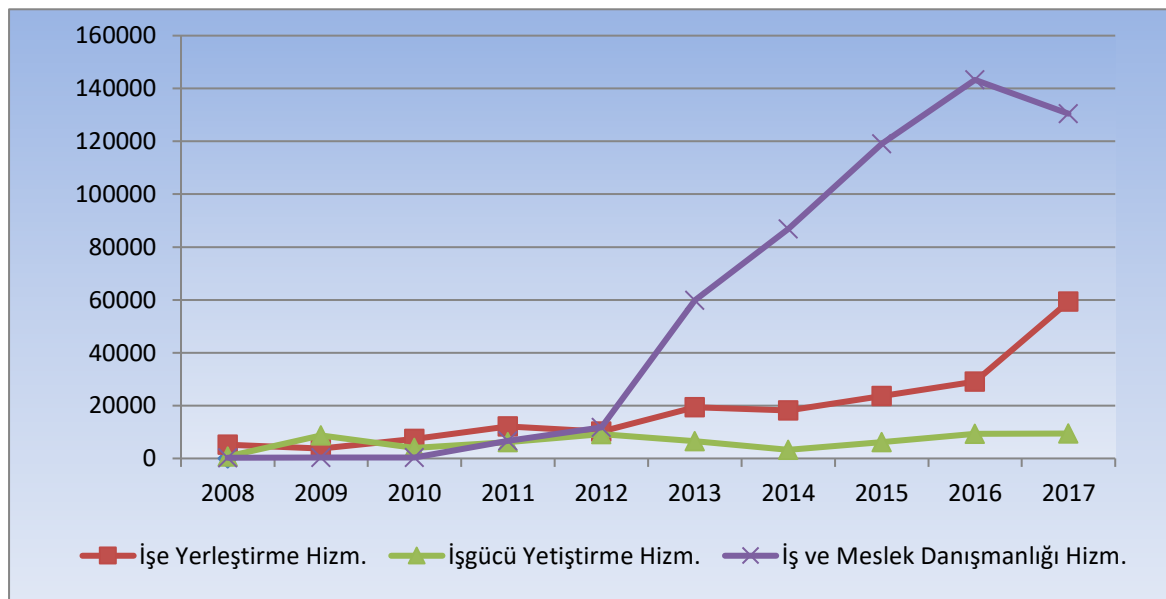
İş danışmanlığı hizmetlerine gelecek olursak yıllar içerisinde gerçekten olağanüstü bir sıçrama yaşandığını görmekteyiz. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumunca 2008 yılında 135 kişiye iş danışmanlığı hizmeti verilmişken, 2017 yılında bu sayının 129.804 kişiye ulaştığını görmekteyiz. 10 yıllık süre içerisinde yaşanan bu artışın sadece niceliksel olarak gerçekleşen bir artış olduğunu aşağıda bulunan Tablo 13 ve Şekil 26’nın birlikte incelenmesinden görmekteyiz.

Tablo 14.Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2008-2017 Yılları Bireysel İş Ve Meslek Danışmanlığı Sayıları

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Meslek Danışmanlığı	124	145	147	157	274	1.728	805	825	1.157	635
İş Danışmanlığı	135	149	171	6.474	11.430	58.154	86.104	118.237	142.103	129.804

Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

Şekil 26. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumunun 2008-2017 Yılları İşve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri ile Diğer Faaliyetleri



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

Şekil 26’da Kocaeli İŞKUR’un işe yerleştirme, işgücü yetiştirme ve iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerine ilişkin grafik yer almaktadır. Şekil 26’da yer alan grafiğe bakıldığında Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü’nün yıllar itibariyle iş ve meslek danışmanlığı kapsamında ulaşmış olduğu kişi sayısında 2017 yılında hafif bir düşüş yaşansa da İş ve Meslek Danışmanı istihdamı öncesindeki yıllara oranla 2012 yılı ile birlikte büyük bir artış yaşandığı görülmektedir. Bununla birlikte meslek danışmanlığında yaşanan niceliksel artışın kurumun diğer faaliyetlerine yansımalarının oldukça sınırlı kaldığı görülmektedir. İşgücü yetiştirme hizmetlerinde neredeyse herhangi bir artış sağlanmazken, işe yerleştirme rakamlarında işgücü yetiştirme hizmetlerine göre daha büyük bir artış yaşandığı görülmektedir. İşe yerleştirme rakamlarında yaşanan bu artışın kuruma başvuran kişi sayısında yaşanan artıştan mı yoksa iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinden yararlanan kişi sayısında yaşanan artıştan mı kaynaklandığına yönelik net bir değerlendirmede bulunmak oldukça zordur.

Şöyle ki, bütün yıllarda iş danışmanlığı hizmeti verilen kişilerden kaçının kurumun işe yerleştirme veya işgücü yetiştirme faaliyetlerine ya da diğer kurum ve kuruluşların benzer hizmetlerine yönlendirildiği hakkında herhangi bir istatistikî veri bulunmamaktadır. Bu konuda İŞKUR tarafından yayınlanan verilerin eksik ve yetersiz olduğunu belirtmeliyiz. Kanımızca kurumun kendisi de bu yönde bir etkinlik ölçümü yapmamaktadır. Bireysel olarak iş ve meslek danışmanlığı verilerinin işlenme şekillerine detaylı şekilde bakılınca kurum sistemine ‘Bilgilendirme’, ‘Karar Verme’, ‘Yönlendirme’ ve ‘Gerçekleştirme’ başlıkları altında detay veri işlendiği görülmektedir. Ancak bu başlıkların hangi anlamda kullanıldığı anlaşılamamaktadır. Kaldı ki 2017 yılında Kocaeli dahil olmak üzere ülke genelinde iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinin sonuç verisinde sadece ‘Bilgilendirme’ başlığının kullanıldığı görülmektedir.

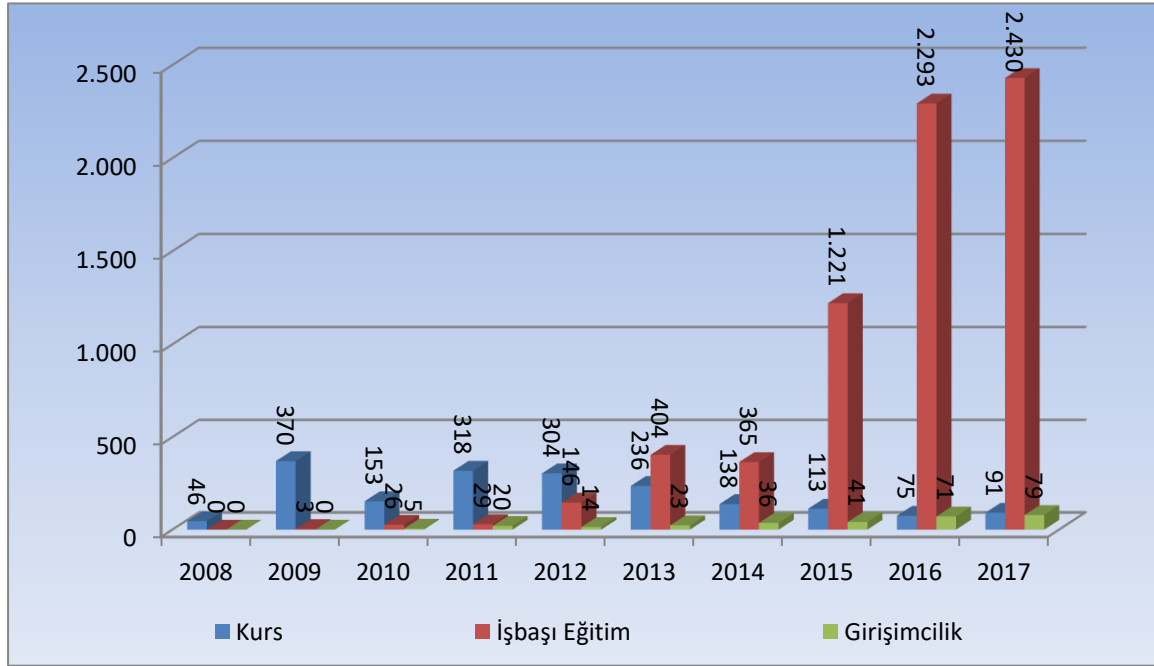
Sonuç olarak kurumun faaliyetlerinin iş ve meslek danışmanlığı hizmeti ekseninde yeniden şekillendirildiği düşünüldüğünde, diğer faaliyetlerinin iş ve meslek danışmanlığı faaliyetlerinin çıktısını oluşturmaları gerekir. Şu halde kurumun hem kendisinin hem de faaliyetlerini takip edenlerin iş ve meslek danışmanlığı faaliyetlerinin etkinliği hakkında değerlendirme yapılabilmesi için iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinden yararlanan iş arayanların iş ve meslek danışmanlarınca kurumun hangi faaliyetlerine yönlendirildiği hakkında istatistiki verilerin yayınlanması gerekmektedir.

3.3.4.3. İşgücü yetiştirme faaliyetleri

Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu tarafından yürütülen işgücü yetiştirme faaliyetlerinin kurumun faaliyetleri içerisindeki ağırlığını yıllar içerisinde giderek artırdığı görülmektedir. 2008 yılında işgücü yetiştirme faaliyetlerinden 771 kişi yararlanmışken, 2017 yılına gelindiğinde yararlanan kişi sayısının 9.725 kişiye ulaştığı görülmektedir.

2010 yılına kadar işgücü yetiştirme faaliyetleri içerisinde kursların ağırlığı daha fazla iken 2011 yılından itibaren işbaşı eğitim programlarının işgücü yetiştirme faaliyetleri içerisindeki ağırlığının giderek arttığı ve hatta son yıllarda neredeyse program türü olarak işgücü yetiştirme faaliyetlerinin tamamına yakını işbaşı eğitim programlarının işgal ettiği görülmektedir.

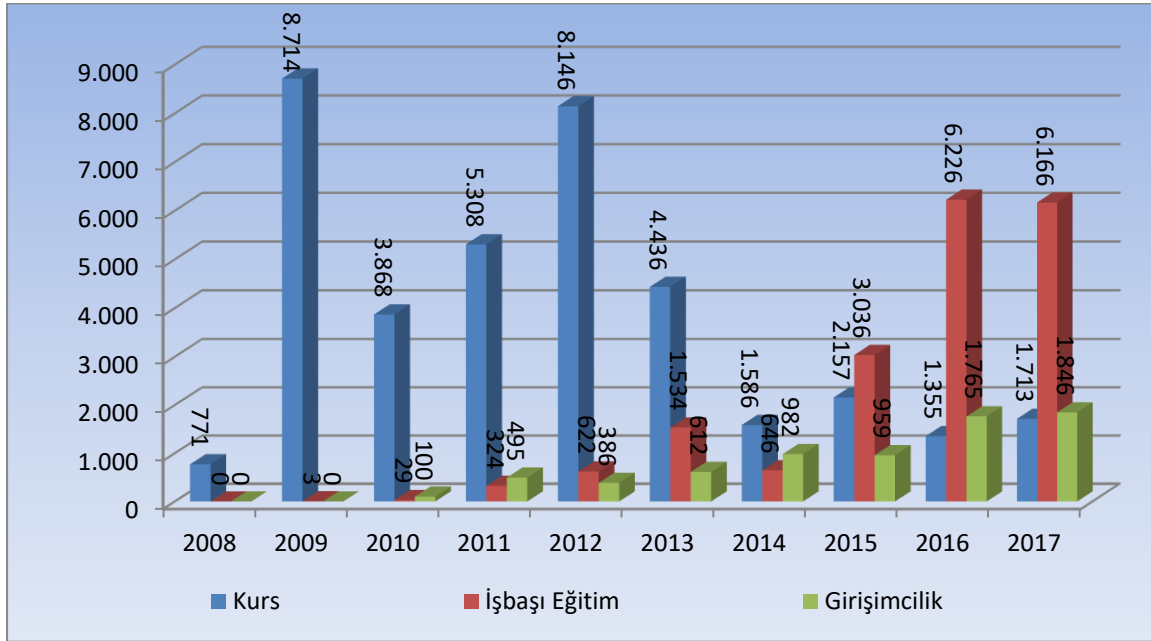
Şekil 27. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2008 – 2017 Yılları İşgücü Yetiştirme Kurslarının Program Türlerine Göre Dağılımı



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

Konuya Şekil 27’de bulunan kursiyer sayıları itibariyle de bakacak olursak, Kocaeli İŞKUR’un işgücü yetiştirme faaliyetlerinde tıpkı Türkiye genelinde olduğu gibi kursiyer sayılarında sürekli inişli çıkışlı bir seyir izlediği, bazı yıllar da büyük oranda düşüşler yaşanırken bazı yıllarda bir önceki yılın çok üzerinde artışlar yaşandığı görülmektedir. Ancak Şekil 27’den de görüleceği üzere 2008 yılı göz önünde bulundurulmaz ise Kocaeli İŞKUR’un işgücü yetiştirme faaliyetlerinin, işe yerleştirme ya da kurumun diğer hizmetlerinde olduğu gibi genel olarak bir artış trendi içerisinde olmadığı, sabit bir seyir içinde olduğu gözlemlenmektedir. Kocaeli için işgücü yetiştirme faaliyetlerinden faydalanan kursiyer sayısının yıllar içerisinde neredeyse sabit bir seyir içerisinde bulunması; söz konusu faaliyetler için bütçe olanaklarının sınırlı olması/tutulması, kuruma başvuranların işgücü yetiştirme faaliyetlerine yönelimlerinin azalması veya işgücü yetiştirme faaliyetinden yararlanmaya ihtiyacı olan başvuran sayısının oransal olarak azalması (Bu oran 2009 yılında yaklaşık %20 iken 2017 yılına gelindiğinde yaklaşık %7,3 düzeyine gerilemiştir.), kurumun işgücü yetiştirme faaliyetlerinden yararlanan sayısını belli bir hedef sayıda tutmak yönünde izlemiş olduğu politika sebeplerinden herhangi biri, bir kaçı veya tamamı ile açıklanabilir. Belirtilen gerekçelerden hangisi ile açıklanacak olursa olsun sonuçta önemli olan işgücü yetiştirme faaliyetlerinin işgücü piyasasının başat aktörleri olan işgücü arzı ve işgücü talebi arasında meydana gelen dengesizlikleri gidermeye katkı sağlamasıdır. Böylece bir nebze de olsa işgücü piyasasında denge konumuna yaklaşılabilecektir.

Şekil 28. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2008 – 2017 Yılları Kursiyerlerin Program Türlerine Göre Dağılımı

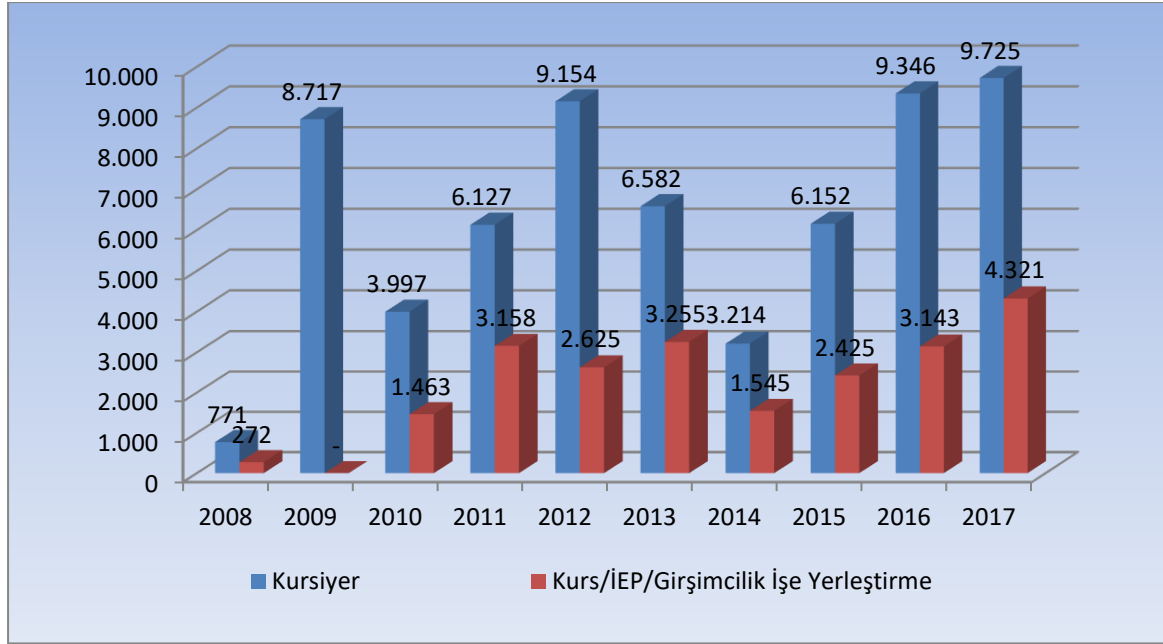


Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

Şekil 27 ve 28 Kocaeli İŞKUR'un zaman içerisinde işgücü yetiştirme faaliyetlerinde izlemiş olduğu politika değişikliklerini de göstermektedir. Kurumun 2009 yılında işbaşı eğitim programını uygulamaya koyduğu görülmektedir. 2012 yılına kadar program türleri içerisinde kursların ağırlıklı olduğu görülürken, kursiyer sayısından ise 2014 yılına kadar işgücü yetiştirme faaliyetleri içerisinde mesleki eğitim kurslarının ağırlığı görülmektedir. Kurslarda kursiyer sayısının program türü sayısına göre ağırlığını birkaç yıl daha sürdürmesinin sebebi ise mesleki eğitim programlarında oluşturulan grupların işbaşı eğitim programlarına göre daha fazla sayıda katılımcıdan oluşmasıdır. 2015 yılı ile birlikte hem program türünde hem de kursiyer sayısında tartışmasız olarak işbaşı eğitim programlarının işgücü yetiştirme faaliyetleri içerisinde en çok tercih edilen program türü olduğu görülmektedir.

2012 yılı ile 2017 yılında işgücü yetiştirme faaliyetlerinden sırasıyla 9.154 ve 9.725 kişinin yararlandığı göz önüne alındığında, işgücü yetiştirme faaliyetlerinden yararlanan kişi sayısında büyük bir artış yaşanmazken zaman içerisinde işbaşı eğitim programından ve mesleki eğitim programlarından yararlanan kişi sayılarının tersine evrildiği görülmektedir. İşgücü yetiştirme faaliyetlerinde yaşanan bu değişiklikte kurumun izlemiş olduğu politika değişikliğinin etkili olduğunu söyleyebiliriz. Hiç kuşkusuz, meslek edindirme kurs programlarına nazaran pratikliği dolayısıyla işbaşı eğitim programlarının işverenler ve iş arayanlar tarafından da tercih edilmesini yaşanan bu değişime etki eden bir diğer faktör olarak görebiliriz.

Şekil 29. Kocaeli İŞKUR 2008 – 2017 Yılları Kursiyer ve Kurslardan İşe Yerleşen Sayıları



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

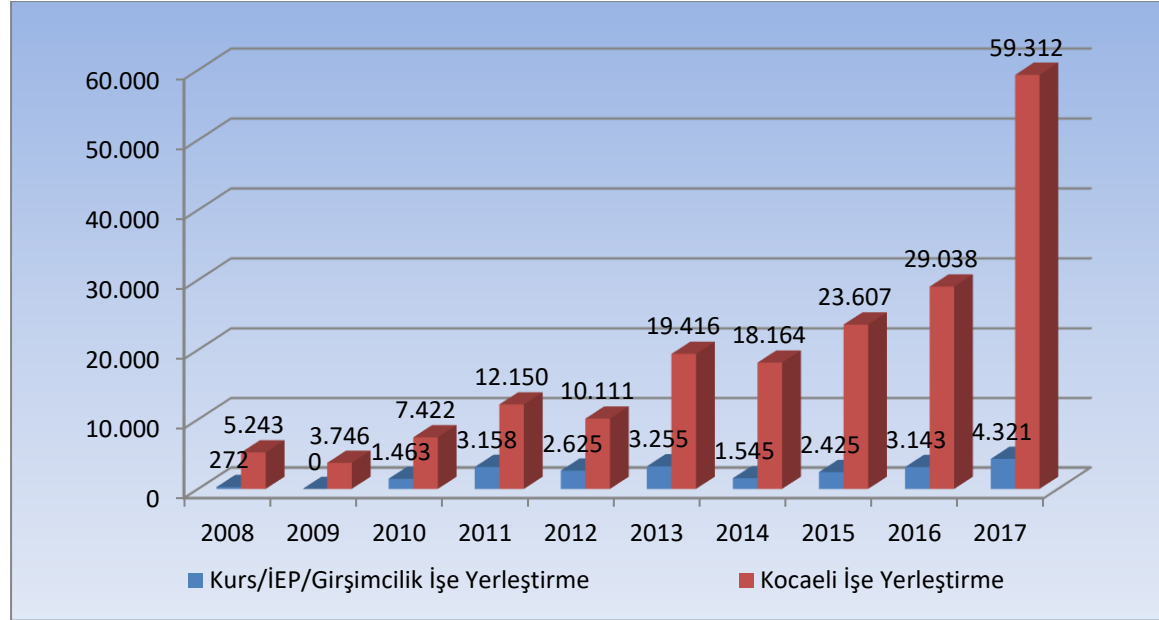
Program türünün adı ister meslek edindirme kursu olsun, ister işbaşı eğitim programı olsun İŞKUR'un işgücü yetiştirme faaliyetlerindeki temel amacı mesleki eğitime ihtiyacı olan kayıtlı iş arayanlarına nitelik kazandırarak onların istihdam edilebilirlik düzeylerini artırmaktır. Şu durumda İŞKUR'un işgücü yetiştirme faaliyetlerinden yararlananların aldıkları eğitimler sonrasındaki istihdam durumları İŞKUR'un işgücü yetiştirme faaliyetlerinin etkinliği hakkında bizlere daha doğru değerlendirme imkânı verecektir.

Daha önce de değindiğimiz üzere kurumun istihdam yaratmak gibi bir görevi söz konusu değildir. Ancak çalışmalarının nihai sonucunun istihdama yansması gerekmektedir. Şekil 29'da Kocaeli İŞKUR'un işgücü yetiştirme faaliyetlerinden yararlanan kursiyer sayıları ve bu faaliyetler sonucu işe yerleştirilen kursiyer sayılarına yer verilmiştir. 2008-2017 yılları arasında işe yerleştirme oranının yaklaşık %29 ile en düşük seviyeye 2012 yılında; %52 oranı ile de en yüksek seviyeye 2011 yılında eriştiği görülmektedir. Kocaeli İŞKUR'un işgücü yetiştirme faaliyetlerindeki işe yerleştirme oranlarının İŞKUR geneline göre nispeten daha iyi durumda oluşu işgücü yetiştirme programlarının büyük oranda işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda düzenlendiğine işaret etmektedir. Bu durum bize işgücü yetiştirme faaliyetlerinin işgücü piyasalarının ihtiyaçları doğrultusunda düzenlenmeleri durumunda bu faaliyetlerden sonucu yapılan işe yerleştirmelerin olumlu yönde etkilendiğini göstermektedir.

Şekil 30'da yer verilen verilerden yola çıkarak Kocaeli İŞKUR'un işgücü yetiştirme faaliyetlerinden işe yerleşenlerin sayısının genel faaliyetler sonucu işe yerleştirilenler sayısına oranlanması durumunda; 2010 ile 2013 yılları arasında işgücü yetiştirme faaliyetleri sonucunda işe yerleşenlerin, yıllara göre değişmekle birlikte kurumun genel faaliyetleri sonucunda işe yerleştirilenlerin en az %20'sini teşkil ettiği görülmektedir.

Diğer yıllarda ise bu rakamın %5 ile %10 arasında değiştiği görülmektedir. İşgücü yetiştirme faaliyetlerinin işe yerleştirme sayıları bağlamındaki etkinliğinin zirve yaptığı 2011 ve 2012 yılında işe yerleşen hemen her 4 kişiden birinin işgücü yetiştirme faaliyetleri sonucunda işe yerleştirildiği görülmektedir. 2008 ve 2017 yıllarının kurumun bu anlamdaki etkinliğinin en düşük yıllar olduğu görülmektedir.

Şekil 30.2008 – 2017 Yılları İşgücü Yetiştirme Faaliyetlerinden İşe Yerleşen Sayıları ve Toplam İşe Yerleştirme Sayıları



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

Sonuç olarak kurumun işgücü yetiştirme kurslarını işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu alanlarda düzenlediği yıllarda hem işgücü yetiştirme faaliyetlerinden işe yerleşen sayıları hem de işgücü yetiştirme kurslarının genel işe yerleştirme sayıları içindeki payı yükselmektedir.

Yine daha önce değinildiği üzere işgücü yetiştirme faaliyetlerinin etkinliğini sadece işe yerleştirme sayıları üzerinden değerlendirmek eksik bir değerlendirme olacaktır. Örneğin 2017 yılında kurslardan işe yerleşenlerin oranı yaklaşık %45 iken, aynı yıl genel faaliyetler içinde kurslardan yapılan işe yerleştirmelerin oranının %7 olduğu görülmektedir. Sırf işe yerleştirme rakamları üzerinden yapılacak değerlendirmenin işgücü yetiştirme faaliyetlerinin etkinliği hususunda bizleri yanıltıcı kanılara sevk edeceği açıktır. Bu sebeple işgücü piyasasının hangi meslekte ne kadar sayıda işgücüne ihtiyacının olduğu, ihtiyacın ne kadarının işgücü yetiştirme faaliyetleri ile karşılanabileceği, işgücü yetiştirme faaliyetlerinin maliyet fayda analiz verileri ve kursiyerlerin eğitim aldıkları mesleklerde istihdamda kalış süreleri gibi diğer ölçütlerinde yapılacak değerlendirmede kullanılması gerekmektedir. Hem uygulanacak politikaların belirlenmesine yardımcı olması açısından hem de gereken şeffaflığın sağlanması açısından kurumun bu anlamda gerekli çalışmaları yapmasının elzem olduğu düşünülmektedir.

3.3.4.3.1. Toplum yararına programlar

Çalışmamızın geçmiş bölümlerinde de değinildiği üzere toplum yararına programlar işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde veya yerlerde uygulanmaktadır. Ancak aşağıda bulunan Tablo 14'ten de görüleceği üzere kurumun düzenli bir şekilde her yıl toplum yararına program türünü uyguladığı görülecektir. Bunun tek istisnasını 2008 yılı oluşturmakla birlikte, 2008 yılına kadar belli bölge ve illerde uygulamakta olan program 2009 yılından itibaren Türkiye genelinde uygulamaya konulmuştur. Aşağıda yer verilen istatistiki verilerde dikkat çekici olan bir başka husus ise katılımcı sayısının yıllara göre çok büyük farklılıklar arz etmesidir. Bir yıl yaklaşık 3.000 kişilik katılımcı sayısına erişilirken bir sonraki yıl katılımcı sayısının 600'e düştüğü veya bir yılda 860 kişilik katılımcı sayısına ulaşılırken takip eden yılda yaklaşık 5.000 kişilik katılımcı sayısına çıkıldığı görülmektedir. Katılımcı sayılarında yaşanan bu şekildeki artış ya da azalışları Kocaeli'de yaşanan işsizlik durumu ile ya da Kocaeli'nin ilgili yıllardaki işsizlik verilerinde görülen ani artış ya da azalışlar ile açıklamak mümkün görülmemektedir. Kaldı ki çalışmamızda kurumun Türkiye geneli çalışmalarını değerlendirdiğimiz kısmında Tablo 3'te bulunan veriler ile kıyasladığımızda da Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü'nün verilerinde görülen bu düzensiz değişimlerin Türkiye genelindeki değişimler ile de çok bağlantılı olmadığı görülecektir. Bu değişimleri kurumun yerelde izlemiş olduğu popülist politikalar ile açıklamak çok daha yerinde bir değerlendirme olacaktır.

Tablo 15.Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2008-2017 Yılları Arası Düzenlenen Toplum Yararına Program ve Katılımcı Sayısı

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Program Sayısı	0	17	2	29	47	17	36	69	45	93
Katılımcı Sayısı	0	942	425	1.260	2.999	606	860	4.974	1.296	2.790

Kaynak: Türkiye İş Kurumu Faaliyet Raporları (2008-2017), Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu

İşsizliğin ülkemizin kronikleşmiş bir sorunu olduğu bilinmektedir. Bunun yanında yaşanan hızlı teknolojik gelişmelerin ülkemizin nitelik yönünden düşük işgücü profilini kolaylıkla yapısal işsiz konumuna getirdiğini düşündüğümüzde özellikle istihdamında zorluk çekilen bu işsiz grubunun TYP'ler ile çalışma alışkanlık ve disiplininin uzaklaşmalarının engelleyerek diğer işgücü yetiştirme faaliyetleri ile birlikte işgücü piyasasının içinde kalmalarının sağlanması açısından söz konusu program türünün etkisi yadsınamaz. Bu şekilde düşünüldüğünde demografik durumunu incelerken nüfus artışının yarıdan fazlasını dış göç ile sağladığını belirttiğimiz Kocaeli için 4 bin, 5 bin katılımcı sayısı ile düzenlenen TYP'nin çok fazla olmayacağı kanısını taşımaktayız. Ancak yıllara göre düzensiz katılımcı sayısının olması ise TYP'lerin belli bir disiplin ile yönetilmediği kanımızı da güçlendirmektedir.

TYP'ler ile ilgili sorunlu bir başka husus ise aynı katılımcıların süreklilik arz edecek şekilde programdan yararlandırılmasıdır. İşsizlerin TYP uygulamasından yararlanma şartı mevzuat ile bir yılda 9 ay olarak belirlenmiştir. 9 ay bu programdan yararlanan bir

katılımcı 3 ay geçtikten sonra tekrar programa dahil olabilmektedir. İşsizlerin, kurumun bu hizmetinden yararlanma hakkına bir üst sınır getirilmelidir. Elbette ki ihtiyaç görülüyorsa herhangi bir işsiz için istisnai olarak ikinci veya üçüncü kez programa katılımı yönünde karar verilebilir. Ancak bu hususta, çalışmamızda yer yer vurguladığımız üzere yetkilendirilmiş uzman personel olan İMD'lere karar yetkisi vermelidir. Kurum mevzuatına bakıldığında mevzuatsal açıdan İMD'lere bu yönde bir yetki verilmediği görülmektedir. Kurumun acil olarak bu konularda en kısa sürede gerekli düzenlemeyi yapması gerekmektedir.

Son olarak daha öncede değişik şekilde dile getirdiğimiz üzere TYP'lerden yararlanan katılımcılardan kaçının TYP sonrası iş bularak çalışmaya devam ettiği yönünde bir veri bulunmamaktadır. Bu yöndeki verilere ulaşılabilmesi de TYP'ler üzerinden İŞKUR'un etkinlik durumunun tam olarak değerlendirilmesine imkân vermemektedir.

3.4. Pasif İstihdam Politikaları

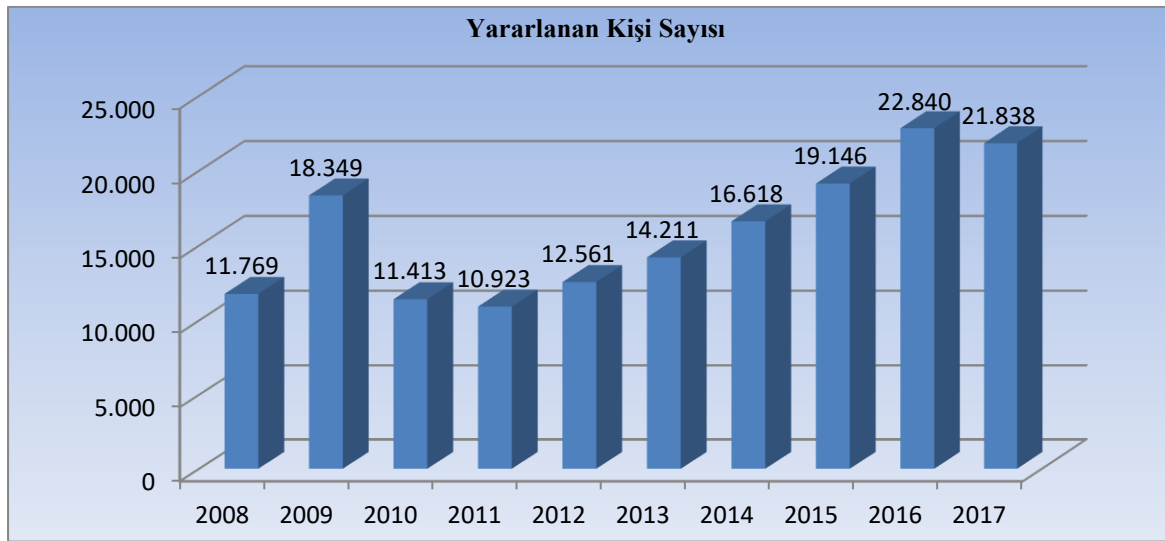
Pasif istihdam politikaları, içeriği itibariyle şartları önceden belirlendiğinden bahsi geçen şartların gerçekleşmesi halinde kurumun otomatik olarak uyguladığı istihdam politikaları türüdür. Çalışmamızda daha önce de değinildiği üzere pasif istihdam politikaları yüksek oranlı işsizliğin yaşandığı kriz dönemlerinde otomatik stabilizatör görevini üstlenmektedirler. Bu özellikleri dolayısıyla İŞKUR'un bu politika araçları ile iş piyasasına doğrudan müdahale ederek katkı sağlaması pek mümkün görünmemektedir. Ancak pasif istihdam politikaları kapsamında sunulan faaliyetlerin, aktif istihdam politikası araçları ile birlikte sunulması kurumun bu alandaki eksikliği gidererek daha etkin politikalar izlemesine olanak sağlayacaktır. Bu başlık altında pasif istihdam politikaları kapsamındaki etkinliğini değerlendirmek amacıyla Kocaeli İŞKUR'un işsizlik sigortası, ücret garanti fonu, kısa çalışma ödeneği ve iş kaybı tazminatı faaliyetlerine değinilecektir.

3.4.1. İşsizlik sigortası

İşsizlik ödeneği pasif istihdam politikalarının en yaygın şekilde uygulanan türüdür. Mevzuat ile belirlenen şartları yerine getirenlerin işsiz kalmaları ve İŞKUR'a müracaat etmeleri halinde taraflarına mevzuat ile belirlenen miktar ve sürelerle işsizlik sigortası ödeneği bağlanmaktadır.

Daha önce de değinildiği üzere işsizlik ödeneğinden faydalanan kişi sayılarında görülen dalgalanmalar işsizlik oranında görülen dalgalanmalar ile doğru orantılı olarak artmakta ya da azalmaktadır. Aynı şekilde genel işsizlik oranlarında görülen dalgalanmalar ile Kocaeli İŞKUR'dan işsizlik ödeneğinden yararlanan kişi sayılarındaki artışta hemen hemen aynı yöndedir.

Şekil 31.Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2008 – 2017 Yılları Arası İşsizlik Ödeneğinden Yararlanan Kişi Sayısı



Kaynak: Türkiye İş Kurumu İstatistik Yıllıkları (2008-2017)

Belirttiğimiz üzere pasif istihdam politikaları kanunla belirlenmiş olan şartların meydana gelmesiyle ve bireylerin başvurusu üzerine devreye girmektedir. Bu açıdan bakıldığında İŞKUR sadece hak edilen ödeme miktarının hesaplanması, hak edilen sürenin belirlenmesi ve hesaplanan miktarın ilgilinin hesabına yatırılması gibi iş ve işlemleri yerine getirmektedir. Pasif istihdam politikaları ile aktif istihdam politikalarında olduğu gibi bireye niteliksel olarak bir katkının verilmesi söz konusu değildir. Sadece işsiz kalan dönemde bireye ve varsa aile bireylerine asgari seviyede de olsa ekonomik katkı sağlanmaktadır. Ancak pasif politikalar, aktif politikalar ile desteklenirse bireylere nitelik yönünden kazanım sağlanacağı gibi aynı zamanda iş piyasasına dönüş süreleri de kısaltılacaktır. Mevcut uygulamada işsizlik ödeneği alanlardan, kurumun iş görüşmesi için eşleştirme veya nitelik kazandırılması için işgücü yetiştirme programı tekliflerini haklı bir sebep olmaksızın reddedenlerin ödenekleri kesilmektedir. İşgücü yetiştirme programı teklifinin reddi halindeki uygulama ağır bir cezalandırma şekli olmakla birlikte iş danışmanının işgücü yetiştirme programına uygun gördüğü, işsizlik ödeneği alan kişinin teklifi reddetmesi halinde her ret sonrası ödeneğinin kademeli olarak azaltılması, kabul edilmesi halinde ise teşvik amacıyla işsizlik ödeneği haricinde kurumca ödenen cep harçlığının bir miktar daha zamlı ödenmesi yolu tercih edilmelidir. Bu sayede hem kişilerin iş piyasasına dönüş süresi, hem de hem işsizlik ödeneğinden yararlanan süreler daha da kısalacağı için kişilere ödenen işsizlik ödemelerinden fazlasıyla tasarruf edilmiş olacaktır. Bu tür örnek bir uygulama için ücretli çalışan kesimin yoğun olarak yaşadığı sanayi kenti Kocaeli'nin seçilmesi halinde sonuçlar daha açık bir şekilde görülebilecektir.

3.4.2. Kısa çalışma ödeneği

İşyerlerinin genel, bölgesel veya sektörel krizlerde işçi çıkarmalarının ya da işçi kaybı yaşamalarının önüne geçilmesi amacıyla söz konusu işyerindeki işçilere programın uygulandığı dönemde çalışmadıkları sürelerle orantılı olarak gelir desteği sağlayan kısa çalışma ödeneğinden Kocaeli'nde 2016 yılında 3 kişiye 1.824,21 TL, 2017 yılında ise 34 kişiye 99.518,00 TL ödenmiştir.

Mevcut uygulamada işyerlerinin tamamen veya kısmen faaliyetlerini durdurmaları şartının yanında çalışanlarında hizmet akdinin feshi haricindeki işsizlik ödeneği hak etme şartlarını yerine getirmeleri aranmaktadır. Kısa çalışma uygulamasında amaç kriz dönemlerinde üretimlerini sürdürerek işletmelerin ekonomik faaliyetlerine devam etmelerinin sağlanması ve bunun yanında ekonomiye yeni işsizlerin katılmasının önüne geçilmesidir. Bir firmanın üretimini durdurarak çalışanlarını işten çıkarmasındansa kriz döneminde belirli bir süreyle İşsizlik Sigortası Fonu'ndan yapılacak ödemelerle hem işyerlerinin işçilik maliyetlerinin düşürülerek onlara ekonomik destek sağlanması hem de çalışanların işsiz kalmasının önüne geçilmesinin hedeflenmesi oldukça mantıklı bir tercihtir.

Ancak üzerinde durulması gereken husus; kısa çalışma ödeneği uygulamasında işyeri için belirli şartların aranması yanında çalışanların da iş akdi feshi haricindeki işsizlik ödeneği şartlarını sağlamaları beklenmektedir. İşyerinin kriz sebebiyle belirli bir ekonomik zorluk içinde bulunması şartı doğal karşılanmakla birlikte çalışanların işsizlik ödeneği şartlarını yerine getirmesini beklemek çok da adaletli ve yerinde bir uygulama olarak görülmemektedir. Şöyle ki; söz konusu durumda çalışanların birçoğunun kısa çalışma ödeneği uygulaması kapsamına girmesi mümkün değildir. İşsizlik ödeneği alabilme şartlarını yerine getirenlerin işsiz kalması halinde kuruma müracaat ederek hak ettikleri ödenek tutarlarını alacakları bir gerçekken, sadece bu kişiler için işsiz kalmaları halinde ödenecek olan tutarların istihdamda tutulmaları karşılığı maliyet düşürücü bir önlem olarak işverenlere sunulması yerinde bir uygulama olarak görülmemektedir. Burada önemli olan şartları sağlayamayan çalışanlarında ekonomik faaliyet içinde tutulabilmesidir. Bu sebeple kısa çalışma ödeneği uygulamasının çalışanlar açısından aranan şartlarının daha yumuşak hale getirilmesi gerekmektedir. Böylelikle bu kişilerin işsiz kalarak hem topluma sosyo-ekonomik bir maliyet teşkil etmelerinin, hem de o kişilerin tekrar işe girmeleri sürecinde kurumun katlanacağı maliyetlerin önüne geçilecektir.

Kocaeli gibi üretim merkezi haline gelmiş şehirlerin sakinlerinin birçoğunun ücretli çalışan olduğu düşünüldüğünde genel, bölgesel ya da sektörel her krizden ilk ve en ağır şekilde bu şehirlerde yaşamakta olan ücretli kesimin etkileneceği açıktır. Yukarıda kısa çalışma ödeneğinden yararlanan kişi sayılarının verildiği yıllarda ülkede ekonomik kriz olmasa da TOBB verilerine göre 2017 yılında Kocaeli’de 224 şirket, 17 kooperatif ve 183 küçük işletme kapanmış, 219 şirket ve 6 kooperatif için ise tasfiye kararı alınmıştır. Ayrıca yukarıda bulunan grafikte de Kocaeli’nde işsizlik ödeneğinden yararlanan kişi sayılarının en yüksek seviyelere söz konusu yıllarda ulaştığı görülmektedir. Oysa yukarıda verdiğimiz rakamlara bakılırsa ücretli olarak çalışan kesimin yoğun olduğu Kocaeli’nde kısa çalışma ödeneği programından yararlanan sayısının neredeyse yok denecek kadar az olduğu görülmektedir. Şu halde kısa çalışma ödeneği programının şartlarının gözden geçirilerek yeniden düzenlenmesi ve İŞKUR tarafından işverenler ile işveren ve işçi kuruluşları nezdinde tanınırlığının artırılması gerekmektedir. Böylelikle aktif programlar ile ulaşılmak istenen amaca pasif bir programla ulaşılmış olunacaktır.

Sonuç olarak ister genel olsun ister sektörel olsun özellikle kriz dönemlerinin en az hasarla atlatılması adına işsiz kaldıktan sonra bireylere işsizlik ödeneğinin bağlanması yerine işsiz kalmadan önce kısa çalışma ödeneğinin uygulanma alanının genişletilmesi gerekmektedir.

3.4.3. Ücret garanti fonu

İşverenin iflası ve benzeri durumlarda çalışanların ücret alacağının koruma altına alınması amacıyla kurulan, son üç aylık ücret alacaklarının karşılandığı Ücret Garanti Fonu'ndan Kocaeli'de yapılan ödemeler aşağıda bulunan Tablo 16'ya aktarılmıştır.

Tablo 16. Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu 2012-2017 Yılları Arası Ücret Garanti Fonu Ödemeleri

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Yararlanan Kişi Sayısı	79	75	663	114	152	331
Ödeme Miktarı (TL)	256.917	220.997	3.167.654	346.513	389.205	1.157.967

Kaynak: Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu

Kocaeli gibi bir il için Ücret Garanti Fonu'ndan yararlanan sayısının çok fazla olmayışı Fon'un tıpkı kısa çalışma ödeneği gibi tanınırlığının düşük olduğunu göstermektedir. Bu sebeple işçi kuruluşları ve işçilere kurum tarafından Fon hakkında gerekli bilgilendirmeler yapılmalıdır.

3.4.4. İş Kaybı Tazminatı

Kocaeli'de kurulu bulunan PETKİM, SEKA Kağıt gibi büyük işletmeler ile yine birimleri bulunan TEKEL, Türk Telekom, SEDAS gibi işletmelerin özelleştirme süreçleri 2000'li yılların başlarında tamamlanmıştır. 2008 yılından itibaren Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu tarafından İş Kaybı Tazminatı ödemesi yapılmamıştır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Küreselleşme ve teknolojiye yaşanan hızlı gelişmeler ile birlikte işsizliğin toplumsal maliyeti giderek artan bir boyut kazanmıştır. İşsizliğin gelir kaybı, sosyal güvenlik kaybı, psikolojik tahribat gibi olumsuz bireysel etkileri olduğu gibi gelir dağılımının bozulması, ekonomik gerileme, sosyal ve ekonomik krizler gibi toplumun bütününe ilgilendiren olumsuz etkileri de bulunmaktadır. İşsizliğin getirmiş olduğu bu olumsuz etkiler ile mücadelede ülkeler çeşitli sosyo-ekonomik politikalar ile mücadele etmeye çalışmaktadırlar. Günümüzde işsizlik ile mücadelede makroekonomik politikaların haricinde Kamu İstihdam Kurumları aracılığı ile aktif ve pasif istihdam politikaları da uygulanır hale gelmiştir. Görev listesine yeni eklemelerin yapıldığı Kamu İstihdam Kurumları, iş piyasaları ve işsizlikle mücadelede uygulanan istihdam politikaları açısından stratejik öneme sahip kurumlara dönüşmüşlerdir.

Hiç şüphesiz, yukarıda değinilen hususlar ülkemiz içinde geçerlidir. 2000 yılında yeniden yapılandırılan İŞKUR'un ilk olarak pasif istihdam politikası aracı olan İşsizlik Sigortası uygulaması ile donatılarak klasik eşleştirme ve aracılık faaliyetinin dışına çıkarıldığı görülmektedir. Değişik tarihlerde yapılan mevzuat değişiklikleri sonucunda bu süreci işgücü yetiştirme programları, danışmanlık hizmetleri ile diğer aktif ve pasif istihdam politikalarının izlediği görülmektedir. Nihayetinde zaman içerisindeki gelişmeler ile İŞKUR genel ve yerel işgücü piyasaları açısından düzenleyici nitelikte aktif bir rol üstlenmiştir.

Daha önce de çalışmamızın birçok yerinde değinildiği üzere kamu istihdam kurumlarının iş yaratma gibi bir fonksiyonu bulunmamaktadır. İstihdam kurumlarının temel görevi; işgücü piyasalarının arz ve talep taraflarının doğru bilgiye hızlı şekilde erişimlerinin sağlanması yanında eşleştirme ve işe yerleştirme hizmetleri ile bir taraftan işgücü talebinde bulunan işverenlerin personel alım sürecine katkıda bulunurken, diğer taraftan iş arayanların da istihdamlarının sağlanmasına katkıda bulunmaktır. Bu temel görevlerin yerine getirilmesinde söz konusu kurumlar; danışmanlık, mesleki eğitim, işsizlik ödemesi, kısa çalışma ödeneği gibi hizmet sunumlarını da etkinliklerini artırmak için destek araç olarak kullanmaktadırlar.

Etkin şekilde işleyen işgücü piyasalarının varlığı sürdürülebilir istihdam politikalarının uygulanmasına bağlıdır. Bu bağlamda yürütülecek istihdam politikalarının uygulayıcılarından olan kamu istihdam kurumlarının ve faaliyetlerinin de etkinliğinin sağlanması zorunlu bir ihtiyaç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışmamıza başlarken ülkemizin kamu istihdam kurumu olan Türkiye İş Kurumu'nun temel görevi ve nihai hedefi olan işe yerleştirme hizmetlerindeki etkinliğinin mevcut durumdan daha yüksek bir seviyede olması gerektiği, ancak kurumun bu temel hedefine ulaşmak için kullanmış olduğu politika araçlarının belirlenmesi ve uygulanmasında yaşanan aksaklıklar ile organizasyon yapısına bağlı aksaklıkların kurumun etkinliğini düşürdüğü tezinden hareket edilmiştir.

Bu sebeple ilk olarak; konunun daha iyi anlaşılabilmesi için çalışmamızın birinci bölümünde işgücü, iş piyasaları, istihdam politikaları ve istihdam kurumları ile ilgili kavram, kuram ve sistemler hakkında genel kavramsal çerçeve çizilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde; bütüncül bir yaklaşımla ülkemizde Kamu İstihdam Kurumunun tarihsel süreç içerisindeki gelişimine yer verilerek, 2008-2017 yıllarını kapsayan 10 yıllık verilerinden hareketle Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nün (İŞKUR) faaliyetlerinin etkinliği üzerinde durulmuştur.

Son ve üçüncü bölümde ise; çalışmamızın ikinci bölümünün işleniş şekline sadık kalınarak, Kocaeli, Kocaeli işgücü piyasası ve Kocaeli Çalışma ve İş Kurumu (Kocaeli İşkur) hakkında genel bilgilere yer verildikten sonra 2008-2017 yıllarını kapsayan 10 yıllık veriler üzerinden Kocaeli İŞKUR'un faaliyetlerinin etkinliğinin değerlendirmesi yapılmıştır.

Çalışma ile hem genel olarak hem de Kocaeli ili özelinde kurumun bu hedefi gerçekleştirmek amacıyla yerine getirmiş olduğu faaliyetlerin istihdama katkıda bulunma amacına hizmet edecek şekilde doğru olarak belirlenip belirlenmediğinin, yani kurumun yürütmüş olduğu faaliyetlerin etkin bir şekilde yerine getirilip getirilmediğinin ortaya konulması amaçlanmıştır. Çalışmamızın içeriğinde ilgili başlıklarda her faaliyeti değerlendirilirken kurumun o faaliyeti hakkında tarafımızca saptanan eksik ve yanlış uygulamalara detaylı şekilde yer verilmişti. Çalışmamızın bu kısmında ise bu etkinsizlik hallerine tarafımızca getirilen öneriler ile birlikte genel bir değerlendirme çerçevesinde tekrar yer verilmiştir.

'Kocaeli Örneği' üzerinden şekillendirdiğimiz çalışmamızda Kocaeli özelinde yapılan incelemenin aralarındaki sıkı hiyerarşik bağ sebebiyle İŞKUR Genel Müdürlüğü'nün genel yapısal sorunları ile ilintili olduğu görüldüğünden tarafımızca Kocaeli için yapılacak değerlendirmelerin esasında aralarındaki sıkı hiyerarşik bağ sebebiyle İŞKUR'un genelini ilgilendirmesi ve çözümlerinin de kurumun bütününe yönelik olması sebepleriyle tarafımızca getirilen çözüm önerilerinin Kocaeli İl'ini de kapsayacak şekilde İŞKUR geneline yönelik olması zorunluluğunu doğurmuştur. Bu bağlamda 'Kocaeli Örneği' üzerinden ulaşılan sonuçlar ve tarafımızca getirilen öneriler aşağıdaki şekilde özetlenmiştir;

- İlk olarak, kurumun yerel işgücü piyasalarındaki örgütlenmesine değinilecek olursa; İŞKUR'un yerelde Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri ve bağlı Hizmet Merkezleri ile İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları şeklinde örgütlendiği görülmektedir. Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri ve Hizmet Merkezleri sıkı bir hiyerarşik bağ ile İŞKUR Genel Müdürlüğü'ne bağlı iken, İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları, kanunda sayılan tarafların temsilcileri ile Vali'nin başkanlığında toplanan ilde izlenecek istihdam ve mesleki eğitim politikalarının belirlenmesinden ve izlenmesinden sorumlu kendine özgü bir kurul olarak karşımıza çıkmaktadır.

Esasında her ilde istihdam ve mesleki eğitim politikalarının belirlenmesinden sorumlu bir kurulun bulunması yerel işgücü piyasalarının ihtiyaçlarına en kısa

yoldan ve en etkin şekilde cevap verilebilmesi açısından oldukça isabetli bir tercihtir. Bu hususu çalışmamızın konusunu oluşturan Kocaeli İli ile Ankara ve Şanlıurfa illerinin genel olarak karşılaştırması ile açıklayacak olursak; Kocaeli ülkemizin en önemli sanayi merkezlerinden biridir, özellikle kimya ve imalat sanayinin ağırlıklı olarak faaliyette bulunduğu bir şehrimizdir, Ankara ise ağırlıklı olarak hizmet sektörünün, Şanlıurfa ise ağırlıklı olarak tarım sektörünün faaliyette bulunduğu illerimizdir. Söz konusu illerin yerel işgücü piyasalarında gereksinim duyulan mesleklerin farklı olacağı aşîkardır. Şu halde bütün illeri kapsayacak şekilde merkezden yapılan planlama ile alınan kararlar Bilgisayar Programcılığı mesleki eğitim kurusu açılmasına karar verilmesi, Ankara için isabetli olabilecek bir karar iken, Kocaeli ve Şanlıurfa için büyük olasılıkla kaynak israfına sebep olacaktır. Yine bütün illeri kapsayacak şekilde kurumun işe yerleştirme faaliyetlerinde imalat sektörüne ağırlık vermesi halinde de imalat sektörünün ağırlıklı olarak faaliyet gösterdiği Kocaeli için isabetli bir karar olurken diğer iller için kaynak israfına sebep olunacak ve İŞKUR açısından etkinsizliğe sebebiyet verilecektir.

Verilen örnekten de anlaşılacağı üzere istihdam ve işgücü piyasaları açısından politika yapıcı ve karar alıcı rolü bulunan İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının kurulmuş olması, yerel işgücü piyasalarının ihtiyaçları doğrultusunda hızlı ve doğru müdahalelerde bulunularak, İŞKUR'un yerel düzeydeki etkinliğinin en üst seviyeye çıkarılması açısından oldukça isabetli bir tercihtir.

Ancak çalışmamızın ikinci ve üçüncü bölümlerinde de değinildiği üzere İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının, İŞKUR Genel Müdürlüğü ve Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri ile olan ilişkisinin, kurulun paydaşlarının sorumluluk alanlarının açıkça belirlenmemiş olmaları ve kurulda alınan kararların gerçekleşmemesi veya belirlenen hedeflere erişilememesi durumlarında kurula bir yaptırım gücü verilmemiş olması kurulun başta Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerinin faaliyetleri olmak üzere yerel işgücü piyasaları üzerindeki işlevselliğini yitirmesine sebep olmaktadır.

İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının işlevselliğinin sağlanması açısından ilk olarak yerel düzeyde belirlenen politikaların ve alınan kararların uygulanması ve konsolide edilmesi açısından, Kurulun, İŞKUR Genel Müdürlüğü ile olan hukuki bağının ve statüsünün düzenlenmesi gerekmektedir. Yapılacak düzenleme ile yerel aktörler için yönlendirici nitelikte genel ilkeleri içeren istihdam politikalarının merkezden belirlendiği, yerel aktörlerin de belirlenen ilkeler ve sınırlar içerisinde kalarak yerel işgücü piyasalarının özelliklerine göre detaylı yol haritasını belirlediği, merkez ve paydaşlar tarafından denetlendiği bir ilişki ağının kurulması amaçlanmalıdır. Bu sayede, çalışmamızın içerisinde dile getirmiş olduğumuz eleştirilerimizden biri olan İŞKUR'a daha önce tanımlanmamış olan ulusal istihdam stratejisinin belirlenmesi görevi de fiilen tevdi edilmiş olacaktır.

Yine Çalışma ve İş Kurumu ile Milli Eğitim İl Müdürlükleri haricinde kurulun üyesi olan başta Sanayi ve Ticaret Odaları, işçi ve işveren kuruluşları olmak üzere

Belediyeler ve diğer kuruluşların sorumluluk alanları açıkça ve net olarak belirlendiği, yapılacak yasal düzenlemeyle; kurulda alınan kararların gerçekleşmemesi veya belirlenen hedeflere erişilememesi durumlarında şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması açısından Vali'nin İl'deki en yüksek amir olması sıfatından kaynaklı yetkilerinin yanında sorumlu kurum ve kuruluşlar ile birim amirleri hakkında Kurulun bağlayıcı bir yaptırım gücüne kavuşturulması gerekmektedir. Kanaatimizce, İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının işlevselliğinin sağlanması hususu, İŞKUR'un faaliyetlerindeki kaynak israfının önüne geçilerek etkinliğinin artırılması açısından çözülmesi gereken en önemli kritik sorunların başında gelmektedir.

- Çalışmamızda yapmış olduğumuz incelemede, İş ve Meslek Danışmanı istihdamıyla hem genel olarak, hem de Kocaeli özelinde yerine getirmekte olduğu faaliyetleri danışmanlık hizmetleri ekseninde şekillendirilen İŞKUR'un, 2012 yılı ile birlikte danışmanlık faaliyetlerinde niceliksel olarak çok büyük sıçrayışlar yaşandığı görülmüştür. Örneğin meslek danışmanlığı ve iş danışmanlığı sayıları 2008 yılında sırasıyla 919 ve 3.235 kişi iken, bu sayıların iş ve meslek danışmanı istihdamı sonrası 2017 yılında 90.205 ve 4.185.820 kişiye çıktığı, Kocaeli İŞKUR olarak 2008 yılında sırasıyla 124 ve 135 kişi iken, 2017 yılında 635 ve 129.804 kişiye çıktığı görülmüştür. İŞKUR tarafından işe yerleştirme ile sonuçlanan danışmanlık hizmetlerinin verilerinin yayınlanmaması sebebiyle, çalışmamızın ilgili başlığında kurumun danışmanlık hizmetlerinde yaşanan sıçrayış ile işe yerleştirme performansı arasındaki ilişkinin irdelenmesi amacıyla her iki faaliyetine ilişkin elde edilebilen verilerin kıyaslanması yoluna gidilmiştir. Yapılan kıyaslama sonucunda hem İŞKUR'un ülke genlinde hem de Kocaeli'nde danışmanlık hizmetlerinde yaşanan afakî artışın işe yerleştirme rakamlarına yansımalarının oldukça sınırlı kaldığı sonucuna ulaşılmıştır. Böyle bir sonuç bizi İş ve Meslek Danışmanı istihdamının yerinde bir uygulama olmadığı gibi bir kanaate sevk edebilecek olsa da İş Ve Meslek Danışmanlarının görev ve sorumluluklarının belirlendiği, İş Ve Meslek Danışmanlarının Atanma İle Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 7. Maddesi incelendiğinde İş ve Meslek Danışmanlarının yetkilerinin “İş arayanlara, işverenlere, eğitim ve öğretim kurumlarına yönelik danışmanlık hizmetlerini yerine getirmek”, “Danışanı, kişisel durum ve ihtiyacına uygun Kurumca veya ilgili kurum ve kuruluşlarca verilen hizmetlere yönlendirmek ve sonuçlarını takip etmek” gibi geniş fakat içeriği doldurulmamış ifadelerle belirlendiği görülmüştür.

Danışmanlık hizmeti vermiş olduğu bireylerin doğrudan işe yerleştirmeye hazır olup olmadığı, mesleki eğitime ihtiyacının olup olmadığı ya da farklı şekilde (psikolog eşliğinde) bir danışmanlık hizmeti verilmesi gerektiği yönündeki yönlendirmenin ve kararın danışan ile birlikte İş ve Meslek Danışmanlarınca yapılması yanında, örneğin Kocaeli İşgücü Piyasası Araştırması sonucunda ileride ihtiyaç duyulması beklenen mesleklerde düzenlenecek olan eğitim programlarına başvuruların bu programlara alınıp alınmaması hususundaki değerlendirmenin ve kararının da İş ve Meslek Danışmanlarınca verilmesi gerekmektedir.

Yine işletmelerden gelen talepler doğrultusunda açılacak eğitim programlarında da kursiyer seçiminin sadece kurumun eğitim servisinde görev yapmakta olan personeline bırakılmayarak, işyeri temsilcileri ile İş ve Meslek Danışmanlarının işbirliğinde belirlenmeleri yolunun tercih edilmesi, İŞKUR'un hem danışmanlık hem de işgücü yetiştirme faaliyetlerinin etkinliği açısından çok daha uygun olacaktır.

- Dünyada ki gelişmelere paralel olarak ülkemizde de işsizlikle mücadelede uygulanan aktif istihdam politikaları içinde işgücü yetiştirme programlarının öne çıktığını görmekteyiz. Aktif istihdam politikaları, özellikle işgücü yetiştirme programlarının maliyetlerinin yüksekliği, işsizlikle mücadelede sağlamış oldukları faydalar açısından tartışma konusu olmaktadır. Kanaatimizce de özellikle işgücü yetiştirme programlarının yüksek maliyetli oluşu aktif istihdam politikaları açısından maliyet fayda analizlerini zorunlu kılmaktadır. İşgücü yetiştirme programları için yapılacak maliyet fayda analizleri bizlere herhangi bir işgücü yetiştirme programına aktarılan kaynağın ne kadarlık bir kısmının o programdan işe yerleşenlerden tekrar geri dönüşünün sağlanabildiği sorusuna cevap bulma olanağını sağlayacaktır. Kanaatimizce bu ölçümlemenin yapılması, uygulanan programın başarısı açısından oldukça elzem bir şart olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu değerlendirme yapılırken sadece muhasebe maliyetleri açısından değerlendirme yapılmamalıdır. Daha adil ve gerçekçi değerlendirme yapılabilmesi açısından analizin hem muhasebesel açıdan maliyet fayda analizi sonuçlarını, hem de sosyal maliyet ve fayda analizi sonuçlarını içermesi gerekmektedir. Şöyle ki, bir programın muhasebesel olarak sağlamış olduğu fayda, maliyetinin oldukça altında kalmış olabilir ancak sağlamış olduğu sosyal fayda, katlanılan sosyal maliyetin oldukça üstünde olabilir. Örneğin suç işlemeye meyilli kişilere uygulanan bir işgücü yetiştirme programının muhasebesel açıdan maliyeti faydasına göre çok yüksek olsa da bu program sayesinde o bölgede ya da o kişilerce işlenen suç oranlarında bir düşüş yaşıyorsa, sağlanan sosyal fayda sebebiyle uygulanan program türünün başarısız olduğunu söylemek pek mümkün değildir.

İŞKUR'un yıllar itibariyle uygulamış olduğu işgücü yetiştirme programlarının istihdama yani işe yerleştirme rakamlarına yansıma oranlarına bakıldığında ülke genelinde 2010, 2011, 2012 ve 2013 yıllarında; Kocaeli özelinde ise verisi olmayan 2009 yılını bir tarafa bırakılırsa, 2008-2017 yılları arasında 2011, 2013, 2014, 2015 ve 2017 yıllarında işe yerleştirme oranlarının yüksek olduğu, bahsi geçen yıllarda işgücü yetiştirme programlarından mezun olan hemen her iki kişiden birinin işe yerleştirildiği görülmektedir. Kocaeli İŞKUR'un işgücü yetiştirme programlarındaki işe yerleştirme oranlarının Türkiye geneline göre daha iyi durumda olmasını, hem Kocaeli'nin sanayi şehri olmasına, hem de Türkiye geneline nazaran Kocaeli'nde gerçekleştirilen işgücü yetiştirme faaliyetlerinin yerel işgücü piyasalarının ihtiyaçlarına daha uygun şekilde belirlenmiş olmasına bağlayabiliriz. Her ne kadar Kocaeli'nin işgücü yetiştirme faaliyetlerinde işe yerleştirme oranlarının İŞKUR geneline göre daha iyi olduğunu

söylemiş olsak da bu değerlendirme incelediğimiz 10 yıl içinde Kocaeli için 5 yılı, İŞKUR geneli için 4 yılı kapsamaktadır. Maliyet fayda analiz verileri olmaması sebebiyle kesin bir ölçüt belirlenemediğinden diğer yıllar açısından başarısız olarak bir değerlendirme yapılamamaktadır. Ancak her iki kişiden birinin işe yerleştirildiği yıllardaki performansları ölçüt olarak aldığımızda diğer yıllarda İŞKUR'un hem Kocaeli'de hem de Türkiye genelinde işgücü yetiştirme faaliyetlerindeki etkinliğinin düşük seviyelerde kaldığı sonucuna ulaşabilmekteyiz.

Bu bağlamda İŞKUR, etkinliğini üst seviyelere çıkarmak için hem diğer illerde hem de Kocaeli ili özelinde yapmış olduğu işgücü piyasası araştırması sonuçları doğrultusunda il bazında ihtiyaç duyulan ya da ihtiyaç duyulacağı öngörülen mesleklerde işgücü yetiştirme programlarını uygulamalıdır. Bu hususu çalışmamız doğrultusunda Kocaeli örneğinde dile getirecek olursak; incelediğimiz yıllarda gerçekleştirilen işgücü piyasası araştırması sonuçlarında Kocaeli'de en çok imalat sektöründe yer alan işyerlerinin eleman temininde güçlük çektiği görülmektedir. Bu durum pek tabii ki Kocaeli sanayisi içinde imalat sanayinin ağırlıklı olmasından kaynaklanmaktadır. Buna bağlı olarak İPA sonuçlarında Metal Mamuller Montaj İşçisi, Gaz Altı Kaynakçısı, Mekanik Bakım Onarımcısı, vb. meslekler temininde en çok güçlük çekilen meslekler arasında ilk sıralarda yer almaktadır. Eleman temininde güçlük çekilme nedenlerine bakıldığında ise yine hemen her yılda, 'gerekli mesleki niteliğe sahip olunmaması', 'yeterli mesleki tecrübenin olmaması', 'yeterli başvurunun olmaması' gibi sebeplerin ilk sıralarda yer aldığı görülmektedir. Bütün bu sonuçlar Kocaeli İŞKUR'un faaliyetlerinde öncelikli olarak imalat sektörüne eğilmesi gerektiğini, işgücü yetiştirme faaliyetlerinin bu sektör önceliğinde şekillenmesi ve İPA sonucuna göre belirlenen mesleklerdeki işgücü yetiştirme faaliyetinin nitelik kazandırılması maksadıyla meslek edindirme kursları şeklinde ve mesleki tecrübe kazandırılması maksadıyla da işbaşı eğitim programı faaliyeti kapsamında yürütülmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Bu konuda değineceğimiz bir diğer husus ise meslek edindirme kurslarının İŞKUR'dan ziyade Milli Eğitim Bakanlığının sorumluluğunda oluşudur. Bu sebeple İŞKUR'un yüksek maliyetli mesleki eğitim programlarını tek başına düzenlemesinden çok, işgücü piyasası analizlerini ilgili kurum ve kuruluşlar ile paylaşarak, yerel düzeyde üniversiteler, belediyeler, sanayi ve ticaret odaları, işçi ve işveren kuruluşlarını da içine katacağı çok paydaşlı bir yapı içinde işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu alanlarda mesleki eğitimlerin düzenlenmesine öncül olması gerekmektedir. Daha öncede değinildiği gibi bu çok paydaşlı yapının İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu çatısı altında oluşturulması gerekmektedir. İstisnai durum olarak mesleki eğitim anlamında Milli Eğitim Bakanlığının illerde bulunan yaygın ve örgün eğitim kurumları ile diğer eğitim kurumlarının o ilin işgücü piyasalarının ihtiyaç duyduğu mesleklerdeki işgücü talebine cevap veremediği durumlarda ihtiyacın karşılanması amacıyla söz konusu alanlarda İŞKUR'un doğrudan işgücü yetiştirme programlarını uygulaması daha yerinde bir

uygulama olacaktır. Bu sayede İŞKUR'un yüksek maliyetli eğitimler ile karşı karşıya kalmasının önüne geçileceği gibi kamu kurumları aracılığı ile işgücü piyasasının ihtiyaçlarına hızlı ve etkin bir şekilde cevap verilebilecektir.

Son olarak İŞKUR'un işgücü yetiştirme faaliyetleri içerisinde son yıllarda mesleki eğitimden ziyade, daha düşük maliyeti olan işbaşı eğitim programlarına ağırlık verdiği görülmektedir. Mesleki tecrübe eksikliği olan işgücünün tecrübe kazanarak istihdamlarının sağlanmasında istihdam garantisi yükümlülüğü olması ve işyerlerinin başvurusu üzerine başlatılması sebepleriyle söz konusu programın KOBİ'lere tanıtımının sağlanarak daha çok teşvik edilmesi halinde hem istihdamda artışa yol açılarak ülke ekonomisine katkı sağlanacağını, hem de İŞKUR'un etkinliğinin de artırılacağını düşünmekteyiz.

- İşgücü yetiştirme faaliyetleri içerisinde ayrı bir başlık altında değindiğimiz, işsizliğin yoğun olarak yaşandığı dönemlerde uygulanan toplum yararına programları değerlendirecek olursak; Kocaeli'nde toplum yararına programların Türkiye geneline göre işsizlik oranlarında görülen artış ya da azalışlardan bağımsız bir şekilde uygulandığı görülmektedir. Ülkemizde işsizlik oranlarının yılına göre değişmekle birlikte %9 ile %14 arasında yüksek seviyelerde kronik bir sorun haline geldiği bilinmektedir. Demografik durumunu incelerken nüfus artışının yarıdan fazlasını dış göç ile sağladığını belirttiğimiz Kocaeli'de mevcut nüfusun içindeki niteliksiz işgücünün yanında dışarıdan göç yoluyla gelen nüfusun niteliksiz kısmının da uyumu amacıyla 4 bin, 5 bin kişilik katılımcı sayısı ile düzenlenen TYP'lerin katılımcı sayısı olarak çok fazla olmayacağı kanısını taşımaktayız. Ancak yıllara göre düzensiz katılımcı sayısının olması ise Kocaeli'de düzenlenen TYP'lerin belli bir disiplin ile yönetilmediği kanımızı da güçlendirmektedir. Yüksek maliyeti sebebiyle kurumun yerel popülist saiklerden uzaklaşması ve katılımcıların söz konusu program türünden süreklilik sağlayacak şekilde yararlanma imkânının önüne geçilerek, istihdamında zorluk çekilen işsizlerin yeniden işgücü piyasasına kazandırılması amacıyla planlı şekilde uygulanması gerekmektedir.
- Pasif istihdam politikaları mevzuatla belirlenen şartların gerçekleşmesi halinde kendiliğinden devreye giren otomatik stabilizatörlerdir. Bu sebeple pasif istihdam politikalarının uygulamaya konulmasında İŞKUR'un doğrudan bir etkisi olmamaktadır. Bu uygulamalar, işsizliğin yükseliş gösterdiği dönemlerde kişilerin gelir kaybını minimal düzeyde de olsa telafi etmeye yarayan sosyal politika araçlarıdır. Pasif istihdam politikaları içinde en yaygın uygulaması olan politika aracı ise işsizlik ödeneğidir. Mevcut uygulamada işsizlik ödeneği alırken iş arama sürecinde olan bireylerin taraflarına yapılan iş tekliflerini ve mesleki eğitim tekliflerini kurumca belirlenen kabul edilebilir bir sebep olmaksızın reddetmeleri halinde işsizlik ödenekleri kesilmektedir. İşsiz ve iş arayan bir birey için iş arama sürecindeki tek geçim kaynağının böyle bir uygulama sonucu kesilmesi bedeli ağır bir yaptırım olmaktadır. Oysa iş danışmanına tanınacak yetki ile işgücü yetiştirme programına veya işgücü talebine uygun gördüğü, işsizlik ödeneği alan kişinin

teklifi reddetmesi halinde her ret sonrası ödeneğinin kademeli olarak azaltılması, mesleki eğitim teklifinin kabul edilmesi halinde ise teşvik amacıyla işsizlik ödeneği haricinde kurumca ödenen cep harçlığının bir miktar daha zamlı ödenmesi yolunun tercih edilmesi halinde; hem kişilerin iş piyasasına dönüş süresi kısaltılacak, hem işsizlik ödeneğinden yararlanan süreler kısalacak. hem de teşvik amacıyla kişilere yapılan işsizlik ödemelerinden de fazlasıyla tasarruf edilmiş olacaktır.

Ekonomik daralma dönemlerinde, ekonomik daralmanın getirmiş olduğu olumsuz etkilerden ilk olarak ücretli çalışan kesimin etkilendiği herkesçe bilinmektedir. Kocaeli de, ücretli çalışanların yoğun yaşadığı sanayi şehri olması sebebiyle ekonomide görülen dalgalanmalardan en çok etkilenen iller arasına girmektedir. Bu sebeple önermiş olduğumuz uygulama için Kocaeli'nin pilot il olarak seçilmesi durumunda sonuçların daha net görülmesi imkânı doğacaktır.

- İŞKUR'un işe yerleştirme faaliyetleri hakkındaki değerlendirmemiz bilinçli olarak kurumun aktif ve pasif istihdam politikaları kapsamındaki faaliyetlerinden sonraya bırakılmıştır. Nihayetinde işe yerleştirme faaliyetleri niteliği gereği doğrudan ya da kurumun danışmanlık ve işgücü yetiştirme gibi diğer faaliyetlerinin dolaylı bir çıktısı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durumda İŞKUR'un işe yerleştirme faaliyetlerinin diğer faaliyetlerinden sonra değerlendirmesi daha yerinde olacaktır.

Çalışmamızın ilgili başlıkları altında ayrıntılarıyla değinildiği üzere İŞKUR'un hem Kocaeli özelinde hem de Türkiye genelinde kuruma yapılan başvuru sayılarının yüksek olmasına ve 2012 yılı itibariyle kurumun personel yapısının güçlendirilmesine karşın işe yerleştirme performansında yaşanan artışın oldukça kısıtlı kaldığı görülmüştür. Alınan işgücü talebi sayısının da oldukça yüksek olduğu göz önüne alındığında Kurum bütün bu potansiyeli gerektiği gibi değerlendirerek işe yerleştirme rakamlarına aktaramama gerçeği ile karşı karşıya kalmaktadır.

Konuyu Kocaeli örneğinden yola çıkarak somutlaştıracak olursak; Kocaeli İŞKUR'a 2017 yılında yapılan başvuru sayısı 132.319, alınan açık iş sayısı 134.212, işe yerleştirilen sayısı ise 59.312'dir. Yapılan başvuru sayısı ile işe yerleştirilen kişi sayısı arasında 73.007, alınan açık iş sayısı ile işe yerleştirilen kişi sayısı arasındaki fark ise 74.900'dür. Özet olarak 2017 yılında, Kocaeli İŞKUR, işgücü talebinin ve iş başvurusunun yarıdan fazlası karşılayamamış, işgücü talebi ve arzında oluşan dengesizliği giderememiştir. Şu halde işe yerleştirme için işverenlerden yeterli düzeyde işgücü talebi ve iş arayanlardan yeterli düzeyde iş başvurusu alınmasına yani uygun şartların oluşmasına rağmen bu şartların gerektiği şekilde değerlendirilerek yeterli düzeyde işe yerleştirme performansının sağlanamadığı gerçeği ortaya çıkmaktadır. Bu durumun hem Kocaeli İŞKUR özelinde hem de İŞKUR genelinde diğer yıllarda da pek farklı olmadığı çalışmamızın ilgili bölümlerinde vurgulanmıştır.

İŞKUR'un işe yerleştirme faaliyetinde yaşamış olduğu bu etkinsizlik halinin İş ve Meslek Danışmanlarının, İŞKUR'un yerine getirmekte olduğu faaliyetlerin

merkezinde gerçek anlamda rol almasının sağlanması halinde çözüme kavuşturulacağı kanaatindeyiz. Bir iş arayanın kuruma yaptığı ilk başvurudan itibaren kurumun eşleştirme, aktif istihdam politikası ve/veya pasif istihdam politikası faaliyetlerine yönlendirmesinin sağlanarak işe yerleştirilmesi ve işe yerleştirildikten sonra takibinin yapılması süreçlerinin tamamının bireysel olarak İş ve Meslek Danışmanının gözetiminde ve danışmanlığında yürütülmesi, yine işverenlerin de işgücü taleplerinin oluşturulmasından, iş görüşmelerinin yapılması ve sonuçlandırılması süreçlerinde İş ve Meslek Danışmanlarının desteğinden aktif olarak yararlandırılması halinde İŞKUR'un işe yerleştirme faaliyetlerinin yerine getirilmesinde etkin bir süreç yönetimi sağlanacaktır. Bunun sonucunda işe yerleştirme performansı en üst seviyeye taşınacaktır.

Çalışmamızda defaatle vurgulandığı üzere bir kamu istihdam kurumunun en önemli görevi ve hedefi kuruma başvuran iş arayanların durumlarına en uygun işe, en hızlı şekilde yerleştirilmesi yani doğru ve kalıcı istihdamlarının sağlanmasıdır. Bu bağlamda eldeki imkânlar en iyi şekilde değerlendirilemiyorsa söz konusu kamu istihdam kurumu için etkinsizlik problemi ortaya çıkacaktır. Burada özetlediğimiz ve çalışmamızın bütününde işlenen konular ve vurgulanan sorunlar birlikte değerlendirildiğinde İŞKUR'un yerine getirmiş olduğu faaliyetlerinde etkinlik düzeyinin yeterli düzeyde olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

İŞKUR'un düşük etkinlik düzeyinin artırılması için ilk olarak organizasyon yapısında yerleşmeye giderek İl Müdürlüklerinde ve İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarında yerel aktörlerin daha katılımcı rol üstlendiği, çok paydaşlı bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Böylece her ilin sahip olduğu sosyo-ekonomik özellikleri dolayısıyla şekillenen yerel işgücü piyasalarının sorun ve ihtiyaçları yerinde ve doğru bir şekilde tespit edilerek bu ihtiyaç ve sorunlara hızlı ve etkin bir biçimde cevap verilecektir.

İş ve Meslek Danışmanı istihdamının artırılarak kurumun sunmuş olduğu hizmetlerin her aşamasında yetkilerinin ve sorumluluklarının artırılması yoluna gidilmesi gerekmektedir. Özellikle aktif istihdam politikası kapsamında sunulan hizmetler başta olmak üzere kurumun yerine getirmiş olduğu bütün faaliyetlerde İş ve Meslek Danışmanlarının yönlendirici ve karar alıcı rollerinin artırılması gerekmektedir. Böylece işverenlerden alınan işgücü talepleri daha iyi anlaşılacak ve bu taleplere en uygun şekilde eşleştirme yapılarak işverenlerin beklentilerine cevap verilebilecektir. Yine danışmanlık hizmetleri vasıtasıyla İŞKUR'un, iş arayan bireylerin de iş arama süreçlerine daha aktif katılımı sağlanacaktır. Bir iş arayanın kuruma başvurduğu ilk andan itibaren iş arama sürecinin bütün safhalarında İş ve Meslek Danışmanlarının yönlendirici danışmanlık hizmetlerinden yararlandırılması ile durumuna en uygun işe yerleştirilmesi gerçekleşecektir. Böylece bir pozisyon için defalarca açık iş talebi alınmayacak, bir iş arayan defalarca farklı pozisyonlarda işe yerleştirilmeyecektir. Yani iş arayanın kalıcı ve sağlıklı şekilde istihdamları sağlanabilecektir.

Yerelde çok paydaşlı yapının sağlanması halinde başta üniversiteler ve İl Milli Eğitim Müdürlükleri olmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da imkânlarından yararlanılması sayesinde işgücü yetiştirme programlarının maliyetleri düşürülecektir.

Yine bu faaliyetlerin yerine getirilmesinde kursiyer seçimlerinin yapılmasında ve program süresince ve sonrasında işe yerleştirme faaliyetlerinde İş ve Meslek Danışmanlarına karar alıcı ve yönlendirici yetki ve sorumlulukların verilmesi halinde doğru kursiyer seçimi ile doğru işe, doğru iş arayanın yerleştirilmesi sağlanacaktır. Bu sayede işgücü yetiştirme faaliyetlerinin sonuçlarının işe yerleştirme rakamlarına yansıma oranı çok daha yüksek düzeyde olması sağlanabilecektir.

Gelinen noktada sonuç olarak; işgücü piyasalarına intibakını kolaylaştırılması ve istihdam faaliyetlerindeki etkinliğini artırılması amacıyla dile getirdiğimiz öneriler doğrultusunda İŞKUR'un yeniden yapılandırma kapsamına alınması gerekmektedir.



KAYNAKÇA

- Akyiğit, E. (1992). İş Aracılığı Üzerine Bazı Düşünceler. *İş Hukuku Dergisi*. Cilt: II. Ekim-Aralık.(578-589).
- Alabaş. A. (2007).*Uzun Süreli İşsizler ve Uzun Süreli İşsizliği Azaltmada İşkur'un Önemi*. (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. Ankara.
- Alper, Y. (2003). İş ve İşçi Bulma Kurumundan Türkiye İş Kurumuna. *İSGÜÇ Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*. Cilt: 5. Sayı: 2. Yıl: 2003. <http://www.isguc.org/?p=makale&id=100&cilt=3&sayi=1&yil=2001>. Erişim Tarihi: 25 Eylül 2017.
- Altan, Ö. Z. (2010).*Sosyal Politika*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları. Yayın No: 1744.
- Andaç, F. (2010).*İşsizlik Sigortası 2. b*. Ankara: Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayınları. Yayın No: 66.
- Andaç, M. *Kamu İstihdam Kurumları*. (4-8).<http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/icdenetim/dosyalar/calisma/iskurulkeuygulamaları>. Erişim Tarihi: 20 Mart 2016.
- Aydın, M. (2011).*İstihdam Politikaları Açısından İşkur'un Eğitim Programları: Yalova İli Örneği*.(Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul.
- Başterzi, S. (1996).*İşsizlik Sigortası*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi. Yayın No: 509.
- Beyhan, B. (2011). Toplumsal-Bilişsel Yakınlık ve İşgücü Hareketliliği: Hemşehrlik Bağları Üzerinden Bir İrdeleme. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Cilt: 11. Sayı: 3.(199-237).
- Biçerli, M. K. (2009).*Çalışma Ekonomisi 5.b*, İstanbul: Dora Basım Yayın.
- Biçerli, M. K. (2005). Aktif İstihdam Politikaları İşsizliği Azaltır mı? *Çimento İşveren Dergisi*. Kasım 2005. Cilt: 19. Sayı:6. (1-15).
- Biçerli, M. K. (2004).*İşsizlikle Mücadelede Aktif İstihdam Politikaları*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları. Yayın No: 1563.
- Bilgin, Z. E. (2007).*Özel İstihdam Büroları ve Türkiye'deki Görünümü*.(Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Bursa.
- Çalışma ve İş Kurumu Kocaeli İl Müdürlüğü. (2013).*Kocaeli İşgücü Piyasası Araştırma Raporu*, Kocaeli.
- Çalışma ve İş Kurumu Kocaeli İl Müdürlüğü. (2014).*2013 Kocaeli İşgücü Piyasası Araştırma Raporu*. Kocaeli.
- Çalışma ve İş Kurumu Kocaeli İl Müdürlüğü. (2015). *2014 Kocaeli İşgücü Piyasası Araştırma Raporu*. Kocaeli.
- Çalışma ve İş Kurumu Kocaeli İl Müdürlüğü. (2016).*2015 Kocaeli İşgücü Piyasası Araştırma Raporu*. Kocaeli.

- Çalışma ve İş Kurumu Kocaeli İl Müdürlüğü. (2017).*2016 Kocaeli İşgücü Piyasası Araştırma Raporu*. Kocaeli.
- Çalışma ve İş Kurumu Kocaeli İl Müdürlüğü. (2018).*2017 Kocaeli İşgücü Piyasası Araştırma Raporu*. Kocaeli.
- Çelik, N. (1990).*İş Hukuku Dersleri*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Demirci, S. (2011). *Türkiye’de İstihdam Aracılık Hizmetlerinde Özel İstihdam Bürolarının Rolü*.(Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Ankara.
- Dinler, Z. (2000).*Mikro Ekonomi 3.b*. Bursa; Ekin Kitabevi.
- Ekin, N. (2001).*Türkiye’de İş Piyasasının Yeniden Yapılanması: Özel İstihdam Büroları*. İstanbul; İTO Yayınları.
- Erkan, B. (2008).*Özel İstihdam Bürolarının İşgücü Piyasasının Düzenlenmesindeki Karşılaştırmalı Rolü*.(Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul.
- Erol, S. I. (2013). Gençlere Yönelik Aktif İstihdam Politikaları: Japonya, Kore, Çin ve Türkiye Örnekleri. *TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi*. Cilt: 24. Sayı:6. (15-43).
- Fırat, Z. Y. İstihdam Hizmetlerinin Değişim Yapısı ve Özel İstihdam Büroları. *İŞGÜÇ Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*. Cilt: 3. Sayı: 1. Yıl: 2001. <http://www.isguc.org/?p=makale&id=100&cilt=3&sayi=1&yil=2001>. Erişim Tarihi 20 Ağustos 2016.
- Global Politika ve Strateji. <http://globalpse.org/turkiyede-issizlik-sorunu-2002-2015/>. Erişim Tarihi: 22 Haziran 2016.
- Güloğlu, T., H. Ateş, K. Aydın, ve M. Sarıkaya. (2011).*Yalova İşgücü Piyasası Araştırması ve Analiz Çalışması*. Kocaeli: Areda Yayınları.
- Güloğlu, T., A. Korkmaz ve M. Kip. (2003). Türkiye’de Kayıt Dışı İstihdam Gerçeğine Bir Bakış, *Sosyal Siyaset Konferansları*. İstanbul Üniversitesi Yayınları. No:4401. İstanbul.
- Gündoğan, N. ve M. K. Biçerli. (2013 a).*Çalışma Ekonomisi-I*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları. Yayın No: 2675.
- Gündoğan, N. ve M. K. Biçerli. (2013 b).*Çalışma Ekonomisi-II*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları. Yayın No: 2775.
- Gürsel, S. ve G. Uysal Kolaşın. (2010).*İstihdamda Dezavantajlı Grupların İşgücüne Katılımını Artırmak*, Başakşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi. İstanbul.
- <https://www.nufusu.com/il/kocaeli-nufusu>.Erişim Tarihi: 19 Şubat 2018.
- İşığışık, Ö. (2011a).*İstihdam ve İşsizlik*. Bursa; Ekin Basım Yayın.
- İşığışık, Ö. (2011b). Günümüz Sosyal Politika Sorunları. Aysen Tokol ve Yusuf Alper (Ed).*Sosyal Politika* içinde (77-193). Bursa: Dora Basım Yayın.
- İLO. (Rosas Gianni ve Giovanna Rossignotti). (2010).*Gençlerin İstihdamıyla ilgili Ulusal Eylem Planlarının Hazırlanmasına Yönelik Kılavuz*. Ankara: İLO Yayını.

- Karabulut, A. (2007).*Türkiye’de ki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği*. (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. Ankara.
- Kocaeli Valiliği. <http://www.kocaeli.gov.tr/ticaret>. Erişim Tarihi: 19 Şubat 2018.
- Kocaeli Valiliği. <http://www.kocaeli.gov.tr/sanayi-kenti-kocaeli>. Erişim Tarihi: 19 Şubat 2018.
- Kulaksız, Y. (2008).*Türkiye’de Bölgesel Gelişmişlik Farkları, İstihdam ve Kurum Hizmetlerinin Çeşitlendirilmesi*, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. Ankara.
- Lordoğlu, K. ve D. Demirdizen Çevik. (2007).*Kocaeli İşgücü Piyasaları ve Durum Analizi*. Ankara: İLO Yayını.
- Öksüz, D. (2007). *İşkur’un İşe Yerleştirme Hizmetleri, Özel Sektör Üzerinde Etkisi ve Etkinliğinin Artırılması*.(Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. Ankara.
- Öksüz, N. (2007).*Mesleki Eğitim Kurslarının Kadınların İstihdam Edilebilirliğine Katkısı ve İşkur’un Üstlenebileceği Roller*.(Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi). Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. Ankara.
- Ören, K. *Sosyal Politika*. Ankara; Sözkese Matbaacılık.
- Özdemir, S., H. Y. Ersöz ve İ. Sarıoğlu. (2006).*İşsizlik Sorununun Çözümünde KOBİ’lerin Desteklenmesi*. İstanbul: İTO Yayını.
- Parlak, Z. ve S. Özdemir (2011).*Esneklik Kavramı ve Emek Piyasalarında Esneklik, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*. Sayı: 60.İstanbul Üniversitesi Yayınları. İstanbul. (1-60).
- Saydar, Ö. Ö. ve Y. Aydın (2017). *İşgücü Piyasasında Esneklik Tartışmaları(Türkiye ve AB Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi)*.Uluslararası Balkan Kongresi. Edirne.
- Sayın, A. K. (2002).*Emek Piyasalarında Aracılık ve Özel İstihdam Büroları*. Ankara: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.
- Sayın, A. K. (2005).İstihdam Hizmetlerinin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türkiye İş Kurumu. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*. Sayı: 49.İstanbul Üniversitesi Yayınları. İstanbul.(405-423).
- Serter, N. (1993).*Genel Olarak ve Türkiye Açısından İstihdam ve Gelişme*. İstanbul: İ.Ü. Basımevi.
- Selek, C. (2005). Türkiye’de İş ve İşçi Bulmaya Aracılık Faaliyetleri ve Özel İstihdam Büroları.(Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Sakarya.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK).http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari.Erişim Tarihi: 05 Mart 2018.
- Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK).http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/kurumsal/istatistik/sgk_istatistik_yilliklari. Erişim Tarihi: 20 Şubat 2018.
- Şahin, Ç. E. (2012).Yaygınlaşan İşsizlik Ve Sermaye Birikimi Bağlamında İşgücü Yetiştirme Ve Meslek Edindirme Kursları, *İktisat Dergisi*. Sayı: 519. (1-14).
- Taş, H. Y. (2011). İşkur’un Mesleki Eğitim Faaliyetlerinin İstihdam Üzerine Etkileri: Yalova İşkur Örneği. *Sosyal Siyaset Konferansları*. Sayı:61. (154-176)

- TOBB. (2016).72. *Genel Kurul Ekonomik Rapor*. Ankara. Yayın No: 2016/270.
- Törüner, M. (1994). İş Kurumlarının Çalışma Yaşamı İçindeki Yeri ve Gelişimi. *İstihdam Dergisi*. İİBK Yay. Sayı: 16.
- Törüner, M. (1996). İşgücü Piyasası İçinde Faaliyet Gösteren Özel İstihdam Büroları İşe Yerleştirmelerde Önemli Katkıları Sağlamaktadır. *TİSK İşveren Dergisi*. Cilt: 34. Sayı: 7.
- Tuy, P, E Hansen ve D Price. *Değişen İşgücü Piyasasında Kamu İstihdam Hizmetleri*. Cenevre: Uluslararası Çalışma Ofisi.
- TÜİK, http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/Hia_2011/turkce/metaveri/tanim/index.htmlErişim Tarihi: 18Ağustos2017.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR).<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/ozelistihdamburolari/istatistikbilgiler.aspx#dltop>. Erişim Tarihi: 20 Ağustos 2017.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR).Model Ofis Klavuz Kitapçığı. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2006).2006 *Faaliyet Raporu*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2007a).2007 *Yılı Faaliyet Raporu*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2007b).4. *Genel Kurul Çalışma Raporu*, Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2009a).2008 *Yılı Faaliyet Raporu*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2009b).2008 *İstatistik Yıllığı*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2009c). *Kocaeli İli 2008 Yılı İşgücü Piyasası Araştırması Sonuç Raporu*, Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2010a).2009 *Yılı Faaliyet Raporu*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2010b).2009 *İstatistik Yıllığı*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2010c).Kocaeli İli 2009 Yılı İşgücü Piyasası Araştırması Sonuç Raporu. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2011a).Dünden Bugüne Türkiye İş Kurumu 1946-2011.Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2011b).2010 *Yılı Faaliyet Raporu*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2011c).2010 *İstatistik Yıllığı*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2012a).2011 *Yılı Faaliyet Raporu*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.

- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2012b).*2011 İstatistik Yıllığı*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2012c).*İşgücü Piyasası Araştırması Kocaeli İli Sonuç Raporu*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2013a).*2012 Yılı Faaliyet Raporu*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2013b).*2012 İstatistik Yıllığı*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2014a).*2013 Yılı Faaliyet Raporu*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2014b).*2013 İstatistik Yıllığı*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2015a).*2014 Yılı Faaliyet Raporu*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2015b).*2014 İstatistik Yıllığı*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2016a).*2015 Yılı Faaliyet Raporu*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2016b).*2015 İstatistik Yıllığı*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2017a).*2016 Yılı Faaliyet Raporu*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2017b).*2016 İstatistik Yıllığı*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2018a).*2017 Yılı Faaliyet Raporu*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2018b).*2017 İstatistik Yıllığı*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Türkiye İş Kurumu (İŞKUR). (2019) *2018 Yılı Faaliyet Raporu*. Türkiye İş Kurumu Yayınları. Ankara.
- Ünsal, E. M. (2001).*Mikro İktisat 4.b*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Ünsal, E. M. (2005).*Makro İktisat 6.b*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Varçın, R. (2004).*İstihdam ve İşgücü Piyasası Politikaları*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Zaim, S. (1997).*Çalışma Ekonomisi 10.b*. İstanbul: Filiz Kitabevi.

MEVZUAT KAYNAKLARI

4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu

İş Ve Meslek Danışmanlarının Atanma İle Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik
Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Görev, Yetki ve Sorumluluk Yönetmeliği

Türkiye İş Kurumu İşgücü Uyum Hizmetleri Yönetmeliği

Yurtiçinde İşe Yerleştirme Hizmetleri Hakkında Yönetmelik



ÖZGEÇMİŞ

Recep TAN, 1982 Ankara doğumludur. Öğrenim hayatına Çankaya Özyurt İlkokulu'nda başlamış olup, Ortaokul ve lise öğrenimini Aksaray Hazım Kulak Anadolu Lisesi'nde tamamlamıştır. 2004 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü'nden mezun olarak lisans eğitimini tamamlamıştır. 2015 yılında ise Anadolu Üniversitesi, Adalet Meslek Yüksek Okulu'ndan mezun olmuştur. İş hayatına 2005 yılında Türkiye İş Kurumu Düzce İl Müdürlüğü'nde başlamış olup, 2013 yılında Sosyal Güvenlik Denetmen Yardımcısı olarak başladığı Sosyal Güvenlik Kurumu, Kocaeli İl Müdürlüğü'nde halen Sosyal Güvenlik Denetmeni olarak görevine devam etmektedir.

