

TÜRKİYE’DE İŞGÜCÜ PİYASASI YÖNETİMİ VE BİR MODEL ÖNERİSİ

İbrahim GÖRÜCÜ

DOKTORA TEZİ

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Yusuf KARAKILÇIK

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Sınav Yönergesinin Kamu Yönetimi Anabilim Dalı İçin Öngördüğü **DOKTORA TEZİ** Olarak Hazırlanmıştır.

(Malatya- Nisan 2006)

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

İşbu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında
DOKTORA TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan :

Üye :

Üye :

Üye :

Üye :

ONAY

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu
onaylarım.

..../..../2006

Prof.Dr. S.Kemal KARTAL

Enstitü Müdürü

ONUR SÖZÜ

Doktora tezi olarak sunduğum “Türkiye’de İşgücü Piyasası Yönetimi ve Bir Model Önerisi” başlıklı çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın tarafımdan yazıldığını ve yararlandığım bütün yapıtların hem metin içinde hem de kaynakçada yöntemine uygun biçimde gösterilenlerden oluştuğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım.

İbrahim GÖRÜCÜ

ÖNSÖZ

İşgücü piyasası işçi, işveren ve devlet tarafından oluşturulan, toplumsal gelişme ve değişmeye koşut olarak sürekli değişen bir piyasadır. İşsizlik olgusu sadece bireyi etkileyen bir sorun değildir. Suya atılan bir taşın yarattığı dalgalar gibi genişleyerek bireyden tüm topluma kadar her kesimi etkilemektedir. Bu yönü nedeniyle işgücü piyasasının düzenlenmesi ve yönetilmesi tarihsel süreç içerisinde çeşitli aşamalardan geçerek kamu yönetiminin ilgi alanına girmiş ve en önemli uğraşı alanlarından biri haline gelmiştir. Soyut bir varlık olan devletin somuta dönüştüğü kamu yönetimini oluşturan kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin temelinde devleti oluşturan bireylerin insan onuruna yaraşır bir şekilde yaşamalarını sağlamak vardır.

İşsizlik sorununun dünyadaki tüm ülkelerin ortak sorunu haline gelmesiyle birlikte işgücü piyasalarının düzenlenmesi amacıyla kurumsal yapılanmalara gidilmesi yönündeki eğilimler artmıştır. ILO tarafından üye ülkelere bu piyasaların düzenlenmesi amacıyla kamu iş kurumlarının oluşturulması tavsiye edilmiş, üye ülkelerin büyük çoğunluğunda bu kurumlar işgücü piyasalarının sağlıklı işleminde hükümetlerin en büyük yardımcısı olmuştur.

Türkiye’de işgücü piyasalarının düzenlenmesi için kamu kurumu oluşturulması yönündeki düşünceler Cumhuriyetin kuruluş yıllarını izleyen dönemde başlamıştır. Fakat bu yönde bir düzenleme ülkenin içinde bulunduğu koşullar nedeniyle 1946 yılına kadar beklenmesini gerektirmiştir. Kuruluşundaki bütün iyi niyetli yaklaşımlara rağmen kuruma yönelik bakış açısı günümüze kadar değişmeyerek, kurum “olması gerektiği için olan” bir kurum haline getirilmiştir.

Türkiye’de işsizlik sorununa bakış açısı bütüncül bir yapıya sahip değildir. İşsizliğin toplumsal bir sorun olduğu kabul edilmiş olmasına rağmen bu sorunun nasıl giderileceği veya en aza indirgeneceği ve kimin bu görevi üstleneceği konusu gözardı edilmiştir.

Günümüzde kamu iş kurumları, işgücü piyasalarının işgücü arz ve talebini dengelemek gibi klasik görevleri yanında, işsizliği önleyecek politikaları yürüten, iş yaratma politikaları oluşturan kurumlar haline gelmiştir. Bu

gelişmeler doğrultusunda Türkiye’de de bu alanda önemli yapısal ve yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu çalışmada, yapılan düzenlemeler sonucunda Türk işgücü piyasasının yönetiminin nasıl bir yapı içerisinde olduğu kurumsal açıdan ortaya konularak, bu kurum veya kurumların neleri ne kadar yönettiği ve yönetsel yapının ne gibi sorunlara yol açtığı ortaya konulmaya ve değerlendirilmeye çalışılmaktadır.

Bu çalışmanın konusunun belirlenmesinden tamamlanmasına kadar geçen süre içerisinde yardımlarını esirgemeyen ve çalışmanın yapılmasında kendime güven duymamı sağlayan, Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı Prof. Dr. S.Kemal KARTAL’a ve Danışman Hocam Yrd. Doç. Dr. Yusuf KARAKILÇIK’a, çalışma esnasında yardımlarını esirgemeyen Yrd.Doç.Dr. Hüseyin ERKUL’a, Yrd.Doç.Dr. Necdet KONAN’a, işyerinde yardımlarını esirgemeyen Latif DUMAN’a, Mehmet AKOL’a, Haydar SAYILIR’a ve çalışma esnasında kendilerinden çaldığım zamana katlanan eşime ve çocuklarım Mert’e ve Metehan’a minnetlerimi sunarken İsmi sayamadığım emeği geçen herkese de teşekkür ederim.

İbrahim GÖRÜCÜ

Malatya, Haziran 2006

TÜRKİYE’DE İŞGÜCÜ PİYASASININ YÖNETİMİ VE BİR MODEL ÖNERİSİ

Doktora Tezi; Yazan: İbrahim GÖRÜCÜ

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Nisan 2006

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Yusuf KARAKILÇIK

Özet ve Anahtar Sözcükler: İşsizlik, gerek toplumsal gerekse bireysel açıdan günümüzün en önemli sorunu haline gelmiştir. Bu sorunun çözümünde en büyük görev devlete düşmektedir.

Devlet bu görevini yerine getirirken çeşitli araçlardan yararlanmaktadır. Bu araçlardan biri olan istihdam kurumları, gelişmiş ülkelerde işsizlik ve istihdam sorunu için politika üretecek ve uygulayacak şekilde yapılandırılmışlardır.

Çalışmada, işgücü piyasasına ilişkin kavramlar, türleri, yönetim yapıları ve yönetimi etkileyen unsurlar ile dünyada ve Türkiye’de işgücü piyasası yönetiminin gelişimi verilmiştir. Türk işgücü piyasasının işgücü, işsizlik ve istihdam ve piyasa türleri açısından görünümü ile Türkiye’de var olan işgücü piyasası yönetiminin yasal, kurumsal ve yönetsel durumu ortaya konulmuştur.

Çalışmada ayrıca, Türk işgücü piyasasının temel sorunları işgücü piyasasının yönetim yapısına göre incelenmiş ve bu sorunları çözmeye yönelik bir model önerisi geliştirilmiştir. Modelde, Türk işgücü piyasasının yeniden yapılanmasını gerektiren sorunlar ve bu sorunları çözmeye yönelik bir yapılanma oluşturulmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın son bölümünde , çalışmada elde edilen bulgular ve bu bulgulara dayalı olarak Türkiye’deki işgücü piyasası yönetiminin daha iyi işlemesine yönelik öneriler sunulmuştur.

Anahtar Sözcükler: Yönetim, İşgücü Piyasası, İstihdam, İşsizlik, İstihdam Politikaları, Aktif istihdam Politikaları, Pasif İstihdam Politikaları, İstihdam Kurumları,

LABOUR MARKET MANAGEMENT IN TURKEY AND A MODEL PROPOSAL

Ph.D.Dissertation, Written By: İbrahim GÖRÜCÜ

Inonu University, Graduate School of Social Sciences,

Department of Public Administration

(April, 2006)

ABSTRACT AND KEY WORDS

Unemployment has recently been a crucial issue in terms of both social and individual aspects. The state has a crucial hand in resolving the problem.

Fullfilling the responsibilty, the state makes use of various institutions. Employment agency, one of these institutions, was designed so as to make and apply policies for unemployment and employment in developed countries.

In this study, notions concerning labour market, their types managing structures, factors effecting the management and the development of the management of labour market in Turkey were given. The current situation of Turkish labour market in terms of labour, unemployment, employment and market types, and the legal, institutional and managerial situation of Turkish labour market was presentet.

Also in the study, the key problems of Turkish labour market were examined according to the administralational structure of Turkish labour market and a model to solve these problem was suggested. In this model, a better management system towards solving the problems was designed to solve the structural prosllems for re-organizing Turkish labour market.

In the last chapter of the study, the fundings of the study and, based on these findings, some suggestions towards a better management of Turkish labour market were peresented.

Key Words: Administration, Labour Market, Employment, Unemployment, Employment Policy, Active Employment Policy, Passive Employment Policy, Employment Agency

TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜ PİYASASI YÖNETİMİ VE BİR MODEL ÖNERİSİ

İbrahim GÖRÜCÜ

İ Ç İ N D E K İ L E R

ONAY	2
ONUR SÖZÜ.....	3
ÖNSÖZ	4
ABSTRACT AND KEY WORDS.....	7
İ Ç İ N D E K İ L E R.....	8
ÇİZELGELER DİZELGESİ	14
ÇİZİMLER DİZELGESİ.....	17
KISALTMALAR	18
1. ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR	21
1.1. Araştırma Konusu ve Önemi.....	21
1.2. Araştırmanın Amacı	22
1.3. Araştırmanın Sınırlılıkları	23
1.4. Araştırmanın Denenceleri	23
1.5. Araştırmanın Yöntemi	24
1.6. Araştırmanın Sunuş Sırası	24

2. İŞGÜCÜ PİYASASI KAVRAMI VE İŞGÜCÜ PİYASASININ YÖNETİMİ 26

2.1. İşgücü Piyasasının Tanımı.....	26
2.2. İşgücü Piyasasının Türleri.....	27
2.2.1. Kuramsal Açıdan İşgücü Piyasası Türleri	28
2.2.1.1. İdeal İşgücü Piyasası	28
2.2.1.2. Doğal İşgücü Piyasası.....	30
2.2.1.3. Kurumsal İşgücü Piyasası	31
2.2.1.4. GÜdümlü İşgücü Piyasası	32
2.2.1.5. Korumacı İşgücü Piyasası.....	33
2.2.1.6. Esnek İşgücü Piyasası	34
2.2.2. İşlevsel Açıdan İşgücü Piyasası Türleri.....	35
2.2.2.1. Coğrafi İşgücü Piyasası	35
2.2.2.2. Mesleki İşgücü Piyasası	37
2.2.2.3. Sektörel İşgücü Piyasası	39
2.3. İşgücü Piyasası Yönetimi.....	42
2.3.1. İşgücü Piyasası Yönetiminin Tanımı	42
2.3.2. İşgücü Piyasası Yönetiminin Amacı	46
2.3.3. İşgücü Piyasası Yönetiminin Gerekliliği	48
2.3.4. İşgücü Piyasası Yönetiminin Görevi	50
2.3.5. İşgücü Piyasası Yönetimi Uygulamaları.....	51
2.3.5.1. Çalışma Şekillerine Göre İşgücü Piyasası Yönetimi... 52	
2.3.5.2. Yasal yapılarına Göre İşgücü Piyasası Yönetimi..... 53	
2.3.5.3. Örgütlenme Yapılarına Göre İşgücü Piyasası Yönetimi	55
2.3.6. İş Gücü Piyasası Yönetiminin Kullandığı Araçlar	56
2.3.6.1. Aktif İstihdam Politikaları	58
2.3.6.2. Pasif İstihdam Politikaları	59
2.4. İşgücü Piyasası Yönetimini Etkileyen Unsurlar	61
2.4.1. Siyasal İktidar	61
2.4.2. İGPY'ni Etkileyen Yasal Düzenlemeler	64
2.4.3. İGPY'ni Etkileyen Ekonomik Yapı	66
2.4.4. İGPY'ni Etkileyen Nüfus Faktörü.....	67

2.4.5. Teknolojik ve Bilimsel Gelişmeler	69
2.5. İşgücü Piyasası Yönetiminin Etkilediği Unsurlar	71
2.5.1. İşsizler.....	71
2.5.2. Çalışanlar.....	72
2.5.3. İşverenler	74
2.5.4. Kamu Yönetimi	75
2.5.5. Eğitim Kuruluşları.....	76
2.6. İşgücü Piyasası Yönetiminin Tarihsel Gelişimi.....	77
2.6.1. Dünya’da İşgücü Piyasası Yönetiminin Gelişimi	77
2.6.2. Türkiye’de İşgücü Piyasası Yönetiminin Gelişimi.....	80
2.6.2.1. 1936 Yılına Kadar İşgücü Piyasası Yönetimi	80
2.6.2.2. 1936 Sonrası İşgücü Piyasası Yönetiminin Gelişimi ..	81

3. TÜRKİYE’DE İŞGÜCÜ PİYASASININ ÖZELLİKLERİ VE

SINIFLANDIRILMASI	83
3.1. Türkiye’de İşgücü Piyasasının Özellikleri.....	83
3.2. İşgücü Piyasasının Mevcut Durumu.....	83
3.2. İşgücü Piyasasının Özellikleri	84
3.2.1. Türk İşgücü Piyasasının Genel Özellikleri.....	84
3.2.1.1. Türkiye’de İstihdamın Yapısal Özellikleri.....	88
3.2.1.2. İşsizliğin Yapısal Özellikleri	98
3.2.2. Demografik Özellikleri	108
3.2.3. Yasal Özellikleri	113
3.2.4. Yönetimsel Özellikleri	117
3.3. Türkiye’de İşgücü Piyasasının Sınıflandırılması	119
3.3.1. Türk İşgücü Piyasasının Kuramsal Sınıflandırılması.....	120
3.3.2. Türk İşgücü Piyasasının İşlevsel Sınıflandırılması.....	122
3.3.2.1. Mesleki Yönden Türk İşgücü Piyasasının Sınıflandırılması.....	122
3.3.2.2. Bölgesel Olarak Türk İşgücü Piyasasının Sınıflandırılması..	125

4. TÜRKİYE'DE İŞGÜCÜ PİYASASI YÖNETİMİNİN YASAL VE KURUMSAL YAPISI	129
4.1. Türk İşgücü Piyasasının Yasal Yapısı.....	129
4.1.1. Anayasal Hükümler.....	129
4.1.2. Uluslararası Antlaşmalar.....	130
4.1.3. Yasalar.....	135
4.1.4. Diğer Yasal Düzenlemeler	138
4.2. Türk İşgücü Piyasası Yönetiminin Örgütsel Yapısı	140
4.2.1. Doğrudan Sorumlu Kurum ve Kuruluşlar	140
4.2.1.1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.....	140
4.2.1.2. Çalışma Genel Müdürlüğü	143
4.2.1.3. Türkiye İş Kurumu	144
4.2.1.4. Özel İstihdam Kurumları.....	159
4.2.2. Dolaylı Olarak Sorumlu Olan Kurum ve Kuruluşlar	165
4.2.2.1. Milli Eğitim Bakanlığı ve İşgücü Piyasası	165
4.2.2.2. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve İşgücü Piyasası.....	166
4.2.2.3. Diğer Bakanlıklar ve İşgücü Piyasası	166
4.2.2.4. Devlet Planlama Teşkilatı ve İşgücü Piyasası	167
4.2.2.5. Türkiye İstatistik Kurumu ve İşgücü Piyasası	169
4.2.2.6. Özürlüler İdaresi Başkanlığı ve İşgücü Piyasası	170
4.2.2.7. Ekonomik ve Sosyal Konsey ve İşgücü Piyasası	171
4.2.2.8. İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu.....	171
4.3. Türkiye'de Var Olan İşgücü Piyasası Yönetimi	172
4.3.1. İstihdam Hizmetlerinin Yönetimi.....	172
4.3.1.1. İş ve İşçi Bulma Hizmetlerinin Yönetimi	173
4.3.1.2. Ulusal ve Yerel Düzeyde İstihdam Politikalarının Belirlenmesi	184
4.3.2. İşgücü Piyasası Bilgi Hizmetlerinin Yönetimi	191
4.3.2.1. Mevcut durum	191
4.3.2.2. İşgücü Piyasası Bilgi Hizmetinin İşleyişi.....	192
4.3.3. Aktif İstihdam Politikalarının Yönetimi.....	196

4.3.3.1. Türkiye’de Aktif İstihdam Politikaları Uygulaması.....	196
4.3.4. Pasif İstihdam Politikalarının Yönetimi	206
5. TÜRK İŞGÜCÜ PİYASASI YÖNETİMİNİN SORUNLARI	212
5.1. Yönetim Yapısı ve İşleyişten Kaynaklanan Sorunlar.....	212
5.2. Örgütlenmeden Kaynaklanan Sorunlar	217
5.3. Yasal Düzenlemelerden Kaynaklanan Sorunlar.....	219
5.4. Personelden Kaynaklanan Sorunlar	220
5.5. Parasal Sorunlar	222
5.6. Kurumlar Arasındaki Eşgüdümünden Kaynaklanan Sorunlar	224
5.7. Diğer Sorunlar.....	225
6.TÜRK İŞGÜCÜ PİYASASININ YENİDEN YAPILANDIRILMASINA YÖNELİK BİR MODEL ÖNERİSİ	226
6.1. Türkiye İçin İşgücü Piyasasının Yeniden Yapılandırılmasını Gerektiren Nedenler	226
6.2. Modelin Ana Yapısı	227
6.2.1. Modelin Üst Yönetim Yapısı ve Görevleri	227
6.2.2. Modelin Üst Yönetim Yapısının Gerekçesi ve Yapılacak Yasal Düzenlemeler	232
6.2.3. İş Gücü Piyasası Yönetim Modelinin Örgütsel Yapısı (Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü).....	233
6.2.4. Türkiye İşgücü Piyasası Yönetiminin Taşra Örgütlenmesi	235
6.2.5. İşgücü Piyasası Yönetim Modelinin İşleyiş İlkeleri	239
6.2.6. Modelden Beklenen Yararlar	240
6.2.6.1. İstihdam Hizmetlerine Yönelik Yararlar	240
6.2.6.2. İşgücü Piyasası Bilgi Hizmetlerine Yönelik Yararlar ..	241
6.2.6.3. Mesleki Eğitim ve Danışmanlık Hizmetlerine Yönelik Yararlar.....	241
6.2.6.5. Modelden Beklenen Diğer Yararlar	242

7. GENEL DEĞERLENDİRME: BULGULAR, ÖNERİLER VE SONUÇ	243
7.1. Bulgular.....	243
7.2. Öneriler.....	250
7.3. Genel Sonuç.....	255
KAYNAKÇA.....	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.

ÇİZELGELER DİZELGESİ

ÇİZELGE 1	: OECD Ülkelerinde İstihdam Politikalarına Yönelik Harcamaların Milli Gelire Oranı (%)	57
ÇİZELGE 2	: Tek Partili Rejimlerden Çok Partili Rejimlere Geçen Ülkelerdeki İşsizlik Oranları	63
ÇİZELGE 3	: Türk İşgücü Piyasasının Temel Özellikleri (Şubat 2005)	85
ÇİZELGE 4	: Cinsiyete Göre Türkiye’de İşgücünün Durumu	86
ÇİZELGE 5	: İşgücünün Eğitim Durumuna Göre Dağılımı	87
ÇİZELGE 6	: Çeşitli Ülkelerde ve Türkiye’de İstihdamın Sektörel Dağılımı (2002)	89
ÇİZELGE 7	: Çeşitli Ülkelerde ve Türkiye’de İstihdamın Statüye Göre Dağılımı (2002)	91
ÇİZELGE 8	: İstihdamın Eğitim Düzeyine Göre Dağılımı (Tarım Dışı)	92
ÇİZELGE 9	: Türkiye’de İşgücüne Katılım Oranı	93
ÇİZELGE 10	: Türkiye’de Seçilmiş Yıllar İçin Eksik İstihdam Oranı ..	95
ÇİZELGE 11	: Türkiye’de İşgücünün Kayıtlılık Durumu (2002)	96
ÇİZELGE 12	: Türkiye’de İşsizliğin Seçilmiş Dönemler İçin Cinsiyet, Kır-Kent Ayırımına Göre Oranları	100
ÇİZELGE 13	: Türkiye’de İşsizliğin Geniş Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (Kent)(%)	101
ÇİZELGE 14	: Eğitim Düzeyi Ve Cinsiyet Açısından İşsizlerin Dağılımı (%)	102
ÇİZELGE 15	: İşsizlerin Mesleklere Göre Dağılımı (15+Yaş Grubu İçin %)	104
ÇİZELGE 16	: İş Arama Sürelerine Göre İşsizlerin Dağılımı (1000 Kişi)	105
ÇİZELGE 17	: İş Arama Yöntemlerine Göre İşsizlik (Kent %)	106
ÇİZELGE 18	: İşsizliğin Kayıtlılık Durumu (1000 Kişi)	107

ÇİZELGE 19	: Genel Nüfus Sayımı Yıllarına Göre Nüfus, Nüfus Artış Hızı Ve Yıl Ortası Nüfus Tahmini (1000 Kişi)	109
ÇİZELGE 20	: Yıllar İtibariyle Nüfusun Cinsiyet Ve Yaş'a Göre Dağılımı	110
ÇİZELGE 21	: Türkiye'de Nüfusun Kent-Kır Dağılımı	111
ÇİZELGE 22	: 2000 Yılı Nüfusun Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (Kent-Kır 1000 Kişi)	112
ÇİZELGE 23	: Mesleklere Göre İstihdam (Tarımdışı)	124
ÇİZELGE 24	: Bölgelere Göre İstihdam (Tarım Dışı 1000 Kişi)	128
ÇİZELGE 25	: 2004 Yılı Gelir Gider Durumu(YTL)	154
ÇİZELGE 26	: Bazı Ülkelerin Kamu İstihdam Hizmetlerinde Görevli Personel Sayıları (2003)	155
ÇİZELGE 27	: İŞKUR'un Personel Durumu	156
ÇİZELGE 28	: Çalışan Personelin Hizmet Sınıfları İtibariyle Dağılımı (2004)	157
ÇİZELGE 29	: Personelin Eğitim durumlarına Göre Dağılımı	158
ÇİZELGE 30	: İŞKUR Personeline Yönelik Eğitim Çalışmaları (2000-2004)	159
ÇİZELGE 31	: Türkiye'de Faaliyette Bulunan Özel İstihdam Büroları (2005)	164
ÇİZELGE 32	: İşsizlerin Kayıt Durumuna Göre İŞKUR'un Çalışmaları	175
ÇİZELGE 33	: Başvuruların Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı (Bin Kişi)	176
ÇİZELGE 34	: İş Arayanların İş Arama Nedenlerine Göre Dağılımı (Bin Kişi)	177
ÇİZELGE 35	: Türkiye İş Kurumunun 2000-2004 İşe Yerleştirme Çalışmaları (Bin Kişi)	178
ÇİZELGE 36	: 2002-2004 Yılları Arası Türkiye İş Kurumunun İşe Yerleştirme Faaliyetleri Genel Görünümü	180
ÇİZELGE 37	: 2003-2004 Yılları için Özürlü ve Eski Hükümlü Açığı ..	182

ÇİZELGE 38 :	Özel İstihdam Büroları Çalışmaları Genel Görünümü (2004 Yılı)	183
ÇİZELGE 39 :	İŞKUR Tarafından Gerçekleştirilen İş ve Meslek Danışmanlığı Çalışmaları	198
ÇİZELGE 40 :	Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Kuruluşlarca Açılan Mesleki Eğitim Kursları	200
ÇİZELGE 41 :	İŞKUR'ca Yürütülen İşgücü Yetiştirme Kurslarının Son Beş Yıllık Gelişimi	202
ÇİZELGE 42 :	Sanayide Eğitim Seminerleri (2000-2004)	206
ÇİZELGE 43 :	İşsizlik Sigortası Ödemeleri (31.01.2002-31.12.2004).	208
ÇİZELGE 44 :	İşsizlik Sigortası Fonu Gelir-Gider Tablosu (31.12.2004)	219
ÇİZELGE 45 :	İş Kaybı Tazminatı ve Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri (Mart 1995 - Aralık 2004)	210
ÇİZELGE 46 :	Bulgular ve Öneriler Matrisi	258

ÇİZİMLER DİZELGESİ

ÇİZİM 1:	İşgücü Piyasası Üst Yönetim Yapısı	231
ÇİZİM 2:	Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Örgüt Şeması	234
ÇİZİM 3:	İşgücü Piyasasının Bölgesel Yönetim Yapısı	236
ÇİZİM 4:	Türkiye İş Kurumu İl Müdürlüğü Örgüt Yapısı	238

KISALTMALAR

AT	: Avrupa Topluluğu
BK	: Belediyeler Kanunu
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
C.	: Cilt
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EĞİTİM- SEN	: Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası
ESKKÇEYHK	: Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun
ESKTÇUHY	: Ekonomik ve Sosyal Konseyin Teşekkülü ile Çalışma Usulleri Hakkında Yönetmelik
HHİA	: Hane Halkı İşgücü Anketi
ILO	: Uluslar arası Çalışma Örgütü
İ.Ç.K.K.T	: İşçi Çalışma ve Kimlik Karnesi Tüzüğü
İİBK	: İş ve İşçi Bulma Kurumu
İİBKPY	: İş ve İşçi Bulma Kurumu Personel Yönetmeliği
İİİİBKBT	: İşverenlerin İşçi İsteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumuna Bildirmeleri Hakkında Tüzük
İPBDKÇUEHY	: İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik

İTO	: İstanbul Ticaret Odası
KAMU-İŞ	: Kamu İşletmeleri ve İşverenleri Sendikası
KAMU-SEN	: Türkiye Kamu Çalışanları Konfederasyonu Sendikası
KİH	: Kamu İstihdam Hizmetleri
KİK	: Kamu İstihdam Kurumları
KİT	: Kamu İktisadi Teşekkülü
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
ÖİB	: Özel İstihdam Büroları
ÖİBHKHK	: Özürlüler İdaresi Başkanlığı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
ÖİBY	: Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği
RG.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
SK	: Sendikalar Kanunu
TCA	: Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
TESK	: Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu
TİİBADHY	: Tarımda İş ve İşçi Bulma Aracılarının Denetimi Yönetmeliği
TİİBAHT	: Tarımda İş ve İşçi Bulma Aracılığı Hakkında Tüzük
TİK	: Türkiye İş Kurumu

TİKK	:	Türkiye İş Kurumu Kanunu
TİSK	:	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TMK	:	Terörle Mücadele Kanunu
TÜHİS	:	Türkiye Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası
TÜİK	:	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	:	Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği

TÜRKİYE’DE İŞGÜCÜ PİYASASI YÖNETİMİ VE BİR MODEL ÖNERİSİ

1. ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

Bu bölümde araştırmanın tanıtımı yapılmıştır. Sırasıyla araştırmanın konusu ve önemi, araştırmanın amacı, araştırmanın denenceleri, araştırmada kullanılan yöntem, araştırmada kullanılan temel kavramlar ve araştırmanın sunuş sırası verilmiştir.

1.1. Araştırma Konusu ve Önemi

Türkiye’de işgücü piyasasının işsizlik ve istihdam yönüyle ilgili olan yönetsel yapısı, işleyişi ve bu yönetsel yapının sorunları ve bu sorunlara yönelik çözüm önerileri geliştirmek araştırmanın konusunu oluşturmaktadır.

İşgücü, kamu yönetiminin sanayi devriminden sonraki yıllarda giderek artan bir şekilde ilgi alanına giren bir kavramdır. Kamu yönetiminin ilgi alanına girişinin tarihi uzun olmamakla birlikte, en fazla konuşulan, toplumun tüm kesimlerince en çok ilgi duyulan ve toplumsal barışı yakından ilgilendiren bir alan olmuştur.

İşgücü piyasasının taraflarını oluşturmakla birlikte, toplumda tüm toplumu oluşturan işçi ve işveren kesiminin aralarındaki ilişkilerin düzenlenmesi, ulusal gelirin bireyler arasında adil dağılımının sağlanması, devletin temel görevleri arasındadır.

Günümüzde devlet, sadece iç ve dış güvenliği sağlayan, adalet dağıtan jandarma devlet olmaktan uzaklaşmıştır. Sosyal devlet, hukuk devleti gibi kavramlar devlete yeni görevler yüklemektedir. Bu görevlerin başında toplumsal barışın sağlanması ve sürdürülmesi gelmektedir. Sosyal barışın sağlanması ise; ülkede yaşayan bireylerin ulusal gelirden insan onuruna yaraşır bir düzeyde pay alması ve toplumsal gelişmeye katkı sağladığını hissedecek bir işe sahip olmasının sağlanmasıyla mümkündür.

İşsizlik iki nedenden dolayı çok önemli bir sorundur. Birincisi, bireysel açıdan işsiz kalan kişinin yaşamını sürdürmek için gerekli olan gelirden yoksun olması halidir ki, birey bu durumda kendini işe yaramaz asalak biri olarak

görmeye başlamaktadır. Bu durum bireyin içinde yaşadığı topluma öfke duymasına kadar varan sorunlara yol açabilmektedir.

İkincisi ise, toplumsal açıdan bireyin üretimde kullanılmaması nedeniyle bu üretim faktörünün yaratacağı ek gelirden toplumsal olarak yoksun kalınmasıdır. Bu durumun, emeğin gelecekte kullanılmak üzere saklanamaması nedeniyle toplumsal refah kaybına yol açmaktadır.

Artan işsizlik sorunu, istihdam kurumlarını klasik iş ve işçi bulma hizmetleri veren kurumlar olmaktan çıkarmıştır. Bu kurumlar, değişen dünyada ekonomik gelişmenin anahtarı olan istihdam politikalarının oluşumundan, uygulanmasına kadar geniş bir alanda faaliyet gösteren, aktif ve pasif istihdam politikalarıyla insangücü kaynaklarını ekonominin gereksinimleri doğrultusunda kullanılması yoluyla, sosyal barışın korunmasında önemli görevler üstlenen kurumlar haline gelmişlerdir.

Türkiye’de Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren işgücü piyasasının işsizlik ve istihdam gibi iki temel sorunun yönetilmesi ve piyasanın düzenlenmesi konularında oluşturulması düşünülen kamu istihdam kurumu, kurulduğu 1946 yılından günümüze oldukça önemli görevler üstlenmiştir. Son yıllarda kurumun, gelişmiş ülkelerdeki benzerlerine eş görevlerle yeniden yapılandırılması çalışmaları, kuruma yeni görevler getirdiği gibi yeni sorunlara da neden olmuştur. Bu sorunların giderilmesi, tüm ülkelerin ortak sorunu olan işsizlik ve istihdam sorunun çözümünde Türkiye’ye önemli katkılar sağlayacaktır.

1.2. Araştırmanın Amacı

Araştırmanın; iki temel amacı bulunmaktadır. Birincisi; Türk işgücü piyasasının işsizlik, istihdam ve piyasa yapısını ortaya koymaktır. ikincisi ise, Türkiye’de işgücü piyasasının yönetiminden sorumlu kurum ve kuruluşların yasal ve yönetsel durumunu belirleyerek neleri ne kadar yönettiklerini ya da yönetemediklerini ortaya koymak ve bu yönetim yapısının işgücü piyasasında ne gibi sorunlara yol açtığını belirleyerek, bu sorunların çözümüne yardımcı olacak yeni bir işgücü piyasası yönetim modeli geliştirmek yoluyla, bu sorunlara ilişkin somut çözüm önerileri geliştirmektir.

1.3. Araştırmanın Sınırlılıkları

Araştırmada çağdaş iş kurumlarının işlevleri arasında yer alan işe yerleştirme hizmetleri, işgücü piyasası bilgi sistemi, aktif ve pasif iş politikalarının yürütülmesinde yasaların kendilerine verdiği yetkiye dayanarak faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşları ile bu konuda faaliyet gösteren meslek kuruluşlarının işgücü piyasasının işsizlik ve işlendirme yönüne ilişkin çalışmaları dikkate alınmıştır.

1.4. Araştırmanın Denenceleri

Araştırmanın denenceleri aşağıda sunulmuştur.

Denence 1. İşsizlik ve işlendirme gibi iki temel sorunun Türkiye’de çözümü piyasayı tanıyan ve hakim olan kurumsallaşmış bir yönetim yapısının varlığına bağlıdır.

A.D.1. İşgücü Piyasası Yönetimi çok başlı bir görünüm içerisindedir.

A.D.2. İşgücü Piyasası Yönetiminin yasal dayanaklarını oluşturan düzenlemeler karmaşık ve ülke gerçeklerine cevap vermekten uzaktır.

A.D.3.Türkiye’nin ihtiyaç duyduğu yetişmiş insangücü kaynaklarının sağlanmasını kurumlar arası eşgüdüm eksikliği engellemektedir.

A.D.4: İşgücü Piyasası yönetiminde katı bir merkeziyetçilik anlayışı hakimdir.

A.D.5:Örgütler arasında yetki çatışması işgücü piyasasının verimli ve etkin bir şekilde denetimini engellemektedir.

Denence 2. Türkiye’de var olan işgücü piyasası yönetimi, ülke ihtiyaçlarına cevap verecek bir yapılanmaya sahip değildir.

A.D.1. İşgücü arz ve talebinin uygun şartlarda eşleştirilmesi mümkün olmamaktadır.

A.D.2. İşgücü piyasasının sağlıklı işlememesi kayıt dışı çalışma artırmaktadır.

A.D.3. İşgücü Piyasası sorunlarının belirlenmesinde ve çözüm politikaları üretilmesinde sosyal katılım ilkesinin gereği gibi yerine getirilememesi işlendirme ve işsizlik sorunun çözümüne olumsuz yansımaktadır.

A.D.4. İşgücü Piyasasının yönetiminden birinci derecede sorumlu olan kurumun örgüt yapısı ve yetkilerindeki eksiklik işgücü piyasasına yönelik kararların alınmasında ve uygulanmasında olduğu gibi politika üretmede de güçlüklerle yol açmaktadır.

1.5. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmada bilgi toplama yöntemi olarak, Betimsel Yöntem kullanılmıştır. Kitaplık taraması, konu ile ilgili yasal düzenlemeler , yayınlanmış kitap, makale ve istatistiksel bilgiler ile araştırmacının kendi gözlem, deneyim ve birikimleri bilgi toplama yöntemi olarak kullanılmıştır.

Araştırmanın bilgi toplama yöntemi ile elde edilen bilgiler, istatistiksel yöntemler ve çizelgeler aracılığı ile yorumlanmıştır. Elde edilen verilerle, konuya ilişkin sorunlar ortaya konularak, bu sorunların çözümüne yönelik yani bir örgüt modeli ve modellerle birlikte sorunun çözümüne katkı sağlayacak uygulanabilir öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır.

1.6. Araştırmanın Sunuş Sırası

Araştırma altı bölümden oluşmaktadır. Bu bölümlerin sıralanışı ve içerikleri konu başlıklarına göre aşağıda özetlenmiştir.

Birinci bölümde, araştırma konusuna ilişkin genel açıklama ve tanıtım yapılmıştır. Araştırmanın konusu ve önemi, amaçları, denenceleri, yöntemi ve sunuş sırası verilmiştir.

İkinci bölümde, İşgücü piyasası ile ilgili genel bilgiler verilmiştir. Toplam Beş alt bölümden oluşan ikinci bölümün birinci alt bölümünde işgücü piyasası kavramı ve türleri incelenmiştir. İkinci alt bölümde, İşgücü piyasası yönetimi; kavram, önem, ve türleri açısından incelenirken üçüncü alt bölümde İşgücü piyasasını, dolayısıyla da yönetimini etkileyen unsurlar irdelenmiştir. Dördüncü alt bölümde İşgücü piyasası yönetiminin etkilediği unsurlar ele alınmış, beşinci ve son alt bölümde ise, işgücü piyasası yönetiminin dünyada ve Türkiye'deki gelişimi incelenmiştir.

Üçüncü bölüm, iki alt bölümden oluşmaktadır. Birinci alt bölümde, Türk işgücü piyasasının özellikleri, istihdam ve işsizlik açısından incelenmiştir. İkinci alt bölümde ise, Türk işgücü piyasasının işgücü piyasası türlerine göre sınıflandırılması yapılmıştır.

Dördüncü bölümde, Türk işgücü piyasasının yasal ve kurumsal yapısı verildikten sonra, var olan işgücü piyasası yönetimi çalışmaları açısından incelenmiştir. Üç alt bölümden oluşan dördüncü bölümün birinci alt bölümünde Türk İşgücü piyasası yönetiminin yasal dayanakları, ikinci alt bölümde, kurumsal yapı, doğrudan ve dolaylı olarak sorumlu olan kurumlar açısından incelenmiştir. Üçüncü ve son alt bölümde ise, Türkiye’de var olan işgücü piyasası yönetimi ve çalışmaları irdelenmiştir.

Beşinci bölüm, iki alt bölümden oluşmaktadır. Birinci alt bölümde işgücü piyasası yönetiminin sorunları verilmiştir. İkinci alt bölümde ise, İşgücü piyasasının yeniden yapılandırılması çerçevesinde önerilen model sunulmuştur.

Altıncı ve son bölümde çalışmaya ilişkin bulgular ve bu bulgulara ilişkin öneriler ortaya konularak, genel değerlendirme ile çalışma sonlandırılmıştır.

2. İŞGÜCÜ PİYASASI KAVRAMI VE İŞGÜCÜ PİYASASININ YÖNETİMİ

İşgücü piyasası kavramı günümüzde çok sık kullanılan kavramların başında gelmektedir. Bunun temel nedeni piyasanın temel unsurunu oluşturan emek ve sermayenin karşılaştığı yer olmasıdır. Ekonomik açıdan, insanlığın en önemli sorunlarının başında üretim gelmektedir. Üretim, insani ve maddi yönü olan dört etkene bağlıdır. Bu etkenlerin insani yönünü emek ve girişim oluştururken, maddi yönünü ise sermaye ve doğal kaynaklar oluşturmaktadır. Sermaye ve doğal kaynakların sabit olduğu varsayımından yola çıkılacak olursa, bir ülkenin gelişmişlik düzeyi, diğer iki unsur olan emek ve girişimin etkili kullanımına bağlıdır. Bu iki unsur birbiriyle sıkı ilişki içerisindedir. Emek olmadan sermaye, sermaye olmadan da emek tek başına üretim için yeterli olmamaktadır.

İnsanların, topluluklar halinde yaşamaya başlaması ve üretim için işbirliği yapmaları, emek ve sermayeyi birlikte anılır hale getirmiştir. Bu birliktelik toplumsal gelişmeye paralel olarak efendi-köle, usta-çırak, patron-işçi gibi değişik isimler altında günümüze kadar gelmiştir. Sanayi devrimi ile başlayan ve günümüzde en önemli tartışma konusunu oluşturan emek- sermaye ilişkisine devletin müdahalesi, ülke için en uygun dengeyi sağlamak olmakla birlikte, müdahalenin yönünü tarafların gücü belirlemektedir.

İşgücü piyasasını düzenleme ve yönetme konusunda en büyük güç sahibi olan devletin görevi, emek ve sermayeyi ülke çıkarlarını en çoklayacak şekilde dengeye getirmektir denilebilir.

2.1. İşgücü Piyasasının Tanımı

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.

En geniş anlamıyla işgücü piyasası, emeğini arz edenlerle bu emeği talep edenleri bir araya getirerek, emeğin fiyatının ve bu fiyat üzerinden ne kadar emek arz edileceğinin belirlendiği yerdir (Ataman, 1999, 7).

İşgücü arzı ile işgücü talebi arasındaki karşılıklı etkileşim nedeniyle dinamik yapıya sahip mekanizmalar bütünü olarak da tanımlanmaktadır (Etöz, Çabuk, 1999, 34).

Bütün ülke düzeyinde var olan işgücü dikkate alınacak olursa, İşgücü piyasası; belirli bir dönemde geçerli ücret ve çalışma koşullarını kabul ederek çalışma istek ve arzusunda olan işgücü arzı ile bu işgücüne yönelik işgücü talebinin karşılaştığı piyasadır.

Bir başka tanım ise; bir ülkedeki toplam emek arzını ifade eden işgücünün emek talebi ile karşılaştığı yerdur (Zaim, 1997, 11).

2.2. İşgücü Piyasasının Türleri

İşgücü piyasalarının tanımı ne olursa olsun, temel işlevi işgücü arz ve talebinin uygun ortamda karşılaştırılarak dengenin sağlanmasıdır. Dengenin sağlanması, ekonominin geneliyle ilgili varılmak istenen temel amaçtır. Bu amaca ulaşmak için çeşitli ekonomik yaklaşımlar bulunmaktadır. Bu yaklaşımlara bağlı olarak işgücü piyasaları farklı şekillerde adlandırıldığı gibi, farklı yaklaşımlara göre sınıflandırılmışlardır. Bu başlık altında işgücü piyasalarının sınıflandırması şu şekilde verilmiştir.

1. Kuramsal açıdan işgücü piyasası türleri,
2. İşlevsel açıdan işgücü piyasası türleri,
3. Yasal yapılarına göre işgücü piyasaları.

Bu sınıflandırmada yer alan işgücü piyasalarının bazıları günlük yaşamda rastlanmayan piyasa türleri olmakla birlikte, ulaşmak istenilen hedef açısından ideali göstermektedir. Piyasa türleri için, ileri sürülen görüşler ve ekonomik yaklaşımların temelinde işsizliği önleme ve tam çalışmayı sağlama amacını gerçekleştirmek bulunmaktadır. Fakat bu hedefin gerçekleşmesi kuramsal açıdan mümkün görünmekle birlikte, var olan işsizlerin hepsinin çalışmasını sağlayacak işyeri açılrsa dahi gerçekleştirilmesi mümkün değildir. Çünkü, hemen hemen hiçbir ülke, tek bir işgücü piyasasından oluşmamaktadır. Her ülke kendi içinde değişik alt işgücü piyasalarına ayrılmaktadır. Bu nedenle işgücü piyasası yönetimi özel bir önem taşımaktadır. Var olan insangücünün doğru zamanda ve yerde, en verimli şekilde kullanılması ülke ekonomisi ve toplumsal barış için kaçınılmaz bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.2.1. Kuramsal Açıdan İşgücü Piyasası Türleri

Bu yaklaşım işgücü arz ve dengesinin sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesinin sağlanması için, piyasaların nasıl olması gerektiğinin kuramsal düzeyde incelenmesinden oluşmaktadır. Yaklaşımların ortaya çıkışı ve soruna bakışı, ortaya çıktığı toplumsal yapı ve tarihsel sürecin bir ürünüdür. Tüm toplumlar için genellemelere gitmekle birlikte, her yerde ve zamanda aynı sonuçları vereceği beklenmemektedir. Kuramsal açıdan işgücü piyasası türleri şu başlıklar altında toplanmaktadır:

- İdeal İşgücü Piyasası,
- Doğal İşgücü Piyasası,
- Kurumsal İşgücü Piyasası,
- Güdümlü İşgücü Piyasası,
- Korumacı İşgücü Piyasası,
- Esnek İşgücü Piyasası (Zaim, 1997, 14).

2.2.1.1. İdeal İşgücü Piyasası

İktisadi doktrinde “Tam Rekabet Piyasası” olarak adlandırılan bu piyasa türüne gerçek hayatta rastlamak mümkün görünmemektedir. Bununla birlikte ulaşılmak istenen, yani piyasanın taraflarının memnun olduğu, sorunların yaşanmadığı bir işgücü piyasası hedef olarak gösterilmektedir. İdeal işgücü piyasasının temel özellikleri şunlardır.

- Piyasada üretilen mal ve hizmetler standarttır.
- Piyasaya giriş ve çıkış serbesttir.
- Emek arz ve talebinde bulunanlar piyasa hakkında tam bilgiye sahiptirler. Emek piyasası da diğer piyasalar gibi şeffaftır ve taraflar piyasa hakkında gereksinim duydukları bütün bilgileri öğrenebilme şansına sahiptirler.
- Piyasada emek arzı ve emek talebinde bulunanların aralarında kendi çıkarlarını korumak veya menfaat sağlamaya yönelik gruplaşmalar ve mesleki örgütleri bulunmamaktadır.
- Piyasadaki mal ve hizmetler için fiyatlar veri olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla üretilen malın ve üretimde kullanılan emeğin tam rekabet şartlarının sonucu olarak tek bir fiyatı vardır. Emek arzında bulunanlar ve emek talebinde bulunanların bunu tek başlarına değiştirmeleri mümkün değildir.

- Üretilen her mal ve piyasaya yönelen her emek arzı için yeterli miktarda talep bulunmaktadır.

- İdeal işgücü piyasasında devletin müdahalesi en alt düzeydedir.

Genel özellikleri bu şekilde sayılabilecek olan ideal iş piyasası, adından da anlaşılacağı gibi insanlığın ulaşmayı hedeflediği bir piyasa türüdür. Tam anlamıyla ulaşmak mümkün olmasa da, burada belirtilen hedefler tüm toplumlar için ideal kabul edilmektedir. Bu piyasanın özelliklerini değişik piyasa türlerinde kısmen de olsa görmek mümkündür.

İdeal işgücü piyasasında, işçiler ve işverenler piyasanın özelliği nedeniyle hareketlerinde tam bir serbestiye sahiptirler. İşçi, piyasa hakkında tam bilgiye sahip olması nedeniyle mevcut işgücü talepleri arasında kendi için en çok olanak tanıyan işlere ve bölgelere yönelerek çıkarını en çoklamaya çalışacaktır.

İşveren ise; talep ettiği emeği bulabilmek için piyasa koşullarında veri olan ücreti ödemeyi kabul edecektir. Aksi halde, istediği emeği elde etmekle birlikte, emeğin aradığı niteliklere sahip olmayacağı düşünülürse daha düşük yetenekteki emeği çalıştırmak zorunda kalacaktır.

İdeal işgücü piyasasını diğer piyasalardan ayıran en belirgin özellik, devlet müdahalesinin yok denecek düzeyde olması gösterilebilir. Devlet liberalizm felsefesinin hareket noktası olan, adalet ve güvenlik dışındaki alanlarda bulunmadığı gibi, diğer alanlara yönelik düzenlemelerden de kaçınmaktadır. Devletin piyasaya yönelik müdahalesi, piyasanın görünmeyen el yardımıyla sağladığı dengeyi bozacağından, devlet tarafsız kalmak durumundadır. Böyle bir piyasa türünde işgücü piyasasının yönetiminden söz etmek mümkün görünmemektedir.

Bu piyasa türünde, devletin işgücü piyasasına doğrudan veya dolaylı olarak müdahale etmesine izin verilmediği gibi, ekonomik müdahalesi de hoş karşılanmamaktadır. Devletin piyasaya yönelik müdahale ve düzenlemesine izin verilmemesinin tek istisnası korunmaya muhtaç kesimlerin (sakat, hükümlü gibi) istihdamına yönelik koruyucu politikalar üretmesine verilen izin gösterilebilir (Ansal ve diğerleri, 2000, 3).

2.2.1.2. Doğal İşgücü Piyasası

Doğal işgücü piyasası; Sosyal siyaset düzenlemelerinin gelişmediği, liberal ekonomini uygulamasının hakim olduğu, devletin görevinin güvenlik ve adaletten ibaret olduğu kapitalist bir düzende görülen bir işgücü piyasasıdır (Zaim, 1997, 17).

Piyananın temel özellikleri şunlardır:

- Emek arz ve talebi piyasada var olan veya gelişen koşullara göre belirlenmektedir.
- İşgücü piyasasında emek arz ve talebi arasında denge bulunmamaktadır.
- İşgücünün hareketliliğini engelleyen çeşitli nedenler bulunmaktadır.
- İşgücü hareketliliğinin yetersizliği, eşit işe eşit ücret prensibinin uygulanmasını engellemektedir.
- Sendikal hareketler ya yoktur ya da piyasaya etki edecek güçte değildir. Yasal düzenlemeler bulunmamaktadır.

Doğal İşgücü piyasasında işçi-işveren ilişkileri kişisel ilişkiler çerçevesinde gelişmektedir. Sözleşme serbestisi ve devletin yasal düzenlemelere gitmemesi nedeniyle, güçlü olan taraf diğer tarafa kendi isteklerini kabul ettirmektedir. Emek arzında bulunanların piyasa hakkında tam bilgi sahibi olmaması, emek fiyatının aynı piyasa içinde farklı fiyatlarda talep görmesinin nedenidir. Emek arzında bulunanların bu eksikliği, özellikle piyasaya ilk kez girenler açısından daha fazla etkili olmaktadır. Bu kişilerin piyasa hakkında bilgi sahibi olmaması yanında, iş ve ücret konusunda da bilgisizliği ve bu nitelikteki emeğe olan talep eksikliği, daha düşük ücretlere çalışmaya istekli olmalarında etkili olmaktadır.

Sendikaların bulunmayışı veya etkisiz oluşu da emek arzında bulunanların, emek talebinde bulunanlar karşısında güçsüz kalmasına neden olmaktadır.

Bu piyasa türüne Türkiye'deki tarım sektörü ve İş Kanunu kapsamı dışında kalan küçük esnaf ve sanatkarlar gösterilebilir. Bu kesimde iş ilişkileri devletin yasal düzenlemelerinin dışında, genellikle karşılıklı ilişkiler ve gelenekler çerçevesinde yürütülmektedir.

İşgücü piyasası yönetimini üstelenen en üst kuruluş olan devletin, bu kesime yönelik kurumsal ve yasal düzenlemeleri gerçekleştirmemesi nedeniyle, doğal işgücü piyasasının geçerli olduğu ortamda, işgücü piyasası yönetiminden söz etmek mümkün görülmemektedir. Doğal işgücü piyasasında yaşanan olumsuzluklar, devleti bu alanda düzenleme yapmak zorunda bırakmış ve dolayısıyla da doğal işgücü piyasası değişik bir piyasa görünümüne kavuşmuştur. Bu düzenlemeler ülkelerin izledikleri ekonomik politikalara ve siyasal ideolojilerine bağlı olarak farklılıklar göstermektedir.

2.2.1.3. Kurumsal İşgücü Piyasası

Yasal ve kurumsal düzenlemelerin devlet tarafından gerçekleştirildiği, tarafların haklarını savunmak amacıyla örgütlendikleri ve örgütlerin yasal düzenlemelere uygun olarak faaliyet gösterdiği piyasa türüdür. Piyasanın temel özellikleri şunlardır:

- Sosyal devlet anlayışının hakim olduğu piyasalardır.
- Piyasada emek arz ve talebi dengede değildir ve bu dengenin sağlanması amacıyla devlet yasal ve kurumsal düzenlemelere gitmektedir.
- Piyasa hakkında tarafların tam bilgi sahibi olmaması yanı sıra taraflardan saklanan bir bilgi de bulunmamaktadır.
- Mal ve emek standart değildir ve aynı mal ve aynı nitelikteki emek farklı ücretlere tabi olmaktadır. Ücret konusunda asgari bir uygulama olmakla birlikte bunun her zaman uygulandığı söylenemez.
- Emek arz ve talebinde bulunanların mesleki örgütleri vardır ve bu örgütler yasal bir statüye sahiptirler.
- Devletin piyasalara müdahalesinin temel amacı tam istihdamın sağlanmasıdır.
- İşgücünün hareketliliğini engelleyen kısıtlamalar bulunmamaktadır.

Kurumsal işgücü piyasasında, doğal işgücü piyasasındakinin aksine bütün ekonomik ilişkiler piyasa güçlerine terk edilmemiştir. Bu piyasa türünde işçi ve işveren ilişkileri ekonomik yapıya bağlı olarak değişim göstermektedir.

Devletin bu piyasa türündeki temel amacı, ekonomide tam istihdamı sağlamak şeklinde özetlenebilir. Bu amaca uygun olarak piyasanın taraflarının kendi aralarında kurmuş oldukları örgütler aracılığıyla çıkarlarını koruma mücadeleleri söz konusudur. Bu örgütler işçiler için işçi sendikaları, işverenler için ise, işveren sendikalarıdır. Yasal düzenlemeler, çalışma ve çalıştırma hürriyeti kapsamında taraflara serbesti tanımakta ve taraflar bu haklarını kurmuş oldukları örgütleri aracılığı ile koruma mücadelesi vermektedirler.

Ekonomik açıdan gelişmiş ülkelerde işgücü piyasasındaki ilişkilerde devletin rolü, taraflar arasındaki ilişkilerde görülen boşlukları doldurmak şeklinde gerçekleşirken, ekonomik gelişme aşamasındaki ülkelerde tarafların güçleri arasındaki dengesizliği gidermek için, farklı düzeylerde müdahale şeklinde olmaktadır (Zaim, 1986, 119).

2.2.1.4. Gündümlü İşgücü Piyasası

İşgücü piyasasına yönelik her türlü düzenlemenin ve piyasanın tek hakiminin devlet olduğu piyasa türüdür. Bu piyasa bir anlamda ideal işgücü piyasasının tam tersi bir piyasa türüdür. İdeal işgücü piyasasında devletin piyasa üzerinde hiçbir düzenlemesi bulunmazken, bu piyasa türünde devlet tek hakimdir. Bu hakimiyet piyasanın özelliklerinde kendini açıkça göstermektedir. Gündümlü İşgücü piyasasının özellikleri şunlardır:

- Piyasada emek talebinin tek alıcısı, yani tek işveren devlettir. Emek talebi merkezi planlama doğrultusunda devlet tarafından belirlenmekte ve buna uygun olarak işgücünün bir bölgeden diğerine hareketine izin verilmektedir.

- Emek arzının tek bir fiyatı vardır ve devlet tarafından belirlenen bu fiyat kabul edilmek durumundadır.

- Kurumsal düzenlemeler bulunmakla birlikte, bu kurumlar tek alıcı olan devletin piyasayı denetleme görevini üstlenmektedir.

- Meslek örgütleri sadece işçi kesimi için söz konusudur. Bu örgütler devletin isteği doğrultusunda çalışanları yönlendirmekle görevlendirilmiştir.

Sözleşme serbestisinin bulunmadığı ve tek işverenin devlet olduğu bu piyasa türünde kurallar devlet tarafından belirlenmektedir. Emek arzında bulunanlar devletin önerdiği ücret ve verdiği haklardan başkasını talep etme gibi bir şansa sahip değildirler. Haklarını koruması ve savunması beklenen sendikalar ise, rejimin savunucusu ve çalışanlara uymaları yönünde telkinde bulunan bir kurumdan başka bir özelliğe sahip olmayan kuruluşlardır (Zaim, 1986, 119).

Bu piyasa türünde işgücü piyasası yönetimini üstlenen kurumlar bulunmakla birlikte, temel görevlerini yapmaktan çok işgücü arzını devletin isteği doğrultusunda yönlendirme görevini üstlenmiş kurumlar olarak görülmektedir. Çünkü, emek arzının tek alıcısı devlettir ve devletin hazırlamış olduğu planlar çerçevesinde işgücünün nerede, nasıl çalışacağını, kimlerin çalışacağını ve çalışmaya hazır olduğunu belirlemek bu kurumlardan beklenen temel işlevdir.

2.2.1.5. Korumacı İşgücü Piyasası

Korumacı işgücü piyasası, ekonomik gelişimini tamamlayamamış veya ekonomik nedenlerle sorun yaşayan ülkelerde, devletin piyasaya doğrudan veya dolaylı olarak çalışan kesimi korumaya yönelik düzenlemelerde bulunduğu piyasa tipidir (Törüner, Lordoğlu, 1992, 34-35).

Devletin piyasaya müdahalesi; serbest ve toplu pazarlık sisteminin bulunmasına rağmen ücretlerin belirli bir seviyenin altına inememesi, asgari ücret düzeyini belirlemesi gibi doğrudan olduğu gibi, yasal düzenlemeler ile toplu pazarlık sistemini yönlendirme, sosyal hakları belirleme gibi dolaylı olarak da olabilmektedir. Piyasanın temel özellikleri şöyle sıralanabilir.

- Piyasanın tarafları piyasa hakkında tam bilgi sahibi değildirler. Bu nedenle ülke düzeyinde veya bölgesel olarak aynı işe farklı ücret ödenebilmektedir. Piyasa hakkındaki bilgisizlik ve iletişim eksiklikleri, devletin bu alana asgari ücret uygulamasıyla müdahalesine neden olmaktadır.

- Piyasada işgücünün dağılımı ve özellikleri eşit değildir. İşgücü hareketliliğinin yetersizliği belirli bölgelerde işgücü fazlalığına yol açarken, bazı bölgelerde işgücü eksikliği çekilebilmektedir.

- Sözleşme serbestisi olmakla birlikte taraflar arasındaki güç dengesizliği devletin piyasaya yasal düzenlemelerle müdahalesini zorunlu kılmaktadır.

Bu piyasa türüne genellikle gelişmekte olan ülkelerde veya ekonomik sistem değişikliğine giden ülkelerde rastlanmaktadır. Daha genel anlamıyla ne sosyalist ekonomi ne de kapitalist ekonomi sistemini tek başına uygulamayarak, her ikisinden de bazı özellikleri alıp karma bir ekonomik sistem uygulayan ülkelerde (Türkiye ve eski doğu bloğu ülkelerinde) rastlanmaktadır.

Bu işgücü piyasasında işçi-işveren ilişkileri yasal bir düzen içerisinde yürütülmektedir. Yasal düzenlemeler, tarafların kendi aralarında serbestçe sözleşme imzalamalarına izin vermektedir. Bu sözleşme serbestisi, emekçi kesimin mağduriyetini önlemek amacıyla kısıtlanabilmektedir. Yasal düzenlemelere rağmen, piyasanın denetimindeki yetersizlikler, ekonomik sıkıntılar, işgücü arzındaki fazlalık yasal düzenlemelerin uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Bu zorlukların sonucu, bu tür piyasaların uygulandığı ülkelerde yasa dışı iş ilişkileri, yani kayıtdışı ekonomi oldukça yaygındır.

İşgücü piyasasının yönetimi ağırlıklı olarak devletin tekelindedir ve işgücü arz ve talebini devlet yönlendirmektedir. Bu yönlendirmeyi iş ve işçi arama faaliyetlerinde devlet tekeli kurarak gerçekleştirmektedir. Ayrıca planlama ve eğitim devletin tekelinde olduğundan, devletin piyasanın yönelişi konusunda önemli bir ağırlığı bulunmaktadır.

2.2.1.6. Esnek İşgücü Piyasası

Esnek işgücü piyasası kavramı II. Dünya savaşıdan sonra ortaya çıkan üretim yapısındaki gelişmelerin bir sonucudur. Bu dönemde başlayan ve günümüzde de devam eden hızlı değişim, işgücünün yapısını ve dolayısıyla da işgücü piyasalarını önemli ölçüde etkilemiştir. Fakat bu değişimin asıl etkisi 1970'li yıllarda arka arkaya yaşanan petrol krizleri sonucunda ortaya çıkan işsizlik ve işsizliğin beraberinde getirdiği sosyal güvenlik sorunları olarak kendini göstermiştir (TİSK, 1999, 5).

Gerçekten II. Dünya savaşı sonrasında üretim yapısındaki hızlı gelişmeler, devletin işgücü piyasalarına müdahale yaklaşımında da kökten değişikliklere yol açmıştır. Bu döneme kadar devlet, zayıf olan işgücünü güçlü sermaye karşısında korumayı görev olarak benimserken, artan işsizlik karşısında işgücünü tek başına korumanın sorunu çözmeye yetmediğini görerek, işyerini ve işgücünü birlikte korumak gerektiği düşüncesiyle hareket etmeye başlamıştır. İşte bu davranış sonucunda, koruyucu yönüyle güdümlü ve müdahaleci işgücü piyasalarının özelliklerini taşıyan (ama işyerini koruma ve devamını sağlamak amacıyla doğal işgücü piyasası özelliğini taşıyan) işgücü piyasası esnek işgücü piyasası olarak tanımlanabilir.

Esnek işgücü piyasasının tek bir uygulaması bulunmamaktadır. Uygulama ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarına göre değişiklik gösterebilmektedir. Genel olarak uygulanan esneklik şekilleri şunlardır:

- İstihdam şeklinde esneklik,
- Ücret yapısında esneklik,
- Çalışma sürelerinde esneklik,
- İş örgütlenmesinde esneklik (DPT, 2001, 10-11).

2.2.2. İşlevsel Açıdan İşgücü Piyasası Türleri

İşgücü piyasasının incelendiği bir başka yaklaşım ise, işgücü piyasasının üstlenmiş olduğu görevler ve piyasanın unsurlarının niteliklerine göre yapılan ayırımdır. İşlevsel açıdan işgücü piyasası üç'e ayrılmaktadır.

1. Coğrafi açıdan işgücü piyasası,
2. Mesleki açıdan işgücü piyasası,
3. Sektörel açıdan işgücü piyasası,

2.2.2.1. Coğrafi İşgücü Piyasası

İşgücü piyasasının mekan açısından tabi tutulduğu bir ayırımdır. İşgücü piyasaları bu açıdan uluslararası, ulusal, bölgesel olarak farklı açılardan incelenebilmektedir. Bu ayırımın en önemli özelliği emek faktörünün mekansal açıdan dağılımı ve bu dağılımın ortaya çıkardığı sorunların çözümüne yönelik politikaların belirlenmesidir.

“Belirli bir yerde ikamet eden işçilerin, adreslerini değiştirmeden çalışmayı kabul edebilecekleri en geniş mıntıka” veya “ işçilerin bir işten

diğerine geçmesine uygun bulunan coğrafi alan ve bu alan yerel işgücünün önemli bir kısmına ya da hepsine yeterli iş olanaklarının biriktiği saha” olarak tanımlanmaktadır (Sayın, 2002, 10).

Bölgesel açıdan emek faktörünün dağılımındaki dengesizliğin neden olduğu en önemli sorun, bu yörelere yönelik yatırımlarda yaşanan sıkıntıdır. Nitelikli işgücü ve yetersiz altyapı bu yörelere yönelik yatırım kararlarını olumsuz etkilemektedir. Yeni yatırımların bulunmamasının dışında, mevcut üretim kaynakları da nitelikli işgücü gibi bölge dışına yönelmekte ve bu kısır döngü süregitmektedir.

Geri kalmış bölgelerden kentlere yönelirken, asgari bir gelire sahip olmayı arzulayan ve tarım üretimi dışında yeteneğe sahip olmayan niteliksiz işgücü, beraberlerinde sorunlarını da kentlere taşımaktadır. Bu yönleriyle, kentlerdeki mevcut iş olanaklarına talip olmadıklarından, geçimlerini sağlayabilmek için, işportacılık, seyyar satıcılık vb. milli gelire katkı sağlamayan ve sadece gelirin paylaşımına sebep olan işlerle uğraşmaktadırlar (Baştaymaz, 2004, 1/2).

Bu sorunu gidermek amacıyla, çeşitli ülkeler farklı olmakla birlikte temelde aynı amaca yönelen politikalar izlemektedirler. Bu politikaların temel özelliği, ülkenin nispeten geri kalmış bölgelerindeki işgücünün yerinde kalmasını sağlayacak istihdam olanakları yaratmaktır. Bunu sağlamak için, bu bölgelerin geliştirilmesine yönelik yasal düzenlemeler (İngiltere) ya da bölgesel planlara uyumlu olmak ve yerel inisiyatifi etkilememek koşuluyla (Hollanda) özel projeler geliştirilmektedir (Dereli, 1991, 17-25).

İşgücü piyasalarında temel amaç, arz ve talep yönünden dengeyi sağlamaktır. Bu dengenin sağlanması aşamasında ülkenin tamamına yönelik bir denge düşünülmektedir. Oysa işgücü piyasaları emek unsurunun nitelik açısından standart olmaması ve kişiye bağlı olarak değişmesi nedeniyle coğrafi olarak alt piyasalara ayrılmaktadır.

Ülke düzeyinde işgücü piyasasını bir bütün olarak ele alarak, bütün düzenleme ve planlamaları buna göre gerçekleştirmek, beraberinde önemli sorunlara yol açacaktır. Bu sorunların başında makro düzeyde gerçekleştirilen işgücü arz ve talebindeki dengenin, uygulamada gerçekleşmesinin mümkün olmamasıdır. İşgücünün istenen yer ve zamanda bulunmasının mümkün olmaması, makro düzeyde sağlanan dengenin, bölgesel eksiklikler nedeniyle temel amaçta sapmalara ve atıl kapasiteye neden olacaktır.

Günümüzde birçok ülke, kalkınma açısından bölgeler arasındaki farklılıkları gidermek amacıyla bölge planlaması uygulamasına gitmektedir (Doğan, 1995, 3). Bu uygulamanın temel nedeni, az gelişmiş bölgeler ile gelişmiş bölgeler arasındaki farklılığı azaltmak yoluyla, diğer bölgelere yönelik işgücü ve sermaye hareketlerini engellemektir. Böylece mümkün olduğunca dengesizliği gidererek bu bölgelere yönelik yatırım olanaklarının artmasını sağlamak şeklinde özetlenebilir (Keleş, 1997, 242).

Coğrafi işgücü piyasalarının belirlenmesi, bu bölgelerdeki işgücünün bulunduğu yerde istihdamını sağlamaya yönelik politikaların belirlenmesi açısından özel bir önem göstermektedir. Çünkü bu bölgelerdeki insanların gelişmiş bölgelere yönelmesini sağlayan daha iyi yaşam koşulları ve iş olanaklarıdır. Kısaca, bu insanlar için göç bir umuttur. Bu umut, işgücünü geri kalmış yörelerden gelişmiş yörelere yöneltirken, beraberinde tüm ülkeyi etkileyen sorunları da ortaya çıkarmaktadır.

2.2.2.2. Mesleki İşgücü Piyasası

Mesleki işgücü piyasası; belirli bir meslek ve işkolunda işgücü arz ve talebinin karşılaştığı ve diğer meslek ve işkollarını fazla etkilemeyen piyasa olarak tanımlanabilir.

İşgücünün üretimde kullanılabilir niteliklere sahip olması, üretimin gerçekleşmesi için vazgeçilmez bir şarttır. “İnsanlara yararlı mal ve hizmet üretme karşılığında para kazanmak için yapılan, belli bir eğitimle kazanılan sistemli bilgi ve becerilere dayalı, kuralları toplumca belirlenen etkinlikler bütünü” (Kuzgun, 1999, 75) şeklinde tanımlanan meslek, tanımdan da anlaşılacağı gibi bireyin yaşamını sürdürmesi için sahip olması gereken özelliklerden biridir.

Mesleki bilgi bireyin yaşamını sürdürmesi için gerekli olduğu kadar, işgücü piyasasında emek talebinde bulunanlar için de önemlidir. İşgücü talebinde bulunan işverenin işgücünün aradığı niteliklere sahip olup olmadığını anlaması ve buna göre bireyi işe alması, olması gerektir. Fakat işgücü piyasasını diğer mal ve hizmet piyasalarından ayıran özelliklerden biri emeğin homojen olmamasıdır. Bireyler yapmaya talip oldukları iş için sahip oldukları nitelikler hakkında bilgi sahibidirler. Fakat işverenler veya bu kişilerin yeteneklerine ihtiyacı olan kişiler ise, bu konuda tamamen bilgisiz durumdadırlar. Bu konuda bilgi sahibi olmanın tek koşulu, bu kişilerin sahip oldukları mesleki yeterliliklerini ulusal düzeyde veya yerel düzeyde onaylayan bir belgeye sahip olmalarıdır.

Mesleki açıdan işgücü piyasası ayırımı, bireylerin üretimde bulunacakları alanda yeterliliklerinin düzeyinin belirlenmesidir. Bu düzeyin belirlenmesi ülke düzeyinde makro ve mikro düzeyde yapılacak planlamaların başarı düzeyini de etkileyecektir. Hangi meslekte ne kadar işgücünün olduğu, ne kadar eksik bulunduğunun belirlenerek, ihtiyaç duyulan işgücünün yetiştirilmesi ya da geçerliliğini yitirmiş meslekteki bireylerin mesleki hareketliliğinin sağlanarak, yeni meslek edinmelerini sağlamak mümkün olacaktır.

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi için ihtiyaç duyulan yatırımların en önemli eksikliği olan nitelikli işgücünün sağlanması, bu konuda tam bir işgücü analizinin yapılması, eksikliklerin giderilebilmesi ve doğru zamanda doğru yerde işgücü bulundurulabilmesiyle mümkündür.

Devletin işgücü piyasalarına müdahale nedenlerinin en önemli nedeni bu piyasadaki dengesizliklerin giderilmesidir. Mesleki işgücü piyasasının temel özellikleri şunlardır:

- Emek arz ve talebinin karşılıklı etkileşimi bütün ülke düzeyinden çok, belirli bir bölgeyi kapsamasıdır.
- Mesleki açıdan sahip olunan nitelik aynı olsa da farklı ücretler ve talep düzeyi ile karşılaşmaktadır.

2.2.2.3. Sektörel İşgücü Piyasası

Günümüzde işgücü arz ve talebinin karşılaştığı yer olan işgücü piyasaları ülke düzeyinde bir bütün olmakla birlikte kendi içerisinde faaliyet alanlarına göre bölünmektedir. Bu bölünme faaliyet alanlarına göre yapılmaktadır. Bu ayırım genel kabul gören şekliyle;

- a) Tarım sektörü işgücü piyasası,
- b) Sanayi sektörü işgücü piyasası,
- c) Hizmet sektörü işgücü piyasası olarak üçe ayrılmaktadır.

a) Tarım Sektörü İşgücü Piyasası

Tarımsal üretim alanında çalışanlar ile bu alanda işgücü talebinde bulunanların oluşturduğu piyasadır. Günümüzde ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin karşılaştırılmasında kullanılan temel ölçütlerden biridir.

Tarım sektörünün Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (GSYİH) payı, gelişmiş ülkelerde % 3 ile % 10 arasında değişirken, gelişmekte olan ülkelerde bu oran % 8 ile % 30 arasındadır. Geri kalmış ülkelerde ise bu oran % 30'un çok üzerindedir. Tarım sektörünün işgücü piyasası üzerinde hem olumlu, hem de olumsuz etkileri bulunmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde GSYİH'ya katkı oranı ne kadar küçük olursa olsun, istihdam ettiği nüfus oranı oldukça yüksektir. Bu durum özellikle gizli işsizliğin bu sektörde yoğun olarak yaşandığını göstermektedir. Bu yönüyle tarım sektörü işsizliğin belli bir süre sorun yaratmamasını sağlayarak siyasal iktidarlara yardımcı olmaktadır.

Ekonomik gelişmeye paralel olarak bu sektördeki gizli işsizlerin, çeşitli nedenlerle sektör dışına çıkmaları ekonomi açısından büyük sakıncalar yaratmaktadır. Bu sakıncaların başında, iş ve yaşam şartlarının daha iyi olduğu kentlere yönelik göç hareketinin yöneldiği kentleri bir sorunlar yumağı haline getirmesi, bölgeler arası dengesizlikleri artırması ve önemli kaynak kayıplarına yol açmasıdır (Kartal, 1992, 250).

Tarım sektörünün gelişmekte olan ülkeler için bir diğer önemli olumsuzluğu ise; gelişmiş ülkelerdeki aksine sermaye birikimine katkı sağlamak yerine, önemli miktarda desteklemelerle yatırımlara ayrılacak kaynakların bu alana aktarılmasına neden olmasıdır.

b) Sanayi Sektörü İşgücü Piyasası

Tarımsal üretimin dışında kalan üretim faaliyetlerinin büyük çoğunluğunu oluşturan işgücü arz ve talebinin karşılaştığı ve katma değer oranının en yüksek olduğu işgücü piyasasıdır.

1960'lı yıllara kadar hakim üretim anlayışı olan Fordist üretim yapısı ve teknikleri 1970'li yıllardan itibaren tıkanmaya başlamıştır. Bu tıkanıklık ekonomilerin yapısında önemli değişimlere yol açarken, en önemli etkisini istihdam yapısında göstermiştir. Gelişen ve değişen üretim teknolojileri istihdamın sürükleyici sektörü olan sanayi sektörünün bu özelliğini yitirmesine yol açmıştır (Özşuca, 1995, 20).

Bu sektördeki işgücü, diğer sektörlerde çalışanlardan farklı özelliğe sahiptir. İşgücü, sektörün yapısı itibariyle hem belirli bir eğitime, hem de belirli bir yeteneğe sahip olmak durumundadır. Sektörün en önemli dezavantajı, teknolojik gelişmelerin sektördeki işgücü istihdamını olumsuz etkilemesidir. Teknolojik gelişmeler, bu sektördeki emek yoğun üretim yapısının yerini, teknoloji yoğunluklu üretim yapısına bırakmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda, üretim miktarında azalma olmamasına karşın, istihdam düzeyinde sürekli düşüş yaşanmaktadır.

Bu sektörde son yıllarda yaşanan en önemli değişim, gelişmiş ülkelerin kendi ülkelerindeki sanayi sektörü üretimini geliştirmekte olan ülkelerle rekabet edememe ve üretimden kaynaklanan olumsuzluklar (Çevre kirliliği vb.) nedeniyle terk etmek zorunda kalmaları olmuştur.

Bu işgücü piyasasının temel özellikleri şöyle sıralanabilir.

- İşbölümü ve uzmanlaşma oldukça gelişmiştir.
- Emek - sermaye kullanım oranı, sermaye lehine ağırlık kazanmaktadır.
- İşgücünün niteliği oldukça önemlidir.

-Teknolojik gelişmelere karşı oldukça duyarlı bir piyasadır. Bu nedenle emek faktörünün ikame oranı hızla değişebilmektedir.

- İşgücü arz ve talebinin dengesinin sağlanması oldukça güçtür ve aynı işkolunda ve bölgede dahi farklı ücretler uygulanabilmektedir.

c) Hizmet Sektörü İşgücü Piyasası

Hizmet sektörü; tarım ve sanayi işgücü piyasalarının dışında kalan ve katma değerinin ölçümü konusunda açık bir ölçüt bulunmayan piyasalardır. Sektörün büyüklüğü, ekonominin gelişmişlik derecesinin bir ölçütü olarak alınmaktadır.

İstihdam kapasitesi açısından önemli bir sektör olmasına rağmen, bu sektörü tanımlamak ve etki alanını belirlemek oldukça güçtür. Hizmet sektörünün tanımının güçlüğünü, hizmetin tanımından da anlamak mümkündür. Bu konuda yapılan değişik tanımlar bulunmaktadır:

- Üretim açısından değerlendirildiğinde mal üretiminden farklı bir yapı göstermektedir ve bu özelliği nedeniyle tanımlanması güç faaliyetlerdir.
- Hizmet; tarım, madencilik ve imalat sektörü dışındaki bütün faaliyetlerdir (Gündoğan, 2002, 93).
- Hizmetleri tanımlamada kullanılan yöntemlerden biri de bu faaliyetleri elle tutulur üretim faaliyetlerinden ayıran özelliklerdir. Bu özellikler; (Miles, Boden, 2000, 5).
- Hizmetlerin maddi bir yapısı bulunmamaktadır.
- Hizmetler depolanamaz ve transfer edilemez,
- Hizmeti veren ile alan arasında doğrudan bir iletişimle gerçekleşir.
- Sermaye oranı düşüktür,
- Müşterinin ihtiyaçlarını ön planda tutar
- Üretimi tüketimden ayırmak güçtür. Yani üretim ve tüketim aynı anda gerçekleşebilir.

Hizmetlerin tanımlanmasındaki güçlüğe rağmen, ekonomiye olan katkıları günümüzde önemli boyutlara ulaşmıştır. Öyle ki, OECD ülkelerinde hizmetler sektörünün GSMH'ya oranı % 70'lere ulaşmıştır.

Hizmetler sektörü, GSMH içindeki payını hem tüketicilerin tercihlerindeki gelişmeler, hem de üretim yapısındaki değişmelere bağlı olarak sürekli artırmaktadır. 19.Yüzyılın istihdamda sürükleyici sektörü olan sanayi sektörü bu konudaki liderliğini hizmet sektörüne bırakmıştır. Hizmet sektöründeki gelişmenin belli başlı nedenleri arasında, tüketicilerin daha iyi yaşam yönündeki istekleri, hizmetlerin fiyatındaki farklılaşmaya gidilmesinin kolaylığı, firmaların tüketici isteklerine uyum sağlama konusundaki isteklilikleri sayılabilir.

Bu eğilimlerin sonucunda, örgütsel, insan unsuru ve teknik konularda hizmet taleplerinde önemli artışlar görülmektedir (İyidoğan, 2001, 13).

2.3. İşgücü Piyasası Yönetimi

Bu başlık altında işgücü piyasası yönetiminin tanımı yapıldıktan sonra, işgücü piyasası yönetiminin amacı, görevi, araçları, örgütlenme şekilleri incelenmiştir.

2.3.1. İşgücü Piyasası Yönetiminin Tanımı

İşgücü piyasası yönetimi; İşgücü piyasasının unsurlarını oluşturan işgücü arz ve talebini ülke düzeyinde, ülke ihtiyaçlarına uygun şekilde dengeye getirecek şekilde yürütmektir. Yönetim işlevinin değişik boyutları bulunmaktadır. Bu boyutların her biri toplumsal açıdan ayrı bir öneme ve etkiye sahiptir. Bu boyutlar:

Ekonomik Boyut: Ekonomik ve sosyal gelişmenin sürdürülebilir bir şekilde gerçekleştirilmesi devletin temel görevlerinden biridir. Ekonomik kalkınmanın sağlanması tek başına sosyal kalkınmayı sağlayamamaktadır. Toplumun tamamı tarafından üretilen mal ve hizmetlerden elde edilen gelirin yine toplumun tüm kesimleri arasında mümkün olduğunca eşit dağılımının sağlanamaması sosyal huzursuzlukların temel nedenini oluşturmaktadır. Ekonomik doktrinlerin ortaya çıkışının ve gelişiminin de temelini bu gelir dağılımındaki adaletsizlikler oluşturmaktadır. Ekonomik gelişme ve mevcut işgücüne insanca yaşayabileceği bir geliri sağlayacak iş bulunması birlikte düşünülmesi gereken bir olgudur. Yani ekonomik gelişme ve istihdamdaki gelişim birbirine sıkı sıkıya bağlı iki olgudur. Birindeki aksama diğerini de etkilemekte ve kurulması güç olan dengenin bozulmasına neden olmaktadır. (Başterzi vd.1999, 5).

İGPY, toplumsal sorunların belki de en önemlisi olan işsizliğin önlenmesi açısından da özel bir yere sahiptir. Bir yandan ekonominin ihtiyaç duyduğu insan gücünün nitelik olarak hazırlanmasını sağlamaya yönelik faaliyetlerin yürütülmesi ve planlanması, diğer yandan ise, işsizlik sigortası gibi parasal anlamda büyük miktarlara karşılık gelen fonların yönetimini üstlenmiş olması ekonomik açıdan yönetimin etkisini ortaya koymaktadır.

İşgücü piyasasının yönetimini üstlenen kurumlar genel olarak istihdam kurumları olarak adlandırılmaktadır. İstihdamdan sorumlu kurumların başlangıcı 1900'li yıllara kadar uzanan İşsizlik sigortası uygulamasını yürütme görevini de üstlenmiş olması nedeniyle büyük fonlar toplanmaktadır. Türkiye'de 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile 1 Haziran 2000 yılında kurulan ve prim tahsil etmeye başlayan İşsizlik Sigortası Fonunun elinde Eylül 2003 tarihi itibarıyla 7 katrilyon 207 trilyon gibi bir parasal kaynak bulunmaktadır (İŞKUR, 2003, 69).

Sosyal Boyut: İstihdam hizmetlerini yürüten kurumların toplumsal anlamda korunmaya muhtaç kesimlere yönelik faaliyetleri, bu hizmetin sosyal yönünü oluşturmaktadır. Genç işsizler, sakatlar, eski hükümlüler, kadınlar ve çalışan çocuklar korunmaya muhtaç kesimleri oluşturmaktadır. (Bunların dışında sahip olduğu mesleğin geçerliliğini yitirmiş olması ve uzun süreli işsizlerde özel ilgiye muhtaç kesimlerden sayılabilir.) Bu kesimlerin, işgücü piyasasında kendilerine uygun iş bulmaları güçtür. Bu nedenle istihdam kurumları, bu kesimlerin işe yerleştirilmeleri için farklı politikalar (mesleki eğitim, kamu kesiminde istihdam, özel kontenjanların uygulanması, mali destek sağlanarak çalışmaya teşvik) uygulayarak toplumdan dışlanmasını önlemeye çalışmaktadırlar.

İşlevsel Boyut: İşgücü piyasaları, konusunun toplumu oluşturan bireyler olması nedeniyle diğer piyasalardan ayrılmaktadır. Devletin bu piyasaların yönetimine müdahalesi çeşitli aşamalardan geçerek günümüzdeki modern istihdam kurumlarının oluşturulmasına neden olmuştur.

Modern anlamda işgücü piyasalarının yönetimini üstlenen kamu istihdam kurumları, başlangıçta dini ve hayır kurumlarınca işsiz kalan kesimlerin sorunlarını azaltmaya yönelik olarak başlamıştır (Dilik, 1991, 18). Birinci Dünya Savaşı öncesinde, 1910 yılında Avrupa'daki 22 ülkede özellikle çalışma hayatının düzenlenmesine yönelik yasa çalışmalarını izlemek üzere ulusal örgütlerin oluşturulduğu görülmektedir (İİBK, 1991, 2)

Bu kuruluşlar çalışmalarının I. Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında insan gücü kaynaklarının planlı bir şekilde kullanılmasındaki yararlılıklarının ortaya çıkmasıyla, kurumların istihdam hizmetlerini yürütmesi konusunda önemini ortaya koymuştur.

Kamu istihdam kurumlarının gelişmesinde ikinci aşamayı, II. Dünya Savaşı öncesinde başlayan piyasanın insan gücü kaynaklarının düzenlenmesi ve kullanılmasıyla, çalışma hayatının yasal yönlerden denetiminde görmek mümkündür. Bu dönemde özellikle I. Dünya Savaşı sonrasında dünyanın iki kutuplu bir hal alması, Sosyalist blok karşısında, batının çalışan kesime yönelik yeni haklar tanımaya neden olmuştur. Devletlerin bu dönemde, sosyal patlamaların önlenmesi amacıyla istihdam kurumları aracılığı ile çalışma hayatına müdahale ettiği görülmektedir. Ayrıca ekonomik açıdan; tam istihdamın sağlanması için de yine kamu istihdam kurumlarından yararlandığı görülmektedir.

Üçüncü Dönemde ise; kamu istihdam kurumları, çalışma hayatını düzenleyen ve denetleyen kuruluşlardan, ulusal istihdam politikalarını belirleyen ve uygulayan kuruluşlar olma yönünde gelişme göstermektedirler. ILO'nun tavsiyeleri, üye ülkelerin ulusal istihdam kurumlarına daha fazla önem vermelerine neden olmuştur. Bütün bu gelişmeler sonucunda istihdam kurumlarının üstlenmiş olduğu temel görevler şu şekilde sıralanabilir:

-İşgücü piyasasında açık bulunan işlerin en kısa zamanda ve en uygun işgücüyle doldurulması,

- İşgücü piyasasının mevcut durumda ve gelecekteki işgücü taleplerinin ve ihtiyaçlarının belirlenerek, bu ihtiyaçlara uygun işgücü arzının gerçekleşmesini sağlayacak şekilde piyasanın düzenlenmesi,

- İşgücü piyasasında yeni istihdam olanaklarının yaratılması amacıyla uygun programların ve çalışmaların gerçekleştirilmesi,

- İşgücü piyasasına ilk kez gireceklerle, çalışırken işsiz kalan kişilerin piyasaya girişleri konusunda yardımcı olmak.

Bu görevler klasik görevler olarak adlandırılmaktadır (Törüner, 1994, 9). Bu görevlere günümüzde değişen ve gelişen ekonomik ve sosyal olaylar sonucunda yeni görevlerde eklenmiştir. Bu görevler;

- İşgücü piyasasına uyum sorunu yaşayan, çalışan veya işsiz kesimin uyum sağlamaları amacıyla yürütülen özel programların hazırlanması ve uygulanması,

- İşsizlere ve iş arayanlara mesleki eğitim, mesleki rehberlik, meslek konusunda kurs verilmesi, iş ve çalışma hayatına uyum konusunda hizmetler verilmesi,

- İşverenlere yönelik danışmanlık hizmetlerinin sunumu,

- İstihdam yaratma veya istihdamın korunmasına yönelik teşvik uygulamaları,

- İstihdam sağlayacak parasal kaynakların yönetimi gibi konular istihdam kurumlarının son yıllarda üstlendiği yeni görevlerden bazılarıdır.

İstatistiksel Boyut: Ulusal düzeyde istihdam hizmetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesi, bu konuda sağlıklı verilere sahip olmakla mümkündür. İşgücü piyasasının sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için bu veriler değişik şekillerde toplanmaktadır. Verilerin toplanmasının birçok amacı olmakla birlikte temelde iki amacı bulunmaktadır. Bunlar:

- Ekonomik gelişmelerin izlenerek, ihtiyaç duyulan insangücü kaynaklarının belirlenmesi ve ihtiyaç duyulan insangücünün doğru zamanda, doğru yerde bulundurulmasının sağlanması,

- Ulusal istihdam politikalarının belirlenerek, bu politikalar çerçevesinde işgücü piyasasını etkileyen kurum ve kuruluşlara yol gösterme. Bu yol gösterme daha çok işgücü yetiştirilmesinde önemli bir yere sahip bulunan eğitim kurumlarının ve mesleki eğitim faaliyetlerini sürdüren kuruluşlara hangi alanlarda ne kadar elemana ihtiyaç duyulduğunun ve elemanlarda aranan niteliklerin neler olduğunun belirlenmesinde yardımcı olmaktır (Özel, 1992, 23).

Verilerin değişik kurumlarca değişik amaçlar için toplanması olasıdır. Fakat bu verilerin kullanıcıların ihtiyaçlarına uygun ve birbiriyle uyumlu olması gerekmektedir. İşgücü piyasası yönetimini geliştirmiş ülkelerde piyasanın işleyişini denetleyen kurumlar, kamu istihdam kurumlarıdır. Bu kurumlar işsizlik sigortası yönetimini de üstlenmiş olduklarından, bu sigortadan yararlanmak isteyenlerin kuruma kayıtlı olmaları gerekmektedir. Bu nedenle kamu istihdam kurumları işgücü piyasasının işleyişini yakından izleme olanağına sahip kurumlardır.

Kamu istihdam kurumlarının faaliyetlerinin istatistiksel işlevlerini şu başlıklar altında özetlemek mümkündür. Bunlar:

- İş arayanlar ve işçi arayanların, istatistiksel görünümünü ortaya koyarak piyasanın genel durumu hakkında veri toplayıp, bunları ilgili kurum ve kişilerin kullanımına sunmak,
- İşgücünün bölgesel, sektörel ve mesleki açıdan dağılımını ortaya koyarak, aksayan yönleri belirleyip buna uygun politikalar oluşturmak ya da oluşturulmasına yardımcı olmak,
- İşgücünün niteliksel açıdan görünümünü belirleyerek, eğitim kurumlarının çıktılarının sayısını ve niteliğini belirlemelerine yardımcı olmak,
- İşgücünün ulusal ve uluslar arası hareketliliğini ve bu hareketliliğin işgücü piyasası üzerindeki etkilerini belirleyerek gerekli düzenlemeleri yapmak.

2.3.2. İşgücü Piyasası Yönetiminin Amacı

Ülkelerin sahip olduğu en önemli kaynak, insan unsurudur. İnsan unsurunun ise, en belirgin özelliği kullanılmadığı, yani ulusal üretime katkı sağlayamadığı durumda üretim gücünün ileride kullanılmak üzere saklanamamasıdır. Ekonomik açıdan önemli olan işgücünün ortaya çıkarttığı ve çözümü zorunlu olan temel sorunlar vardır. Bu sorunlar, işgücü piyasası yönetimini yakından ilgilendirmekte ve çözümü konusunda temel görev bu kurumlara düşmektedir. Bu sorunlar;

- İşgücünün ekonominin ihtiyaç duyduğu miktarı karşılaması sorunu,
- İşgücünün nitelik olarak aranan özelliklere sahip olması sorunu,
- İşgücünün doğru zamanda ve doğru yerde bulundurulması sorunu,
- İşgücünün ekonominin mevcut ve gelecekteki ihtiyaçlarına uygunluğunun sağlanması sorunudur.

İşgücü, ekonomik gelişmenin en önemli unsurudur. Ekonomik gelişmenin sağlanabilmesi için, miktar ve nitelik açısından yeterli olması gerekmektedir. Yeterli işgücünün bulunmayışı ülkenin fiziki kaynaklarının yetirince kullanılmasını engellemektedir. Bunun en açık örneği II. Dünya Savaşından sonra batılı ülkelerin ekonominin gereksinim duyduğu işgücüne sahip olmaması nedeniyle, işgücü fazlası olan ülkelere işgücü talebinde bulunmasıdır.

İşgücünün yetersiz olmasının yarattığı sıkıntılar yanı sıra, fazlalığı da aynı ölçüde sıkıntı yaratmaktadır. Mevcut işgücüne uygun istihdam koşullarının sağlanamaması durumunda ortaya çıkan işsizlik ve sosyal sorunlar da işgücü fazlası olan ülkeyi sıkıntıya sokmaktadır.

İşgücünün ekonominin ihtiyaç duyduğu miktarda olması da her zaman sorunu gidermeye yetmemektedir. Bu durumda işgücü için ikinci bir sorun ortaya çıkmaktadır. Bu sorun; işgücünün ekonominin ihtiyaç duyduğu niteliklere sahip olmaması durumudur. Mevcut işgücünün nitelik açısından yetersizliği, yani eğitimsiz olması veya eğitiminin aranan niteliklere uygun olmaması da yeni bir sorun yaratmaktadır. Bu sorunun giderilmesi, İGP yönetimini üstlenen kurumların eğitim kurumlarıyla yakın işbirliği sağlayarak, ekonominin istediği niteliklerde işgücü yetiştirilmesini sağlamasıyla mümkün olmaktadır. Eğitim hayatının dışındakiler için ise; yaşam boyu eğitim felsefesiyle hareket edilerek , işgücünün gerekli niteliklere kavuşturulması için yeniden eğitim olanakları sağlanmasıyla gerçekleştirilmektedir.

İşgücü piyasası yönetiminin karşılaştığı bir diğer sorun ise, işgücünün doğru zamanda doğru yerde bulundurulması sorunudur. İşgücünün bulunduğu yerden başka bir yere gönderilmesi her zaman gerçekleştirilememektedir. Bazı bölgelerde işgücünün niteliğine uygun iş bulunamazken, başka bir yerde bu nitelikte işgücüne ihtiyaç duyulabilmektedir. Bu sorunun giderilmesi sorunu yine işgücü piyasası yönetiminden sorumlu kuruluş veya kuruluşlara düşmektedir. Bunu gerçekleştirebilmek için işgücünün bölgesel hareketliliğinin sağlanması gerekmektedir.

Önemli bir diğer sorun ise, ekonominin mevcut durumda ihtiyacı olan miktar ve nitelikte işgücünün sağlanması yanı sıra, gelecekteki işgücü ihtiyacının ülke genelinde, bölgesel ve sektörel olarak doğru tahmin edilerek bu eşleştirmenin gerçekleştirilmesinin sağlanmasıdır.

Bütün bu sorunların çözümü işgücü piyasasının amacını belirlemek için genel bir çerçeve çizmektedir. Bu çerçevede işgücü piyasasının amacı; ülkenin mevcut durumda ve gelecekte ihtiyaç duyduğu işgücünün miktar ve nitelik olarak doğru zamanda ve doğru yerde bulundurulmasının sağlanmasıdır denilebilir.

2.3.3. İşgücü Piyasası Yönetiminin Gerekliliği

İşgücü piyasası yönetiminin görevlerini belirlemek için, işgücü piyasasının neden yönetilmesi gerektiği sorusunun cevabını ortaya koymak gerekmektedir. Devletin işgücü piyasasının unsurlarını oluşturan işçi ve işveren kesimleri arasındaki ilişkilere müdahalesi oldukça eskiye dayanmaktadır. Fakat günümüzdeki anlamıyla devletin piyasanın üçüncü bir tarafı olarak piyasaya girmesi, sanayi devrimi sonrasına rastlamaktadır. Sanayi devrimiyle kırdaki çözülme sonucunda kentlere akan milyonlar, büyük bir yedek işgücü ordusunun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Her koşulda çalışmaya hazır bu işsizler ordusu, çalışma ilişkilerinde güçlü taraf olan işveren kesiminin daha da güçlenmesini sağlamıştır. Bu gelişme, sermayenin, kadın-çocuk ayırımı gütmeksizin daha fazla kâr elde etmek için daha düşük ücret ve daha uzun çalışma koşullarını uygulamasına zemin hazırlamıştır.

Dönemin hakim ekonomi anlayışı olan Liberalizm ise; devletin piyasalara müdahalesine olumlu bakmamakta ve böyle bir durumda ekonominin dengelerinin bozulacağını savunmaktadır. Çünkü işçi ve işveren çalışma serbestisi içerisinde anlaşılmaktadırlar ve devletin müdahalesi taraflarınca serbestçe oluşturulan çalışma ilişkilerini bozacaktır. Oysa sözleşme serbestisinden söz edebilmek için tarafların eşit şartlarda olmaları en azından dönemin içerisinde bulunduğu gibi milyonlarca iş arayan bir yedek işsizler ordusunun bulunmaması gerekmektedir. Dışarıda iş arayan yedek işsizler ordusunun olduğu bir ortamda, devletin piyasaya müdahalesinin olmaması daha büyük sıkıntılara yol açmaktadır. Günlük 18-20 saati bulan çalışma süreleri, hakkı olanı değil sadece yaşamaya yetecek kadar ücret dönemin temel çalışma koşullarını oluşturmaktadır. Kötü çalışma ortamları, yetersiz beslenme, iş ve yaşanılan ortamlardan kaynaklanan hastalıklar nedeniyle kitlesel ölümler, toplumun yapısını sarsmaya başlamıştır. Bu gelişmeler, devletin müdahalesini zorunlu kılmıştır.

Devletin, işgücü piyasasına yönelik müdahalesinin temelinde şu nedenler gösterilmektedir.

- **İnsancıl, Dini ve Sağlık Nedenleri:** Çalışma şartlarının kötülüğü, özellikle fiziki yapıları iş için uygun olmayan (Kadınlar ve çocuklar) kimselerin ağır şartlarda çalıştırılması, çalışma ve çevresel nedenlerle artan salgın

hastalıkların toplumun tamamını tehdit etmesi, etkin dini kurumların bu olaylara yönelik tepkileri,

- **Askeri Nedenler:** Devletin savaş dönemlerinde ihtiyaç duyduğu insan gücünün, çalışma şartlarındaki olumsuzluklar nedeniyle azalması tehdidi,

- **Ekonomik Nedenler:** Daha fazla kazanmak için işgücünün normalin üstünde çalıştırılmasının üretim artışına yol açmayacağı gibi, işgücünün olumsuz etkilenmesinin ekonomide yol açacağı sıkıntılar,

- **Siyasal Nedenler:** Sanayi devriminden sonra ağır ve kötü çalışma ilişkilerinin, ortaya çıkan sosyalist düşünceleri güçlendireceği ve bu durumun sistemin yıkılmasına yol açacağı endişeleri,

- **İşçi Sınıfının Baskısı:** İşçi kesiminin kendi içinde oluşturduğu örgütlenme sonucunda devletin, dolayısıyla da siyasal iktidar ve sermayenin karşısına güç olarak çıkması ve oluşturduğu baskılar sonucunda devletin piyasaya müdahalesi zorunlu olmuştur (Tuna, Yalçıntaş, 1999, 197; Sayın, 2002, 52).

İşgücü piyasasının yönetimi görevi devletin yetkisindedir. Bu nedenle görevlerin kapsamı devletin kendine seçtiği role bağlı olarak değişmektedir. Devletin işgücü piyasasında üç farklı rolü bulunmaktadır. Bunlar; düzenleyici, hakem ve işveren devlet rolleridir.

Devletin kendine işgücü piyasasında düzenleyici bir rol seçmesi durumunda görevi; çalışma hayatının yasal çerçevesini oluşturmak ve tarafların bu çerçeve içerisinde hareket etmelerini sağlamaktır. Devlet bu rolü üstlenirken, çalışma hayatında zayıf tarafı oluşturan çalışanları korumak amacıyla, çalışma koşullarında asgari düzeyleri de belirleyerek işverenlerin emek faktörü üzerindeki hakimiyetini belirli standartlara uymaya zorlamaktadır.

Devletin, hakem rolünü üstlendiği piyasada taraflar örgütlenmiş durumdadırlar. Bu nedenle devlet, taraflar arasındaki olası uyuşmazlıkları en aza indirerek çalışma barışının korunmasını sağlamaya çalışmaktadır. Hakem rolünü üstlenen kamu otoritesi piyasa taraflarının arasındaki uyuşmazlıkların çözümü için oluşturduğu kurullar aracılığı ile uyuşmazlıkların giderilmesine yardımcı olmaya çalışmaktadır.

Devletin üçüncü rolü ise; işveren devlet rolüdür. Bu rol diğer iki rolü de kapsadığından daha karmaşık ve kapsamlıdır. Günümüz devletleri, en büyük

işverendir. Bu işveren unvanı, bazen sadece istihdam ettiği insan sayısı nedeniyle verilirken, bazen de ekonomik nedenlerle doğrudan üretim yapan işletmeleri nedeniyle verilmektedir. Devletin çalışanlarına tanıdığı haklar (ücret, dinlenme, sosyal haklar vb.) piyasadaki diğer işverenler için de örnek teşkil etmektedir. Bu durum 1970’li yıllarda AT ülkelerinde kamu-özel kesimin çalışma sistemlerinin birbirinden önemli farklılıklar göstermesine rağmen, toplu iş sözleşmelerinde kabul edilen hükümlerin birbirine yakınlaşmasıdır (Erdut, 1992, 21).

2.3.4. İşgücü Piyasası Yönetiminin Görevi

İşgücü piyasalarının düzenlenmesi ve yönetilmesi görevini üstlenen kurumların görevleri, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 9 Temmuz 1948 yılında kabul ettiği 88 sayılı “İstihdam Hizmetleri Hakkında Sözleşme” ile şöyle tanımlanmaktadır: “ İstihdam hizmetinin temel görevi, gerektiğinde ilgili diğer kamu kuruluşları ve özel kuruluşlarla işbirliği halinde, tam istihdama ulaşılmasına ve tam istihdamın korunmasına, üretken kaynakların geliştirilmesine ve kullanılmasına yönelik ulusal programın ayrılmaz bir parçası olarak, istihdam piyasasının mümkün olan en iyi biçimde örgütlenmesini sağlamaktır” (ILO, 1948, md.1/2).

Sözleşmeye göre; işgücü piyasasının düzenlenmesi ve yönetilmesi görevini üstlenen kurum veya kuruluşların görevlerini yerine getirebilmeleri için, şu işlevleri üstlenmesi gerekmektedir.

1. İş ve işçi bulma hizmetlerinin yürütülmesi (md.6/a)
2. İşgücünün mesleki, coğrafi ve uluslararası hareketliliğinin kolaylaştırması (md.6/b),
3. İşgücü piyasasına ilişkin bilgilerin toplanması, değerlendirilmesi ve kullanıma hazır hale getirilmesi (md.6/c),
4. İşsizlik sigortası ve yardımı çerçevesinde ve işsizlere yardımı sağlayan diğer uygulamalar konusunda ilgili kurumlarla işbirliği yapılması, (md.6/d),
5. İstihdam politikalarının belirlenmesine yönelik sosyal ve ekonomik planların hazırlanmasında diğer kamu ve özel kuruluşlara yardımcı olunması(md.6/e),

6. İstihdam hizmetlerinde yarar görülmesi durumunda uzman büroların kurulmasının kolaylaştırılması (md.7/a),

7. Özürnlülerin istihdamı için gereken yardımın sağlanması (md.7/b),

8. Gençlerin istihdamı ve mesleğe yönlendirilmeleri konusunda tedbirlerin alınması ve geliştirmesi (md.8).

88 sayılı sözleşmeyle işgücü piyasasının yönetiminden sorumlu kuruluşların görevleri ve yerine getirilmesi istenen işlevler 1948 yılında günümüze fazla bir değişim göstermemektedir. Kurumların görevi, her ülkede olduğu gibi, işsizliği önlemek, tam istihdamı sağlamak ve sürdürmek için ulusal çıkarlara uygun bir örgütlenmenin gerçekleştirilmesidir. Bu anlamda gelişmiş ülkelerin, gelişmekte olan ülkelere bir dayatması olan küreselleşme, özelleştirme gibi uygulamalar ve üretim yapısında meydana gelen bütün gelişmelere rağmen işgücü piyasası yönetimlerinin görevi aynı kalmış, bu görevi hakkıyla gerçekleştirmek için küçük değişimler dışında işlevlerinde de değişiklik olmamıştır.

2.3.5. İşgücü Piyasası Yönetimi Uygulamaları

İşgücü piyasalarına devlet müdahalesi, işsizlik ve istihdam sorununun toplumsal bir sorun haline gelmesi ve piyasa güçlerinin bunu tek başına çözemeyeceğinin anlaşılmasının sonucunda gerçekleşmiştir. Kurumlar, toplumların tarihsel süreç içerisinde geçirmiş olduğu değişimlerin bir sonucu ve göstergesidir. Toplumdan soyutlanması ve gelişmelerin gerisinde kalması mümkün değildir. Böyle bir durumda kurumun varlığının toplumca sorgulanması ve gereksizliğine karar verilerek ortadan kaldırılması kaçınılmaz bir gerçek olarak ortaya çıkacaktır.

İşgücü piyasalarının yönetimi görevini üstlenen devlet, bu görevi kendi örgüt yapısı içerisinde var olan veya yeni oluşturulan kurum veya kurumlar aracılığı ile yerine getirmektedir. Bu kurumların görevleri ve işlevleri benzer olmakla birlikte, kamu yönetimi hiyerarşisi içerisindeki yeri ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. İşgücü piyasası yönetimini üstlenen kurumların incelenmesinde üçlü bir ayırım bu kurumların daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

-Çalışma şekillerine göre işgücü piyasası yönetimi,

- Yasal yapılarına göre işgücü piyasası yönetimi,
- Örgütlenme yapılarına göre işgücü piyasası yönetimi.

2.3.5.1. Çalışma Şekillerine Göre İşgücü Piyasası Yönetimi

İşgücü piyasası yönetimini üstlenen kurum veya kuruluşlar piyasadaki hakimiyetlerine göre dörtlü bir yapı göstermektedirler.

a) Mutlak Tekelci İşgücü Piyasası Yönetimi

1919 yılında “2 No’lu İşsizlik Hakkında Sözleşme” ile sözleşmeyi onaylayan üye ülkelere istihdam hizmetlerinin devlet denetiminde, ücretsiz olarak yapılmasını (ILO, 1919, 2-2) ve özel istihdam bürolarının kapatılmasını (ILO, 1934, 34-2) önermesiyle ortaya çıkan bir sistemdir. Bu sistemin belirgin özellikleri şunlardır:

- İstihdam hizmetleri devletin tekelindedir ve özel istihdam bürolarının kurulması ve faaliyet göstermesi yasaktır.
- İş arayan işsizlerin ve işçi arayan işverenlerin istihdam kurumuna bilgi vermesi zorunludur.

b) İlimli Tekelci İşgücü Piyasası Yönetimi

Kamu istihdam kurumunun yanında, özel istihdam bürolarının da izin almak kaydıyla ve sınırlı bir şekilde faaliyetine izin verildiği sistemdir. Bu sistemde işsizlerin kuruma bilgi vermeden de iş aramalarına izin verilmektedir (Walwei, 1994, 44)..

c) Düzenlenmiş Birlikte İşgücü Piyasası Yönetimi

1949 yılında savaş sonrası tüm dünya da baş gösteren işsizlik sorunun hafifletilmesi amacıyla kabul edilen “Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında 96 No’lu Sözleşme”, 34 No’lu Sözleşmenin özel istihdam bürolarını yasaklayan 2. maddesini yürürlükten kaldırmıştır. ILO, sözleşmeyi onaylayan üye ülkelere katı tekelci istihdam yönetiminden, serbest birlikte çalışmaya kadar geniş bir alanda kendi ihtiyaçlarına uygun bir seçenek sunmaktadır. Sözleşmeyi onaylayan ülkeler, sözleşme çerçevesinde diledikleri gibi seçim yapmakta serbesttirler. Bu seçimde piyasanın ve ekonominin gelişmişlik düzeyi önemli rol oynamaktadır. Şayet özel istihdam büroları piyasanın gereksinimleri nedeniyle yasa dışı da olsa faaliyette bulunuyorsa, uygun olan bu kurumlara yasallık kazandırarak denetim altına almak olacaktır.

Bu sözleşmenin uygulamaya geçirilmesiyle üye ülkeler, ücretsiz faaliyet gösteren özel istihdam bürolarına izin vermek kaydıyla, ılımlı tekel yapısını ya da ücretli olarak iş arama faaliyetlerine aracılık eden özel istihdam bürolarına izin vererek, kamunun denetiminde faaliyet göstermesine izin vermek gibi iki seçenekten kendilerine uygun olanı seçmişlerdir. Birlikte faaliyeti benimseyen ülkelerde özel istihdam kurumları faaliyet göstermek için, izin almak ve diğer belirlenen düzenlemelere uymak zorundadırlar (Walwei, 1994, 44).

d) Birlikte Serbest İşgücü Piyasası Yönetimi

Kamu istihdam kurumlarının yanı sıra, özel istihdam kurumlarının da serbestçe faaliyet gösterdiği ve günümüzde bu yöndeki eğilimin güçlendiği bir sistemdir. Özel İstihdam kurumlarının faaliyetleri için izin almaları gerekmemektedir (Walwei, 1994, 45).

2.3.5.2. Yasal yapılarına Göre İşgücü Piyasası Yönetimi

İşgücü piyasalarının düzenlenmesi ve yönetimi görevi kurumların çalışma şekillerini ve piyasaya etkilerini belirleyen en önemli etkidir. Kurumlar yasal statülerine ve toplumun çeşitli kesimlerinden aldıkları desteğe göre piyasaya etki etmede farklı düzeylerde güç sahibi olmaktadır. Yasal yapılarına göre işgücü piyasası yönetimi üç'e ayrılmaktadır:

- a) Genel idari yapı içerisinde yer alan kurumlar,
- b) Sosyal tarafların katılımıyla oluşturulan bir komisyona ya da konseye bağlı özerk kurumlar,
- c) Özel kuruluşlar (Thuy vd., 2001, 27).

a) Genel İdari Yapı İçerisinde Yer Alan Kurumlar

Bu yapıda istihdamdan sorumlu kamu kurumu, İstihdamdan veya çalışma hayatından sorumlu bakanlığa bağlı bir kuruluş olarak faaliyet göstermektedir. Bakanlığın bir alt birimi şeklinde faaliyet gösteren kurum, parasal kaynaklar ve personel açısından diğer kamu kurumlarının özelliklerini taşımaktadır. Bütçesi bağlı bulunduğu bakanlığın bütçesi içerisinde yer almaktadır. Personelin tabi olduğu hukuksal statü ise, diğer kamu personelinin tabi olduğu hukuksal statüyle aynıdır. Bu sistemin uygulandığı İngiltere'de 1987 yılında yapılan bir düzenleme ile İstihdam, eğitim ve işsizlik sigortası

hizmetlerinin yönetimi İstihdam Bakanlığı yapısı içerisinde yer alan birimler tarafından yürütülmektedir (İİBK, 1991, a, 14).

Genel idari yapı içerisinde yer alan istihdam kurumlarının bir diğer uygulama şekli de, özerk yapıya sahip kuruluşlardır. Bu uygulamada, kurum bir bakanlığa bağlı olmakla birlikte, hukuksal açıdan özerk bir statüye tabidir. Kurumun bakanlıkla bağı, en üst düzeyde görev alan genel müdürün ya da başkanın, bakana karşı sorumlu olması şeklindedir. Yönetimsel ve parasal açıdan özerk olan kurumun, personeli de diğer kamu kurumlarındaki personelden farklı bir statüye sahiptir. Bu uygulama oldukça yaygın bir uygulama şeklidir. Türkiye'deki uygulama 2003 yılı öncesi bu yönde bir özellik göstermekteydi. İİBK yasal açıdan, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı idari ve mali yönden özerk bir kamu kurumu olarak yapılandırılmıştı. (İİBKKGHK, 1946, md. 2).

b) Sosyal Tarafların Katılımıyla Oluşturulan Bir Komisyona ya da Konseye Bağlı Özerk Kurumlar

Bu yönetim türü ILO'nun 1919 yılında kabul ettiği 2 No'lu "İşsizlik Hakkında Sözleşme" ile onaylayan ülkelere işçi ve işveren kesiminin de katılımını önerdiği bir yönetim yapısıdır. Bu yönetim yapısında kurumun statüsü, çalışma şekli, diğer kamu kuruluşları ve bakanlıklarla ilişkileri yasal düzenlemelerle belirlenmiştir. Kurumun en üst yönetim kademesini işçi ve işveren kesiminin temsilcileri ile kamu temsilcilerinden oluşan bir kurul veya komisyon oluşturmaktadır. Kurumun politikalarının belirlenmesi, kararların uygulanması, bu kurulun aldığı kararlar doğrultusunda gerçekleşmektedir. Bu uygulamanın klasik örneğini Federal Almanya Çalışma Kurumu olan (Bundesanstalt Für Arbeit) oluşturmaktadır. Kurum, Alman Anayasasının 87. maddesinin 2. bendine göre özerk bir kurum olup, devlet idari sistemine bağlıdır (İİBK, 1991, b, 16). Kurumun yönetim yapısı her biri 1/3'lük paya sahip olmak üzere, işçi, işveren ve kamu kurum ve kuruluşlarının yetkili dernek ve kurumlarının önerileri üzerine atanan temsilcilerinden oluşmaktadır (İİBK, 1991, c, 16). Bu yönetim türünde çalışanlara farklı bir yasal statü tanınabilmektedir (Thuy, vd, 2001, 28).

c) Özel Kuruluşlar

İşgücü piyasasının yönetiminin devletin denetiminde olmasına rağmen, özellikle iş ve işçi bulma hizmetlerinin kamu, özel ve diğer kuruluşlarca tam rekabet piyasası koşullarında sözleşme esasına göre yürütüldüğü bir yönetim modelidir. Günümüzde bu sistem Avusturalya'da uygulama alanı bulmaktadır (Thuy vd., 2001, 28).

2.3.5.3. Örgütlenme Yapılarına Göre İşgücü Piyasası Yönetimi

İşgücü piyasası yönetimi, işlevleri benzer olmakla birlikte farklı örgüt yapılarına sahiptirler. Bu örgüt yapıları görevlerin tek bir kurum ya da farklı kurum yapıları tarafından yerine getirilmesine göre şekillendirilmiştir. Uygulamada görülen yönetim tipleri şunlardır:

Merkezi ve Bütünleşik Organizasyon Yapılarına Sahip Yönetim Yapısı: Bütünleşik merkezi yapıya sahip yapılanmalarda işgücü piyasası politikalarının yürütülmesi ya da en azından aktif istihdam politikalarının yürütülmesi tek bir kurum çatısı altında toplanmıştır. Birçok AB üyesi birinci gruptaki örgütlenme modelini seçmişlerdir. Her ne kadar bu ülkelerin örgüt yapılarında farklılıklar olsa da temel özellikleri aynıdır. Aktif ve pasif istihdam politikaları tek bir yetkili makam tarafından, Çalışma hayatından sorumlu Bakanlığa bağlı olarak yürütülmektedir (İspanya, Lüksembourg ve Almanya gibi). Ya da aktif pasif istihdam politikaları iki kurum tarafından paylaşılmış durumdadır (İrlanda ve Portekiz gibi). Bütün bu ülkelerde, bölgesel bölünmeler hepsinde olmasa da merkezi hükümetin denetimindedir.

Merkezi ve Parçalı Örgüt Yapılarına Sahip Yönetim Yapısı: Bu sistemde, yönetim yapısı sektörel olarak yapılandırılabilirdiği gibi, yürütülen görevlere göre de yapılandırılabilir (İşe yerleştirme, mesleki eğitim, işsizlik sigortası vb.). Parçalı yapıya sahip ülkelerdeki örgütsel yapı, Fransa, İtalya ve Yunanistan'da farklılıklar göstermektedir. Yunanistan ve Fransa'da işgücü piyasası politikalarında devletin sıkı denetimi söz konusudur. Buna rağmen her iki ülkede de aralarında önemli gelişmişlik farkı bulunan bölgeler söz konusudur. İtalya'da ise, mesleki eğitim alanında kısmen yerelleştirme söz konusuyken, işe yerleştirme ve işsizlik sigortası alanlarında devlet hakimiyeti devam etmektedir.

Yerelleştirilmiş Örgüt Yapılarına Sahip Yönetim Yapısı:

Yerelleştirilmiş örgütlenme yapılarının tanımlanması oldukça güçtür. Bu yapıda yaşanan en önemli sorun, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki sorumluluk paylaşımında yaşanmaktadır. Yürütülen görevlerden hangilerinin merkezi yönetim, hangilerinin ise, yerel birimlerce yürütüleceği konusu sorun olmaktadır. Belçika, Danimarka ve Hollanda son on yılda işgücü piyasası yönetimlerini yerelleştirmek için büyük çabalar sarf etmişlerdir. AB içerisinde aktif istihdam politikalarını özelleştiren tek ülke olan İngiltere için de aynı durum birkaç küçük değişikliğin dışında geçerlidir.

2.3.6. İş Gücü Piyasası Yönetiminin Kullandığı Araçlar

Günümüzde siyasal iktidarların çözmek zorunda oldukları en önemli sorun işsizlik ve istihdam sorunudur. Fakat istihdam ve işsizlik sorunu ülkeler açısından hem içsel, hem de dışsal birçok faktörün etkisi altındadır. Bu nedenle birbirine benzer ve hatta aynı politikaların uygulamada farklı sonuçlar yaratması kaçınılmaz bir gerçektir.

Bu yaklaşım ve çözüm önerileri kapsamında; bir yanda sorunun çözümünü piyasaya bırakan liberal yaklaşım ve çözüm yolları yer alırken, diğer yanda ise, sorunu toplumsal dengeleri bozan bir sorun olarak görüp müdahale etmeyi seçen yaklaşım ve çözüm politikaları yer almaktadır. Bütün siyasal iktidarlar bu sorunun çözümü konusunda bu iki uç arasında yer almaktadırlar (Koray, 1992, 91,).

İşsizlik sorunu; birey ve içinde yaşadığı toplum ve ülke ekonomisi üzerinde birçok olumsuz etki yaratmaktadır. Bu nedenle de mücadele edilmesi yönünde izlenen politikaların özellikleri farklı olmaktadır. Liberal yaklaşım, işsizliğin piyasanın işleyişinin bir sonucu olduğunu ve bu nedenle de piyasa tarafından düzeltileceğini savunmaktadır. Bu yaklaşıma göre, işsizlik ekonominin disipline edilmesini sağlayan bir araçtır ve bireyleri daha fazla çalışmaya sevk etmekte, mesleki ve coğrafi hareketliliği sağlaması nedeniyle de olumlu etki yaratmaktadır. (Biçerli, 2004, 10).

İşgücü piyasasının, piyasa koşullarının insafına bırakılmayarak devlet tarafından müdahale edilmesi gerekliliğini savunan görüşe göre; işsizlik sigortası mücadelede başvurulacak son çare olmalıdır, ama başvurulunca da

cömert olmalıdır (Biçerli, 2004, 10). Uygulamada bu iki politikanın da tek başına uygulandığını söylemek mümkün değildir. En liberal devletler dahi işsizlik ve istihdam sorunlarında piyasaya bir şekilde müdahale etmekte ve çözümü için çaba harcamaktadırlar.

İşgücü piyasası yönetimini devlet adına üstlenen kamu istihdam kurumları tek başına veya diğer kamu kurumlarıyla birlikte piyasanın işleyişine müdahale etmektedirler. Bu müdahale sırasında kullanılan araçlar çok çeşitli olmakla birlikte temelde iki ana başlık altında toplanmaktadır.

1. Aktif istihdam politikaları
2. Pasif istihdam politikaları

Aktif ve pasif istihdam politikalarının başarısı, bu politikalara ayrılan mali kaynağa bağlıdır. Bu harcamaların milli gelir içerisindeki oranları ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle birlikte, pasif istihdam politikalarının (İşsizlik yardımı ve erken emeklilik) toplam harcama içerisinde daha fazla pay aldığı görülmektedir. Aşağıda bazı OECD ülkelerinde işgücü piyasası politikalarının milli gelirden aldıkları paylar verilmiştir.

ÇİZELGE 1: OECD Ülkelerinde İstihdam Politikalarına Yönelik Harcamaların Milli Gelire Oranı (%)

Ülkeler	1998			1999			2000			2001		
	A.İ. P	P.İ. P	Topla m	A.İ. P	P.İ. P	Topla m	A.İ. P	P.İ. P	Topla m	A.İ. P	P.İ. P	Topla m
Avusturya	0, 4	1, 3	1, 71	0, 5	1, 6	1, 19	0, 5	1, 1	1, 57	0, 5	1, 1	1, 6
Belçika	1, 2	2, 6	3, 86	1, 4	2, 5	3, 86	1, 3	2, 3	3, 66	1, 3	2, 2	3, 48
Kanada	0, 5	1	1, 45	0, 5	1	1, 45	0, 5	0, 8	1, 24	0, 4	0, 7	1, 13
Çek Cumh.	0, 1	0, 2	0, 36	0, 2	0, 3	0, 48	0, 2	0, 3	0, 51	0, 2	0, 2	0, 45
Danimarka	1, 7	3, 8	5, 49	1, 7	3, 4	5, 09	1, 8	3, 1	4, 91	1, 6	3	4, 56
Finlandiya	1, 4	2, 6	3, 96	1, 2	2, 3	3, 55	1	2, 1	3, 1	1	2	2, 97
Almanya	1, 3	2, 3	3, 55	1, 3	2, 1	3, 44	1, 2	1, 9	3, 14	1, 2	1, 9	3, 12
Fransa	1, 4	1, 8	3, 19	1, 3	1, 8	3, 11	1, 8	3, 1	4, 89	1, 7	3, 1	4, 78
İngiltere	0, 4	0, 8	1, 16	0, 3	0, 6	0, 96	0, 4	0, 6	0, 92	--	--	--
Portekiz	0, 8	0, 8	1, 6	0, 8	0, 8	1, 57	0, 8	0, 8	1, 62	0, 6	0, 9	1, 52
Hollanda	1, 6	2, 5	4, 1	1, 6	2, 3	3, 89	1, 6	2, 1	3, 6	1, 6	1, 9	3, 44
Macaristan	0, 4	0, 6	1, 01	0, 4	0, 6	0, 97	0, 4	0, 5	0, 86	0, 5	0, 4	0, 85
ABD	0, 2	0, 3	0, 42	0, 2	0, 3	0, 42	0, 2	0, 2	0, 38	0, 2	0, 3	0, 45

Kaynak : OECD Employment Outlook, 2002, 325 .

A.İ.P: Aktif istihdam politikaları,

P.İ.P:Pasif istihdam politikaları,

Ülkelerin istihdam politikalarına ayırmış olduğu paylar ekonomilerinin gücüne, siyasal iktidarın soruna bakış açısına göre değişiklik göstermektedir. Fakat son yıllardaki genel eğilim pasif istihdam politikaları yerine, aktif istihdam politikalarına ağırlık verilmesi yönündedir.

2.3.6.1. Aktif İstihdam Politikaları

Aktif istihdam politikalarının temel amacı, işsizlere yalnızca gelir desteği sağlamak yerine, onların çalışma hayatına dönüşlerini kolaylaştırmaktır. Aktif istihdam politikaları genelde işsizlikten en fazla etkilenen gruplara ve bölgelere yöneliktir. Öncelikli hedef kitlesi ise, uzun dönemli, genç, kadın, göçmen ve özürlü işsizler gibi emek piyasasında iş bulma şansları oldukça zayıf olan gruplardır. Bu politikalar arasında, emeğin nitelik düzeyini yükseltici eğitim programları, bilgilendirme ve işe yerleştirme hizmetleri, özellikle okuldan çalışma hayatına geçiş sürecinde büyük zorluklarla karşılaşan genç işsizlere iş deneyimi kazandıracak programlar, istihdam yaratma programları, işsizliğin yoğun olarak yaşandığı bölgelerde işyerlerinin mali bakımdan desteklenmesi ve girişimciliğin özendirilmesi gibi önlemler yer almaktadır. İşgücü piyasalarının düzenlenmesi ve dengenin sağlanmasında kullanılan politikalardan biri olan aktif istihdam politikaları hakkında değişik tanımlamalar yapılmaktadır.

Aktif istihdam politikaları; işsizliği doğrudan iş yaratma, eğitim, işgücü piyasalarının işgücü arz ve talebini uygun şekilde bir araya getirerek dengelemeye yönelik politikalardır (TİSK, 2000, 65). Tam istihdamı hedeflemese dahi, işsizliği azaltmayı ve işini kaybeden kişilerin işsizlik sürelerini kısaltarak istihdama katılmalarını sağlayan programlardır (Varçın, 2004, 3).

İşgücü talebini artırarak, işsizliği önlemeye yönelik önlemlerle, mesleki eğitim, yeniden eğitim, insangücü planlaması, işgücü hareketliliğinin sağlanması, erken emeklilik ve çalışma koşullarının esnekleştirilmesi gibi önleyici politikalar bütünüdür (Uçkan, 2001, 8).

Tanımlardan edinilen ortak özellik, bu politikaların işsizliği önleme veya sınırlamaya yönelik politikaları içerdiğidir. 1970'lerden sonra işsizliğin önlenmesi

konusunda gündeme daha fazla gelen aktif istihdam politikaları OECD tarafından yapılan sınıflandırmada şu başlıklar altında toplanmaktadır.

- Kamu işe yerleştirme ve aracılık hizmetleri,
- Mesleki eğitim,
- Gençlere yönelik politikalar,
- İstihdam sübvansiyonları,
- Korunmaya muhtaç kesimlere yönelik politikalar (Sohlman, 1994, 23).

Aktif istihdam politikalarının uygulanmasından beklenen amaçlar ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle birlikte, bazı amaçlar ön plana çıkmaktadır. Bu amaçların başında sosyal sermaye de denilen insan kaynaklarının ekonomik büyümeye yardımcı olacak şekilde geliştirerek, ekonomide meydana gelecek yapısal değişimlere uyumu sağlamasını kolaylaştırmaktır. Bir diğer amaç, toplumda çeşitli nedenlerle iş bulmada güçlük çeken dezavantajlı kesimlerin (genç işsizler, özürllüler, eski hükümlüler, kadınlar) işgücü piyasasına katılımını sağlayarak toplumda eşitliğin sağlanmasını gerçekleştirmektir. Bu politikaların üçüncü amacı ise, işgücü piyasasında işgücünün niteliğine uygun işlerle uyumlu şekilde eşleştirilmesinin gerçekleştirilmesi, iş piyasası hakkında daha gerçekçi bilgilere sahip kılınmasının sağlanmasıdır.

2.3.6.2. Pasif İstihdam Politikaları

Pasif istihdam politikalarının başlangıcı 1900'li yıllara kadar geriye gitmektedir. Başlangıçta gönüllü yardım ilkesi ile başlayan bu uygulama, 1920-1950 yılları arasında yerini gönüllülük ilkesinden, zorunlu uygulamaya bırakmaya başlamıştır (Flora, 1990, s 156). Pasif istihdam politikalarının zorunlu hale gelmesinde Birinci Dünya Savaşından sonra, ülkelerin içine düştüğü toplumsal sıkıntılar önemli rol oynamıştır. Pasif istihdam politikaları, işsizliğin olumsuz sonuçlarını telafi etmeyi amaçlayan ve ilgililere belirli bir ekonomik güvence sağlamaya yönelik kısa vadeli programlardır. Günümüzde sosyal güvenlik programına sahip 178 ülkeden 68'inin işsizlik sorunun etkilerini azaltmada kullanılan işsizlik sigortasını uygulamakta olduğu bilinmektedir (TİSK, 2000, 7).

Pasif istihdam politikalarının farklı uygulamaları bulunmaktadır. Bu uygulamaların tamamı işgücü piyasası yönetiminden sorumlu kurumlarca

yönetilmemekle birlikte, bu sınıflandırmaya dahil edildiği görülmektedir (Varçın, 2004, 16). Bu uygulamalar:

- **İşsizlik sigortası:** Çalışırken işsiz kalan kimselerin bu süre içerisinde gelir desteğinden yoksun kalmaması amacıyla çalıştığı süre ve çalıştığı süre içerisinde en son aldığı ücretin belirli bir yüzdesiyle orantılı olarak yapılan bir ödemedir. Uygulamada istihdam politikaları içerisinde en büyük paya sahip olan politika seçeneğidir. Artan işsizlik oranları nedeniyle ülke bütçeleri üzerinde meydana getirdiği ağır yükler nedeniyle önemli ölçüde eleştirilmeye başlanmıştır. Bu konuda A.B.D. için 1970, 1985 ve 1990 yıllarında yapılan çalışmalarda şu sonuçlara ulaşılmıştır. 1970 yılı verilerine göre Sigorta ödemelerinde 12 \$'lık bir artışın işsizlik süresini bir hafta uzattığı (Holen, 1977, 477, aktaran Biçerli, 2004, 43), yine aynı konuda yapılan çalışmada işsizlik sigortası ödemelerinin işsizlik süresini 1/3-2/3 arasında artırdığını hesaplamışlardır (Keeley ve Robins, 1985, 355 ten aktaran, Biçerli, 2004, 43). Summers ve Clark ise, İşsizlik sigortası ödemesinin % 10 oranında düşürülmesinin işsizliği 0, 08 azalttığı, tamamen kaldırılması durumunda ise, 0, 65 azalacağını hesaplamışlardır (Summers, Clark, 1990, 220'den aktaran Biçerli, 2004, 43). Şüphesiz bu çalışmaların tüm ülkeler için geçerli olduğunu söylemek mümkün değildir. Fakat ortada olan gerçek işsizlik sigortasının sağlıklı işleyebilmesi için, işsiz kalan kişilere ödeme yapmanın yanısıra, onların tekrar işgücü piyasasına dönmelerini sağlayacak eğitim ve iş olanaklarının bulunmasının gerektiğidir.

- **İşsizlik Yardımı:** Ekonomik açıdan gelişmiş ülkelerde uygulamaya konulan bir gelir desteği sağlama politikasıdır. İşsizlik sigortasından yararlanamama ya da eve giren ücretin yeterli olmaması durumunda aradaki farkın bireylere ödenmesi üzerine kurulmuştur. Ödemeler genellikle işgücü piyasası yönetimi dışında merkezi hükümetin farklı bir organı tarafından yürütülmektedir.

- **Kıdem Tazminatı:** Gelir desteği sağlamaktan çok, işgücüne iş güvencesi sağlamaya yönelik bir politikadır. Yasal düzenlemelerle işverenin işçiyi işten çıkarması karşılığında, çalıştığı süreyle orantılı olarak belirli bir tazminat ödemesini içerir. Kıdem tazminatı gelir desteği sunması nedeniyle genel olarak işsizlik sigortasının uygulanmadığı ülkelerde uygulanmaktadır.

- **Erken Emeklilik:** Gelir desteği sunan bir politika türü olmaktan çok , ekonomide yapısal değişikliklere uyum sağlamaya yönelik bir politika türüdür. Üretim veya işletme yapılarında meydana gelen değişmelerde yeniden eğitimi ve iş bulması güç olan çalışanların erken emekliye sevk edilerek işsiz kalmalarını önlemeyi amaçlamaktadır. Ayrıca işsizliği yüksek olduğu ülkelerde kısa vadeli bir çözüm olarak emekli olanların yerine yeni işgücü alınması yoluyla işsizliği azaltmayı ya da kamudaki istihdamı azaltmayı amaçlayan uygulamalar da bulunmaktadır (Türkiye’de 1980’li yıllarda bu yönde bir uygulamaya gidilmiştir.) Bu uygulamanın maliyeti oldukça yüksektir.Uygulama için güçlü bir sigorta yapısı gerekmektedir.

2.4. İşgücü Piyasası Yönetimini Etkileyen Unsurlar

Kurumları toplumsal ihtiyaçlar yaratır ve yaşatır. Örgütlerin kendilerine verilen görevleri yerine getirirken içinde bulunduğu toplumdan ve çevreden etkilenmemesi mümkün değildir. Örgütün çalışmalarındaki başarısına göre içinde bulunduğu toplumdan olumlu veya olumsuz birçok tepki almaktadır. Olumlu çalışmalar örgütün motivasyonunu artırırken, olumsuz ya da toplumca beğenilmeyen çalışmalar olumsuz tepkiler almaktadır.

İşgücü piyasasının yönetimi günümüzde büyük oranda kamu istihdam kurumlarınca (KİK) yürütölmektedir. KİK’ler veya eşdeğerdeki diğer kuruluşlar faaliyetlerini yerine getirirken içinde bulundukları toplumun çeşitli kesimlerinden yasal olarak veya diğer şekillerde etkilenmekte ve aynı zamanda değişik kurum ve çevreleri de etkilemektedir. Bu başlık altında işgücü piyasası yönetimini üstlenen KİK’leri etkileyen etmenler ve etkilenme nedenleri verilmiştir.

2.4.1. Siyasal İktidar

İşgücü piyasalarının yapısı, işleyişı ve ihtiyaçları ülkelere göre farklılıklar göstermektedir. Bunlar, ülkelerin birbirlerinden farklı gelişmişlik düzeyine sahip olması, toplumsal yapı farklılıkları ve en önemlisi siyasal kültür konusundaki farklılıklardır. Demokratik rejimlerde siyasal iktidar toplumsal sorunlardan önemli ölçüde etkilenirken, demokratik olmayan rejimlerde etkilenmekten çok toplumu etkilediğinden, aynı nitelikteki sosyal sorunlara farklı yaklaşımlar görölebilmektedir.

İşgücü piyasası yönetimini üstlenen kamu kurum veya kuruluşlarını en fazla etkileyen grupların başında siyasal iktidar gelmektedir. İGPY'ni üstlenen kurumlar, bir siyasi kişiye karşı sorumlu kurumlardır. Bu siyasi kişilik, Çalışma Bakanı, İstihdam Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı gibi değişik isimlerde olmakla birlikte, bakanlığın en üst yöneticisi konumundadır. Bunun dışında parlamentoda yer alan seçilmişler ve bunların yardımcıları da bu kurumları etkileyebilmektedirler. İşgücü piyasasının işleyişi ve yönetimi seçilmişlerin ve yardımcılarının doğrudan ilgi alanlarına girmese de, konu seçmenlerinin gündeminde önemli bir yer edinmeye başlayınca bu kişiler de konuya özel bir ilgi duyabilmektedir. Seçilmişlerin yönetimi etkileme sürecinin en açık örneğini Türkiye'deki iş arayan seçmenlerin siyasilerden yardım istemeleri ve yine iş isteklerine ilişkin dilekçelerini TBMM'ye göndermeleri gösterilebilir. Siyasal iktidarı elinde bulunduran siyasal partiler, bu iktidarı ellerinde tutabilmek için seçmenleri ve toplumun değişik kesimlerini oluşturan baskı gruplarının isteklerine kayıtsız kalamazlar. Bu nedenle piyasanın işleyişi ve ortaya çıkan sorunların giderilmesi konusunda siyasal iktidarlar İGPY'ne olumlu ve olumsuz şekilde etki yapabilmektedirler.

Siyasal iktidarın bu kurumları etkileme nedenleri, şüphesiz seçmenlerin bu konuya ağırlık vermesiyle sınırlı değildir. Siyasal iktidar, işgücü piyasasına yönelik olarak kendi belirlediği programların uygulanmasını isteyerek de yönetimi etkilemektedir. Sonuçta siyasal iktidarın bir bakanına bağlı olarak çalışan kurum, böylesi bir programa karşı direnme konusunda fazla güçlü değildir. Çünkü bu kurumların çalışmalarının denetlenmesi, görevlerinin yapılması için gereken parasal ve insan kaynak temini, çalışmalarına dayanak oluşturan yasal düzenlemeler siyasal iktidarın yetkisi içindedir.

Siyasal iktidarın bir ülkedeki en önemli karar alma yetkisine sahip olduğu düşünülecek olursa piyasayı ne kadar önemli ölçüde etkileyeceği de ortaya çıkmaktadır. Çalışma hayatını düzenleyen yasaların hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesinden, piyasada devletin rolünün ne kadar olacağına karar verme yetkisine kadar siyasal iktidarın elindedir. Siyasal iktidar benimsediği siyasal yaklaşım doğrultusunda piyasaya üç şekilde müdahale etmekte ve bu müdahaleler İGPY'ni doğrudan etkilemektedir.

- Kamu harcamaları,

- Doğrudan kamu ekonomik girişimciliği,
- Yasal düzenlemeler (Türk-İş, ?, 3) dir.

Ülkelerin sahip olduğu siyasal yapı, bu üç müdahale türünün ağırlığını belirlemektedir. Müdahalelerin düzeyi ise, işgücü piyasasını hem arz hem de talep yönünden etkileme gücüne sahiptir.

Sosyalist ekonomilerde devlet işgücü piyasasını etkileyen tek güçtür. Tek güç olması nedeniyle uyulacak yasaları koyan, denetleyen, işgücü talebinde bulunan tek işveren ve ekonomideki harcamaları tek başına yürütendir. Bu nedenle işgücü piyasası hem arz hem de talep açısından doğrudan doğruya devlete bağlıdır. Bu siyasal yapının en önemli özelliği işsizliğin bulunmaması veya varsa da bunun toplumsal sorun düzeyine gelmemesidir. Devlet işgücü piyasasına çalışmak üzere çıkan her bireye, bir iş bulma görevini üstlenmiştir. İşgücünün niteliği, ülkenin ihtiyaç duyduğu niteliğe sahip işgücü, merkezi bir örgüt tarafından belirlenmekte ve bu doğrultuda uygulamaya geçirilmektedir.

Sosyalist Rejimlerde 1990'lı yıllarda yaşanan çöküş bu ülke ekonomilerinde büyük olumsuzluklar yaşanmasına neden olmuştur. Bu olumsuzlukların en büyüğü de işgücü piyasalarında yaşananlardır.

ÇİZELGE 2: Tek Partili Rejimlerden Çok Partili Rejimlere Geçen Ülkelerdeki İşsizlik Oranları

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Çek Cumhuriyeti	4, 4	4, 3	4, 1	3, 9	4, 8	6, 3	8, 6	8, 6	8, 0	7, 3	7, 8
Doğu Almanya	7, 7	8, 2	8, 0	8, 7	9, 7	9, 1	8, 4	7, 7	7, 8	8, 7	9, 6
Macaristan	12, 1	11, 0	10, 4	9, 6	9, 0	8, 4	6, 9	6, 3	5, 6	5, 6	5, 7
Polonya	14, 0	14, 4	13, 3	12, 3	10, 9	10, 2	13, 4	16, 4	18, 5	19, 8	19, 2
Slovakya	-	13, 7	13, 1	11, 3	11, 9	12, 6	16, 8	18, 7	19, 4	18, 7	17, 5

Kaynak : OECD Factbook, 2005'ten derlenmiştir.

Çizelge 2'de tek partili rejimden çok partili rejime geçen bazı ülkelerin işsizlik oranları verilmiştir. Bu ülkelerin çok partili hayata geçmeden önceki dönemlere ilişkin işsizlik verilerine ulaşılamamıştır. Fakat çok partili hayata

geçtikten sonra bu ülkelerde yaşanan rejim değişikliği sonucu kamuya ait işyerlerinin kapanması, özelleştirme yönündeki baskılar sonucu daha önce çalışan milyonlarca kişi işsizler ordusuna katılmıştır. Daha önce işsizliğin olmadığı ya da çok önemsiz olduğu bilinen bu rejimlerin, rejim değişikliği sonucu önemli sosyal sorunlar yaşadığı ve siyasal iktidarın aldığı kararların piyasayı ne kadar çok etkilediğini göstermesi açısından oldukça önemlidir.

Batılı demokrasilerde ya da kapitalist rejimlerde ise, işgücü piyasasına siyasal iktidarın etkisi farklı bir gelişim izlemiştir. Başlangıçta piyasaya devletin müdahalesinin gereksiz olduğu anlayışını savunan liberal ekonomi politikaları, özellikle 1920'lerin sonunda başlayan ağır ekonomik bunalım piyasasının kendiliğinden dengeye geleceği iddiasını çürütmüştür. Bu dönemde ekonominin içinde bulunduğu durum yanında Çarlık Rusya'sının yerini alan Sovyetler Birliğinin izlediği siyasal rejimin, kendi ülkelerine sıçramasından korkan batılı ülkelerde piyasaya devlet müdahalesinin kaçınılmaz olduğu anlaşılmıştır. Bu konuda ilk uygulama ABD Başkanı Roosevelt'in 1930'ların başında ülkesinde yaşanan ekonomik krizi aşmak için devlet müdahalesini öngören New Deal politikasıdır.

Kapitalist rejimlerde ise, işgücü piyasasını etkileme gücü değişik unsurlar arasında farklı düzeylerde paylaşılmış olsa da, yine de ağırlıklı olarak hakim güç devlettir. Bu rejimlerde devletin en önemli etkisi yasal düzenlemeler yoluyla piyasasının gidişine yön vermesidir. İşgücü arzı ve talebi arasındaki dengesizliklerde devlet ekonomik ve sosyal tedbirler (vergi indirimi, işgücünün mesleki ve bölgesel hareketliliğini sağlama, eğitim politikaları, yatırım teşvikleri, işsizlik sigortası vb.) gibi araçları kullanarak dengeyi sağlamaya çalışmaktadır. Çünkü piyasadaki en büyük alıcı güç devlettir. Her ne kadar bu rejimlerde devletin ekonomideki ağırlığının düşük olduğu düşünülse de bu ülkelerdeki kamu harcamalarının Milli Gelire oranı % 39, 5 ile % 50, 1 arasında değişmektedir (Türk-İş, ?, 21).

2.4.2. İGPY'ni Etkileyen Yasal Düzenlemeler

Çalışma hayatını düzenleyen yasaların gelişimi toplumsal , ekonomik, siyasal ve uluslar arası gelişmelerden önemli ölçüde etkilenmektedir. Bu

nedenle de, bireysel ve toplu iş ilişkilerini düzenleyen yasal düzenlemelerde bu gelişmelerin etkisini görmek mümkündür (www. tekstilisveren.org., 2002).

Yasama organınca yapılan ve yürürlüğe konulan yasal düzenlemeler, piyasa tarafları arasındaki ilişkileri düzenleme yanında, bir diğer önemli konuya da açıklık getirmektedir. Devlet bu yasal düzenlemeler ile piyasa tarafları arasında nasıl bir rol üstlenecektir? Gerçekten de yasal düzenlemelerin içeriği piyasayı önemli ölçüde etkilemektedir. Yasal düzenlemeler, devletin piyasaya bakış açısına göre birbirinden farklı üç temel gruba ayrılmaktadır:

Korumacı Yasal Düzenlemeler: Devlet, çalışma hayatındaki ilişkilere yönelik yasal düzenlemelerde zayıf taraf olan işçi kesimini korumaya yönelik düzenlemelerle, bu kesimin korunması görevini üstlenmektedir. Bu durumda: çalışma saatlerinden, çalışma koşullarına, iş akitlerine, işsizlik yardımları, meslek eğitimi vb. birçok konuda piyasaya müdahale etmekte ve uyulması zorunlu kuralları belirlemektedir. Korumacı düzenlemeler, daha çok ekonomik olarak çalışan kesimin örgütsüz olduğu veya örgütlenmenin zayıf olduğu ülkelerde görülmektedir. Bu türden düzenlemelerin yürürlükte olduğu ülkelerde, işgücü piyasasının denetimi, istihdam hizmetleri ve işsizlik yardımları, kamunun denetimindedir ve bu görevleri yürütecek özel örgütlenmeler piyasanın işleyişinde büyük ölçüde söz sahibidirler.

Bu tür düzenlemelerde piyasaya ilişkin bütün hizmetler, (iş ve işçi bulma, mesleki eğitim, işgücünün mesleki ve coğrafi hareketliliği, işsizlik sigortası, işgücü piyasası uyum programları) kamu kurumu olan KİK'ler tarafından yerine getirilmektedir.

Müdahaleci Yasal Düzenlemeler: Bu yöntemde devlet, yasal düzenlemeler konusunda daha esnek bir tutum içerisinde. Piyasanın taraflarının önemli ölçüde örgütlendiği ve karşılıklı güç dengesinin sağlandığı ortamda, bu tür yasal düzenlemelerle piyasaya gerektiği kadar müdahale edilmesi benimsenmektedir. İGPY bu tür düzenlemelerde piyasanın işleyiş konusunda taraflara yardımcı bir rol üstlenmekte ve yönetim yapısında işçi ve işveren kesimlerinin katılımıyla oluşturulmuş kurullar aracılığı ile piyasanın yönetimini üstlenmektedir. Tarafların katılımının sağlandığı ve uzlaştıkları ölçüde piyasanın işleyişine ilişkin olası sorunların çözümü daha kolay olmaktadır.

Devletin piyasaya müdahaleci olarak yaklaşımında, piyasa taraflarının yönetime katılımı daha fazladır. Piyasanın düzenli çalışmasını sağlamak için kamu ve özel kesim birlikte çalışmaktadırlar. Bu birliktelik yasal olarak sağlanmış olsa da denetim yetkisi ve en önemli söz sahibi taraf yine kamu kesimi yani devlettir.

Liberal Yasal Düzenlemeler: İşgücü piyasası yönetimini en çok etkileyen yasal düzenlemeler bu türdeki düzenlemelerdir. Aslında bu tür düzenlemeler, çalışan kesimin neo-liberalizm adı altında tekrar sömürüye karşı savunmasız bırakılmasını içeren düzenlemelerdir. Özellikle 1990'lardan sonra hızla artan küreselleşme, esneklik gibi uygulamalar bu yöndeki gelişmeleri artırmış ve ulus devletleri kendi işgücü piyasalarında söz sahibi olamayacak hale getirmiştir.

2.4.3. İGPY'ni Etkileyen Ekonomik Yapı

Ekonomik yapı, işgücü piyasası yönetimini etkileyen bir diğer unsurdur. İşsizlik ve istihdam sorunu, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ortak sorunu olmakla birlikte farklı nedenlere dayanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde işsizlik daha çok teknolojik gelişmeler sonucu üretim ve istihdam yapısında oluşan değişimlerden kaynaklanan işsizlik olup, piyasaya gönüllü işsizlik görünümü hakimdir. Gelişmekte olan ülkelerde ise, işsizlik yapısal nedenlerin yanı sıra, yatırım eksikliği, işgücü arzının fazlalığı, teknolojik gelişmeler gibi çok farklı nedenlere dayanmaktadır.

İşgücü piyasası yönetimi, gelişmiş ülkelerde ekonomik refah düzeyine bağlı olarak işgücünün mesleki ve coğrafi hareketliliğini sağlama ve yeniden eğitim, genç işsizliği gibi sorunlarla geniş olanaklarla mücadele ederken, gelişmekte olan ülkelerde işgücü piyasası yönetimini üstlenen kuruluşlar kısıtlı olanaklarla çok daha karmaşık sorunlarla uğraşmak durumundadırlar.

İşgücü piyasalarının sağlıklı işlemesi piyasa yönetiminin tam donanımlı ve gereken yasal, ekonomik ve insangücü açısından desteklenmiş olmasıyla mümkündür. Gelişmiş ülkeler, bu nedenle işgücü piyasası yönetiminden sorumlu kurumları bu yönden önemli ölçüde destekleyen bir yaklaşım içerisinde dirler. Bu destek bütçe, personel ve yasal düzenlemelerde kendini açıkça göstermektedir.

AB üyesi Federal Almanya İstihdam Kurumu, işgücü piyasası hizmetlerinin yönetimini 93.000 personel, ve GSMH'nın % 4'ü kadar bir bütçeyle yürütürken (İŞKUR, 2002, 10), Fransa'da İstihdam Kurumu (ANPE), İşsizlik Sigortası Kurumu (UNEDİC) ve İşgücü Eğitimi Kurumu (AFPA) toplam 39.000 kişi ve GSMH'dan % 3'lük bir pay almaktadır (TİK, 2002, 10). Türkiye'de işgücü piyasası yönetimi görevini üstlenen en önemli kuruluş olan Türkiye İş Kurumunun 2002 yılı için genel bütçe içerisindeki payı onbinde 3'tür. Personel sayısı ise, sadece 1826 kişidir (İŞKUR, 2002, 10).

İşsizlik ve istihdam sorunlarının karmaşıklığı ve maliyetinin yüksekliği elde edilecek olumlu sonuçlar nedeniyle, maddi boyutunun düşünülmeden, piyasa yönetiminin ekonomik anlamda desteklenmesini zorunlu kılmaktadır. Ekonomik anlamda yetersiz kaynak ayrılması, piyasanın yönetiminde ciddi anlamda başarısızlıklara yol açacaktır. Bu nedenle piyasa yönetimini üstlenen kuruluşların en önemli başarı ve başarısızlıkları bütçe kısıtlarından kaynaklanmaktadır. Bütçe kısıtları ise, ekonominin genel yapısı ile yakından ilgilidir.

2.4.4. İGPY'ni Etkileyen Nüfus Faktörü

Nüfus yapısı günümüzde bir ülkenin sahip olduğu en önemli sermayelerin başında gelmektedir. Bu kadar önemli bir sermaye bazen işgücü piyasasının seçeceği yatırım şeklini belirlemede temel unsur olarak diğer ülkeler karşısında üstünlük sağlarken, bazen de çözümü güç sorunların temelini oluşturmaktadır.

Nüfus kavramı, işgücü piyasasını işgücü arzı ve işgücü talebi olmak üzere iki yönden ilgilendirmektedir. Nüfus "belli bir bölgede belirli bir anda yaşayan bireylerin oluşturduğu kütle" (Üner, 1972, 11) olarak tanımlanmaktadır. İşgücü piyasasının hedef kitlesini nüfusun tamamından çok 15-64 yaş grubu arasında bulunan nüfus ilgilendirmektedir.

İşgücünün arz yönünü oluşturan nüfus üretimin vazgeçilmez bir unsurudur. Ekonominin itici gücü olan nüfus işsizlik, mesleki eğitim, işgücünün bölgesel ve mesleki hareketliliği, işsizlik sigortası gibi konularla, işgücü piyasası yönetiminin ilgi alanını oluşturmaktadır. İşgücünün nitelik ve miktar olarak ülke ekonomisi ihtiyaçlarına cevap verecek durumda olması işgücü piyasasının etkinliğini artırırken, tam tersi bir durumda işgücü piyasası,

bu işgücünün eksikliği durumunda, işgücünü dış kaynaklardan (Avrupa ülkelerinin 1960'lı yıllarda gelişmekte olan ülkelere işgücü talebende bulunması gibi) sağlamak zorunda kalmaktadır.

Nitelik yönünden ise, niteliğini kaybetmiş veya geçerli bir mesleği olmayan işgücüne ise, mesleki eğitim vererek istihdamını sağlamak da yine, işgücü piyasası yönetiminin görevleri arasındadır. Bu nedenle özellikle çalışabilir nüfus, işgücü piyasasının arz yönünden önemli bir uğraşı alanıdır.

İşgücünün talep yönü, yani mevcut işgücüne ihtiyaç duyulması ise, ekonomik açıdan ülke ihtiyaçlarına uygun nitelik ve miktarda işgücünün uygun zaman ve yerde uygun niteliklere sahip yeterli sayıda işgücünün işverenlere sağlanması açısından önemlidir. KİK'ler bu görevi, (istihdam hizmetlerini) tek başına veya bu alanda faaliyet gösteren özel istihdam kurumları ile birlikte yerine getirmeye çalışmaktadır.

İşgücünün arz ve talep yönünden dengeye getirilmesi ya da dengesizliği en aza indirmek, KİK'lerin ve ülke ekonomisinin en önemli sorunudur. Hızlı nüfus artışı ve işgücünün niteliksiz oluşu, ekonomik açıdan olumsuz sonuçlara yol açtığı gibi, işgücü piyasası yönetiminin de işini zorlaştıran ve etkinliğini azaltan bir durumdur. Bu nedenle, nüfus faktörüne yönelik planlamalar ve nüfusun ekonomik özellikleri (eğitim, meslek) konusunda yapılacak çalışmalarda, işgücü piyasası yönetimini üstlenen kamu veya özel kuruluşların görüş ve önerilerine önem verilmesini gerekmektedir. Nüfustan kaynaklanan sorunların çözümüne yönelik politikalar kısa vadeli çözüm yaratan özellikte politikalar değildir. Bu tür politikaların etkisini göstermesi uzun yılları gerektirmektedir. Uygulanan politikalar ekonominin üretim yapısını ve işgücü ihtiyacını belirlemede en önemli etkidir.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, hızlı nüfus artışı, beraberinde getirdiği işgücü arzı fazlası ve her geçen gün artan işsizler ordusu yaratırken, gelişmiş batılı ülkelerde düşük nüfus artışı ve yaşlı nüfus tam tersi bir etki yaparak, işgücü talebinin karşılanamamasına neden olabilmektedir. Kamu yönetiminin nüfus yapısını değiştirmeye yönelik faaliyetleri piyasayı yakından etkilemektedir. Nüfus artışını önlemeye yönelik politikalar, yapılacak yatırım yönünü ve yatırım teknolojisinin seçiminde önemli rol oynamaktadır. Düşük

nüfus artışı, teknoloji yoğun yatırımlara yönelmeyi sağlarken, işgücü fazlası emek-yoğun teknolojik yatırımları daha cazip hale getirebilmektedir.

2.4.5. Teknolojik ve Bilimsel Gelişmeler

1980'li yıllardan sonra özellikle iletişim teknolojisinde meydana gelen önemli ve hızlı gelişmeler, istihdam ve işgücü piyasası üzerinde ciddi değişimlere neden olmuştur. Teknolojik gelişmeler, işgücü piyasası dolayısıyla da istihdam üzerinde etkisini işsizlik olarak göstermektedir. Yeni teknolojiler mevcut işgücünün niteliği ile yeni teknolojinin gerektirdiği nitelikler arasında uyumsuzluğa yol açmaktadır. Ekonomilerin ihtiyaç duyulan işgücünü hemen karşılayamaması, nitelikli işgücü eksikliği nedeniyle işsizliği artırmaktadır. Yeni teknolojilerin işsizlik üzerindeki en önemli etkisi, niteliksiz veya yarı nitelikli işgücüne yönelik talepte meydana getirdiği düşüştür (Hart, 1990, 17).

Bu değişim sonucunda hemen hemen her ekonomi yapısal bir işsizlik sorunuyla karşı karşıya kalmaktadır (Sapancalı, 1998, 146). Fakat işsizlik baskısı nedeniyle teknolojik gelişmeleri zamanında benimsemeyen veya gerçekleştirmeyen ülkeler, uluslar arası rekabetin arttığı bir dönemde bir süre sonra daha fazla işsizlik baskısıyla karşı karşıya kalmaktadırlar.

Teknolojik ve bilimsel gelişmeler işgücü piyasası yönetimini ve çalışma ilişkilerini şu açılardan etkilemektedir.

1. İşgücünün yapısında önemli bir değişime neden olmuştur. İşgücünde aranan özellikler her alan için farklı nitelikler taşımaktadır. Aynı zamanda erkek egemen bir istihdam yapısı, kadınların daha fazla katıldığı ve sosyal güvenlik harcamalarının düşüklüğü nedeniyle yabancı ve göçmen işçilerin ağırlıkta olmaya başladığı bir piyasa yapısı ortaya çıkmaktadır. Bu değişimin en büyük sakıncası ise, kadınların ve düşük vasıflı işçilerin istenen niteliklere kavuşturulması için şirketlerce uzun bir süre eğitilmelerinin gerekmesidir.

2. Değişen teknolojilerin işgücünde gerektirdiği nitelik ve bilgi düzeyi bu özelliklere sahip elemanların bulunması, yetiştirilmesi ve şirketler tarafından elde tutulması gibi bir dizi soruna da neden olmaktadır. Şirketler bu nitelikteki işçileri bulmak ya da var olan niteliksiz işgücünü eğitmek için büyük harcamalar yapmak zorunda kalmaktadır. Niteliksiz işgücünü eğitmek için bu yönde istekli olmak yetmediğinden, bu eğitimi verecek kurumlarla veya bu niteliğe sahip

kişilerle çalışmak zorunda kalmaktadırlar. Bu durum ise, üretim maliyetlerinde ciddi artışlara yol açarken, rekabet koşullarını olumsuz etkilemektedir.

3. İşgücünde aranan niteliklerin artması sonucu, bu niteliklere sahip bireyleri elde tutma veya bu kişileri değişik çalışma ilişkilerine razı etme, çalıştırabilme gibi bir dizi sorun yine işletmelerin insan kaynakları yöneticilerinin karşılaştıkları sorunlardır.

4. Gelişen teknolojiler işletmelerin tek merkezli yerler olmaktan çıkmasına neden olmaktadır. Bilgisayar teknolojisi ve bilgisayar ağları birbirinden çok uzak yerler arasında iletişimi kolaylaştırmakta ve işletmelerin faaliyetlerini tek merkezli olmaktan çıkarmaktadır. Çalışanlar, işyerini evlerine de taşıyabilmektedir.

5. Şirketler çalışanlarına iş yerinde daha fazla yetki ve müdahale yetkisi vermek durumunda kalmaktadırlar. Yani emir-kumanda zinciri yerini, katılımcı bir işletme şekline bırakmaktadır. (Dereli , 1998, 5-8)

Bu gelişmeler işgücü piyasasını yönetmekten sorumlu kamu kurum ve kuruluşlarını da etkilemektedir. İstihdam kurumları işletmelerin ihtiyaç duydukları niteliğe sahip elemanları uygun zaman ve yerde bulmak sorunuyla karşı karşıyadır. Yeterli teknolojik donanımına sahip istihdam kurumları teknolojinin yardımıyla aranan niteliklere sahip işgücünün nerede bulunduğunu belirleyerek bu bireyleri istenilen bölgeye ve işletmeye yönlendirme şansına sahiptirler. Fakat kamu istihdam kurumlarının günümüzde daha çok vasıfsız işgücüne eğildiği düşünülürse, bu gelişmelerin bu kurumları önemli ölçüde sıkıntıya soktuğu görülecektir.

İşgücü piyasasındaki arz ve talep dengesinin sağlanması ne kadar güçse, dengenin korunarak sürdürülmesi de o kadar güçtür. Günümüzde ülkeler arası iletişimin hızı ve kolaylığı göz önüne alınırsa, dünyanın herhangi bir yerinde meydana gelen teknolojik ve bilimsel bir gelişme piyasadaki dengelerin bozulmasına neden olabilmektedir. Teknolojik ve bilimsel gelişmeler işgücü piyasası yönetiminin yasal ve ekonomik tedbirlerinde değişikliklere yol açabildiği gibi politikalarını da önemli ölçüde değiştirebilmektedir. Dünya da rekabetin arttığı bir dönemde ülkelerin bu rekabete duyarsız kalması mümkün değildir. Rekabetin temelinde ise, teknoloji ve yetişmiş insan gücü yatmaktadır

2.5. İşgücü Piyasası Yönetiminin Etkilediği Unsurlar

İşgücü piyasası yönetiminin hedef kitlesini oluşturan kesimleri oluşturan işsizler ve işverenler etkilediği İşgücü piyasalarının etkilendiği unsurlar kadar etkilediği unsurlarda önemli bir konuyu oluşturmaktadır. Bu etkileme piyasayı yöneten KİH'lerin veya diğer kuruluşların almış olduğu kararlar ve gelişmelerden oluşmaktadır.

2.5.1. İşsizler

İşgücü piyasası yönetiminden sorumlu kurumların hedef kitlelerinden birini oluşturan işsizler, kurumların faaliyetlerinden ve almış olduğu kararlardan en fazla etkilenen kesimdir. İşsizlerin, işsizlik süreleri büyük ölçüde ekonomik gelişmeye bağlı olmakla birlikte, KİK'larının uygulamada öncelik verdiği programlar da, bu süreler üzerinde önemli ölçüde etkilidir. Uygulanmasına verilen politikalarla birlikte kurumların sahip olduğu insangücü ve donanım kaynakları da yine bu kesimi etkileyen unsurları oluşturmaktadır.

İGPY'nin işsizler üzerindeki en belirgin etkisi uygulamaya koyduğu ya da desteklediği yeniden eğitim, mesleki ve coğrafi hareketlilik, istihdam hizmetlerinin uygun ortamlarda gerçekleştirilmesinin sağlanmasıyla gerçekleşmektedir. Piyasaya hakim bir KİK işgücü arz ve talebini meslek, yer ve zaman açısından uygun şekilde gerçekleştirebildiği gibi, iş arayanların piyasa hakkında daha geniş bilgi sahibi olmalarını sağlamaktadır.

İşsizlerin, bütüncül bir işgücü piyasasında işsiz kalma süreleri ekonominin yapısıyla beraber yönetim yapısıyla da yakından ilgilidir. Pasif istihdam politikalarının yürütücüsü olan kamu istihdam kurumlarının (KİK) işsizlik sigortası uygulamalarının şartları ve süreleri konusunda almış olduğu kararlar, işsizlerin işsiz kalıp kalmama konusundaki kararlarını önemli ölçüde etkilemektedir. İşsizlik ödeneği miktarının yüksekliği, bireylerin iş aramak yerine, işsizlik sigortası gelirinden yararlanarak çalışmamayı tercih etmesine neden olabilmektedir (Kenar, 2000, 57).

Günümüzde KİK'lerin en büyük uğraşı alanını işsizler oluşturmaktadır. Bu nedenle modern istihdam kurumları bu kesime yönelik faaliyetlerini çeşitlendirmek ve bunları işsizlere daha etkin olarak sunmak uğraşısı içindedirler.

Modern istihdam kurumlarının işsiz kesimi etkileyen faaliyetleri çok çeşitli olmakla birlikte, temelde şu başlıklar altında toplanabilir:

- İstihdam kurumlarının işverenlerden almış oldukları boş işleri en etkin araçlarla işsiz ve iş aramak üzere başvuranlara iletmek,

- Toplamış olduğu işgücü piyasası bilgi sistemi ile işsizlere nerede, hangi niteliklerde, hangi iş kolunda ve hangi ücretle iş gücü ihtiyacı olduğunu bildirerek, onların piyasa hakkında bilgi edinmelerini sağlamak,

- İşgücü başvurularını işsizlerin istihdamını sağlayacak şekilde en uygun yerde ve gerçekçi olarak yapmalarını sağlayarak, bu kişilerin doğru eşleştirilmesini sağlamak,

- İşsizlerin sahip oldukları meslekte istihdamlarının mümkün olmaması veya mesleklerindeki bilgi düzeyindeki yetersizlikler bu kişilerin istihdamını olumsuz etkileyebilmektedir. Bu durumdaki işsizlere istihdam olanağı sunan bir meslek dalında eğitim olanağı sunmakta veya mesleki niteliklerini geliştirmelerini sağlayacak eğitim vermek ve bu yolla istihdam edilmelerini kolaylaştırmak,

- Niteliğine uygun iş olmakla birlikte, ekonomik nedenlerle bulunduğu yerin dışında çalışmak istemeyen işsizlere, coğrafi yer değişikliği konusunda yardımcı olmak,

- Bireyin iş arama yöntemlerinden haberdar olmaması da bir işsizlik nedenidir. Bu durumdaki bireylere iş arama ve müracaat yöntemleri konusunda eğitim vermek gibi konularla istihdam kurumları işsiz bireyleri etkilemektedir.

2.5.2. Çalışanlar

İşgücü piyasasının temel aktörleri, işçi ve işverenlerdir. İşçi ve işveren kesimi arasındaki ilişkilerin toplumsal barışı bozmadan sürdürülebilir olmasının temel koşulu, iki taraf arasındaki dengenin sağlanmasıdır.

İş ilişkilerini düzenleme görevi istisnalar olmakla birlikte (İsveçte işçi-işveren ilişkilerinde devletin müdahalesi en alt düzeydedir ve çalışma şartlarını işçi-işveren sendikaları birlikte kararlaştırmaktadırlar), en üst tüzel kişilik olan devlet yerine getirmektedir. Devletin çıkardığı yasaları, kamu kurum ve kuruluşları uygulamakta ve denetlemektedir. Çalışma ilişkilerinde, işçi kesimi genellikle zayıf tarafı oluşturmaktadır. Özellikle, toplu sözleşme hükümlerinin

ve örgütlenmenin bulunmadığı kesimlerde istihdam koşullarının işverenlerin insafına kalması, bu işçilerin korunmasında daha bir önem kazanmaktadır.

Çalışma koşullarının yasalarla belirlenmesine rağmen, bu yasaların denetimi ve işçilerin yasalardaki haklarını kullanabilirlikleri, işgücü piyasasının denetimine bağlıdır. İşgücü piyasasında çalışma koşullarını denetlemekle görevli kurumlar ise, kamu istihdam kurumlarıdır. Kamu istihdam kurumları, bu alanda tekel özelliğini kaybetmesinden sonra da ÖİB'lerin denetimi ile iş arayan kişilerin istismarını önlemek amacıyla, bu büroların kuruluşundan faaliyetlerine kadar denetleme yetkisine korumayı sürdürmektedirler. İşsiz bireylerin iş bulma ümidiyle istismar edilmemeleri, çalışma koşullarının insan onuruna uygun olarak gerçekleşmesi ancak, işyerlerinin düzenli ve etkin olarak denetlenmesiyle mümkündür.

Çalışanların durumlarını etkileyen önemli uygulamalardan biri de, çalışanların iş güvencelerinin sağlanması konusudur. Çalışanların işlerine devam etmeleri, işverenlerin insafına terk edilmeksizin yasalarla korunması konusunda alınacak önlemler ve bu önlemlerin izlenmesi, zayıf olan çalışan kesimin korunmasını sağlamaktadır.

İşgücü piyasasının yönetimi ve düzenlenmesinden sorumlu kamu ve özel kurumların çalışanlar üzerindeki etkisi, kısaca çalışma koşullarının düzenlenmesi, yasaların uygulanması gibi konularla gerçekleşmektedir.

Çalışan kesimin işgücü piyasası yönetiminden etkilenme nedenleri çeşitli nedenlere dayanmakla birlikte, belli başlı etkilenme nedenleri şu yönlerde olmaktadır.

1. Ücret politikası ve çalışma saatleri üzerindeki düzenlemeler,

Yasal düzenlemeler üzerindeki değişiklikler (emeklilik yaşı, işsizlik sigortası uygulamaları gibi),

2. Ekonomik yapıdaki değişim kararları (özelleştirme gibi).

Bu etkenler çalışan kesimin geleceğe yönelik beklentilerini ve düşüncelerini önemli ölçüde etkilemektedir. Ücretler üzerindeki kesintilerin azaltılması veya artırılması gibi düzenlemeler kişilerin çalışma isteklerini olumlu veya olumsuz yönde değiştirebilmektedir. Aynı şekilde emeklilik yaşının yükseltilmesi veya düşürülmesi de aynı şekilde etkili olabilmektedir.

2.5.3. İşverenler

İstihdam kurumlarının ilgi alanlarından bir diğerini işverenler oluşturmaktadır. İstihdam kurumları işverenlerin işgücü talepleriyle olduğu kadar işgücü azaltmalarıyla da yakından ilgilenmektedirler.

İşgücü taleplerinin karşılanması yönündeki işveren istekleri, istihdam kurumlarının işverenlerle ilişkilerine ve işgücü taleplerinin zamanında ve uygun şekilde karşılanmasına bağlıdır. İstihdam kurumları işverenler için işsizlere yaptığı yardımlar gibi değişik konularda yardımlarda bulunmaktadır. Bunların en önemlisi, işverenlerin istihdam yaratma konusundaki girişimlerine mesleki ve proje desteği sağlama, karşılanmasında sıkıntı çekilen meslekler konusunda işveren adına mesleki eğitim sağlama, işgücünün niteliğini belirleyerek işveren adına seçim yapma, istihdam desteği sağlama gibi önemli hizmetleri sağlaması, işveren kesimi ile istihdam kurumları arasındaki etkileşim nedenlerinden bazılarıdır.

İstihdam kurumlarının, işveren kesimini sadece onların yararına olan hizmetlerle etkilediği söylenemez. İstihdam kurumlarının belirlenmesi, işgücü azaltımına sınırlama getirilmesi yönündeki yasal düzenlemeler (Dereli, 1991, 13) işverenleri etkileyen diğer nedenleri oluşturmaktadır.

İşgücü piyasasını yakından izleyen istihdam kurumları piyasayı etkileyecek aktif ve pasif istihdam politikalarının oluşturulmasında karar alıcılara tavsiyelerde bulunabileceği gibi, bizzat bu kararları da alabilmektedir. Her iki durumdan da en fazla etkilenen işverenler olmaktadır. Pasif istihdam politikalarının finansmanı önemli ölçüde işverenlere parasal yükümlülükler getirmektedir. Bunun dışında, yasal düzenlemeler sonucunda işverenlerin çalışma ilişkilerine yönelik düzenlemelerden de önemli ölçüde etkilendiği gözlenmektedir. Yasal düzenlemelerin katılığı işçi çalıştırma konusunda işverenleri isteksiz davranmaya itmektedir.

İşverenlerin istihdam kurumlarının kararlarından ve faaliyetlerinden etkilenme nedenlerinden önemlilerini şunlardır:

- Yatırımın verimli olarak çalışmasını sağlayacak nitelikli işgücünün sağlanmasındaki yer ve zaman açısından uygunluk,
- İşgücü istihdamını teşvik eden, sosyal ve mali yükümlülüklerdeki kararlar (vergi, sosyal kesintiler, fon kesintileri),

- İşyeri açmadaki bürokratik işlemlerin azaltılması,
- İşgücü yetiştirilmesinde eğitim desteği sağlamadaki kolaylıklar,
- Danışmanlık hizmetlerini sağlamadaki yeterlilik.

2.5.4. Kamu Yönetimi

Çağdaş istihdam kurumları, istihdam politikalarının geliştirilmesinden ve uygulanmasından sorumludurlar. Bu sorumlulukları, 1948 yılında kabul edilen 88 sayılı “ İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması” sözleşmesinin 6. maddesinin “c, d ve e” fıkralarında; “*gerekmesi halinde, diğer makamlara işverenler ve işçi sendikalarıyla işbirliği yaparak, tüm ülke düzeyinde veya belli sanayi, meslek ve bölgesel iş piyasaları hakkında mevcut bütün bilgileri toplayıp, sistemli bir şekilde ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile işveren ve işçi kuruluşlarının ve kullanıcıların yararlanmasına hazır hale getirmek*”

“İşsizlik sigortası ve yardımı çerçevesinde ve işsizlere yardımı amaçlayan diğer önlemlerin uygulanmasında işbirliği yapmak”,

”gerekmesi halinde, uygun bir çalışma halinin sağlanmasına yönelik sosyal ve ekonomik planların hazırlanmasında kamu ve özel kuruluşlara yardım etmek.” şeklinde açıkça ifade edilmektedir.

İşsizlik ve istihdam sorunun çözümü konusunda hazırlanacak planlarda en çok ihtiyaç duyulan unsur sağlıklı verilerdir. İstihdam kurumları bu verilerin toplanması, değerlendirilmesi ve kullanıma hazır hale getirilmesini sağlayarak, bu konuda çalışan kurumlara önemli katkılar sağlamaktadır.

Ayrıca, işsizlik yardımlarının yapılmasında geçim koşullarını inceleme, işsizlik sigorta ödemelerini ve oranlarını ayarlama gibi, ekonomik dengeleyici görevini de yerine getirerek, ekonomik ve sosyal sıkıntıların giderilmesi konusunda alınacak kararlarda etkili olmaktadır.

Güncel ve güvenilir işgücü piyasası bilgilerinin varlığı, gelişmenin ve etkin istihdam politikaları uygulamanın ön koşuludur. Yeni oluşan bir piyasa ekonomisi için, iş dünyasındaki değişiklikleri ve gelişmeleri izleyebilme açısından böyle bilgiler vazgeçilemez niteliktedir. Çağdaş bir istihdam kuruluşu, güncel işgücü piyasası bilgilerini toplayıp değerlendirebilmeli ve sonuçlarından yararlanmalıdır. Bunun sağlanması halinde ekonomik ve sosyal planlamayı yapan kamu ve özel kurumların öngörülleri daha gerçekçi olacaktır.

2.5.5. Eğitim Kuruluşları

Üretim yapısındaki köklü değişimler işgücü piyasası ile eğitim kurumları arasındaki ilişkinin daha da güçlenmesine yol açmıştır. Günümüzde artık kol gücü yerine bilgiyi kullanma ve değişimlere ayak uydurabilen işgücüne ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle istihdam ve eğitim arasındaki ilişki kamu ve özel istihdam kurumlarının piyasanın ihtiyaçlarını ve hangi alanlarda işgücü açığı bulunduğunu belirleme temelinde şekillenmektedir.(DPT, 2001, 36).

İşgücü piyasasının ihtiyaçlarının belirlenmesi ve işgücü piyasası-eğitim kurumları ilişkisinin kurulması işgücünün verimli kullanılması için önkoşuldur. Bu nedeni, eğitim kuruluşlarının çıktılarının, işgücü piyasasının emek girdisini oluşturmasıdır. Burada önemli olan işgücünün okur-yazarlık düzeyi değil, piyasa ihtiyaçlarına uygunluğudur. Bu nedenle işgücünün eğitimini sağlayan örgün ve yaygın eğitim kuruluşlarının öncelikle kendi niteliklerini yükseltmeleri ve istihdam politikalarına uyumlu yapıya sahip olmaları gerekmektedir. İstihdam politikalarını belirleyen kurumların hazırladığı ve uygulamaya konulan politikaların aksine, çıktılar vermeye devam eden eğitim kuruluşlarının işsizlik gibi toplumsal bir sorunun çözümüne katkı sağlamak yerine, sorun yaratmaya yol açacağı açıktır.

Günümüzde işsizliğin eğitilmiş gençler arasında yüksek olma nedenlerinden biri de, işgücü piyasasının aradığı niteliklerin eğitim kurumlarınca bireylere sağlanamamasıdır. Bu sorunun aşılmasında işgücü piyasası yönetimi, piyasasının mevcut ve gelecekteki işgücü ihtiyacının belirlerken, bu işgücünün sahip olması gereken nitelikleri belirleyerek, işbirliği yaptığı eğitim kuruluşlarına aktarmasıyla gerçekleşebilmektedir.

Çağdaş istihdam kurumlarının eğitim kurumlarını etkileme nedenlerinden en önemlisi, meslek standartlarının ve meslek analizlerinin yapılmasını sağlayarak, eğitim kurumlarının meslek içeriklerine göre standartları sağlayacak bir eğitim vermelerini sağlamasıdır (Kumlu, 2003, 16).

2.6. İşgücü Piyasası Yönetiminin Tarihsel Gelişimi

Bu başlık altına işgücü piyasalarının yönetiminin gelişimi kısaca verilmiştir.

2.6.1. Dünya’da İşgücü Piyasası Yönetiminin Gelişimi

İşgücü piyasalarında teknolojik gelişmelere paralel olarak önemli değişimler gerçekleşmektedir. Hızla gelişen teknoloji, üretim yapılarında ve üretim yapısının faktör bileşiminde büyük değişimlere yol açmıştır. Bu değişim, nitelikli işgücüne olan ihtiyacın artmasına neden olurken, diğer yanda yeterli niteliğe sahip olmadığı için binlerce insan işsizler ordusuna katılmakta ve umutsuz bir şekilde iş aramaktadır (Blanpain, 2003, 21).

Sosyal devletin amacı, çalışma çağında ve isteğinde olan bireylerine, topluma ve diğer bireylere katkıda bulunmak, üretme fırsatı sunarak onları toplumla bütünleştirmektir. Bu amaca şu aşamalardan geçilerek gelinmiştir:

Liberal Devlet Anlayışı: Sanayi devrimi sonucunda başlayan ve 1929 Büyük Dünya Ekonomik Krizine kadar olan dönemde etkin olan devlet anlayışıdır. Bu dönemde devletin piyasalara müdahalesi yok denecek kadar azdır. Devlet, klasik devlet anlayışı içerisinde sadece adalet, iç ve dış güvenlik, eğitim gibi temel konularla ilgilenmekte, piyasaların çalışmasını engelleyecek müdahalelerden kaçınmaktadır. Çünkü bu dönemdeki hakim ekonomi anlayışı, ekonominin görünmez bir el tarafından sürekli olarak dengede tutulmakta olduğunu ve devletin müdahalesi durumunda bu dengenin bozulacağını savunan liberal ekonomi anlayışıdır.

Müdahaleci Devlet Anlayışı: 1929 yılına kadar süren liberal ekonomi anlayışı ve kırsal kesimden kentlere yönelen işgücü göçü kentleri ve çalışanları içinden çıkılmaz sorunlarla karşı karşıya bırakmıştır. Bu dönemdeki çalışma hayatının içinde bulunduğu dönemin koşulları, çalışan kadınlar, çocuk işçiliği ve ücretlerin düşüklüğü toplumun içinde bulunduğu sosyal çalkantılar ve en önemlisi, dönem içerisinde başlayan sosyalist gelişmeler devletin çalışma hayatına müdahalesine neden olmuştur. Bu müdahale başlangıçta yasal düzenlemeler şeklinde gerçekleşmiş ve bunun yeterli olduğu düşünülmüştür. Yasal düzenlemelerle, öncelikle korunmaya muhtaç kesimleri oluşturan kadın ve çocukların çalışma koşullarını düzenlemeyi amaçlayan devlet müdahalesi,

daha sonraları ücretlerin, çalışma saatlerinin düzenlenmesi gibi diğer yasal düzenlemelerle devam etmiştir.

Korumacı Devlet Anlayışı: Devletin yasal düzenlemelerle işgücü piyasasına dolayısıyla da çalışma ilişkilerine müdahalesi, bir adım daha ileri giderek işsizlik sigortası, sosyal güvenlik gibi alanlara girerek çalışma hayatının bütününe müdahale ettiği dönemdir. Bu dönemde devlet işgücü piyasasını düzenleme yanında, doğrudan çalışanları korumaya yönelik bir tutumla ekonomide önemli rol oynamaya başlamıştır.

Serbest Dönem: Devletin çalışma hayatına doğrudan müdahale yerine , piyasa tarafları arasındaki anlaşmazlıklarda müdahaleyi benimsediği dönemdir. Bu dönemde devlet, sosyal hukuk devletidir ve çalışanlar, işsizlik sigortası, sendikalar, örgütlenme, çalışma hakkı, ücret , izin vb. birçok alanda önemli kazanımlara sahiptir ve çalıştıran (sermaye) karşısında eskisi kadar güçsüz değildir. Bu nedenle, devlet piyasaya ancak işsizliğin arttığı veya bireylerin çalışma isteklerine rağmen iş bulamamaları durumunda aktif işgücü politikalarını uygulamaya koyarak, yönlendirici faaliyetlerle müdahaleyi benimsemektedir.

Son Gelişmeler: 1970'li yıllar, Keynesçi ekonomi politikalarını benimsemiş ülkelerin, Fordist üretim (kitle için üretim) yapısının iflas ettiğini ve tam istihdamın mümkün olmadığını anlamaları sonucunda ekonomi politikalarında, dolayısıyla da işgücü piyasasını düzenleme yönündeki kararlarında önemli değişikliklere gittiği bir dönemin başlangıcıdır. Bu değişimlerin temel nedenlerinden biri de, 1970'li yıllarda başlayan ve 1974 yılında tekrarlanan petrol krizi sonucunda, enerji fiyatlarındaki aşırı dalgalanmalardır. Bu etkinin dışında bir diğer önemli etken ise, çok uluslu şirketler olarak adlandırılan güçlü şirketlerin faaliyette bulundukları ülkelerdeki kar oranlarının düşmesi ve bu ülkelerdeki yasal düzenlemelerin katılığı nedeniyle, başka ülkelere yönelmesi sonucu artan işsizlik baskısı olarak da gösterilebilir.

İşgücü piyasasındaki son gelişmelerle ilgili söylenebilecek olan şunlardır:

- Artık işçi sendikalarının ya da toplumun büyük kesiminin beklentileriyle örtüşmeyen bir gerçek vardır. Bu gerçek; devletin işgücünün korunmasına yönelik görevleri arasında yer alan iş güvencesi kavramının sadece işçi

açısından değil, aynı zamanda işyeri açısında da dikkate alınmasının gerekliliğidir. Çünkü işyerini korumadan iş güvencesinin sürekliliğinden bahsedilemez. İşyerinin sürekliliği sağlanırsa ancak çalışma ilişkisinde ve iş güvencesinde devamlılık söz konusu olacaktır.

- İşgücü piyasasında var olan istihdam sıkıntısının kaynağı, piyasanın değişen koşullara uyum sağlamakta gecikmesi veya uyum gösterememesidir. Bunun nedeni ise; yasal düzenlemelerdeki katılık, işgücü piyasasındaki gelişmeleri izleyememe, kötü yönetim ve yaratıcılıktaki eksikliklerdir.

- İşgücü piyasasındaki değişimleri ve yönetim yapısındaki değişimin önündeki en büyük engel, yönetici ve karar alma konusunda yetki sahibi olan mevcut yöneticilerdir. Bu yöneticilerin yeniliklere kolay uyum sağlamaları ve kabullenmeleri zor olduğundan, değişimlere karşı direnecekleri gibi, değişimleri veto etmek gibi bir yetkileri de vardır. İşgücü piyasası yönetiminin önündeki en büyük engellerden biri de budur.

- Günümüz işgücü piyasası için söylenebilecek en önemli gelişmelerden biri de sanayi toplumunun bittiği ve bilgi toplumu aşamasının başladığıdır. Artık, üretim salt emek gücüne dayanmamakta, makinelerden yararlanmaktadır. Fakat bu durum emek unsurunun tamamen dışlandığı anlamına gelmemelidir. Emek unsurunun sadece rolü değişmiştir. Artık klasik emek işçisi yerine, makinelerle hükmeden bilgi işçisine ihtiyaç duyulmaktadır.

- Çok uluslu şirketlerin ve sınır tanımayan sermaye hareketlerinin sonucunda artan baskılar, ulusal devletlerin sosyal yapılarını korumaları konusunda en büyük engeli oluşturmaktadır. Küreselleşme adı altında kendi ülkelerinde katı yasal düzenlemeler ve ağır sosyal güvenlik, vergiler, emek maliyetinin yüksekliği, çevre koruma gibi çeşitli etkenler sonucu gelişmekte olan ülkelere yönelen sermaye, bu ülke yönetimlerini zorlayarak kuralsızlaşmaya zorlamaktadırlar. Bu kuralsızlaştırmayla devleti işgücü piyasasının dışına çıkarıp, sosyal güvenlik, asgari ücret, korumacılık gibi insan olmanın temel unsurlarını dahi sağlayamayacak hale getirmektedirler. Kısaca sosyal devlet hızla sona ermekte ve işgücü piyasası kuralsızlaşmaya doğru yönelirken, işgücü piyasası yönetimine yeni sorumluluklar yüklenmeye başlanmıştır.

- İşgücü piyasasında meydana gelen değişim, devletin anlayışında da önemli bir değişikliğe yol açmaktadır. Devlet, artık işgücü piyasasını yöneten değil, insan gücü kaynaklarını ekonominin gereksinimlerine uygun olarak düzenleyen, planlayan devlet olarak görölmektedir.

2.6.2. Türkiye’de İşgücü Piyasası Yönetiminin Gelişimi

Türkiye’de işgücü piyasasına yönelik düzenleme çalışmaları yasal olarak Cumhuriyetin kuruluşuna kadar gitmekle birlikte, kurumsal anlamda düzenleme çalışmalarının tarihi 1946 yılına dayanmaktadır. Bu nedenle Türkiye’de işgücü piyasasının yönetimine ait gelişmeleri dönüm noktası olan 1936 yılı öncesi ve sonrası olmak üzere iki dönemde incelemek daha uygun olacaktır.

2.6.2.1. 1936 Yılına Kadar İşgücü Piyasası Yönetimi

Cumhuriyet döneminde çalışma hayatının düzenlenmesine yönelik faaliyetler kurtuluş savaşının hemen ertesinde başlamıştır. Bu düzenlemelerin ilki 1921 tarihinde yürürlüğe giren Ereğli Havzası Maden Amelesinin Hukukuna Mütedair Kanun’dur. Özel amaçlı bu yasal düzenlemenin dışında tüm çalışma hayatına ilişkin diğer yasal düzenlemeler ise şunlardır.

- 02.01.1924 tarih ve 394 sayılı “Hafta Tatili Kanunu”. Bu kanun ile çalışanların (10 000 ve daha fazla nüfusa sahip yerleşimlerde) haftada bir gün dinlenmeleri zorunluluğu getirilmiştir (md.1).

- 04.10.1926 tarih ve 818 sayılı “Borçlar Kanunu”: Mecelle’nin yerine uygulamaya konulan bu düzenleme ile işçi-işveren ilişkilerinde “Sözleşme Hürriyetini”ne yer verilmekle birlikte bu hürriyetin ancak sosyal amaçlarla sınırlı olacağı belirtilmiştir. Borçlar Kanunu, kapsam olarak işyeri ve çalışan sayısı gibi sınırlamalara gitmeyerek, tüm çalışanları kapsayacak bir düzenleme getirmektedir (Demir, 2000, 801).

- Dönemin işgücüne yönelik en önemli düzenlemesi, 11.06.1932 tarih ve 2007 sayılı “Türkiye’de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun”dur. Bu kanun 1930’lu yıllarda tüm dünya ölkelerini etkisi altına alan ekonomik kriz sonucu ölkede işsizlik sıkıntısını gidermek amacıyla çıkarılmıştır. Bu dönemin bir önemli özelliği ise, çalışma ilişkilerinde sınıf esaslı örgüt kurulmasını yasaklayan 3512 sayılı “Cemiyetler Kanunu”dur.

1936 yılına kadar işgücü piyasasının düzenlenmesi konularını da içeren bir dizi İş Yasası çalışmaları yapılmışsa da, bu çalışmalar yasa taslağı halinde kalmaktan öteye gidememiştir.

2.6.2.2. 1936 Sonrası İşgücü Piyasası Yönetiminin Gelişimi

1936 yılında kabul edilen 3008 sayılı “İş Kanunu” iş ve işçi bulma sorununa değinen ve döneminin çalışma hayatını ve ilişkilerini kapsamlı olarak düzenleyen ilk kanundur. 3008 sayılı İş Kanununun 63, 64 ve 69. maddeleri daha önceleri düşünülmesine rağmen gerçekleştirilemeyen iş ve işçi bulma faaliyetlerini düzenlemekteydi. Kanunun 63. maddesi; iş ve işçi bulma hizmetlerinin ücretsiz bir kamu hizmeti olarak “İktisat Vekaleti”ne bağlı olmak üzere gerekli merkez örgütü ve ihtiyaca göre; bu merkeze bağlı şubelerin kurulacağını ifade etmektedir. 64. madde ise, iş ve işçi bulma hizmetlerinin özel bürolarca ücretli olarak yürütülmesinin yasaklandığını belirtmektedir. Yine aynı kanunun 69. maddesi ise, işverenlerin ihtiyaç duydukları eleman isteklerini kuruma bildirme mecburiyetlerini ve işçilerin bir işe girmeden önce kuruma kayıt yaptırmalarını ve “işçi karneleri” alma zorunluluğunda olduklarını bildirmektedir (İ.K., 1936, md.63, 64, 69)

Bu Kanunun 146. maddesi ise, iş ve işçi bulma faaliyetlerini yürütmek üzere kurulacak örgütün kanunun yayım tarihinden itibaren üç yıl geçtikten sonra kurulmasını öngörmektedir. (İ.K., 1936, md.146)

3008 Sayılı İş yasasının en önemli özelliği istihdam hizmetlerinde “ kamu tekeli” yaklaşımını benimsemesidir. Gerçekte bu özellik ekonomik açıdan gerçekçi görünmemektedir. Çünkü 1936 yılında Türkiye’de iş bulma faaliyetlerine tarım dışında aracılık edecek bir işgücü bulunmamaktadır. Bu alanda ise, kamu istihdam kurumunun etkinliği gözönüne alınacak olursa düzenlemenin sadece batıdaki benzer yasaların taklidi olduğu görülecektir.

1946 yılında 4837 Sayılı “ İş ve İşçi Bulma Kurumunun Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun“ ile kurulan Türkiye İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun kuruluş amacı, 3008 sayılı İş Yasasının 63, 64 ve 69. maddelerinde belirtilen, iş ve işçi bulma faaliyetlerini ve bunlarla ilgili diğer ödevleri yerine getirmektir” (İBKKGHK, 1946, md.1) şeklinde ifade edilmektedir.

Uzun süre Türk Çalışma hayatının gündemini işgal eden İşsizlik sigortasının 2000 yılı Mart ayında uygulamaya girmesi sonucunda, istihdamın korunması, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerinde bulunmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek üzere 04. Ekim. 2000 tarih ve 617 sayılı KHK. ile iş ve işçi bulma kurumunun yerine Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) oluşturulmuştur.

Anayasa Mahkemesi tarafından 617 sayılı KHK ile yapılan düzenlemelerin altı ay içerisinde kanunla düzenlenmesi yönünde vermiş olduğu karara rağmen, Türkiye İş Kurumu Kanunu çıkarılamamış ve kurum 2003 yılı Haziran ayında yapılan düzenlemeye kadar yasal dayanaktan yoksun bir şekilde faaliyetlerine devam etmiştir.

25.06. 2003 tarih ve 4904 sayılı “Türkiye İş Kurumu Kanunu” kabul edilerek çağdaş istihdam kurumlarının görev ve yetkileriyle donatılmış bir istihdam kurumu oluşturulmuştur.

3. TÜRKİYE’DE İŞGÜCÜ PİYASASININ ÖZELLİKLERİ VE SINIFLANDIRILMASI

Bu başlık altında Türkiye’deki işgücü piyasasının yasal ve yönetsel durumu, sorunları ve bu sorunların çözümüne yönelik bir model önerisine yer verilmiştir.

3.1. Türkiye’de İşgücü Piyasasının Özellikleri

İşgücü piyasasının sağlıklı işlemesinin ve yönetilmesinin ön koşulu, bu görevi üstelenen kurumların nasıl bir piyasa ile karşı karşıya olduklarının bilinmesidir. Bu nedenle öncelikle Türk işgücü piyasasının temel özelliklerinin ortaya konulması, piyasanın ve piyasaya ilişkin sorunların belirlenmesini kolaylaştıracaktır.

3.2. İşgücü Piyasasının Mevcut Durumu

İşsizlik ve istihdam, enflasyon ve terör sorunun gölgesinden kurtulmaya başlamasıyla birlikte, toplumsal sorunlar sıralamasında öncelikli konulardan biri olmuş durumdadır. Fakat bu sorun, üzerinde yapılan sayısız araştırmaya rağmen yine de yeterli bilgi sahibi olunmayan bir konu olmaya devam etmektedir.

Türk işgücü piyasası 1950’li yıllardan sonra hızlı bir değişim içerisine girmiştir. Tarım alanındaki makineleşme nüfus hareketlerinin de başlangıcı olmuştur. Öncelikle tarımdaki fazla nüfus iç göçle gelişmiş bölgelere (İstanbul, Çukurova, Ankara, İzmir) yönelmiş, bu göç dalgasını 1960’lı yıllarda Batı ülkelerinden gelen işgücü talebi doğrultusunda devlet eliyle yurtdışına yönelen göç izlemiştir (İTO, 1996, 25). Bu hareketliliğe, belirli dönemlerde yurtdışından Türkiye’ye yönelen göçler de katıldığında, nüfus hareketliliği durgunlaşmamış sürekli bir hareketlilik içerisinde olmuştur.

Nüfus açısından sürekli bir artışın söz konusu olduğu Türkiye artan bu nüfusu tarım kesiminden gelen işgücü fazlasıyla birlikte istihdam edecek bir ekonomik yapıya kavuşamamıştır. Son yıllarda Doğu Bloğunun çözülmesiyle birlikte Türkiye’ye yönelen kaçak işçi hareketleri işgücü piyasasının sürekli hareketliliğini sağlayan bir diğer unsur olmaktadır.

Ekonomik yapıdaki değişim ise, işgücü piyasasının bir diğer yönünü oluşturmaktadır. Tarım ağırlıklı bir ekonomik görünüm çizen Türkiye, istihdam açısından bu görüntüsünü korurken, Milli Gelir açısından ve Sanayi ve Hizmetler sektörünün payı açısından önemli gelişmeler kaydetmiştir. Üretim yapısındaki bu değişim işgücünün niteliğini de önemli ölçüde etkilemiştir. Kırdan kente yönelen niteliksiz işgücü kentlerde iş bulamadığından kayıt dışı ekonominin büyümesine neden olmaktadır. İstihdam ve işsizlik sorununu yoğun olarak yaşayan Türkiye gelişmiş ülkelerin geçmiş olduğu (tarım-sanayi, hizmetler) aşamaları farklı bir şekilde yaşayarak tarımdan hizmetlere geçmiştir. Ekonomideki yapısal değişimlere hazırlıksız bir şekilde uygulanan özelleştirme politikası da eklenince, işsizlik sorunu iyice artmış, yatırım konusunda yetersiz olan özel sektörün bu durumu işsizliğin daha da artmasıyla sonuçlanmıştır.

Gelişmiş ülkelerdeki tarım sektörünün oranlarına ulaşmayı ve kamu harcamalarını kısmayı hedefleyen politikalar geleneksel kesimde istihdam edilen işgücünün denetimsiz bir şekilde bu kesimin dışına yönelmesine neden olmaktadır. Bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları, işgücünün nitelik sorunu ve işgücü piyasası hakkındaki yetersiz bilgiler de bir araya gelince hem var hem de yok olan plansızlıklar bu piyasanın yönetimini iyice zorlaştırmaktadır.

İşgücü piyasasının düzenlenmesini ve sağlıklı işleyişini sağlayacak yasal ve kurumsal düzenlemelerini tamamlayamamış olan Türkiye, işgücü piyasasının tam bir sorunlar yumağı haline gelmesini engellemekten uzak bir görünüm içerisindedir.

3.2. İşgücü Piyasasının Özellikleri

Türkiye'deki işgücü piyasasının sağlıklı bir yönetim yapısına kavuşması için, öncelikle piyasanın temel özelliklerinin belirlenmesi gerekmektedir. Bu nedenle bu başlık altında işgücü piyasasının özellikleri incelenmiştir.

3.2.1. Türk İşgücü Piyasasının Genel Özellikleri

Türk işgücü piyasası yönetiminin karşı karşıya kaldığı piyasa, çözüm bekleyen birçok sorunla karşı karşıyadır. Bu sorunları iki açıdan incelemek, sorunların çözümü konusunda yönetsel anlamda yapılması gerekenleri daha da kolay anlaşılır kılacaktır. Piyasanın temel özellikleri çizelge 3'te verilmiştir.

ÇİZELGE 3: Türk İşgücü Piyasasının Temel Özellikleri (Şubat 2005)

	Erkek	Kadın	Genel Toplam	Erkek	Kadın	Kent Toplamı	Erkek	Kadın	Kır Toplamı
15 + i nüfus (000)	25.023	25.430	50.453	15.649	15.581	31.231	9.373	9.848	19.222
İşgücü (000)	17.659	5.929	23.588	10.983	2.788	13.771	6.675	3.141	9.817
İstihdam (000)	15.557	5.281	20.838	9.571	2.281	11.852	5.986	3.000	8.986
İşsiz (000)	2.102	649	2.750	1.413	507	1.920	689	142	831
İKO (%)	70, 6	23, 3	46, 8	70, 2	17, 9	44, 1	71, 2	31, 9	51, 1
İstihdam oranı (%)	62, 2	20, 8	41, 3	61, 2	14, 6	37, 9	63, 9	30, 5	46, 7
İşsizlik oranı (%)	11, 9	10, 9	11, 7	12, 9	18, 2	13, 9	10, 3	4, 5	8, 5
Tar.Dış.İşsz. (%)	14, 4	19, 8	15, 4	13, 1	19, 4	14, 3	18, 5	21, 4	19, 0
Gençlerde İşsz. (%)	22, 2	21, 2	21, 8	22, 5	30, 2	24, 7	21, 7	11, 6	17, 7
Eksik istih. Orn.(%)	4, 2	1, 8	3, 6	3, 3	2, 3	3, 1	5, 7	1, 3	4, 3
Genç Eksik İsth.(%)	5, 8	2, 6	4, 7	3, 9	2, 0	3, 4	8, 9	3, 2	6, 6

Kaynak: DİE, HHİA, 2005.

İşgücü piyasasının doğrudan ilgi alanına giren çalışabilir yaştaki nüfusun Şubat 2005 dönemi itibariyle toplamı 50.452 bin kişidir. Bunlardan işgücüne dahil olanların sayısı ise, 23.588 bin kişidir. Çalışabilir nüfus içerisinde yer almasına rağmen 26.865 bin kişi işgücü dışında kalmaktadır. Bu sayının % 48'i ev işleriyle uğraşan kadınlardan oluşmaktadır. Öğrenci, emekli, iş arama ümidini yitirmişler ise, diğer işgücü dışında kalanları oluşturmaktadır. Toplam istihdam bir önceki yıl olan 2004 yılına göre 21.791 bin kişiden, 20.838 bin kişiye düşmüş, toplamda 953 bin kişilik bir azalma görülmüştür. Aynı dönemde çalışabilir çağıdaki nüfus 456 bin kişi artmıştır. İşgücü piyasasına giren bu kişilere istihdam yaratmak yerine Türkiye 953 bin kişilik istihdam kaybıyla karşı karşıya kalmıştır.

İş aramayıp, işbaşı yapmaya hazır olanlar ise işgücündeki en çarpıcı kısmı oluşturmaktadır. 2004 yılında 1.223 bin kişi olan bu kesim, 2005 yılında 1.903 bin kişiye ulaşmıştır. Buna göre iş arama ümidini yitirmiş olanların sayısında 680 bin kişi gibi büyük bir artış görülmektedir.

ÇİZELGE 4: Cinsiyete Göre Türkiye’de İşgücünün Durumu (1000)

İşgücü	Türkiye	Erkek	Kadın
Kurumsal Olmayan Sivil Nüfus (000)	70.556	35.226	35.330
15 ve Daha Yukarı Yaştaki Nüfus (000)	49.906	24.755	25.150
İşgücü Durumu (000)	24.289	17.902	6.388
İstihdam Edilenler (000)	21.791	16.023	5.768
Eksik İstihdam (000)	997	882	115
İşsiz (000)	2.498	1.878	620
İşgücüne Dahil Olmayanlar (000)	25.616	6.854	18.763
İşgücüne Katılma Oranı (%)	48, 7	72, 3	25, 4
İstihdam Oranı (%)	43, 7	64, 7	22, 9
İşsizlik Oranı (%)	10, 3	10, 5	9, 7
Genç Nüfusta İşsizlik Oranı* (%)	19, 7	20, 1	18, 8
Eksik İstihdam Oranı (%)	4, 1	4, 9	1, 8
Genç Nüfusta Eksik İstihdam Oranı* (%)	5, 1	6, 4	2, 6

Kaynak: DİE, HHİA.

*15-24 yaş grubundaki nüfus .

İşgücü cinsiyet açısından incelendiğinde, Türk işgücü piyasasının şu özellikleri gösterdiği görülmektedir:

- İşgücünün % 74’ü erkeklerden, % 26’sı ise kadınlar oluşmaktadır.
- Erkeklerin işgücüne katılım oranı, kadınların 3 katına yaklaşmaktadır.
- İstihdam edilme oranında erkekler, kadınlardan yine üç kat daha fazla istihdam edilmektedir.

ÇİZELGE 5: İşgücünün Eğitim Durumuna Göre Dağılımı (1000 Kişi)

Toplam	İşgücü	%	İstihdam	%	İşsiz	%
	24.289	100	21.791	100	2.498	100
Okur Yazar Olmayanlar	1.537	6	1.480	7	57	2
Lise Altı Eğitimliler	15.352	63	13.957	64	1.395	56
Lise ve Dengi Meslek	4.843	20	4.113	19	730	29
Yüksekokul ve fakülte	2.558	11	2.241	10	317	13
Erkek	17.902	100	16.023	100	1.878	100
Okur Yazar Olmayanlar	548	3	504	3	44	2
Lise Altı Eğitimliler	11.822	66	10.642	66	1.179	63
Lise ve Dengi Meslek	3.824	21	3.341	21	483	26
Yüksekokul ve fakülte	1.708	10	1.536	10	172	9
Kadın	6.388	100	5.768	100	620	100
Okur Yazar Olmayanlar	989	15	976	17	13	2
Lise Altı Eğitimliler	3.531	55	3.314	57	216	35
Lise ve Dengi Meslek	1.018	16	772	13	246	40
Yüksekokul ve fakülte	849	13	705	12	144	23

Kaynak DİE, HHİA, İnternet Veri Tabanı.

Türkiye’de işgücünün eğitim açısından incelenmesi sonucunda ortaya çıkan genel özellikler şunlardır:

-Toplam işgücünün % 63 gibi yüksek bir oranı lise altı eğitimlilerden oluşmaktadır. İşgücünün eğitim ve nitelik açısından önem kazandığı günümüzde bu oranın çok aşağılara çekilmesi gerekmektedir. Yüksek eğitim görmüş işgücünün oranı ise % 11 gibi düşük bir seviyede kalmaktadır. Bu durum işgücünün nitelik açısından yetersizliğini göstermektedir.

- İstihdam açısından bakıldığında da değişen fazla bir şey bulunmamaktadır. Toplam istihdamın % 64’ü lise altı eğitimlilerden oluşurken yüksek öğrenim görmüş olan işgücünün toplam istihdam içerisindeki oranı % 10’dur.

- İşsizlerde sıralama yine lise altı eğitimlilerde yüksek oranlarda (% 56) görünmektedir.

- Cinsiyet açısından önemli bir gösterge kadın erkek ayırımında işsizlikte ortaya çıkan rakamlardır. Yüksek öğrenim görmüş erkeklerin işsizlik oranı İşsiz erkeklerin işsizlik oranı % 9 iken bu oran kadınlarda % 13 lise mezunlarında erkeklerde % 26 olan oran kadınlarda % 40'lar seviyesine çıkmaktadır.

Genel olarak yukarıdaki özellikleri taşıdığı görülen işgücü piyasasının durumunun ayrıntılı olarak incelenmesi konuya daha bir açıklık kazandıracaktır. Bu nedenle işgücü piyasası iki alt başlık altında incelenecektir.

1. İstihdamın yapısal özellikleri
2. İşsizliğin yapısal özellikleri

3.2.1.1. Türkiye’de İstihdamın Yapısal Özellikleri

İstihdamın değişik açılardan görünümü, ülkenin ekonomik yapısını ortaya koyduğu gibi, mevcut durumda ve gelecekteki işgücünde aranan nitelikleri ortaya koyması açısından da önemli bir konudur. Türk işgücü piyasasının istihdam açısından gösterdiği temel özellikleri ana başlıklarıyla aşağıda açıklanmıştır.

İstihdamda Tarım Sektörü Ağırlığını Korumaktadır: Bir ülkenin ekonomik gelişmişlik düzeyini belirlemede kullanılan göstergelerden biri de, istihdamın sektörel dağılımıdır (Murat, 2000, 319). Türkiye’de tarım sektörü Cumhuriyetin kuruluşundan buyana sürekli bir düşüş göstermesine rağmen oldukça yüksektir. Bu durum Türkiye’nin üyesi bulunduğu OECD ülkeleri içerisinde birinci sırada yer almasına neden olmaktadır (Lordoğlu, Özkaplan, 2003, 122).

ÇİZELGE 6: Çeşitli Ülkelerde ve Türkiye’de İstihdamın Sektörel Dağılımı (2002)

ÜLKE	TARIM %	SANAYİ %	HİZMETLER %
Türkiye*	24, 3	26, 8	48, 9
ABD	2, 6	22, 9	74, 5
Japonya	5, 1	31, 2	63, 7
Avustralya	4, 9	22, 1	73
Almanya	2, 8	34, 5	62, 7
İtalya	5, 4	32, 4	62, 2
İspanya	6, 9	30, 9	62, 2
İsveç	2, 4	24, 6	73
İngiltere	1, 5	25, 5	73

Kaynak: DİE, Çalışma İstatistikleri 2000-2001,
DİE, Hanehalkı İşgücü Anketleri, Şubat 2005.

* Türkiye’ye ilişkin veriler 2005 yılı şubat dönemine aittir.

Gelişmiş ülkelerde istihdam, tarımdan sanayiye, sanayiden hizmetlere şeklinde bir gelişme göstermiştir. Tarım kesiminden kopan işgücü öncelikle sanayi sektöründe istihdam edilmiş, daha sonra ise, teknolojik gelişmelerin etkisiyle hizmetler sektörüne geçiş geçekleşmiştir. Günümüzde bu ülkelerde istihdam yoğun olarak hizmetler sektöründe görülmektedir.

Türkiye’de 1944 yılında % 86, 5 olan tarım sektörü istihdam payı, 1970’te 64, 2, 1990’da ise 47, 1 gibi bir azalma göstermektedir (DİE, 1996, 99). Bütün bu azalmalara rağmen, Türkiye hala bir tarım ülkesi görünümünden kurtulamamıştır. Türkiye, bu yönüyle AB içinde ve AB’ye aday ülkelerden kendine en yakın ülke olan Polonya (39, 0), Bulgaristan (22, 1) ile karşılaştırıldığında dahi oldukça yüksek bir tarımsal istihdam oranı ile karşı karşıya olduğu görülmektedir.

Tarım sektörünün yarattığı tek sorun, istihdam oranındaki yükseklik değildir. Bu sektörün barındırdığı yüksek işgücüne rağmen, GSMH'ya oranı % 11, 9 gibi oldukça küçük bir orana sahip olması temel sorunu oluşturmaktadır.

Çalışanların Statülerine Göre Dağılımında Ücretlilerin Payı Düşüktür: İstihdamın sektörel dağılımından kaynaklanan bir diğer yapısal özellik ise, çalışanların statüleri itibariyle dağılımıdır. Sanayi devriminin üretim yapısında meydana getirdiği köklü değişimler, kırsal kesimden kentlere büyük bir işgücü akımına neden olmuştur. Kentlere yönelen bu işgücüyle birlikte küçük üreticilerde bu değişimden payını almış ve kendi işinin sahibiyken fabrikalarda “işçi” konumuna gelmişlerdir. Bu gelişmeler kendi hesabına çalışanların sayısını azaltırken, ücret karşılığı çalışanların sayısını artırmıştır. Bu gelişmeyi, günümüzde sanayileşmiş ülkelerdeki çalışanların dağılımında açıkça görmek mümkündür. Gelişmekte olan ülkelerde bunun aksine kendi hesabına çalışanlar ile ücretsiz aile işçisi konumunda olanların oranı daha yüksektir.

Türk işgücü piyasası çalışanların dağılımı açısından parçalı bir yapıya sahiptir. Bu yapı, örgütlü ve yasal düzenlemelerden yararlananlar, örgütsüz fakat sosyal güvenceye sahip olanlar ile örgütsüz ve yasal düzenlemelerden yararlanamayan kesimlerden oluşmaktadır. Bu yapılanma kesin sınırlarla belirlenmiş bir yapı da değildir. Örgütlü (birincil piyasalar) olarak adlandırılan ve yasal düzenlemelerden yararlanan kesim, kendi içinde örgütsüz fakat yasal düzenlemelerden yararlanan (asgari ücret, sosyal güvence gibi) ile tüm haklardan yararlanan azınlıktaki kesim gibi ikili bir yapı gösterirken, ikincil piyasayı oluşturan örgütsüz ve yasal hakları olmayan kesim ise, yaşamak için çalışan milyonlardan oluşmaktadır. Türkiye'nin bu parçalı piyasa yapısı, çalışanların işteki durumlarını gösteren Çizelge 7'de daha açık görülmektedir.

ÇİZELGE 7: Çeşitli Ülkelerde ve Türkiye’de İstihdamın Statüye Göre Dağılımı (2002)

ÜLKE	Toplam İstihdam	Ücretli	%	Kendi Hesabına Çalışan	%	Ücretsiz Aile İşçisi	%
Türkiye*	21870	11416	52, 20	6356	29, 06	4098	18, 74
ABD	135208	125162	92, 57	9907	7, 33	139	0, 10
Japonya	64460	53560	83, 09	7310	11, 34	3400	5, 27
Avustralya	9048	7747	85, 62	1221	13, 49	81	0, 90
Almanya	36978	33023	89, 30	3639	9, 84	316	0, 85
İtalya	20874	14926	71, 51	5110	24, 48	838	4, 01
İspanya	14446	11451	79, 27	2644	18, 30	316	2, 19
İsveç	4159	3731	89, 71	415	9, 98	13	0, 31
İngiltere	27677	24280	87, 73	3139	11, 34	258	0, 93

Kaynak: DİE, (2002), Çalışma İstatistikleri 2001-2002’den derlenmiştir.

* Türkiye’ye ait veriler 2004 yılı 4. çeyreğine aittir.

Sanayileşmiş ülkelerde toplum bir ücretliler topluluğu görünümündedir. Gelişmekte olan ve tarım sektörünün ağırlığını koruduğu ülkelerde ise, ücretsiz aile işçiliği ve kendi hesabına çalışma şekli önemli bir yer tutmaktadır. Türkiye’nin 2004 yılı 4. çeyreğinde ulaştığı ücretli çalışan (% 52, 20) oranı AB üyesi ülkelere Yunanistan’ın 1997 yılında ulaşmış olduğu (% 54, 8) oranının (ILO, 1999) dahi gerisindedir.

Ücretli çalışanların önemli bir kısmı sanayi sektöründe çalışırken, tarım kesiminde ücretli çalışanların sayısı yok denecek kadar azdır. Hizmetler sektörü piyasa denetiminin yetersizliği nedeniyle genellikle birincil piyasaların örgütsüz fakat yasal bazı özelliklerden yararlanan kesimi içerisine girmektedir.

3. İstihdamın Edilenlerin Eğitim Açısından Nitelikleri Düşüktür.Türk işgücü piyasasının temel özelliklerinden biride yüksek ve genç bir nüfus yapısına sahip olmasına rağmen işgücünün eğitim açısından yetersiz oluşudur.

İşgücü arz ve talebinin sayısal olarak dengede olduğu ülkelerde dahi işgücünün eğitim durumunun yetersizliği nedeniyle işsizlik görülebilmektedir (Serter, 1993, 93). İşgücü piyasasında arz ve talebin dengeye getirilebilmesi için, işgücü arzının hem nitelik hem de nicelik olarak işgücü talebine uygun olması gerekmektedir. Teknolojik gelişmeler sonucu, üretim yapısındaki değişme mesleklerde de önemli değişimlere yol açmıştır. Bu gelişme, niteliksiz veya yetersiz niteliğe sahip işgücüne olan talebi ve bunların istihdam içerisindeki payını azaltırken, eğitim düzeyi dolayısıyla da niteliği yüksek işgücüne olan talebi artırmıştır (Özşuca, 1995, 22).

ÇİZELGE 8: İstihdamın Eğitim Düzeyine Göre Dağılımı (Tarım Dışı)

Yıl	Toplam İstihdam	Lise Altı	%	Lise ve Dengi	%	Yüksekokul ve Fakülte	%
1990	9848	7321	74, 3	1551	15, 7	973	9, 9
1995	11259	7610	67, 6	2362	21	1286	11, 4
2000	13476	8524	63, 3	3140	23, 3	1812	13, 4
2001	13150	8095	61, 6	3178	24, 2	1877	14, 3

Kaynak: (TÜSİAD, 2002, 91'den derlenmiştir).

Türkiye’de istihdamın eğitim düzeyine göre dağılımı incelendiğinde, işgücünün nitelik açısından düşük bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Uluslar arası rekabetin en üst seviyeye çıktığı ve üretim yapısında köklü değişimlerin yaşandığı Türkiye’de tarım kesiminde gizli olan işsizlerin, bu kesimdeki çözülme sonucu kentlere yönelmesine yol açmaktadır. Eğitim düzeyinin yetersizliği, bu bireyleri kentlerde işsizler veya Türkiye gibi ülkeler için bir kurtuluş olan işportacılık gibi kayıtdışı sektöre yöneltmektedir (Baştaymaz, 2004, 1).

İşsizliğin yüksek olduğu Türkiye’de, istihdamın eğitim yönünden dağılımı gelişmiş ülkelere ve ülke ihtiyaçlarına göre oldukça yetersizdir. Toplam istihdamın 1990-2000 yılları arasında % 74, 3’ünün lise ve altı eğitim düzeyine sahip olduğu gözönüne alınacak olursa, işgücünün niteliğini yükseltmenin uluslar arası rekabette üstünlük sağlama açısından kaçınılmaz olduğu görülmektedir.

İşgücüne Katılım Oranı Düşüktür: Bir ülkenin sahip olduğu nüfusun tamamının üretimde kullanılması yani istihdam edilmesi mümkün değildir. Nüfusun istihdam edilemeyen kısmı iki farklı şekilde ortaya çıkmaktadır. Birinci kesim; çalışma çağına olup da çeşitle nedenlerle çalışamayan kesim (15-64), ikincisi ise, çalışma çağının (0-14 ile 65 yaş ve üstü) dışında kabul edilen kesimdir.

Bir ülkede belirli bir anda, genel nüfusun işgücüne dahil olan (15-64) kısmına oranına yada işgücü miktarının genel nüfusa oranına işgücüne katılım oranı denilmektedir (Zaim, 1997, 118). Türkiye’de işgücüne katılım oranının hesabında 2000 yılına kadar 12-64 yaş grubu dikkate alınırken, bu yıldan sonra ILO standartlarına uygun olarak 15 yaş ve üstü grup hesaplamada dikkate alınmaktadır. Böylece işgücü piyasasına ilişkin verilerin uluslar arası verilerle kıyaslanmasında kolaylık sağlanmıştır (Sapançalı, 2000, 17).

ÇİZELGE 9: Türkiye’de İşgücüne Katılım Oranı (%)

Yıllar	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Toplam	54, 1	53, 7	52, 6	52, 8	52, 7	49, 9	49, 8	49, 6	48, 3	48, 7	46, 8
Erkek	77, 8	77, 3	76, 8	76, 7	75, 8	73, 7	72, 9	71, 6	70, 4	72, 3	70, 6
Kadın	30, 9	30, 6	28, 8	29, 3	30	26, 6	27, 1	27, 9	26, 6	25, 4	23, 3

Kaynak: DİE, HHİA, www.die.gov.tr

Türkiye’de işgücüne katılım oranı OECD ülkelerinin aksine sürekli bir düşüş göstermektedir. 2000 yılında Türkiye için % 49, 6 olan İKO AB ülkelerinde ortalama % 62, 7 iken, OECD üyesi ülkelerde % 65, 7’dir (OECD, 2005). Bu dönem içerisinde Türkiye’ye en yakın ülke % 53, 9 ile İtalya ve % 55, 9 ile Yunanistan’dır (OECD, 2005).

İşgücüne katılım oranlarının sürekli bir düşüş içerisinde olduğu görülmektedir. 1965 yılında % 71, 6 olan İKO, 2005 yılına gelindiğinde toplamda % 46, 8'e gerilemiştir. Bu düşüşün temelinde Türkiye'deki toplumsal yapı ve üretim yapısındaki değişimler görülmektedir. Toplam istihdam içerisindeki tarımın ağırlığını kaybetmesi ve tarım kesimindeki fazla işgücünün bu kesimden ayrılması İKO'nı düşüren temel nedenlerin başında gelmektedir. İşgücüne katılım oranının düşme nedenlerinden bir diğeri ise genç nüfusun (0-14) yüksekliğidir. Bu kesimden ayrılan işgücüne hizmetler ve sanayi kesiminde yeterince iş yaratılamaması sürekli düşüşü de beraberinde getirmektedir.

İşgücüne katılım oranındaki düşüş cinsiyet açısından incelendiğinde de farklı bir görünüm bulunmamaktadır. Kadınların kırsal kesimde ücretsiz aile işçisi olarak çalışmasına rağmen, kente gelindiğinde işgücüne katılımdan çekildiği ve oranın düştüğü görülmektedir. Erkeklerde ise, özellikle üretim yapısındaki değişim sonucunda işgücünün gerekli niteliklerden yoksun olması sonucu iş bulamamasından kaynaklandığı söylenebilir.

Eğitim açısından işgücüne katılım oranları incelendiğinde eğitimin önemli bir rol oynadığı görülmektedir. Eğitim düzeyi yükseldikçe işgücüne katılım oranı da artmaktadır. En yüksek katılım oranı (% 80) Yüksekokul ve Fakülte mezunlarında görülürken, en düşük katılım ise, okur-yazar olmayan (% 24, 4) grup içerisinde görülmektedir (DİE, 2005).

Eksik İstihdam Oranı Yüksek: Bireyin, haftalık çalışma süresinin altında çalışması veya sahip olduğu eğitim veya niteliğinin altında olan ya da ilgisiz bir işte yetersiz ücretle çalışılması durumu eksik istihdamı ifade eder. Tanımdan da anlaşılacağı gibi eksik istihdam içinde kabul edilen işgücünün durumu üç şekilde ifade edilebilir.

1. Ekonomik nedenlerden dolayı haftalık çalışma süresinin altında çalışmak zorunda olup bu süreden daha fazla çalışmaya istekli ve müsait olanlar,

2. Çalışmakta olmasına rağmen mevcut işten elde edilen gelirin yetersizliği nedeniyle daha iyi bir iş veya ikinci bir iş arayanlar,

3. Niteliklerine uygun iş bulamadığı için mesleğiyle ilgisiz bir işte çalışma (Ekin, 2000, 225).

Eksik istihdam sorunu ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklılıklar göstermektedir. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde eksik istihdam daha çok işgücü piyasasının aradığı niteliklere sahip olmayan bireylerde yani vasıfsız işgücünde ağırlıklı olarak görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde ise, bu durum daha çok işgücü piyasasına yeni katılan ve özel ilgi gerektiren gruplar (Gençler, kadınlar, Özürlüler) eksik istihdamda ağırlıklı olarak yer almaktadır.

Çizelge 10'da Türkiye'ye ilişkin eksik istihdam oranlarının seçilmiş yıllar itibarıyla gelişimi verilmektedir.

ÇİZELGE 10: Türkiye’de Seçilmiş Yıllar İçin Eksik İstihdam Oranı

Yıllar	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Eksik İstihdam Oranı %	6, 9	6, 9	6	5, 4	5	4, 1	3, 6

Kaynak: DİE, Hanehalkı İşgücü Anketleri, www.die.gov.tr.

Türkiye’de eksik istihdam oranı, işsizlik rakamlarında olduğu gibi birçok AB üyesi ülkeye göre düşük görünmektedir. Bu düşüş özellikle son on yılda azalma eğilimi göstermekle birlikte bireylerin çalışma güçlerinden yararlanılamaması nedeniyle işsizlik kadar önemli bir sorundur. Eksik istihdamın yüksekliğinin temel nedeni; işsizlik sigortası, sosyal yardımlar gibi pasif istihdam politikalarının Türkiye için oldukça yeni olması (işsizlik sigortası) veya hiç olmaması (sosyal yardım) var olanların ise (işsizlik sigortası ödemelerinin asgari ücretin % 50’si), yetersizliğidir. Bu durum işsizliğin birey açısından maliyetini yükselttiğinden bireyler ücret, işten memnuniyet veya yeteneklerine uygunluğuna bakmadan çalışmayı tercih etmektedirler.

Eksik istihdamın toplumsal yapıyla da yakın bir ilişkisi vardır. Türkiye’de ücretlilerin oransal olarak düşük olması, aile yapısında eşlerin ikisinin de çalışması olgusunun düşüklüğü gibi nedenler bireyleri en kısa zamanda bir iş bulmaya zorlamaktadır (Biçerli ve Gündoğun, 2001, 63).

Kayıtdışı Ekonomi ve İstihdam Yüksekliği: Üzerinde uzlaşılmış bir tanımlı olmamakla birlikte, “ mal ve hizmet üretimine konu olmasına rağmen, ekonominin büyüklüğünü ölçmekte kullanılan geleneksel ölçüm yöntemleriyle ölçülmesi mümkün olmayan ve GSMH hesaplarına yansımayan faaliyetlerin

tümü” (Toptaş, 1998, 3) şeklinde tanımlanmaktadır. Kayıt dışı ekonominin önemli sonuçlarından biri de beraberinde kayıt dışı istihdamı da artırmasıdır. “Çalışan nüfusun resmi toplam istihdam rakamları içerisinde gösterilememesi” (TİSK, 2000, 39) kayıt dışı istihdam olarak tanımlanmaktadır.

Türk ekonomisinin en önemli sorunlarından biri de kayıt dışı ekonomi ve bunun sonucu olan kayıt dışı istihdamdır. Kayıt dışı istihdamın birçok nedeni olmakla birlikte, en önemli nedeni tarımdan kopan işgücünün kentlerdeki aşırı yığılması ve bunu dengeleyecek iş olanaklarının yaratılamamasıdır. Kentlerde iş bulamayan veya niteliği yetersiz olan işgücü çok düşük ücretlerle ve herhangi bir güvence aramaksızın çalışmaya gönüllü olmaktadır.

Kayıt dışı istihdamın diğer önemli nedenleri ise, artan ulusal ve uluslar arası rekabet nedeniyle işgücü maliyetlerini düşük tutma, Kayıt altına alınmadaki bürokratik engeller (Biçerli, 2004, 250) sayılabilir.

ÇİZELGE 11: Türkiye’de İşgücünün Kayıtlılık Durumu (2002)

Toplam İşgücü	23.818
Toplam İstihdam	21.354
Emekli Sandığına Tabi Çalışanlar	2.372
SSK'ya Tabi Çalışanlar	6.348
BAĞ-KUR'a Tabi Çalışanlar	3.321
Özel Sandıklara Tabi Çalışanlar	72
Kayıtlı İstihdam	12.113
Kayıtlı İstihdam Oranı %	56, 72 %
Kayıt dışı İstihdam	11.705
Kayıt dışı İstihdam Oranı	43, 28 %

Kaynak: www.dpt.gov.tr, Sosyal ve Ekonomik Göstergeler 1950-2002 ‘den hesaplanmıştır.

Çizelgeden de görüleceği gibi, çalışanların yarısına yakın kısmı kayıt dışı istihdam edilmektedir. Gerçekte kayıt dışı istihdamın bu oranların üzerinde

olduğu düşünölmelidir. Çünkü üretken olmayan sektörlerde günlük işler bulup geçimini sağlayan işgücünün (işportacı, inşaat işçisi, vb.) olduğı bilinmektedir.

Çalışma Bakanlığınca yapılan bir çalışmada Türkiye’de Kayıt dışı istihdamın nedenleri şu şekilde sıralanmaktadır.

- Gelir dağılımındaki adaletsizlik, yoksulluk ve işsizlik
- İstihdamla ilgili yükümlölüklerin fazlalığı
- Sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan nedenler
- Sigortalıların sosyal güvenlik hizmetlerine bakış açısı
- Çalışma ilişkilerinde meydana gelen değişmeler
- Kurumlar arasında koordinasyon ve işbirliği eksikliği
- Çalışanların bilgi ve bilinç eksikliği (ÇSGB, 2004, 29-32).

Türkiye’de kayıt dışı istihdamın ağırlıklı olarak sırasıyla tarım sektörü, hizmetler ve endüstri şeklinde olduğı görölmektedir (Biçerli, 2004, 252). Kayıt dışı çalışanların eğitim düzeylerine bakıldığında ise, % 60, 8 ile İlkokul mezunları ilk sırayı almaktadır. Eğitim düzeyi yükseldikçe kayıt dışı çalışma oranı da düşmektedir. Lise mezunlarında % 5, 8, yüksekokul ve üniversite mezunlarında % 1, 7’dir. (ÇSGB, 2004, 32).

İşgücü Piyasası katmanlı bir yapıya sahiptir : Türk işgücü piyasası için gelişmekte olan ülke piyasalarının özelliğini taşıdığını söylemek yanlış olmayacaktır. Gelişmekte olan ülkelerin işgücü piyasaları ikili bir yapıya sahiptir.

- Marjinal kesim
- Organize kesim (McDiarmid, 1986, 19).

Marjinal kesimi oluşturan işgücü kırdan yeni gelmiş ve sahip olduğı nitelikler itibarıyla, ne kamu kesiminde ne de özel sektör işyerlerinde uygun iş bulamayan ve küçük bir sermaye ile üretime katkı sağlamadan geçimini sağlamaya çalışan kişilerden oluşmaktadır. Bu kesimin içinde yer alanlar genellikle işportacılık, gündelikçilik gibi işlerle yaşamlarını sürdürmektedirler.

Organize kesim ise, kentli olan veya birkaç kuşak öncesinde kente gelmiş ve bir şekilde kendine enformel sektörde iş bulmayı başarmış işgücünden oluşmaktadır.

Türkiye’de marjinal kesimi oluşturan işgücünün önemli bir çoğunluğunun, nitelik itibariyle yetersizliği ve işsizlik baskısı nedeniyle bu kesimde kalmak zorunda olduğu söylenebilir. Türk işgücü piyasasının parçalı yapısı kendini daha çok özel sektörde göstermektedir. Kamu kesiminde çalışanlar yasal haklardan yararlanmaktadırlar. Sendika üyeliği, sosyal güvence bu kesim için olağandır. Özel sektörde ise, piyasa farklı bir görünüm içerisindedir. Yasal hakların tamamından yararlanan, örgütlü kesim, asgari ücret düzeyinde çalışan ve sosyal güvenceye sahip kesimin oluşturduğu ikinci bölge ve hiçbir hakkı bulunmayan kayıt dışı istihdam.

Bu parçalı yapının temelinde işgücü piyasasının şeffaf olmaması ve işgücünün niteliklerine uygun işin nerede olduğunu bilmemesi yanı sıra kentlere yığılan ve birbiriyle rekabet eden aynı nitelikteki milyonlarca işgücünün bulunması yatmaktadır.

3.2.1.2. İşsizliğin Yapısal Özellikleri

İşsizlik toplumsal sorunların en önemlisidir. Bireylerin iş aramalarına rağmen iş bulamamaları kendilerinden çok ekonominin ve yönetimin kusurudur (Aren, 1998, 1). Bu kusur bireyin maddi ve manevi olarak sıkıntı çekmesiyle sınırlı değildir. İşsizliğin kişisel boyutunun dışında toplumsal boyutu da vardır. Toplumsal açıdan bireyin işsiz kalması ülke kaynaklarının tam olarak kullanılamaması ve toplumsal refah kaybı olarak ifade edilebilir.

Türkiye’de işsizlik konusunda sağlıklı bir veri bulunduğunu söylemek mümkün değildir. Bu konuda birçok kurum ve kuruluş tarafından araştırmalar yapılmakta, veriler yayınlanmaktadır. İşsizlikle ilgili verelerde 1988 yılı bir dönüm noktasıdır. Bu yıldan itibaren veriler önce yılda iki kez 2000 yılından başlayarak ILO normlarına uygun olarak yılda 4 kez 3’er aylık dönemler itibariyle yapılmaya başlanmıştır. 1988 yılı öncesi işsizlik ve istihdama ilişkin veriler ise, T.Bulutay tarafından yapılan çalışmalarla biraraya getirilmiştir (Bulutay, 1995, 235).

Türkiye’de işsizlik sorunu, hızlı nüfus artışı, kırdaki çözülme sonucu kentlere yönelen işgücü, istihdam yaratması gereken sanayi ve hizmetler sektörünün yeterli istihdam yaratamaması, istihdam yaratacak yatırımların bırakıldığı özel kesimin yeterli yatırım yapamaması gibi nedenlerden dolayı

yapısal bir özellik göstermektedir (Çağan, 1999, 7). Türkiye’de işsizlik oranları bu veriler toplayan ve yayınlayan kuruluşlar açısından gerçekçi olabilir fakat ülke düzeyinde bu sorunun çözümünde kullanılmaya yarayacak bir veri tabanı bulunmamaktadır.

Türkiye için önemli bir sosyal sorun olan işsizliğin temel özellikleri şu başlıklar altında toplanabilir.

Cinsiyete Göre Kırsal ve Kentsel Alanlarda İşsizlik: Türkiye’de işsizlik planlı dönemin başlangıcından itibaren sorun olarak görülmekle birlikte bu sorun 1970’li yıllardaki OPEC üyelerinin petrol fiyatlarında yapmış oldukları yüksek fiyat artışlarına kadar yurtdışına işgücü göçüyle gözardı edilmiştir. 1970’li yıllardan sonra ise ülke içerisinde yaşanan terör bu sorunun uzun bir süre toplum gündeminin dışına itilmesini sağlayarak siyasal iktidarları rahatlatmıştır. Ekonomik dönüm noktası kabul edilen 24 Ocak 1980 kararlarıyla ithal ikameci sanayileşmeden ihracata yönelik sanayileşme ile dışa açılan Türkiye’de işsizlik sorunu gündeme gelmiş fakat 1980’li yılların ortalarından itibaren başlayan terör olayları bu sorunu toplumsal gündemde tekrar gerilere itmiştir.

1998 yılında % 6'lara gerileyen işsizlik oranı 1999 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrası % 7, 7'ye yükselmiştir. 2000 yılında % 6, 5'e düşen işsizlik oranı 2001 yılında çıkışa geçerek % 8, 4'e yükselmiş ve izleyen yıllarda artarak % 11, 7'ye yükselmiştir.

Türkiye genelinde DİE Hanehalkı İşgücü Anketi sonuçlarına göre Türkiye'deki işsizliğin cinsiyete göre kır-kent ayrımı ile genel görünümü çizelge 12'de verilmiştir.

ÇİZELGE 12: Türkiye’de İşsizliğin Seçilmiş Dönemler İçin Cinsiyet, Kır-Kent Ayırımına Göre Oranları (%)*

Yıllar	Türkiye Geneli			Kent			Kır		
	T	E	K	T	E	K	T	E	K
1990	8, 0	7, 8	8, 5	12, 0	9, 5	23, 4	4, 9	6, 0	3, 4
1995	7, 6	7, 8	7, 3	10, 8	9, 0	18, 3	4, 8	6, 3	2, 4
2000	6, 5	6, 6	6, 3	8, 8	7, 8	13, 0	3, 9	4, 9	2, 0
2005**	11, 7	11, 9	10, 9	14, 3	12, 9	18, 2	8, 5	10, 3	4, 5

Kaynak: DİE HİİA (2005, b) İnternet Veri Tabanı,

DİE (2003) Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlardan hesaplanmıştır.

*15+ Yaş Grubu içindir.

** 2005 yılı verileri (I) döneme aittir.

İşsizlik oranları kentlerde kırsal kesime göre daha yüksek görünmektedir. Bunun nedeni kırsal kesimden kentlere yönelen gizli işsizlerin iş bulma ümidiyle kentlere yönelmesi ve bu işgücüne uygun iş yaratılamamasıdır. Aslında istatistiksel veriler bu görünümü vermekle birlikte, kırsal kesimde de kentlerdeki kadar olmasa da, istatistiksel verilerin gösterdiğinden daha fazla işsiz olduğu düşünülmelidir. Çünkü tarımsal faaliyetler dışında işi olmayan bireylerin, tarımsal faaliyetlerin olmadığı bir dönemde nasıl işsiz olmadıkları düşünülmesi gereken bir konudur.

Türkiye genelinde işsizliğin düşünülenin aksine düşük çıkmasının temel nedeni tarımsal istihdamın genel istihdam içerisinde hala önemli bir ağırlığa sahip olmasıdır. Bu durum, bu kesimde çalışan kadınların çoğunlukla ücretsiz aile işçisi konumunda çalışıyor görünmesinden kaynaklanmaktadır. Kadınların işsizlik oranları arasındaki fark kent-kır karşılaştırmasında daha açık görünmektedir. Kırsal kesimde işsizlik rakamları % 2-4, 5 arasında görünmesine rağmen kentlerde bu oran % 13-23 arasında bir rakama çıkmaktadır. Bunun açıklaması ise, kırdan kente gelen kadınların istihdamdan çekildiği şeklinde yapılabilir.

Kentte yaşayan kadınların iş arama konusunda kırsal kesimde yaşayan kadınlara oranla daha aktif olmaları (Bircan, 1991, 5) kentlerdeki kadın işsizliğinin yüksekliğinin bir diğer nedeni olarak gösterilebilir. Kırsal kesimdeki

işsiz olmasına rağmen çalışıyor görünen bu nüfusun Türkiye'deki işsizlik rakamlarında önemli sapmalara yol açarak işsizliği gerçek rakamların altında gösterdiği görülmektedir. Kırsal kesim işsizlik rakamları dışında bırakılacak olursa Türkiye'nin siyasal iktidarlarca söylendiği gibi hiçte AB üyesi ülkelere göre daha düşük işsizlik rakamlarına sahip olmadığı anlaşılabacaktır.

Yaş Gruplarına Göre İşsizlik: İşsizlik sorunu Türkiye'nin en önemli sorunu olmakla birlikte bu sorunun en fazla etkilediği kesim gençlerdir. Teknolojik gelişmelerin en fazla etkilediği kesimlerin başında gençler gelmektedir.

ÇİZELGE 13: Türkiye'de İşsizliğin Geniş Yaş Gruplarına Göre Dağılımı (Kent) (%)

Yıllar	15-24		25-34		35-54		55+	
	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın
1990	53, 5	58, 6	22, 7	26, 1	21, 2	14, 7	6, 4	0, 6
1995	46, 7	57, 0	26, 2	29, 5	21, 8	13, 0	5, 3	0, 5
2000	39, 8	57, 3	31, 7	29, 1	25, 1	13, 3	3, 4	0, 3
2003	31, 3	50, 3	34, 9	34, 1	30, 8	15, 6	3, 0	0, 7

Kaynak DİE HHİA İnternet Veri Tabanından Hesaplanmıştır.

Türkiye'de işsizliğin yaş gruplarına göre incelenmesi sonucunda tablodan da görüleceği gibi işsizlerin büyük çoğunluğu 15-24 ve 25-34 yaş gurubu içerisinde toplanmaktadır. Bunun nedenleri arasında iş hayatına henüz başlamamış olan gençlerin iş hayatından beklentilerinin diğer yaş gruplarına oranla daha yüksek olmasıdır (DPT, 2001, 32).

Genç işsizliğinin yüksek olmasının bir diğer nedeni ise, aile içi yardımlaşmanın sürmesidir.

35-54 yaş grubunda işsizlik oranı düşüş göstermekle birlikte, bu düşüş iş bulmaktan çok iş aramayan işsizler, iş bulma ümidini yitirmişler olarak görmek mümkündür. 55+ grubunda ise işsizlik keskin bir düşüş göstermektedir.

İşsizlik oranlarında 1990-2003 yılları arasında erkeklerde % 22'lik bir düşüş görülürken, kadınlarda bu düşüş % 8'lik bir oranda kalmaktadır. Bunun nedeni ise, kentsel alanda kadınların istihdama katılma oranlarının düşüklüğü ve iş bulma konusunda yaşadıkları sıkıntıdır.

Eğitim Düzeyine Göre İşsizlik: Türkiye'de işsizliğin çarpıcı özelliklerinden birini de eğitim açısından işsizlik verileri ortaya koymaktadır. İşsizliğin gençler arasında yüksek olmasının nedenlerinden biri ve en önemlisi işgücünün nitelik sorunudur. Teknolojideki gelişmeler üretim yapısında ve dolayısıyla da işgücünün niteliğinde önemli değişimlere yol açmıştır. Hızlı nüfus artışı ve her yıl işgücüne dahil olan genç nüfus, işgücü piyasasının aradığı niteliklere sahip olmaması nedeniyle piyasada işsiz olarak yerini almaktadır.

ÇİZELGE 14: Eğitim Düzeyi Ve Cinsiyet Açısından İşsizlerin Dağılımı (%)

YIL	Lise Öncesi		Lise ve Dengi		Yüksek Öğretim	
	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın
1990	11, 0	30, 2	12, 9	30, 6	5, 5	10, 8
1995	10, 0	21, 8	12, 1	25, 1	5, 4	7, 8
2000	8, 4	13, 1	9, 6	17, 6	5, 8	8, 9
2005*	12, 2	7, 6	12, 7	25, 2	8, 3	15, 3

Kaynak : Gürsel vd., 2002, 206, DİE, HHİA Şubat 2005 İnternet veri tabanından hesaplanmıştır.

* 2005 yılına ait veriler (I.) Döneme aittir.

Tablodan da görüldüğü gibi; işsizlik lise ve dengi okul mezunlarında önemli ölçüde yüksektir. Örneğin 2000 yılında işsizlik oranı genelde % 9, 3 iken lise mezunlarının ortalama işsizlik oranı % 11, 4 olarak hesaplanmıştır. Lise öncesi eğitimlilerin işsizlik oranlarının lise ve dengi okul mezunlarına göre düşük olmasının çeşitli nedenleri olmakla birlikte, bu eğitime sahip bireylerin iş hayatından beklentilerinin daha düşük olması ve kayıt dışı istihdamın niteliği

düşük bireylere yönelik iş üretme becerisinin yüksek olması gösterilebilir. Lise ve dengi okul mezunlarının ise; niteliklerine uygun olarak daha yüksek iş olanakları beklmeleri işsiz kalmalarındaki etkenlerden biridir. Bir diğer neden ise, Türkiye’de eğitim sisteminin büyük oranda mesleki eğitim yerine üniversiteye yönelik eğitim veren düz liselerden oluşması ve bu okul mezunlarının iş piyasasının aradığı niteliklere sahip olmamalarıdır.

Kadınların erkeklere oranla işsizliğinin yüksek olması ise; Türkiye’de bütün alanlarda olduğu gibi (Tarım kesimi hariç) yine farklı bir yapı göstermektedir. Yüksekokul ve üniversite mezunlarının arasındaki işsizlik oranları lise mezunlarına oranla düşük gibi görünmekle birlikte, nitelikli işgücüne ihtiyacın yüksek olduğu bir ortamda % 6, 9 (2000 yılı ortalaması) gibi bir oranda olması, bu kesimin de ciddi bir işsizlik sorunuyla karşı karşıya olduğunu göstermektedir. Bu kesim içerisinde kadınların oranı % 15, 3 iken, erkeklerde % 8, 3’tür. Bu durum yüksek öğretim görmüş işgücünün, iş bulmada erkeklerin kadınlara oranla daha rahat olduklarını göstermektedir (DPT, 2001, 28).

Türkiye’de işsizliğin eğitilmiş nüfus içerisinde yüksek olması eğitim sisteminin piyasayla uyumlu olmadığına bir göstergesidir (Koray, 2000, 234). Bu nedenle eğitim sisteminin gözden geçirilerek piyasayı düzenleyen ve planlama yapan kuruluşlarla eşgüdüm içerisinde çalışmaları gerektiği görülmektedir.

Mesleklere Göre İşsizlik: İşsizliğin durumunu belirlemek ve buna uygun bir planlama yapabilmek için mevcut işsizlerin ne gibi niteliklere sahip olduğunun bilinmesi, eğitimden, insangücü planlamasına, yatırıma kadar geniş bir alan için hayati önem taşımaktadır. DİE, HHİA’leri sonuçlarına göre işsiz olanların sahip oldukları nitelikler ve aradıkları işlere göre dağılımı çizelge 15’te verilmiştir.

ÇİZELGE 15: İşsizlerin Mesleklere Göre Dağılımı
(15+ Yaş Grubu İçin %)

Meslek Alanları	YILLAR					
	1990	1995	2000	2001	2002	2003
İlmi ve Teknik Elemanlar	3, 5	4, 7	3, 2	4, 5	6	5, 3
Müştebbis, Direktörler ve Üst Kademe Yöneticileri	2, 5	2, 8	2, 2	3, 3	5, 9	4, 3
İdari Personel ve Benzeri çalışanlar	5, 7	5, 9	5, 2	7, 9	11, 3	9, 8
Ticaret ve Satış Personeli	4, 4	4, 3	4, 2	6, 9	8	7, 8
Hizmet İşinde Çalışanlar	5, 3	7, 2	7	9	11, 2	10, 9
Tarım dışı üretim faal. Çalışanlar ve Ulaştırma Makineleri kullananlar	7, 3	8	7, 8	12, 2	14, 8	14, 6

Kaynak: DİE, HHİA, İnternet Veri tabanı

İşsizlerin mesleki dağılım incelendiğinde en yüksek iş arayan kesimin tarım dışı faaliyet alanlarında ulaştırma makineleri kullananların olduğu görülmektedir. Bu kesim çoğunlukla geçerli bir niteliği bulunmayan ve Türkiye koşullarında sürücü belgesi sahibi olmayı nitelik olarak kabul edip buna uygun iş arayanlar oluşturmaktadır.

İkinci sırayı alan idari personel ve benzeri çalışanlar ise, daha çok lise mezunu olup, buna uygun olarak büro işlerinde çalışmayı düşünenlerden oluşmaktadır. Bu grup içerisinde yer alanların eğitim düzeyinin lise mezunu olduğu göz önüne alındığında, bu kişilerin veya bu grup içerisinde yer alanların büyük çoğunluğunun mesleki nitelik eksikliği nedeniyle kendilerine uygun iş olarak hizmet sektöründe büro elamanı olarak iş aradıkları varsayılabilir. Türkiye'deki mesleki işsizlik göstergelerinin bir diğer önemli özelliği ise, ekonomideki yapısal değişimin ve krizlerden az etkilenen iş kollarındaki mesleklerde iş arama faaliyetlerinin düşüklüğü, tersi durumda ise, yüksek olduğudur. 1990 yılı sonrasında özellikle iş arayan meslek kollarından en yüksek sınıfı oluşturanların sayıca artma nedenlerinden birisi ulaşım sektörünün körfez krizi sonrası yaşamış olduğu kriz etkisiyle ortaya çıkan işsizlik olduğu söylenebilir.

İş Arama Sürelerine Göre İşsizler: İşsizlik sorunun çözümünde bilinmesi gereken önemli verilerden biride işsizlerin bu konumda geçirdikleri süredir. Bu sürenin kısalığı veya uzunluğu, ekonomiden mi, yoksa bireyden mi kaynaklandığının belirlenmesi gerekmektedir. Böylece uygulanması düşünülen politikaların daha etkin olması sağlanabilecektir. Türkiye açısından işsizlerin işsiz kalma sürelerine göre dağılımı çizelge 16'da verilmiştir.

**ÇİZELGE 16: İş Arama Sürelerine Göre İşsizlerin Dağılımı
(1000 Kişi)**

İşsizlik Süresi	YILLAR			
	1999	2000	2001	2002*
Bir Yıldan Az	1224	1107	1466	1563
%	69	76, 3	77, 1	65, 9
Bir Yıldan Fazla İki Yıldan Az	282	184	256	427
%	15, 9	12, 7	13, 5	18
İki Yıldan Fazla Üç Yıldan Az	114	68	87	166
%	6, 4	4, 7	4, 6	7
Üç Yıldan Fazla	87	42	51	98
%	4, 9	2, 9	2, 7	4, 1
İşe Başlamak İçin Bekleyen	68	50	41	118
%	3, 8	3, 5	2, 16	4, 97
Toplam	1775	1451	1901	2372
%	100	100	100	100

Kaynak: DİE, 2003, s:150'den hesaplanmıştır.

* 2002 yılı verileri (III). Döneme aittir.

İş arama sürelerine göre işsizlik incelendiğinde, en dikkat çekici nokta iş arayanların büyük çoğunluğunun bir yıldan daha az süredir işsiz olduğudur. Bu durum incelenen dönemde işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı gibi pasif istihdam politikası uygulamalarının bulunmayışı ve bireylerin yaşamlarını devam ettirmek için iş aramak durumunda kalmalarıyla açıklanabilir. Bir diğer dikkat çekici nokta ise, üç yıl ve daha fazla işsiz kalanların iş arama oranlarındaki düşüklüktür. Bu durum iş bulma ümidini kaybetmiş fakat, iş olması durumunda işbaşı yapmaya

hazır işsizler ordusunun bulunduğunun bir göstergesidir (Metin, 2003, 738). Bunun dışında iş aramaktan vazgeçip iş aramayan 1,903 bin kişi, toplam işsiz olan 2,750 bin kişiye eklenecek olursa işsizlik oranı % 11, 7 (DİE, 2005) yerine % 9 'luk bir artışla % 20'ye ulaşmaktadır. Bu sayının piyasanın aradığı niteliklere sahip olmamaları nedeniyle iş aramaktan vazgeçtiği belirtilmektedir (Ekin, 2001, 11).

İş Arama Yöntemlerine Göre İşsizlik: İşgücü piyasasının yapısını belirleyen göstergelerden biri de, işsizlerin iş arama yöntemlerini kullanım şekilleridir. Piyasa yönetiminden sorumlu resmi ve özel kurumların piyasaya hakimiyetleri ve piyasanın şeffaflığı, iş arama kanallarının bu iki yapıdan birinin kullanılması oranına göre belirlenebilir. Türkiye’de işsizlerin iş arama kanallarını kullanma şekilleri Çizelge 17’de verilmiştir.

ÇİZELGE 17: İş Arama Yöntemlerine Göre İşsizlik (Kent %)

İş Arama Yöntemi	1990	1995	2000	2003
Bizzat Kendi	42, 4	47, 5	47, 5	51, 3
Eş-Dost	37, 3	37, 8	37, 3	35, 7
İş Bulma Kurumu	11, 5	7, 5	5, 5	2, 6
İstihdam Ofisi	0	0	0	0, 6
Gazete İlanı	5, 2	3, 7	5, 9	5, 3
İnternet Aracılığı	0	0	0	1, 6

Kaynak : DİE HHİA İnternet Veri Tabanı

Türkiye’ işsizlerin iş arama yöntemleri incelendiğinde işsiz kalan bireyin piyasa hakkında bilgi sahibi olmaması, veya bu konuda görevli kurumların piyasaya hakim olamaması nedeniyle bizzat kendi % 51,3, Eş-dost aracılığı % 35,7 gibi yöntemleri kullandığı görülmektedir. Teknolojik gelişmeler ve internetin ülke çapında yayılması sonucunda 2000’li yıllara kadar kullanılmayan veya istatistiklere yansımayan iş arama kanallarından biri olan İnternet aracılığı ile iş

arama kanalının, resmi istihdam ofisi olan Türkiye İş Kurumu aracılığı ile iş arama yöntemine yaklaştığı görülmektedir.

Kayıtlılık durumuna Göre İşsizlik: İşsizlik Türkiye açısından önemli bir sorun olmakla birlikte, bu konuda yapılan tüm çalışmalara rağmen işsizlik konusunda kesin bir rakam söylemek mümkün olmamaktadır. Bu konuda yapılan araştırmalarda verileri temel alınan iki kurumun işsizlik rakamları birbirini tutmamaktadır. Bu iki kurum Türkiye İstatistik Kurumu (eski adıyla DİE) ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'dür. TÜİK üçer aylık dönemler itibariyle ülke çapında HHİA'leri aracılığı ile işgücü piyasasına ilişkin verileri toplarken, TİK'e iş aramak üzere kayıt yaptıranlara göre işsizliği ölçmektedir. Bu iki kurumun verileri karşılaştırmasına ilişkin veriler çizelge 18'de sunulmuştur.

ÇİZELGE 18: İşsizliğin Kayıtlılık Durumu (1000 Kişi)

Yıllar	İİBK	DİE	Kayıtlı İşsiz %
1999	487	1.775	27, 44
2000	730	1.451	50, 31
2001	718	1.901	37, 77
2002	464	2372	19, 56
2003	587	2.494	23, 54
2004*	789	2.390	33, 01

Kaynak: İİBK, (2000), 1999 İstatistik Yıllığı,

İŞKUR internet Veri Tabanı,

DİE, HHİA, İnternet Veri Tabanı.

* 2004 yılına ait veriler her iki kurum içinde (III.) dönem içindir.

Türk işgücü piyasasının yönetiminden sorumlu kurum olan Türkiye İş Kurumunun (TİK), tablodan da görüleceği gibi piyasaya hakimiyet düzeyi oldukça yetersizdir. TÜİK rakamlarıyla, kuruma kayıtlı işsizler karşılaştırıldığında mevcut işsizlerin 2000 yılında % 50,31 ile en yüksek oranda kayıtlı olduğu görülmektedir. Diğer yıllar içinse söylenecek durum; kuruma iş aramak için gelenlerin toplam işsizlerin % 20 ile % 37 gibi bir oranda kaldığıdır.

3.2.2. Demografik Özellikleri

Bir ülkenin sahip olduğu nüfus ve nüfusun demografik yapısı, işgücünün ve istihdamı nitelik ve nicelik açısından doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle işgücü piyasasına yönelik kararların alınmasında nüfusun cinsiyet, yaş, eğitim durumu, nüfus artış hızı, ve yerleşim yerlerine göre durumlarının bilinmesi özel bir önem taşımaktadır.

Ekonomik gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun vazgeçilmez üretim unsurunu nitelikli işgücü oluşturmaktadır. Ülkenin sahip olduğu nüfus, ekonomik gücün yanı sıra, ülkeye siyasal ve askeri güçte sağlaması açısından ayrıca önem taşımaktadır (Karluk, 2002, 5).

Türk işgücü piyasasını doğrudan etkileyen nüfusun demografik özellikleri kısaca şunlardır.

Nüfus Artış Hızı: Türkiye’de nüfus artış hızı % 1, 48 ile dünya ortalamasının % 1, 3 üstündedir (DPT, 2001, 20). Nüfus artış hızı, Cumhuriyet döneminde farklı politikaların izlendiği bir konudur. 1945 yılına kadar ülke gerçeklerinden hareketle nüfus artışını özendirecek önlemler alınmış, doğum denetimi yasaklanmış ve suç sayılmıştır (Karluk, 2002, 7).

Nüfus artışı konusunda devletin müdahalelerine rağmen, 1927 yılında 13 milyon olan nüfus, 2000 yılında yaklaşık 5 kat artarak 67 milyona ulaşmıştır.

1945 yılından, kalkınma planlarının uygulamaya konulduğu 1963 yılına kadar bu konuda belirgin bir politika bulunmamaktadır. Bir anlamda, devlet nüfus artışı konusunda tarafsız kalmıştır denebilir.

1963 yılında uygulamaya konulan B.B.Y.K.P’ni ve bunu izleyen İ.B.Y.K.P’lerinde da nüfus artışının ülke ekonomisi için önemli bir sorun olduğu tespiti yapılarak, nüfus artış hızının düşürülmesi gerektiği belirtilmektedir (DPT, 1963, 73, -1967, 226)

ÇİZELGE 19: Genel Nüfus Sayımı Yıllarına Göre Nüfus, Nüfus Artış Hızı ve Yıl Ortası Nüfus Tahmini (1000 Kişi)

Yıllar	Sayım yılları Nüfusu	Yıllık Artış Hızı %	Yıl Ortası Nüfus tahmini
1927 *	13.648		13.554
1935 *	16.158	2, 11	16.046
1940 *	17.821	1, 96	17.714
1945 *	18.790	1, 06	18.729
1950 *	20.947	2, 17	20.807
1955 *	24.065	2, 78	23.857
1960 *	27.755	2, 85	27.506
1965*	31.391	2, 46	31.149
1970*	35.605	2, 52	35.321
1975*	40.348	2, 50	40.026
1980*	44.737	2, 07	44.439
1985*	50.664	2, 49	50.306
1990*	56.473	2, 17	56.212
2000**	67.803	1, 48	67.469

Kaynak:* DİE, (1996), İstatistik Göstergeler 1923-1995, s.3-7

** DPT, (2000), Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, s.187

Beşinci B.Y.K.P'inde nüfus artışının düştüğü belirtildikten sonra, nüfusun önemli bir özelliği olan nitelik sorununa dikkat çekilerek, nüfusun işgücü açısından niteliğinin artırılması gerektiği belirtilmektedir (DPT, 1985, 125). Altıncı B.Y.K.P'inde ise; Nüfus artış hızının ekonomik gelişmeye uyumlu hale getirilmesi ve işgücü açısından niteliğinin artırılması gerektiğine vurgu yapılmaktadır (DPT, 1989, 284-285).

Kalkınma planlarının ilk altısında sürekli nüfus artış hızının düşürülmesi gerektiği vurgulanmıştır. Gerçekten de nüfus artış hızı yedinci plan döneminde önemli ölçüde düşmüş olmakla birlikte, yine de dünya ortalamalarının üstünde bir artış söz konusudur. VIII.B.Y.K.P'inde nüfus artış hızının % 1, 49'a düştüğü

belirtilerek, uzun yıllar sonra genç nüfusun bu artış hızının sürmesiyle azalacağı fakat hiç gündeme gelmeyen yaşlı nüfusun artacağı belirtilmektedir (DPT, 2001, 144).

Nüfus artış hızının yüksekliği ekonomik açıdan sıkıntı yaratmakla birlikte, unutulmaması gereken bir nokta, yüksek nüfusun iyi değerlendirilmesi durumunda sıkıntıdan çok fırsatlar yaratacağıdır. Nüfus artış hızının işgücü ve işsizlik açısından etkisinin 14 yıl sonra ortaya çıkacağı gözönüne alınacak olursa, nüfus artış hızının bu şekilde düşmeye devam ederse 2000'li yılların ortalarında Türkiye, günümüzde AB ülkelerinin içinde bulunduğu sıkıntı ile karşı karşıya kalacaktır. Bu sıkıntı yaşlı nüfusun artması ve işgücü açığıdır.

Nüfusun Yaş Gruplarına Göre Dağılımı: Nüfusun yaş ve cinsiyete göre dağılım işgücü piyasası açısından mevcut ve gelecekteki işgücü potansiyelinin belirlenmesi açısından önem taşımaktadır.

ÇİZELGE 20: Yıllar İtibariyle Nüfusun Cinsiyet Ve Yaş'a Göre Dağılımı

Yıllar	Genel Nüfus			0-14 Yaş Grubu				15-64 Yaş Grubu				65+	%		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	%	Erkek	Kadın	Toplam	%	Erkek	Kadın	Toplam	%	Erkek	Kadın
1970	35604	18006	17598	14878	41, 8	7634	7244	19151	53, 8	9660	9491	1575	4, 4	712	863
1975	40350	20747	19603	16330	40, 5	8477	7853	22088	54, 7	11367	10721	1932	4, 8	903	1029
1980	44736	22696	22040	17435	39, 0	8984	8451	25020	55, 9	12670	12350	2281	5, 1	1042	1239
1985	50664	25671	24993	19010	37, 5	9780	9230	29432	58, 1	14881	14551	2222	4, 4	1010	1212
1990	56471	28606	27865	19745	35, 0	10154	9591	34265	60, 7	17335	16930	2461	4, 4	1117	1344
2000	68036	32360	32067	20128	29, 6	10467	9661	44765	65, 8	22486	22631	3143	4, 6	1446	1697

Kaynak: a) DİE, (1997), Çalışma İstatistikleri.

b) DİE, (2003), Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar.

Türkiye'deki nüfus artışı düşüş göstermekle birlikte hala önemli bir sorun oluşturmaktadır. Çalışma çağı dışında kabul edilen ve ekonomik açıdan önemli bir sorun kaynağı olan 0-14 yaş grubundaki düşüş sürerken, yine çalışma çağı

dışında kalan nüfus olarak kabul edilen 65+ yaş grubu ile 15-64 yaş grubunda önemli bir artış görülmektedir.

0-14 yaş grubundaki oran 1990 yılında % 35 iken bu rakam 2000 yılında 29, 6'ya düşmüştür. Çalışma çağındaki nüfus ise, % 60'tan % 65'e yükselmiştir. Yaş grupları içerisindeki önemli bir gelişme de yaşlı nüfustaki artıştır. % 4'ler civarındaki yaşlı nüfus yaşam kalitesindeki yükselmeye paralel olarak % 5, 40'lara çıkmıştır.

Nüfusun yerleşim yerine Göre Dağılımı: Türkiye gelişmiş ülkelerin yüz yıllık bir dönemde gerçekleştirdiği değişimi çok kısa bir dönem içerisinde gerçekleştirmiştir. Gelişmiş ülkelerde nüfusun hareketliliği ülke içerisinde sabitlenmişken, Türkiye'de hareketlilik hızla devam etmektedir. Çizelge 21'de Türkiye'de nüfus hareketliliğinin 30 yıllık bir dönem içerisinde geçirdiği değişim verilmiştir.

ÇİZELGE 21: Türkiye'de Nüfusun Kent-Kır Dağılımı

Yıllar	Toplam Nüfus	Kent Nüfusu	%	Kır Nüfusu	%
1970	35605	10221	28, 71	25384	71, 29
1980	44737	16065	35, 91	28672	64, 09
1985	50664	23238	45, 87	27426	54, 13
1990	56473	28959	51, 28	27514	48, 72
2000	67420	39816	59, 06	27604	40, 94

Kaynak: DPT, (2004), Sosyal ve Ekonomik Göstergeler (1950-2003), s.152

Türkiye'de ekonomik gelişmeye paralel olarak kırdaki çözülme başlamış ve daha iyi yaşam koşulları, iş bulma ümidi gibi çeşitli nedenlerle kentlere büyük bir nüfus akışı gerçekleşmiştir. 1970 yılında % 71, 29 olan Kır nüfusu 2000 yılı ortalarında % 40, 94'e gerilemiştir. Aynı Dönem içerisinde kent nüfusu iki kat artış göstererek % 28, 71'den, % 59, 06'ya yükselmiştir.

Kırsal kesimdeki çözülme devam ederken kentlerde denetimsiz bir yığılma devam etmektedir. Bu yığılma yeterli istihdam olanağı yaratılamadığından işsizliğin daha da artmasına katkıda bulunmaktadır.

Eğitim Durumuna Göre Nüfus: 2000 yılı Genel nüfus sayımına göre Türkiye'deki nüfusun eğitim durumlarına (mezuniyet) göre dağılımı çizelge 22'de verilmiştir. Nüfus açısından kır-kent ayırımına bakıldığında eğitimin ülke düzeyinde her tarafa eşit olarak ulaştırılamadığı görülmektedir. Eğitim olanakları açısından kentler kırsal kesime göre daha şanslı bir durumdadır (Eğitim-Sen, 2005, 37). Bu durum kırdaki çözülmenin nedenlerinden biri olarak görülmektedir.

**ÇİZELGE 22: 2000 Yılı Nüfusun Eğitim Durumuna Göre Dağılımı
(Kent-Kır 1000 Kişi)**

Eğitim durumu	Toplam	%	Kent	%	Kır	%
Okuma-Yazma Bilmeyen	7590	12, 7	3761	9, 6	3829	18, 4
Okur-yazar	12886	21, 5	8119	20, 8	4767	22, 9
İlkokul mezunu	22167	37, 0	13464	34, 5	8703	41, 9
Ortaokul ve Dengi Meslek Okulu Mezun	6027	10, 1	4529	11, 6	1499	7, 2
Lise ve Dengi Meslek Okulu Mezun	8013	13, 4	6507	16, 7	1506	7, 2
Yüksekokul ve Fakülte Mezun	3152	5, 3	2675	6, 8	477	2, 3
Eğitim durumu Bilinmeyen	24	0, 0	21	0, 1	2	0, 0
Toplam	59859	100	39076	100	20783	100

Kaynak:DİE İnternet Veri Tabanı

2000 yılı nüfus sayımı sonuçlarına göre Türkiye nüfusunun okur-yazarlık oranı % 87, 3'tür. Okuma-yazma oranı kentlerde % 90, 4'e ulaşırken, kırsal kesimde % 81, 6'da kalmaktadır. Nüfusun önemli bir bölümü % 81, 3'ü lise altı eğitime sahiptir. . Eğitim düzeyi açısından ilkokul mezunları % 37 ile en yüksek grubu oluşturmaktadır. Sadece okuma-yazma bilenlerin oranı ise, % 21, 5'tir

(Çizelge 22). Bu iki grup kır-kent ayırımında kırsal açıdan daha üstün durumdadır.

Lise ve üstü eğitim alanların toplam nüfus içerisindeki oranı geneldi, % 18, 7'dir. Kır-Kent ayırımında kentin bu iki eğitim grubu açısından kırsal kesime lise mezunların 2 kat, Yüksekokul ve üniversite mezunlarında ise 3 kat üstünlüğü bulunmaktadır.

3.2.3. Yasal Özellikleri

Çalışma hayatının dinamik bir yapısının olması, yasal düzenlemelerin önemini daha da artırmaktadır. Yasalar toplumun tamamını ilgilendirdiğinden, uygulanırken bireyler arasında dil, din, ırk ve cinsiyet ayırımı gözetemezler. Fakat bazı yasal düzenlemeler vardır ki, bu yasal düzenlemelerin kapsamına giren herkese eşit davranmasından daha büyük bir adaletsizlik olamaz. Bu yasalar, işgücü piyasasının tarafları arasındaki ilişkileri düzenleyen yasalardır.

Türkiye'de çalışma hayatının düzenlenmesine ilişkin yasaların en belirgin özelliklerinden birincisi; hazırlanışının toplumsal gereksinimlerden çok ülkenin yer almak istediği batı dünyasına benzeme çabalarıdır. Bu nedenle hazırlanan yasalar toplumsal gerçeklerden uzak kalmakta ve uygulamada sürekli sorunlara neden olmaktadır. Bir diğer özelliği ise, yasaların gereğinden fazla detaylara girmesi ve toplumsal gelişmelere ayak uyduramamasıdır. Yasal düzenlemelerdeki aksamaların giderilmesi sık sık yaşanan siyasal istikrarsızlıklar ve koalisyon hükümetleri nedeniyle zamanında gerçekleştirilememektedir.

Türkiye çalışma hayatının yasal yapısının gelişmesi birbirinden farklı dört dönemden oluşmaktadır. Bu dönemler ülke içi gelişmelerden çok uluslar arası gelişmelerin etkisinde gerçekleşmiş düzenlemeleri içermektedir. Bu dönemler;

- Liberal Dönem,
- Devletçi Dönem,
- Sosyal Devlet Dönemi,
- Son Gelişmeler'dir.

Liberal Dönem: Cumhuriyetin kuruluşundan 1932 yılına kadar geçen dönemi kapsamaktadır. Bu dönemin yasal düzenlemeler çalışma ilişkileri ve işçinin korunmasına yönelik genel düzenlemelerden yoksun bulunmasıdır. Bu

dönemde işçiyi koruma ve iş ilişkilerini düzenleyen bireysel bazı düzenlemelere de rastlanmaktadır. Fakat bu düzenlemeler ekonomik açıdan önem taşıyan ve işçi kesiminin sayıca fazla olduğu bölgelere ilişkin düzenlemelerdir. Bu düzenlemelerin en açık örneğini 1921 tarih ve 151 sayılı “Ereğli Havzası Maden İşçilerinin Hukukuna Müteadir Kanun” oluşturmaktadır.

Liberal Dönemde işgücü piyasasının düzenlenmesinin gelişmiş ülkelerde devlet eliyle gerçekleştirilmesi yönündeki gelişmeler Türkiye’yi de etkilemiş ve bu yönde çalışmaların başlamasına neden olmuştur. 1921, 1924, 1927, 1929 ve 1932 yılındaki İş kanunu denemeleri Bu konuda günün koşullarına göre oldukça ileri sayılabilecek düzenlemeler içermesine rağmen yasalaşamadan geri çekilmiştir (Gülmez, 1991, 193 vd).

Devletçi Dönem: Liberal ekonomi politikalarının piyasadaki düzeni sağlayamayacağının 1929 yılında tüm dünyayı saran ekonomik durgunluk sonucu anlaşılması ve ekonomik gelişmenin özel sektörde gerçekleştiremeyeceğinin anlaşılması devletin piyasaya girmesini gerektirmiştir. Cumhuriyetin kurucusu olan Atatürk tarafından ülke için en uygun ekonomik model olarak tanımlanan devletçilik (Talas, 1967’den aktaran Koray, 2000, 102) modeli, 1932 yılında uygulamaya konulmuştur.

1930 yılında hazırlanan Birinci Sanayi Planı ekinde İktisat Bakanlığınca hazırlanan bir rapor ile Bakanlık Bünyesinde “İşin düzenlenmesi, İşverenle işçiler arasındaki ilişkiler, Toplumsal uyum ve sigorta, Uluslar arası çalışma hareketleri, İş hayatına ait kanunların uygulanma ve denetimi, İş kanun ve Tüzüklerine ilişkin projelerin hazırlanması, İş hayatına ilişkin istatistiklerin hazırlanması) gibi görevleri yerine getirecek “İş ve İşçiler Dairesi” adı altında bir daire kurulmasını önermektedir (Afetinan, 1972, 33-34).

Devletçi Dönemin öncesinde gerçekleşen bu uygulamayı 1936 yılında kabul edilen “3008 sayılı İş Kanunu” izlemiştir. 3008 sayılı kanunla çalışma hayatına yön veren devletçi dönemin en belirgin özelliği 1932 yılında üye olduğu Milletler Cemiyetinin bir organı olan Uluslar arası Çalışma Örgütü’nün ilkelerine uyma yönündeki düzenlemelere yönelik çabalarıdır. İşgücü piyasasının düzenlenmesinin devlet eliyle olması gerektiği yönündeki “2 No’lu İşsizlik hakkındaki Sözleşme” de yer alan bu uygulama genç Cumhuriyet tarafından sözleşmenin onaylanmamasına rağmen İş Kanunda yer verilmiş, fakat

uygulamaya geçmesi için 10 yıl beklenmesi gerekmiştir (İİBK, 1990, 95). Dönemin yasal açıdan temel özellikleri şunlardır:

- Bu dönem kendi içinde ikiye ayrılmaktadır. 1945 yılına kadar olan birinci dönemde devletin gerek piyasadaki en büyük işveren olması gerekse tek parti yönetimi nedeni ve savaş koşulları sonucunda çalışma ilişkilerinde müdahaleci bir tutum izlediği bir dönemdir (Ekin, 1986, 33-51). Yasal düzenlemeler işçi işveren ilişkilerinde grevi yasaklamış ve zorunlu hakem uygulaması getirmiştir. İş piyasasının düzenlenmesine ilişkin yasa hükmüne rağmen (İ.K., 1936, md.63, 64, 69, 146) uygulamaya geçirilememiştir.

- İkinci dönemi oluşturan II. Dünya savaşından sonraki dönemde ise; Cumhuriyet tarihinin çalışma hayatına ilişkin kapsamlı ilk düzenlemeleri gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde daha liberal bir tutum izlenmiş ve çalışma ilişkilerine yönelik olarak 1947 yılında 5018 sayılı “İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında kanun” yürürlüğe konulmuştur (Makal, 2002, 216).

Çalışma yaşamına ait konuların düzenlenmesi, uygulanması ve denetlenmesi amacıyla 1945 yılında Çalışma Bakanlığı, 1946 yılında ise, İşgücü piyasasının düzenlenmesi amacıyla İş ve İşçi Bulma Kurumu kurularak işgücü piyasasına ilişkin ilk genel düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Sosyal Devlet Dönemi: 1961 yılında kabul edilen Anayasanın 2. maddesinde yer alan “Türkiye Cumhuriyeti sosyal hukuk devletidir.” (TCA, 1961, md.2) ifadesi ve Yine Anayasanın “Çalışma ile ilgili Hükümler” başlığı altında yer alan Çalışma hakkı (md.42), Çalışma şartları (md.43), Dinlenme Hakkı (md.44), Ücrette Adalete Sağlanması (md.45), Sendika Kurma Hakkı (md.46), Toplu Sözleşme ve Grev hakkı (md.47), Sosyal Güvenlik Hakkı (md.48) ile çalışma hayatına ilişkin düzenlemeler anayasa güvencesi altına alınmıştır.

Anayasada yer alan bu ilkelerin gerçekleşmesi yine Anayasanın 53. maddesiyle kısıtlamaya uğramıştır. “Devlet, bu bölümde belirtilen iktisadî ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, ancak iktisadî gelişme ile parasal kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirir.” demek suretiyle verilen hakların ancak ekonominin izin verdiği ölçüde yerine getirileceğini belirterek bir anlamda bu hakların siyasal iktidarların takdirine bırakmış olmaktadır.

Dönemin en belirgin özelliği, devletin piyasada hem yasa koyucu hem de en büyük işveren olarak bulunması nedeniyle yön veren ve korumacı bir yaklaşımdır. Özel sektöre yön veren yasal uygulamalar, sendikalaşmayı teşvik eden ve işyerlerinde uygulayan, korumacı devlet anlayışı dönemin en belirgin yasal özelliğidir.

Son Gelişmeler: 1970'lerin sonunda ithal ikameci bir ekonomi politikası artan enerji fiyatları sonucu ekonomik bunalıma yol açmıştır. Bu bunalımdan çıkmak için "24 Ocak İstikrar Programı" ile ithal ikameci politika terk edilerek dışa açık büyüme ve serbest piyasa ekonomisi modeli benimsenmiştir. Ekonomide olduğu gibi çalışma ilişkilerinde ve çalışma hayatında da bir dönüm noktası olan bu program sonucu, çalışma hayatında ilişkilerin şeklide değişmeye başlamıştır. Devlet artık en büyük işveren olmaktan vazgeçmekte daha doğrusu vazgeçmek zorunda bırakılmaktadır.

Türk işgücü piyasasını düzenleyen yasaların genel özelliklerinde temelde değişim olmamakla birlikte, son gelişmeler çalışma ilişkilerinde dönüşümün başladığını göstermektedir. Bu dönüşüme rağmen değişmeyen bazı özelliklerde eskiden olduğu gibi devam etmektedir. Son gelişmeler ve değişmeyen özellikleriyle iş piyasasını düzenleyen yasalar ve temel özellikleri şunlardır:

- Türk çalışma mevzuatı yapısı itibariyle müdahaleci ve koruyucu bir hukuk düzeni görünümündedir. Görünümündedir çünkü bu görünüm toplumun tamamını kapsamamaktadır. 1936 yılında kabul edilen İlk kapsamlı iş kanunu olan 3008 sayılı iş kanunu ve bunu izleyen 1971 tarihli 1475 sayılı İş kanunu ve nihayet 2003 yılında kabul edilen 4087 sayılı İş Kanunu çalışma hayatını tam anlamıyla kapsamaktan uzaktır.

- Çalışanlar için farklı yasal düzenlemeler bulunmaktadır. Bunlar biri 1967 yılında yürürlüğe giren 854 sayılı Deniz İş Kanunu ve 1952 yılında kabul edilen Basın-İş Kanunudur. Ayrıca her üç iş kanunu kapsamında çalışanların uymak zorunda olduğu 1983 tarihli 2821 sayılı sendikalar kanunu ve yine 1983 yılında kabul edilen 2822 sayılı Toplu iş sözleşmesi, grev ve lokavt kanunları gösterilebilir. Çalışma ilişkilerini düzenleyen yasalar bunlarla sınırlı değildir. İş kanunu kapsamı dışında bırakılan küçük işyerlerinde çalışanlar için 507 sayılı Esnaf Ve Sanatkarlar Kanunu, Medeni Hukuk, Borçlar Kanunu, Umumi Hıfzısıhha Kanunu, Hafta Tatili Yasası, Ereğli Havzası Maden İşçilerinin

Haklarına İlişkin 151 sayılı yasa, 2007 Sayılı Türkiye’de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat Ve Hizmetlere İlişkin Yasa, İş Mahkemeleri Yasası, Sosyal Sigortalar Yasası gibi birçok yasal düzenleme Türk çalışma hayatında uyulması zorunlu yasal düzenlemeleri oluşturmaktadır.

- Yasal düzenlemelerin siyasal yapı nedeniyle kolay değişmemesi ve yapılırken toplumsal katılımın sağlanamaması yasaların tartışılmasına yol açmaktadır.

- Yasal düzenlemelerin uygulanması konusunda karmaşa devam etmektedir. Aynı konuda farklı kurumların yetkili olması, denetimin yetersizliği, kanunların uygulanabilirliğini sağlamaktan uzaktır.

- Yasal düzenlemelerin katılığı ve karmaşıklığı kayıt dışı ekonomiyi teşvik etmekte, bunu önleyecek düzenlemeler yürürlüğe konulamamaktadır.

Kanunların uygulamasını göstermek için çıkarılan yasal düzenlemeler karmaşayı iyice artırmaktadır. Çalışma ilişkilerini düzenleyen yasalara dayanılarak çıkarılan 30’un üzerinde Tüzük bulunmaktadır. Ayrıca değişik tarihlerde yürürlüğe girmiş 15’in üzerinde yönetmelikte bunlara dahil edilirse nasıl bir yasal yapıyla karşı karşıya olunduğu ve bu yasal düzenlemelere uymanın veya bunları uygulama ve denetlemenin güçlüğü daha açık anlaşılacaktır (Demircioğlu, 1998, 36). Ulusal mevzuatın dışında usulüne göre kabul edilmiş uluslar arası anlaşmaların da mevzuata eklenmesiyle iş iyice içinden çıkılmaz bir hale gelmektedir. İşsizlik sorunun bu kadar yoğun olduğu bir ortamda bu kadar yasal düzenlemeye uygun faaliyet gösterecek işverenin bulunması zor değil imkansız gibi görünmektedir.

3.2.4. Yönetmelikler

Çalışma hayatının düzenlenmesi bir kamu görevi olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına verilmiştir. Bakanlığın adı Türkiye’de istihdam ve işsizlik sorununa dolayısıyla da işgücü piyasasının düzenlenmesi ve yönetilmesi konusunda bakış açısını açıkça ortaya koymaktadır. Dünya’da istihdam sorunun önemine istinaden birçok ülke bu konuda özel bir bakanlık oluşturmuş veya var olan bakanlıkların adını ve faaliyetlerini bu alana yönlendirecek düzenlemeler yapmıştır (Işık, 1998, 220). Türkiye’de bu konuda var olan düzenleme 1982 Anayasası “ İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden

yönetim esaslarına dayanır” (T.C.A., 1982, md 123) demek suretiyle yönetim yapısının merkezi yönetim ağırlıklı olduğunu belirtmiştir.

İşgücü piyasaları sürekli değişim içerisinde. Teknolojik gelişmeler üretim yapısını değiştirmekle kalmamış aynı zamanda toplumsal yapıyı da değiştirmiştir. Başlangıçta sadece işçi kesiminin istismarını önleme amacıyla başlatılan işgücü piyasasına devlet müdahalesi zamanla değerinin anlaşılmasıyla tamamını kapsayacak şekilde bir kamu kurumu olarak kamu yönetimi içerisindeki yerini almıştır.

Türk işgücü piyasasına yönelik düzenlemeler kendine has bir gelişim göstermektedir. Dünyada işgücü piyasası yönetimi ihtiyaçların zorlaması sonucu ve sanayileşmenin beraberinde getirdiği işgücü planlamasının bir gereği olarak ortaya çıkarken, Türkiye’de bu durum tamamen devlet tarafından siyasal tercih olarak seçilen batı dünyasının kurumlarının ülkeye getirilmesi çabasının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Kurum 2003 yılına kadar İşve işçi bulma hizmetlerine aracılık konusunda tam bir tekel olarak faaliyetlerini sürdürmüştür. Tekelci yapıyı destekleyen 1475 sayılı İş Kanunun 85/2. maddesi aracılık hizmetlerine yasaklama getirirken, aynı yasanın 85/2. maddesi ise, bu duruma istisna olarak Tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma hizmetlerine aracılık yapma yetkisinin kurumca verilebileceği yönünde bir istisna getirmiş ve bu istisnanın içeriği ve kimlere verileceğini düzenlemek üzere tüzük hazırlanmasını öngörmektedir. (İK, 1973, md.86). Tüzük aracılık hizmetlerinin yürütülmesinde asıl olanın İİBK tarafından yapılması olduğunu belirttikten sonra bu konuda gerektiği durumlarda kurumun izni doğrultusunda aracılık hizmetinin tüzel ve gerçek kişilerce de yapılabilmesini belirtmektedir (TİİBAHT, 1978, md.2).

İİBK yasal açıdan Çalışma Bakanlığına bağlı, (1983 yılında Sosyal Güvenlik Bakanlığıyla birleştirilerek Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına dönüşmüştür) idari ve mali bakımdan özerk, Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabi bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir (4837, md.1/2). Kurum işleyiş açısından özel hukuk hükümlerine tabidir (md.1/3). Bu yönüyle KİT benzeri bir kurumdur.

İşgücü piyasası yönetiminde 1949 yılında 88 Sayılı ILO sözleşmesinin kabulüyle kamu tekelinde tek yanlı yönetim anlayışından işçi-işveren ve devletin katılımıyla oluşturulan “Danışma Kurulu” ve “Mahalli Danışma Komisyonları” üçlü yönetim anlayışına yönelik çalışmalar olmakla birlikte etkin bir faaliyet göstermekten uzak kalmış yönetim çalışmalarıdır.

1980’li yıllardan sonra gerek Türk ekonomisinde gerekse dünya ekonomisinde gerçekleşen hızlı değişimler İİBK’yi da değişime zorlamış ve kurum, 2003 yılında 4904 sayılı “Türkiye İş Kurumu Kanunu” ile köklü bir değişim sürecine girmiştir.

4904 sayılı yasa ile İŞKUR çağdaş benzerleri gibi üçlü bir yönetim yapısına kavuşmuştur. Kurum bağlı kurum olmadan çıkarak, ÇSGB’na bağlı Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığının ilgili kuruluşu haline getirilmiştir.

4904 sayılı yasanın getirdiği en önemli değişim, kurumun tekeli yapıdan kurtarılacak uygulamada var olan ama yasal olarak izin verilmeyen özel istihdam bürolarının çalışmasına kurum tarafından izin verilmesi yönündeki düzenlemedir. Kurum kamu kurumu olmakla birlikte faaliyet alanında tekel konumunda olmaktan çıkmış, bu alandaki işçi-işveren temsilcilerinin katılımını sağlayacak bir yönetim kuruluyla işgücü piyasasında alınacak kararlarda işbirliği sağlamaya yönelmiştir. Özel istihdam bürolarına verilen izin ile de hizmette rekabetçi ve etkinliği hedefleyen bir yapıya geçilmiştir.

Kurum çalışmalarında merkezi idare kurumsal politikaların belirlenmesi, mali kaynakların sağlanması ve aktırılması, personel seçimi ve dağıtımı gibi temel konuları üstlenmiştir. Yerel ofisler ise, il çapında örgütlenmiş olup, il düzeyinde piyasa ihtiyaçlarının belirlenmesi, iş ve işçi bulma hizmetlerine aracılık, yerel işgücü ihtiyaçlarına uygun mesleki kurs olanaklarının araştırılması gibi konularda il düzeyinde oluşturulmuş olan İl İstihdam kurulları aracılığı ile karar alma yetkisine sahiptir. Fakat bu kursların mali kaynaklarının yine merkezce aktarılması ve açılacak kursun merkezin onayına tabi olması yerel inisiyatif kullanılması konusundaki en belirgin özelliğini oluşturmaktadır.

3.3. Türkiye’de İşgücü Piyasasının Sınıflandırılması

Üretimin temel unsurlarından birini oluşturan işgücü, hızla değişen üretim teknolojilerinde ve üretim yapısında meydana gelen değişimler nedeniyle

homojen bir özellik taşımamaktadır. Bu yapı günümüzde tüm ülkelerin işgücü için söylenebilecek bir özelliktir. Bu nedenle, Milli Gelir Hesaplanmasında esas alınan üç kesimin (Sanayi, Tarım, hizmetler) ihtiyaç duyduğu işgücünün de birbirinden farklı özellikler taşıması da bu farklılığın doğal bir sonucudur.

Bu başlık altında Türk işgücü piyasasının kuramsal açıdan işgücü arz ve talebine göre hangi piyasa türlerinin özelliklerini taşıdığı verilmeye çalışılmıştır. Kuramsal incelemeden sonra ise, piyasanın işlevsel ayırımına göre incelemesi yapılmıştır.

3.3.1. Türk İşgücü Piyasasının Kuramsal Sınıflandırılması

Türkiye’de işgücü piyasası incelendiğinde, gelişmiş ülkelerdekinden farklı bir yapı olmadığı gözlenmektedir. Bunun nedeni, kuramsal açıdan işgücü piyasalarının tam olarak uygulandığı bir ekonomik sistemin dünya ülkelerinde de, bulunmamasıdır. Bu nedenle, Türkiye’deki işgücü piyasası da sektörel açıdan farklı işgücü piyasası modellerinin bazen biri, bazen de birden fazlasının özelliklerini görmek mümkündür.

Türk çalışma hayatı genel yapısı nedeniyle bütünleşik bir yapı göstermemektedir. Bu nedenle işgücü piyasası sektörel açıdan farklı gelişmişlik düzeylerine sahiptir. Piyasalar gelişmişlik düzeyleri gibi, kuramsal açıdan da birbirinden farklılık gösterebilmekte hatta, aynı sektör içerisinde farklı piyasa türleri görülebilmektedir.

İş gücü piyasasında istihdamın gelişmişlik düzeyine rağmen, hala tarımın ağırlıklı bir yapıya sahip olması, bu piyasaya devletin müdahale düzeyi de bu gelişmişlik düzeyine bağlı olarak değişiklik göstermektedir. İşgücü piyasalarını etkileyen farklı etkenler bulunmaktadır. Bu etkenler; devlet, işçi ve işveren kuruluşları gibi çalışma hayatının temel aktörleridir. Bu kuruluşlardan özellikle işçi ve işveren sendikalarının gücü piyasanın yönetimine de etki etmektedir.

Gelişmiş ülkelerde sendikaların güçlü olması, işçi-işveren ilişkilerinin kendi aralarında toplu iş ilişkileri çerçevesinde düzenlenmesini sağlamaktadır. Tarafların güçlerinin denk olması durumunda, devlet bu alana müdahale etmemekte ve tarafları serbest bırakmaktadır. Devletin bu tür ülkelerdeki temel görevi ortaya çıkan yasal boşlukları doldurmak, istihdamı artırma ve tam

istihdamı gerçekleştirmek amacıyla, ekonomik önlemleri almak ve uygulanması konusunda teşvik etmek şeklinde gerçekleşmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde ise; devlet sendikaların gelişme düzeylerindeki yetersizliklerde ilişkilerin düzenlenmesinde hakim rol üstlenmektedir. Sendikal yetersizlikler nedeniyle devletin bu durumda ki, görevi gelişmiş ülkelerdekinden farklı olarak, çalışma mevzuatının oluşturulması, uygulanması ve denetimi, örgütlenmesi, ekonomik ve sosyal tedbirlerle düzenlemeler yapma şeklinde gerçekleşmektedir. Türk işgücü piyasasında özellikle küçük sanayi ve ev düzeyindeki imalat yerleri hariç, genelde toplu iş ilişkilerinin geçerli olduğu görülmektedir. Çalışma ve çalıştırma özgürlüğünün tanınmış olmasına rağmen işsizliğin yüksek olduğu bir ekonomide bu özgürlüğün gerektiği gibi kullanamayacağı açıktır.

Devletin özellikle gelişmekte olan ülkelerde işgücü piyasasına yönelik müdahalesi ve bu müdahalelerin düzeyi işgücü piyasalarının kuramsal yönden analizinde ve piyasa türünün belirlenmesini kolaylaştırmaktadır. Türkiye’de devletin işgücü piyasalarına müdahale şekillerini inceleyecek olursak farklı işgücü piyasaları olduğu görülecektir.

Türkiye’de işgücü piyasasının işleyiş açısından gelişmiş ülkelerle eşit gibi görüldüğü ve kurumsal işgücü piyasasının hakim görüldüğü sanayi sektörü işgücü piyasasında iş ilişkileri işçi ve işveren kuruluşlarının aralarında serbestçe toplu iş sözleşmeleriyle gerçekleştirmektedir. Her ne kadar iş ilişkileri taraflarca yerine getirilmekteyse de, devlet işgücü piyasasına himayeci yaklaşımını sürdürerek asgari ücretin belirlenmesi, sosyal güvenlik kuruluşlarının oluşturulması ve yönetimi gibi konularda piyasaya doğrudan müdahale ederken, işçi ve işveren sendikalarının çalışma ve oluşturulma şartlarının belirlenmesi, çalışma koşullarının düzenlenmesi gibi konularda yasal düzenlemelerle piyasaya yön vermektedir.

Bu yönlerinin dışında devlet Türk işgücü piyasasında emek arz ve talebinin dengeye gelmesinin sağlanması amacıyla, Türkiye İş Kurumunu oluşturarak piyasaya müdahalede bulunmaktadır. İnsan gücü kaynaklarının yönetimi açısından kalkınma planlarında ülke işgücü piyasasının ihtiyaçlarının belirlenmesi yönüyle de, müdahaleci anlayışını sürdürmektedir.

Bütün bu uygulamalara bakılarak Türk işgücü piyasasını sektörel açıdan tek bir piyasa türüne indirgemek mümkün görülmemektedir. Uygulamalar açısından sanayi sektörü işçi- işveren ilişkileri açısından kurumsal işgücü piyasası özelliklerini gösterirken, piyasa taraflarının örgütlerini oluşturan işçi, işveren sendikalarının kuruluşu ve çalışma şartlarının belirlenmesi, asgari ücretin belirlenmesi, sosyal güvenlik kurumlarının oluşturulması ve çalıştırılması açısından güdümlü işgücü piyasası, Çalışma ilişkilerinin ve çalışma şartlarının düzenlenmesi, (günlük ve haftalık çalışma süreleri, hafta tatili vb.) gibi konular açısından ise, daha çok çalışanları koruduğundan himayeci işgücü piyasası modelinin hakim olduğu söylenebilir.

3.3.2. Türk İşgücü Piyasasının İşlevsel Sınıflandırılması

Bu başlık altında Türk işgücü piyasasının işlevsel açıdan nasıl bir yapı içerisinde olduğu incelenmiştir.

3.3.2.1. Mesleki Yönden Türk İşgücü Piyasasının Sınıflandırılması

Türkiye’de işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu meslek alanlarına ilişkin ilk düzenleme, 1930 yılında tüm dünya ülkelerini etkisi altına alan ekonomik kriz sonrası işsizlik sorunun etkilerini azaltmak amacıyla çıkarılan 6772 Sayılı “Türkiye’de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat Ve Hizmetlere İlişkin Yasa”dır. Bu yasa ile ülke içerisinde bazı mesleklerde çalışma hakkı yalnızca Türk vatandaşlarına tanınmıştır. Kanun 1. maddesi her çeşit işçilik ile ülke ekonomisinin ağırlıklı kesimini oluşturan tarım ve küçük sanatlarda hangi mesleklerin yabancılar tarafından yapılamayacağını saymaktadır (6772, md.1). Yasanın 5. maddesi ise bu işlerde çalışan yabancıların en geç bir yıl içerisinde bu işleri terk etmelerini öngörmektedir.

Türkiye’deki işsizlik sorunun en açık göstergelerinden birisini oluşturan mesleki uyumsuzluk veya diğer bir adıyla uyumsuz eşleşmedir. Bireylerin gerçek mesleklerinin dışında bir işte çalışmaları sık görülen bir durumdur. Piyasanın yeterince şeffaf olmaması, yani bir yanda nitelikli işgücü arayan işverenler olmasına rağmen, diğer yanda niteliğine uygun iş bulamadığı için başka bir iş yapan nitelikli işgücü bulunabilmektedir.

Kalkınma planlarında, ekonominin nitelikli işgücüne yönelik ihtiyaçları ortaya konularak bunların karşılanması için yapılması gerekenler

belirtilmektedir. Beşinci BYKP’ında Türkiye’nin teknisyen, tekniker, ve bazı yükseköğrenimli meslek dallarındaki var olan işgücü ve ihtiyaç duyulan işgücü ihtiyacı ortaya konulmaktadır (BBYKP, 1985, 135). Aynı durumu Altıncı BYKP’ında da yer almaktadır (ABYKP, 1989, 298). Fakat bu öngörüler sadece kağıt üzerinde kalmaktadır. Bunun nedeni ise, Türkiye’de planları hazırlayan hükümetler ile uygulayıcı hükümetler çoğunlukla farklı olmasıdır denilebilir.

Bir başka neden ise, planların kamu kesimi için zorunlu, özel sektör için yol gösterici olmasına rağmen uygulamanın denetimi yapılamadığından veya tersi bir durumda yaptırım uygulanmaması nedeniyle planlarda yer alan hedefler temenniden öteye gidememektedir. Sekizinci BYKP’nı 2002 yılı programında “Yüksek öğretimde ve mesleki teknik eğitimde bazı alanlarda ekonominin ve toplumun ihtiyaçlarına göre arz yetersizliği görülürken, bazı alanlarda da ihtiyacın üzerinde kapasite bulunmaktadır.” (SBYKP, 2002, 158). 2002 yılı programının söylediklerine bakılacak olursa Türkiye’de mesleki açıdan işgücü piyasasında değişen fazla bir şey olmadığını söylemek şaşırtıcı olmamaktadır. Her planda işgücünün niteliğinden bahsedilmekte, yükseltilmesi gerekliliği belirtilerek yöntemler sıralanmakta ama hala bazı mesleklerde açık olduğu, bazılarında ise fazlalık bulunduğu ifade edilerek planlara konulmaya devam edilmektedir.

Mesleki açıdan işgücü piyasasında tam anlamıyla bir planlama bulunmamaktadır. Günümüzde ülkelerin teknoloji kadar önemli bir gücü de nitelikli işgücüdür. Türkiye genç nüfus yapısına rağmen bu konuda oldukça yetersiz durumdadır. Eğitim kurumlarının dağılımında dünyanın tersine bir gelişme söz konusudur ve bunun değiştirilmesi için yapılan gerçekçi bir girişimde bulunmamaktadır.

Türk işgücü piyasasının mesleki olarak sınıflandırılması eldeki mevcut verilere göre gerçekçi bir sınıflandırma olmayacaktır. Çünkü İşgücünün mesleki açıdan dağılımını gösteren bir çalışma bulunmamaktadır. Var olan çalışmalar ise, (TÜİK, İŞKUR) ya örnekleme yöntemiyle toplanmış veriler veya tüm çalışanları kapsamayan İŞKUR verilerinden oluşmaktadır.

ÇİZELGE: 23 Mesleklere Göre İstihdam (Tarımdışı)

Meslek Alanları	YILLAR					
	1990	1995	2000	2001	2002	2003
İlmi ve Teknik Elemanlar	1105, 5	1260, 5	1705	1647	1719	1808
Müteşebbis, Direktörler ve Üst Kademe Yöneticileri	402	431	500	534	617	650
İdari Personel ve Benzeri çalışanlar	895	1097, 5	1312	1291	1291	1285
Ticaret ve Satış Personeli	1498, 5	1917, 5	2294	2191	2341	2419
Hizmet İşinde Çalışanlar	1437, 5	1603	2010	2102	2220	2226
Tarım dışı üretim faal. Çalışanlar ve Ulaştırma Makineleri kullananlar	4469, 5	5108	5856	5502	5430	5363

Kaynak DİE, HHİA internet veri tabanı

Çizelge 23'te de görüleceği gibi istihdamın büyük çoğunluğu (tarım sektöründe çalışanlar hariç) fazla nitelik gerektirmeyen işlerde çalışanlardan oluşmaktadır. İstihdamda en az artış sağlanan kesim ise idari personel ve benzeri çalışanlarda görülmektedir. Bu grup nitelik olarak kolayca vazgeçilebilecek meslek grubu içerisinde yer aldığından kriz dönemlerinde en çok işsiz kalan kesimi de yine bu grup oluşturmaktadır.

Türkiye'de mesleki anlamda planlama bulunmadığı gibi mesleklerin ortak bir tanımı da bulunmamaktadır. Eğitim sisteminin çıktılarının, işgücü piyasasının girdilerini oluşturduğu düşünülürse, böyle bir aksaklığın girdi-çıktı uyumsuzluğu doğuracağı, bunun sonucunda da işsizliğin önlenmesi yerine artmasına yol açtığı düşünülebilir. Mesleki eğitimin üretim, işsizlik ve istihdam açısından özel bir önem taşımaktadır. Fakat Türkiye'de bu eğitim farklı kurumlarca yerine getirilmekle birlikte, kurumlar arası eşgüdümün bulunmaması var olan mesleklerde eğitim verilmesi, farklı bilgi düzeylerinde eleman yetiştirilmesi sorununa da yol açmaktadır. Bunun sonucunda ekonominin ihtiyacı olan işgücünün karşılanması gerekirken, tam tersine mesleki iş gücü açığını azaltmaktan çok artırmaktadır. Bu durumun giderilmesi gerekliliği yönünde alınan kararlar (İŞKUR, 2001, 19). Nitelikli işgücünün sağlanması için öncelikle ulusal düzeyde meslek standartlarını belirleyecek bir kurumun oluşturulması

gerekliliğini işaret etmektedir (TİSK, 1997, 44). Bu yaklaşım sorunun çözümü için eşgüdüm sağlamak yerine yeni bir örgütlenmeye gidilmesi düşünülmüş sorunun daha da karmaşık hale getirilmektedir. Mesleki açıdan Türk işgücü piyasası hakkında söylenecek olanlar özetle şunlardır:

- Türkiye’de mesleki eğitim konusunda farklı kurumların bulunması nedeniyle nitelikli işgücü eğitimi konusunda bilgi edinilmesini zorlaştırmaktadır.

- Meslek standartlarının belirlenmemiş olması eğitilmiş işgücünün piyasa ihtiyaçlarına cevap vermesini zorlaştırmaktadır.

- Nitelikli işgücünün mevcut ve gelecekteki ihtiyaçları açısından sağlıklı veriler bulunmamaktadır.

- Tarımsal ağırlıklı istihdamın devam etmesi (2004 yılı için % 34) uluslararası rekabetin arttığı bir dönemde sosyal sermaye yetersizliğini ve açığının arttığını göstermektedir.

- Mesleki eğitim ile normal lise eğitimi oranları arasındaki fark tersine döndürülemediğinden nitelikli insan gücü açığı artmaktadır.

3.3.2.2. Bölgesel Olarak Türk İşgücü Piyasasının Sınıflandırılması

İşgücünün ülke içerisinde homojen bir dağılım göstermesi mümkün değildir. Bunun farklı nedenleri olmakla birlikte en önemlileri bireyin daha iyi yaşam koşulları isteği, iş bulmadaki kolaylık sayılabilir. Bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları, işgücünün niteliğine uygun işin bölgede bulunmaması, yatırımların ulaşım olanakları, hammadde veya işletme girdileri açısından daha avantajlı olduğu yerlere kurulması gibi çeşitli nedenler işgücünün bölgelerarası dağılımında dengesizlikler yaratmaktadır.

İşgücü piyasası ülke çapında ele alındığında ulusal işgücü piyasasından söz edilirken, bunun bölgesel ayrıntılar halinde incelenmesi durumunda yerel işgücü piyasaları söz konusu olmaktadır (Zaim, 1997, 49).

İstihdam kurumları işgücünün bölgesel dağılımını dengelemek amacıyla çeşitli tedbirler almaktadır. Bu önlemlerin temel nedeni, işgücü piyasasının emek arz ve talebi açısından mümkün olduğu kadar dengeye getirebilmektir. Emek arz ve talebinin makro düzeyde dengeye gelmesi temel amacı oluşturmaktadır. Fakat makro düzeyde dengenin sağlanması açıkta işgücünün kalmadığı gibi emek ihtiyacı olan işyerinin de kalmaması anlamına

gelmemektedir. İş piyasası ne kadar iyi planlanırsa planlansın işgücü arz ve talebi arasında her zaman bir dengesizlik söz konusu olacaktır.

Bölgesel açıdan işgücü piyasasının incelenmesinin temel amacı da bu dengesizliği mümkün olduğunca eşitlemek ve işgücünün ülke düzeyinde hareketliliğini uygun koşullarda gerçekleştirmektir. Gelişmiş ülkelerin temel özelliklerinden biri olan işgücünün ülke içerisindeki hareketliliğinin sabitlenmesidir. Gelişmekte olan ülkelerde işgücü çeşitli nedenlerle ülke içerisinde sürekli olarak hareket halindedir. Bu hareketlilik işgücünün daha iyi yaşam koşulları, iş olanakları, eğitim vb. nedenlerle geri kalmış bölgelerden gelişmiş bölgelere akını şeklinde olmaktadır. Bu hareketlilik ülke düzeyindeki ekonomik farklılıkların azaltılmasından çok daha da artmasıyla sonuçlanmaktadır. Geri kalmış bölgelerden gelişmiş bölgelere yönelen sadece işgücü değildir. Nitelikli işgücü eksikliği, ulaşım olanaklarının eksikliği, talep eksikliği gibi nedenler sermayenin de bu bölgeden göç etmesine veya bu bölgeye gelmekte isteksiz davranmasına neden olmaktadır.

Bölgesel gelişmişlik farklılıkları günümüzde tüm ülkelerde görülen bir sorundur. Bölgesel planlamaların temel amacı bu farklılıkları gidermektir. Fakat günümüzde bölgesel planlamaların kullanılma amaçlarından biri de gelişmiş bölgelere yönelen göçü önlemek ve işgücünü bulunduğu yerde tutmaktır. Bu nedenle bölgesel planlama yapılırken bölgesel işgücü piyasasının özelliklerinin bilinmesi ayrı bir önem taşımaktadır.

Ekonomik gelişmişlik düzeyleri farklı olmakla birlikte işsizlik ve istihdam gibi temel sorunların yanında tüm dünyada yaşanan bir diğer sorun da bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarıdır. Bölgesel gelişmişlik farklılıkları ekonomik kaynakların dengesiz dağılımı kadar emek unsurunun da dengesiz dağılımından kaynaklanabilmektedir. Dengesiz dağılım ekonomik sorunlar kadar sosyal sorunlara da yol açabilmektedir. Bu nedenle bölgesel işgücü piyasalarının iyi analiz edilerek mevcut dengesizliklerin giderilmesi ve gelecekteki bölgesel işgücü arz ve talebinin belirlenerek buna göre önlemler alınması gerekmektedir. Bu önlemlerin alınması ise emeğin coğrafi hareketliliğinin uygun şekilde gerçekleştirilmesiyle sağlanmaktadır.

Türkiye’de bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesi amacıyla yapılan çalışmalar 1933 yılında yapılan I. Beş Yıllık Sanayi Planı ve bunu izleyen II. Beş Yıllık Sanayi Planları ile devlet tarafından yatırımların yapılması ve yönlendirilmesinin gerekliliğinin kabul edilmesiyle başlamaktadır (Dinler, 1998, 185).

1923-1950yılları arasında uygulanan ekonomik tedbirler tutarlı bir yapı göstermemektedir. Tutarsızlık yatırımların dengesizliği ve bütüncül bir yapı arz etmekten uzak olmasından kaynaklanmaktadır. Yatırımlar devlet tarafından yapılmış fakat devralınan bölgesel dengesizlikleri gidermekten çok artırmaya neden olmuştur. Bu dönemi izleyen 1950-1960 dönemi ise, devletçi uygulamaya tepki olarak gelişen liberal politikaların izlendiği dönem olmuştur. Fakat bu politikalarda kısmi başarılar sağlamaktan ileriye gidememiştir. Sağlanan alt yapı ve üretim artışları para ve kredi kaynaklarının yersiz kullanımı, devlet ve özel sektörün birbirini tamamlamaktan uzak yatırımları ekonomik dengelerin bozulmasıyla sonuçlanmıştır (Altıntaş, 1978, 191).

1950-1960 yılları arasındaki ekonomik dengesizlikleri düzeltmek amacıyla, dönemin Başbakanı tarafından Koordinasyon Başkanlığı, Planlama çalışmalarında yardımcı olacak yabancı uzmanlar ve başbakanlıkta bir Ekonomik Danışmanlar Kurulu kurulması gibi tedbirler alındığı görülmektedir (Küçük, 1971, 237).

Türkiye’de bölgesel gelişmişlik farklarını gidermeye yönelik en önemli çalışma, 1967 yılında DPT’de kurulan “Bölge Planlama Grubu” ile başlamıştır. Kurul, daha sonra aynı kuruluş içinde Sosyal Planlama Dairesine bağlanmış ve ülke 8 bölge ve bu bölgelerin kendi içinde ayırımıyla oluşturulan 19 alt bölgeye ayrılmıştır.

IV. BYKP’nında bölgeler arasındaki farklılığı gidermek amacıyla “Bölgesel Gelişme “ başlığı altında düzenlenmiş ve Türkiye işlevsel bir ayırma tabi tutularak 16 bölgeye ayrılmıştır (DPT, 1985, 419). Coğrafi açıdan yapılan çeşitli uygulamalara rağmen, ülkenin geri kalmış bölgelerinden gelişmiş yörelere işgücü ve sermayenin akışı önlenememiştir. Bu durum DPT’nin yapmış olduğu ilçelerin gelişmişlik düzeylerine ilişkin araştırmada da açıkça görülmektedir (Sönmez, 1996, 4).

Türkiye’de bölgesel ayırım yeri coğrafi bölge esasına göre yapılmaktadır. Bu ayırımı göre Türk işgücü piyasasının bölgesel özellikleri Çizelge 24’te verilmiştir.

ÇİZELGE 24: Bölgelere Göre İstihdam (Tarım Dışı 1000 Kişi)

Bölgeler	2000		2001		2002		2003	
	İstihdam	İşsizlik %	İstihdam	İşsizlik %	İstihdam	İşsizlik %	İstihdam	İşsizlik %
Top. Tarım Dışı	13826	9, 3	13441	12, 7	13843	14, 3	13985	14, 3
Marmara	4819	8, 8	4585	12	4861	15, 3	5015	13, 3
Ege	2086	10	1942	13, 3	1795	15	1705	14, 6
Akdeniz	1684	11, 9	1756	14, 5	1784	16	1767	14, 7
İç Anadolu	2159	8, 3	2189	11, 7	2359	12, 6	2488	12, 3
Karadeniz	1428	8, 3	1350	8, 4	1389	11, 4	1409	11, 3
Doğu Anadolu	715	7, 3	722	15, 6	790	13, 1	774	12, 4
G. Doğu Anadolu	935	10, 5	897	13, 7	865	16, 9	827	21, 8

Kaynak: DİE. HHİA ve TUSİAD, 2004, s:187’den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 24’te görüldüğü gibi, 2000 yılından 2003 yılına kadar olan dönem içerisinde Toplam tarım dışı istihdam 159 bin kişi artmıştır. İç Anadolu bölgesi istihdamını en fazla artıran (329 bin) bölge olurken, Ege bölgesi istihdamda en büyük düşüş (381 bin) yaşayan bölge olmuştur.

İşsizlik oranlarında 2000 yılında ikinci sırada olan Güneydoğu Anadolu Bölgesi, büyük bir artışla % 10, 5’ten, % 21, 8’e çıkan işsizlik oranıyla en yüksek işsizlik oranına sahip bölge olmuştur. Diğer bölgelerin işsizlik oranları arasında fazla farklılık görülmemektedir.

İşsizlik ve istihdam açısından, bu görünüm içindeki bölgesel işgücü piyasasının temel sorunu, tarım sektöründeki istihdamın hızla çözülmesidir. İşsizlik oranının, özellikle güneydoğu Anadolu bölgesindeki hızlı artışı, kentleşme olgusuyla birlikte bölgedeki asayiş ve güvenlik sorunundan kaynaklandığı düşünülebilir (TUSİAD, 2002, 71).

Türkiye’de kalkınma planlarında sürekli yer verilen bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltma ve refahın kişiler arasında olduğu kadar bölgeler arasında da adil ve dengeli dağılımını sağlamak amacının, mevcut durumdaki farklılıklara bakılınca tüm iyi niyetli çabalara rağmen gerçekleşmediği görülmektedir.

4. TÜRKİYE’DE İŞGÜCÜ PİYASASI YÖNETİMİNİN YASAL VE KURUMSAL YAPISI

Bu başlık altında Türkiye’de varolan işgücü piyasası yönetiminin yasal ve örgütsel yapısı incelenmiştir.

4.1. Türk İşgücü Piyasasının Yasal Yapısı

Türkiye’de işgücü piyasasının düzenlenmesi ve yönetilmesi konusundaki ulusal mevzuat; Anayasanın ilgili maddeleri, İş Kanunu, Türkiye İş Kurumu Kanunu, ILO Sözleşmeleri ve bunların uygulamalarını göstermek üzere çıkarılmış olan Tüzük ve Yönetmeliklerden oluşmaktadır.

4.1.1. Anayasal Hükümler

1982 Anayasasının çalışma yaşamına ilişkin 48. ve 49. maddeleri bu alandaki temel anayasal maddeleri oluşturmaktadır. “Çalışma ve Sözleşme Hürriyeti” başlıklı 48. maddede “herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir” denilmektedir. Bu anayasa hükmüne göre, 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu çıkarılıncaya kadar yasadışı faaliyet gösterdiği kabul edilen özel istihdam bürolarının gerçekteyasal kuruluşlar olduğunu göstermektedir. Bu maddeye rağmen, iş ve işçi bulma hizmetlerine aracılık faaliyetleri 1475 sayılı İş Kanunu ile kamu dışındaki gerçek ve tüzel kişilere (yasadaki istisnalar hariç) yasaklanmıştır. Aynı maddenin devamında “devlet, özel teşebbüslerin, milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirler alır” denilmektedir. Bu fıkraya göre işgücü piyasasında aracılık hizmetlerinin düzenlenmesi konusundaki boşluk, Türkiye İş Kurumu Kanunu ile giderilerek, istihdam hizmetlerindeki tekel faaliyetlerinin düzene bağlanması gerçekleştirilmiş ve bu konudaki tartışmalar sona erdirilmiştir.

Çalışma hayatının düzenlenmesine yönelik bir diğer Anayasal hüküm ise, “Çalışma Hakkı ve Ödevi” başlıklı 49. maddedir. Buna göre, “devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek ve çalışma hayatını geliştirmek için, çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli

tedbirleri alır.” Anayasanın 49. maddesine göre, çalışma her Türk vatandaşı için hem bir hak hem de bir ödev olarak görülmektedir. Bu hak ve görevin yerine getirilmesi konusunda en büyük görev yine anayasa tarafından devlete verilmiştir. Anayasa’da 18.06.1999 tarih ve 4388 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonucunda bu konuda da önemli bir gelişme gerçekleştirilmiştir. Değiştirilmeden önce devlete yüklenen görev “çalışanları korumak” şeklinde tanımlanırken, değişiklikten sonra “işsizlerin korunması” görevi de devlete verilmiştir. Bu maddeyle devlete sadece çalışanların değil, aynı zamanda işsiz olanların ve çalışırken işsiz kalanların da korunması görevi verilmiş bulunmaktadır. Çalışmanın herkes için bir hak olması, devletin bu alanda iyi işleyen bir istihdam kurumu aracılığı ile çalışanların korunması yanında, işsizlerin de niteliklerine uygun bir işe yerleştirilmelerini sağlaması gerekmektedir (Centel, 2001, 14).

4.1.2. Uluslararası Antlaşmalar

“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz” (TCA, 1982, md. 90/5). Türkiye 1932 yılında üye olduğu ILO’nun (Uluslararası Çalışma Örgütü) çeşitli tarihlerde kabul ettiği sözleşmeleri onaylamış ve iç hukuk kuralı haline getirmiştir. Türkiye’nin kabul ettiği sözleşmeler ve bu sözleşmelerin çalışma hayatının yönetimine ilişkin olanları şunlardır:

- 29 Ekim 1919 tarihli 2 Sayılı “İşsizlik Hakkında Sözleşme”.
- 8 Haziran 1933 tarihli 34 Sayılı “Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında Sözleşme”.
- 9 Temmuz 1948 tarihli 88 Sayılı “İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkındaki Sözleşme”.
- 8 Haziran 1949 tarihli 96 Sayılı “ Ücretli İstihdam Büroları Hakkında Sözleşme”.
- 9 Temmuz 1964 tarihli 122 sayılı “ İstihdam Politikası Hakkında Sözleşme”.

- 23 Haziran 1975 tarihli 142 Sayılı “İnsan Kaynaklarının Değerlendirilmesinde Mesleki Eğitim ve Yönlendirmenin Yeri Hakkında Sözleşme”.

1. İşsizlik Hakkında 2 Sayılı Sözleşme: Ulusal çalışma mevzuatının uygulanmasının takibi ve işgücü piyasasının denetimi amacıyla 1910 yılında ulusal istihdam kurumu kuran ülke sayısı 22’yi bulmuştur (İİBK, 1991, 2). Birinci Dünya Savaşı sırasında, bu kurumların ülkenin ihtiyaç duyduğu insan kaynaklarının belirlenmesi konusundaki yararlılıklarının görülmesi üzerine, ilgili ülkeler, bu kurumları daha etkin hale getirmek üzere çalışmalar yapmışlardır. Türkiye bu sözleşmeyi 16 Şubat 1950 tarihinde 5543 sayılı Kanunla onaylamıştır (RG.18.02.1950, 7463).

1919 yılında Birinci Dünya Savaşından hemen sonra Uluslar arası Çalışma Örgütüne (UÇÖ) üye ülkelere ulusal istihdam politikalarını yürütmek ve savaş sonrası işsiz kalan kesimlerin sıkıntılarını gidermeye yönelik çaba göstermelerini istemiştir. Bu doğrultuda hazırlanan “İşsizlik Hakkında Sözleşme” hazırlanarak üye ülkelerin imzasına sunulmuştur (Tuncay, 1991, 7).

“Bu sözleşmeyi onaylayan her üye ülke, merkezi bir makamın denetimine tabi bir resmi parasız iş bulma büro sistemi kurmalıdır. Patron ve işçilerin temsilcilerinin de katıldığı kurullar oluşturulacak ve bu büroların işlemesine ilişkin her hususta görüşleri” (ILO, 1919, 2-2) demek suretiyle iş bulma kurumlarını oluşturan üye ülkelerin bu kuruluşların çalışmasında işçi ve işverenlerden oluşacak komisyonlar kurulmasını,yapılacak çalışmalarda bu kesimlerin görüşlerinin alınmasını istemektedir. Sözleşme, sunulan hizmetlerin parasız olması kaydıyla, özel istihdam bürolarının da kamu istihdam büroları ile birlikte faaliyet göstermesine izin vermektedir (md. 2-3). Fakat bu izin ulusal bir eşgüdüm sağlama mekanizmasının denetimi altında olmak durumundadır. Bu nedenle özel istihdam bürolarının ancak, bu eşgüdümün sağlanması durumunda çalışmaya devam etmelerine izin verilmektedir (Erdut, 1998, 156).

Türkiye bu sözleşmeyi 1932 yılında üye olmasına rağmen, 1950 yılında imzalamıştır. Türkiye’nin ILO sözleşmelerinde izlediği yöntem, sözleşmelerin gereklerini ulusal düzenlemeyle gerçekleştirmek ve daha sonra sözleşmeyi onaylamak şeklinde olmuştur. Bu sözleşmenin onaylanmasından önce

Cumhuriyet döneminin ilk İş Kanunu olan, 1936 yılında kabul edilen 3008 sayılı İş Kanununun 63. maddesinde, iş ve işçi bulma hizmetlerinin 2 No'lu sözleşmeye uygun bir şekilde kamu hizmeti olarak gerçekleştirileceği hükmüne bağlanmıştır (3008 İ.K., md, 63). Sözleşmeyi imzalamış olmakla birlikte uygulamada işçi ve işveren kesiminin de katılımını sağlayan birkaç denemenin dışında, uzun soluklu bir uygulama gerçekleştirilememiştir. İlgili tarafların katılımını sağlayacak bir yönetim yapısının gerçekleşmesi 2003 yılında kabul edilerek yürürlüğe giren 4904 sayılı "Türkiye İş Kurumu Kanunu" ile sağlanmıştır.

2. Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında 34 No'lu Sözleşme: 1934 yılında kabul edilen sözleşmenin içeriğini oluşturan ücretli özel istihdam bürolarının faaliyetlerinin yasaklanması, içinde bulunulan dönemin bir sonucudur denilebilir. Gerçekten de, büyük ekonomik bunalım sonrası, özellikle emekçi kesimin içine düştüğü ekonomik sıkıntılar, bu kesimin iş bulmak amacıyla özel iş bulma bürolarının sömürüsüne açık hale getirilmiştir. Böyle bir ortam içerisinde ILO tarafından hazırlanan ve üye ülkelerin imzasına açılan sözleşmenin temel özellikleri şunlardır:

- Sözleşme ÖİB'lerini iki gruba ayırmaktadır. Kâr amacı taşıyanlar ve taşımayanlar,

- Sözleşmeyi imzalayan ülkeler üç yıl içerisinde ücret karşılığı ve kâr amacı taşıyan ÖİB'leri kapatacaklardır ve yenisinin açılmasına izin vermeyeceklerdir.

- Kâr amacı taşımayan ve ücretsiz çalışan ÖİB'ler faaliyetlerini ulusal bir makamın denetiminde devam ettireceklerdir. Türkiye, bu sözleşmeyi 11 Şubat 1946 yılında, 4866 sayılı Kanunla onaylamıştır (RG: 16.02.1946, 8234).

3. İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkındaki 88 Sayılı Sözleşme: Sözleşme ile üye ülkelere ülkenin her yanında istihdam hizmetlerini yürütecek ve aracılık edecek bir kamu istihdam kurumu kurmaları önerilmektedir. (md.1/1).

Oluşturulacak istihdam kurumlarının kamu denetimi altında toplanmasını (md. 2), ülkenin her yanında ihtiyaca uygun olarak örgütlenmesinin (md. 3), gerekliliği yine sözleşmede vurgulanmaktadır.

Sözleşmenin işgücü piyasasının yönetimi konusunda en önemli yaklaşımı, personelin hükümet değişikliklerine ve dış etkilere bağlı olmadan, istikrarlı bir şekilde çalışmasını sağlayacak bir statü ve hizmet şartlarından yararlanacak kamu personelinden oluşması yönündeki maddesidir (md. 9/1, 2, 3, 4).

Sözleşme iş ve işçi bulma hizmetlerinin kamu eliyle görülmesini önermekle birlikte, bu konuda tekelci bir yaklaşım izlenimi vermemekte, var olan kurumların kamu istihdam kurumları ile eşgüdüm içerisinde çalışmaları için gerekli önlemlerin alınması gerektiğini belirtmektedir (md.11).

Sözleşme ile günümüzde istihdam kurumlarının yapısını oluşturan üçlü danışma şeklindeki yönetim ilkesi günümüzde de geçerliliğini korumaktadır. Ayrıca sözleşme ile kamu istihdam kurumlarının görevleri, iş ve işçi bulma hizmetlerine aracılık dışında, korunmaya muhtaç kesimlerin istihdamı ve mesleki eğitilmiş gençlerin istihdamı, mesleki eğitim gibi birçok alanda kamu istihdam kurumlarına görevler yüklemektedir.

Türkiye, bu sözleşmeyi 30 kasım 1949 yılında, 5448 sayılı Kanunla onaylamıştır (RG: 07.12.1949, 7373).

4. Ücretli İş Bulma Büroları Hakkında 96 Sayılı Sözleşme: 1934 yılında kabul edilen 34 numaralı “Ücretli İş Bulma Bürolarına İlişkin Sözleşme”nin değişen koşullar nedeniyle yeniden gözden geçirildiği, bu sözleşme yapısı itibarıyla ILO sözleşmeleri içerisinde ayrı bir yere sahiptir. Bunun nedeni, sözleşmeler üye ülkelere tavsiye veya sözleşmede tek bir seçenek sunarken, bu sözleşme ile üye ülkelere istihdam hizmetlerine aracılık konusunda iki seçenek sunmaktadır. Bu seçenekler:

- Sözleşmenin II. bölümünde ücretli ÖİB'lerinin kademeli olarak kaldırılması ve yenilerinin açılmasına izin verilmemesi,

- III. Bölümde ise, ÖİB'lerin faaliyetlerin kamunun denetimine tabi olarak devam etmelerine izin veren tekelci yaklaşım yerine, ılımlı bir yaklaşım seçeneğidir.

Üye ülkeler bu iki bölümden birini imzalamakta serbesttirler. Günümüzde birçok ülkenin bu sözleşmeyi feshettiği ve değişen koşullar nedeniyle ÖİB'larına daha fazla yer vermeye başladıkları görülmektedir (Cordouan, 1998, 184).

Türkiye sözleşmenin III. Bölümünü imzalamıştır. Buna rağmen, istihdam hizmetlerinde uzun bir dönem tekelci yaklaşım izleyen Türkiye yapılan yasal düzenlemelerle özel istihdam bürolarının faaliyetlerine izin vermiş olmakla birlikte, ÖİB'ların faaliyet süreleri, izin koşulları, ücret miktarları konusunda sıkı bir izlenmeye tabi tutulmaktadırlar (TİKK, md. 17).

Türkiye, bu sözleşmeyi 08.08.1951 yılında 5835 sayılı Kanunla onaylamıştır (RG: 14.08.1951, 7884).

5. 122 No'lu İstihdam Politikasına İlişkin Sözleşme: Sözleşme tüm ülkelerin ulaşmaya çalıştıkları ortak hedef olan tam istihdama ulaşmak üzere üye ülkelere yönelik şu tavsiyelerde bulunmaktadır.

- “İktisadi gelişme ve kalkınmayı teşvik etmek, hayat seviyesini yükseltmek, işgücü ihtiyaçlarını karşılamak ve işsizlik ve eksik istihdam sorununu çözümlmek amacıyla, her üye tam ve verimli istihdama ve işin serbestçe seçilmesine matuf aktif bir politikayı esas bir gaye olarak ele alacak ve uygulayacaktır;” md.1)

- “Bu politika;
- Açıkta ve iş arayan herkese iş sağlanmasını,
- Bu işin, imkan nispetinde verimli olmasını,
- İşin serbestçe seçilmesini ve her işçinin kendisine elverişli bir işte çalışması için gerekli nitelikleri kazanmasını, bu işte, ırk, renk, cinsiyet, din, politik düşünce, milli veya sosyal menşe ne olursa olsun niteliklerini ve istidatlarını kullanmasını sağlamak amacına yönelmiş olacaktır” (md. 2).

Sözleşme, üye ülkelere yukarıdaki koşulları ülke gerçekleri izin verdiği oranda yerine getirmesi yönünde tavsiyede bulunurken, aynı zamanda bu uygulamalardan etkilenecek olan kesimlerin de görüş ve önerilerinin de dikkate alınması gerektiğine işaret etmektedir (md. 3).

Türkiye, bu sözleşmeyi 09 Kasım 1976 yılında 2027 sayılı Kanunla onaylamıştır.

6. İnsan Kaynaklarının Değerlendirilmesinde Mesleki Eğitim Ve Yönlendirmenin Yeri Hakkında Sözleşme: Sözleşme istihdam kurumlarının klasik görevleri dışında, özellikle işsizliğin önlenmesi ve korunmaya muhtaç kesimlerle gençleri yakından ilgilendiren mesleki eğitime yönelik, önemli bir ILO düzenlemesidir.

Sözleşme ile üye ülkelere, özellikle KİK'ler aracılığı ile, istihdam ile yakından ilişkili olarak kapsamlı ve eşgüdüm içerisinde mesleki rehberlik ve

mesleki eğitim politikaları ve programları hazırlayıp geliştirmeleri önerilmektedir (md.1/1).

Hazırlanacak olan bu program ve politikalar ülkenin gerçeklerine, ihtiyaçlarına bölgesel, sektörel olarak uygun olmasına dikkat edilirken, bu politika ve programların uygulanmasında bireyin istekleri, yeteneklerinin dışında renk, dil, din, ırk, cinsiyet gibi herhangi bir ayrıma gidilmemesi gerekliliği vurgulanmaktadır.

Sözleşmenin 2. maddesi, üye ülkelerin mesleki danışmanlık, mesleki eğitim gibi konuları eğitim sisteminin içinde veya dışında yer alacak şekilde genel, teknik ve mesleki eğitime, eğitim ve mesleki rehberliğe ilişkin açık, esnek ve birbirini tamamlayıcı sistemler oluşturacaklardır diyerek, bu hizmetlerin ülke içerisinde rekabet unsuru değil birbirini tamamlayıcı olması gerekliliğine dikkat çekmektedir. Ayrıca, bu konudaki eğitim sistemlerinin ülke düzeyinde herkesin ulaşabileceği bir şekilde yaygınlaştırılması gerektiği ifade edilmektedir (md. 3/1).

Mesleki rehberlik ve mesleki eğitim buna ilişkin eğitimde fırsat eşitliği, istihdam durumu ve beklentileri, meslekte yükselme olanakları, çalışma koşulları, iş güvenliği ve hijyeni, ekonomik, sosyal ve kültürel faaliyetlerin çeşitli sektörlerinde çalışma hayatının diğer yönlerini ve tüm sorumluluk düzeylerini kapsayacaktır (md. 3/2).

4.1.3. Yasalar

Türkiye’de işgücü piyasası yönetiminin yasal dayanaklarını oluşturan kanunlar şunlardır:

1. 4857 Sayılı İş Kanunu,
2. 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu,
3. 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu,
4. 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu,
5. 5953 Sayılı Basın İş Kanunu,
6. 854 Sayılı Deniz İş Kanunu,
7. 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun,
8. 3308 Sayılı Çıraklık Ve Mesleki Eğitim Kanunu,
9. Terörle Mücadele Kanunu,

10. Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,

11. Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu,

12. 1530 Sayılı Belediyeler Kanunu,

4857 Sayılı İş Kanunu : Türkiye’de işgücü piyasasının faaliyetlerine dayanak olan ulusal düzenlemelerin başında 4857 sayılı İş Kanunu gelmektedir. İş Kanununun istihdam hizmetlerinin yerine getirilmesi konusuna “İş ve İşçi Bulmaya Aracılık” başlığı altındaki 90. maddesinde; “İş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık görevi, Türkiye İş Kurumu ve bu hususta izin verilen özel istihdam bürolarınca yerine getirilir” şeklinde ifade edilmektedir.

İş ve işçi bulma hizmetlerine aracılığı düzenleyen bu madde, Türkiye’de istihdam hizmetlerinin yürütülmesi konusundaki kamu tekeli ortadan kaldırarak, özel istihdam bürolarının da bu faaliyetlerde bunabileceğini belirterek, uygulamada olan bir gerçeği yasal düzenleme altına almıştır.

Kanunun 29. maddesi; “ İşveren; ekonomik, teknolojik, yapısal ve benzeri işletme, işyeri veya işin gerekleri sonucu toplu işçi çıkarmak istediğinde, bunu en az otuz gün önceden bir yazı ile, işyeri sendika temsilcilerine, ilgili bölge müdürlüğüne ve Türkiye İş Kurumuna bildirir” demek suretiyle, işten çıkarmaların sadece Bölge Çalışma Müdürlüğüne değil, aynı zamanda önlem alınması amacıyla İŞKUR’a da bildirilmesini zorunlu tutmaktadır.

İstihdam hizmetlerinin yönetimini ilgilendiren bir diğer madde ise 1475 sayılı İş Kanununun 25. maddesi olup, bu maddeye göre; özürlü ve eski hükümlü çalıştırma zorunludur. 4837 sayılı yeni İş Kanunu bu düzenlemeyi 30. maddesinde “ özürlü, eski hükümlü ve terör mağduru çalıştırma zorunluluğu” başlığı altında düzenlemektedir. 30. maddede “İşverenler elli veya daha fazla işçi çalıştırdıkları işyerlerinde her yılın Ocak ayı başından itibaren yürürlüğe girecek şekilde, Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranlarda özürlü ve eski hükümlü ile 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun ek 1 inci maddesinin (B) fıkrası uyarınca istihdamı zorunlu olan terör mağduru işçiyi meslek, beden ve ruhi durumlarına uygun işlerde çalıştırmakla yükümlüdürler. Bu kapsamda çalıştırılacak işçilerin toplam oranı yüzde altıdır. Ancak özürlüler için belirlenecek oran, toplam oranın yarısından az olamaz. Aynı il sınırları içinde birden fazla işyeri bulunan işverenin bu kapsamda çalıştırmakla yükümlü olduğu işçi sayısı, toplam işçi sayısına göre hesaplanır” şeklinde ifade edilmektedir.

Yine maddenin “e” fıkrasında bu kişilerin istihdamında Türkiye İş Kurumu aracılığıının kullanılacağını belirtmektedir.

İş Kanununun 30. maddesine aykırı davranarak, çalıştırmakla zorunlu olduğu özür, eski hükümlü ve terör mağdurlarını çalıştırmayan işverenlere 101. maddeye göre, her yıl yeniden belirlenen miktarlarda kesilecek cezaların Türkiye İş Kurumu bütçesinin Maliye Bakanlığınca açılacak özel tertibine gelir kaydedilir. Bu hesapta toplanan paralar özür ve eski hükümlülerin mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyonu, kendi işini kurma ve bu gibi projelerde kullanılmak üzere Türkiye İş Kurumuna aktarılır.

4837 sayılı İş Kanunu 1475 sayılı İş Kanunu’na göre daha genel bir düzenleme içermektedir. Yeni düzenlemede daha önce 21. maddede düzenlenen ve İİBK tarafından içeriği belirlenerek tek tip olarak basılan “İşçi Çalışma ve Kimlik Karnesi” (İ.Ç.K.K.T , 1973, md.2-3) kaldırılarak, işveren tarafından ücretsiz olarak çalışma belgesi verilmesi şeklinde düzenlemeye gidilmiştir.

4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu: Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı’nın ilgili kuruluşu olup, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği sahip, idarî ve malî bakımdan özerk bir kamu kuruluşudur.

Kurumun görevleri 1. maddede belirtilmektedir. Kurum yeni düzenleme ile istihdam hizmetlerinde tekeli konumunu kaybetmiş ve özel istihdam büroları ile birlikte, bu hizmetleri yerine getirmekle görevlendirilmiştir.

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu: 08 Ağustos 1999 tarihinde kabul edilen işsizlik sigortası: bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybedenlere, uğradıkları geliri kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerini önlemeyi amaçlayan, sigortacılık tekniği ile çalışan, devlet tarafından yönetilen zorunlu bir sigorta koludur.

İşsizlik sigortasının yönetimi karma bir idari yönetim modelini öngörmektedir (Centel, 1999, 8). Bu modelde primlerin tahsilatı SSK’ya verilmiş, diğer bütün hizmet ve işlemlerde, Türkiye İş Kurumu görevli yetkili ve sorumlu tutulmuştur (md. 46/3).

İşsizlik sigortasının uygulamasında; işsiz kalanlara işsizlik yardımı yanısıra, tekrar iş bulmaları için mesleki eğitim ve işe yerleştirme yardımı da yapılmaktadır. Bu nedenle bu sigorta faaliyetlerinin yürütülmesinden sorumlu olan İŞKUR'un görevleri arasında bu kişilere mesleki eğitim ve yeniden istihdam edilmelerini sağlama görevi de verilmiştir. Fakat mevcut koşullar altında kurumun bu görevi gereği gibi yerine getirmesi konusunda endişeler bulunmaktadır (Güzel, 2000, 841).

4046 sayılı Özelleştirme Kanunu: 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 21 maddesi, özelleştirme kapsamına alınan işyerlerinde, bir iş sözleşmesine dayalı olarak çalışırken, bu kuruluşun özelleştirmeye hazırlanması, özelleştirilmesi, küçültülmesi veya faaliyetlerinin kısmen veya tamamen durdurulması, sürekli veya süreksiz kapatılması veya tasfiye edilmesi nedenleriyle, hizmet sözleşmeleri tabi oldukları iş kanunları uyarınca sona erenlere, ek olarak iş kaybı ödenmesini hükme bağlamaktadır. Bu durumda olan kişilerin iş kaybı tazminatlarının ödenmesi görevi Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne yürütülmektedir.

4.1.4. Diğer Yasal Düzenlemeler

İşgücü piyasasının yönetimi ve düzenlenmesinde ilgili kurumlara yasal dayanak olan KHK, Tüzük ve Yönetmelikler yasal hiyerarşileri içerisinde aşağıda verilmiştir. Bu yasal düzenlemeler doğrudan görevli kurumla ilgili olabilirken, bazen de sadece bazı maddeleri nedeniyle yasal dayanaklar içerisinde sayılmaktadırlar.

a) Tüzükler

1. İşverenlerin İşçi İsteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumuna Bildirmeleri Hakkında Tüzük.

2. İş ve İşçi Bulma Kurumunun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkında Tüzük.

3. Tarımda İş ve İşçi Bulma Aracılığı Hakkında Tüzük.

4. Sakatların İstihdamı Hakkında Tüzük.

5. Eski Hükümlülerin İstihdamı Hakkında Tüzük.

b) Yönetmelikler

1. Tarımda İş ve İşçi Bulma Aracılarının Denetimi Hakkında Yönetmelik.

2. Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu veya Özel kurum, Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine Dair kanunun Uygulanması Hakkında Yönetmelik.

3. Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi kadrolarına İlk kez İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği.

4. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Masraf Karşılıklarının Tespiti ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik.

5. Yurtdışında İşe Yerleştirme Yönetmeliği.

6. Terör Eylemleri Nedeniyle Şehit veya Çalışamayacak Derecede Malul Kalan Kamu Görevlileri ile Er ve Erbaşların Yakınlarının Malul Olup da Çalışabilir Durumda Olanların İstihdamı Hakkında Yönetmelik.

7. Özürlülere Verilecek Sağlık Raporu Hakkında Yönetmelik.

8. Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Özürlü Olarak İstihdam Edilecek Özürlüler Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği.

9. Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İşçi Olarak İstihdam Edilecek Eski Hükümlülere Uygulanacak Sınav Yönetmeliği.

10. Türkiye İş Kurumu Görev-Yetki ve Sorumluluk Yönetmeliği.

11. Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Yönetmelik.

12. Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği.

13. İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik.

14. Türkiye İş Kurumu İl İstihdam Kurulları Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.

15. Türkiye İş Kurumu Genel Kurulunun Toplanma ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.

16. Özürlü, Eski Hükümlü ve Terör Mağduru İstihdamı Hakkında Yönetmelik.

17. Özürlü ve Eski Hükümlü Çalıştırmayan İşverenlerden Ceza Olarak

Kesilen Paraları Kullanmaya Yetkili Komisyonun Kuruluşu ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.

18. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Yurt İçinde İşe Yerleştirme Hizmeti Hakkında Yönetmelik.

19. İşsizlik Ödeneği Alan Sigortalı İşsizlerin Meslek Geliştirme Değiştirme ve Edindirme Eğitimi Yönetmeliği.

4.2. Türk İşgücü Piyasası Yönetiminin Örgütsel Yapısı

Türk işgücü piyasası yönetimi görevi, temelde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına verilmiş bir görevdir. Bu görev, bakanlığa bağlı farklı kurumlarca yürütülmektedir. Bu başlık altında işgücü piyasasının yönetiminden sorumlu örgütler:

- Doğrudan sorumlu kurum ve kuruluşlar,
- Dolaylı olarak sorumlu kurum ve kuruluşlar olarak incelenmiştir.

4.2.1. Doğrudan Sorumlu Kurum ve Kuruluşlar

İşgücü piyasasının yönetiminde doğrudan sorumlu kuruluşlar;

- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı,
- Çalışma Genel Müdürlüğü,
- Türkiye İş Kurumu,
- Özel İstihdam Kurumları olarak belirlenmiştir.

4.2.1.1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Türk Çalışma hayatının en üst kurumu olan Çalışma Bakanlığı, Devlet Dairelerinin Bakanlıklara Ayrılması Hakkındaki 3271 Sayılı Kanunun 1. Maddesine dayanılarak, Başbakanlığın 7 Haziran 1945 tarih ve 6-376-6 sayılı teklifi ve, 7 Haziran 1945 tarih ve 4/591 sayılı Cumhurbaşkanlığı Tezkeresi ile kurulmuştur. Bakanlığın görevlerini belirleyen Kuruluş Kanunu ise, 22 Haziran 1945 tarihinde “4763 sayılı Çalışma Bakanlığı’nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun” adıyla yayımlanmıştır (R.G. 27 Haziran 1945).

Bakanlığın görevlerini ve örgüt yapısını ilgilendiren çeşitli düzenlemeler aşağıda verilmiştir.

- 28 Ocak 1946: “4841 sayılı Çalışma Bakanlığı’nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun” ile bakanlığın kuruluş kanununa göre daha geniş bir

görev tanımı yapılmış, merkez ve taşra teşkilatı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

- 17.11.1974: 4-1040 Sayılı cumhurbaşkanlığı tezkeresi ile “Sosyal Güvenlik Bakanlığı ” kurulmuş ve Sosyal sigortalar kurumu (SSK) ve Bağ-Kur bu bakanlığa bağlanmıştır.

- 13 Aralık 1983 tarihi Türk çalışma hayatında önemli bir değişimin yaşandığı tarihtir. Bu tarihte 184 sayılı “ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile çalışma hayatını takip etmekle görevli bakanlık bu görevini ikinci plana iterek ağırlıklı olarak sosyal güvenlik alanında görev alan bir bakanlık haline gelmiştir. Bu kanunla 4841 sayılı kanun da yürürlükten kaldırılmıştır.

- Bakanlığın kuruluş kanunu 09.01.1985 tarihinde 3146 sayılı Kanunla yeniden düzenlenmiştir.

Türk çalışma hayatının en üst düzeydeki örgütü olan, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın görevi; 3146 Sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun (değişik 24/7/2003 25178-4947) 2. maddesinde ikiye ayrılarak düzenlenmiştir.

a) Çalışma hayatına ilişkin görevleri.

b) Sosyal güvenliğe ilişkin görevleri.

Çalışma Hayatına İlişkin Görevleri: Bakanlığın çalışma hayatına ilişkin görevleri doğrudan çalışma hayatına ilişkin görevleri şunlardır:

- Çalışma yaşamını düzenleyici, işçi işveren ilişkilerinde çalışma barışının sağlanmasını kolaylaştırıcı ve koruyucu önlemler almak,

- Çalışma yaşamındaki mevcut ve olası sorunları ve çözüm yollarını araştırmak,

- Ekonominin gerektirdiği insan gücünü sağlamak için gerekli önlemleri araştırmak ve uygulamasının sağlanmasına yardımcı olmak,

- İstihdamı ve tam çalışmayı sağlayacak, çalışanların yaşam düzeyini yükseltecek önlemleri almak,

- İşçi sağlığı ve iş güvenliğini sağlayıcı önlemlerin alınmasını sağlamak,

- Çalışma yaşamını denetlemek,

- Çeşitli fizyolojik, ekonomik ve sosyal risklere karşı sosyal sigorta hizmetlerini uygulamak,
- Yabancı ülkelerde çalışan Türk işçilerinin çalışma yaşamı ve sosyal güvenlikle ilgili sorunlarına çözüm yolları aramak, hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek,
- Çalışma yaşamını geliştirmek için, çalışanları koruyucu ve çalışmayı destekleyici önlemler almak,
- İş istatistiklerini derlemek ve yayınlamak
- İş piyasalarını düzenlemek ve denetlemek.

ÇSGB görevlerinden uygulamaya yönelik olanları ana hizmet birimleri veya ilgili kurumlar (Çalışma Genel Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı, İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, İŞKUR) aracılığı ile yerine getirmektedir.

Bakanlık Çalışma Hayatının düzenlenmesi ve denetlenmesi gibi önemli görevler üstlenmekle birlikte politika üretemeyen bir bakanlık görünümündedir. Ülkenin en önemli sorunu olan İşsizlik ve istihdam gibi konularda bakanlık görevli olmasına rağmen ne politika üretmede, ne de planlamada söz sahibi değildir. Bakanlık iş piyasasının denetlenmesi ve sendikal bilgilerin toplanması ve yayınlanması gibi işgücü piyasasına ilişkin görevleri ikincil bir iş olarak yürütmekte ve temelde sosyal güvenlikle ilgili çalışmalara ağırlık vermektedir.

ÇSGB yasal olarak kendine verilen görevleri bakanlık merkez örgütü içerisinde yer alan ana hizmet birimleri ve denetim birimleri aracılığı ile yürütmektedir.

ÇSGB'nın işgücü piyasasının yönetimi ve denetimi gibi görevleri olmakla birlikte, bakanlığın işgücü piyasasına ilişkin aktif bir rolünün bulunduğunu söylemek güçtür. Bakanlık daha çok sosyal güvenlik konularında uzmanlaşmış ve bu yönde faaliyet gösteren bir kurum niteliğindedir. Bakanlığın dikkat çeken bir önemli özelliği de bakanlıkta istikrarlı bir yönetimin bulunmayışıdır. Bu durum bakanlığın sağlıklı bir politika uygulaması konusundaki sıkıntılarının kaynağıdır. Bakanlık kurulduğu 1946 yılından 2005 yılına kadar geçen 59 yıl içerisinde 49 bakan görev almıştır. Bu bakanlığa, Bülent ECEVİT'in 3 kez, T. Bekir Balta, Hayrettin ERKMEN, Seyfi ÖZTÜRK, A.Rıza UZUNER gibi bakanların iki kez atandıkları da dikkate alınırsa görev alan bakan sayısı 55'e çıkmaktadır (ÇSGB, 2005, İnternet veri tabanı). Ortalama 1, 2 yıla bir bakan

düşmektedir ki, bu durum sağlıklı bir işgücü politikası yürütmek için yeterli olmayacak bir süredir. Görev alan bakanların görev süreleri 1 ay ile 3 yıl arasında değişmektedir. Kamu hizmetlerinin sağlıklı yürütülebilmesi siyasal istikrar ile yakından ilgilidir. Fakat çalışma hayatını yakından ilgilendiren bir bakanlığın bakan sayısının bu kadar çok değişmesinin bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşları da ilgilendirdiği düşünülecek olursa çalışma hayatında söz sahibi olması gereken bir bakanlığın hiç de hak etmediği şekilde yönetildiği ve siyasal ikbal aracı gibi kullanıldığı görülmektedir.

4.2.1.2. Çalışma Genel Müdürlüğü

Çalışma Genel Müdürlüğü yasal açıdan ÇSGB'nin ana hizmet birimlerindendir. Merkezde 10 Başkanlık ve bir şube Müdürlüğünden oluşan kurum, taşrada Bölge Çalışma Müdürlükleri adı altında 23 il'de örgütlenmiştir.

Çalışma Genel Müdürlüğünün Görevleri: 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın kuruluş Kanunu ile belirlenmiştir. Kurumun İşgücü piyasası yönetimi ile ilgili temel görevleri şunlardır:

- Çalışma hayatı ile ilgili olarak, başta ferdi iş ilişkilerini düzenleyen 4857 sayılı İş Kanunu, 854 sayılı Deniz İş Kanunu ve 5953 sayılı Basın İş Kanunu olmak üzere, ilgili tüm kanunlara dayanılarak hazırlanmış olan tüzük ve yönetmelikleri uygulamak,
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na intikal eden işçi şikayetleri ile ilgili başvuruları incelemek, gerekenleri bölge müdürlüklerine göndererek şikayetlerin, iş müfettişlerince incelenmesini sağlamak ve sonuçlarını takip etmek,
- 4857 sayılı İş Kanununu uyarınca talep edilen sakat ve eski hükümlü muafiyeti ile ilgili işlemleri takip etmek ve sonuçlandırmak,
- İşyerlerinde vardiyaların 15 günde bir değişimine izin vermek.
- Çalışma mevzuatı ve istihdam politikası ile ilgili tasarıları ve kalkınma planları ile yıllık programlarda yer alan genel politika içinde, mahalli ve sektörel düzeyde istihdam programlarını hazırlamak.,
- Her iş kolunda çalışan, sendikalara üye olan ve olmayan işçilerin sayıları ile bunların sendikalara dağılımını, her yıl Ocak ve Temmuz aylarında çıkarılan istatistiklerde göstermek,

- 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda öngörülen işleri yapmak,
- İstihdamdaki gelişmeleri izlemek ve istihdam sağlayıcı tedbirleri almak, üretimde emek verimliliğini yükselten politikalar geliştirmek,
- Asgari Ücretin tespitine ilişkin işlemleri yürütmek,
- İnsan gücü planlamasına ilişkin çalışmaları yürütmek,
- Çalışma Meclisi ile ilgili işlemleri yürütmek.

4.2.1.3. Türkiye İş Kurumu

ILO'nun 150 sayılı "Çalışma Yönetimi Sözleşmesi"ne göre Türkiye'de işgücü piyasasının yönetiminden sorumlu kurum Türkiye İş Kurumudur. Bu başlık altında İŞKUR'un örgütsel ve yönetsel yapısı ve işlevleri verilmiştir.

a) Türkiye İş Kurumu'nun Yasal Yapısı

Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerde, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunla kurulan fonlarda, özel kanunla veya özel kanunla verilmiş yetkiye dayanılarak kurulan kamu kurum ve kuruluşlarında, kefalet sandıklarında, sosyal güvenlik kuruluşlarında, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bunların bağlı ortaklıklarında, il özel idareleri ve belediyelerle bunların kurdukları birlik ve müesseselerde ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında aylık ve ücret alan ve işçi statüsünde çalışmayan memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve diğer kamu görevlilerinin istihdamı hakkında bu kanun hükümleri uygulanmaz.

Kurum, daha önce ÇSGB'nin bağlı kuruluşu iken, 24.07.2003 yapılan değişiklikle, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'nın ilgili kuruluşu haline getirilmiştir. Özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip, idarî ve malî bakımdan özerk bir kamu kuruluşudur.

Kurum, vize ve tescile ilişkin hükümler hariç, 26.5.1927 tarihli ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve 21.2.1967 tarihli ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na tâbidir. Kurumun malları, alacakları, banka hesapları 9.6.1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu ile 1.3.1926 tarihli ve 765 sayılı Türk Ceza Kanunu bakımından devlet malı hükmünde olup haczedilemez,

alacakları da devlet alacağı derecesinde imtiyazlıdır. Kurum malları hakkında İcra ve İflas Kanununun iflasa ilişkin hükümleri uygulanmaz (md. 1).

b) Türkiye İş Kurumu'nun Yönetmel Yapısı

İşgücü piyasasının sorunlarının çözümüne katkı sağlamak amacıyla, ilgili tarafların katılımını esas alan katılımcı yönetim modelini benimsenen İŞKUR'da, merkezde Genel Kurul ve Yönetim Kurulu, taşrada ise, İl İstihdam Kurulları oluşturularak yönetim yapısı yenilemiştir.

Kurumun yönetim yapısı; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ve İl İstihdam Kurullarından oluşmaktadır.

1. Genel Kurul: Kurumun en geniş katılımlı yönetim yapısını oluşturmakta olan Genel kurul 33 'ü çeşitli Bakanlık temsilcileri ile kamu kurumu temsilcisi, 46'sı en fazla üyeye sahip işçi (17) ve işveren (10) sendikaları temsilcisi, Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliğinden (5), Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonundan (3), Türkiye Sakatlar Konfederasyonundan her özür grubunu temsilen birer olmak üzere toplam (4), Türkiye Ziraat Odaları Birliğinden (2), Yükseköğretim Kurulunca belirlenecek (4) öğretim üyesi, Kurumda temsil yetkisine sahip kamu görevlileri sendikasınc belirlenecek (1) temsilciden olmak üzere toplam 79 üyeden oluşmaktadır (md.5/a).

Genel Kurulun görevleri;

- Devletin ekonomik ve sosyal politikalarına uyumlu ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına yardımcı olmak, uygulanan politikalardaki dönem içindeki gelişmeleri değerlendirmek,
- İstihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve önerilerde bulunmak,
- Kurumun dönem faaliyet raporunu görüşmek, Kurumun hizmetlerini iyileştirici önerilerde bulunmak görevlerini yerine getirmektedir.

Genel kurulun kararları, konuyla ilgili kurum ve kuruluşların planlama ve kararlarında öncelikle dikkate alınır (md. 5/3).

Katılımcı yapısı nedeniyle toplumun tüm kesimlerini temsil ettiği varsayılan kurulun alınan kararlarında ilgili tarafların görüşünün alınması toplumsal uzlaşi için önemli bir yaklaşımdır. Fakat, genel kurul kararlarının

ilgili kuruluşlarca dikkate alınmamasının yasal bir yaptırımını bulunmamaktadır. Bu durum kalkınma planlarında yer alan hedeflere uyulması yönündeki yasal düzenlemeye benzerlik göstermesi nedeniyle, uygulamada gerçekçi olacağı tartışılabilir bir konudur.

2. Yönetim Kurulu: Kurumun en yüksek yönetim, karar, yetki ve sorumluluğa sahip organıdır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu, Bakanın önerisi üzerine müşterek kararla atanan birer temsilci ile en çok üyeye sahip işçi konfederasyonu, işveren konfederasyonu ve esnaf ve sanatkârlar konfederasyonunca belirlenen birer üyeden olmak üzere, altı üyeden oluşur. Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır (md. 6/a).

Yönetim Kurulunun görev ve yetkileri md.6'nın devamında şu başlıklar altında sıralanmıştır:

- Genel Müdürlükçe hazırlanan kurum bütçesinin bakanlığa sunulması ve bütçe kalemleri arasında aktarma yapmak, bilanço ve faaliyet raporunu inceleyip onaylamak,
- Kurumca hazırlanan kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik taslaklarını inceleyerek bakanlığa sunmak,
- Kurumun faaliyet alanına ilişkin dönem faaliyet raporlarını Genel Kurulun bilgisine sunmak,
- İl istihdam kurullarının raporlarını inceleyip değerlendirmek ve Genel Müdürlüğe önerilerde bulunmak,
- Özel istihdam bürolarının faaliyetlerine izin vermek, faaliyetlerinin izlenmesine ilişkin raporları değerlendirmek, iznin yenilenmesi ile verilen izinlerin iptali konularında karar vermek,
- Kurumun yurt içinde ve uluslararası düzeyde kurum ve kuruluşlara vereceği eğitim ve danışmanlık hizmetleri bedelleri ile işverenlere verilen Kurum hizmetlerinin hangilerinden, ne kadar masraf karşılığı alınacağına karar vermek,
- Kurumun merkez ve taşra teşkilatı birimlerinin kurulması ve gerekli görülen değişikliklerin yapılması hususlarında ilgili makamlara önerilerde bulunmak; Genel Müdürün önerisi üzerine, özel kanunlarda yer alan hükümler

saklı kalmak kaydıyla, Kurumun 1-4 dereceli kadrolarına atamalar yapmak ve Kurum adına imza yetkisi verilecek personeli belirlemek.

3. Genel Müdürlük: Merkez ve Taşra örgütünden oluşan Genel müdürlüğün başında Genel Müdür bulunmaktadır. Genel Müdür, Genel Kurulun önerilerini dikkate alarak, Yönetim Kurulu kararları ile Kurum mevzuatı doğrultusunda bütün işleri yürütür. Kurumun faaliyet alanına giren konularda diğer kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlar, idarî ve adli merciler ile üçüncü şahıslara karşı Kurumu temsil eder.

c) Türkiye İş Kurumunun Görevleri

- Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek.

- İşgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal düzeyde 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 çalıştıracakları 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.

d) Türkiye İş Kurumunun Örgütsel Yapısı

1946 yılında 4837 sayılı “İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun” ile kurulan ve İİBK, 2003 yılında yürürlüğe giren 4904 Sayılı Yasa ile İŞKUR adıyla çalışma hayatındaki görevlerini sürdürmektedir.

İŞKUR Genel Müdürlüğü merkez ve taşra örgütünden oluşmaktadır.

1. Merkez Örgütü: Kurumun merkez örgütü Ankara'dadır. Kurum merkez birimleri ve görevleri şu başlıklar altında toplanmaktadır:

- a. Genel Müdürlük,
- b. Kurumun görevleriyle ilgili faaliyetleri yürüten ana hizmet birimleri,
- c. Kurum içi faaliyetleri ve görev alanına giren konularda inceleme ve denetim faaliyetlerini ile kurum tarafından yapılan yasal çalışmalarda hukuki danışmanlık yapan Danışma ve Denetim birimi,
- d. Kurumun hizmetlerini yerine getirmesi esnasında gereken çalışmaları yürüten Yardımcı Hizmetler Birimi,

a. Genel Müdürlük

Genel Müdür ve iki Genel Müdür Yardımcısından oluşmaktadır.

Genel Müdür, Genel Kurulun önerilerini dikkate alarak Yönetim Kurulu kararları ile Kurum mevzuatı doğrultusunda bütün işleri yürütür.

Kurumun faaliyet alanına giren konularda diğer kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlar, idarî ve adli merciler ile üçüncü şahıslara karşı Kurumu temsil etme görevini üstlenmiştir (md.7).

b. Ana Hizmet Birimleri

Kurumun ana hizmet birimleri ve görevleri özet olarak sunulmuştur.

İşgücü Piyasası Bilgi Hizmetleri Dairesi Başkanlığı: Bu birimin görevleri şunlardır:

- İşgücü piyasası verilerini yerel ve ulusal düzeyde derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak,
- işgücü piyasası bilgi sistemini oluşturmak,
- İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu çalışmalarını koordine etmek, Kurum hizmetlerinin bilişim teknolojileri desteğinde verilmesini sağlamak, Kurumun bilgisayar donanım, yazılım ve iletişim altyapısının sürekli çalışabilirliğini sağlamak ve geliştirmek,
- Kurumun araştırma ve plânlama çalışmaları ile basın ve halkla ilişkilerini yürütmek (4904/md. 9-a).

İşgücü Uyum Dairesi Başkanlığı : Bu birimin görevleri şunlardır:

- İş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, meslekleri tanımlamak ve sınıflandırarak yayınlamak, meslek ya da alan seçme aşamasında olan öğrencilere mesleki rehberlik hizmetleri sunmak,
- Yetişkinlere iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, verdirmek,
- İlgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak, yaşam boyu eğitim anlayışı içerisinde Meslek edindirme, meslek geliştirme ve meslek değiştirme kursları düzenlemek,
- İstihdamında güçlük çekilen grupların istihdamını kolaylaştırıcı mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek, verdirmek,
- İşsizliğin yoğun olduğu dönemlerde ve yerlerde toplum yararına çalışma programları düzenlemek,
- İstihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri vermek ve aktif işgücü piyasası politikaları çerçevesinde benzeri işgücü uyum programlarını uygulamak (4904/md. 9-b).

İstihdam Dairesi Başkanlığı : Bu birimin görevleri şunlardır:

- Ulusal istihdam politikalarının oluşturulmasına yardımcı olmak amacıyla çalışmalar yapmak, işçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanması yolunda gerekli çalışmaları yapmak,
- İstihdamında güçlük çekilen uzun süreli işsizler, kadınlar, gençler, özürllüer, eski hükümlüler ve benzeri grupların istihdamlarına yardımcı olmak,

- İşgücünün yurt içinde ve yurt dışında uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına ve yurt dışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek,

- Tarım aracıları ile özel istihdam bürolarına ilişkin Kuruma verilen görevleri yerine getirmek (4904/md.9-c).

İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı : Bu birimin görevleri şunlardır:

- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu hükümleri çerçevesinde, işsizlik sigortası işlemlerini yapmak, İşsizlik Sigortası Fonunun, Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde değerlendirilmesine ilişkin işlemleri yapmak,

- 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun hükümlerine göre iş kaybı tazminatına ilişkin işlemleri yapmak. (4904/md.9-d).

Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı : Bu birimin görevleri şunlardır:

-Kurumun görev alanına giren konularda, Avrupa Birliği ve uluslar arası kuruluşlarla gerekli çalışmaları yürütmek, bu kuruluşlarla işbirliği içinde gerçekleştirilecek projeleri hazırlamak, çalışma hayatı, istihdam, işsizlik, aktif ve pasif işgücü programları, işgücünün yapısı ile mesleki niteliğinin geliştirilmesi gibi, Kurumu ilgilendiren konularda dış ülkelerdeki gelişmeleri takip etmek,

-Yabancı ülkelerle yapılan ikili işgücü anlaşmaları ve sosyal güvenlik sözleşmeleri ile uluslararası protokol ve sözleşmelerin hazırlanması veya tadili konusunda ilgili birimlere destek vermek (4904/md. 9-e).

c. Danışma ve Denetim Birimi

Teftiş Kurulu Başkanlığı ile Hukuk Müşavirliğinden oluşmaktadır.

- Teftiş Kurulu Başkanlığı (md.10-a)

- Hukuk Müşavirliği (md.10-b)

d. Yardımcı Hizmet Birimleri

Kurumun Yardımcı Hizmet Birimleri şunlardır: Personel ve Eğitim Dairesi Başkanlığı (md.11-a), İdarî ve Malî İşler Dairesi Başkanlığı (md.11-b), Savunma Uzmanlığı (md.11-c).

2. Taşra Örgütü

Kurumun taşra örgütü kuruluş kanununun 12 maddesinde “il düzeyinde kurulacak il müdürlüklerinden ve merkez nüfusu 100.000 ve yukarı olan veya Sosyal Sigortalar Kurumuna tabi çalışan sayısı 10.000' in üzerinde bulunan ilçelerden gerekli görülenlerde kurulacak şube müdürlüklerinden oluşur.” şeklinde ifade edilmektedir.

Taşra örgütü 81 il Müdürlüğü , 9 merkez ilçede Şube Müdürlüğü ve 27 ilçede Büro Şefliği şeklinde örgütlenmiş durumdadır.

İl Müdürlükleri kurumun taşra teşkilatını oluşturmaktadır. İl müdürlüklerinin görevleri şunlardır:

-İşgücü piyasası verilerini derlemek, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmak amacıyla danışmanlık ve eğitim hizmetlerini sağlamak, iş ve işçi arayanların taleplerini almak, işgücü arz ve talebini uygun şekilde eşleştirmek, işsizlik sigortası ve iş kaybı tazminatları hizmetlerini il düzeyinde yürütmek,

- İl istihdam raporlarında yer alan kamu ve özel kesim işyerlerine ilişkin işgücü artışı ve azalışları ile işyeri açılıp kapanmalarını izlemek,

- Meslek danışma merkezleri aracılığı ile mesleğe yönlendirme faaliyetlerinde bulunmak, psikolojik danışmanlık hizmetlerini yürütmek, işsizlerin iş arama, mesleğe yönlendirme hizmetlerini sunmak,

- İl düzeyinde işsizlere yönelik mesleki eğitim kursları, mesleğe hazırlık, meslek edinme, meslek değiştirme ve meslek geliştirme kursları ile kendi işini kuracaklara yönelik iş kurma danışmanlık hizmeti, girişimcilik eğitimi, işsizlik ödeneği alanlara işsizlik eğitimi, özürü ve eski hükümlüler ile cezaevlerindeki tutuklulara yönelik meslek edinme programlarını yürütmek,

- Faaliyet alanı içindeki tarım işyerlerini belirleyerek, aracı belgesi almak isteyenlere aracı belgesi vermek, almış olanların denetimini gerçekleştirmek,

- Yurtdışında kurum aracılığı ile veya kendi olanakları ile iş bulanların iş sözleşmelerinin yapılması ve işçi ailelerinin pasaport işlemlerini yürütmek,

- Özel istihdam büroları için kuruma verilen görevleri il düzeyinde yürütmek.

İl İstihdam Kurulları: Valinin başkanlığında İl'de bulunan kamu kurumları temsilcileri ile sosyal tarafların temsilcilerinin katılımından oluşmaktadır.

İl istihdam kurulları, il düzeyinde istihdamı koruyucu, geliştirici ve işsizliği önleyici tedbirleri saptamak, il istihdam politikasının oluşturulmasına yardımcı olmak, işgücü yetiştirme etkinliklerini yönlendirmek üzere yerel düzeyde geçerli olacak ilke ve politikaları belirlemekle görevli olup, illerde valinin başkanlığında, ilde bulunan sosyal taraf ve kamu temsilcilerinden oluşmaktadır.

İl istihdam kurullarının görevleri şunlardır:

a) İl düzeyinde istihdamı koruyucu, geliştirici ve işsizliği önleyici tedbirleri saptamak.

b) İl istihdam politikasının oluşturulmasına yardımcı olmak, işgücü yetiştirme etkinliklerini yönlendirmek üzere yerel düzeyde geçerli olacak ilke ve politikaları belirlemek.

c) Kurum il müdürlüğü tarafından hazırlanan yıllık işgücü eğitim plânlarını inceleyerek, varsa gerekli değişiklikleri yapmak.

d) Eğitim plânı uygulaması ile ilgili olarak yöredeki işgücü yetiştirme ve istihdam etkinliklerini izleyip değerlendirmek.

e) Türkiye İş Kurumunun Mali Yapısı

Türkiye’de işgücü piyasasının yasal ve yapısal açıdan gelişmiş benzerlerinden farkı bulunmamaktadır. Türkiye İş Kurumunu benzerlerinden ayıran en önemli özelliklerden birini kurumun mali yapısı oluşturmaktadır.

Kurumun gelirleri 4904 sayılı Kanunun 16. maddesinde şu şekilde sayılmaktadır:

- Her yıl Bakanlık bütçesine Kurum için konulan ödenek.
- Kurumca verilecek eğitim ve danışmanlık hizmetleri bedeli ile işverenlerden ve tarım aracıları ile özel istihdam bürolarından alınan masraf karşılıkları.
- 4857 sayılı İş Kanununun 30 uncu Maddesinin son fıkrası uyarınca Kuruma aktarılan idarî para cezaları.
- Bu Kanun gereğince özel istihdam bürolarından alınan idarî para cezaları.
- Kurumun taşınır ve taşınmaz mallarından elde edilen gelirler.

- Gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılan bağış, vasiyetler ve Kurumca hazırlanan standart form ve benzerlerinin satışından elde edilecek gelirler ile diğer gelirler.

Kuruma ait gayrimenkullerin kira bedelleri her yıl Devlet İstatistik Enstitüsünce açıklanan Tüketici Fiyat Endeksindeki artış oranından az olmamak üzere rayiç veya emsal değerle belirlenir (md.16).

Kurum, yasal olarak özerk bir kurum olmakla birlikte, mali açıdan özerkliği olduğunu söylemek mümkün değildir. Kurumun özerkliğini korumak amacıyla kurumun devlet bütçesi dışında tutulmasına yönelik olarak 4837 sayılı kuruluş kanunun 14. maddesine göre şube kurulmasına karar verilen illerin, İl ve belediyelerin bütçelerine konulan % 1'den fazla olmamak üzere ödenek ile SSK prim tahsilatlarının % 0,05'inin kuruma aktarılması kararlaştırılmıştır. Fakat bu gelirler görev alanı artan kurum için yetersiz kalmış ve kurum hazine yardımları olmaksızın faaliyetlerini sürdüremez hale gelmiştir.

Kurumun bu durumuna çözüm bulma amacıyla 1988 yılında Sendikalar Kanununun 46. maddesi gereği kapatılan sendikaların mal varlıklarını devralması kararlaştırılmıştır. Kapatılan sendikaların mal varlıkları kuruma devredilmiştir.

Bu kaynaklara göre kurumun 2004 yılı sonu itibariyle bütçesi kurumun mali yapısı hakkında bilgi edinmek açısından Çizelge 25'te verilmiştir.

ÇİZELGE 25: 2004 Yılı Gelir Gider Durumu(YTL)

I- Gelir Bütçesi	102.018.900	%
1- Hazine Yardımı	51.201.900	50, 19
2- Dünya Bankası Katkısı	7.640.000	7, 49
3- Avrupa Komisyonu Katkısı	23.000.000	22, 54
4- İssizlik Sigortası Fonu Katkısı	8.333.650	8, 17
5- Özkaynak	7.743.350	7, 59
6- Özürlü ve E. Hükümlü İstih. Etmeyenlerden Kesilendilen Para Cezaları	4.100.000	4, 02
II- Gider Bütçesi	102.018.900	%
1- Personel Harcamaları	34.158.000	33, 48
2- Cari Harcamalar	12.292.000	12, 05
3- Yatırım Harcamaları	51.868.900	50, 84
4- Özürlü ve Eski Hükümlü Genel Yönetim Giderleri	3.700.000	3, 63

Kaynak: iskur.gov.tr internet adresinden alınmıştır.

Kurum bütçesi incelendiğinde kurum gelirlerinin sadece % 7'lik bir bölümünün kurumun kendi faaliyetlerinden doğan öz kaynaklarından oluşurken, yarısının hazine yardımından oluştuğu görülmektedir. Kurum gelirleri arasında AB kaynaklarının oranı % 22, 5 gibi önemli bir orana ulaşmıştır.

Kurum gelirlerinin dağılımına bakıldığında ise, harcamaların yarısı yatırım harcamalarına, 1/3'ü personel giderlerine harcanmaktadır. Kurumun aktif istihdam politikalarına yönelik olarak bütçesinde harcama bulunmamaktadır. Kurum bu haliyle kendi kendini idare edebilen bir kurum görünümündedir. Böyle bir bütçeyle piyasaya müdahale edecek programlar üretmesi mümkün olmayan kurum adeta personel ve bina harcamaları için çalışır bir görünüm arz etmektedir.

f) Türkiye İş Kurumunun Personel Yapısı

Yönetimin en önemli unsurlarından biri olan personel sorunu İŞKUR için önemini koruyan bir konu olmaya devam etmektedir. Kurumun tüm çabalara rağmen değiştirilemeyen personel yapısı faaliyetlerini gereği gibi yerine getirmesine engel olmaktadır.

Karşılaştırma açısından bazı Avrupa ülkelerdeki kamu istihdam kurumlarının personel yapıları Çizelge 26'da verilmiştir.

ÇİZELGE 26: Bazı Ülkelerin Kamu İstihdam Hizmetlerinde Görevli Personel Sayıları (2003)

Ülke Adı	Personel sayısı	Personel başına Düşen
Almanya	93000	884
İngiltere	98000	1306
Fransa	39000	2031
İspanya	15062	2622
İtalya	14315	4030
İsveç	11650	764
Hollanda	7804	2037
Belçika	7745	1330
Macaristan	5000	2000
Avusturya	4200	1929
Finlandiya	2346	2216
Yunanistan	1897	5587
Türkiye	1668	35597

Kaynak:Türkiye İş Kurumu II. Genel Kurul Çalışma Raporu, s:79.

Çizelgeden de, görüleceği gibi istihdam kurumlarının çalışanlarının sayısal olarak Türkiye için yetersiz olduğu görülmektedir. Benzerleri ile aynı görevleri üstlenen kurumda personel başına düşen nüfus, en yakın ülke olarak görülen Yunanistan'dan da altı kat daha fazladır.

88 Sayılı ILO sözleşmesinin 8. maddesinde belirtilen şartlar açısından incelendiğinde İŞKUR personeli şu özellikleri taşımaktadır:

- İŞKUR personeline özlük hakları açısından 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanununa aykırı olmayan hükümleri uygulanmaktadır (4904/md.15).

- Kurumun personel yapısının uzmanlaşmaya yer vermemesi nedeniyle (eğitim uzmanı ve istihdam ve meslek uzmanları hariç), memurların uzmanlaştıkları alan bulunmamaktadır. Personel, kadro itibarıyla memur unvanı veya veri hazırlama işletmeni unvanı altında çalıştırılmaktadır.

- Kurumun personel politikası Genel Müdür tarafından belirlenmektedir (İİBKPY, 198, md. 4).

- Memurların yetiştirilmesi konusunda kuruma ait üç eğitim tesisinde işe girişinden itibaren adaylık süresi içerisinde eğitim verilmekte ve başarılı olanların adaylıkları kaldırılarak asaletleri onaylanmaktadır.

Kurum, personel sayısı açısından geçmişte olduğu gibi günümüzde de yetersizdir. Personel sayısına ilişkin veriler Çizelge 27’te verilmiştir.

ÇİZELGE 27 : İŞKUR Personel Durumu

Teşkilatı	Dolu		Boş			Toplam
	1997	200	1	2	1	2
Merkez	415	441	2	2	6	6
Taşra	1557	1.38	6	1	221	2
Toplam	197	1.82	8	1.2	285	3.08

Kaynak : İİBK 1997 Yılı Faaliyet Raporu, s:57, İŞKUR 2004 Faaliyet Raporu s:74.

Kurum kendisine tahsis edilen 3.080 kişilik kadrosunun ancak 1.823 (% 59, 18) kişilik kısmını doldurabilmiş durumdadır. Geriye kalan 1.257 kişilik kadrosu boş durumdadır. Bu durum 1997 yılından günümüze kurumun sürekli personel kaybı içinde olduğunu göstermektedir Kurum görevlerinin arttığı bir ortamda personel sayısının düşmesi incelenmesi gereken bir olgudur.

Kurumun dolu kadrolarının çalıştıkları sınıflara göre dağılımı Çizelge 28’da verilmiştir.

**ÇİZELGE 28 : Çalışan Personelin Hizmet Sınıfları İtibariyle Dağılımı
(2004)**

Sınıflar	Personel Sayısı		Personel Sayısı	
	1997	%	2004	%
GİH	1623	82, 64	1.580	86, 67
THS	30	1, 53	45	2, 47
SHS	10	0, 51	7	0, 38
AHS	7	0, 36	14	0, 77
YHS	294	14, 97	177	9, 71
Toplam	1964	100, 00	1.823	100.00

Kaynak: İİBK 1997 Yılı Faaliyet Raporu, s:57, İŞKUR 2004 Faaliyet Raporu s:74.

Personelin hizmet sınıfları itibariyle dağılımı incelendiğinde de görüleceği gibi, kurum faaliyetlerini yürüten personel sayısı 1.580 kişidir. Bu personelin içerisinde Genel İdari Hizmetler Sınıfında olan İl Müdürleri, Müdür Yardımcıları, Muhasebeci, Veznedar, Şoför gibi personel de sayılmaktadır. Geriye kalan personel ile kanunla yerine getirilmesi istenen görevlerin yerine getirilmesinde karşılaşılan güçlük açıktır.

Kurum faaliyetlerini yürütmekle görevli personel sayısı 1997 yılına göre sadece % 4'lük bir artış göstermekle birlikte, sayısal olarak düşüş göstermektedir.

İŞKUR, personelin eğitim düzeyi açısından önemli değişimler geçirmiş durumdadır. Çizelge 29'de personelin 1997 yılı ile karşılaştırmalı olarak eğitim düzeyleri verilmiştir.

ÇİZELGE 29 : Personelin Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı

Öğrenim Durumu	Personel Sayısı		Toplama Oranı %	
	1997	2004	1997	2004
İlkokul Mezunu	67	17	3, 40	0, 93
Ortaokul Mezunu	234	114	11, 87	6, 25
Lise ve Dengi Okul Mezunu	918	617	46, 55	33, 85
Yüksekokul Mezunu	753	1.075	38, 18	58, 97
Toplam	1972	1823	100, 00	100, 00

Kaynak: İİBK 1997 Yılı Faaliyet Raporu, s:58, İŞKUR 2004 Faaliyet Raporu s:75.

Kurum personelinin eğitim açısından dağılımı incelendiğinde 1997 yılına göre yükseköğrenim görmüş personel sayısında % 20'lik bir artış görülmektedir. Lise mezunlarının ağırlıklı durumu azalarak ikinci sıraya inmiş durumdadır.

İstihdam kurumları, bulundukları çevreden ve gelişmeden yoğun olarak etkilenmekte olan kurumlardır. Sürekli değişen ve gelişen işgücü piyasası ve sorunları bu alanda çalışan personelin de sürekli olarak kendini geliştirmesini zorunlu kılmaktadır. Kurum, bu amaçla personeline yönelik hizmetiçi eğitimlerle değişimlere karşılık vermeye çalışmaktadır.

Kurumun hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu personel sayıları ve personele yönelik hizmetiçi eğitim durumu çizelge 30'da verilmiştir.

**ÇİZELGE 30: İŞKUR Personeline Yönelik Eğitim Çalışmaları
(2000-2004)**

Yıl	Personel sayısı	Hizmetiçi alan sayısı	Eğitim personel	Kurum Faaliyetlerini yürüten personel sayısı
2001	1853		1394	*1612
2002	1826		2153	*1589
2003	1668		615	1416
2004	1823		1232	1580

Kaynak: İŞKUR, (2003) II. Genel kurul Çalışmaları, s.79,

İŞKUR, (2002), İşkur'da Yeniden yapılanma, 43.

İŞKUR, (2005), İnternet veri tabanı.

(*): GİH' tabi personel sayısı % 87 ortalama alınmıştır.

Kurum çalışanları yeniden yapılanmanın başladığı 2000 yılından sonra ağırlıklı olarak hizmetiçi eğitimden geçirilmiştir. Hatta 2002 yılında mevcut personel yaklaşık 2 kez hizmetiçi eğitime tabi tutulmuştur.

Kurum çalışmalarında standart sağlama amacıyla ISO:9001 Kalite Belgesine başvurmuş ve 2003 yılı sonu itibariyle 79 il Müdürlüğü ve Genel Müdürlükte bu belge alınmıştır (İŞKUR, 2003, 82).

4.2.1.4. Özel İstihdam Kurumları

Türkiye'de Özel İstihdam Kurumlarının Batı dünyasında olduğu gibi uzun bir geçmişi bulunmamaktadır. Bunun temelinde ise, Türkiye'nin ekonomik yapısı yatmaktadır. Bilindiği gibi, İstihdam kurumları diğer kurumlar gibi toplumların ihtiyaçları doğrultusunda oluşmuş kurumlardan biridir. Türkiye'nin tarıma dayalı olmakla birlikte, pazara yönelik olmayan bir üretim yapısına sahip olması, bu yönde bir ihtiyacın doğmasını geciktirmiştir.

Gerçekte kurulduğu yıllardaki adıyla İş ve İşçi Bulma Kurumu, yeni adıyla Türkiye İş Kurumu devletin isteği doğrultusunda oluşturulmuştur. Uzun bir dönem istihdam sorunlarına çözümü, yurtdışına işçi göndermek olarak algılayan Türkiye 1970'li yıllarda bütün dünya ekonomilerini sarsan petrol krizi sonucunda

bu kapının kapanmasıyla, istihdam sorununu ciddi olarak yaşamak zorunda kalmıştır. Bu sorunu mütavazi bir bütçe ve personelle yapmaya çalışan İİBK dünyadaki teknolojik gelişimlerin gerisinde kalmış, buna bir de iş piyasalarındaki değişim eklenince kabuklaşmış bir kurum konumuna düşmüştür.

Bu gelişmeler gelişmiş ülkelerin dahi başa çıkamadığı ve özel istihdam kurumlarının devreye girdiği istihdam sorununa çözüm bulma yaklaşımına Türk İstihdam Kurumu tekeli yaklaşımı nedeniyle bir türlü katılamamıştır. 1475 sayılı İş Kanununun 85. maddesinde yer alan yasaklar gelişmeleri önleyememiştir. Kanun yazılı metin olarak kalmış ve İİBK, kanuna karşı hile yoluyla yasakları delen kurumların istihdam hizmetlerine seyirci kalmak durumunda kalmıştır. Bu dönemde danışmanlık hizmeti vb. adlarla birçok firma istihdam hizmetleri vermeye başlamıştır.

a) Türkiye’de Özel İstihdam Bürolarının Yasal Yapısı

1933 yılında dönemin içinde bulunduğu ekonomik gelişmeler nedeniyle 34 sayılı sözleşme ile yasaklanması istenen “ Ücretli Özel İstihdam Büroları” yine aynı nedenle 1949 yılında 96 sayılı sözleşme ile üye ülkelere yasaklama ya da birlikte faaliyet seçenekleri sunularak gündeme gelmiştir.

Özel hukuka tabi olarak faaliyet gösteren, sözleşme çerçevesinde ve belirli bir ödeme (ücret veya sübvansiyon biçiminde) karşılığında, istihdam imkanlarına ulaşmayı ya da mesleki ilerlemeyi kolaylaştırmak, hızlandırmak ve boş işleri doldurmak amacıyla tek tek müşteriler ya da müşteri konumundaki kuruluşlar adına faaliyette bulunan girişimler (ILO, 1994, 12) olarak tanımlanan ÖİB’lerinin Türk çalışma hayatındaki faaliyetlerinin uzun bir geçmişi olmamakla birlikte, Türkiye tarafından ILO sözleşmelerinin imzalanmasıyla yasal düzenlemeler içindeki yerine almıştır.

Türkiye’de iş ve işçi bulma hizmetlerine yönelik ilk düzenleme 3008 sayılı İş Kanunudur. Kanunun 63-70. maddeleri arasında düzenlenen iş ve işçi bulma faaliyetleri, 65/a maddesi uyarınca kazanç amacıyla yapılmasını yasaklamaktadır.

Kanunda aracılık hizmetleri konusunda getirilen tek istisna İİBK’nın denetimi ve gözetimi altında ücretsiz olmak kaydıyla, çeşitli iş ve meslek

dallarındaki işverenlerle, hayır işiyle uğraşan derneklerin bu yöndeki faaliyetlerine izin verilmiştir (md.68/1).

Özel istihdam Bürolarının çalışmasını yasaklayan 1475 sayılı İş Kanunu bu konudaki faaliyetlerin İİBK tarafından yapılacağını (md.83/1) hükme bağladıktan sonra, bu konudaki diğer düzenlemeleri 4837 sayılı yasa ile kurulan İİBK'ya bırakmaktadır.

1475 sayılı yasa aracılık hizmetlerinde tekel ilkesini benimserken, bu konudaki istisnalardan ilkinin “tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığına, iş ve işçi bulma kurumu izin verebilir “ (md. 85/2) şeklinde belirtmektedir. Bu iznin çıkarılacak bir tüzük ile düzenleneceğini de hükme bağlamaktadır. Tarımdaki bu istisnayı düzenlemek amacıyla “Tarımda İş ve İşçi Bulma Aracılığı Hakkında Tüzük” çıkarılmıştır. Tüzüğün 2. maddesi uygulama ve denetime ilişkin yönetmeliğin Çalışma Bakanlığınca çıkarılacağını da hükme bağlamaktadır (TİİBAHT, md. 2).

Bu konudaki ikinci istisna ise, 85/3. maddede belirtilen “işverenlerin İİBK'dan izin almak kaydıyla yurtdışında kendi işyerlerinde çalıştıracığı işçileri temin etmesi” yönündeki düzenlemedir. Öyle ki, işverenlerin bundan dolayı işçilerden para alması yasaktır. (md. 85/4).

Yasal yönden bu düzenlemelere tabi olan ÖİB'ları uygulamada farklı bir yapıya sahiptir. Özellikle, işsizliğin toplumsal sorun olarak iyice kendini hissettirdiği 1970'li yıllardan itibaren işverenlerin kendi işçi ihtiyaçlarını gazeteler yoluyla temin etmeye çalışması, işyerlerine astıkları ilanlarla işçi aramaları yasak olmasına ve İİBK'ya bilgi verme zorunluluğuna (İİİİBKBT, md.4) rağmen uygulanamayan bir işe yerleştirme hizmetlerine aracılık olarak uygulanmaya devam etmiştir. İİBK'nın bu duruma müdahale etmeyerek, bir anlamda göz yumduğu görülmektedir.

29.06.2000 tarih ve 617 Sayılı KHK ile 1475 Sayılı İş Kanunun 85. maddesinin 2. fıkrasına “... özel istihdam bürolarının faaliyetlerine kurumca izin verilebilir. İzin verilen özel istihdam büroları yönetmelikle belirlenecek meslekler ile üst düzey yöneticiler dışında iş arayanlardan her ne ad altında olursa olsun menfaat temin edemez ve ücret alamaz” (KHK, md.37) düzenlemesini getirerek Türkiye’de Özel İstihdam bürolarının faaliyetine izin vermektedir. Bu izin uygulamada danışmanlık firması veya internet ortamında faaliyet gösteren

kurumların resmiyet kazanmasına ve kayıt altına alınarak işgücü piyasasının daha iyi izlenmesini sağlamayı amaçlayan bir düzenleme olmuştur.

Anayasa Mahkemesinin KHK'yi 31.10.2000 tarihinde 200/36 sayılı kararla iptal etmesi, Özel İstihdam Bürolarının yasallığının gerçekleşmesini, bu konuda kanun çıkarılmasına kadar ertelenmiştir.

10.06.2003 gün ve 25134 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanununun 90. maddesiyle yasal düzenlemeye kavuşan ÖİB'lerinin faaliyet koşullarının düzenlenmesi 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile gerçekleşmiştir.

4904 sayılı kanunun ikinci kısmında Özel İstihdam Bürolarının kurulması ve çalışmasına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Kanunun 17. maddesinde “Özel İstihdam Bürolarının, iş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık etme görevi, Kurum ve bu amaçla gerçek veya tüzel kişiler tarafından kurulan özel istihdam bürolarınca yapılır. Özel istihdam büroları, Kurumca iş piyasasının ihtiyaçları dikkate alınarak belirlenecek sayıda ve aranan koşullar çerçevesinde seçilmek ve izin verilmek kaydıyla, kamu kurum ve kuruluşları dışında iş ve işçi bulma faaliyetlerinde bulunabilirler. Yurt dışı hizmet akitlerinin Kuruma onaylatılması zorunludur” şeklinde yapılan düzenleme ile bu kurumların çalışma koşulları ve izin şartlarının Türkiye İş Kurumunca yerine getirileceği belirtilmektedir.

Özel istihdam bürolarının çalışma şekillerine ilişkin ayrıntılar ise; 19.02.2004 gün ve 25378 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği” ile düzenlenmektedir.

b) Türkiye’de Özel İstihdam Bürolarının Kurulması ve Çalışma Alanı

Türkiye’de kamu istihdam servisinin yanında çalışma hayatına katkı sağlaması amacıyla dünyadaki gelişmelere paralel ve yasal olarak faaliyetlerine başlayan özel istihdam kurumlarının Türkiye’de faaliyette bulunma koşulları ve bu kurumların denetimi aşağıda özetlenmiştir.

Özel İstihdam Bürolarının Kurulması :Türkiye’de özel istihdam bürosu kurma izni gerçek ve tüzel kişilere tanınmaktadır. Gerçek ve tüzel kişilerin bu faaliyetleri yürütebilmesi için aranan genel koşullar şunlardır:

1. Türk vatandaşı ve en az lisans düzeyinde öğrenim görmüş olmaları, müflis veya konkordato ilân etmiş olmamaları,

2. Taksirli suçlar ve aşağıda sayılan suçlar dışında tecil edilmiş hükümler hariç olmak üzere, ağır hapis veya altı aydan fazla hapis cezası almış veyahut affa uğramış olsalar bile, devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyet kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, kara para aklama veya devlet sırlarını açığa vurma, vergi kaçakçılığı suçlarından dolayı hükümlü bulunmamaları,

3. İstihdam bürolarının, iş ve işçi bulma faaliyetlerini gerçekleştirebilecek ölçüde yönetim, nitelikli uzman personel, teknik donanım ve uygun bir işyerine sahip olmaları, iş ve işçi bulma aracılığı izni için on milyar lira tutarında kat'î ve süresiz banka teminat mektubu ile istenilen diğer bilgi ve belgeleri Kuruma vermeleri, masraf karşılığı ödemeleri gerekir (md.17/2).

Kurumca verilen çalışma izinlerinin süresi üç yıldır. Bu süre sonunda izin yenileme başvurusunda bulunulmaması veya çalışma koşullarının kaybedildiğinin anlaşılması durumunda faaliyet izni iptal edilir (md. 18/1).

İzin alan özel istihdam büroları gereken koşulları (md. 7) yerine getirmek kaydıyla internet ortamında da faaliyet gösterebilirler (ÖİBY, md. 8).

Yasal düzenlemeye kavuştuktan sonra Ağustos 2005 tarihine kadar izin alan özel istihdam kurumları faaliyet izni aldıkları illere göre Çizelge 31'e verilmiştir.

**ÇİZELGE 31: Türkiye’de Faaliyette Bulunan Özel İstihdam Büroları
(2005)**

Faaliyette Bulunduğu İl	Faaliyette bulunan ÖİB	Şube
Adana	3	
Ankara	10	
Antalya	1	1
Bursa	9	
Diyarbakır	1	
Eskişehir	2	
Gaziantep	1	
İstanbul	37	
İzmir	4	
Konya	1	
Manisa	2	
Muğla	3	
Tekirdağ	1	
Toplam	75	1

Kaynak: İŞKUR İnternet veri tabanı.

Özel İstihdam Kurumlarının Çalışma Alanı : Özel İstihdam büroları Kurumca izin verilmek kaydıyla, yurt içi ve yurt dışında iş ve işçi bulma faaliyetlerinde bulunabilirler kamu istihdam kurumunun faaliyet gösterdiği alanlarda faaliyet gösterebilirler. Bunun tek istisnası kamu kurum ve kuruluşlarında faaliyet gösteremezler (ÖİBY. md. 5).

Bürolar yapmış oldukları hizmetlerden dolayı 15. maddede belirtilen meslekler dışındaki işsizlerden her ne ad altında olursa olsun ücret talep edemezler. Faaliyetlerine ilişkin bilgileri en geç üç ay içerisinde veya kurum tarafından talep edilmesi durumunda izin için başvurdukları şube veya il müdürlüğüne vermek zorundadırlar.

Özel İstihdam Kurumlarının Denetimi: Özel İstihdam kurumlarının denetimi 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanununun 17. maddesine göre Türkiye İş Kurumu müfettişlerine aittir.

ÖİB'lerinin denetimi konusunda yapılan denetim iki farklı yöntemle yapılmaktadır.

1. Ön Denetim ve Uygunluk Denetimi: Bu denetim türü kuruluş aşaması ve yeniden izin verilmesi aşaması olmak üzere iki aşamada gerçekleştirilmektedir. Kuruluş aşamasında faaliyette bulunmak üzere müracaat eden gerçek ve tüzel kişilerin, bu faaliyette bulunmak üzere yasaların gerektirdiği koşulların taşınıp taşınmadığı konusundaki denetimdir. İkincisi ise, izin uzatma başvurusu sırasında yapılan denetimdir. Bu denetim de faaliyette bulunan büronun gerekli koşulları hala taşıyıp taşımadığının tekrar gözden geçirilmesi şeklinde yapılan denetimdir.

2. Kurumsal Denetim: Kurum müfettişlerince gerekli görüldüğünde faaliyetleri konusunda istenilen bilgi ve belgeleri kurum müfettişlerine vermesiyle yapılan denetimdir. Kurum müfettişlerinin yapacakları denetim, ön denetim dışında faaliyetlerin yerine getirilmesinde yasalara uygun (işsizlerden ücret almama gibi) davranılıp davranılmadığı ve koşulların uygun olup olmadığı gibi olağan denetim faaliyetidir.

ÖİB'ların denetiminde diğer ülkelerde yaşanan sıkıntılar Türkiye açısından da geçerlidir. Kurumun aynı alanda faaliyet gösterdiği bir kurumu denetlemesinin yaratacağı sakıncalar olmakla birlikte, gerçekte bu alanın denetlenmemesi daha büyük sıkıntılar yaratacaktır. Türkiye gibi işsizliğin yüksek olduğu bir ülkede bu büroların faaliyetlerinde yasalara ne kadar uygun davrandıklarının denetimi büyük önem taşımaktadır.

4.2.2. Dolaylı Olarak Sorumlu Olan Kurum ve Kuruluşlar

Bu başlık altında işgücü piyasasında dolaylı olarak görev alan kurum ve kuruluşlar incelenmiştir.

4.2.2.1. Milli Eğitim Bakanlığı ve İşgücü Piyasası

Türkiye'de eğitim-öğretim hizmetlerinin yürütülmesinden birinci derecede sorumlu kurum Milli Eğitim Bakanlığı (MEB)'dir. İşgücü piyasasının ihtiyaç

duyduğu nitelikli işgücünün yetiştirilmesini üstlenen MEB, bu yönüyle işgücü piyasasından sorumlu kurumlar arasında yer almaktadır.

MEB'in İGP ile İlgili Görevleri:Bakanlığın mesleki eğitim verilmesi konusundaki kararlarını ve politikalarını belirleyen Mesleki Eğitim Kuruludur. Bu kurulun görevleri şunlardır:

- 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanunu ile ilgili yönetmeliklerin uygulanmasını takip etmek,
- Değişik sektör ve dallardaki mesleki eğitim ihtiyaçlarını belirlemek,
- Eğitim programlarının esasları ve süreleri hakkında bakanlığa görüş bildirmek,
- Mesleki eğitim sistemi kapsamına alınacak veya çıkarılacak meslek ve yerleri belirlemek (MEK, md. 5).

Kurulun görevleri son değişiklikle istisari olmaktan çıkarılmıştır (AKPINAR, 2002, 118).

4.2.2.2. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve İşgücü Piyasası

Sanayi ve Ticaret Bakanlığının işgücü piyasasıyla ilişkisi , bakanlığın ilgili kuruluşu olan KOSGEB'in girişimcilere sağlamış olduğu eğitim desteğidir.

KOSGEB, 1990 yılında küçük ve orta sanayi kuruluşlarının teknolojik gelişmelere hızla ayak uydurmalarını sağlamak, bu kuruluşların rekabet güçlerini ve ekonomiye katkılarını artırmak amacıyla kurulmuştur. KOSGEB bu amaçla sınıf ya da laboratuvar temelinde kurslarla birlikte teknik, idari, mali ve yönetsel konularda iş başında eğitim vermektedir. Hedef kitlesini, işlerini kurmak üzere olan ya da halen kurmuş bulunan kişiler oluşturmaktadır. Kuruluşun teknoloji geliştirme merkezleri, katma değeri yüksek ve teknoloji yönelimli KOBİ'leri destekleyip teşvik etmektedir.

KOSGEB 28 il'de 43 hizmet merkeziyle küçük ve orta ölçekli işletmelere birçok alanda verdiği destek yanında oluşturmuş olduğu eğitim merkezleri aracılığıyla eğitim desteği sunmaktadır (MMO, 1999, 165).

4.2.2.3. Diğer Bakanlıklar ve İşgücü Piyasası

İşgücü piyasasının nitelikli eleman ihtiyacının karşılanmasında ve mesleki eğitim alanında çalışmaları bulunan (MEB ve ÇSGB, Sanayi ve Ticaret

Bakanlığı) dışında da bakanlıklar bulunmaktadır. Bu bakanlıkların faaliyetleri genellikle kendi personelini yetiştirmeye yönelik faaliyetler şeklindedir. Bu yönde bakanlıklar ve faaliyet gösterdikleri alanlar şunlardır.

Maliye Bakanlığı: Bakanlığın çeşitli kademelerinde zorunlu hizmet karşılığı çalıştırılmak üzere açmış bulunduğu Maliye Meslek Lisesi aracılığı ile nitelikli eleman yetiştirmektedir.

Turizm Bakanlığı: Bakanlığa bağlı Turizm Eğitim Merkezleri (TUREM) aracılığı ile gençlerin, özellikle turizm sektörünün ihtiyaç duyduğu orta kademe elaman ihtiyacını karşılamak üzere eleman yetiştirmektedir.

4.2.2.4. Devlet Planlama Teşkilatı ve İşgücü Piyasası

30 Eylül 1960 yılında 91 sayılı Yasa ile Başbakanlığa bağlı bir müsteşarlık olarak kurulan Devlet Planlama Teşkilatı anayasal bir kuruluştur. 1961 Anayasasının 41. ve 129. maddeleriyle anayasal bir kuruluş olan DPT, bu konumunu 1982 anayasasında da yer alarak devam ettirmiştir.

1982 Anayasasının İkinci Bölümünde “Ekonomik Hükümler” başlığı altında; Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak devletin görevidir.

Planda, milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir.

Kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir” (md.166) ifadesiyle yer almaktadır. 1982 Anayasası Devlet Planlama Teşkilatının anayasal bir kuruluş olması yönünden düzenlemede 1961 Anayasasından farklı bir yol izlemektedir. 1961 anayasasında kuruluş adı verilirken, 1982 Anayasası kuruluş adı vermeden sadece planlamanın devletin görevi olduğunu ve bu

görevi, gerekli teşkilat aracılığı ile yerine getireceğini belirten bir düzenleme yapmaktadır.

Devlet Planlama Teşkilatının işgücü piyasasına ilişkin görevleri kuruluş kanunun 2. maddesinde belirtilmektedir. “Ülkenin doğal, insangücü ve iktisadi her türlü kaynak ve olanaklarını tam bir şekilde saptayarak, izlenecek ekonomik ve sosyal politikayı ve hedefleri tayinde hükümete yardımcı olmak” şeklinde genel bir ifadeyle belirlenmiştir.

DPT kalkınma planlarında belirlenen ekonomik ve sosyal hedeflerin belirlenmesi ve yürütülmesi konularında hükümete yardımcı olan, ona danışmanlık ve kurmaylık yapan bir kuruluştur (Güven, 1995, 30). Bu yönüyle işgücü piyasasına yönelik olarak yapılacak planlama çalışmalarında son karar mercii olmayan DPT, sadece bu konuda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlama görevini üstlenmektedir.

Kalkınma planları, kamu kurum ve kuruluşları için emredici, özel sektör için ise, yol göstericidir. Yani kamu kurum ve kuruluşları yatırım hedeflerini ve projelerini kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak hazırlamak durumundadırlar. Özel sektör ise, devletin hangi alanlarda destek sağlayacağı veya hangi sektörlere öncelik vereceğini planlara bakarak anlamak ve yatırım kararlarını bu doğrultuda vermek durumundadır. 1990’lı yıllara kadar bu yaklaşım sürmüş olsa da bu yıldan sonra kurumların projeleri makro hedeflerin önüne geçmiş ve DPT sadece bu projelere bütçe belirleyen bir kurum kimliğine bürünmüştür (Sezen, 1999, 132).

Kurumun sosyal sektörlere yönelik plan hedefleri, planların tamamı gibi uygulamadan uzak kalmıştır. Bunun temel nedeni ise, Türkiye’de kalkınma planlarını hazırlayanlarla uygulayan iktidarların farklı olmalarıdır.

Devlet Planlama Teşkilatı Yüksek Planlama Kurulu ve Merkez Teşkilatından oluşmaktadır.

Yüksek Planlama Kurulu: Ekonomik ve sosyal politika hedeflerinin saptanmasında Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve hazırlanan planların Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce, bu hedeflere uygunluğunu denetleme görevini üstlenmiş en üst düzeydeki organdır.

Merkez teşkilatı ise, İktisadi Planlama Dairesi, Sosyal Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlıklarından oluşmaktadır.

İşgücü piyasasına yönelik plan ve programların hazırlanması görevini üstlenen Sosyal Planlama Dairesi, ekonomik gelişmenin ihtiyaç duyduğu insangücü ihtiyacını belirlemek ve bunların sağlanması için nelerin yapılması gerektiğini araştırmak ve çözüm önerileriyle birlikte bunları planlara koymak görevini üstlenmektedir. Bu konudaki çalışmalar sırasında sadece DPT içinden değil, aynı zamanda konusunda uzman kişilerin de katılımıyla oluşturulan Özel İhtisas Komisyonlarından da yararlanılmaktadır.

4.2.2.5. Türkiye İstatistik Kurumu ve İşgücü Piyasası

Başbakanlığa bağlı bir kuruluş olan Devlet İstatistik Enstitüsü'nün (DİE) 219 sayılı KHK ile ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel faaliyetleri ile demografik yapısına ilişkin istatistikleri derlemek, değerlendirmek ve yayımlamak için Başbakanlığa bağlı Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı'nın kurulmasına, teşkilat ve görevlerine dair esasları düzenlemek amacıyla kurulmasına karar verilmiştir. Kurumun görevleri 357 Sayılı KHK ile belirlenmiştir. Kuruluşun işgücü piyasasına ilişkin görevleri 1. madde'ye göre;

a) Ülkenin iktisadi, sosyal, kültürel ve demografik yapısı ile ilgili her türlü istatistik veriyi derlemek, değerlendirmek ve yayımlamak,

b) Kalkınma planı ve yıllık programların hazırlanması, uygulanması ve takibi ile alınacak ekonomik karar ve tedbirlerin sonuçlarının izlenmesi safhalarında gerekli görülen verileri öncelikle derlemek ve değerlendirmek,

c) Bilimsel araştırma ve teknikleri takip etmek ve enstitü faaliyetlerini kamuoyuna duyurmak amacıyla ulusal ve uluslararası seminerler, konferanslar ve toplantılar düzenlemek, ekonomik, sosyal, kültürel konularda istatistik altyapısını oluşturacak verileri kapsayan bir bilgi bankası kurmak ve devamını sağlamak amacı ile bilgi derleme, veri işleme teknolojisi ve dağıtım yöntemlerinde gerekli yenilikleri yapmak,

d) Sonu (0) ile biten yıllarda Genel Nüfus Sayımı, sonu (3) ile biten yıllarda Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımı, sonu (1) ile biten yıllarda Genel Tarım Sayımı yapmak, ayrıca ihtiyaç görülen diğer konulardaki genel sayımlar, anket ve araştırma projelerini planlamak, uygulamak, süresinde sonuçlandırarak istatistiki bilgileri kullanıcı amaçlarına uygun biçimde, bilimsel ve uluslararası standartlarda yayımlamak,

e) İstatistik tanım ve standartlarını tespit etmek, istatistik metotlarını geliştirmek, istatistik analiz ve etüdlerini yapmak,

f) Kurumun görev alanına giren konularda üniversite ve diğer eğitim kurumlarıyla işbirliği yaparak, ulusal ve uluslararası eğitim ve araştırma merkezleri kurmak, Enstitü personeliyle diğer kurum ve kuruluşların elemanları için istatistikle ilgili konularda kısa süreli kurslar ve uzun süreli eğitim programları düzenlemek (Yabancı uyruklular da bu eğitimlerden yararlandırılabilirler),

g) Kamuoyu araştırmaları yapmak, diğer kuruluşların bu konudaki çalışmalarına yardım etmek,

h) Kamu kurum ve kuruluşları ile özel idare, belediye ve diğer gerçek ve tüzel kişilerin istatistik çalışmalarına yardımcı olmak ve koordinasyonu sağlamak,

i) İstatistiklerin derlenmesinde ve düzenlenmesinde kamu ve özel kuruluşların uygulamalarıyla ilgili ilkeleri tespit etmek ve hangi kamu kuruluşlarının hangi konularda istatistik derleyip düzenleyeceklerini ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak kararlaştırmak,

j) İstatistik çalışmaları için gerekli olan; adres, hava fotoğrafı, harita, kroki ve benzeri belgeleri derlemek; kütük, kayıt sistemi ve numaralama çalışmalarını düzenlemek ve bu konularda ilgili kamu kuruluşlarıyla işbirliği yapmak (md.1) şeklinde belirlenmiştir.

Kurumun işgücü piyasasına ilişkin verileri toplama yanısıra, en önemli görevi kalkınma planlarının hazırlanmasında kullanılacak verilerin öncelikle toplanması görevidir.

TÜİK tarafından 1966 yılında ilk kez yapılan Hanehalkı İşgücü Anketi çeşitli aşamalardan geçerek günümüzde yılda dört kez yapılmaya başlanmıştır. Kurumun derlediği veriler ulusal düzeyde işgücü politikalarının belirlenmesinde ve planlamalarda esas oluşturması nedeniyle, kurum işgücü; piyasasında görevli kurumlar arasında yer almaktadır.

4.2.2.6. Özürlüler İdaresi Başkanlığı ve İşgücü Piyasası

Başbakanlığa bağlı olarak 25.03.1997 tarih ve 571 sayılı KHK'ile kurulan başkanlığın amacı KHK'nin 1. maddesinde “ ...özürlülere yönelik hizmetlerin

düzenli, etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini temin etmek için; ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, özürölüler ile ilgili ulusal politikanın oluşmasına yardımcı olmak, özürölülerin problemlerini tesbit etmek ve bunların çözüm yollarını araştırmak” olarak belirlenmiştir.

Başkanlığın özürölülerin mesleki rehabilitasyonlarının sağlanması ve istihdam edilmelerine katkıda bulunma görevi “Mesleki Rehabilitasyon Ve İstihdam Dairesi Başkanlığı” tarafından yerine getirilmektedir (ÖİBHKHK, 1997, md.10).

4.2.2.7. Ekonomik ve Sosyal Konsey ve İşgücü Piyasası

11.04.2001 tarih ve 4641 sayılı “ Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun” ile kurulan konsey, Başbakanın başkanlığında 15’i kamu, 24’ü kamu dışı olmak üzere 39 kişiden oluşmaktadır.

Konseyin amacı, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında, toplumsal uzlaşma ve işbirliğini sağlayacak, sürekli ve kalıcı bir ortam yaratarak, karşılıklı görüş alışverişi içerisinde ortak görüş belirlemektir (md.1). Konsey bu amaç doğrultusunda toplumun ilgili kesimlerinin hükümetin ekonomik ve sosyal politikaları oluşturmasında katkılarını sağlayarak, siyasal iktidar ile toplumun değişik kesimleri arasında uzlaşma ve işbirliği sağlama görevini üstlenmektedir.

Konseyin sekreteryaya hizmetleri Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yürütölmektedir (ESKTÇUHY.md.8).

4.2.2.8. İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu

İşgücü piyasasına ilişkin veri hazırlayan ve derleyen tüm kurum ve kuruluşlara ait verilerin tek elde toplanması ve kullanıma hazırlanmasında ortak bir standart sağlamak amacıyla oluşturulan kurulun görevleri ;

a) İşgücü piyasasına ilişkin oluşturulmuş ve oluşturulacak veri tabanlarının uyumlaştırılması, ulusal ve uluslararası alandaki norm ve standart birliğinin sağlanması amacıyla önerilerde bulunmak,

b) İşgücü piyasası bilgi kullanıcılarının istatistik alanındaki ihtiyaçlarını dikkate alarak, ilgili kurum ve kuruluşlara önerilerde bulunmak,

c) İşgücü piyasasında ihtiyaç duyulan konularda işgücü piyasası veri üreticilerine önerilerde bulunmak,

d) İşgücü piyasasındaki eğilimleri gösteren temel bilgilerin duyurulması için İşgücü Piyasası Bülteni hazırlanması konusunda Kuruma önerilerde bulunmak,

e) Kuruluşların kendi amaç ve fonksiyonları doğrultusunda oluşturacağı, işgücü piyasası veri tabanları konusunda kuruluşlara önerilerde bulunmak,

f) İşgücü piyasasına ait verilerin toplanması ve dağıtılmasındaki öncelikler konusunda veri üreticilerine önerilerde bulunmak,

g) Ülkenin istihdam ve eğitim ihtiyaçlarını etkileyecek uzun dönemli işgücü piyasası gelişmeleri konusunda araştırma programlarının düzenlenmesi ve uygulanması konusunda ilgili kuruluşlara önerilerde bulunmak olarak belirlenmiştir (İPBKDÇUEHY, md.6).

Türkiye İş Kurumu bünyesinde oluşturulan kurul, 20'si kamu kurum ve kuruluşlarından, 10'u ise meslek kuruluşları ve sendika temsilcilerinden oluşan 30 kişiden oluşmaktadır.

4.3.Türkiye’de Var Olan İşgücü Piyasası Yönetimi

Bu başlık altında Türkiye’de varolan işgücü piyasası yönetimi dört başlık altında incelenmiştir. Bunlar:

- 1.İstihdam hizmetlerinin yönetimi,
2. İşgücü piyasası bilgi hizmetlerinin yönetimi,
3. İşgücü piyasası uyum hizmetleri yönetimi,
4. İşsizlik sigortası hizmetlerinin yönetimidir.

4.3.1. İstihdam Hizmetlerinin Yönetimi

İstihdam hizmetleri iki yönlü bir faaliyettir. Bunlardan ilki iş ve işçi bulma faaliyetlerine aracılık etmedir. İkincisi ise, Ulusal ve yerel düzeyde uygulanacak insangücü politikalarının belirlenmesi faaliyetidir. Araştırma’da İstihdam hizmetlerinin incelenmesinde bu iki yön dikkate alınarak inceleme yapılmıştır.

4.3.1.1. İş ve İşçi Bulma Hizmetlerinin Yönetimi

Aracılık hizmetleri veya klasik istihdam kurumu hizmeti de denilen iş ve işçi bulma faaliyetlerinin düzenlenmesi çalışması kendi içinde farklı yönleri olan bir çalışmadır.

İşe yerleştirme hizmetleri niteliği itibarıyla çift yönlü bir hizmettir. Hizmetin birinci yönünü çalışanların yurtiçinde veya yurtdışında niteliklerine uygun bir işe yerleştirilmeleri yönündeki çalışmalar oluşturmaktadır. İkinci yönünü ise, yurtiçinden veya yurtdışından işgücü isteğinde bulunan işverenlerin aradıkları niteliklere uygun işgücünü en kısa zamanda bulmaktır.

Türkiye’de işe yerleştirme hizmetlerinin yürütülmesi görevi 4857 Sayılı İş Kanunu ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile kamu istihdam kurumu olan İŞKUR ve özel istihdam büroları tarafından yerine getirilmektedir. İş arama faaliyetlerinin düzenlenmesi görevi kamu ve özel istihdam kurumlarına verilmekle birlikte bu alanda izin almaksızın faaliyette bulunulması yasaktır. Birlikte izne tabi istihdam hizmetleri yönetimi modelinin benimsendiği Türkiye’de İş Kanunu ve Türkiye İş Kurumu Kanunu ve Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği uyarınca gerçek ve tüzel kişilerin bu alanda yasanın belirlediği çerçevenin dışında faaliyette bulunmaları yasaktır.

İstihdam hizmetlerinin temel amacı; işsizlerin niteliklerine, becerilerine ve eğilimlerine en uygun işlere yerleştirilerek işsizlikten kurtulmalarını sağlarken, işverenlerin de ihtiyaç duyduğu niteliklere sahip elemanları en kısa sürede bulmalarını sağlamaktır. Bu nedenle istihdam kurumlarının bu alana yönelik dört temel işlevi bulunmaktadır.

- İş arayanlarla işverenler arasında bilgi alışverişinin sağlanması ve işgücü piyasasının şeffaflaştırılması,
- İşsizler ile işsizlik riski altında olanlara vasıf artırıcı, kazandırıcı, yenileyici eğitim programlarının uygulanması ve yönlendirilmesi,
- İşgücü arz ve talebinin uygun koşullarda buluşturulması için danışmanlık hizmetlerinin verilmesi ve
- İstihdamı geliştirecek diğer işgücü programlarının geliştirilmesidir (Törüner, 1996, 5).

İş ve işçi bulma hizmetlerinin yönetimi, İş Kurumu tarafından yapılan çalışmalar ve özel istihdam kurumlarınca yapılan çalışmalar olmak üzere iki başlık altında incelenmiştir.

Türkiye İş Kurumunun Yürüttüğü İstihdam Çalışmaları: İstihdam Hizmetlerinin yönetiminin iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan ilki işgücünün kayıt altına alınması çalışmaları, ikincisi ise, işe yerleştirme çalışmalarıdır.

İş ve işçi bulma hizmetlerinin yönetimi yoluyla işgücü piyasasının düzenlenmesi çalışmasının etkinliğinin değerlendirilebilmesi için Türkiye İş Kurumunun bu alandaki çalışmaları aşağıda Çizelge 32’de verilmiştir.

ÇİZELGE 32: İşsizlerin Kayıt Durumuna Göre İşkur’un Çalışmaları

Yurtiçi İstihdam hizmetleri							
Yıllar	Toplam İşsiz sayısı (000)	Başvuru (000)	Kayıtlı İşsiz (%)	Açık İş(000)	İşe Yerleştirme (000)	İşe Yerleştirme Oranı (%)	İşsiz (000)
1990	1.612	672	41, 69	294	283	42	896
1995	1.700	335	19, 71	273	264	79	401
2000	1.497	768	51, 30	196	186	24	730
2001	1.967	271	13, 78	227	214	79	719
2002	2.464	324	13, 15	139	125	39	464
2003	2.328	557	23, 93	129	65	12	587
2004	2.390	646	27, 03	109	76	12	812

Kaynak: İŞKUR internet veri tabanı, www.iskur.gov.tr

DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, s.157

Kamu istihdam kurumlarının piyasayı yönetmedeki başarılarının en açık göstergesi istihdam hizmetlerindeki başarı oranıdır. Kurum, işsizlerin müracaatı konusunda 2000 yılından itibaren önemli düşüşler göstermektedir. Bu düşüş kısmen ekonomik krizle açıklanabilirse de, gerçekte kuruma yönelik işsizlerin kayıt olma yönündeki eğilimleri kurumun piyasaya hakimiyeti konusundaki

yetersizliği ile açıklanabilir. Bu isteksizliğin temel nedeni, iş arama kanalı olarak kurum yerine diğer kanalların (eş-dost, gazete ilanı vb.) daha fazla kullanılması ve daha etkin olmasıyla açıklanabilir. İkinci bir neden olarak ta kurumun yıllardır toplumsal hafızada sadece kamuya eleman yerleştiren bir kurum olması yönündeki düşüncedir denilebilir.

Nedeni ne olursa olsun kurumun en önemli sorunlarından birisi, işsizlerin kayıt olmak için İŞKUR’U seçme yönündeki isteksizliğidir.

Kurumun 2000 yılındaki % 51, 30’luk başvuru oranı, 2004 yılında % 27’ye inerek, ancak her dört işsizden birinin müracaat ettiği bir konuma gelmiştir. Bu sayıya iş bulma ümidini kaybettiği için iş aramayanlar ile kuruma müracaat edenlerin tamamın işsiz olmadığı da dikkate alınacak olursa, kurumun işsizlerin izlenmesi konusunda ciddi sorunları olduğu görülecektir.

Kurumun işsizliğin izlenmesi konusunda görevli olması nedeniyle 1973 yılında çıkarılan, fakat kamu kesimi dışında uygulanamayan “İşveren İşçi İsteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumuna Bildirmeleri Hakkında Tüzük” uyarınca kamu ve özel kesimin işçi isteklerini kuruma bildirmeleri zorunludur (md.2). Kamu kesiminin bu konuda zorlanmasına rağmen, özel kesime yaptırım uygulanamaması, kuruma yönelik iş arama girişimlerinin yetersiz kalmasında önemli rol oynadığı söylenebilir.

Türkiye’de iş arama kanallarının kullanımı konusunda yapılan çalışmalardan elde edilen sonuçlara göre istihdam kurumunu kullananların oranı, Schulze’ye göre % 8, 3 (Schulze, 1997, s.18), TUSİAD’a göre ise % 14 civarındadır (TUSİAD, 1998, IV). Birbirinden farklı olmakla birlikte, her iki rakam da kurumun iş arama kanalı olarak yetersiz kaldığını göstermektedir.

Çizelge 33’de kuruma iş aramak üzere başvuranların eğitim düzeyine göre dağılımı verilmiştir.

ÇİZELGE 33: Başvuruların Eğitim Durumlarına Göre Dağılımı (Bin Kişi)

Eğitim Düzeyleri	2004	
	Başvuru	Toplama Oranı (%)
Okuma Yazma Bilmeyen	2.931	0, 45
Okur Yazar	7.553	1, 17
İlkokul	199.044	30, 8
Orta ve Dengi Okul	71.264	11, 03
Sanat Ortaokulu.	481	0, 07
Lise ve Dengi Okul	162.104	25, 09
Sanat ve Teknik Lise	25.582	3, 96
Lise Üstü Sanatla İlgili Böl.	1.345	0, 21
Anadolu Teknik Lise	656	0, 1
Meslek Lisesi	77.625	12, 01
2 Yıllık Meslek Yüksekokul	48.147	7, 45
Yüksekokul ve Fakülte	49.121	7, 6
Master Doktora	329	0, 05
Toplam	646.182	100

Kaynak : İskur internet veri tabanı.

Kuruma iş aramak üzere başvuranlar içerisinde en yüksek oranı % 30, 8 ile ilkokul mezunları almaktadır. Bunu sırasıyla düz lise mezunları % 25,09, meslek lisesi mezunları % 12,01 ve orta ve dengi okul mezunları izlemektedir.

Eğitim durumlarına göre başvuruların incelenmesinde, iş aramak için yapılan başvuruların ağırlıklı çoğunluğunu, niteliksiz işgücünün oluşturduğu görülmektedir. Bir başka ilginç nokta ise, meslek lisesi mezunlarının oranının azımsanmayacak bir oranda olmasıdır. Bu durum nitelikli işgücü açığı olan Türkiye’de nitelik sahibi işgücünün de mesleki uyumsuzluk ve nitelik eksikliği gibi nedenlerle işsiz kalmasıdır.

Müracaat edenlerin meslekler itibariyle dağılımına bakıldığında; kuruma kayıt olanların önemli bir yüzdesini % 31 “Beden İşçisi” olarak tanımlanan ve hiçbir niteliğe sahip olmayan iş arayanlar oluşturmaktadır. Bunu % 17 ile lise mezunu olup, mesleki eğitimi olmayan ve büro işi yapabileceğini düşünen kesim oluşturmaktadır. Mühendis, doktor vb. nitelikli elemanların başvuru oranı ise, % 10 gibi oldukça düşük bir düzeydedir. Bu durum kuruma gelen

başvuruların büyük oranda niteliksiz işgücü olduğunun bir göstergesidir (İŞKUR, internet veri tabanı). Türkiye İş Kurumuna yapılan iş arama başvurularının nedenlerine göre dağılımı, Çizelge 34’te verilmiştir.

ÇİZELGE 34: İş Arayanların İş Arama Nedenlerine Göre Dağılımı
(Bin Kişi)

İşsizlerin İş Arama Nedenleri	2 0 0 4		
	Erkek	Kadın	Toplam
Toplam İşsiz Başvurusu	486.460	159.722	646.182
1. İş Arayanlar	389.198	141.236	530.434
2. Özel Durumuna Uygun İş Arayanlar	97.262	18.486	115.748
Daha İyi Şartlarda İş Arayanlar	47.986	12.614	60.600
Emeklilerden İş Arayanlar	476	52	528
Özürlülerden İş Arayanlar	33.377	5.578	38.955
Eski Hükümlülerden İş Arayanlar	15.141	210	15.351
Terörden Etkilen. İş Arayanlar	282	32	314

Kaynak: işkur internet veri tabanı.

Kuruma iş aramak üzere kayıt yaptıranlardan, özel durumuna uygun iş arayanların % 52’si işi olmasına rağmen, daha iyi koşullarda iş aramaktadır.

İstihdam hizmetlerinin ikinci ayağını oluşturan işe yerleştirme hizmetleri, istihdam kurumlarının bu alandaki ikinci görevini oluşturmaktadır. İşverenlerin açık işlerini istihdam kurumları aracılığı ile doldurma yönündeki isteklilikleri, kurumun bu alanda işverene aradığı niteliklere uygun işgücünü doğru zaman ve yerde karşılamadaki başarısına bağlıdır. İstihdam kurumlarının OECD ülkeleri içerisinde işe yerleştirme konusundaki oranı % 20 civarındadır (Latsch, 2000, 2).

İşe yerleştirme hizmetlerini yürüten istihdam kurumları, işyerleri ile yakın ilişki içerisinde bulunmaları ve bu işletmelerin mevcut ve gelecekteki işgücü ihtiyaçlarını ve işgücünde aranan nitelikleri yakından takip etmeleri durumunda başarı oranlarını artırmaktadırlar.

Çizelge 35’te Türkiye İş Kurumunun Son beş yıl içindeki işe yerleştirme çalışmaları verilmiştir.

ÇİZELGE 35: Türkiye İş Kurumunun 2000-2004 İş'e Yerleştirme Çalışmaları (Bin Kişi)

Yıllar	Açık İş			İşe Yerleştirme					
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	%	Kadın	%	Toplam	%
2000	152.667	43.005	195.672	143.099	93, 7	42.511	98, 9	185.610	94, 9
2001	183.879	43.020	226.899	170.767	92, 9	43.231	100, 5	213.998	94, 3
2002	126.383	12.892	139.275	113.441	89, 8	11.630	90, 2	125.071	89, 8
2003	122.565	6.693	129.258	56.742	46, 3	8.656	129, 3	65.398	50, 6
2004	102.837	6.841	109.678	64.112	62, 3	12.145	177, 5	76.257	69, 5

Kaynak: İşkur internet veri tabanı.

Türkiye İş Kurumuna son beş yıl içerisinde gelen işgücü talebinde önemli bir düşüş söz konusudur. 2004 yılında kuruma gelen işgücü talebi, 2000 yılına göre % 44'lük bir azalma göstererek, 109.678'e inmiştir. Açık işlerdeki azalma kadın işgücüne yönelik talepte daha belirgindir. Kadınlardaki işgücü talebi düşüşü 2000 yılına göre 7 kat azalma göstermektedir. Erkeklerde ise bu oran, 1/3 oranında gerçekleşmiştir.

İşe yerleştirmede de aynı yönde bir azalma söz konusudur. Kurumun işe yerleştirmedeki başarısı gelen işgücü talebine bağlı olarak artmakta ve azalmaktadır. Kurumun 2000 yılında kadın ve erkeklere yönelik alınan işgücü talebini karşılama oranı sırasıyla % 93, 7 ve % 98, 9 iken bu oranlar 2004 yılında erkeklerde % 62, 3 kadınlarda ise bir önceki yıldan devreden karşılanamayan işgücünün bu yıl içerisinde karşılanmasından kaynaklanan bir artışla % 177, 5 olarak gerçekleşmiştir.

TUSİAD'ın 1987 yılında yaptırmış olduğu çalışmada, işverenlerin işçi ihtiyaçlarını karşılamada kullandıkları kanallar içerisinde İşkur'un oranı sadece % 3'tür. İşverenlerin % 42'si basın ilanı, % 28, 5'i tanıdıklar aracılığı, % 15, 3'ü basın dışı ilanlar aracılığı ile eleman aradıklarını belirtmişlerdir (TUSİAD, 1988, V). Yine aynı kurumun 1988 yılında yaptırdığı çalışmada işverenlerin eleman ihtiyaçlarını karşılamada kullandıkları araçlar içerisinde en yüksek yüzdeyi % 45, 2 ile eş-dost aracılığı ile eleman arama kanalı almaktadır. İstihdam

kurumunu kullanma oranı ise % 6, 5 düzeyinde kalmaktadır (TÜSİAD, 1988, 22). Türkiye İş Kurumunun son üç yıl içerisinde almış olduğu işgücü talepleri ve buna ilişkin çalışmaları Çizelge 36'da verilmiştir.

ÇİZELGE 36:2002-2004 Yılları Arası Türkiye İş Kurumunun İşe Yerleştirme Faaliyetleri Genel Görünümü

	2 0 0 2			2 0 0 3			2 0 0 4		
	ERKEK	KADIN	TOPLAM	ERKEK	KADIN	TOPLAM	Erkek	Kadın	Toplam
AÇIK İŞ	126383	12892	139275	122565	6693	129258	102.837	6.841	109.678
Kamu	95146	7065	102211	40747	3208	43955	45.980	2.924	48.904
Özel	31237	5827	37064	81818	3485	85303	56.857	3.917	60.774
Tarım dışı	116500	10878	127378	120315	5879	126194	98.998	5.788	104.786
Tarım içi	9883	2014	11897	2250	814	3064	3.839	1.053	4.892
İŞVERENE TAKDİM	168058	23862	191920	172326	24070	196396	208.106	32.438	240.544
Kamu	69204	6806	76010	47331	6860	54191	44.166	9.640	53.806
Özel	98854	17056	115910	124995	17210	142205	163.940	22.798	186.738
Seçme Davet	25222	5561	30783	28343	4737	33080	28.783	5.512	34.295
Günlük Takdim	142836	18301	161137	143983	19333	163316	179.323	26.926	206.249
İŞE YERLEŞTİRME	113441	11630	125071	56742	8656	65398	64.112	12.145	76.257
Kamu	93502	7087	100589	35165	4294	39459	36.754	5.999	42.753
Özel	19939	4543	24482	21577	4362	25939	27.358	6.146	33.504
Tarım dışı	103699	9635	113334	54907	7786	62693	60.965	11.043	72.008
Tarım içi	9742	1995	11737	1835	870	2705	3.147	1.102	4.249
Normal Yerleş.	98249	10192	108441	39881	6984	46865	43.503	9.847	53.350
Kamu	92477	7041	99518	34544	4257	38801	35.164	5.828	40.992
Özel	5772	3151	8923	5337	2727	8064	8.339	4.019	12.358
Özürlü yerleştirme	9554	1329	10883	10908	1573	12481	14.992	2.180	17.172
Kamu	617	40	657	430	34	464	1.152	168	1.320
Özel	8937	1289	10226	10478	1539	12017	13.840	2.012	15.852
E.Hükümlü Yerl.	5638	109	5747	5902	95	5997	5.542	106	5.648
Kamu	408	6	414	191	3	194	438	3	441
Özel	5230	103	5333	5711	92	5803	5.104	103	5.207
Terörden Etk. Yer	0	0	0	51	4	55	75	12	87

Kaynak: İşkur İnternet veri tabanı.

TİK'in işe yerleştirme çalışmalarında son üç yıl içerisinde ciddi bir düşüş söz konusudur. Kurumun yasal ve yönetsel yapısında önemli değişimler

olmasına rağmen, bu değişim kurumun çalışmalarına olumlu bir yansıma yapmamıştır.

Kurumun geçmiş çalışmalarının yürüttüğü işe yerleştirme hizmetleri açısından kamuya bağlı bir görünüm arzemesi ve özelleştirme uygulamaları sonucunda kamu kesiminin işgücü taleplerindeki düşüş, kuruma bu kanalla gelen taleplerde önemli bir düşüşe neden olmuştur. Kurumun son üç yıl içerisinde kamu kesiminden almış olduğu talepleri karşılama oranı % 91,8 iken, özel kesimde bu oran % 50'ler civarında kalmıştır. Bu durum, kurumun işe yerleştirme hizmetlerinde kamu kesiminin zorunluluğu ile özel kesimin nitelikli işgücü talebinde bulunmasıyla açıklanabilir.

Kamu kesimindeki yaklaşık 30 bin kişilik işgücü talebindeki azalmaya rağmen, özel kesimden gelen işgücü talebinde artış sözkonusudur. 2002 yılında 37 bin civarında olan özel işgücü talebi, 2004 yılında 60 bin'e çıkarak, % 61'lik bir gelişme göstermiştir. Fakat bu gelişme toplamdaki düşüş göz önüne alındığında, kurumun işe yerleştirme faaliyetlerinde etkinlik gösterme konusunda sıkıntı yaşadığını göstermektedir.

Kurumun almış olduğu işgücü talepleri açısından bir diğer önemli konu; ise alınan talebin tarımcı ve tarımdışı ayrımıdır. Alınan işgücü taleplerinin tarım işkoluna dahil olanlarının ortalaması 2002 yılında % 8 iken, 2004 yılında % 4'e gerilemiştir. Bu durum tarımda işgücü aracılığının kurum dışında yapılması yönündeki uygulamanın bir sonucu olarak değerlendirilebilir.

Kurumun, 2004 yılında işe yerleştirme hizmetlerinin sektörel dağılımına bakıldığında; % 60 oranında sanayi işyerlerine yerleştirme yaparken, bunu % 35 ile hizmet ve % 5 ile tarım kesimi işyerleri izlemektedir. İstihdam kurumlarının işe yerleştirme hizmetlerinde toplam istihdam içerisinde ağırlıklı kesim olan, hizmet kesimine yönelik işe yerleştirme oranının düşüklüğü, bu kesimdeki kayıt dışı istihdam ve diğer iş ve işçi arama kanallarının kullanılmasıyla açıklanabilir.

İstihdam kurumlarının en büyük sıkıntılarının başında nitelikli eleman bulma konusu gelmektedir. İş arama kanalı olarak kamu istihdam kurumunu kullanan nitelikli eleman sayısının azlığı kuruma gelen işgücü talebini de önemli ölçüde etkilemektedir.

Kurumun son üç yıl içerisinde yapmış olduğu işe yerleştirmelerin mesleklere göre dağılımına bakıldığında, kayıtlı işsizlerin çoğunlukta olduğu “beden işçisi” olarak isimlendirilen işgücünün işe yerleştirmede de en fazla orana sahip olduğu görülmektedir. Nitelikli işgücünün işe yerleştirme oranları % 1 civarında gerçekleşmiştir.

Kurumun işe yerleştirme hizmetleri açısından genel bir değerlendirme yapılacak olursa; işe yerleştirme konusunda işverenin beklentilerine cevap verme konusunda zorlandığı görülmektedir. 2004 yılında kurumdaki toplam açık iş 2003 yılından devreden 73.008 kişilik açık iş ile birlikte toplam 182.686 kişidir. Kurum yıl içinde bu açık işgücü talebinin % 41, 7’lik kısmı olan 76.257 kişiyi işe yerleştirmiş, eleman bulamadığı için işverenlerce % 7, 5’lik kısım olan 13.838 kişilik talep iptal edilmiştir. Kalan 92.591 kişilik işgücü talebi ise 2005 yılında karşılanmak üzere ertesi yıla devretmiştir (İŞKUR, 2004, 43).

Türkiye İş Kurumunun işe yerleştirme konusunda piyasa hakimiyetinin işgücünün kayıt olma zorunluluğunun bulunmaması, işverenlerin işgücü talebini bildirmemeleri gibi nedenlerle düşük olduğu ileri sürülebilir. Kurumun yasal olarak tam donanımlı görüldüğü toplumun özel ilgiye muhtaç kesimlerini oluşturan özürlü, eski hükümlü ve terör mağdurlarının işe yerleştirilmesi konusunda da yeteri kadar başarılı olduğu söylenememektedir.

4837 Sayılı İş Kanununun 30. maddesi uyarınca 50 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerleri her yıl Bakanlar Kurulunca yeniden belirlenecek oranda sakat ve Eski Hükümlü ile 3713 Sayılı Terörle Mücadele Kanununun EK 1. maddesinin b fıkrası uyarınca toplam istihdamın % 6’sı oranında işçi çalıştırmak zorundadırlar. Kamu kesiminde bu oran % 4 özürlü, % 2 eski hükümlü olarak belirlenmiştir. Özel kesim % 3 Özürlü, % 1 oranında eski hükümlü ve % 1 oranında terör mağduru işçi çalıştırmak zorundadır. Özel kesim işyerleri kalan % 1’lik kısmı özürlü veya eski hükümlü arasında kendi seçimlerine göre kullanabilirler. Bu yükümlülüğü yerine getirmeyen işverenlere 2004 yılı için 963 YTL para cezası kesilmiştir.

Bütün bu yasal yükümlülüklerle rağmen bu alandaki işe yerleştirme çalışmaları, toplumun bu ilgiye muhtaç kesimleri için hiç de iç açıcı görünmemektedir. İşverenler bu alanda işgücü istihdam etmekte gönülsüz davranmakta, yasal zorunluluğu aşmak için ise bulunması mümkün olmayan

işgücü talepleri vererek cezadan kurtulma yoluna gitmektedirler. Çizelge 37’de son iki yıl içindeki bu alana yönelik kamu ve özel kesim işyerlerinin çalıştırmak zorunda oldukları özörlü ve eski hükümlü açıkları verilmiştir.

**ÇİZELGE 37: 2003-2004 Yılları İçin Özörlü ve Eski Hükümlü Açığı
(1000 Kişi)**

	2003			2004		
	Kamu	Özel	Toplam	Kamu	Özel	Toplam
Özörlüler	2.294	19.066	21.360	4.567	21.740	26.307
Eski Hükümlü	3.481	28.876	32.357	2.273	12.573	14.846

Kaynak : İşkur İnternet veri tabanı.

Çizelgeden de göröleceği gibi, işverenlerin, yasal zorunluluğa rağmen bu alanda işgücü açıkları azalmak yerine artmaya devam etmektedir.

TMK’nu gereğince işe yerleştirilmesi zorunlu olan kesim konusunda ise, tersi bir durum sözkonusudur. 2002 yılı için bu alandaki açık işgücü talebi 24453 olmasına rağmen, bu konuda istenilen düzeyde müracaat olmadığından açık devam etmektedir (İşKUR, 2003, 64).

Özel İstihdam Kurumlarının İstihdam Çalışmaları: İşe Yerleştirme hizmetlerinde faaliyet gösteren Özel İstihdam Bürolarına ilişkin genel veriler ise çizelge 38’de sunulmuştur.

**ÇİZELGE 38: Özel İstihdam Büroları Çalışmaları Genel Görünümü
(2004 Yılı)**

EĞİTİM DÜZEYLERİ	BAŞVURU				İŞE YERLEŞTİRME			
	Erkek	Kadın	Toplam	%	Erkek	Kadın	Toplam	%
Okuma Yazma Bilmeyen		3	3	0, 0	0	0	0	0, 0
Okur Yazar	6	10	16	0, 0	3	0	3	0, 3
İlkokul Mezunu	766	405	1.171	1, 0	426	10	436	37, n
Orta ve Dengi Okul Mezunu	402	464	866	0, 7	98	6	104	8, 8
Sanat Ortaokulu Mezunu	96	168	264	0, 2	4	0	4	0, 3
Lise ve Dengi Okul Mezunu	6.030	5.439	11.469	9, 8	117	22	139	11, 8
Sanat ve Teknik Lise Mezunu	249	155	404	0, 3	27	2	29	2, 5
Lise Üstü Sanat Bölüm Mezun.	107	150	257	0, 2	2	0	2	0, 2
Anadolu Teknik Lise Mezunu	652	314	966	0, 8	8	0	8	0, 7
Meslek Lisesi Mezunu	1.988	2.295	4.283	3, 7	73	16	89	7, 6
MYO Mezunu 2 Yıllık	6.561	7.044	13.605	11, 7	25	19	44	3, 7
Y. Okul ve Fakülte Mezunu	39.508	34.952	74.460	63, 9	134	163	297	25, 2
Master/ Doktora	5.240	3.608	8.848	7, 6	13	9	22	1, 9
GENELTOPLAM	61.605	55.007	116.612	100	930	247	1.177	100

Kaynak: İşkur internet veri tabanı.

Faaliyetlerine izin verilen Özel istihdam bürolarından bilgi alınan 15 büronun 2004 yılı içerisinde gerçekleştirdikleri faaliyetlerin incelenmesinde bu kurumların, kamu istihdam kurumundan farklı bir yapıya sahip olmadıkları görülmektedir. ÖİB'lerinin kayıt durumları incelendiğinde, müracaatçıların büyük çoğunluğunu % 63,9 ile yüksekokul ve fakülte mezunları oluşturmaktadır. 2 yıllık Yüksekokul mezunlarının oranı ise, % 11,7'dir. Master ve doktora düzeyinde başvuruların oranı ise, % 7,6'dır. Lise ve altı mezunların oranı ise % 1,9 gibi oldukça düşük bir düzeydedir. Bu verilerden de anlaşılacağı gibi müracaat açısından ÖİB'leri nitelikli işgücünün başvurduğu bir iş arama kanalı olarak görünmektedir.

İşe yerleştirme açısından ise, tam tersi bir durum ortaya çıkmaktadır. İşe yerleştirilenlerden lise altı eğitime sahip olanların toplam işe yerleştirme oranı % 46, 5'tir. Yüksekokul ve fakülte mezunlarının işe yerleştirilme oranı ise, % 29'dur. İşe yerleştirmede Türkiye'de eleman arama kanalının kullanımında istihdam kurumlarının hala önemli bir ağırlıkla niteliksiz eleman bulmaya yönelik olarak kullanıldığı, ÖİB'lerinin bu durumu değiştiremediği görülmektedir.

4.3.1.2. Ulusal ve Yerel Düzeyde İstihdam Politikalarının Belirlenmesi

ILO tarafından 1964 yılında kabul edilen ve Türkiye tarafından 1976 yılında kabul edilen 122 No'lu "İstihdam Politikası Hakkında Sözleşme" istihdam politikasını ve amaçlarını şu şekilde tanımlamaktadır:

"Hazırlanacak istihdam politikaları ekonomik gelişme ve kalkınmayı teşvik edecek, hayat seviyesini yükseltecek, işgücü ihtiyaçlarını karşılamak ve işsizlik ve eksik istihdam sorununu çözümlemek amacıyla , her üye tam ve verimli istihdama ve işin serbestçe seçilmesine yönelik aktif bir politikayı temel amaç olarak ele alacak ve uygulayacaktır" (md.1/1). Bu politika;

- Açıkta ve iş arayan herkese iş sağlanmasını,
- Bu işin, imkan nispetinde verimli olmasını,
- İşin serbestçe seçilmesini ve her işçinin kendisine elverişli bir işte çalışması için gerekli nitelikleri kazanmasını, bu işte, ırk, renk, cinsiyet, din, politik düşünce, milli veya sosyal menşee ne olursa olsun niteliklerini ve istidatlarını kullanmasını sağlamak amacına yönelmiş olacaktır (md.1/2).

Ulusal istihdam politikalarının hazırlanması ve uygulanmasını üye ülkelere öneren bu sözleşme çerçevesinde, Türkiye'deki Ulusal İstihdam Politikaları incelenecek olursa, ortaya çıkan durum sözleşmeyi imzalayan Türkiye'nin 1976 yılında günümüze bu konuda gerçekçi bir politika hazırlamadığı görülmektedir.

Türkiye'de istihdamın korunması, arttırılması ve işsizliğin önlenmesine yönelik planlamaların hazırlanması görevi en üst düzeyde Bakanlar Kurulunun yetkisindedir. Bakanlar Kurulunun belirlediği hedefler doğrultusunda planların hazırlanması görevi ise Başbakanlığa bağlı olarak çalışan Devlet Planlama Teşkilatına verilmiştir. Bu konuda bakanlar Kuruluna ve DPT'ye yardımcı olan kurum ve kuruluşlar ise şunlardır:

- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı,

- Çalışma Genel Müdürlüğü,
- Türkiye İş Kurumu,
- Devlet İstatistik Enstitüsü,
- Ekonomik ve Sosyal Konsey,
- Çalışma Meclisi.

İstihdam politikalarının hazırlanmasından daha önemli bir konu bu politikaların uygulamaya konulması ve uygulama sırasında tüm kurum ve kuruluşlarla, özellikle işgücü piyasasının tarafları ile işbirliği içinde hareket edilmesidir. Türkiye’de planlama konusunda yapılan çalışmalar merkezi yönetimin isteği, daha doğrusu siyasal iktidarın istekleri doğrultusunda hazırlanmaktadır. Fakat ulusal stratejilerin belirlendiği planların uygulanma şansı yok denecek kadar az olmuştur. Çünkü Türkiye’de Kalkınma Planlarının hedefleriyle, gerçekleşme oranları birbirine hiç yaklaşmamaktadır.

İşsizlik ve istihdam gibi iki önemli ve birbiriyle bağlantılı konuya ilişkin Kalkınma Planlarının incelenmesi Türkiye’deki istihdam politikalarının gelişimi hakkında bilgi vermesi açısından özel bir önem taşıdığından, genel hatlarıyla planların istihdam sorununa yaklaşımını incelemek uygun olacaktır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında İstihdam Politikası Yaklaşımı (BBYKP) : 1963-1967 yılları arasında uygulanan BBYKP diğer planlardan farklı bir yaklaşımla istihdam sorununu ekonomik kalkınmadan bağımsız bir sorun olarak ele almaktadır. Plan üretim yapısındaki teknolojik gelişmelerin emek tasarrufu yönünde olacağını belirterek, özellikle tarım kesimindeki gizli işsizliğin kentlere yönelmesinin önlenmesi için bu kesimi kırdan tutacak projeler yaratılması önerisini getirmektedir. İşsizlik sorunun mevcut nüfus artışıyla her geçen gün daha da artacağını belirten plan, bunu önlemek için özellikle tarım dışı sektörde istihdam yaratacak yatırımların hızlandırılması gerekliliğini belirtmektedir. Kısa dönemde işsizliğin önlenmesi amacıyla özellikle inşaat sektöründeki emek yoğun teknolojilerin kullanımını önermektedir.

Planın işsizliğin önlenmesinde çözüm olarak ortaya koyduğu bir başka yaklaşım ise, işgücünün batı ülkelerine ihracıdır. Fakat bu ihracı sakıncalı tarafları olduğunu belirterek, ekonominin ihtiyaç duyduğu alanlardaki nitelikli

işgücünün belirlenerek, bunların gönderilmesine engel olunması gerekliliğine işaret etmektedir (DPT, 1963, 442, 454-456)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında İstihdam Politikası Yaklaşımı (İBYKP) : İstihdam sorununu bağlı değişken (DPT, 1967, 127) olarak kabul eden İBYKP, istihdam ve insangücü planlamasına yönelik politikaları konusunda temenniden öte bir yaklaşım izlememektedir. Bu nedenle ekonomik kalkınma hızını % 7 olarak belirleyen plan, istihdamın arttırılması için özel önlemler alınmasının gerekliliğine işaret ederken, bu konuda önceliğin istihdam konusunda büyük sıkıntı çeken bölgelere verilmesinin gerekliliğine işaret etmektedir. Plan, yatırımlarda hem verimlilikten hem teknolojiye hemde istihdamdan ödün vermeyecek politikalar önermektedir (DPT, 1967, 134). İşgücünün niteliği konusunda önemli hedefler belirlemeyen plan döneminde işsizlik oranı % 4, 8'den % 6, 3'e yükselmiştir (Biçerli, 2004, 273).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında İstihdam Politikası Yaklaşımı (ÜBYKP): İstihdam ve işsizlik sorununu ekonomik gelişmeye bağlı bir sorun olarak gören planın bu konuda ki, yaklaşımı İBYKP'ından farklı değildir. Plan döneminde istihdam ve işsizlik sorununa yönelik hedefler özetle şöyledir:

- Plan döneminde istihdam olanaklarını artırma çabaları perspektif plan döneminin gerekli kıldığı teknolojik gelişmeleri engellememelidir.
- Kişilerin yetiştikleri mesleklerde istihdam edilmelerinin sağlanması esas alınacaktır.
- Ekonominin işgücü fazlasını emebilecek düzeye gelene kadar işgücü fazlası olan yörelerden, yurtdışına işgücü göçü konusunda öncelik tanınacaktır.
- İİBK'nın işsizlere, niteliklerine uygun olarak en kısa sürede yüksek verimi sağlayabilecekleri işleri bulmaları konusunda gerekli önlemler alınacaktır (DPT, 1972, 664). Görüldüğü gibi planın hedefleri ve önlemleri birbiriyle istihdam ve işsizlik alanında kendi içinde çalışmaktadır. Ekonominin istihdam yaratamadığı bir ortamda İİBK'dan medet ummak, işsizliğin çözümünde işsiz sayısı çok olan yörelere, yurtdışına işçi olarak gönderilme konusunda öncelik vermek gibi önemli plan hedefleri bulunmaktadır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında İstihdam Politikası Yaklaşımı (BBYKP) : İstihdam politikası yaklaşımında diğer üç plandan farklı bir yaklaşım içermeyen DBYKP işsizlik sorununu ekonomik yapıya ve geçmiş planlardaki tutarsızlıklara bağlamaktadır. Bu plan döneminde diğerlerine göre, özellikle insangücü kaynaklarının değerlendirilmesi konusunda, önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bunun dışında istihdam ve ülkenin gelecekteki işgücü ihtiyaçlarının belirlenmesinde İİBK'nun işgücü piyasasının bütününde etkili olacak bir teknik yapıya kavuşturulması gerekliliğini ortaya koyarak, kurumsal eksikliği belirlemesi açısından önemli bir yaklaşım getirmektedir (DPT, 1979, 275).

Planın bir başka özelliği ise; nitelikli işgücü açığının önlenmesi için , işgücünün bölgesel hareketliliğinin zorunlu hizmetle sağlanması yönündeki yaklaşımıdır. İşgücünün iş öncesi ve iş sırasında sürekli eğitilmesi gerekliliğini belirleyerek, yaşam boyu eğitim yaklaşımını nitelikli işgücü için benimsemesi, insangücü kaynakları açısından yeni bir yaklaşımdır.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında İstihdam Politikası Yaklaşımı (B.BYKP): Dışa açık bir ekonomi politikasının benimsenmesi nedeniyle ülkenin ekonomik kaynaklarının kullanımına uygun (emek yoğun) sektörlerle ağırlık verilmesiyle işsizlik soruna yönelik çözüm getiren planın, en önemli özelliklerinden biri de, günümüzde de süren genç işsizliğine yönelik tespitleridir. Özellikle kentlerde genç işsizliğinin yüksekliğine değinilen planda (DPT, 1985, 132) gençleri istihdam edecek işverenlere vergi ve diğer yollarla teşvik verilmesi ilke olarak benimsenmiştir. Ayrıca bu kişilerin mesleki eğitiminin sağlanması durumunda da işverenlere vergi iadesi uygulamasının başlatılacağı belirtilmektedir (DPT, 1985, 133).

Planın istihdam konusundaki temel yaklaşımını belirleyen etken dışa açık büyümeyi seçen Türkiye'nin ucuz işgücünden yararlanabileceği sektörlerde yatırımı benimsemesidir. İşsizliğin çözümünde yatırımların yapılmasının gerekliliğine değinilen planda, bu emek yoğun yatırımların öncelikle işsizliğin yüksek olduğu yörelerde yapılması benimsenmektedir(DPT, 1985, 132).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında İstihdam Politikası Yaklaşımı

(ABYKP): Planın temel istihdam politikası konusundaki yaklaşımı “İstihdamın gelişmesini sağlayacak ortamın yaratılması ve idamesi esastır. Bu çerçevede, genel hedefler doğrultusunda yatırımların teşvik edilmesi; müteşebbislik ruhunun ve teşebbüs gücünün geliştirilmesi, küçük ve orta ölçekli teşebbüslerin desteklenmesi, nitelikli işgücü yetiştirilmesi ve mevcut iş gücünün niteliğinin yükseltilmesi; işgücü piyasasında karşılaşılan ve istihdamın gelişmesini olumsuz şekilde etkileyen unsurların ve aksaklıkların ortadan kaldırılması istihdam politikasının temel ilkeleridir (DPT, 1989, 302).

İşsizlik ve istihdam konusunda kendinden önceki planlardan pek farklı olmayan ABYKP, istihdam ve işsizlik konusunda genel içerikli ilke ve politikalara yer vermektedir. Planın en önemli yaklaşımı, işsizlikle mücadelede seçilen politikalardan biri olarak, Türk işgücü piyasasının günümüzde de temel sorunu olan işgücü piyasasının şeffaf olmaması ve emek hareketliliğinin bulunmaması sorununun giderilmesi amacıyla İİBK’nın yeniden yapılandırılmasının benimsenmesidir. Bir diğer önemli yaklaşım ise, işgücü eğitimi, istihdam rehberliği, mesleğe yöneltme gibi faaliyetlerin İİBK ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ve özel kurumların katkılarının sağlanması yöntemiyle toplumsal uzlaşma çabalarını ortaya koymasındır denilebilir.

ABYKP, bir anlamda Türk işgücü piyasasının yönetsel sorunlarının tespitinin yapıldığı bir plandır. İstihdam ve işsizlik sorunlarının çözümünde, geçmişteki çözüm önerilerini tekrarlayan plan, ilgiye muhtaç kesimlerin piyasaya girişinin kolaylaştırılması, işgücü piyasası verilerinin uluslararası standartlara uyumu ve karşılaştırmaya olanak verilmesinin sağlanması, her düzeyde nitelikli işgücünün yetiştirilmesi amacıyla örgün ve yaygın eğitime ve bu nitelikteki kurum ve kuruluşlara ağırlık verilmesi gerektiğini belirtmektedir (DPT, 1989, 303).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında İstihdam Politikası Yaklaşımı

(YBYKP): Plan diğerlerinde olduğu gibi işsizliğin önlenmesi için temel unsur olarak istikrarlı büyümenin esas olduğunu ifade eden genel kapsamlı ifadeleri benimsemektedir. Plan işsizliğin yüksek olduğu yörelerde işgücünün toplumsal açıdan yararlı olacak projelerde (ağaçlandırma, altyapı, konut, çevre koruma

vb.) konularda çalıştırılmasını önerirken, Plan döneminde özelleştirme sonucu işsiz kalan işgücünün kendi işini kurmasına destek sağlanması, işgücünün istihdamının sağlanabilmesi için yeniden eğitimi gibi genel ilkelere yer vermektedir (DPT.1995, 51-54). Plan döneminde işgücü piyasasına ilişkin yapılan tesbitler ise şunlardır:

- Toplam işgücü içinde eğitim düzeyi ilkokul olanların oranı yüzde 75'i bulmaktadır.

- Çıraklık sistemi yeterince geliştirilememiştir. İşgücünün ortalama niteliğinin düşüklüğü istihdamın geliştirilmesine kısıtlayıcı bir etki yapmaktadır. İşgücü maliyetini artıran ve istihdam ile bağlantılı olan aşırı yük ve kesintiler istihdamı olumsuz şekilde etkilemeye devam etmektedir.

- İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yeniden yapılanması gerçekleştirilememiş ve istihdam hizmetleri yeterince gelişmemiştir. Meslek standartlarının geliştirilmesi konusunda yeterince mesafe alınamamıştır. 1995 yılında, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nu geniş kapsamlı ve etkili istihdam hizmetleri verecek şekilde, İş Kurumu olarak yeniden düzenlemeye yönelik yasa tasarısı TBMM'ye sevk edilmiştir.

- Özelleştirme sonucunda işsiz kalacak olanlara yeni istihdam imkanları sağlamaya yönelik İşgücü Uyum Projesi ve işsizlere eğitim yoluyla istihdam sağlamayı hedefleyen İstihdam ve Eğitim Projesi 1994 yılında uygulanmaya başlamıştır (DPT, 1995, 51-52).

7. Plan döneminin en önemli özelliği bu dönemde istihdam politikalarının temel aracı olan İşsizlik Sigortasının oluşturulmasıdır. 25.08.1999 tarih ve 4447 sayılı “İşsizlik Sigortası Kanunu” ile yıllardır beklenen bir düşünce uygulamaya geçirilmiştir. Bir başka düzenleme ise 2000 yılında 617 sayılı KHK ile işgücü piyasasının yönetimine çekidüzen getirilmesi için, kurumun yapısında köklü değişim getiren “Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) Kanunun”un kabul edilmesi olmuştur.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında İstihdam Politikası Yaklaşımı (SBYKP): Plan, işsizlik sorununun varlığını tekrarladıktan sonra, bu sorunun çözümünün üretken yatırım artışıyla gerçekleşebileceğini vurgulamaktadır. İstihdamın tarımsal ağırlıklı yapısının değiştirilmesi, ekonominin önemli bir ihtiyacı olan nitelikli işgücünün sağlanması için, mesleki eğitim ve aktif istihdam

politikaları çerçevesinde işgücü eğitiminin sürdürülmesi, işgücü piyasalarında etkinliğin sağlanması için Özel istihdam kurumlarının yasal düzenlemeye kavuşturulmasının gerekliliği gibi, genel vurgular yapmaktadır(DPT, 2000, 129-130).

Bu dönemde, işgücü piyasasına yönelik istihdam politikalarının en önemli uygulaması, 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunun kabul edilerek özel istihdam bürolarının yasal yapıya kavuşturulması olmuştur.

Türkiye’de Uygulanan İstihdam Politikalarının Değerlendirmesi :

Kalkınma planlarında yer alan istihdam politikaları ve önerilerin çokluğuna rağmen, planlı dönemde hazırlanan istihdam politikalarından beklenen işsizlik sorunun giderilmesi ve istihdamın artırılması sonucu gerçekleştirilememiştir. Kalkınma planları Türk işgücü piyasasına yönelik önerilerinde istihdam ve işsizlik sorununun çözümünü ekonomik kalkınmanın sonucuna bağlamaktadırlar Planların hazırlayıcıları ile uygulayıcılarının farklı olması, uygulamaların plana uygunluğunun denetim ve yaptırımdan yoksun olması gibi nedenler, planlardaki istihdam politikalarının başarısızlığının temel nedenlerinden birkaçını oluşturmaktadır. Fakat istihdam politikalarının temel başarısızlık nedeni, hazırlanması aşamasında ilgili tarafların görüş ve önerilerinin dikkate alınmaması ve ekonomi politikalarıyla eşgüdüm içerisinde uygulanmamasıdır denilebilir. Bu gelişmeler sonucunda istihdam ve işsizlik konularındaki planlamaların temenniden öte bir çalışma olmadığı söylenebilir.

Planları uygulayan siyasal iktidarlar işsizlik ve istihdam sorununu güncel önlemlerle erteleyerek, topluma hoş görünme politikaları izleyerek sorunun her geçen gün daha da artmasına neden olmuşlardır.

122 sayılı İstihdam Politikası Sözleşmesinin de belirttiği gibi, istihdam politikalarının hazırlanmasında ve uygulamasında ülke gerçeklerinin dikkate alınması maalesef Türk Kalkınma Planlarında uygulanamayan bir gerçekliktir.

Planlarda işsizliğin önlenmesi konusunda önerilen politikalar kendi içerisinde tutarlı olmaktan uzaktır. Bir yandan işsizliğin önlenmesi için emek yoğun yatırımlar önerilirken, diğer yandan teknolojik gelişmelerden vazgeçilmeyeceği belirtilmektedir. Bu alandaki en önemli çarpıklık ise, özellikle 1990’lı yıllardan sonra tüm dünyaya empoze edilen özelleştirme ve

küreselleşme kavramlarının Türkiye'deki görünümü olan özelleştirme uygulaması sonucu istihdam kaynağı olan KİT'lerin kapatılarak, işsizliğin artmasına neden olunurken, tarım kesimindeki gizli işsizlerin, el sanatlarına yönlendirilmesi gibi tutarsızlıklar sergilenmeye devam edilmektedir. Bir KİT olan Sümerbank'ın halı fabrikaları özelleştirilip, işçi çıkarılırken, kırsal kesimde, halıcılık kurslarının açılması bu alana örnek gösterilebilecek bir uygulamadır.

Özetle, istihdam politikalarıyla hedeflenen işgücü piyasasının işlerliğinin sağlanarak işsizliği, azaltılması ve istihdamın artırılması hedef ve ilkeleri ülke gerçekleriyle uyuşmadığından başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

4.3.2. İşgücü Piyasası Bilgi Hizmetlerinin Yönetimi

Çağdaş istihdam kurumları, istihdam politikalarının geliştirilmesinden ve uygulanmasından sorumludurlar. Güncel ve güvenilir işgücü piyasası bilgilerinin varlığı, gelişmenin ve etkin istihdam politikaları uygulamanın ön koşuludur. Yeni oluşan bir piyasa ekonomisi için, iş dünyasındaki değişiklikleri ve gelişmeleri izleyebilme açısından böyle bilgiler vazgeçilemez niteliktedir. Çağdaş bir istihdam kuruluşu, güncel işgücü piyasası bilgilerini toplayıp değerlendirebilmeli ve sonuçlarından yararlanmalıdır. Esas amaç, işgücü piyasası bilgilerini toplama, birleştirme, işleme ve çözümleme konusunda gerekli araç ve yöntemlerin geliştirilmesidir.

4.3.2.1. Mevcut durum

Türk işgücü piyasasının temel sorunlarından birini oluşturan piyasa hakkındaki belirsizlik ve bilgi eksikliğidir. Piyasanın sağlıklı işleyişi mevcut ve gelecekteki ihtiyaçlarının planlanmasından alınacak önlemlere kadar çok geniş bir alanda ihtiyaç duyulan işgücü piyasası bilgilerinin sağlanması konusunda tam bir karmaşa hakimdir. Türkiye'nin gelişmiş ülkelerle arasındaki en büyük fark bu konudaki bilgi yapısıdır. Gelişmiş ülkelerdeki piyasa bilgi sisteminin sağlıklı işleyişi, bu bilgiye ihtiyaç duyan kurum ve kuruluşlara işsiz sayısından, işgücünün mesleki ve demografik özelliklerine kadar net rakamlar verebilmesidir.

Türkiye'de işsizlik sorununun varlığı herkesçe kabul edilmesine rağmen "Türkiye'de ne kadar işsiz var?" sorusuna açık bir cevap verebilecek ne bilgi ne de kurum vardır. Tüm planlamalar ve söylemler tahminden ibarettir. Bu nedenle

Türkiye’de çözümlenmesi gereken önemli bir diğer sorun işgücü piyasası bilgi hizmetlerinin sağlıklı bir şekilde toplanması ve kullanıcıların hizmetine sunulabilmesidir.

4.3.2.2. İşgücü Piyasası Bilgi Hizmetinin İşleyişi

İşgücü piyasasında meydana gelen değişimleri ve gelişmeleri izleyerek gerekli önlemlerin alınması amacıyla ihtiyaç duyulan işgücü piyasası bilgileri üç farklı kaynaktan elde edilmektedir.

- Türkiye İstatistik Kurumu verileri,
- Kamu kurum ve kuruluşlarına ait verileri,
- Meslek kuruluşlarına ait veriler.

Verilerin elde edilmesine ilişkin yapılanmada oldukça geniş bir bilgi kaynağı söz konusu olmakla birlikte, bu çalışmaların toplanması, işlenmesi ve yayımlanması konusunda görevli tek bir kurum bulunmamaktadır. Bu durum piyasaya ilişkin olarak veri toplayan kurum ve kuruluşların veri toplama amacına göre söylemlerde ve tahminlerde bulunmasına yol açmaktadır.

a) Türkiye İstatistik Kurumu Verileri

Türkiye’de işgücü piyasasına ilişkin verilerin toplanması konusunda yetkili kuruluş 10.11.2005 Tarih ve 5429 Sayılı “Türkiye İstatistik Kanunu “ ile Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) yerine kurulan, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) dur. TÜİK’in işgücü piyasasına yönelik bilgi toplama faaliyetlerinin en önemlisi üçer aylık dönemler halinde yılda dört kez yapılan Hanehalkı İşgücü (HİA)’dır. Yapılan çalışmada işsizlik ve istihdam ve eksik istihdam konusundaki verilerin toplanması ILO standartlarına uyumlu olarak Türkiye’ye uyarlanmakta ve elde edilen veriler internet üzerinden ve basılı olarak kullanıcıların hizmetine sunulmaktadır.

TÜİK’in ulusal işgücü piyasasına ilişkin verilerin toplanması konusundaki en önemli çalışması, 1993 yılından itibaren yıllık olarak çeşitli kurum ve kuruluşlarca derlenen bilgileri “Çalışma İstatistikleri” başlığı altında toplayıp yıllık olarak yayımlamasıdır.

b) Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Veriler

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından kendi faaliyet alanlarına giren konularda bilgi toplanması, kuruluş kanunlarınca verilen bir görevdir. Bu kurumlar ve topladıkları verilere ilişkin genel bilgiler aşağıda verilmiştir:

1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı: ÇSGB'lığı kendi faaliyet alanına giren konularda veri toplamanın yanı sıra, 2821 sayılı "Sendikalar Kanunu" ve 2822 sayılı "Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu" çerçevesinde iş kolları esasına göre veriler toplamaktadır. 2821 sayılı Sendikalar Kanunun 60. maddesine belirtilen iş kollarına uygun olarak toplanan sendikal bilgiler konusunda önemli bir kaynak teşkil eden bakanlığın bu verilerinin, yasal nedenlerle kullanımı konusunda sıkıntılar yaşanmaktadır. Bu sıkıntı, Sendika üyeliğinin ilgili kanunun 24. maddesindeki sona ermesi konusundaki süre sınırlamasının olmamasından kaynaklanmaktadır. İşsiz kalan sendika üyesinin sendika üyeliğinin sona ermemesi nedeniyle, sendikalı işçi sayısını içeren verilerin güncelliği ve güvenilirliği sorun yaratmaktadır.

ÇSGB'nın işgücü piyasasına ilişkin verileri yılda bir kez "Çalışma Hayatı İstatistikleri" adı altında yayımlanmaktadır. Yayın işçi-işveren ilişkilerini tüm boyutlarıyla ele alarak, yetki işlemlerinden, grev ve lokavt aşamalarına kadar toplu iş sözleşmesi sürecine ilişkin veriler yer almaktadır .

2. Türkiye İş Kurumu İstatistikleri: İşgücü piyasasının düzenlenmesi ve yönetimi görevini üstlenen kurum, işgücü piyasasına ilişkin verilerin toplanmasında, kuruma yönelen işgücü arz ve talebine ilişkin veriler ile görev alanı içerisinde bulunan işyeri ziyaretleri ve anketleriyle ilgili bilgi toplamaktadır. Kurum verilerinin işgücü piyasasının durumunu tam olarak yansıtması konusunda önemli sıkıntılar bulunmaktadır. Bunun temel nedeni, verilerin kuruma kayıtlı işgücüyle sınırlı olması ve işgücünün kuruma kayıt oranının ortalama 1/3 düzeyinde bulunması, kurum kayıtlarının Türkiye'deki işsizlik ve istihdam konularında güvenilir veri kaynağı olarak kullanılmasını önlemektedir.

Kurumun derlemiş olduğu istatistiksel veriler "Aylık İstatistik Bülteni", "İstatistik Yıllığı" ve "Faaliyet Raporu" adları altında internet üzerinden ve kitap halinde kullanıma sunulmaktadır.

3. Devlet Planlama Teşkilatı İstatistikleri: Kalkınma Planlarının hazırlanması görevini yasal olarak üstlenen kurum çalışmalarında kaynak olarak kullandığı verileri dört başlık altında yayımlamaktadır. Bunlar:

- Ekonomik ve sosyal göstergeler,
- Temel ekonomik göstergeler,
- Uluslar arası ekonomik göstergeler,
- Kamu yatırımının illere göre dağılımı.

Kurum, bu yayınlarında işgücü piyasasına ilişkin gelişmeleri ve uluslar arası verileri kullanıcılara sunmaktadır.

4. Sosyal Sigortalar Kurumu İstatistikleri: Sosyal güvenlik Hizmetlerinin sunulması açısından ülkenin önemli bir kısmına hizmet veren kurum, işyerlerinden gelen işyeri bildirimini esas alarak topladığı veriler ile ülke düzeyinde sigorta kapsamında olan nüfus, işyerlerinin faaliyet kolları, meslek kazaları gibi (kayıtlı ve bildirimde bulunulmuş olması kaydıyla) konularda veri toplamakta ve yayımlamaktadır.

5. Bağ-Kur İstatistikleri: Sosyal güvenlik kurumunun ilgili kuruluşlarından biri olan Bağ-Kur, bağımsız çalışan küçük esnaf ve sanatkarların sosyal güvenliğini sağlayan bir kurumdur. Kurum, kayıtlı olan esnaf ve sanatkarlara ilişkin, aktif sigortalıları, mevcut durum, yaş, meslek kuruluşu, meslek gruplarına göre düzenleyerek “İstatistik Yıllığı” adı altında yayımlamaktadır.

6. Milli Eğitim Bakanlığı İstatistikleri: Milli Eğitim bakanlığına bağlı Çıraklık ve Mesleki Eğitim Genel müdürlüğünün faaliyetlerini içeren veriler; bakanlık tarafından okul ve eğitim türleri, sayıları, okullardaki eğitim programları, öğrenci, öğretmen, sınıf, sıra, çırak, kalfa, usta öğretici vb. bilgileri içermekte ve MEB tarafından “Milli Eğitim Bakanlığı İstatistik Yıllığı” adı altında yayımlanmaktadır.

7. Yüksek Denetleme Kurulu (YDK) İstatistikleri : Türk ekonomisi içerisinde özelleştirme nedeniyle büyük oranda tasfiye edilen KİT’lerin denetlenmesinden sorumlu olan YDT, bu kurumların ekonomik büyüklükleri,

istihdam durumları, mali yapıları, iştirakleri, çalışmaları, yatırımları vb. konularda topladığı verileri “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu “adı altında yayımlamaktadır.

c) Meslek Kuruluşlarına Ait Veriler

Kamu kurum ve kuruluşları dışında, çeşitli toplumsal örgütlerin ve meslek kuruluşlarının kendi alanlarına yönelik topladıkları veriler; işgücü piyasasının izlenmesinde kullanılan kaynaklardan üçüncüsünü oluşturmaktadır. Bu kuruluşlar;

- 1)Ticaret ve Sanayi Odaları,
- 2) İşçi ve İşveren Sendikalarıdır.

1. Ticaret ve Sanayi Odaları İstatistikleri: İşverenlerin kendi aralarında oluşturdukları odaların üyelerinin kararlarına ışık tutmak amacıyla çeşitli kurum ve kuruluşlardan aldıkları verileri düzenleyerek yayımladıkları istatistiklerdir. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) dışında Sanayi ve Ticaret Odalarının faaliyet gösterdikleri illerdeki temsilcileri aracılığı ile de bu konuda veriler toplayıp yayımladıkları görülmektedir. Ankara Ticaret Odası (ATO), İstanbul Ticaret Odası (İTO), Ankara Sanayi Odası (ASO) gibi kurumlar üyelerine yönelik olarak veri toplayan odalardan birkaçıdır.

2. İşçi ve İşveren Sendikaları İstatistikleri: İşçi ve işveren sendikaları, gerek üyelerini gerekse kamuoyunu bilgilendirmek amacıyla çeşitli istatistiksel veriler toplamakta ve bunları belirli aralıklarla yayımlamaktadırlar. Bu kurumlar ;

- Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK),
 - Türkiye Ağır sanayi ve Hizmetler Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS),
 - Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası (KAMU-İŞ)
 - Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, (TÜRK-İŞ)’ten oluşmaktadır.
- Kurumların verileri genel olarak kendi üyelerine yönelik çalışmalar olduğundan işgücü piyasasına ışık tutmakla birlikte, belirli bir standartta değildir.

4.3.3. Aktif İstihdam Politikalarının Yönetimi

İşsizliğin nedenleri gibi, önlenmesine yönelik politikalar da ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Fakat tüm politikaların ortak yanı işsizliğin toplumsal açıdan sorun yaratmayacak düzeye indirilmesidir.

İşsizlik sorunu karşısında siyasal iktidarlar ya sorunu piyasa koşullarına bırakan liberal bir yaklaşım izlemekte, ya da sorunu toplumsal bir sorun olarak kabul edip çözümü için çaba göstermektedirler.

Türkiye’de işsizlik sorununun çözümü yönünde politikaların üretilmesi çalışmaları Kalkınma Planlarıyla birlikte başlamıştır. Fakat planların ortak özelliği, sorunu kabul etmek ve genel içerikli temenniler ve projeler sunmaktan ibaret kalmıştır.

Türkiye’de Avrupa Birliği ülkeleri ile karşılaştırıldığında, başarılı sayılabilecek aktif istihdam politikalarına rastlanmamakla birlikte, yine de bu yönde bazı uygulamaların olduğu görülmektedir.

4.3.3.1. Türkiye’de Aktif İstihdam Politikaları Uygulaması

Türkiye’de uygulanan aktif istihdam politikalarını konularına göre dört başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar;

- İş ve meslek analizi çalışmaları,
- İş ve meslek danışmanlığı çalışmaları,
- İşgücü yetiştirme çalışmaları,
- Sanayide eğitim çalışmaları,

a) İş ve Meslek Analizi Çalışmaları

Belirli bir işin gerektirdiği niteliklerin belirlenmesi ve açıklanması (İİBK, 1990, 60) olarak tanımlanan “iş analizi” çalışmasının amacı, işgücünün belirli bir işyerinde yürüttüğü işten çok, tüm ekonomi içerisinde aynı işte gerçekleştirilen iş’in ortak yönlerinin ortaya konulmasıdır.

Meslek Analizi: Bir meslek hakkında, yerine getirilmesi gereken görevler, işin yürütülmesi sırasında kullanılan araç ve malzeme, çalışma koşulları, mesleğin yürütülmesi için gerekli eğitim düzeyi, meslek alanında iş bulma olanakları ve elde edilmesi muhtemel ücretler gibi bilgilerin tamamının sağlanmasına yönelik çalışmalardır.

Türkiye’de mesleklerin tanımlanması konusunda var olan bilgiler oldukça yetersizdir. Analizi ve tanımlaması tamamlanmış meslek sayısı 2.070’dir. Oysa gelişmiş ülkelerde analizi ve tanımlaması yapılmış meslek sayısı 20.000 civarındadır (İŞKUR, 2005, internet veri tabanı). Bu yöndeki eksikliğin ortada olması nedeniyle son yıllarda kurum tarafından iş ve meslek analizlerinin yapılması konusunda sanayi kesiminin yoğun olduğu bölgelerde iş ve meslek analizi kurum personeli tarafından yürütülmektedir. Bu yönde yapılan çalışmalar sonucunda, 2004 yılında yapılan çalışmalarla 337 iş analizi, 115 meslek alanında tanımlama çalışması gerçekleştirilmiştir.

b) İş ve Meslek Danışmanlığı Çalışmaları

Türkiye’de işsizlerin önemli bölümü mesleksiz veya mesleğini sevmeyen kişilerden oluşmaktadır (DPT, 2001, 42). İş ve meslek seçiminde, bilindiği gibi toplumun büyük çoğunluğu kulaktan dolma bilgiler, ebeveynlerin hayalleri, mesleklerin toplumsal statüsü vb. etkenlere bağlı olarak seçilmektedir. Yeteneklerinin farkında olarak iş ve meslek seçen birey sayısı oldukça düşüktür. Bu durum işgücü piyasasında işini sevmeden çalışan veya işini sevmediği için başka meslek arayan bireylerle yüzyüze kalmaktadır.

İş ve meslek danışmanlığı hizmetinin hedef kitlesini iş hayatına atılmamış işgücüdür. Hizmetin temel amacı bireyin yetenekleriyle işgücü piyasasının ihtiyaçları arasında uyum sağlayarak bireyin istihdamını kolaylaştırmaktır.

İş ve meslek danışmanlığı iki farklı kesime yönelik hizmet vermektedir. Birinci kesim; eğitim hayatına devam eden gençlere geleceklerini belirleyecekleri ve yeteneklerine uygun bir meslek seçmelerine yardımcı olmak, ikincisi ise; iş hayatına atılmış, ama mevcut işi geçerliliğini yitirmiş veya hiçbir niteliğe sahip olmayan işsizlere, yeteneklerine uygun bir iş seçimini gerçekleştirmektir. Gelişmiş ülkelerde iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri uzun yıllar önce başlayarak, bireylerin özgürce ve kendi yeteneklerine ve işgücü piyasası gerçeklerine uygun iş ve meslek seçmelerine destek olmayı amaçlamaktadır. Gelişmiş ülkelerde bu hizmetlerin istihdam kurumlarınca ağırlıklı olarak gerçekleştirildiği görülmektedir.

Türkiye’deki işsizliğin belki de gelişmiş ülkelerden en belirgin farkı bir yanda işsiz milyonlar bulunurken işverenlerin yeterli işgücü bulamamalarıdır

(AED, 2004, 28-29). Bilinçli meslek seçiminin olmaması kadar, eğitim sisteminin çıktılarının işgücü piyasası ile uyumsuzluğu da işsizliğin nedenlerinden birini oluşturmaktadır.

Türkiye’de iş ve meslek danışmanlığı hizmeti aktif istihdam programları arasında, Türkiye İş Kurumu tarafından yerine getirilmektedir. 1993 yılında İİBK ile Dünya Bankasının ortaklaşa yürüttükleri “İstihdam ve Eğitim Projesi”nin hedeflerinden birini oluşturan iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri 2000 yılına kadar çeşitli hükümetlerce sürdürülmüştür (İİBK, 1993, 10). Çizelge 39’de İŞKUR’un son beş yıl içerisinde bu alanda yapmış olduğu faaliyetler verilmiştir.

ÇİZELGE 39: İşkur Tarafından Gerçekleştirilen İş Ve Meslek Danışmanlığı Çalışmaları

Yıllar	Ziyaret Edilen İşyeri Sayısı	Araştırma Yapılan Mesleki Eğitim Yeri Sayısı	Bireysel Meslek Görüşmesi	Bir Eysel İş Görüşmesi	Çalışma Yapılan Okul Sayısı	Çalışma Yapılan Öğrenci Sayısı	Yapılan Veli Toplantısı Sayısı	Güncelleştirilen Meslek Eğitim Dosyası
2000	760	44	1.061	2.818	172	21.160	19	286
2001	2.935	79	4.896	3.618	734	82.302	28	75
2002	2.791	35	4.585	4.330	711	88.038	13	4
2003	1.283	84	1.281	1.702	480	48.639	27	66
2004	774	30	1.817	2.249	512	40.792	158	75

Kaynak : İşkur İnternet veri tabanı.

Kurumun yapmış olduğu çalışmalardan, büyük ihtiyaç duyulmasına rağmen iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinin toplum tarafından hiç de beklendiği gibi ilgi görmediği ortaya çıkmaktadır. Kurum açısından ise, çalışmaların önemli ölçüde düşüş gösterdiği çıkarılacak bir başka sonuçtur.

Kurum, 18 il müdürlüğü ve 3 şube müdürlüğünde yürüttüğü iş ve meslek danışmanlığı hizmetini, eleman sıkıntısı nedeniyle 2004 yılı içerisinde 7 il ve 1 şube müdürlüğünde geçici olarak durdurmak zorunda kalmıştır. 38 il ve 3 şube müdürlüğünde ise, meslek danışma merkezleri çalışmalarına devam etmektedir. (İŞKUR, 2004, İnternet veri tabanı).

c) İşgücü Yetiştirme Çalışmaları

İşsizliğin önlenmesi ve istihdamın artırılması amacıyla uygulanan aktif istihdam politikalarının günümüzde en fazla kullanılanı işgücü yetiştirme çalışmalarıdır. Türkiye’de işgücü yetiştirme çalışmaları farklı kurumlar tarafından yerine getirilmektedir. Bu alanda faaliyet gösteren kuruluşlar :

Milli Eğitim Bakanlığınca yürütülen işgücü yetiştirme çalışmaları,
Türkiye İş Kurumu tarafından yürütülen işgücü yetiştirme çalışmaları,
KOSGEB tarafından yürütülen işgücü yetiştirme çalışmaları,
Diğer kuruluşlarca yürütülen işgücü yetiştirme çalışmaları.

1. Milli Eğitim Bakanlığınca Yürütülen İşgücü Yetiştirme Çalışmaları:

Türkiye’de işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu alanlarda işgücü yetiştirmeye yönelik çalışmalar yapan kuruluşların başında Milli Eğitim Bakanlığı gelmektedir. Bakanlığın denetimi altında bulunan Özel Eğitim Kurumları, Halk Eğitim Merkezleri, Çıraklık Eğitim Merkezleri tarafından değişik alanlarda mesleki eğitim kursları düzenlenmektedir. Bu kurslar, iki farklı kesime yönelik olarak düzenlenmektedir. Birincisi hiç mesleği olmayan ve bir meslek edinmek isteyenler, ikincisi ise, mesleğinde kendini geliştirmek isteyenlere yönelik olarak düzenlenen kurslardır. 3308 Sayılı Mesleki Eğitim Kanunu kapsamında faaliyette bulunan, (mesleki ve teknik eğitim veren) özel eğitim kuruluşlarının sayısı bin civarındadır.

Özel eğitim kurumları 175 meslek alanında, halk eğitim merkezleri 113, çıraklık eğitim merkezleri ise 93 değişik meslek alanında eğitim vermektedir (Varçın, 2004, 126) Milli Eğitim bakanlığınca mesleki eğitim veren resmi ve özel kuruluşların sayısı ve katılan kursiyer sayıları Çizelge 40’da verilmiştir.

**ÇİZELGE 40: Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Kuruluşlarca Açılan
Mesleki Eğitim Kursları (1000 Kişi)**

Faaliyeti Yürüten Kurum/Merkez	Kurum Sayısı	Kursiyer Sayısı
Pratik Kız Sanat Okulu	439	94462
Olgunlaştırma Enstitüsü	12	2006
Yetişkinler Teknik Eğitim Merkezi	12	160
Halk Eğitim Merkezi	920	1018359
Özel Eğitim Kurumları	192	5297
Meslek Kursları (3308 Sayılı Kanun'a Göre)	**	14318
Toplam (Kamu)	1575	1134602
Özel Kurslar	3181	1295995
Özel Dershaneler	1864	523244
Toplam (Özel)	5045	1819239
KAMU+ÖZEL	6620	2953841

Kaynak: İŞKUR, (2001) Ulusal Gözlemevi Raporu, s.100.

2. TİK'çe Yürütülen İşgücü Yetiştirme Çalışmaları: İŞKUR tarafından açılan işgücü yetiştirme kursları 4904 sayılı “Türkiye İş Kurumu Kanunun” 3. maddesinin c fıkrası ile “Türkiye İş Kurumu İşgücü Yetiştirme Ve Uyum Hizmetleri Yönetmeliği “ düzenlemelerine dayanılarak açılmaktadır. İşgücü yetiştirme kurslarına ilişkin karar alma yetkisi merkeze aittir. İl İstihdam Kurullarında o yıl için açılması düşünülen kurslar; meslek, katılımcıların nitelikleri ve her bir programa katılacak işsiz sayısı ile tahmini toplam maliyeti il istihdam kurullarının olağan toplantılarında belirlenerek, il müdürlüğünün yıllık işgücü eğitim planı oluşturulur ve Genel Müdürlüğe gönderilir (TİKİYUH, md.6). Genel Müdürlük, bu kurs tekliflerini birleştirerek, ülke düzeyinde hazırlanan yıllık programlara bütçe olanakları dahilinde açılması uygun görülen kurslar için ödenek tahsis edilmektedir. Kurum tarafından bu alanda yürütülen çalışmalar:

- İşgücü yetiştirme kursları,
- Özelleştirme sosyal destek projesi olmak üzere iki farklı amaçla yürütülmektedir.

- **İşgücü Yetiştirme Kursları:** İşgücü yetiştirme kursları beş alt başlıktan oluşmaktadır.

1. İstihdam Garantili İşgücü Yetiştirme Kursları: Kuruma kayıtlı herhangi bir mesleği ya da iş piyasasında geçerli bir mesleği olmayan işsizlerin, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde yetiştirilerek, istihdam edilmelerini amaçlayan kurslardır.

2. Kendi İşini Kurmak İsteyenlere Yönelik Meslek Edindirme Kursları: Kuruma kayıtlı işsizlerden herhangi bir mesleki bilgi ve becerisi bulunmayanların, kendilerine gelir getirici bir faaliyette bulunmalarını temin amacıyla düzenlenen meslek edindirme kurslarıdır

3. Özürlülere Yönelik Mesleki Eğitim ve Rehabilitasyon Faaliyetleri: Kurum herhangi bir mesleği olmayan özürlülere ilgi, ihtiyaç ve yeteneklerine uygun mesleklerde bilgi ve beceri kazandırmak ve bu suretle onları istihdama hazırlamak üzere işgücü yetiştirme kursları düzenlemektedir. Kursların giderlerinin karşılanmasında “Özürlü ve Eski Hükümlü Çalıştırmayan İşverenlerden Ceza Olarak Kesilen Paraları Kullanmaya Yetkili Komisyonun Kuruluşu ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” uyarınca özürlü çalıştırmadığı için işverenlerden kesilen ve kuruma aktarılan para cezaları kullanılmaktadır.

4. Hükümlülerin Mesleki Eğitimine Yönelik Çalışmalar: İŞKUR’un 2001 yılında yapılan olağan genel kurulunda alınan kararla; cezaevi ortamında bulunan hükümlülerin tahliye olduklarında daha kolay iş bulabilmeleri amacıyla Aktif İşgücü Programlarından yararlandırılmaları istenmiştir. Bu karardan hareketle, Adalet Bakanlığı ve Sivil Toplum Kuruluşlarıyla işbirliği yapılarak, tahliyelerine az süre kalan hükümlülerin istihdamını kolaylaştırmak amacıyla, iş piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde istihdam garantili işgücü yetiştirme kursları başlatılmıştır. Bu faaliyet, 4857 sayılı İş Kanununun 30 uncu maddesi gereğince, özürlü ve

eski hükümlü çalıştırma yükümlülüklerine uymayan işverenlerden kesilip, kuruma aktarılan ceza paraları kapsamında sürdürülmektedir.

5. İşsizlik Sigortası Kapsamında İşsizlere Verilen Eğitimler:

İşsizlik sigortası uygulamasının önemli bir ayağını oluşturan bu kurslar işsizlik sigortasından yararlanan bireylerin en kısa sürede tekrar mesleklerine uygun ve son yaptıkları işin ücret ve çalışma koşullarına yakın bir işe yerleştirilmeyen sigortalı işsizlerin, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu mesleklerde yetiştirilerek, işe yerleştirilmelerini veya kendi işlerini kurmaları amacıyla, meslek geliştirme, değiştirme, edindirme eğitimlerine 2002 Nisan ayından itibaren başlanılmıştır.

Çizelge 41’de kurum tarafından açılan işgücü yetiştirme kurslarının türlerine göre dağılımı verilmiştir.

ÇİZELGE 41: İŞKUR’ca Yürütülen İşgücü Yetiştirme Kurslarının Son Beş Yıllık Gelişimi

Yıllar	İstihdam Garantili Kurs		Kendi İşini Kuracaklara Yönelik Kurs		Özürlülere Yönelik Kurs		E.Hükümlülere Yönelik Kurs		İşsizlik sig. Kapsamında Açılan Kurs	
	Kurs Sayısı	Kursiyer Sayısı	Kurs Sayısı	Kursiyer Sayısı	Kurs Sayısı	Kursiyer Sayısı	Kurs Sayısı	Kursiyer Sayısı	Kurs Sayısı	Kursiyer Sayısı
2000	136	2159	58	942	29	382	*	*	**	**
2001	30	533	13	211	10	138	*	*	**	**
2002	27	486	1	200	20	262	12	182	17	367
2003	22	374	8	341	21	441	23	358	9	167
2004	10	191	3	578	20	302	23	402	11	168
Toplam	225	3743	33	2272	100	1525	58	942	37	702

Kaynak:: İşkur internet veri tabanı.

(*) Eski Hükümlülere Yönelik İşgücü Yetiştirme Kursları 2002 yılında gerçekleştirilmiştir.

(**) İşsizlik sigortası ödemelerinin 2002 yılından itibaren başlaması nedeniyle öncesinde kurs açılmamıştır.

Kurumun işgücü piyasasına yönelik kurslarının yıllar itibariyle gelişiminde, sayısal olarak düşüş görülmektedir. Bu kursların açılması konusunda geçmiş yıllara oranla daha fazla özen gösterilmesi ve denetimi, bu alandaki istismarların önüne geçerek, kursların sayısal olarak azalmasına neden olmuştur. Kursların sayısal olarak düşüş nedenlerinden bir diğeri ise, kurumun parasal olanaklarının kurs giderlerini karşılamadaki yetersizliğidir. Bu nedenle teklif edilen kursların önemli bir kısmı bu nedenle uygulanamamaktadır.

- **Özelleştirme Sosyal Destek Projesi** : Türkiye’de uygulanmakta olan Ekonomik Reform Programını desteklemek, özelleştirme programındaki hedeflerin başarıyla tamamlanmasına katkıda bulunmak ve kamu kuruluşlarının özelleştirilmelerinden doğan olumsuz ekonomik ve sosyal etkileri hafifletmek amacıyla, Dünya Bankası’ndan sağlanan kredi ile uygulamaya konulan proje, Özelleştirme kapsamına alınan KİT’lerde çalışanları kapsamına almaktadır.

Özelleştirme ve sosyal destek projesi kapsamında İŞKUR, katılımcılara; Danışmanlık, Eğitim ve Toplum Yararına Çalışma Programları (TYÇP) olmak üzere üç temel hizmet sunmaktadır.

1. Danışmanlık Hizmeti: Proje kapsamına giren işsizlerin yeni bir iş bulmalarına yardımcı olmayı amaçlayan çalışma, işsizlere, yeni bir iş bulmalarına yardımcı olmak üzere danışmanlık hizmetleri vermek, iş piyasasındaki işgücü talebini belirlemeye çalışmak, katılımcıların bulunan yeni işe kolayca ve başarılı bir şekilde uyumlarını sağlamaktır.

- Danışmanlık hizmetleriyle;
- Meslek danışmanlığı,
- İşgücü piyasası hakkında bilgilendirme,
- İş kulübü,
- Sosyal danışmanlık,
- İşe yerleştirme ve işgücünün başka bir bölgeye taşınmasına yönelik hizmetler verilmektedir (İŞKUR, 2003, 34).

2. Eğitim Hizmeti: Proje kapsamına giren işsizlere yönelik olarak yürütülen eğitim hizmetiyle, işsizlerin yeniden iş hayatına dönmelerinin sağlanması amaçlanmaktadır.

Eğitim, kurum tarafından verilebildiği gibi, dışarıdan da satın alınabilmektedir. Eğitimin dışarıdan satın alınması durumunda, eğitim hizmetini veren, işgücünün % 70'inin, eğitim kurumu ise, % 50'sinin istihdamını sağlamak zorundadır.

3. Toplum Yararına Çalışma Programı: Özelleştirme ve ekonomik reform, doğal afet gibi nedenlerle işsizliğin olağandışı yükseldiği dönemlerde, işsiz kalan işgücünün iş yaşamından kopmaması ve ekonomik sıkıntıya düşmemeleri amacıyla en fazla altı ay süreyle istihdamını öngören bir projedir. Proje, Dünya Bankasıyla ortaklaşa olarak yürütülmektedir. Projenin en önemli uygulama alanı 17 Ağustos ve 12 Kasım tarihlerinde depremde etkilenen illerde yapılan uygulamadır. Bu proje çerçevesinde gerçekleştirilen ikinci uygulama ise, kalkınmada öncelikli yörelerden Ordu, Erzurum, Mardin illerinde de uygulama gerçekleştirilmiştir.

2002 yılında uygulanmaya başlanan ve 2005 yılı sonunda tamamlanacak olan Proje kapsamında, 2004 yılı sonu itibarıyla 487'si Eğitim, 10'u Danışmanlık ve 55'i TYÇP olmak üzere, başlatılan toplam 552 projeye 20 bin 732 kişi katılmıştır (İŞKUR, 2005, İnternet veri tabanı).

4. KOSGEB'ce Yürütülen İşgücü Yetiştirme Çalışmaları : Türkiye'de işsizliğin önlenmesi ve istihdamın artırılması amacıyla Milli Eğitim Bakanlığı ve İŞKUR dışında çalışmalar yürüten kurumlardan biri de Küçük ve Orta Ölçekli Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB)'dir.

KOSGEB bünyesinde "Girişimciliği Geliştirme Enstitüsü" tarafından küçük işletmelere yönelik Danışmanlık Hizmeti verilmektedir. Bu hizmet kapsamında özelleştirmeden etkilenen, kendi işini kuran küçük işletme sahiplerine satış, finans ve pazarlama gibi konularda danışmanlık hizmeti verilmektedir. Hizmet finansmanı, Dünya Bankası ve KOSGEB fonlarından karşılanmaktadır (Biçerli, 2004, 289).

KOSGEB'in İşgücü Piyasasına yönelik verdiği ikinci bir hizmet ise, "Genç Girişimci Yetiştirme Programı"dır. Program, üniversite öğrencilerini kendi işlerini kurmaya teşvik etmek amacıyla eğitim ve danışmanlık toplantıları, iş başında eğitim ve işletme panellerinden oluşmaktadır(Tunalı, 2003, 97).

5. Diğer İşgücü Yetiştirme Çalışmaları

Türkiye’de işgücüne mesleki eğitim veren çeşitli kurum ve kuruluşlar bulunmaktadır. Bunlar işsizlere doğrudan kurs açabildikleri gibi, kendini geliştirmek isteyenlere yönelik çalışmalar da yapabilmektedirler.

Üniversitelerin dışında işgücüne yönelik mesleki eğitim veren diğer kuruluşlar şunlardır.

-Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı,

-Belediyeler, bu alanda faaliyet gösteren diğer kuruluşları oluşturmaktadır. Ayrıca çeşitli meslek kuruluşları ve kamu kurum ve kuruluşları kendi meslek üyelerine ve personeline hizmet içi eğitim adı altında işgücü eğitimi vermektedirler.

Sanayide Eğitim Çalışmaları: İşgücü piyasasına yönelik işgücü eğitimi çalışmalarından olan bu çalışma, diğerlerine göre farklı bir özellik taşımaktadır. Sanayide Eğitim çalışmaları istihdam edilen işgücüne yönelik bir faaliyettir. Çalışmanın amacı; üretim işletmeleri ile maden ve benzerlerini çıkaran işyerleri ve gerek görülen diğer ekonomik faaliyetlerle uğraşan işyerlerinde çalışan işgücünün niteliklerinin geliştirilmesinin sağlanmasıdır.

1- İşçi Geliştirme Semineri: İmalat sanayii işyerlerinde çalışan işçilere yönelik bir eğitimidir.

2- İlk Kademe Yöneticilik Semineri: İşyerlerinde ilk kademe yöneticisi olarak görev yapan ustabaşı, Usta, nezaretçi, monitör gibi elemanlarla, bunların yardımcılarına verilen bir eğitimidir.

3- Orta Kademe Yöneticilik Semineri: İşyerlerinde bulunan teknisyen, kısım amiri, şef, mühendis gibi ünvanlarla çalışan elemanların eğitimini içermektedir. İŞKUR tarafından son beş yıl içerisinde verilen sanayide eğitim seminerleri Çizelge 42’de verilmiştir.

ÇİZELGE 42: Sanayide Eğitim Seminerleri (2000-2004)

Yıllar	Seminer Verilen İşyeri Sayısı	Seminer Sayısı	Seminerlere Katılan Sayısı
2000	39	75	1701
2001	29	60	1333
2002	32	44	860
2003	72	171	3579
2004	105	230	4864

Kaynak: İSKUR (2002), İşkur'da Yeniden yapılanma, 21,
İSKUR, (2003), II. Genel Kurulu Çalışma Raporu, 48.
İSKUR, (2005) İnternet veri tabanı.

4.3.4. Pasif İstihdam Politikalarının Yönetimi

Türkiye’de uygulanan Pasif istihdam politikaları,

- İşsizlik sigortası,
- Ücret Garanti Fonu,
- Kısa Çalışma Ödeneği
- İş Kaybı Tazminatı şeklinde sıralanabilir.

İşsizlik Sigortası: 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile, 50 yıllık bir rüya olan işsizlik sigortası uygulamasının hayata geçirilmesi, Türk çalışma hayatının önemli kilometre taşlarından birini oluşturmaktadır.

İşsizlik sigortasının amacı; bir işyerinde çalışırken, kendi istek ve kusuru olmaksızın işini kaybedenlere, uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa telafi etmek üzere, sigortalı olunan süre ile ilişkili bir dönem içerisinde işsizlik ödeneği vermek, sağlık ve analık sigortası primlerini karşılamak ve bu dönem içerisinde yeni bir işe girmesi için, iş bulma hizmeti, mesleki eğitim, geliştirme ve yetiştirme eğitimini sağlamaktır. Bu yönüyle işsizlik sigortası pasif bir istihdam politikası olmasına rağmen aktif politikalarla da desteklenmektedir.

İşsizlik sigortasının primleri, SSK tarafından toplanmakta olup, sigortanın yönetim ve diğer bütün hizmetleri 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu gereğince Türkiye İş Kurumu tarafından yerine getirilmektedir.

İşsizlik sigortası, sigortalının son dört aylık ücreti esas alınarak hesaplanmakta ve net kazancın % 50'si olup asgari ücretin netini geçmemektedir.

Türkiye'de uygulamaya konulan işsizlik sigortası başlangıçta % 2 işçi ve devlet, % 3 ise işveren katkısından oluşan bir prim kesintisi öngörmektedir. Bu oranlar 2002 yılından itibaren bütçe kanunları ile birer puan indirilerek uygulanmış ve 2004 yılında yapılan bir düzenleme ile 01.01.2005 tarihinden itibaren süreklilik kazanarak % 1 işçi ve devlet, % 2 işveren katkısı şeklinde uygulamaya konulmuştur.

İşsizlik sigortası uygulamasının süre açısından sınırı 300 gün olarak belirlenmiştir. İşsizlik sigortası kaynaklarının değerlendirilmesi ve yönetilmesi amacıyla, İşsizlik Sigortası Fonu kurulmuş ve fonun çalışma usullerini düzenleyen yönetmelik 16 Eylül 2000 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Fon, yönetim kurulu kararları çerçevesinde TİK tarafından işletilir ve yönetilir. Fon yönetim kurulu ÇSGB'lığı ve Hazine müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın önerisi üzerine, müşterek kararname ile atanan birer temsilci ile, en fazla üyeye sahip işçi ve işveren sendikalarının birer temsilcisinden oluşur (İŞKUR, 2000, 38).

Sigortanın ilk ödemesi 2002 yılı Mart ayında başlamıştır. Çizelge 43'de işsizlik sigortasının 2002 yılından, 2004 yılı sonuna kadar yaptığı ödemelere ilişkin çalışmalar verilmiştir.

ÇİZELGE 43: İşsizlik Sigortası Ödemeleri (31.01.2002-31.12.2004)

Başvuru	393.626
Hak Kazananlar	352.945
Ödemesi Devam Edenler	63.411
Ödemesi Bitenler	205.897
Ödemesi Kesilenler	83.637
Hak Kazanmayanlar	36.722
İncelemesi Devam Edenler	3.959
Toplam Ödeme Miktarı (Bin YTL)	372.682, 5

Kaynak: İşkur, (2005) İnternet veri tabanı.

Çizelge 43'ten de anlaşılacağı gibi işsizlik sigortasından yararlanmak için başvuruda bulunanların sayısı, toplam işsizlerle (2.498 bin 31 Aralık 2004 itibariyle) karşılaştırıldığında % 14'lük bir oranı bulmaktadır. Gerçek rakamların bunun çok üzerinde olduğu düşünülürse, işsizlik sigortasının toplumun önemli çoğunluğunu dışarıda tuttuğu görülmektedir. İşsizlik sigortasından beklenen, kayıt dışı ekonomiyi kayıt altına almada yardımcı olacağı yönündedir. Fakat, işsizlik oranının yüksekliği ve yeni işgücünün oransal baskısı kayıt dışı ekonominin azalmasına engel olmaktadır. Ayrıca, işsizlik sigortası ödemesinin asgari ücretin netini geçememesi durumu, işsizlik sigortasının işsiz kalanların gelir kaybını telafi etmekten çok, yoksulların isyan etmesine engel olan bir ücret olarak görülmesine neden olmaktadır. Sigortanın elindeki kaynak işsizliğin önlenmesinde kullanılabilecek önemli bir miktar olmasına rağmen, kaynak sadece bu işte kullanılmaya ayrılmıştır. Ödemelerin dışında kalan para ise; fon yönetimi tarafından çeşitli yatırım araçlarında değerlendirilmektedir.

İşsizlik sigortasının yönetimini üstlenen Türkiye İş Kurumunun bu fon nedeniyle yönettiği para miktarı Çizelge 44'te gösterilmiştir.

ÇİZELGE 44: İşsizlik Sigortası Fonu Gelir-Gider Tablosu
(31.12.2004-YTL)

Gelir Türü	Gelir Miktarı
İşçi İşveren Primleri	4.162.857.199, 28
Gecikme Zammı	77.611.935, 10
Devlet Katkısı	1.465.647.151, 97
Faiz Geliri	8.054.783.082, 36
İdari Para Cezaları	6.712.842, 74
Toplam	13.767.612.211, 45
Gider Türü	450.400.854, 41
Ücret Garanti Fonu	14.916.182, 86
İşsizlik Sigortası Fonu	13.302.295.174, 18
Toplam Fon Varlığı	13.317.211.357, 04

Kaynak : İşkur, (2005) İnternet veri tabanı.

Fon, 2004 yılı sonu itibariyle toplamış olduğu 13.767.612.211, 45 YTL'nin % 3, 37'lik kısmını (465.317.037, 27 YTL.) gider olarak kullanmış durumdadır. Geriye kalan kısım ise, fonun elinde çeşitli yatırım araçlarında kullanılmak üzere bulundurulmaktadır.

Fonun denetimi 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda değişiklik yapan 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulundan, Sayıştay'a geçmiştir. Fakat, Fon üçer aylık dönemler içerisinde yeminli mali müşavirlerce denetlenerek, durum kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır.

Ücret Garanti Fonu : 4857 sayılı İş Kanununun 33. maddesi uyarınca işverenin konkordato ilanı, aciz vesikası alması veya iflas gibi nedenlerle ödeme güçlüğü çekmesi durumunda, işçilerin iş ilişkilerinden kaynaklanan ve son üç aya ilişkin alacaklarını karşılamak amacıyla İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında oluşturulmuş bir fondur. Fonun kaynağı işverenlerin işsizlik

sigortası işveren katkısı olarak ödedikleri primlerin yıllık tutarının % 1'i olarak belirlenmiştir (İ.K. 4857, md.33).

İş Kaybı Tazminatı: Özelleştirme uygulamalarının düzenlenmesiyle ilgili 4046 sayılı Yasaya göre, devlete ait işletmelerde çalışıp işten çıkartılan işçilere, diğer tazminatların yanısıra, özelleştirme fonundan ayrıca iş kaybı tazminatı ödenmesi gerekmektedir. Gerek bu tazminatın, gerekse diğer hakların tutarı hizmet süresine ve son aydaki ücrete göre belirlenmektedir. İş kaybı tazminatı 550 güne kadar hizmeti olanlar için 90 gün, 1.100 güne kadar hizmeti olanlar için 120 gün, 1650 güne kadar hizmeti olanlar için 180 gün ve 2200 güne kadar hizmeti olanlar için de 240 gün süreyle ödenmektedir. İşlerinden çıkartılanlar İŞKUR'a kayıt yaptırmakta, bu kişilerin sosyal sigorta primleri de belirtilen süreler için SSK'ya yatırılmaktadır. İŞKUR ayrıca yeni bir iş bulmada yardım, mesleki gelişmeye yönelik eğitim ve yeni beceri kazandırma gibi hizmetler de vermektedir. 1995 yılı Mart ayı ile 2002 yılı Ekim ayı arasında bu çerçevede yapılan harcamalar Çizelge 45'te verilmiştir.

**ÇİZELGE 45: İş Kaybı Tazminatı ve Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri
(Mart 1995 - Aralık 2004)**

Ödeme Yapılan Kişi Sayısı	21.566
İş Kaybı Tazminatı Tutarı (YTL)	41.227.362, 19
Sosyal Güvenlik Primi Tutarı (YTL)	22.784.844, 54
Toplam (YTL)	64.012.206, 73

Kaynak:İşkur (2005) İnternet veri tabanı.

Kısa Çalışma Ödeneği: Gelişmiş istihdam kurumlarının işsizlik karşısında uygulamaya koydukları pasif istihdam politikalarının Türkiye'deki uygulaması olan bu düzenleme, 4857 sayılı İş Kanununun 65. maddesi ile çalışma hayatına girmiş bir kavramdır. İşgücünün işsiz kalması durumunda ödenecek işsizlik sigortası ödemesi yanında, işsizliğin yaratacağı sosyal sorunları önlemek amacıyla uygulamaya konulan bu ödeme işverenin işi devam ettirmesine destek sağlamayı amaçlayan bir uygulamadır.

Kısa çalışma ve kısa çalışma ödeneğinin uygulanma koşulları genel ekonomik kriz veya zorlayıcı nedenlerle, geçici olarak, işçilerin tamamının veya bir kısmının haftalık ortalama çalışma süresini en az üçte bir oranında azaltan veya faaliyetini tamamen veya kısmen durduran işverenin işçilerine, zorlayıcı sebebin devamı süresince TİK tarafından yönetilen işsizlik sigortasından, kısa çalışma ödeneği ödenmektedir. Bu süre en fazla üç aylık bir süre ile sınırlı olup, ödeme miktarı işsizlik ödeneği miktarı kadardır. Bu yöndeki düzenlemeye rağmen 2004 yılı sonu itibariyle bu yönde bir başvuru bulunmamaktadır.

5. TÜRK İŞGÜCÜ PİYASASI YÖNETİMİNİN SORUNLARI

Bir önceki bölümde işsizlik, istihdam ve sorumlu kurumlar açısından yapısı özetlenen Türk işgücü piyasasının yönetmekle sorumlu olduğu piyasanın yönetiminde karşı karşıya kaldığı sorunlar ve bu sorunların nedenleri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

5.1. Yönetim Yapısı ve İşleyişten Kaynaklanan Sorunlar

- Kamusal ihtiyaçların karşılanması amacıyla oluşturulan kamu kurumlarının yönetim yapısı, siyasal iktidarın olaya bakış açısının belirlenmesi açısından oldukça önemlidir. Sorunların belirlenmesi, bu sorunların çözümüne yönelik politikalar üretilmesi ve kararlar alınması yönetim yapısını yansıtan göstergelerdir.

- Türkiye’de, 1970’li yıllardan sonra hızla artan nüfus, bölgeler arası göç ve yeterli istihdam olanaklarının yaratılamaması gibi önemli sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunların sonucunda ortaya çıkan işsizlik ve istihdam sorunun çözümünde görevli yönetim yapısı, işsizlik ve istihdam sorunun temel nedenlerinden birini oluşturmaktadır.

-Kamu kurumlarının varlık nedenini oluşturan toplumsal ihtiyaçlara cevap verme ve mevcut sorunlara yönelik çözümler üretme gereksinimi Türkiye’nin bu önemli sorunu açısından bekleneni vermekten uzaktır. Uzaktır, çünkü işgücü piyasası insan unsuruyla doğrudan bağlantılı olması ve uğraşı alanını oluşturması nedeniyle sürekli gelişim ve değişim içerisindedir. Oysa, Türk işgücü piyasasının yönetimiyle görevlendirilmiş bulunan bakanlık, gelişmelerin tersine bir yapılanma ve yönetim anlayışı içerisine girmiştir.

- Başlangıçta çalışma hayatına ilişkin sorunların çözümü ve ülke ihtiyaçlarına uygun bir işgücü piyasasının oluşturulmasını sağlamak için kurulmuş bulunan Çalışma Bakanlığı, 1983 yılında yapılan değişiklikle, farklı bir uzmanlaşmayı gerektiren sosyal güvenlik hizmetlerinin yönetiminden sorumlu Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile birleştirilmiş, istihdam ve işsizlik sorunu ikincil görevi haline gelmiştir.

- Bakanlık ülkenin ihtiyaç duyduğu insan gücü planlamasında söz sahibi olması gerekirken, bu konuda önemli bir katkı yapmaktan çok sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını karşılamaya yönelik çalışmaları yürüten bir bakanlık

görünümüne bürünmüştür. İstihdam ve işsizlik sorunlarının çözümüne yönelik çalışmalar ise, başlangıçta bakanlığın bağlı kurumu olan, 2003 yılındaki değişiklikle Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığının ilgili kuruluşu olan Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne bırakılmıştır. Bu durumun, işsizlik sorununa kalkınma planlarındaki temel yaklaşımla örtüştüğünü söylemek mümkündür. Kalkınma planlarında işsizliğin önlenmesine yönelik politikaların ve önerilerin temeli, ekonomik gelişmelerin işsizliği önlemek için yeterli olacağı yönündedir. Bu nedenle işgücü piyasasının yönetimi ve ülke gereksinimlerini belirlemesi için ek bir uğraşıya da gerek yoktur. Mevcut yönetim yapısı ise, uluslar arası anlaşmaların getirdiği bir zorunluluğun sonucu gibi görünmektedir. Oysa ekonomik gelişmenin temel koşulu ihtiyaç duyulan insan gücü kaynaklarını doğru yer, zaman ve miktarda bulmak, bunları uygun ortamlarda karşılaştırmaktır.

- İstihdam konusunun yönetimi ve işsizliğin önlenmesi sorununun bir diğer yönünü ise, farklı kurumların aynı alanda söz sahibi olması oluşturmaktadır. Bakanlığın, istihdam hizmetlerinin yönetiminden sorumlu tek kuruluşu gibi görünen TİK'e rağmen, yeniden yapılandırma çerçevesinde oluşturulan Dış İlişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün yurtdışı istihdam hizmetleriyle görevlendirilmesi ve bu alanda çalışmalarını sürdürmesi aynı alanda iki kurumun hizmet vermesine yol açmaktadır. İstihdam hizmetlerinin sağlıklı yürütülmesinin ön koşulu yönetimde bütünlük sağlanmasıdır. Bütüncül bir yapıya sahip olunmaması hizmetlerin kim tarafından ve ne ölçüde yürütüldüğünün belirlenmesi, başarının ölçülmesi, sorumluların belirlenmesi gibi birçok konuda sorun yaratmaktadır.

- Türkiye'deki yönetim yapısının yarattığı ikinci sorun, kararların alınmasındaki merkeziyetçi yapıdır. İşgücünün planlanmasında, bu doğrultuda alınacak kararların uygulanmasında merkezin ağırlığı oldukça önemli bir yer tutmaktadır. İstihdam ve işsizlik konusunda uygulanacak olan aktif ve pasif istihdam politikalarının belirlenmesi konusunda yerel birimlerin katkısı olmakla birlikte, bu kararların uygulanması konusunda karar verme yetkisi yine merkezi yönetimin elindedir. Merkezi yönetim, uygulama konusunda ihtiyaç bildiren yerel birimlerden gelen ve İl İstihdam Kurullarınca karara bağlanmış olan konularda akçal kaynakları belirlemesi nedeniyle tek karar verici durumdadır. Bu

durum ihtiyaçların en iyi yerel birimlerce bilinmesi gerçeğine rağmen devam etmektedir.

- İşgücü piyasasının yönetim yapısının oluşturduğu bir diğer sorun ise, piyasaya yönelik uzun süreli politikaların belirlenmesi ve uygulamasını sağlayacak istikrarlı bir yönetim yapısının bir türlü oluşturulamamasıdır. Bu olumsuzluk işsizlik ve istihdam sorunun çözümünden çok, artmasına neden olmaktadır. Bu alandaki bir diğer sorun ise, çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlarının işsizlik ve istihdam sorunları karşısında sorumlu bakan gibi görünmemesidir. Bu alandaki açıklamaları, alınan kararları uygulamada bakanlıklar arasında eşgüdümü sağlayan başbakanın yapmaktadır. Bakanlar yönetimi altındaki kurum ve kuruluşların başarısızlıklarının hesabını vermek zorundadırlar. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlarının işsizlik, istihdam veya mevcut durumda birincil görev olarak gördükleri sosyal güvenlik kurumlarının başarısızlıklarını üstlendikleri ve bu nedenle istifa ettikleri görülmemiştir. Aksine bu bakanlığın siyasal istikrarsızlığın sonucu olan koalisyon hükümetlerinde ulufe gibi kullanılması sık rastlanan bir uygulamadır.

- Yönetim konusundaki bir diğer sorun, yeniden yapılandırmada büyük önem verilen ilgili tarafların katılımını öngören yönetim yapısıdır. Bu yapılanma;yerel düzeyde İl İstihdam Kurulları, merkezde ise, Genel Kurul'dan oluşmaktadır. Oluşum amacı ve beklenen yararlar açısından olumlu bir gelişme olan bu yapılanma, toplumsal sorunlarının çözümünde, farklı kesimlerin görüş ve önerilerini içermesi açısından büyük önem taşımaktadır. Ortaklaşa alınan kararların , kararların alınmasına katılan kesimler in desteğini alması nedeniyle uygulamasında da kolaylık sağlayacağı bir gerçektir. Fakat, kurullarda görevli kişilerin asıl görevleri ve bu kişilerin konu hakkında alt yapılarının bulunup bulunmaması dikkate alınması tartışılması gereken bir yönü oluşturmaktadır.

Geniş katılımın sağlanması adına ve yasal bir zorunluluk sonucu oluşturulan kurulların yönetimin etkinliğini sağlama yönünde katkısı ciddi olarak incelenmeli ve kurullarda görevli kurum yöneticilerinin kendi kurumları içerisinde istihdam ve işsizlik konularında bilgi almalarını sağlayacak personelinin varlığı dikkate alınmalıdır.

Yönetim yapısından kaynaklanan bir diğer sorun ise, piyasanın ihtiyaçlarının kısa ve uzun dönemde belirlenmesine yönelik çalışmaların yönetimidir. Bu görevi mevcut yönetim yapısı içerisinde Başbakanlığa bağlı Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı üstlenmektedir. İlgili kurumun verileri aldığı kurumların farklı olması yanı sıra, alınan kararları uygulamaya koyacak kurumların farklılığı insan gücü kaynaklarının planlanmasında sorunlara yol açmaktadır. Belirlenen insan gücü kaynaklarının yetiştirilmesinde Milli Eğitim Bakanlığı, Yüksek Öğrenim Kurumu Başkanlığı, Türkiye İş Kurumu gibi kurumlar görevli olmalarına rağmen, Uygulama beklentiyi karşılamamaktadır. Çünkü, kalkınma planlarının kamu yönetimi için anayasal bir zorunluluk olması dışında ve her gün daha da küçültülen kamu yönetimi için zorunluluk olmanın ötesinde bir anlam taşımamaktadır. Bu durum ise, piyasanın gereksinimlerine uygun işgücünün hazırlanması konusunda işgücü piyasasının sorunlar yaşamasına neden olmaktadır.

- Yönetim alanındaki bir diğer sorun ise, TİK hizmetlerinin yapılanmasından kaynaklanmaktadır. Yasal olarak çağdaş istihdam kurumlarına verilen tüm görevleri üstlenmiş olan kurumun, bu hizmetlerin yerine getirilmesi konusunda yeterli bir düzeye ulaşamadığı açıktır. Bunun temel nedeni kurumun kamuoyuna kendini tanıtmada konusundaki başarısızlığıdır. Kurum, yeniden yapılanma çerçevesinde, adından yönetim yapısına kadar her şeyi değişmiş olmakla birlikte, temelde iş arayanlar ile işverenler karşısında ne anlama geldiği konusundaki önyargıları değiştirebilmiş değildir. Kuruma yönelen işgücü talepleri ile iş aramaya yönelik talepler bunun en açık göstergeleridir.

- Yönetimin sağlıklı işleyip işlemediğinin ortaya konulmasını sağlayan denetim, işgücü piyasasının bir başka sorun alanını oluşturmaktadır. Çalışma hayatının denetimi görevinin yasal dayanağını oluşturan 81 Sayılı " Sanayii ve Ticarete İş Teftişi"ne ilişkin İLO Sözleşmesi, 5960 sayılı Kanun ile onaylanması sonucu sözleşme, ulusal mevzuat haline gelmiştir. Bu yasal düzenlemeyle, işgücü piyasası ve çalışma hayatına ilişkin denetim görevi, 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Kuruluş Kanunu ile bakanlık bünyesinde yer alan İş Teftiş Kurulu Başkanlığınca yürütülmektedir.

- İşgücü piyasasını ve çalışma hayatını denetleme görevi 4857 sayılı İş Kanununun yedinci bölümünde “Çalışma Hayatının Denetimi ve Teftişi” başlığı altındaki 91-97. maddeleri arasında düzenlenmiştir.

Çalışma hayatının denetimi teftişi yetkisi, İş Kanunun 91. maddesinde devletin yetkisinde olduğu belirtildikten sonra, bu görevin ÇSGB’na bağlı iş müfettişleri tarafından yerine getirileceği belirtilmektedir. Bu denetim ve teftiş yetkisinin istisnası olarak askeri işyerleri gösterilmiş ve bu işyerlerinin Milli Savunma Bakanlığı ile ÇSGB tarafından ortaklaşa düzenlenecek bir yönetmelik hükümlerine göre yerine getirileceği belirtilmiştir (İK, 2003, md. 91.1-2). Bakanlığa bağlı bir kuruluş olan Teftiş Kurulu Başkanlığı bu görevini ülke genelinde 10 grup başkanlığında; 333’ü sosyal branşlarda, 264’ü teknik konularda olmak üzere toplam 597 İş Müfettişi ile yerine getirmektedir (ÇSGB, 2001, 51).

- Çalışma çağındaki nüfusunun toplamı birçok ülkenin toplam nüfusundan fazla olan Türkiye’de, çalışma hayatının denetimi görevinin tek bir kuruma bırakılması çalışma hayatının temel sorunlarından bir diğerini oluşturmaktadır. Çalışma Genel Müdürlüğünün yaptığı denetim görevinde İstihdam ve Mesleki Eğitime yönelik denetimler ikincil görev olarak görülmektedir. Kurumun temel denetim görev alanları şu başlıklar altında toplanmaktadır:

- Çalışma ortamı,
- Çalışma koşulları,
- Bireysel çalışma ilişkileri,
- Kısmi olarak da, toplu iş ilişkileri şeklindedir (3146 .md., 15.).
- İstihdam ve Mesleki Eğitimle ilgili denetim ise Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ve Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulları tarafından yürütülmektedir.

65

- Çalışma hayatının denetimine ilişkin denetleme yetkisine sahip kurumlar şüphesiz bu kurumlarla sınırlı değildir. Çalışma hayatına ilişkin kendi görev alanlarına giren konularda denetim yapan, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı SSK ve BAĞ-KUR Genel Müdürlüklerince de denetim yapılmaktadır.

- Bu kadar çok kurum tarafından denetim yapılmasına rağmen, işgücü piyasasının kamunun bilgisi dışında kaçak işçi çalıştırması, yasalara aykırı işlemler yapması düşünüldüğünde; birden fazla kurumun denetim yetkisi olduğu halde, her kurumun kendi alanında denetim yapması ve kendi görev alanı dışındaki konularda ilgili kurumları bilgilendirmemesi, bu soruna yol açan temel etken olarak görülmektedir.

5.2. Örgütlenmeden Kaynaklanan Sorunlar

- Örgütlerin başarısının en belirgin özelliği, içinde bulunduğu toplumun sorunlarına cevap vermedeki başarılarıdır denilebilir. Toplum, niiteliği gereği dinamik bir yapıya sahiptir. Bu yapı örgütlerin değişime ayak uydurmasını zorunlu kılmaktadır. Bireylerin toplumsal gelişmelere uyum sağlamada güçlüklerle karşılaştığı bir ortamda, örgütlerin değişime gelişmeler kadar hızlı uyum sağlaması mümkün olmamaktadır. Türkiye’de 1946 yılında kurulan ve ülkenin istihdam ve işsizlik sorunlarının çözümüne yönelik politikalar üretmesi beklenen TİK, maalesef bütün çabalara rağmen toplumsal gelişme ve değişimlere aynı hızda cevap veremediği için, zamanla kabuklaşmış bir yapıya bürünmüştür. Bu yapıyı değiştirme ve sorunların çözümüne yeni bir yaklaşım getirme amacıyla başlatılan yeniden yapılandırma çalışmaları, kurumun örgüt yapısında gözle görülür bir değişim yaratmamıştır.

- Örgütlerin kendilerinden beklenen görevleri uygun bir şekilde yerine getirmesinin temel koşullarından biri örgüt yapısıdır. Türk işgücü piyasasının sorunlarını çözmekle görevlendirilen yönetim yapısının, en üst düzeyden bu işle temelde sorumlu olan kuruma kadar her aşamasında çeşitli sorunlar bulunmaktadır. Bu sorunlar piyasanın sorunlarının giderilmesinden, bu sorunların çözümüne yönelik politikalar üretilmesine kadar çeşitli düzeyde olumsuzluklar yaratmaktadır. Yapılan çalışma esnasında ve araştırmacının deneyimleri sonucunda belirlenen sorunlar şu başlıklar altında toplanmıştır:

- Örgütün mevcut yapısı hedef kitleyi oluşturan işveren ve işçilere ulaşma konusunda sorunlar yaratmaktadır: Her hizmetin bir bedeli vardır. Bu bedel özel kesimce yürütülen hizmetlerde arz ve talebe göre belirlenirken, kamu hizmetlerinde de benzer bir yaklaşımla finanse edilmektedir. Kamu hizmetinin tamamen bedelsiz olması beklenemez. Bu nedenle her hizmet için olası en

düşük maliyetle en üst düzeyde fayda sağlanması amaçlanır. Bu da ancak, kamu hizmetlerinde maliyet- fayda analizleri yapılmasıyla gerçekleştirilir. Hizmete duyulan ihtiyacın düşük olduğu bir bölgede kamusal örgütlenme veya hizmet götürülmesinin toplumsal maliyeti yüksek olacağından, buna uygun bir yapılandırmaya gidilmesi beklenir.

- İstihdam hizmetlerinin yönetimini diğer kamu hizmetlerinden ayıran temel özellik bu notada ortaya çıkmaktadır. İstihdam hizmetlerinin mevcut ihtiyaçlara bakılmaksızın gelecekteki ihtiyaçlar da göz önüne alınarak örgütlenmesi gerekmektedir. Bu nedenle de gelişmiş birçok ülkede istihdam kurumlarının örgütlenmesi çok geniş bir ağa sahiptir. Örneğin Hollanda gibi küçük bir ülkede işgücü piyasasına yönelik çalışma yapan Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığına bağlı 4 Genel Müdürlük içerisinde istihdam hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu olan İnsan gücü Genel Müdürlüğünün 11 İnsan gücü Bölge Ofisi, 66 adet Yerel İstihdam Bürosu ve bunlara bağlı olarak faaliyet gösteren 76 Çalışma Bürosu bulunmaktadır. Ayrıca, yetişkinlerin mesleki eğitimini sağlayan 32 merkez, mesleki oryantasyon ve hazırlama çalışmalarını yürüten 24 merkez bulunmaktadır. Merkez’de ise, kurumun görevlerine yönelik iki ana hizmet birimi olarak İş Piyasası Politikası Müdürlüğü ve İşgücü Faaliyetleri Müdürlüğü bulunmaktadır (İİBK, 1991, 9). Oysa, Türkiye’de örgütlenme yapısı merkezde daha ağırlıklı tutulmuş ve örgütlenme, iller esas alınarak oluşturulmuş 81 İl Müdürlüğü ile bunlara bağlı 8 Şube Müdürlüğü ile 27 ilçede bulunan Büro Şefliğinin olmak üzere 116 birimde hizmet verilmektedir.

- Merkez örgütlenmesinde, görev alanına girmesine rağmen insan gücü ve istihdam politikalarının hazırlanmasına yönelik bir birim bulunmamaktadır. Bu durum, İŞKUR’dan beklenen hizmetin, gereği gibi yerine getirmesinin önündeki engellerden biridir. Bu yöndeki bir örgütlenmeye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına da rastlanmaması, Türkiye’nin insan gücü ve istihdam politikaları konusundaki yetersizliğini ortaya koymaktadır.

- Örgütlenme yapısı bakımından kurumun amaçlarında, yeniden yapılanma sürecine rağmen, önemli bir değişim olmadığı izlenmektedir. Kurumun taşra uzantısı olan İl Müdürlükleri, kurumun kendisinden beklenen görevleri yerine getirememektedir. Kurumdan beklenen hizmetlerin başında müşteri hizmetleri olarak adlandırabileceğimiz işgücü taleplerinin karşılanması

ve işsiz kesime yönelik meslek danışmanlığı, açık işlerin iletilmesi, gibi temel hizmetlere yönelik yapılandırma konusunda önemli yetersizlikler gözlenmektedir.

- Örgütlenme konusunda karşılaşılan bir diğer önemli sorun ise, kurumun, özellikle meslek danışmanlığı alanındaki faaliyetleri sırasında, ilgili kuruluşlardan Milli Eğitim Bakanlığı ve Yüksek Öğretim Kurumu ile eşgüdümü sağlayacak bir yapının bulunmaması gelmektedir. Bu kurumların çıktıları işgücü piyasasının, dolayısıyla da işgücü piyasası yönetimi görevini yürüten TİK'in girdilerini oluşturmaktadır. Tik'in piyasa bilgileri konusunda yeterli bilgi toplama konusundaki sıkıntılar ve piyasa ihtiyaçlarının zamanında karşılanamaması gibi nedenlerden doğan sorunlarının çözümü, bu kurumlarla eşgüdüm içerisinde çalışmasıyla aşılabilecek bir sorundur. Türkiye'deki mesleki eğitim çalışmalarının kamu ve özel birçok kurumca birbirinden habersiz bir şekilde yürütülmesi, bu kurumlar arasında gereksinim duyulan alanların belirlenmesini ve işgücünden beklenen niteliklerin sağlanmasını zorunlu kılmaktadır. Fakat mevcut yapılanma içerisinde böyle bir eşgüdümü sağlayacak ne birim, ne de yapılanma bulunmamaktadır.

- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ve TİK'in yeniden yapılanması çerçevesinde, yönetimde sosyal katılım ilkesinden hareketle oluşturulan kurullar, örgütlenme içerisinde etkin bir rol oynamaktan uzaktır. Hizmetlerin temel alıcısı olan işçi ve işveren kesimlerinin yönetim yapısına katılımlarında yasal zorunluluğun dışında etkin bir çalışma gözlenmemektedir. Oluşturulan karar verme mekanizmasındaki kurulların, kamu kesimi ağırlıklı olması ve yasal düzenlemelerin bir sonucu olan işçi kesimi örgütlenmesindeki çözülme, özellikle sosyal devlet ilkesi sonucunda korunması gereken kesim olan işçi kesiminin yönetime etkin katılımını engellemektedir.

5.3. Yasal Düzenlemelerden Kaynaklanan Sorunlar

Yasal düzenlemelerin temel amacı toplumsal düzenin sağlanmasıdır. Toplumsal düzenin sağlanmasının ön koşulu ise, düzenlemelerin toplumsal ilişkilere ve toplumsal ihtiyaçlara uygun olarak gerçekleştirilmesidir. Yasalar uygulanmak üzere çıkarılırlar. Uygulamaya geçirilemeyen veya yasalarda yer

alan yaptırımların uygulamaya geçirilememesi, zayıf kesimleri koruma temel görevi olan ve Anayasa’da yer alan “Sosyal Devlet” ilkesiyle uyuşmamaktadır.

-Toplumsal sorunlar, mükemmel yasalarla çözülemez ve yasaların toplumdaki her kesimi aynı derecede memnun etmesi de beklenemez. Türkiye’de, özellikle istihdam sorununa yönelik yasal düzenlemelerin karmaşıklığı ve getirdiği yükler istihdamı artırmaktan çok, istihdamı cezalandırır bir tutum içerisindedir. İşverenlerin mevcut yasal düzenlemeler sonucunda istihdam kurumlarına bilgi vermekten kaçınması ve bunu zorlayıcı düzenlemelerin bulunmaması, istihdam ve işsizlik sorununun gerçekçi bir şekilde ortaya konulmasını engellemektedir. Bu sorunun en açık göstergesi kayıtdışı istihdamın daha da artmasıdır.

- Yasal düzenlemelerin uygulanabilirliği toplumsal kabul görmesiyle doğru orantılıdır. Yasaların, ilgili tarafların (işçi-işveren) ve bu alanda uzman kesimlerin görüşleri alınmadan gerçekleştirilmesi, Türkiye’deki sorunların temel nedenidir. Yasalar, günümüzün en iyi yasalarının benzerleriyle büyük oranda örtüşmekle birlikte, bunları uygulayacak kurumsal yapıların yetersizliği, (denetimi ve yaptırımları uygulayacak kurumlar) yasaların uygulanmasını engellemektedir.

- Yasal düzenlemelerin işgücü piyasasının sorunlarını, özellikle istihdam ve işsizlik açısından çözümü konusunda neden olduğu bir diğer sorun ise; yasal düzenlemeler konusunda Türkiye’nin nasıl bir anlayışı benimsediğinin açıkça belirlenememesidir. Yasal düzenlemeler, anayasal bir zorunluluk olarak çalışan kesimi korumaya yönelik olarak düzenlenmesini gerektirmesine rağmen, mevcut düzenlemeler, ilgili tarafların hiçbirini memnun etmemektedir. İşçi kesimi yasal düzenlemelerin yetersizliğinden, işveren kesimi çokluğundan ve karmaşıklığından şikayetçidir. Böyle bir ortamda, ilgili kesimlerle iletişim kuran ve hizmet veren konumundaki kamu ve özel istihdam kurumlarının kendilerinden beklenen hizmetleri ülke ihtiyaçlarına uygun ve çalışma barışını koruyucu bir şekilde vermeleri mümkün olmamaktadır.

5.4. Personelden Kaynaklanan Sorunlar

Türk işgücü piyasası yönetimini üstlenen kurumların personel yapılarından kaynaklanan sorunları aşağıda özetlenmiştir.

1. Personelin Sayısal Yetersizliği: Yaklaşık 25 milyon kişilik bir piyasaya hizmet sunan örgütün, toplam işgören sayısının 1668 kişiden oluştuğu ve bu örgütün ülke düzeyinde İl, İlçe ve Büro olmak üzere 107 birimde hizmet sunduğu düşünülürse, personel yetersizliği açıkça ortaya çıkmaktadır. Mevcut personelin eşit dağıtılması durumunda birim başına 14 kişi düşmektedir. Personel dağılımının çeşitli nedenlerle eşit dağılmadığı ve bu sayının içinde yöneticilerin de olduğu düşünülecek olursa, yetersizlik açıkça görünmektedir.

- Personelin, sayıca yetersizliğinin yarattığı bir diğer sorun da verilen hizmetlerin, bu sayıdaki personel ile karşılanmasının olanaksızlığıdır. Kurumun yürütmekle görevli olduğu işe yerleştirme, işgücü piyasası bilgi hizmetleri, aktif istihdam politikaları, işsizlik sigortası yönetimi, mesleki eğitim ve meslek danışmanlığı, psikolojik yardım gibi çok geniş bir yelpazedeki görevlerin her biri için yeterli personel olmadığı ve bu hizmetlerin ya sunulmadığı ya da sunuluyor gibi gösterildiği ortaya çıkmaktadır.

- Personel yetersizliğinin en önemli sıkıntısı kurumun birincil görevi olan işgücü arz ve talebinin uygun şekilde buluşturulamaması şeklinde kendini göstermektedir. Mevcut personelin işverenlerle gereği gibi iletişim kuramaması sonucunda, özellikle özel kesim işverenlerinin kuruma yönelik işgücü taleplerindeki yetersizlik, kurumun işsiz kesim için de umut olmaktan çıkmasına neden olmaktadır.

2. Personelin Nitelik Sorunu: Örgütlerin yürüttükleri hizmetlerin kalitesini ve etkinliğini sağlayan en önemli etken sahip oldukları nitelikli personeldir. TİK'in son yıllarda yürütme konusunda büyük çaba gösterdiği meslek danışmanlığı, işverenlere yönelik hizmetler, meslek analizi gibi konularda uzmanlaşmış personelinin bulunmaması; bu hizmetlerin gereğinden çok düşük seviyede kalmasına neden olmaktadır. Mevcut personelin çoğunun nitelik açısından uzmanlığa sahip olmayan personelden oluşması ve nitelikli personel alımı konusunda gerekli izinin verilmemesi hizmetlerin gereği gibi yerine getirilmesini engellemektedir.

- Personelin nitelik açısından yetersizliğinin yarattığı sorunlardan biri de, kuruma yasal bir görev olarak verilen istihdam politikalarının oluşturulmasına yardımcı olma konusunda politika üretecek eğitimli personelinin bulunmaması

veya var olan personeli bu doğrultuda yetiştirmeye uygun bir yapılanmanın bulunmaması şeklinde kendini göstermektedir.

3. Personel Seçimi: Personel seçimi ve personelin statüsü bu alanda yaşanan bir diğer sorundur. 88 sayılı ILO sözleşmesinin 9. maddesi KİH personelinin özelliklerini şöyle belirtmektedir: " İş ve İşçi Bulma Servisi personeli, kendilerinin her türlü hükümet değişikliklerine ve yolsuzluk dışındaki etkilere tabi olmamalarını ve servisin ihtiyaçlarının gereği hariç, memuriyette istikrarlarını sağlayacak bir statü ve hizmet şartlarından faydalanan kamu personelinden oluşmalıdır."

" Ulusal mevzuatın, kamu hizmetine alınacak memurlar hakkında öngördüğü koşullar saklı kalmak kaydıyla, İş ve İşçi Bulma Servisinin personeli, yalnız bir adaydan göreceği görevi yerine getirmek için aranılan yeterlilik gözönünde tutularak atanmalıdır."

"Bu yeterliliğin aranması yöntemi, yetkili makam tarafından belirlenmelidir."

"İş ve İşçi Bulma Servisi personeli, görevlerini yerine getirebilmeleri için uygun şekilde yetiştirilmelidir" (ILO, 1948, 88/9). Sözleşme hükümlerine göre Türkiye'deki personelin yapısı incelendiğinde önemli eksiklikler görülmektedir. Öncelikle kurum personelinin alınması merkezi sınavla (KPSS) yapılmakta ve kurumun bu seçimde herhangi bir etkisi bulunmamaktadır. Kurum, gereksinim duyduğu personeli, ancak atama yapıldıktan sonra hizmetiçi eğitim aracılığı ile istediği özelliklere kavuşturmaya çalışmaktadır. Kurumun almış olduğu personeli gereksinimlerine uygun olarak yetiştirmek için özel bir eğitim birimi bulunmamaktadır.

Kurum personelinin siyasal etkilere uzak tutulmadığı ise, personelin ülke içerisinde eşit dağıtılamamasında görülmektedir. Kimi il müdürlüklerinde personel mevcut koşullara göre yeterli olurken, önemli bir bölümünde personel sayısı ancak birimi açık tutmaya yetecek düzeyde bulundurulabilmektedir.

Özlük hakları açısından 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi kurum personelinin iş yüküyle parasal hakları uygun görülmemektedir. Bu açıdan yetersizlik, kurum personelinin geri kalmış bölgelere gitme konusunda isteksizliğinin önemli bir nedeni olmaktadır.

5.5. Parasal Sorunlar

Türk İşgücü piyasası yönetiminin kendinden beklenen hizmetleri gereği gibi yerine getirememesi nedenlerinden biri de, parasal kaynakların, hizmetlerin gereği gibi yürütülmesine yetmemesidir. Kamu veya özel tüm hizmetlerin bir

maliyeti bulunmaktadır. Türkiye’de işsizlik ve istihdam sorunlarına ayrılan kaynakların yetersizliği başlıca şu sorunlara neden olmaktadır:

- Ülke düzeyinde geniş ve yaygın bir örgütlenme ağının gerçekleştirilmesine engel olmaktadır. Parasal açıdan yetersizlik, mevcut örgüt yapısının genişlemesi bir yana, mevcut örgütlenmenin kendi binalarında ve gerekli donanıyla çalışmasına dahi yetmemektedir.

- İstihdam kurumlarının temel görevlerinden biri olan işgücünün bölgesel hareketliliğini sağlama görevinin gereği gibi gerçekleştirilmesine engel olmaktadır. Kamu istihdam kurumları işgücünün nitelik ve nicelik açılarından bölgeler arasında dengenin sağlanmasına yönelik olarak da çalışmalar yapmaktadırlar. Türkiye’de işgücünün nitelik ve nicelik açısından bölgeler arası dağılımı bilinmediği gibi, açık bir işe niteliği uygun bulunan bir işgücünün ekonomik nedenlerle gidememesi durumunda, yer değiştirme masraflarını üstlenmesi mevcut koşullar altında olanaksızdır. Oysa, nitelikli işgücünün ve işgücüne ihtiyaç duyan işverenin karşılaştırılması hem ekonomik hem de sosyal açıdan önemli bir zorunluluktur.

- İstihdam kurumları günümüzde sadece işe yerleştirme hizmeti gören kurumlar olmaktan çıkmıştır. Bu kurumlar günümüzde aktif ve pasif istihdam politikalarını yürüten kurumlar haline gelmişlerdir. İş yaratma veya iş kaybını önlemeye yönelik aktif istihdam politikalarının yürütülmesinin ön koşulu ise, yeterli parasal kaynağın ilgili kuruluşa sağlanmasıdır. Türkiye’de kendi giderlerini dahi karşılamakta zorlanan TİK’in mevcut koşullar altında iş yaratma ya da iş kaybını önlemeye yönelik aktif istihdam politikaları uygulaması mümkün görünmemektedir.

- Parasal kaynakların yetersizliğinin yarattığı bir diğer sorun ise, kurumun çalışmalarının yöneldiği işveren ve işsizlerle birlikte kamuoyuna kendini yeterince tanıtamaması gelmektedir. Hizmetlerin müşterisi konumunda olan işverenlerin mevcut ve gelecekteki işgücü ihtiyaçlarını ve işgücünün niteliği konusunda bilgi edinmenin en uygun ve etkin yöntemi olan işyeri ziyaretleri parasal kaynakların yetersizliği nedeniyle gerektiği gibi yapılamamakta, bunun sonucunda ise, bu kesimden işgücü talebi alma konusunda sıkıntı yaşanmaktadır. İşsizler açısından ise, kurumun etkinliği kuruma olan kayıtlı işgücünün durumuyla ölçülebilmektedir. Oysa, TİK’e yönelik işsiz kayıtları

gerçek işsizlik rakamları karşısında çok düşüktür ve mevcut kayıtların önemli bir bölümü niteliksiz işgücünden oluşmaktadır. Oysa, gelişmiş ülkelerde istihdam kurumları önemli parasal kaynaklara sahiptirler. İşgücü piyasası yönetiminden beklenen hizmetler güçtür ve pahalıdır. Bu nedenle bu hizmetlerin gereği gibi yerine getirilmesi beklenirken, bu hizmetlerden ekonomik olması beklenmemeli gerekli parasal kaynaklar sağlanarak uygunluk ve yerindelik açısından denetim yapılmalıdır.

5.6. Kurumlar Arasındaki Eşgüdümün Kaynaklanan Sorunlar

Yönetimin işlevlerinden biri olan eşgüdüm Türk işgücü piyasasının yaşadığı sorunların temel nedenlerinden birini oluşturmaktadır. İşsizlik ve istihdam gibi iki temel sorunun çözümünden sorumlu kuruluş sayısının çokluğu sorunların temelini oluşturmakla birlikte, bu kuruluşların aynı alanda birbirlerinden habersiz yapması sorunun çözümüne katkı sağlamaktan çok, sorunun büyümesine neden olmaktadır.

- Toplumsal açıdan sorun olarak görülen bir konuyu çözüme kavuşturulabilmesi için, öncelikle bu konuda hangi kurumun ya da kurumların görevli olduğu ve ne ölçüde sorumlu olduğunun açıkça belirlenmesi gerekmektedir. Bu açıdan Türk işgücü piyasasının incelenmesinde karşımıza çıkan en önemli sorun bu konuda birden fazla kurumun görevli ve sorumlu olduğudur. Görevli ve sorumlu sayısının çokluğu sorunun çözülememesinde, siyasal ve kurumsal açıdan sorunun göz ardı edilmesinde kolaylık sağlarken, gerçekte ise, sorunun daha da içinden çıkılmaz bir hal almasına neden olmaktadır.

- Türk işgücü piyasasının yasal yöneticisi Türkiye İş Kurumu olmakla birlikte, kurumun yönetsel anlamda görevlerini ve yetkilerini birçok kurumla paylaştığı görülmektedir. Kurumlar arası eşgüdüm eksikliği farklı kurumlar arasında olduğu gibi (MEB, TİK,) aynı bakanlığa bağlı kurumlar arasında da söz konusudur (TİK, SSK, Bağ-Kur, Çalışma Genel Müdürlüğü). Kurumların elde ettikleri bilgileri diğer kuruma verme konusunda cimri davranmaları, ya da aynı meslek alanında farklı süre ve nitelikte işgücü yetiştirme kursları açmaları bu alandaki en belirgin sorunları oluşturmaktadır.

- Eşgüdüm eksikliğinin bir başka boyutunu ise; piyasaya yönelik kararların alınmasında ve planlamada kullanılan verilerin elde edilmesi yönteminde kendini göstermektedir. Piyasadaki işgücünün istihdam durumu, işsizlik oranları ve işsizliğin yapısına ilişkin verilerin farklı kurumlar tarafından, farklı yöntemler ve tanımlamalarla elde edilmesi, piyasaya ilişkin sağlıklı bilgi edinilmesi konusunda sorunlar yaşanmasına neden olmaktadır. Türk işgücü piyasasına ilişkin veriler konusunda tek bir bilgi vermek mümkün değildir. Oysa, piyasaya yönelik kararların alınması konusunda gelişmiş ülkelerde veri gerektiğinde açık bir rakam vermek mümkün olmaktadır. Ülke nüfusu konusunda tam bir bilginin olmadığı ülkede, işgücü alanındaki veriler konusunda da eşgüdüm eksikliği nedeniyle sorun yaşamaya devam etmektedir.

5.7. Diğer Sorunlar

- İşgücü piyasası yönetiminin karşı karşıya kaldığı yönetsel yapıdan kaynaklanan sorunların yanında, bazı genel sorunlar da yönetimi etkilemektedir. Bu sorunlar temel başlıklar ile;

- İşgücü piyasasına katılan sayısındaki artış,
- Ekonomik yapıdaki köklü değişimler,
- İşgücü piyasası hakkındaki bilgi yetersizliği nedeniyle işgücü arz ve talebi arasındaki dengenin; gerek nitelik, gerekse nicelik olarak dengelenememesi,
- İşgücünün ülke düzeyinde hareketliliğinin oturtulamaması, mevcut yönetimin işgücünün bölgesel ve mesleki hareketliliği konusunda yetersiz kalması, olarak sayılabilir.

6.TÜRK İŞGÜCÜ PİYASASININ YENİDEN YAPILANDIRILMASINA YÖNELİK BİR MODEL ÖNERİSİ

Bu bölümde İşgücü piyasasının yönetsel yapısından kaynaklanan ve istihdam-işsizlik sorununa çözüm üretemeyen yapıya alternatif bir yönetim yapısı modeli oluşturulmaya çalışılmıştır.

6.1. Türkiye İçin İşgücü Piyasasının Yeniden Yapılandırılmasını Gerektiren Nedenler

Yönetim, toplumsal ihtiyaçların karşılanması açısından ele alınacak olursa, dinamik bir yapıya sahip olan toplumsal yapının bir yansıması olan yönetimin de, bu yönde sürekli gelişme ve değişme içerisinde olması kaçınılmazdır. Yönetim sürecini içinde bulunduğu toplumsal yapıdan ve onun gelişim ve değişimlerinden soyutlamak mümkün değildir. Bu nedenle de yönetim, kendinden beklenenleri gerçekleştirmek için sürekli gelişim ve değişimleri izlemek ve uymak zorundadır.

Yönetimin içinde bulunduğu toplumsal gelişme ve değişmelere uyma zorunluluğu her zaman için gerçekleşmesi mümkün olamamaktadır. Bunun, yönetimin kendi yapısından olduğu gibi, dışsal nedenlerden de kaynaklanan nedenleri bulunmaktadır. Örgütlenme şekli, örgütün büyüklüğü, personelin sayısal ve niteliksel yapısı gibi içsel nedenler olduğu gibi, yasal düzenlemeler bu değişimi geciktirebildiği gibi, engelleyebilmektedir de.

Türkiye’de işsizlik ve istihdam sorunlarının yönetimi ve bu sorunların çözümü konusunda görevli genel yapının ve tek yasal kuruluş olan TİK’in ve diğer sorumlu kuruluşların yönetsel yapılarının sorunlar başlığı altında belirlenen nedenlerden dolayı yeniden yapılandırılmaya ve aynı alana yönelik kurumların iletişim ve eşgüdümü kolaylaştıracak bir yapılandırmaya kavuşturulması gerekmektedir.

Türk işgücü piyasasının yeniden yapılandırılmasına yönelik modelin gerekçeleri başlıklandırılacak olursa;

- Piyasaya etkide bulunan farklı bakanlıklara bağlı kurumların aynı konuda yönetim, denetim ve hizmet konularında görevlendirilmesi ve bu kurumların çalışmalarının eşgüdümden yoksun bir şekilde yürütülmesi,

- Merkezi yönetimin ağırlığını sürdürmesi nedeniyle yerel birimlerin (il Müdürlükleri, Şube Müdürlükleri ve Büro Şeflikleri) işçi ve işverenlere yönelik hizmetlerin niteliğinin artırılması konusunda karar verici yetki sahibi olamaması,

- Yürütülen istihdam hizmetlerinin yetersizliği (sadece gelen iş ilanlarının alınması, mevcut işgücünün yeterli değerlendirmeye tabi tutulmadan işverene gönderilmesi) nedeniyle, işveren isteklerinin kuruma yönelmemesi,

- Ulusal ve yerel düzeyde işgücünün mevcut yapısının bilinmemesi, yanı sıra geleceğe yönelik işgücü arz ve talebine ilişkin araştırmalardaki yetersizlik,

- Nitelikli işgücü bulunması ve işgücünün bölgesel ve mesleki hareketliliğinin sağlanması konusunda yetersizlik,

- Ulusal düzeyde bilgisayar ağının tamamlanmamış olması,

- İşgücü piyasasına ilişkin eldeki verilerin yetersiz olması,

- İşsizlere yönelik psikolojik, mesleki ve danışmanlık hizmetlerinin hiç bulunmaması veya yetersiz kalması,

- İşverenlere yönelik danışmanlık hizmetlerinin verilememesi,

- İşgücü piyasasının denetlenmesi konusunda yetersiz denetim elemanı ve yetersiz yasal düzenlemeler nedeniyle, piyasada etkili olamama gibi nedenlerle, Türkiye’de işgücü piyasası yeni bir yapılandırmaya gitmek durumundadır.

İşgücü piyasasının yasal yöneticisi olan TİK’in 2003 yılında yapılan yeniden yapılanmanın sorunlara bakış açısını değiştirmedikten; yapılan çalışma sırasında elde edilen veriler, araştırmacının ilgili kurumda çalışmış olmadan kaynaklanan kişisel deneyimleri, diğer ülke uygulamaları yardımıyla daha iyi işleyen ve Türkiye’nin işsizlik ve istihdam sorunlarına çözüm politikaları üreten, uygulayan ve etkin bir model önerisi oluşturulmaya çalışılmıştır.

6.2. Modelin Ana Yapısı

Modelin oluşturulmasında en üst yönetim yapısından yerel birimlere kadar olan hizmet kademelerini dikkate alan bir yöntem izlenmektedir.

6.2.1. Modelin Üst Yönetim Yapısı ve Görevleri

Modelin üst yönetim yapısı; Bakanlık, Çalışma Konseyi, Türkiye İş Kurumu, Çalışma Genel Müdürlüğü ve Denetim Birimlerinden Oluşmaktadır.

1. İşlendirme Bakanlığı: İşgücü piyasası yönetiminin merkezi yönetim yapısının tepe noktasında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığından ayrılarak mesleki eğitim görevini de (yetişkinler ve eğitim dışı kalanlar için) üstlenmiş olan “İşlendirme Bakanlığı” bulunmaktadır.

- Bakanlık, çalışma hayatının istihdam ve işsizliğe ilişkin alanlarında bakanlıklar arası , ilgili ve bağlı kuruluşların birbirleriyle ve diğer kurumlarla olan ilişkilerinde eşgüdümü ve genel denetimi sağlama ve parasal kaynakların sağlanması gibi genel konulardan sorumlu olacaktır.

- Bakanlık, İlgili kuruluşların ve piyasanın bütününe yönelik yasal düzenlemelerle kendisine ve ilgili kuruluşlarının tamamına yönelik konularda denetim yetkisini yeteri kadar Baş Müfettiş, Müfettiş ve Müfettiş yardımcılarında oluşan Bakanlık Teftiş Kurulu ve çalışma hayatına yönelik olarak uzmanlaşmış olan “ İş Teftiş Kurulu Başkanlığı” aracılığı ile yerine getirecektir.

Bakanlığın çalışmalarında yararlanacağı en önemli kurumsal düzenlemelerden biri Çalışma Konseyidir. Mevcut yapısıyla istihdam ve işsizlik sorunlarına yönelik çalışmaları yok denecek kadar az olan Konsey, yeni yapılanmada kamu ağırlıklı yapısından kurtarılarak eşit temsil olanağına kavuşturulacaktır. Böylece konsey, sorunların çözümünde ortak katılım ilkesinin ve çalışma barışının sağlanmasında önemli katkı sağlayacak bir yapıya kavuşturulacaktır.

2. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü: Merkezi Ankara’da olan kurumun görevleri 4904 sayılı yasa ile verilen görevlerdir. Bu görevler genel hatlarıyla;

- İstihdam hizmetlerinin yürütülmesi,
- İşsizlik sigortası hizmetlerinin yürütülmesi,
- İşgücü piyasasına ilişkin verilerin toplanması ve yayınlanması
- Yurt dışı istihdam hizmetlerinin yürütülmesi ve çalışma izni verilmesi,
- İş analizi, iş ve meslek danışmanlığı, , işgücü yetiştirme, mesleki eğitim, ve işgücü eğitim çalışmalarını yürütme,
- Özel istihdam bürolarına yönelik izin ve denetim hizmetleri.

Kurumun üst yönetim yapısında önemli bir değişiklik düşünülmemekle birlikte, yönetim kurulu ve genel kurulun, kurum çalışmalarında ve denetiminde daha etkin bir rol oynaması sağlanacaktır. Bu nedenle yönetim kurulu ve denetim kurulunda görev alacak kişilerin seçiminde; siyasal etkilerden uzak kalmayı sağlayacak yasal düzenleme ve karar almada eşit oy ilkesi ve eşit katılım ilkesinin sağlanması düşünülmektedir.

Özellikle, işgücü piyasası bilgi hizmetlerinin toplanması ve işlenmesinde tek yetkili kurum olması düşünülen TİK'in, bu yönde personel ve donanım yönünden güçlendirilmesi yanında, özellikle ulusal düzeyde bilgisayar ağıyla birleştirilmesi ve verilerin uluslar arası standartlara uygun tanımlamalar ve yöntemlerle elde edilmesi yönünde çalışmalar yapması sağlanacaktır. Diğer kurumların piyasaya ilişkin veri toplama izinleri yine devam etmekle birlikte, elde ettikleri verileri nasıl topladıkları ve hangi yöntemleri kullandıklarını içeren bilgilerin bu birime aktarılması sağlanacaktır.

Mesleki Eğitim Alanında Mevcut İşgücü Uyum Dairesi Başkanlığı, ülkenin ulusal ve yerel düzeyde işgücü ihtiyacının belirlenmesi sonucunda ortaya çıkacak eksikliği giderme yönünde; Milli Eğitim Bakanlığı başta olmak üzere, Yükseköğretim Kurumu ve diğer eğitim kurumlarıyla işbirliği içerisinde hareket ederek, eksikliği gidermeye en uygun kanaldan işgücü eğitimi verecek veya verilmesini sağlayacaktır. Bu birimin izni olmaksızın diğer kurumlar işgücü yetiştirme çalışmalarında bulunamayacaklardır.

3. Çalışma Genel Müdürlüğü: İşgücü piyasasının denetimi görevlerini yürütmekle görevli olan kurum ülke düzeyinde bakan adına veya diğer kurumların isteği halinde ya da kendiliğinden işyerlerinin denetimi görevini üstlenecektir. Kurumun denetim işlevinde öncelik ulusal ve bölgesel düzeyde istihdam hareketlerini sayısal ve mesleki anlamda izlemek ve kayıtdışı istihdamın önlenmesi, işsizlik sigortası ödemelerinin takibi gibi genel konuların yanında, ulusal düzeyde yabancıların çalışma izinlerinin verilmesi, kaldırılması gibi konularda da bu kurum görevli olacaktır.

Ülkenin en önemli sorunlarından biri olan ulusal istihdam politikasına yönelik öneriler hazırlanması, DPT ile birlikte ortaklaşa bu kurum tarafından gerçekleştirilmek üzere gerekli verilerin TİK'ten ve diğer ilgili kuruluşlardan

(MEB, YÖK, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı vd.) oluşturulacak planların uygulanması ve denetimi yine bu kuruluşça yapılacaktır.

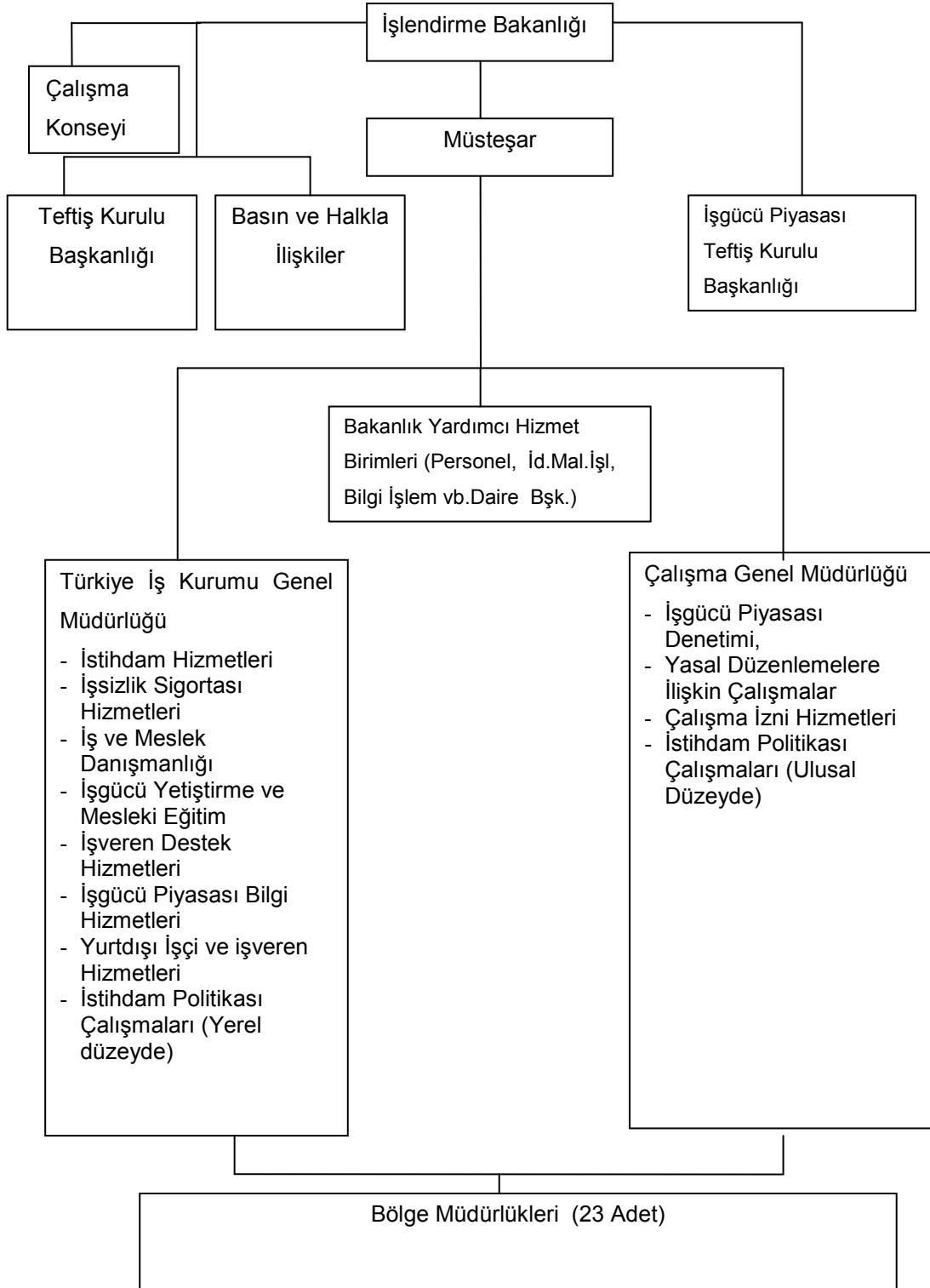
Çalışma Genel Müdürlüğü, özellikle Türk işgücü piyasasının karşı karşıya olduğu yasal düzenleme kargaşasının giderilmesi konusunda ilgili taraflarla görüşerek hazırlanacak yasal düzenlemelerin eşgüdümünü sağlayarak, hazırlanacak yasal düzenlemelerin Bakanlığa gönderilerek yasalaşması sürecinin en önemli unsurunu oluşturacaktır. TİK ile birlikte aynı bölge müdürlüklerinde çalışmalarını sürdürecektir kurum denetim birimlerini bölgesel düzeyde, bu kurumla birlikte ortaklaşa sürdürecektir, çalışma hayatıyla ilgili olan sosyal güvenlik kuruluşlarının çalışmaları sonucunda elde edilen verilerin istihdam yönüyle ilgili olan kısımlarında birlikte hareket edecektir.

Bakanlığın, özellikle mevcut durumda fazla etkin olmayan yapısı yeniden yapılandırılarda kamu ağırlığından kurtarılarak, her kesimin 1/3 oranında temsil edilmesi sağlanıp, piyasaya yönelik kararlarda daha etkin olması sağlanacaktır. Her ne kadar kurulun kararları uygulamadan çok, danışma ve öneri niteliğinde olsa da, kararların alınmasında toplumsal katılımın sağlanması kararların uygulamasında daha etkin bir rol oynaması sağlanacaktır.

Bakanlık işgücü piyasasına yönelik görevlerinin tamamını iki ilgili kuruluşu aracılığı ile gerçekleştirecektir. Bu kuruluşların yerini aldıkları kurumların personeli (Dış İlişkiler ve Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Gen. Müd., AB Koordinasyon Dai. Bşk. ÇSGB Araştırma Merkezi gibi) bu iki kuruma, üstlendikleri göreve göre dağıtılacaktır.

Türk işgücü piyasası modelinin üst yönetim yapısı Çizim 1’de gösterilmiştir .

ÇİZİM 1: İşgücü Piyasası Üst Yönetim Yapısı (*)



(*): Bu çizim araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

6.2.2. Modelin Üst Yönetim Yapısının Gerekçesi ve Yapılacak Yasal Düzenlemeler

Üst Yönetim yapısının, önerilen model çerçevesinde yeniden oluşturulmasının temel nedeni; istihdam ve sosyal güvenlik gibi iki büyük kamusal hizmetin tek bir bakanlık altında yürütülmesinin yaratacağı sıkıntıdır. Bu sıkıntı, özellikle günümüzde bakanlığın mevcut yapısı ve işleyişinin istihdam sorunundan çok, sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarını ve sorunlarını gidermeye yönelik çalışmalardan ibaret görüntüsüdür. Özellikle, 2003 yılında yapılan düzenleme sonucunda, sadece işsizlik sigortasını yürütmesi nedeniyle, istihdam sorununun yönetiminde tek yasal kuruluş olan TİK'in, Bakanlığın bağlı kuruluşu olan ve temel amacı sosyal güvenlik kuruluşları arasındaki eşgüdümü sağlamak olan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına bağlanması, sorunun yanlış anlaşıldığının en açık göstergesidir. Bu nedenle istihdam ve işgücü piyasası hizmetleri ayrı bir bakanlık altında ve ismiyle uğraşı alanı açıkça belli olan bir bakanlık olarak yeniden yapılandırılmalıdır.

Bu bağlamda önerilen yasal düzenlemeler aşağıda sunulmuştur.

- Çıkarılacak bir yasa ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı "İstihdam Bakanlığı" ve "Sosyal Güvenlik Bakanlığı" olmak üzere iki farklı bakanlık olarak ayrılacaktır.

- İstihdam Bakanlığının görevleri; açıkça istihdam ve işgücü piyasasının sağlıklı işlemesi, ulusal istihdam politikalarının belirlenmesi, ulusal işgücü piyasası verilerinin toplanması ve yayımlanması gibi temel konulardan oluşacaktır.

- Bakanlığın görevleri içerisinde yer alan konularda, diğer kurum ve kuruluşlara verilen görevler gözden geçirilerek, birden fazla kuruma görev verilmesinin önüne geçilecektir.

- Yasal düzenlemelerin hazırlanmasında "çeviri düzenlemeler" yerine, ülke gerçeklerine uygun, ilgili çevrelerin ve konunun uzmanlarının görüşlerine başvurularak yasalaşması yöntemi benimsenecektir.

- Yasal düzenlemelerin hazırlanmasında, toplumun tüm kesimlerince yanlış anlamaya meydan vermeyecek bir dil kullanılması sağlanacaktır.

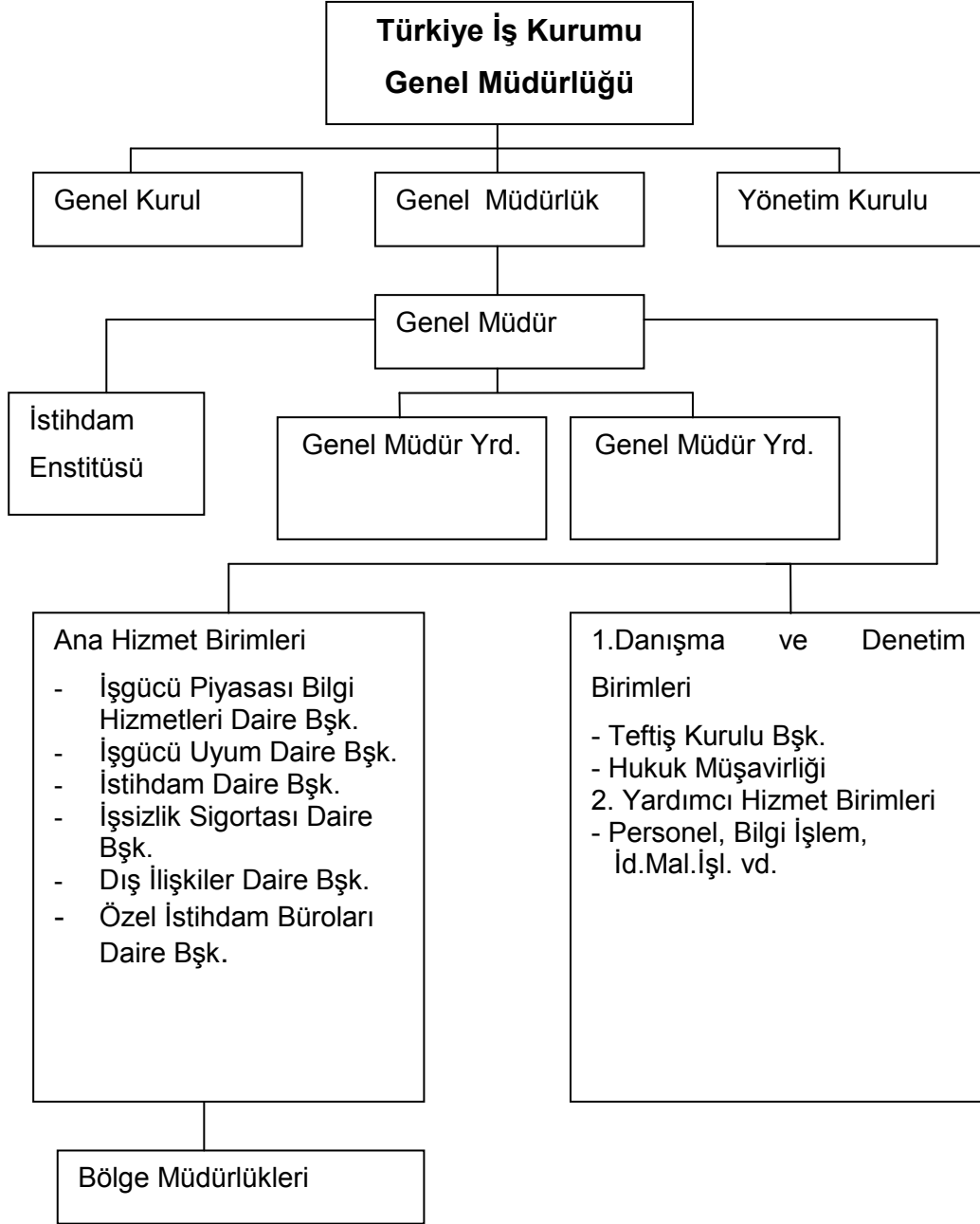
6.2.3. İş Gücü Piyasası Yönetim Modelinin Örgütsel Yapısı (Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü)

Model’de TİK piyasa yönetiminin halen geçerli yine tek yöneticisi kurum olarak kalmaya devam edecektir. Kurumun 4904 sayılı Yasada belirtilen görevlerine ek bir görev getirilmemektedir. Kurumun örgüt yapısında düşünülen tek değişiklik, Genel Müdüre bağlı olarak faaliyet gösterecek olan İstihdam Enstitüsüdür. İstihdam Enstitüsünün kuruluşundan amaç; kurumun yasal nedenlerle ihtiyaç duyduğu nitelikli personel ihtiyacının mevcut yöntemlerle karşılanamaması nedeniyle, alınan personelin kurum hizmetlerine uyumunu ve uzmanlaşmasını sağlamaktır. Alınan personel, bu birimde en az bir yıl eğitime tabi tutulduktan sonra ihtiyaç gösterilen birimlere gönderilecektir. Birim aynı zamanda bakanlığın ve bağlı kuruluşların personelinin eğitimi konusunda da hizmet verecektir.

Kurumun işleyişinde sosyal katılım ilkesini etkin kılmak üzere oluşturulan Genel Kurul’un mevcut yapısıyla hizmet vermesi konusunda sıkıntı yaşanacağı dikkate alınarak, üye sayısının azaltılması önerilmektedir. Mevcut yapıda 33’ü kamu, 46’sı ilgili taraflar olmak üzere 79 kişilik bir genel kurulun karar alma konusunda yaşayacağı sıkıntılar nedeniyle, sayısının azaltılması veya tamamen kaldırılması da düşünülebilir. Genel Kurul’un kararlarının bağlayıcı özelliğinin olmaması nedeniyle, kurul danışma organı şeklinde görünmektedir. Bunun dışında, iki yılda bir toplanması ve görev süreleri boyunca olağanüstü bir durum olmadıkça, görev süreleri içerisinde bir kez toplantıya katılacak olmaları, kurulun çalışmalarında gerekli verimliliği sağlayamamaktadır.

Kurumun merkez örgütünün yapısı Çizim 2’de verilmiştir.

ÇİZİM 2: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Örgüt Şeması (*)



(*)Bu çizim araştırmacı tarafından 4904 Sayılı Türkiye İş Kanunundan yararlanılarak oluşturulmuştur.

6.2.4. Türkiye İşgücü Piyasası Yönetiminin Taşra Örgütlenmesi

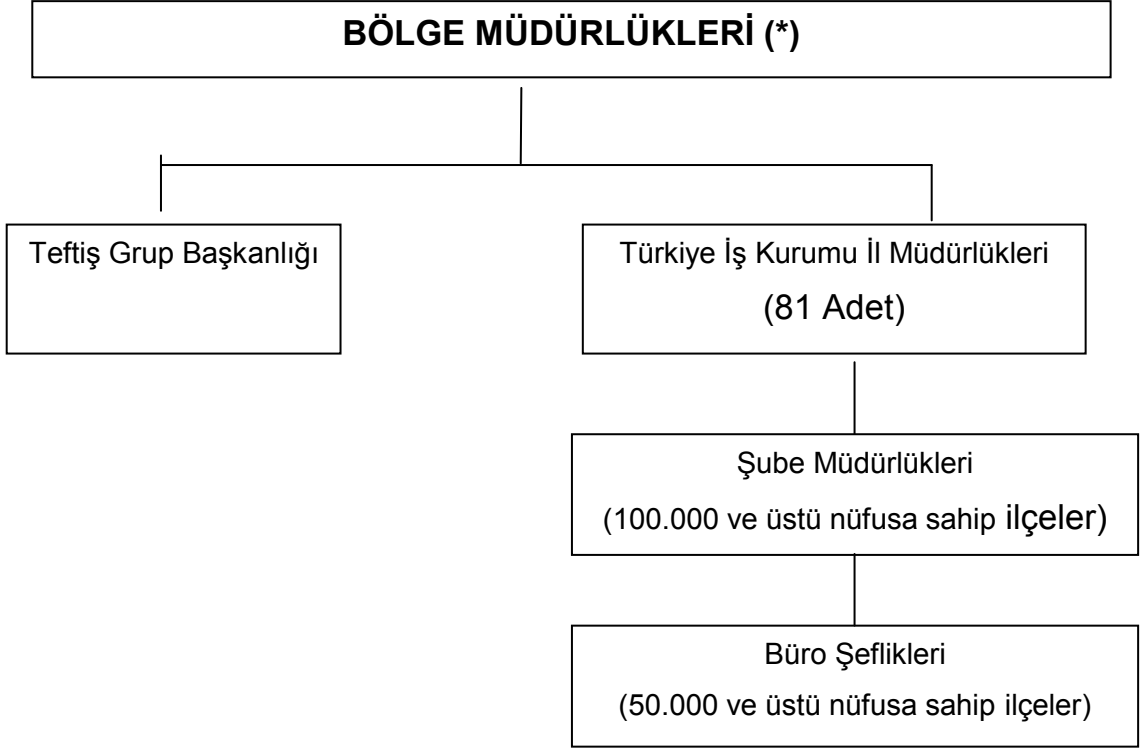
Dinamik bir yapıya sahip olan işgücü piyasasında kararların merkezi yönetimin yetkisinde kalması, sorunların çözümünde ve kararların isabetliliğinde önemli sorunlara yol açmaktadır. Kamu hizmetlerinin tamamen yerelleştirmesinin bazı sıkıntılara yol açacağı bilinmekle birlikte, özellikle insan kaynaklarıyla yakından ilgili olan işgücü piyasasına yönelik kararların alınmasında merkezi idarenin emirlerini beklemek sorunların çözümünü güçleştirmektedir. Çünkü, merkezi idarenin kararlarında sadece ekonomiklik ve ihtiyaçlar dikkate alınmamaktadır. Merkezi idarenin birçok dış etkene açık olması nedeniyle, kararların alınmasında öncelik sorunu her zaman gerçekçi işlememektedir.

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünün yerini aldığı İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğünün yeniden yapılanma çerçevesinde, bürokrasiyi azaltma gerekçesiyle, bölge müdürlükleri kaldırılmıştır. Bu durum, daha önce bölge müdürlüklerince yürütülen birçok görevin ve işleminin merkezi yönetime iletilmesine ve kararların daha da merkezileştirilmesine yol açmaktadır. Oysa istihdam, mesleki eğitim, insan kaynakları planlaması ve yerel istihdam politikalarının oluşturulmasından uygulanmasına kadar birbiriyle sıkı sıkıya bağlı birçok karar ancak yerinde daha kolay bilinmekte ve çözümü konusunda isabetli kararlar alınmaktadır. Bu nedenle taşra örgütlenmesinde halen Çalışma Genel müdürlüğünün örgütlenmesi doğrultusunda 23 il'de Bölge Müdürlükleri oluşturularak merkezi yönetimin uzantısı şeklinde faaliyet gösterecektir.

Bölge müdürlüklerinin bulunduğu iller ve görev alanları, sadece TİK'in görev alanıyla ilgili olmayıp, aynı zamanda Çalışma Genel müdürlüğünün de bölgesel faaliyetlerini sürdüreceği ortak hizmet üniteleri olacaktır.

Model doğrultusunda oluşturulması önerilen taşra örgüt yapısı Çizim 3'te verilmiştir.

ÇİZİM 3: İşgücü Piyasasının Bölgesel Yönetim Yapısı



(*)Bu çizim araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

(*) Bölge Müdürlüklerinin bulunacağı iller şunlardır. Adana, Ankara, Antalya, Aydın, Bursa, Diyarbakır, Edirne, Elazığ, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Kayseri, Kocaeli, Konya, Kütahya, Malatya, Samsun, Sivas, Trabzon, Van, Zonguldak

23 İl'de kurulması önerilen Bölge Müdürlüklerinin görevleri ana başlıklarıyla şöyle olacaktır.

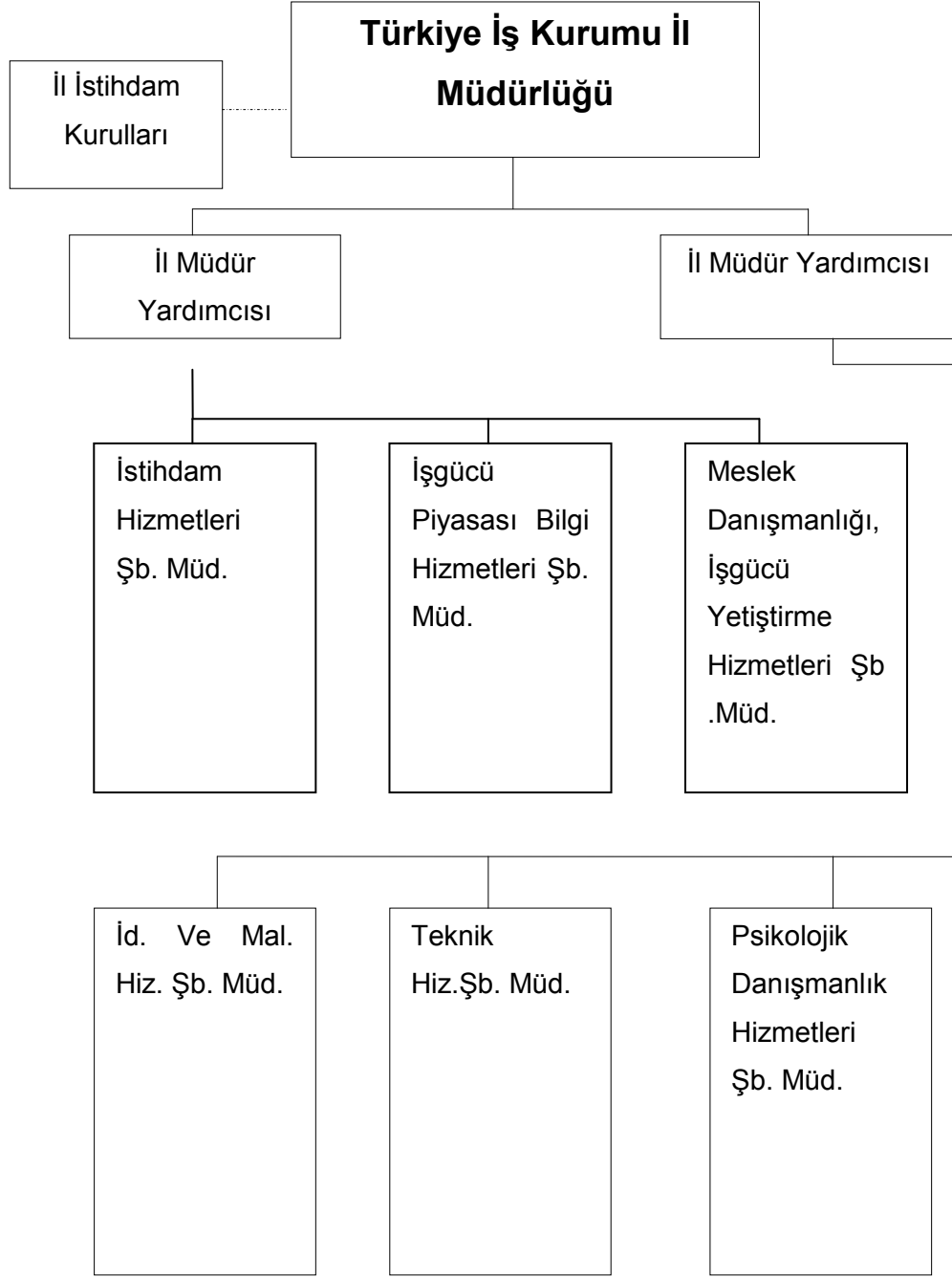
- Bölgesel düzeyde Bakanlığın, TİK ve Çalışma Genel Müdürlüğü'nün temsilcisi olarak diğer kurumlarla ilişkileri yürütmek ve kurumlar arası iletişim ve eşgüdümü sağlamak,
- Özel İstihdam Kurumlarının kurulması konusunda Genel Müdürlüğe görüş bildirmek,
- İl Müdürlükleri arasında eşgüdüm sağlamak,
- İl Müdürlüklerinin denetimini gerçekleştirmek,
- Bölgesel İstihdam olanakları ve istihdam politikalarına yönelik çalışmaları yürütmek,

- Personel hizmetlerini yürütmek,
- Bölgesel bütçe çalışmalarını yürütmek,
- Bölgesel işgücü piyasası bilgi hizmetlerini gerçekleştirmek,
- Mesleki eğitim ve işgücü yetiştirme hizmetlerinin eşgüdümünü sağlamak,
- Parasal kaynak işlemlerini yapmak,
- Halkla ilişkileri gerçekleştirmek olarak belirlenmiştir.

Bölge Müdürlüklerine bağlı olarak temel hizmetleri yürütmekle görevli taşra örgütlerinin ikinci sırasını İl Müdürlükleri oluşturmaktadır. Türk idare yapısına göre illerde kurulan İl Müdürlükleri, merkezi yönetimin görevlerini il düzeyinde yürütmektedir. İl Müdürlükleri, gerekmesi durumunda Çalışma Genel Müdürlüğü görev alanındaki konularda da ilgili kuruma gerekli desteği vermekle görevlendirilecektir.

İl Müdürlüklerine bağlı olarak faaliyet gösterecek şube müdürlüklerinin yapılanmasında, mevcut düzenleme değiştirilerek, (merkez nüfusu 100.000 olan, 10.000 sigortalının bulunduğu ilçelerde gerek görülmesi halinde. şube müdürlüğü kurulabilir 4904/md. 12) nüfusu 100.000'i geçen ilçelerde Şube Müdürlükleri nüfusu 50.000'i geçen yerleşim yerlerinde ise, Büro Şeflikleri oluşturulacaktır. Şube ve Büro Şefliklerinin oluşturulması ve yerlerinin değiştirilmesinde, İl Müdürlüğü ve Bölge Müdürlüğü ile İl İstihdam Kurullarının uygun bulmaları ve Genel Müdürlüğün onaylaması yeterli olacaktır. İl Müdürlüklerinin örgüt yapısı çizim 4'te verilmiştir.

ÇİZİM 4: Türkiye İş Kurumu İl Müdürlüğü Örgüt Yapısı(*)



(*) Bu çizim araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

6.2.5. İşgücü Piyasası Yönetim Modelinin İşleyiş İlkeleri

Modelin sağlıklı işlemesi ve kendinden beklenen yararları sağlaması için ihtiyaç duyulan yönetsel, yasal, parasal ve personel özellikleri şöyledir.

Modelin Yasal Statüsü: Oluşturulması önerilen yönetsel modelin yasal statüsü yeniden düzenlenen İstihdam Bakanlığının ilgili kuruluşu olup, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz, idarî ve malî bakımdan özerk bir kamu kuruluşu olarak kalacaktır.

- Kuruluş yasasında belirtilmeyen Kurumun merkezi “Ankara” olarak belirlenecektir.

- Kurumun, Genel Müdürünün görev süresi konusunda, bir açıklama eklenerek görev süresinin olmadığı, görevden ayrılmasının ancak mahkeme kararıyla olabileceği yönünde düzenleme yapılacaktır. Bunun nedeni, kurum yönetiminin siyasal etkiden uzak tutulmasıyla istikrarlı bir yönetimin oluşmasını sağlamaktır.

Modelin Parasal Kaynakları : Mevcut durumda yetersiz olan gelirlere (4904/16) ek olarak yerel yönetimler ile il özel İdarelerinin bütçelerinin % 2'sinin kurum bütçesine aktarılacaktır. Toplanan gelirlerin giderleri karşılamaması durumunda aradaki fark genel bütçeden karşılanacaktır. Ayrıca kurumun denetiminde bulunan işsizlik sigortası gelirlerinin, kurumun aktif istihdam politikaları uygulamalarında kullanılmasına izin verilecektir.

Modelin Personel Yapısı: Modern istihdam kurumlarının en önemli ihtiyacı nitelikli personeldir. Kurumun mevcut personel yapısının yetersiz olduğu dikkate alınarak, bakanlığa bağlı birimlerde istihdam fazlası personel, oluşturulacak İstihdam Enstitüsünde gerekli eğitim verildikten sonra, kurumun ihtiyaç duyduğu birimlerine aktarması öncelikle gerçekleştirilecektir.

Kurum personelinin yürüttüğü hizmete uygun ve sadece tek bir alanda uzmanlaşmasını sağlayacak bir kadro yapılandırılmasına gidilecektir. Bu kadrolara yeni atanacak personelin, özellikle Çalışma Ekonomisi, Kamu Yönetimi ve İşletme gibi alanlarda eğitim veren kurumlarla, Eğitim Fakültelerinin Psikolojik Danışma ve Rehberlik Bölümleri mezunları olmasına özen gösterilecektir. İşsizlere ve işsiz kalanlara yönelik psikolojik destek sağlamak amacıyla psikolog istihdamı mümkün olduğunca, her il

müdürlüğünde ya da bölge müdürlüğünde bağlı bulunan il müdürlükleriyle orantılı olacak şekilde bulundurulacaktır.

6.2.6. Modelden Beklenen Yararlar

Önerilen modelin işleyişi sonucunda sağlaması beklenen birçok somut yarar bulunmaktadır. Bu yararların, piyasanın tarafları ve yönetimin müşterisi konumunda olan işveren ve işsizler ile bunların etkilediği tüm toplum üzerinde etkili olacağı beklenmektedir. İstihdam yönetimi ekonomik anlamda tasarruf edilmesi beklenen bir kamu yönetimi hizmeti değildir. Bu nedenle parasal yararlar modelden beklenen birincil yarar olarak görülmemelidir. Beklenen yararlar yürütülmekte olan görevlere göre başlıklandırılmıştır. Bunlar:

1. İstihdam hizmetlerine yönelik beklenen yararlar,
2. İşgücü piyasası bilgi hizmetlerine yönelik yararlar,
3. Mesleki eğitim ve danışmanlık hizmetlerine yönelik yararlar,
4. İstihdam politikası hizmetlerine yönelik yararlardır.
5. Modelden beklenen diğer yararlar.

6.2.6.1. İstihdam Hizmetlerine Yönelik Yararlar

İstihdam hizmetleri olarak adlandırılan iş ve işçi bulma hizmetlerinin nitelik, nicelik, yer ve zaman açısından uygun eşleştirilmesinin sağlanması, bireysel düzeyde işverenlerin ihtiyaç duydukları elamanı uygun şekilde bulması, bu kesim için beklenen en önemli yarardır. İşverenlerin, ihtiyaç duyduğu nitelikteki elemanların bulunması konusunda işverenlerin mevcut ve gelecekteki işgücü ihtiyaçları kuruma ait birimlerce sürekli izlenecek ve bu ihtiyaçların kayıtlı işgücü içinden karşılanması sağlanacak, uygun işgücünün bulunmaması durumunda, niteliksiz işgücünün istenilen niteliğe kavuşturulup, bu açığın giderilmesi sağlanarak piyasadaki uyumsuzluklar giderilecektir.

İş arayanlar ile işsiz kalanlara yönelik beklenen yararlar ise, işgücünün piyasadaki açık işlere kolay ulaşımını sağlamak için, bilgisayar kullanımı, işgücünün bölgesel hareketliliğinin sağlanması ve işgücünün ihtiyaç duyulduğu yer ve zamanda karşılanması sağlanacaktır.

6.2.6.2. İşgücü Piyasası Bilgi Hizmetlerine Yönelik Yararlar

İşgücü piyasası bilgi hizmetlerinin amacı; işverenler, işsizlere, ilk kez iş arayanlara ve içinde bulunduğu topluma ve istihdam politikalarının karar vericisi konumundaki siyasal iktidara gerek duyduğu aşağıdaki bilgileri uygun şekilde iletilmesi sağlanacaktır. Bu bilgiler;

- Yerel ve ulusal düzeyde, mesleki ve işyeri düzeyinde istihdam edilen kişi sayısının bilinmesi ,
- Elde edilen istihdam bilgilerinin ulusal ve bölgesel düzeyde uygulanan ücret düzeylerinin bilinmesi,
- Ulusal ve yerel düzeyde işsiz ve iş arayanların nitelik ve nicelik açısından bilinmesi,
- Mesleklerin gelişimi, geçerliliğini yitiren meslekler, yeni ortaya çıkan meslekler ve ihtiyaç duyulan mesleklerin belirlenmesi,
- İşgücünün cinsiyet, yaş, eğitim, durumu ve gelecekte işgücü piyasasına gireceklerin belirlenmesi ve bu yolla piyasada sağlıklı planlama yapılması olanak sağlanacaktır.

6.2.6.3. Mesleki Eğitim ve Danışmanlık Hizmetlerine Yönelik Yararlar

Piyanın ihtiyaç duyduğu işgücünün yetiştirilmesi ve mesleki geçerliliğini yitiren işgücünün yeniden eğitimi gerçekleştirilirken, bu alanda faaliyette bulunan kurumlarla eşgüdüm içerisinde çalışarak, aynı alanda birden fazla kurum tarafından işgücü yetiştirme kursu açılmasının önüne geçirilecek, kaynak israfı önlenecektir. Ayrıca, açılması düşünülen işgücü yetiştirme kurslarının diğer birimlerde bulunması durumunda, işgücünün bölgesel hareketliliği sağlanarak, işgücü ihtiyaçlarının uyumlaştırılması sağlanacaktır.

6.2.6.4. İstihdam Politikası Hizmetlerine Yönelik Yararlar

İstihdam politikalarının hazırlanmasının temel amacı oluşturulan modellerle gerçekleştirilecektir. Yeniden yapılandırmada ilgili birimler elde ettikleri verilerden yararlanarak, ulusal düzeyde işgücünün ülke gereksinimleri doğrultusunda uygulanması sağlanacaktır.

İstihdam politikalarının mevcut örgüt yapısı tarafından ilgili kurumlarca ortaklaşa hazırlanmasının sağlayacağı en önemli yararlardan biri de, işgücü

yetiştirme ve mesleki eğitim alanlarında birbirinden habersiz bir şekilde açılan mesleki eğitim kurslarının neden olduğu maliyetlerin aşağıya çekilmesi olacaktır. Böylece, özellikle kalkınma planlarında yer alan işgücü fazlası ve eksikliğine ilişkin verilerin sadece planlarda temenni düzeyinde kalmasının önüne geçilmiş olacaktır.

6.2.6.5. Modelden Beklenen Diğer Yararlar

Modelin sağlayacağı diğer yararlar ise şu başlıklar altında sıralanmıştır:

- Yeni yapılanmanın uygulamaya geçilmesiyle piyasanın taraflarını oluşturan işçi ve işverenler sorunlarına ilişkin tek bir muhatap bulacaklardır.
- Piyasanın denetiminde karmaşa ortadan kalkacağı için, denetimde etkinlik sağlanacaktır.
- Oluşturulacak bakanlık doğrudan istihdam ve işsizlik sorununa yönelik çalışacağından, sorunlara daha gerçekçi çözümler üretilmesi sağlanacaktır.
- Aynı konuda birden fazla kurumun görevlendirilmesi ortadan kalkacağından, kurumlar arası yetki ve görev ihlalleri yaşanmayacaktır.

7. GENEL DEĞERLENDİRME: BULGULAR, ÖNERİLER VE SONUÇ

Bu bölümde araştırma sırasında elde edilen bulgular ve bu bulgulara yönelik öneriler ile yeni araştırma konuları ve sonuç verilmiştir.

7.1. Bulgular

Bu başlık altında çalışma sonucu elde edilen bulgular sınıflandırılarak verilmiştir.

İşgücü Piyasasının Yapısına İlişkin Bulgular

B.1. Türkiye'deki İşsizlik rakamları resmi rakamların çok üzerindedir: Türkiye'de işsizliğe ilişkin verilerin farklı kurumlarca, farklı yöntemlerle hesaplanması bu konuda sağlıklı bir bilgi edinilmesini güçleştirmektedir. 2004 yılı işsizlik rakamları DİE için 2.750.000 kişi (DİE, 2005), İŞKUR için 530.434 kişidir. İşsizlik verilerini toplayan iki temel kuruluşun rakamları arasındaki uçurum dahi bu alandaki sıkıntıyı ortaya koymaktadır.

B.2. İşsizlik sorunu en çok gençleri etkilemektedir. Yine iki kurumdan DİE'ye göre işsizlerin oranı; genç işgücünde % 21 (DİE, 2005), İŞKUR'da ise (kayıtlı işsizler içinde) % 57'dir. Nüfus yapısının gençlerden oluşması ve her yıl işgücü piyasasına iş aramak üzere katılanların gençlerden oluşması, bu kesim arasındaki işsizlik oranını artırmaktadır.

B.3. İşsizler arasında eğitilmiş nüfusun oranı artmaktadır. Türkiye'deki genç nüfus işsizlik sorunu yanında, artan eğitim düzeylerine rağmen, yeteneklerine uygun iş bulmamaktadır. Eğitim kurumlarının piyasa ile eşgüdüm içinde çalışmaması veya kendilerini yenilemekten kaçınmaları bu kurumların çıktısı olan işgücünün işsizlik sürelerini uzatmaktadır.

B.4. Tarım kesimindeki gizli işsizlik, açık işsizliğe dönüşerek işgücü piyasası ve yönetimi üzerinde baskısını artırmaktadır. Son dönemlerde uluslararası kuruluşların baskısıyla denetimsiz ve hesapsız şekilde desteklemelerin kaldırılması, bu kesimde gizli işsiz konumunda bulunan nüfusun ekonomik sonuçlarına bakılmaksızın tarım kesiminin dışına itilmesi sorunun boyutunu büyötmektedir.

B.5. Çalışmadan, üretmeden yaşayanların oranı her yıl artmaktadır. Üretime katılarak yaşayanların oranı olarak da tanımlanacak olan işgücüne katılım oranı, artmanın aksine sürekli düşmektedir. Gelişmiş ülkelerdeki çalışan nüfusun oranı artmakta veya artırılması yönündeki düzenlemelere gidilmekte, Türkiye’de ise, tam tersine işgücünün üretimde kalma süresi gittikçe azalmaktadır.

B.6. Çalışan nüfusun önemli bir kısmı eksik istihdamdadır. Türkiye’deki işsizliğin özelliklerinden birini de işgücünün niteliklerine uygun işte çalışmak yerine, bulduğu işte çalışmasıdır. İşsizliğin yüksek oluşu yanı sıra, yedek işsizler ordusu; niteliğine uygun ve üretken iş yerine, bulduğu ilk işte çalışmayı teşvik etmektedir.

B.7. Kayıt dışı istihdam önemli bir sorundur. İşgücü piyasasının denetimi yapılamadığı gibi, farklı kurumların farklı alanlarda denetim yapması, kayıtdışı ekonominin işgücü piyasası yönetimini güçleştirmektedir. yönünden görünümünü oluşturmaktadır. Yedek işgücü sayısının yüksekliği kayıtdışı ekonominin önemli nedenlerinden birini oluşturmaktadır. Kayıtdışı ekonominin günümüzdeki en önemli nedeni ise, uluslar arası sermayenin yatırım yapmak istediği ülke yönetimine yaptığı dayatmalardır. Bu dayatmalar; ulusal yasaların geçerli olmadığı serbest ticaret bölgeleri, düşük ücret koşulları, iş güvencesi düzenlemelerinin bulunmamasıdır. Bu dayatmaların kabul edilmesi durumunda ise, ulusal işgücü insanca yaşamak yerine, yaşamını sürdürecekt ve sosyal güvenlikten yoksun bir şekilde ücrete razı olmak zorunda kalmaktadır. Bu durum görünürde yasal olmakla birlikte kayıtdışı çalışmanın önemli bir yönünü oluşturmaktadır.

B.8. İstihdam yaratmayan bir ekonomik büyüme sözkonusudur. Ekonomik anlamda hızla gelişen bir ülke olmasına rağmen, Türkiye, istihdam dostu büyüme sağlayamamaktadır. 2004 yılı I.döneminde(Ocak-Mart) toplam istihdam 11.017 bin kişi iken, bu rakam 2005 yılı aynı döneminde 11.852 bin kişi olmuştur. Yani, toplam 787 bin kişiye istihdam yaratılmıştır. Aynı dönemde işgücüne katılan sayısı ise 835 bin kişidir. Sonuçta, Türkiye’de ekonomik anlamda büyümeye rağmen, işgücüne katılanların tamamına dahi iş bulunamamıştır.

B.9. İşgücü piyasasına yönelik bütüncül istihdam politikaları bulunmamaktadır. İşgücü piyasasına yönelik politikaları belirleyen ve uygulayan kurumlar, insan unsurunu hesaba katmaksızın farklı kararlar almakta ve uygulamaktadırlar. Bunun en belirgin özelliği AB ortalamasının üzerinde bir büyüme oranı yakalayan Türkiye’de, aynı ölçüde istihdam yaratılamamasıdır. İstihdam yaratılamamasının yanısıra, nitelikli işgücü açısından söz edilmesi de yine bu alanda bütüncül bir yaklaşımın bulunmadığını göstermektedir.

Yönetimin amacı insanların mutluluğunu sağlamaktır. Çünkü bütün çabalar ve çalışmalar insanlık içindir. İnsanı mutlu etmeyen ona hizmet etmeyen ve fayda sağlamayan çabaların toplum tarafından destek görmesi mümkün görünmemektedir. Bireylerinin aç olduğu bir ortamda ekonomik gelişmenin yüksek olması önemli değildir. Bu nedenle ekonomik dengelerini tutturmuş, büyüme içinde olmakla birlikte bu gelişmelerinin sonucunu bireylerine aktaramayan, onları mutlu etmeyen politikalar; sadece bu ülke nimetlerinden yararlanan kesimleri memnun edecektir.

Türkiye’de istihdam yaratmaya yönelik, para, ekonomi ve sosyal politikaların eşgüdüm içerisinde yürütülmemesi sonucunda, milli gelir sağlıklı dağılmamakta, toplumu oluşturan kesimler arasındaki gelir adaletsizliği daha da artmaktadır.

İşgücü Piyasasının Yasal Yapısına İlişkin Bulgular

B.1. İşgücü Piyasasının tamamını kapsayan bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bu alandaki en açık gösterge çalışma hayatının farklı kesimlerinin farklı yasal düzenlemelere ve farklı uygulamalara tabi olması şeklinde kendini göstermektedir. Tarım, sanayi, hizmetler, basın, denizcilik gibi belli başlı yasal düzenlemeler farklı kesimlere farklı şekillerde uygulanmaktadır. Bunların dışında, bu kadar çok sayıda yasal düzenlemeye rağmen çalışan kesimin büyük çoğunluğunu kapsamayan yasal düzenlemeler (inşaat, 20’den az işçi çalıştıran sanayi ve hizmet işyerleri ile 50’den az istihdam sağlayan tarım işletmelerinin yasa dışı bırakılması) kayıtdışı istihdamı artırdığı gibi, çalışanları koruma görevini üstlenmesi gereken devletin görevini yerine getirememesine neden olmaktadır.

B.2. Yasal düzenlemeler sayısal olarak fazla olduğu kadar, anlaşılması için uzmanlık gerekmektedir. Yasal düzenlemeler dinamik bir yapısı olan işgücü

piyasaının ihtiyaçlarına cevap verme konusunda önemli sıkıntılar yaşamaktadır. Bu sıkıntların başında işverenlerin farklı alanlarda işgücü çalıştırmaları durumunda, farklı yasal düzenlemeler yanı sıra birçok alt düzenlemeye uymak zorunda olmalarıdır. Yasal düzenlemelerin doğruyu göstermeye yardımcı olmaktan çok, cezalandırma yönündeki yaptırımlar taşması, işverenlerinse bu konuda yeterli bilgi sahibi olmamaları kayıtdışı istihdam ve çalışma yönündeki eğilimleri artırmaktadır.

B.3. Yasal düzenlemelerde toplumsal gerçekler ve toplumsal katılım dikkate alınmamaktadır. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren yasal düzenlemeler konusunda kendine yn çizdiği batı dünyasındaki yasal düzenlemeleri belirleyen Türkiye Cumhuriyeti, kuruluş yıllarındaki zorunluluğun dışında, günümüzde de yasaların hazırlanmasında önemli ölçüde diğer ülke deneyimlerini izlemeye devam etmektedir. Yasal düzenlemelerin; toplumsal ihtiyaçların ve zorlamamaların bir sonucu olduğu göz ardı edilerek, toplumsal uzlaşı dikkate alınmamaktadır. Yasal düzenlemelerin piyasaının işleyişine yardımcı olmak yerine tepeden inme gerçekleşmesi piyasaının sağlıklı işleyişini engellemektedir ve bu durum Denence 2'nin 3. alt denencesini doğrulamaktadır.

B.4. İşgücü piyasaını yeniden yapılandıran yasal düzenlemelerin uygulamasını gösteren alt hukuk kurallarının (tüzük, yönetmelik, genelge vd.) ıkarılması geciktirilmektedir. Bu gecikme, yasalarla getirilmesi düşünülen düzenlemelerin uygulanmasında sorunlara yol açmaktadır.

İşgücü Piyasaının Yönetsel yapısına İlişkin Bulgular

B.1. İşgücü piyasaında görevli kurum sayısının çokluğu; kimin hangi görevi yrttğu konusunda belirsizlik yaratmaktadır. Kurumsallaşmanın tamamlanamamış olması ve siyasal nedenlerle işgücü piyasaına yönelik kararların alınmasında ve uygulanmasında görevli kurum çokluğu piyasaının işleyişinde sorunlara yol açtığı gibi, kimin hangi düzeyde piyasayı yönettiği bilinmemektedir.

B.2. Mevcut durumda sorumlu kurum olan Türkiye İş Kurumu; mali, personel ve donanım açısından yetersiz bir yapaya sahiptir. Yasal olarak piyasaının yönetimini üstlenmiş olan Türkiye İş Kurumu, yeniden yapılanma çalışmalarına rağmen, sadece isim ve yasal düzenlemeler açısından yeniden

yapılandırılmış ve kendinden beklenen görevleri yerine getirmesi için gerekli personel, parasal ve donanım konusundaki sorunlarıyla baş başa bırakılmıştır.

B.3. Kararların alınmasında merkezi yönetim ağırlığını sürdürmektedir. İstihdamın artırılması ve işsizliğin önlenmesi için yerel yöneticilerin inisiyatif kullanma ve karar verme aşamasında etkin olması gerekmesine rağmen, Türk işgücü piyasasında merkezi idarenin ağırlığı devam etmektedir. Bu ağırlık parasal kaynaklar açısından merkezi hükümetin yetkileri elinde bulundurması nedeniyle, karar alma ve uygulamada da etkili olmaktadır. Özellikle, işgücü yetiştirme ve bölgesel işgücü ihtiyaçlarının belirlenmesi, istihdam olanaklarının artırılması gibi unsurlarda her ne kadar İl İstihdam Kurullarının yetkili olduğu belirtilse de, bu kurulların sadece il düzeyinde alınan kararlarda etkili olduğu bir gerçektir. Alınan kararların uygulamaya geçirilebilmesi için merkezi idarenin onayı gerekmektedir.

B.4. Yönetim yapısı yeni düzenlemelerle değiştirilmesine rağmen sosyal tarafların katılımında kamu kesiminin ağırlıklı yapısı sürmektedir. Merkezi idarenin ağırlığı sadece kararların onaylanmasında görülmemektedir. Kararların alınmasında yetki sahibi olan Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve İl İstihdam Kurullarında kamu ağırlıklı bir yapılanmanın hakim olması, kararların sosyal katılımdan çok, kamu yönetiminin isteği doğrultusunda gerçekleşmesine neden olmaktadır.

B.5. İşgücü piyasasında görevli kurum ve kuruluşlar arasında eşgüdüm bulunmamaktadır. Yönetimin temel unsurlarından olan eşgüdüm, kaynakların gereksiz yere kullanımının önüne geçmede ve yerinde kullanımı sağlamada önemli bir etkindir. Kamu yönetimi tüm kurum ve kuruluşları ile bir bütündür ve yaptıkları işlemler, yerine getirdikleri hizmetler nedeniyle birbirlerini ve bunun sonucunda da tüm toplumu etkileyen örgütlerdir. Kamu kuruluşlarının çalışma alanları nedeniyle birbirlerinden bağımsız hareket etmesi; karar alma aşamasından, uygulamaya ve denetime kadar tüm aşamalarda olumsuz sonuçlara neden olmaktadır. Bunun işgücü piyasasına yönelik olumsuzluklarının başında işgücünün eğitimi konusunda birden fazla kurumun görevli olması ve aynı alanda farklı seviyelerde ve bilgi düzeyinde işgücü eğitimi verilmesi gelmektedir. Yeterli işgücü olan mesleklerde dahi, işgücü kurslarının

açılması ve eğitim verilmesi, kaynakların verimsiz kullanılması konusunda örnek gösterilebilir.

Kaynak kullanımı dışında denetim işlevi, planlama işlevi ve bilgi toplama alanlarında da farklı kurumların, farklı çalışmalarda bulunduğu görülmektedir. Bu çalışmalardan elde edilen sonuçlarından, ilgili diğer kuruluşlara bilgi verilmemesi ya da kurumların birbirlerine ait verilere güvenmemesi sonucunda; kaynak, personel, zaman ve etkinlik konusunda sorunlar yaşanmasına neden olmaktadır.

İşgücü Piyasasına Yönelik Faaliyetlere İlişkin Bulgular

B.1. İşgücü piyasasının bütününe yönelik işgücü planlaması bulunmamaktadır. Türkiye’de insangücü kaynaklarının planlanmasına ilişkin en önemli çalışma kalkınma planlarıdır. Fakat, kalkınma planlarının kamu yönetimi için uygulamada zorunlu, özel kesim içinse, yol gösterici nitelikte olması, en önemli üretim kaynağı olan insan unsurunun gereği gibi kullanılmasını engellemektedir.

B.2. İşgücü piyasasına ilişkin veri toplayan kuruluş sayısının çokluğu yanında aynı alandaki veriler birbiriyle uyumsuzluk içerisindedir. Kurumların çalışmalarını kamuoyuna aktarırken kullandıkları istatistiksel verilerin, gereksinim duyulduğunda kullanılması için birbiriyle uyumlu sonuçlar vermesi ya da en azından birbirine yakın sonuçlar vermesi beklenir. Fakat Türkiye’de işgücü piyasasına ilişkin veri sağlayan kuruluş sayısının çokluğuna rağmen, elde edilen verilerin; gerek elde ediliş yöntemleri, gerekse kullanılan yöntemlerin ve ölçütlerin farklılığı bu alanda sağlıklı bir veri tabanının oluşturulmasını engellemektedir.

B.3. İşgücü piyasası yönetiminden sorumlu kurumun piyasaya hakimiyeti çok düşük düzeydedir. İşgücü piyasasının Türkiye için yasal tek kurumu Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüdür. Kurumun piyasaya yönelik hakimiyeti ise, artış göstermekten çok önemli bir düşüş göstermektedir. Bu durum, kurumun 2004 yılı faaliyet raporunda kendini açıkça göstermektedir. Kurum 2004 yılı içerisinde istihdam edilen 102.184 kişiden ancak 2.234 kişiyi işe yerleştirebilmiştir (İşkur internet veri taban). Bu da toplam içerisinde % 2’lik bir orana karşılık gelmektedir.

B.4. Kurumsal anlamda işçi ve işverenlere verilen hizmetler daha çok niteliksiz işgücü hizmetinden oluşmaktadır. Türk istihdam kurumuna gelen işgücünün büyük çoğunluğunu niteliksiz işgücü oluşturmaktadır. Kaynakları niteliksiz kişilerden oluşan kamu istihdam kurumunun da istihdam hizmetlerini yerine getirmede başarısız olması doğal görülmelidir.

B.5. Piyasanın ihtiyaçlarına uygun işgücünün sağlanmasında hayati önemi olan iş ve meslek analizi ve danışmanlığı hizmetleri piyasa ihtiyaçlarına oranla yetersizdir. Günümüzde kamu istihdam kurumlarının en önemli işlevlerinden biri haline gelen meslek danışmanlığı ve iş ve meslek analizi çalışmalarında kurum, kayıtlı işgücünde yaşadığı sıkıntıyı kendi personeline de yaşamaktadır. Kurumun bu görevleri yerine getirmede kullanabileceği personelin yetersizliği yanı sıra, mevcut personelin bu tür çalışmalarda kullanılması; gerek eğitim durumları, gerekse sayısal yetersizlikleri nedeniyle, mümkün olmamaktadır.

B.6. İşgücü yetiştiren kurumlar arasında iletişim eksikliği işgücünün istihdamında sorun yaratmaktadır. Teknolojik gelişmeler insanoğlunun hayatında çok önemli değişmelere yol açmaktadır. Bu değişimler bazılarının hayatını kolaylaştırırken, bazılarının hayatını çekilmez sıkıntılara sürükleyebilmektedir. İkinci kesimi oluşturan (yani sıkıntı verdiği kesim), teknolojik gelişmelerin sonucunda işini ve mesleğini kaybeden kesim olmaktadır. Bu kesim, uzun yılların sonucunda elde ettiği mesleğini ve bu mesleği sayesinde elde ettiği gelirle sürdürdüğü iş yaşamını bir anda kaybederek, işe yaramaz duruma düşebilmektedir. İstihdam kurumları ve diğer mesleki eğitim veren kuruluşlar bu kesimin tekrar üretime kazandırılmasına yönelik büyük çabalar göstermektedirler. Türkiye’de benzer çalışmalar uzun yıllardır sürdürülmekle birlikte, kurumlar arasındaki kopukluk ve mesleklerin ortak bir tanımının bulunmaması, bu alandaki çalışmaların yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Yetiştirilen işgücünün kazandığı mesleğin tüm kesimlerce kabul edilen ortak bir ölçütünün bulunmaması; yetiştirilen işgücünün istihdamını sağlayacak kesim tarafından şüpheyle karşılanmasına ve istihdamında sorunlara yol açmaktadır.

B.7. İstihdam kurumlarının hedef kitlesi olan işverenlerle iletişim düzeyi düşüktür. Türk istihdam kurumu işsiz kesimle iletişim kurmada yaşadığı sıkıntıyı

işveren kesimiyle kurma konusunda da yaşamaktadır. Bu sıkıntıların temelinde kurumun işgücü kaynaklarının yetersizliği ve işverenlere kendini tanıtmada konusunda yaşadığı sıkıntının etkili olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

B.8. Toplumun özel ilgiye muhtaç kesimlerinin işgücü piyasasında istihdam edilmeleri konusundaki çabalar ve yasal düzenlemeler yetersiz kalmaktadır. Toplumların özel ilgiye muhtaç kesimini oluşturan özürlü ve eski hükümlülere yönelik çabalar, yasal düzenlemelere rağmen işverenlerin kanuna karşı hile yöntemini kullanarak (bulunması mümkün olmayan işgücü talebinde bulunarak) yerine getirmemeleri nedeniyle sorun olmaya devam etmektedir.

B.9. Pasif istihdam politikalarının mevcut durumu, bu politikaların işgücü piyasasının taraflarınca iyi anlaşılmadığını göstermektedir. Çeşitli nedenlerle işsiz kalan ya da işçi çıkarmak zorunda olan işverenlere yönelik işsizlik sigortası, iş kaybı tazminatı, kısa çalışma ödeneği gibi desteklerin kamuoyuna anlatılması, konusunda yetersiz kalmaları bu yardımların gerektiği gibi ilgili taraflara ulaştırılamamasına yol açmaktadır.

7.2. Öneriler

Bu başlık altında çalışma sonucu elde edilen bulgulara ilişkin öneriler bulgularda olduğu gibi sınıflandırılarak verilmiştir.

İşgücü Piyasasının Yapısına İlişkin Öneriler

Ö.1. İşsizlik rakamları; sorunu gizlemek amacıyla düşük gösterilmek yerine, çözümü için gerekli planlamaların yapılabilmesi için siyasal iktidardan bağımsız bir kuruluşça ve uluslar arası ölçütlere uygun olacak şekilde belirlenmelidir.

Ö.2. Gençler arasındaki işsizliğin görünürden yüksek olduğu bilinmektedir. İşsiz gençlerin birçoğu; ya yeterli eğitim almadıkları ya da istihdamları konusunda gerekli desteği bulamadıkları için işsiz kalmaktadırlar. Bunun giderilmesi için gençlerin istihdamını teşvik edecek yasal düzenlemelerin hızla gerçekleştirilmesi ve bu doğrultuda politikalar hazırlanması gerekmektedir.

Ö.3. İşsizlik, Türkiye’de yapısal olduğu kadar işgücünün nitelik eksikliğinin de bir sonucudur. Türkiye’de, bir yandan nitelikli işgücü artarken diğer yandan işsiz ve eğitilmiş işgücünün sayısı artmaktadır. Bu sorunun giderilmesi için insangücü kaynağı planlamasının yapılması ve işgücü arzının

taleple dengeli gitmesi sağlanmalıdır. Ayrıca, eğitim kurumlarıyla işgücü piyasası yönetimi arasında işbirliği yapılarak, piyasanın ihtiyaçları doğrultusunda eğitim verilmesi sağlanmalıdır.

Ö.4. Yapısal değişim politikaları tarım kesimindeki işsizliğin kentlere yönelmesinin temel nedenidir. Nitelik olarak yetersiz olan bu işgücünün tarım kesiminden çıkmadan önce, iş ve meslek analizi çalışmalarıyla işgücünün niteliğine ve işgücü piyasasının ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde donatılması sağlanmalıdır. Bunun gerçekleştirilmesi için işyerleri, eğitim kurumları ve işgücü piyasasından sorumlu istihdam kurumlarının birlikte çalışmaları sağlanmalıdır.

Ö.5. İşgücüne katılım oranının düşüklüğü, Türk işgücü piyasasını gelişmiş ekonomilerden ayıran önemli göstergelerden biridir. İşgücüne katılım oranını düşüren nedenlerin başında gelen hızlı nüfus artışı denetim altına alınmalıdır.

Ö.6. Yasal düzenlemelerin katılığı, işsizlik oranının yüksekliği ve meslek seçimindeki yanlışlıklar, ücret düzeyinin düşük tutulması, çalışan kesimin ikinci bir iş araması veya milli gelire az bir katkıyla ya da hiç katkı sağlamadan sadece gelir paylaşımının sağlanmasına neden olmaktadır. Bu durumun önlenmesi için işgücü piyasasının, işverenleri yatırımdan vazgeçirmeden denetlenmesinin sağlanması gerekmektedir.

Ö.7. Kayıt dışı işlendirmenin önlenmesi için yatırım teşviklerinin sağlanması, işverenlerin üzerindeki işlendirmeden kaynaklanan parasal yüklerin önemli ölçüde hafifletilmesi sağlanmalıdır.

Ö.8. İşsizliğin kısır döngüsü olan ekonomik gelişmişlik düzeyinin düşüklüğü Türkiye için farklı bir anlam taşımaktadır. Ekonomik olarak büyüyen ama iş yaratmayan bir ekonomik yapıya sahip olan Türkiye'nin, bu alanda yeni teknoloji kullanımı sonucunda ortaya çıkan işgücü açığını karşılayacak çalışmaları başlatarak, işlendirmenin teknolojik gelişmeyle birlikte gitmesi sağlanmalıdır.

Ö.9. İşsizlik ve işlendirme sorununun çözümünün tek başına siyasal idare tarafından belirlenen politikalar yerine, başta işçi ve işveren kesimleri olmak üzere toplumun tüm kesimlerinin katılımıyla hazırlanan ve uygulamasına da aynı ölçüde destek sağlanan işlendirme politikaları hazırlanmalıdır.

İşgücü Piyasasının Yasal Yapısına İlişkin Öneriler

Ö.1. Türk işgücü piyasası çalışanların farklı yasal düzenlemelere tabi olduğu bir işgücü piyasasına sahiptir. 4857 sayılı İş Kanunu yeni çıkarılmasına rağmen hala tarım kesimi, küçük üretici ve birçok çalışan yasanın kapsamı dışındadır. Basın çalışanları, deniz adamları farklı yasal düzenlemelere tabidir. Ekonominin bütünleştiği bir dönemde işverenlerin çalıştırdıkları her kişi için farklı yasalara uymak zorunda olmasının önüne geçilmelidir..

Ö.2. Çalışma hayatının taraflarının uymak zorunda oldukları yasal düzenlemeler için bu alanda özel eğitim almış olmak gerekmektedir. İşçi ve işverenlerin uymakla yükümlü oldukları yasal düzenleme sayısının, sadece İş Kanunu çerçevesinde çıkarılan alt düzenlemelerin sayısının 40 olduğu gözönüne alınırsa, yasal düzenlemelerin karmaşıklığı ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle yasal düzenlemelerin mümkün olduğu kadar sadeleştirilmesi gerekmektedir.

Ö.3. Yasaların en mükemmel olması değil, uygulanabilir ve toplum tarafından benimsenebilir olması için ülke gerçeklerinden hareketle hazırlanacak çalışma hayatına ilişkin yasal düzenlemeler, çalışma barışının korunmasında herşeyden daha fazla katkı yapacaktır. Bu nedenle yasal düzenlemelerde tarafların görüşü dikkate alınmalıdır.

Ö.4. 2000 yılından sonra başlayan işgücü piyasalarının yasal ve yönetsel yapısına yönelik düzenlemelerin önemli bir ayağını oluşturan, ama henüz tamamlanmadığından gerek kurumsal, gerekse ilgili tarafları sıkıntıya sokan Tüzük, Yönetmelik, Genelge vb, düzenlemelerin yeni yasalara uygun bir şekilde bir an önce çıkarılarak, eski yeni yasal düzenleme kargaşasına son verilmelidir.

İşgücü Piyasasının Yönetsel Yapısına İlişkin Öneriler

Ö.1. Herkesin görevi olan bir konunun yerine getirilmemesi nedeniyle kimsenin suçlanamayacağı örneğinde olduğu gibi, piyasada meydana gelen aksaklıkların kaynağını bulma konusunda kimin muhatap alınacağını belirlemek gerekmektedir. Bu nedenle aynı alanda birden fazla kuruma yetki ve görev verilmesinin önlenmesi için kurumların görev yapıları yeni düzenlemelerden sonra gözden geçirilerek tekrar eden görev tanımlamalarına ve yetkilendirmelerine son verilmelidir. Bu alana ilişkin bakanlık yapısı yeniden ele

alınarak, mevcut Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı “İşlendirme Bakanlığına” dönüştürülerek sadece bu konuya odaklanması sağlanmalıdır.

Ö.2. Gelişmiş benzerlerinde olduğu gibi piyasayı yöneten, hakim olan, işsizlik ve işlendirme politikaları üreten bir iş kurumunun var olması Türkiye açısından büyük önem arz etmektedir. Bu nedenle son düzenlemelerle görev alanı genişleyen Türkiye İş Kurumunun bu görevlerini yerine getirebilmesine olanak tanıyacak şekilde personel ve parasal olanaklarla desteklenmelidir.

Ö.3. Kurum çalışmalarında, karar alma konusunda merkezi idarenin yetkilerinin il müdürlüklerine doğru kaydırılması ve bu birimlere insiyatif kullanma yetkisinin tanınması sağlanmalıdır. Böylece, bölgesel işgücü piyasasının ihtiyaçlarına yönelik kararlarda merkezi idareden daha etkin kararlar alınması sağlanmış olacaktır.

Ö.4. Sosyal katılımın amacı; bir masa etrafında toplanıp, konunun konuşulduktan sonra “benim dediğim olur” mantığı olmamalıdır. İşgücü piyasasını düzenlemeye yönelik kurulların yapıları gözden geçirilerek kamunun ağırlığı ile ilgili tarafların ağırlığı dengelenmelidir.

Ö.5. İşgücü piyasasında görev alan kamu ve özel kuruluşlar arasında eşgüdümün sağlanması gerekmektedir. Aynı konuda faaliyet gösteren kurumların elde ettikleri bilgileri birbirlerinden saklamamalarının sağlanması için, bu kurumlar arasında eşgüdümü sağlayacak bir yapı oluşturulmalıdır. Bu yapı için, mevcut durumda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı uygun olabilir.

İşgücü Piyasasına Yönelik Faaliyetlere İlişkin Öneriler

Ö.1. Türkiye’de işsizlik verilerinin sağlıklı olmamasında olduğu gibi, ülke ihtiyaçlarına uygun bir iş yaratma politikası da planlı dönemin başlangıcından itibaren oluşturulamamıştır. Bu nedenle işgücüne yeni iş alanları yaratılması tamamen ekonomik gelişmeye bağlı bir etken olarak kalmaya devam etmiştir. Uluslar arası rekabetin arttığı bir ortamda insangücüne yönelik politikaların günü kurtarmaya yönelik olarak uygulanması, insangücü kaynaklarının özelde bireylerin işsizliği, genelde ise toplumsal refah kaybı olarak ortaya çıkmaktadır.

Ö.2. İşgücü piyasasının sağlıklı işlemesi, işçi ve işverenlerin uygun eşleştirmelerinin yapılması, ulusal işlendirme politikalarının hazırlanması gibi birçok alandaki sıkıntıların temel nedenini oluşturan işgücü piyasası bilgi hizmetleri konusunda eşgüdüm ve ortak kavram eksikliği yasal statüye

kavuşturulmamış olan “İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu”nun yasal statüye kavuşturularak düzene bağlanması sağlanmalıdır.

Ö.3. İstihdam hizmetleri yönetimini üstlenen Türkiye İş Kurumu ve Özel İstihdam Kurumlarının piyasaya yönelik çalışmaları, piyasaya hakimiyet oranının düşüklüğünü göstermektedir. Kayıt dışı çalışmanın önlenebilmesi için bu kurumların çalışmalarının desteklenerek, işlendirme hizmetlerinin kayıt altına alınması sağlanmalıdır. Böylece, işgücünün nitelik ve sayısal olarak ülke içerisindeki durumunu izlemek kolaylaşacağı gibi, politika üretmede ve önlem almada önemli yararlar sağlanmış olacaktır. İşgücü piyasası yönetiminden sorumlu kurumun piyasaya hakimiyeti çok düşük düzeydedir.

Ö.4. Kamu iş kurumuna yönelik işgücü arama hizmetlerinden yararlanan kesimin nitelik ve eğitim açısından düşük işgücü ağırlıklı olduğu bir başka gerçektir. Kurumun kendini iyi tanıtamaması ve iş arama kanalı olarak nitelikli işgücü tarafından seçilmemesi kurumun çalışmalarında sıkıntı yaratmaktadır. Bu nedenle işverenlerin mevcut şartlarda alıp almama serbestisine sahip olarak kalmak kaydıyla, işgücü taleplerini kuruma bildirmeleri sağlanmalı veya kayıtlı işgücü bildiriminde bulunulan kamu kurumlarının (SSK, BAĞ-KUR, Maliye Bakanlığı) elde ettikleri verileri kuruma aktarmalarının sağlanması gerekmektedir.

Ö.5. Türkiye’deki işsizliğin önemli nedenlerinden biri, nitelikli işgücünün bulunmaması olduğu kadar, var olan nitelikli işgücünün niteliğinin piyasa gereksinimlerine cevap vermekten uzak olmasıdır. Bu nedenle işgücü yetiştiren eğitim kurumları ile diğer kurumların yararlanması için öncelikle mevcut işlerin tanımları ve neleri gerektirdiği gibi konular güncellenerek ilgili kurumlara iletilmelidir..

Ö.6. İşgücü piyasasının girdilerini oluşturan eğitim kurumlarının çıktılarının piyasaya uyumlu olması ve piyasa ihtiyaçları doğrultusunda eğitilmesinin sağlanması ve kısa ve uzun dönemde işgücü arz ve talebinin dengelenmesi için eğitim kurumları ve ÇSGB ile Türkiye İş Kurumu arasında eşgüdüm çalışmaları arttırılarak ekonominin gereksinimlerine uygun işgücü yetiştirmeleri sağlanmalıdır.

Ö.7. Türkiye İş Kurumuna gelen işgücü talebinin düşüklüğü bu alandaki bir başka sıkıntıdır. Kurumun işgücü arz ve talebi arasındaki iletişim görevinin

eksikliği olarak ortaya çıkan işgücü talebinin gelmeme nedenleri işverenlerle görüşmeler yaparak ortaya konulmalı ve işverenlerin istekleri doğrultusunda bu çalışmalar hızlandırılmalıdır. Böylece hem piyasanın yakından izlenmesi sağlanmış olacaktır, hem de işveren ve işçilerin daha kısa sürede karşılaştırılmaları sağlanmış olacaktır.

Ö.8. Özürlü, eski hükümlü ve Türkiye için bir gerçek olan terör mağdurlarının işe yerleştirilmeleri konusunda yapılan çalışmalar bu kesimin toplum içerisinde kimseye muhtaç olmadan yaşamalarını sağlamayı amaç edinmelidir. Özellikle, özürlü ve eski hükümlülerin topluma kazandırılmaları konusunda yapılan yasal düzenlemelerin yaptırımları ağır olduğu halde uygulamada denetimin yapılmaması, bu konuda açığı olan işverenlerin kanuna karşı hile yoluyla yükümlülükten kaçtıkları görülmektedir. Kurum tarafından bulunması mümkün olmayan mesleklerdeki yüksek nitelikli işgücü talepleri, bu kesimin mağdur olmasına neden olmaktadır. Bu nedenle işverenlerin bu yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlarken, bu kişilerin işverene katkı sağlayacak kişilerden oluşması sağlanmalıdır.

Ö.9. İşsizliğin etkilerini hafifletmek amacıyla kullanılan işsizlik sigortası, ücret garanti fonu, iş kaybı tazminatı konusunda az da olsa çalışma varken, kısa çalışma ödeneğinin kullanılmadığı görülmektedir. İşsizliğin etkilerini azaltmaya yönelik politikalarının, yeni iş alanları ve işler yaratmaya yönelik politikalarla desteklenerek, işçi ve işveren kesimine yönelik bilgilendirme seminerleriyle tanıtımının yapılması bu çalışmaların etkinliğini arttıracaktır.

7.3. Genel Sonuç

Türkiye’de var olan işgücü piyasası yönetimi kurumsallaşmasını tamamlamamıştır. Bunun temel nedeni iş ve işsizlik sorununa yönelik bakış açısıdır. İş ve işsizlik sorununun planlı dönemin başlangıcından itibaren ekonomik gelişmeye bağlı bir sorun olarak algılanması ve yönetsel yapının bu doğrultuda gerçekleştirilmesi sorunun çözümünü zorlaştıran etkenlerin başında gelmektedir.

Planların hazırlanmasında kullanılacak verilerin elde edilmesinde görevli kurum çokluğuna rağmen ülkenin işgücü arz ve talebini kesin sınırlarıyla ortaya koyacak bir veri tabanı henüz oluşturulamamıştır. Bunun nedenlerinin başında

ise, her kurumun kendi tanımlamalarına ve hedef kitlesine göre veri toplaması gelmektedir.

Verilerin toplanmasındaki dağınıklık, piyasanın sorunlarının yönetiminde görevli kurum açısından da aynı görünüme sahiptir. İstihdam hizmetlerinin yönetiminde görevli kamu ve özel iş büroları işgücü piyasasının ancak % 6'lık kısmına hitap etmektedir. Yani iş ve işçi arayanlar işgücü piyasasının yönetiminden sorumlu iş kurumlarını kullanmamaktadırlar. Bunun temelinde yatan neden, bu kurumların kayıtlarındaki işgücünün nitelik olarak düşük olması, hizmetin yavaşlığı gibi nedenlerdir. Oysa işgücünün niteliğini genel anlamda belirleyen örgün eğitim kuruluşlarıdır. Bu kuruluşların çıktısı olan işgücünün almış olduğu eğitimin, işgücü piyasasının ihtiyaçlarına cevap verememesi, işsizlik sorunun önündeki en önemli engellerden birini oluşturmaktadır.

İstihdam hizmetlerinin yerine getirilmesi, işgücünün piyasa ihtiyaçlarına göre sürekli eğitilmesi iş kurumlarının görevidir. Bu görevi yerine getirmenin ön koşulu ise, yeterli sayıda işgücü ve bu hizmetleri karşılamaya yetecek bir bütçe olanağına sahip olmaktır. Türkiye'de bu alanda da önemli sorunlar yaşanmaktadır. Özel iş bürolarının bu hizmete yönelik personel sayıları ve bütçe olanakları hakkında bilgi bulunmazken, kamu iş kurumunun durumu tam anlamıyla içler acısıdır. Kurumda çalışan her personel 35000 işsize hizmet vermek durumundadır. Böylesi bir yapıda kurumun yasalarla kendine verilen görevleri yerine getirmesi mümkün olmamaktadır.

İşgücü piyasasının, işsizlik ve işe yerleştirme yönünü yönetmekle sorumlu örgütlerin bu yetersizlikleri işgücü piyasasının sağlıklı işleyişi önünde önemli bir engel oluşturmaktadır. Yetersiz olanaklar piyasanın taraflarının piyasa hakkında bilgi sahibi olmasını engellerken, işgücü arz ve talebinin uygun şekilde karşılaşması mümkün olmamaktadır. Piyasa ihtiyaçlarına cevap vermede yetersizliğin bir diğer önemli nedeni, yönetim yapısındaki merkeziyetçi yapının devam etmesidir. Merkezi idare bütün gelişmelere rağmen, yerel birimlere yetki devri konusunda isteksiz davranmakta, bölgesel ihtiyaçların önceliğini merkezden belirleme hastalığından kurtulamamaktadır. Türk işgücü piyasasının yönetsel açıdan incelendiğinde ortaya çıkan temel sorunun siyasal iktidarlardan bağımsız bir yönetim yapısı göstermekten uzak olduğudur. Bu

durum ise, kurumsallaşmanın kuruluşundan günümüze kadar geçen uzun bir sürece rağmen sağlanamamasının bir sonucudur denilebilir. Kurumsallaşmanın sağlanamaması piyasa yönetimini üstlenen örgüt yapısının ülke ihtiyaçlarına uygun sağlıklı politikalar üretme ve uygulama konusunda da yetersiz kalmasının önemli bir yönünü oluşturmaktadır. Bütün bu göstergelerin ışığında denencelerin önemli ölçüde doğrulandığı görülmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye açısından büyük bir sosyal sorun olan işsizliğin azaltılması ve yeni işe yerleştirmelerin artırılarak sürdürülebilir olması için ekonomik gelişme yanında, işgücü piyasasına hakim, politika üreten ve uygulayan siyasal iktidarlardan ve kişilerden bağımsız, kendini yenileyen ve değişimlere ayak uyduran bir işgücü piyasası yönetiminin varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Bunun sağlanması durumunda ekonominin ihtiyaç duyduğu işgücünün uygun yer ve zamanda, uygun niteliklerle donatılmış olarak bulunması kolaylaşacağından işsizlik ve işlendirme sorununun çözümüne önemli katkılar sağlanacaktır.

Çalışma sürecinde araştırılmasının, işgücü piyasasına ve Türkiye'ye katkılar sağlayacağı düşünülen ve yeni araştırmacılara önerilecek olan bazı konular şöyle belirlenmiştir.

1. Türkiye'de özel iş kurumlarının denetiminin kamu iş kurumlarına verilmesinin özel iş bürolarının çalışmalarına etkisi,
2. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yeniden yapılandırılmasının gerekliliği ve Türkiye için yeni bir Çalışma Bakanlığı Örgüt Modeli,
3. İşgücü Yetiştirme hizmetlerinin Türkiye açısından gerekliliği ve bu hizmetin işsizlik üzerindeki etkileri.

ÇİZİM 46: Bulgular ve Öneriler Matrisi

	Ö1	Ö2	Ö3	Ö4	Ö5	Ö6	Ö7	Ö8	Ö9	Ö10	Ö11	Ö12	Ö13	Ö14	Ö15	Ö16	Ö17	Ö18	Ö19	Ö20	Ö21	Ö22	Ö23	Ö24	Ö25	Ö26	Ö27
B1																											
B2																											
B3																											
B4																											
B5																											
B6																											
B7																											
B8																											
B9																											
B10																											
B11																											
B12																											
B13																											
B14																											
B15																											
B16																											
B17																											
B18																											
B19																											
B20																											
B21																											
B22																											
B23																											
B24																											
B25																											
B26																											
B27																											

KAYNAKÇA

- AKBAŞ, Bayram, (2002), Ulusal meslek Standartları Kurumu'nun Kurulmasına İlişkin Çalışmalar” <http://bilisimsurasi.org.tr.listeler/tbs-egitim/belge/att-0022/01>.
- AKPINAR, Aişe, Hakan Ercan, Nelin Lyons, (2002), **Mesleki ve Teknik Eğitim sistemi Raporu**, Ulusal Gözlemevi Ülke Raporu Türkiye 2001, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara.
- AKTÜRK, Songül, (2003), “İşgücünün Küreselleşmesi”, <http://www.isguc.org/songul1.htm>, 08.05.2003, Çevirimiçi.
- ANSAL, Hacer, Küçükçiftçi, Suat, Onaran, Özlem, Orbay, Benan Zeki)(2000), **Türkiye Emek Piyasasının Yapısı ve İşsizlik**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, Numune Yayıncılık.
- AREN, Sadun, (1998), **İstihdam Para ve İktisadi Politika**, Ankara, Savaş Yayınevi, 11. Baskı.
- ATAMAN, Berrin, Ceylan, (1999), **İşgücü Piyasası ve İstihdam politikalarının Temel Prensipleri**, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, Siyasal Yayıncılık.
- AYKAÇ, Burhan, (1999), **İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım.
- AYTEK, Bintuğ, (1978), **İşletmelerde İnsan Gücü Planlaması**, Ankara, AİTİA Yayını, Kalite Matbaası.
- BAŞTAYMAZ, Tahir, (2004), “İşportacılık: Günümüz Kentlerinde Cankurtaran Meslek, **Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, www.isguc.org/printout.php?id=1

- BİÇERLİ, M.Kemal, Naci GÜNDOĞAN, “ Profiling and Identification of Long-Term Unemployment in Turkey”, **Ekonomik Yaklaşım**, Sayı:41, Cilt:12, Güz 2001.
- BİÇERLİ, M.Kemal, (2004), **İşsizlikle Mücadele’de Aktif İstihdam Politikaları**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayın no: 1563.
- BİLGİN, Mehmet Hüseyin, (2001), “Endüstri İlişkilerinde Dönüşüm ve Yeni Eğilimler”, **Kamu-İş**, 30 Yıl, Cilt:6, Sayı:2 Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- BİRCAN, İsmail, (1991, “Kadınların İşsizliği ve İstihdam”, **İş ve İşçi Bulma Kurumu İstihdam Seminerleri 1**, İİBK Yayın No:263.
- BLANPAIN, Roger , (2003), **XXI. Yüzyılın Çalışma Dünyasında İstihdam Edilebilirlik, İş Yaratma ve İş Hukuku, Korumadan Öngörülü Eyleme**, Çev: Zülfü Dicleli-Ahmet Kardam, İstanbul.
- BULUTAY, Tuncer, (1995), **Employment, Unemployment and Wages in Turkey**, Devlet İstatistik Enstitüsü, International Labour Office, Ankara.
- CENTEL, Tankut (2001), “ Türk Çalışma Yaşamı Açısından Son Anayasa Değişikliği”, **İşveren Dergisi**, Cilt:XL, Sayı: 1, Ekim 2001, Ankara.
- CENTEL, Tankut, (1999), “İşsizlik Sigortası Kanununu’na İlişkin Genel Bir Değerlendirme”, **MESS Merccek Dergisi**, Yıl:4, s: 16, Ekim 1998.
- CORDOUAN, Jean, (1998), ” Emek Piyasası ve Uluslar arası Normlar” (Çev: Şebnem Gökçeoğlu BALCI), **Cumhuriyetin 75. Yılında Endüstri İlişkilerinde Ve Emek Piyasalarının Düzenlenmesinde Devletin Rolü Ve İşlevleri**, Türk Endüstri İlişkileri Derneği, III. Uluslar Arası Endüstri İlişkileri Kongresi, Ekim 1998, Ankara,s.183

- ÇAĞAN, Nami, (1999), "Cumhuriyetimizin 75. Yılında Türkiye'de İstihdam Sorunları Paneli", **İİBK Yayın No:303**, Ankara.
- ÇELİK, Nuri, (1998), **İş Hukuku Dersleri**, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 14. Bası.
- ÇSGB, (2004), **Kayıt dışı İstihdam ve Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı**, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Genel Yayın No:16, Ankara.
- DEMİR, Fevzi, (1992), "Batı Ülkelerinde İş ve İşçi Bulma Faaliyetleri", **Sosyal Siyaset Dergisi**, Cilt 1, Sayı:2 Şubat 1992.
- DEMİR, Fevzi, (2000), "Atatürk Dönemi Çalışma Hayatımız", **Prof.Dr. Nusret EKİN'e Armağan**, TÜHİS Yayın No:38, Ankara.
- DEMİRCİOĞLU, A. Murat, (1998), **Çalışma Mevzuatı Bilgilendirme Semineri**, İstanbul Ticaret Odası Yayın no: 1998-45, İstanbul.
- DERELİ, Toker, (1998), " Bilgi Çağında Türk Endüstri İlişkileri", İTO, **Çalışma Mevzuatı Bilgilendirme Semineri**, İTO Yayın No:1998-45, İstanbul, Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri A.Ş.
- DERELİ, Toker, (1991), " Karşılaştırmalı Açından Emek Piyasalarında Modern İstihdam Kurumlarının Rol ve İşlevleri", **İş ve İşçi Bulma Kurumu Hizmet Etkinleştirme Semineri B**, İİBK Yayın No:261
- DİE, (1996), **İstatistik Göstergeler 1923-1995**, Devlet İstatistik Enstitüsü Yayın No:1883, Ankara.
- DİE, (2002), **Çalışma İstatistikleri 2000-2001**, DİE Yayın NO: 2691, Ankara.
- DİE, (2003), **Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar**, Devlet İstatistik Enstitüsü , Ankara.
- DİE, (2005), **Hanehalkı İşgücü Anketleri Şubat 2005**, DİE Haber Bülteni Sayı:79, Ankara.

- DİE, (2005), www.die.gov.tr. İnternet Veri Tabanı.
- DİNLER, Zeynel, (1998), **Bölgesel İktisat**, Bursa, Ekin Kitabevi.
- DOĞAN, H.Hüseyin, (1995), “Bölge Planlaması, Bölge Yönetimi ve Verimlilik”, Malatya.
- DPT, (1963), **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)**, Ankara, Başbakanlık Devlet Matbaası.
- DPT, (1967), **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)**, Ankara.
- DPT, (1972), **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1978)**, DPT Yayın No:1272, Ankara.
- DPT, (1983), **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, DPT Yayın No:1664, Ankara
- DPT, (1984), **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)**, DPT Yayın No: 1974, Ankara.
- DPT, (1989), **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1995)**, DPT Yayın No:2174, Ankara.
- DPT, (2000), **Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler**, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) 2000 Yılı Programı Destek Çalışmaları, Ankara.
- DPT, (2001), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayın No: 2548-ÖİK:564, Ankara.
- DPT, (2001), “2002 Yılı Programı”, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**.www.dpt.gov.tr.
- DPT, (2001), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Nitelikli İnsangücü, Meslek Standartları Düzeni Ve Sosyal Sermaye Birikimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayın no: 2577-ÖİK-590, Ankara.
- DPT, (2001), **İşgücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Çalışma Hayatı Alt Komisyonu Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2643- ÖİK:651, Ankara.

- DPT, (2001), **Nüfus, Demografi Yapısı, Göç Özel İhtisas Komisyonu Raporu** , Sekizinci Beş yıllık kalkınma Planı, DPT Yayın No:2556-ÖİK:572, Ankara.
- DPT, (2003), **Uluslararası Ekonomik Göstergeler**, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- DPT, (2004), **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2003)** , Ankara.
- EĞİTİMSEN , (2005), "Eğitim Hakkı", 4. Demokratik Eğitim Kurultayı 2004 "Eğitim Hakkı", Eğitim-Sen Yayınları, Birinci Cilt, Ankara.
- EKİN, Nusret, (2000), **Türkiye’de Yapay İstihdam politikaları ve İstihdam Politikaları**. İstanbul Ticaret Odası Yayın No:2000-33, İstanbul.
- EKİN, Nusret, (2001), "İşsizlik Sorununa Yeniden Bakış", **Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Kasım 2000-Şubat 2001.
- EKİN, Nusret, (1986), " Türkiye’de Endüstri İlişkileri ve 1936 İş Kanunu, **İ.Ü. İktisat Fakültesi Sosyal siyaset Konferansları, 35-36. Kitaplar**, İstanbul.
- Ekonometri Ankara, (2004), "Yeterli İşgücü Bulamıyoruz" **Ankara Ekonomi Dergisi**, Ocak-Şubat 2004 Yıl:1 Sayı:3.
- ERDUT, Zeki (2004), "İşgücü Piyasalarında Yeniden Yapılanma: İşkur Ve Özel İstihdam Büroları", <http://www.tisk.org.tr>, 02.01.2004, (Çevrimiçi).
- ERDUT, Zeki, (1998), "İstihdam politikaları Açısından İşkur: İstihdam Hizmetlerinin Yeniden Örgütlenmesi", **Cumhuriyetin 75. Yılında Endüstri İlişkilerinde Ve Emek Piyasalarının Düzenlenmesinde Devletin Rolü Ve İşlevleri, Türk Endüstri İlişkileri Derneği, III. Uluslar Arası Endüstri İlişkileri Kongresi**, Ekim 1998, Ankara.

- ERGİN, Berrin (2003), “Çalışma Hayatında Yeniden Yapılanma” Temmuz, 2003 [http:// tisk.org.tr,isveren,24.10.2004](http://tisk.org.tr,isveren,24.10.2004), çevirimiçi.
- ETÖZ, Zeliha , Nilay ÇUBUK,(1999), **Bölgesel İşgücü İzleme Kaynakları**, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara, Siyasal Yayıncılık.
- EYÜBOĞLU Dilek, (1997), **İstihdam ve Verimlilik, 1970 Sonrasından Günümüze Gelişmeler**, Milli Prodüktivite Merkezi Yayın No:634, Ankara.
- FIRAT, Zerrin Yöney, (2004), “İstihdam Hizmetlerinin Değişen Yapısı ve Özel İstihdam Büroları”, [http:// iktisat.uludag.edu.tr/dergi/10/10zerrin/zerrin2.htm](http://iktisat.uludag.edu.tr/dergi/10/10zerrin/zerrin2.htm)
- FLORA, Peter; Arnold, J. Heidenheimer, (1990), **The Development of Welfare States in Europe and America**, Transaction Publishers, London.
- GÜLMEZ, Mesut, (1991), **Türkiye Belgesel Çalışma İlişkileri Tarihi, (1936 Öncesi)** , TODAİE Yayınları, No:205, İkinci Baskı, Ankara.
- GÜNDOĞAN , Naci, (2002), “Hizmetler Sektöründe İstihdam”, **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt:7, Sayı:1.
- GÜRSEL, Seyfettin; Haluk Levent; Enver TAŞTI, Arzu Yörükoğlu; Ayla Erçevik ; Pelin Tercan, (2002), **Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik**, TÜSİAD Yayın No: 2002/12-354, İstanbul.
- GÜVEN, Sami, (1995), **Türkiye’de Sosyal Planlama**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa.
- GÜZEL, Ali, (2000), ” 4447 Sayılı Kanuna Göre İşsizlik Sigortası”, **Nusret EKİN’e Armağan**, TÜHİS Yayın No:38, Ankara.
- HART, Peter, E, (1990), Types of Structural Unemployment in The United Kingdom, **International Labour Review**,Vol.129,No:2.

- HOLEN, Arlene, (1977), "Effect of Employment Insurance Entitlement on Duration and Job Search Outcome" **Industrial and Labor Relations Review**, Vol.30, No:4 July.
- ILO, (1933), **Ücretli İş Bulma Bürolarının Kapatılması Hakkında 34 No'lu Sözleşme.**
- ILO, (1948), **İş ve İşçi Bulma Hizmetlerinin Kurulması Hakkında 88 Sayılı Sözleşme.**
- ILO, (1976), **İstihdam Politikasıyla İlgili 122 No'lu Sözleşme**
- ILO, (1994), **The Role of Private Employment Agencies in the Function of Labour Markets, 81. Sesssion , Report IV.**
- ILO, (1919), **İşsizlik hakkında 2 No'lu Sözleşme.**
- ILO, (1949), **Free Caharging Employment Agencies Convention No:96.**
- ILO, (1999), Key Indicators of the Labour Market.
- ILO, (1994), **İşgücü Piyasalarının İşleyişinde Özel İstihdam Kuruluşlarının Rolü", Uluslararası İşgücü Konferansı, 81.Oturum, Rapor No:IV, Cenevre.**
- ILO, (1997), **181 Sayılı Özel İstihdam Büroları Hakkında Tavsiye.**
- İŞİK, Rüçhan, (1998), "Türkiye'de Çalışma Yönetimi: Türkiye'de Çalışma ve sosyal Güvenlik Bakanlığının Yeniden Örgütlenmesi", **Cumhuriyetin 75.Yılında Endüstri İlişkilerinde ve Emek piyasalarının Düzenlenmesinde Devletin Rolü ve İşlevleri**, Türk Endüstri İlişkileri Derneği III. Uluslar arası Endüstri İlişkileri Kongresi 14-16 Ekim 1998, TÜHİS yayın No: 36, Ankara.
- İ.İ.B.K, (1971), **İstihdam'da 25. Yıl**, Ayyıldız Matbaası,Ankara.
- İİBK, (1990), **İş ve İşçi Bulma Kurumu Aday Memurları Hazırlayıcı Eğitim Ders Notu**, Ankara.

- İİBK, (1991, a), **Bazı Avrupa Ülkelerinde İstihdam Kurumları**, İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü APK Daire Başkanlığı Dış İlişkiler Çalışma Grubu, Ankara.
- İİBK, (1991, b), **Federal Alman çalışma Kurumu (BA) Hakkında Genel Bilgiler**, İİBK Yayın No:267, Ankara.
- İİBK, (1993), **İstihdam ve Eğitim Projesi**, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayın No:179, Ankara.
- İİBK, (2000), **1999 İstatistik Yıllığı**, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayın no:308, Ankara.
- İİBK, (1997), **İş ve İşçi Bulma Kurumu 1997 Yılı Faaliyet Raporu**, İİBK Yayın No:301, Ankara.
- İNAN, Afet, (1972), **Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı 1933**, Türk Tarih Kurumu Yayınlarından XVI. Seri-Sayı:14, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi,
- İŞKUR , (2002), **İşkur'da Yeniden Yapılanma**, Ankara.
- İŞKUR, (2000), **İşsizlik Sigortasını Tanıyalım**, İşkur Yayın No:311, Ankara.
- İŞKUR, 2001), **Mesleki ve Teknik Eğitim Sistemi Raporu**, Ulusal Gözlemevi Ülke Raporu Türkiye 2001, Ankara.
- İŞKUR, 2003), **II.Genel Kurulu Çalışma Raporu**, Türkiye İş Kurumu, Ankara.
- İŞKUR, 2004), **Türkiye İş Kurumu 2004 yılı Faaliyet Raporu**, www.iskur.gov.tr internet Veri Tabanı. www.iskur.gov.tr
- İŞKUR, 2005),Türkiye İş kurumu internet Veri Tabanı, www.iskur.gov.tr
- İTO, (1996), **Göç Veren Yörelere Bölgesel Gelişim Araştırması**, İstanbul Ticaret Odası Yayın No:1996-26, İstanbul.
- İYİDOĞAN, , Saadet, (2001), **"Hizmetler Sektörü: Büyümenin Yeni Platformu"**, Erc/METU V. Uluslar arası Ekonomi Kongresi, Ankara.

- KARLUK, Rıdvan, (2002), **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul 7. bası, Beta Yayınları
- KARTAL, S.Kemal, (1992), **Ekonomik ve sosyal Yönleriyle Türkiye’de Kentleşme**, Ankara, Adım Yayıncılık.
- KEELEY, Michael, Philip K.Robins, (1985), “Government Programs, Job Search Requerements and the Duration of Unemployment”, **Journal of Labour Economics**, Vol.3, No:3, July.
- KELEŞ, Ruşen(1997), **Kentleşme Politikası**, Ankara, İmge Kitabevi, 4. Bası.
- KENAR, Necdet, (2000), **İşsizlik Sigortası Uluslar arası Semineri**, TİSK Yayın No:198, Ankara.
- KENAR, Necdet, (2003), “Ekonomik Büyüme Tek Başına İşsizlik Sorununu Çözemez” <http://www.tisk.org.tr/isveren>.
- KENAR, Necdet, (2004). “ Sosyal sermaye Nedir? Ne İşe Yarar”, [http:// www. indeksiletisim.com/ Writing_archive.asp](http://www.indeksiletisim.com/Writing_archive.asp)?
- KENAR, Necdet, (2002), “ İşgücü Piyasalarının Etkinliğinin Arttırılmasında Özel İstihdam Kurumlarının ve Esnek Çalışma Biçimlerinin Rolü”, TÜSİAD Yayın No. TÜSİAD-T/2002-10/328, İstanbul.
- KORAY, Meryem, (1992), “Günümüzde İşgücü Piyasasının Özellikleri, Sorunları ve İstihdam Politikaları” **TODAİE, Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:25 Sayı:4 Aralık 1992.
- KORAY, Meryem, (2000), **Sosyal Politika**, Bursa, Ezgi Kitabevi.
- KUMLU, Mustafa, (2003), ” Meslek standartları, Sınav ve Belgelendirme sistemi”, **TİSK İşveren Dergisi**, Cilt:42, Sayı:3.
- KUZGUN, Yıldız, (1999), **İstihdam Hizmetleri İçin İş ve Meslek Bilgileri Yönetimi**, İİBK.Genel Müdürlüğü, Ankara , Siyasal Yayıncılık.
- KÜÇÜK, Yalçın, (1971), **100 Soruda, Planlama, Kalkınma ve Türkiye**, İstanbul, Gerçek Yayınevi.

- LATSCH, Gerhard, (2000), **İşe Yerleştirme ve İstihdam Danışmanlığı**, Çev:İlknur Çelimli, İş ve İşçi Bulma Kurumu, Ankara.
- LORDOĞLU, Kuvvet, Nurcan ÖZKAPLAN, (2003), **Çalışma İktisadı**, İstanbul, Der Yayınları.
- LORDOĞLU, Kuvvet, (1986), **Çalışma Ekonomisine Giriş**, İstanbul, Alan Yayıncılık.
- MAKAL, Ahmet, (2002), **Türkiye’de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri:1946-1963**, Ankara, İmge Kitabevi.
- MCDİARMİD Orville, (1986), **Vasıfsız İşgücünün Kalkınma Amacıyla Kullanımı ve Bunun Ekonomik Maliyeti**, Devlet Planlama Teşkilatı ILO/UNDP Projesi yayını DPT 2055/MAG 39, Çev:Ahmet Yalnız, Ankara.
- METİN, Banu, (2003), "Türkiye’de İşgücü Piyasasının Genel Görünümüne İlişkin sorunlar ve Çözüm Önerileri", **Prof.Dr. Kamil Turan’a Armağan**, Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt:7, Sayı:2.
- MMO, (1999), **KOBİ Küçük ve Orta Ölçekli Sanayicinin El Kitabı**, Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası Makine Mühendisleri Odası, MMO Yayın No:221, İstanbul.
- MURAT, Sedat, (2000), "AB Ülkelerinde ve Türkiye’de İşgücünün Yapısı", **Prof.Dr.Nusret Ekin’e Armağan**, TÜHİS Yayın NO:38, Ankara.
- OECD, 2002), **Employment Outlook**, Paris.
- OECD, (2005), **Employment Outlook**, www.oecd.org.
- OECD, (2005), **OECD Factbook**, <http://www.oecd.org>.
- ÖKTEN, M. Feridun, (1992) , " İstihdam ve İstihdam Politikaları üzerinde Vergi ve Vergi Benzerlerine İlişkin Politikaların Etkileri" **II. İstihdam Haftası Tebliğleri** 1992, İİBK, Yayın No:276, Ankara.

- ÖZATEŞLER R, Mustafa, (1980), “ İktisadi Açıdan Liberal Devlet, Sosyalist Devlet ve Sosyal Devlet”, **Ege Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi**, Yıl:1, Nisan 1980, Sayı: 1.
- ÖZEL, M.Hakkı, (1992), “Türkiye’de İstihdam İstatistikleri”, **İstihdam Seminerleri II**, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayın no:273, Ankara.
- ÖZŞUCA, Şerife Türcan, (1995), ”Teknolojik Gelişme ve İstihdam”, **İş ve İşçi Bulma Kurumu İstihdam Dergisi**, Sayı:18.
- SANAL, M.Engin, (2004), “Özel İstihdam Bürolarının Artan Önemi Ve Buna Neden Olan Etkenler” <http://www.Toprakisveren.org.tr/yayin/enginsanal.htm>, 22.05.2004, Çevrimiçi.
- SAPANCALI, Faruk, (2000), “ Yeni Bin Yıla Girerken Türkiye’de İşgücü Piyasası”, **Kamu-İş Dergisi**, Cilt:6, Sayı:1, Ekim 2000.
- SAYIN, Ali Kemal, (2002), **Emek piyasasında Aracılık ve Özel İstihdam Büroları**, Türkiye İş Kurumu Yayın No:324, Ankara.
- SCHULZE, Nimet, (1997), “ Türkiye’de İşgücü Piyasası, İşsizlik ve İstihdam Politikaları” **İktisat Dergisi**, Sayı:364, Şubat 97.
- SERTER, Nur, (1993), **Genel Olarak Türkiye Açısından İstihdam ve Gelişme**, İstanbul Üniversitesi Yayın No:3697, İstanbul.
- SEZEN, Seriya, (1999), **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama**, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, TODAİE Yayın No:293.
- SOHLMAN, Asa, David Turnham, (1994), “What Can Developing Countries Learn From OECD Labour Market Programmes and Policies?”, **OECD Development Center Technical Paper No:93**.
- SÖNMEZ, Mustafa, (1996), “Anadolu, Sahipsiz mi?” **Ekonomik Forum, TOBB Aylık Dergisi**, Yıl:3, Sayı:4 16 Nisan 1996.

- SÖZER, A.Nazım, (1998), **Türkiye’de Sosyal Hukuk**, İzmir, Barış yayınları Fakülteler Kitabevi, II. Baskı.
- SUMMERS, Lawrence H., Kim B.CLARK, (1990), “ Unemployment Insurance and Labour Market Transition”, Ed.Lawrence H. Summers, **Understanding Unemployment**. The MIT Press, Cambbridge MA.
- TALAS, Cahit, (1967), **Sosyal Politika**, 1. kitap, Ankara, Sevinç Matbaası.
- TALAS, Cahit, (1991), “Öğretilerde Sosyal Devlet”, **İnsan hakları Yıllığı, C:13 (Sosyal Devlet)**.
- TALAS, Cahit, (1997), **Toplumsal Ekonomi Çalışma Ekonomisi**, Ankara , İmge Kitabevi.
- The World Bank, (2003), **World Development Indicators**.
- THUY, Phan, Ellen Hansen, David Price, (2001), Değişen **İşgücü Piyasalarında Kamu İstihdam Hizmeti**, Uluslararası Çalışma Ofisi, Ankara.
- TİSK, (2000), **Avrupa Birliğinde Kayıtdışı Çalışma Konusunda İzlenen Politikalar ve Türkiye Açısından Değerlendirme** , TİSK Yayın No: 199, Ankara TSOF Plaka Matbaacılık San. Tic.Ltd.
- TİSK, (1999), **Çalışma Hayatında Esneklik**, Ankara, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Yayın No:190, TSOF Plaka Matbaacılık Tic.Ve San. A.Ş.
- TİSK, (2000), **İşsizlik sigortası, Aktif İstihdam Politikaları ve Özel İstihdam Büroları**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayın No:196, Nurol Matbaacılık ve Ambalaj San. A.Ş.
- TİSK, (2000), Türkiye’de İş ve İşçi Bulma Hizmetlerinin Çağdaş Bir Yapıya Kavuşturulması ve Özel İstihdam Büroları, İşveren Dergisi, Nisan 2000, http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=68&id=5

- TİSK, (?), **İşgücü Piyasalarında Özel İstihdam Bürolarının Önemi**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu İnceleme Yayın No:157, Ödül Tasarım San.Tic.Ltd.Şti.
- TMK (1991), **3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu**.
- TOPTAŞ, Ülker, (1998), **Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri**, Ankara, Türkiye Esnaf-Sanatkar ve Küçük Sanayi Araştırma Enstitüsü Yayın No: 26.
- TÖRÜNER, Mete, Lordoğlu, Kuvvet, (1992), **Çalışma Ekonomisi**, İstanbul, Beta Basım-Yayım.
- TÖRÜNER, Mete, (1994), **Çalışma Yaşamında Özel İstihdam Bürolarının Kuruluşu ve İşleyişi Semineri**, İstanbul, İş ve İşçi Bulma Kurumu Yayın no:286.
- TÖRÜNER, Mete, (1996), " İşgücü Piyasası İçinde Faaliyet Gösteren Özel İstihdam Büroları İşe Yerleştirmede Önemli Katkıları Sağlamaktadır", **İşveren Dergisi**, Cilt:Xxxiv, Sayı:7 Nisan 1996.
- TUNALI, İhsan, (2003), "Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması" Avrupa Komisyonu İçin Hazırlanan Rapor, İşkur internet Veri Tabanı.
- TUNCAY, A.Can (1991) " Bir seminerin Ardından: Özel İstihdam Büroları", **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt:9, Sayı :1, Ankara.
- TUSİAD, (1998), **Türkiye’de İşsizliği Boyutları: Bir Anket Çalışması** TUSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/88.7.117, İstanbul.
- TUSİAD, (2004), **Türkiye’de İşgücü Piyasasının Kurumsal Yapısı ve İşsizlik**, TUSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/2004-11/381), İstanbul.
- TÜSİAD, (2002), **Türkiye’de İşgücü Piyasası ve İşsizlik**, Yayın no: TÜSİAD-T/2002/12-354, İstanbul.

- UÇKAN, Banu, (2001), **Küreselleşme ve Devletin İş Piyasalarındaki Rolü**", <http://www.tekstilveren.org.tr>
- ÜNER, Sunday, (1972), **Nüfus Bilim Sözlüğü**, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Yayınları D-17.
- VARÇIN, Yalçın, (2004), **İstihdam ve İşgücü Piyasası politikaları**, Ankara Siyasal Kitabevi.
- WALWEI, Ulrich, (1994), " İşe yerleştirme sistemleri Alman Liberalleşmesine Özel bir Vurgu İle, Bütün Dünya'da Değişiyor", **Çalışma Yaşamında Özel İstihdam Bürolarının Kuruluşu ve İşleyişi Semineri**, İstanbul, İİBK. Yayın No:286.
- ZACHER, Hans F., (?), " Das Soziale Staatsziel", Handbuch des Staats Rechts Band I. Grundlagen von Staat und Verfassung.(Staatsziel).
- ZAİM, Sabahattin, (1997), **Çalışma Ekonomisi**, İstanbul, Filiz Kitabevi.
- ZAİM, Sabahattin, (1986)," Sanayileşme Modelinin Endüstriyel Münasebetlere Tesiri", **Ord.Prof.Dr. Ömer Celal SARC'a Armağan**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayın No:3325.

Yasal Düzenlemeler

(1961), **334 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.**

(1982), **2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.**

2007 Sayılı Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun. RG:16.06.1932, 2126

1580 Sayılı Belediyeler Kanunu (Yürürlükten Kalkmış),RG: 14.04.1930,1471

3008 Sayılı İş Kanunu. 12.06.1936

4837 Sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumunun Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun. RG:25.01.1946,6215

4763 Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun,

507 Sayılı Esnaf Ve Sanatkarlar Kanunu, RG:1,3,4.08.1964. 11769-11771.

1475 Sayılı İş Kanunu. RG:01.09.1971, 13943

4641 Ekonomik Ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas Ve Yöntemleri Hakkında Kanun, RG: 21.4.2001 – 24380.

3308 Sayılı Çıraklık ve Mesleki Eğitim Kanunu.RG:19.6.1986, 19139

4046 Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik yapılmasına Dair Kanun, RG: 27.11.1994,22124

4857 Sayılı İş Kanunu. RG:10.06.2003,25134

4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu , 05/07/2003, 25159

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu. 08.09.1999, 23810

617 Sayılı Türkiye İş Kurumunun Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, (2000).

Özürlüler İdaresi Başkanlığı Hakkında 571 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, RG:30.5.1997,23004 Mükerrer.

İşverenlerin İşçi İsteklerini İş ve İşçi Bulma Kurumuna Bildirmeleri Hakkında Tüzük, RG:16.08.1973, 14617).

İşçi Çalışma ve Kimlik Karnesi Tüzüğü, 24.05.1973, RG:14544.

İş ve İşçi Bulma Kurumunun Ödevlerinin Yapılış Şekilleri Hakkında Tüzük, RG: 11.08.1973,14622.

Tarımda İş ve İşçi Bulma Aracılığı Hakkında Tüzük. RG:15.05.1978,16288.

Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği, RG: 19.02.2004, 25378.

Tarımda İş ve İşçi Bulma Aracılarının Denetimi Hakkında Yönetmelik, RG: 08.09.1978, 16398

(1989), İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü Personel Yönetmeliği,
RG: 07.01.1989,20042,

İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında
Yönetmelik, RG:02.03.2004, 25390 .

Ekonomik Ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas Ve Yöntemleri
Hakkında Yönetmelik.