

DEĞİŞEN EMEK PİYASASINDA KAMU İSTİHDAM HİZMETİNİN ÖNEMİ

Yrd. Doç. Dr. Ali Kemal SAYIN*

ÖZET

Ekonomik liberalleşme ve küreselleşme dünya ekonomisini önemli ölçüde değiştirmiştir. Bu değişim emek piyasasını da etkilemiş, kamu hizmetlerine yönelik beklentileri daha da artırmıştır. Bu beklentileri karşılamak amacıyla geleneksel bürokratik kamu istihdam hizmeti, birçok ülkede tekel konumundan çıkartılarak yerini daha fazla rekabet edebilme çabalarına bırakmıştır. Bu değişimle birlikte kamu istihdam kurumları, genel olarak iş bulma ve işsizlik sigortası sistemini yönlendirme biçimindeki geleneksel görevlerinin ötesinde farklı roller üstlenmeye başlamışlardır. Çalışmada bu değişime vurgu yapılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Uluslararası Çalışma Örgütü, Küreselleşme, Teknolojik Gelişmeler, Emek Piyasası, Kamu İstihdam Hizmeti.

ABSTRACT

THE IMPORTANCE OF PUBLIC EMPLOYMENT SERVICE IN A CHANGING LABOUR MARKET

Economic liberalization, and globalization have seriously changed the world economy. This change has also affected the labour market, and raised expectations more for public services. In order to meet these expectations the bureaucratic service of public employment is removed from the monopol position in many countries; and thus replaced by the effort to be more capable of competition. As a result of this change, the public employment agencies begin to take over different roles beyond

their traditional duties containing the orientation of the finding job and the unemployment insurance. The study emphasizes on this change.

Key Words: International Labour Organization, Globalization, Labour Market, Technological Developments, Public Employment Service.

GİRİŞ

Kamu istihdam hizmeti, işsizliğin toplumsal ve ekonomik etkilerine ilişkin duyarlılıkların sonucu olarak 19. yüzyıl sonlarında sanayileşmiş ülkelerde ortaya çıkmıştır. Bu alandaki ilk girişimler, genel olarak iş arayanların iş bulmalarına ve işverenlerin de boş işleri doldurmalarına yönelik düzenlemeler biçiminde işleyiş göstermiştir. Kamu istihdam hizmeti, İkinci Dünya Savaşı izleyen çeyrek asır boyunca birçok ülkede normal olarak iş ve işçi bulma hizmeti ile işsizlik yardımlarını kaynaştıran bir sistem içinde gelişme göstermiştir. 1970'li yıllarda birçok ülkede görülen ekonomik uyumsuzluklar ve işsizliğin artmasıyla birlikte, işsizlik sorunlarını çözmeye yönelik resmi istihdam politikalarının ya da emek piyasası uyum politikalarının bir aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Nitekim Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), 1990'ların ekonomik serbestleşme ve küreselleşme ortamı içinde, tekel anlayışını terk ederek özel istihdam bürolarını emek piyasalarının işleyişine katmıştır.

Kamu tekelinin sona ermesiyle birlikte kamu istihdam hizmeti ile özel bürolar arasındaki ilişki işbirliği, tamamlayıcılık ya da rekabet biçimlerinde oluşturulmaya çalışılmıştır. Her üç düzeydeki ilişki de emek piyasasının düzenlenmesinde farklı işlevleri barındırmaktadır.

Kamu istihdam hizmetinin varlığı, her şeyden önce emek piyasasının işleyişini daha etkin hale getirebilmekte ve emek piyasası bilgilerinin saydamlığını artırmaktadır. Bununla birlikte emek piyasasına erişimde eşitliğin sağlanması ve dezavantajlı konumda olan kişilerin korunması açısından da yarar sağlayacaktır. Yine, yapısal uyum programlarının emek talebi üzerindeki olumsuz etkilerini önleyecektir. Son olarak, işsizlik sigorta ve yardımlarının geçerli olduğu ülkelerde kamu istihdam hizmeti, bu yardımlardan yararlananların mümkün olan

* İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, ÇEEİ Bölümü.

en kısa sürede iş bulup çalışmalarını sağlayacak önlemlerin alınması açısından da yarar sağlayacaktır.

Bunların ötesinde kamu istihdam hizmetleri, 88 sayılı ILO Sözleşme ile, doğrudan doğruya işe yerleştirme ve emek piyasası bilgileri sunma işlevinin ötesinde, tam istihdamın ve üretken kaynakların geliştirilmesinin sağlanmasında bir taraf, kolaylaştırıcı ve katalizör olarak istihdam pazarının mümkün olan en iyi biçimde düzenlenmesi açısından merkezde tutulmuştur. Ancak bu iddialı hedefe ulaşılmasının Sözleşmenin kabul edildiği İkinci Dünya Savaşı sonrasına göre günümüzde daha güç olduğu görülmektedir (Thuy, 2001, s. 25-26).

1. KAVRAM

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'ndeki¹ "herkesin çalışma, işini serbestçe seçme, adaletli ve uygun koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı vardır" (m.23) düzenlemesi yanında, Avrupa Konseyi üyesi hükümetler tarafından imzalanan Avrupa Sosyal Şartı² da, sözleşmeciler tarafların çalışma hakkının etkin bir biçimde kullanılmasını sağlamak üzere, "tüm çalışanlar için ücretsiz iş bulma hizmetlerini sağlamayı veya korumayı" (Bölüm II, m.1/3) üstleneceklerini hüküm altına almıştır³. Yine, uluslararası çalışma hukukunun en önemli belgeleri olan ILO sözleşmelerine temel bir ilke yerleştiren ILO Statüsüne Ek Filedelfiya Beyannamesi, "emek bir meta değildir"

¹ Birleşmiş Milletlerce oluşturulan İnsan Hakları Komisyonu tarafından hazırlanan bu belge 10 Aralık 1948 tarihinde Genel Kurulda kabul ve ilan edilmiştir. Türkiye bu bildirgeyi 6 Nisan 1949 tarihinde onaylamıştır. Bildirge için bkz.: Taşkent, a.g.e., s. 87-111.

² 26. 2. 1965 tarihinde yürürlüğe giren bu Şartı, Türkiye 1989 yılında 2, 3, 5, 6, 8, 15. maddeler ile 4. maddenin 1, 2 ve 4.; 7. maddenin de 1, 2, 7 ve 10. fıkralarını dışlayarak onaylamıştır (RG. 14. 10. 1989 tarih ve 20312 sayı). Şart metni için bkz.: Taşkent, a.e., s. 362-392.

³ Avrupa Sosyal Şartı, liberal ekonomi düzenine sahip Avrupa devletlerindeki sosyal mevzuatı birbirlerine ahenkli kılmak amacıyla, ortak medeniyet tasarısı altında buluşma ve böylece aralarında daha sıkı bağlar kurma aracı olarak hazırlanmıştır. Hedef, evrensel normları tamamlamak veya belli bir bölgeye özgü sorunları ele almaktır. Şart, bir haklar ve özgürlükler bütününe tek bir belgede toplamakta olduğundan, ILO sözleşmelerine ve tavsiyelerine kıyasla daha genel ve daha az spesifik. Ancak, Şartta ve daha sonra çok çeşitli konularda onu tamamlayan Protokol'da yer alan bazı hükümler ILO normlarından daha ileri hükümler taşımaktadır. Jean-Michel Servais, "Avrupa Sosyal Şartı ve ILO Normları: Bazı Düşünceler" (Çev. Samim Ünal), **Avrupa Sosyal Şartı İle İlgili Konferanslar**, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Millî Komitesi, İstanbul, 1990, s. 12-13.

şeklindeki ifadesi ile aracılığın ticarete konu yapılamayacağını belirtmektedir (Aydın, 1997, s. 154). Dolayısıyla, kamunun işe yerleştirme hizmetlerinde emeğin sömürülmesine karşılık faaliyette bulunma zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Ancak istihdam hizmetlerinde kamu makamlarının etkinliğini, emeğin sömürülmesinin önlenmesi koşuluyla, devlet tekeli olarak değil, kamu ve özel kesimin birlikte var olması biçiminde algılamak gerekmektedir.

1948 tarih ve 88 sayılı İstihdam Hizmetleri Sözleşmesi kamu istihdam kurumunun rolünü ve kapsamını, örgütsel yapısını ve diğer organlarla ilişkilerini tanımlamaktadır. Sözleşme ile üye ülkelere, bir ücretsiz kamu istihdam kurumu bulundurmakla yükümlü olduğu (m.1/1) hükmü getirilmekte, üye ülkenin sağlamakla yükümlü olduğu bu kamu istihdam kurumunun görevleri açıkça sayılmaktadır. Buna göre, istihdam kurumunun esas görevi, gerektiği takdirde ilgili diğer kamu ve özel kuruluşlarla işbirliği yapmak suretiyle tam çalışmanın sağlanması ve sürdürülmesi, üretim kaynaklarının geliştirilmesi ve bunlardan faydalanılmasıyla ilgili ulusal programın ayrılmaz bir parçası olarak, emek piyasasını olabildiğince en iyi şekilde örgütlenmeyi gerçekleştirmek olmalıdır (m.1/2).

Sözleşme, istihdam kurumlarının bir kamu kurumunun denetimi altında toplanarak (m.2), ülkenin her yanında ve yeterli sayıda örgütlenmesini (m.3) ve hizmet sunmasını öngörmektedir. İşçilerin etkili bir şekilde bulunmasını ve işe yerleştirilmesini sağlayacak şekilde örgütlenmeleri gereken istihdam kurumları (m.6), uygun iş bulabilmek için işçilere, uygun işçi bulabilmek için de işverenlere yardım etmeleri (m.6/a), bu amaçla hangi önlemlerin alınması gerektiğini sıralamaktadır.

Ancak, son yıllarda hızlanan küreselleşme süreci ile birlikte artan uluslararası rekabet, yeni istihdam türleri ve politikalarının oluşmasına yol açmıştır. İstihdam hizmetleri de bu değişim sürecinden payını almıştır. Emek piyasasında 90'lı yıllarda yaşanan gelişmeler nedeniyle emeğin sömürülmesinin önlenmesi, işgücü planlaması, eğitim politikaları, kamu hizmeti şeklinde gelişme gösteren iş ve işçi bulmaya aracılık hizmeti sorgulanmaya başlanmıştır. Bu değişim ve gelişmeler, kamu istihdam hizmetinin yanı sıra özel istihdam bürolarının da sistemde yer almaları ile sonuçlanmıştır (Tuncay, 2007, s. 66-67).

2. İSTİHDAM HİZMETLERİ

Burada öncelikle istihdam hizmeti faaliyetleri, ortaya çıkışı ve bu hizmeti yürüten kurumların işlevleri ele alınarak hizmetin sunulmuş biçimine göre oluşturulan sistemler üzerinde durulmuştur.

2.1 İstihdam Hizmeti Faaliyetleri

İstihdam hizmeti, emek piyasasında öncelikle işçilere iş, işverenlere de işçi bulmak amacıyla, iş planlaması, iş danışmanlığı ve işgücü yetiştirme gibi istihdam ile ilgili faaliyetlerdir. İstihdam hizmeti, iş ve işçi bulmak, işverenlerin ve işçilerin iş, işgücü ve genel olarak emek piyasası ile ilgili danışmanlık ve bilgilendirme faaliyeti yanında, ülke çapında emek arz ve talebinin dengeye gelmesini sağlamak, işsizliği önlemek ve emek piyasasının talep ettiği işgücünü yetiştirmek gibi makro ölçekteki faaliyetleri de kapsamaktadır. İstihdam hizmetleri, bir ülkenin ekonomik gelişimine ve sosyal refahına katkıda bulunduğundan, bu hizmetlere yapılan kamusal ve özel yatırımların hem ekonomik hem de sosyal yönü bulunmaktadır. Bu gerekçeler ülkeden ülkeye ve program türüne göre değişiklik göstermektedir.

İstihdam hizmetleri öncelikle, sosyal politika açısından önem taşımaktadır. Yapısal ayarlamaların emek talebinde geçici düşümlere neden olduğu durumlarda istihdam hizmetlerine yapılan yatırımlar, ekonomik durgunluk dönemlerinde halkını desteklemeyi taahhüt eden hükümetlere gönderilen bir mesaj niteliği taşımaktadır. Yine, istihdam hizmetlerinin maliyet düşürücü yönü de bulunmaktadır. Araştırmalar göstermiştir ki, işe yerleştirme hizmetleri, (eğitim, danışmanlık, sektörel ayarlama hizmetlerine yol açan toplu işten çıkarmaları önleyerek) maliyetin düşürülmesine yardımcı olur. Bu programlara yapılan kamu yatırımları, özellikle işsizlik süresini ve dolayısıyla sosyal harcamaları azaltmakta, bunun yanında, vergi gelirlerini artırmak ve işgücü verimliliğini yükseltmek suretiyle kamu maliyesine olumlu etkide bulunmaktadır. Bu gerekçelerin yanında, iş piyasası koşulları, emek talebinde meydana gelen değişimleri tümüyle ayarlama olanağına sahip olmadığından, eşitlik kaygıları, istihdam hizmetlerine kamunun desteğini haklı çıkarmaktadır. Örneğin yüksek vasıflı işsizler kısa sürede yeni iş bulma şansına sahipken, düşük vasıflı işsizlerin uzun süre işsiz kalmaları ancak kamu müdahalesi ile mümkün olabilecektir.

Son bir gerekçe olarak, değişik istihdam programlarının bir diğerini harekete geçirdiğini söyleyebiliriz. Örneğin, istihdam hizmetinde verilen iş arama eğitimi, işsizlik sigortası ivazları ile ilişkilendirildiğinde işsizlik ödeneği ödeme süresi azalacaktır. İşe yerleştirme hizmetleri, eğitimle ilişkilendirildiğinde hem yerleştirme hem de eğitim programlarının maliyet düşürücü etkisi artış gösterecektir. Kamu istihdam hizmetlerini en çok talep eden işsizlerin bu hizmetlerden en kısa sürede yararlanabilmesi gerekmektedir. Çünkü, işsizlik süresi ne kadar uzarsa emek piyasasına yeniden girmek o kadar zor olacak ve bu kimselerin uzun süreli sosyal yardım alma ihtimali o kadar artacaktır.

İstihdam hizmetlerini yürüten istihdam kurumları veya iş kurumlarını, genel olarak iş piyasasında işgücü arz edenlerle, işgücü talep edenler arasında aracılık hizmeti sağlayan ve böylece arz ve talebin en etkin bir şekilde dengeye gelmesinde yardımcı olan kuruluşlar olarak tanımlayabiliriz. Bu kuruluşların temel amacı, emek arz ve talebinin dengeleştirmek olmakla birlikte, günümüzde buna ek bir çok hizmeti de yerine getirmektedirler. Bu kuruluşlar, iş aracılığı yanında, işgücü yetiştirme ve eğitimi başta olmak üzere, istihdam rehberliği ve iş değerlendirme hizmetlerini de yerine getirmektedir (Fretwell-Goldberg, 1993, s. 1-7) .

2.2 İstihdam Hizmetinin Ortaya Çıkışı

Endüstri devrimi sırasında fabrikalara işgücü sağlamak amacıyla bazı kişiler, işgücü fazlalığının bulunduğu bölgelerdeki tarım nüfusunu, yeterince iş bulamadıkları geleneksel çevrelerinden alıp, kolayca istihdam edildikleri şehirlere götürmüşlerdir. İşçi ve işverenleri biraraya getiren bu ilkel yöntemler daha sonraları emek piyasası diye adlandırılacak organizasyonun oluşumuna temel oluşturmuştur (ILO, 1994, p. 5).

İktisadi liberalizmin hakim olduğu 19. yüzyılın başlarında ev işleri ve kasaplık gibi belirli işlerde uzmanlaşmış aracı kuruluşlar dışında, emek piyasasına kamu müdahalesi söz konusu değildi. Sanayileşme geliştikçe emek piyasasındaki aracılardan sayısında da artış oldu. Ancak işçi-işveren mücadelesinin sürdüğü koşullarda tarafların birbirlerine karşı olan güvensizlikleri, emek piyasasında kamu müdahalesini gerekli

kılmıştır. Bununla birlikte 1880 ile 1910 yılları arasında, yoksulluk ve toplumsal huzursuzluğun kaynağında işsizliğin yattığı açıkça görülmüştür. İş ve işçi bulma sisteminin insanları başka sanayilere ya da mekanlara yerleştirmeye yardımcı olacağı fikrinin benimsenmesi sonucu bazı Avrupa ülkeleri ile ABD'nde iş ve işçi bulma hizmeti sistemi ortaya çıkmış oldu. İşçilerin kendi yönetimleri altındaki bu sistem, işverenlerin işgücü hareketliliğini engellediği itirazı nedeniyle ancak kısa bir süre varlığını sürdürebilmiştir (Thuy, 2001, s. 1-3).

2.3 İstihdam Kurumlarının İşlevleri

İstihdam kurumlarının sunduğu hizmetler, istihdam olanakları yarattığı ve az bulunur nitelikte bir danışmanlık hizmeti sağladıklarından satılabilir nitelik taşırlar. İş ve eleman arayanları, istihdam ilişkisi kurarak bir araya getirmeyi amaçlayan istihdam hizmetleri, tarihsel süreç içinde dönemin ekonomik ve sosyal koşullarına bağlı olarak, kamu ve özel sektör tarafından verilmektedir (Fırat, 2001, s. 2). Ancak istihdam kurumları, çalışma yaşamındaki değişimlere paralel bir gelişme göstererek, işe yerleştirme işlevi yanında, gereksinimleri daha iyi karşılayabilmek, daha etkin hizmet verebilmek ve iş piyasasının işleyişini hızlandırabilmek için aşağıda belirtilen hizmetleri de sağlamak zorunda kalmıştır:

- İş ve işçi arayanları buluşturmak suretiyle işe yerleştirmeyi sağlamak,
- Mesleki alanda ve meslek seçiminde yol göstericilik ve danışmanlık yapmak,
- İş arayanların eğitimi ve yeniden eğitimini gerçekleştirerek, iş piyasasında aranan vasıflara sahip olmalarında yardımcı olmak,
- İşe yerleştirmeleri kolaylaştırmak için, işgücünün coğrafi mobilitesini çekici kılmak ve ücret sübvansiyonları gibi önlemleri içeren programlar uygulamak,
- İşsizlik sigortası sistemini uygulamak ve yönetmek,

- Belirli hedef gruplar için (özürlüler, göçmen işçiler, gençler, işgücü piyasasına ilk defa girecekler, kadınlar vb.) aktif istihdam programları geliştirmek ve uygulamak,
- İşgücü piyasasındaki enformasyon sisteminin iyi işlenmesini sağlayacak gerekli nitel ve nicel bilgileri toplayarak, kullanıcılara sunmak ve yayınlamak (Törüner, 1996, s. 5).

Bu işlevler, ekonomik ve sosyal yapıdaki değişimler karşısında devletin uygulayacağı istihdam politikasıyla, işsizliğin önlenmesi ve istihdam artışının sağlanması amacı ile iş piyasasını izleyerek düzenleyici bir rol oynayan kamu istihdam kurumları tarafından yerine getirilmektedir.

2.4 İstihdam Hizmetinin Yürütüldüğü Sistemler

İstihdam hizmetlerinin yürütülmesinde iki temel yaklaşım bulunmaktadır. Bunlardan ilki, emek piyasasındaki iş ve işçi bulma hizmetlerinin tamamını kamu istihdam kurumunda merkezileştiren tekel sistemidir. Bu tür sıkı tekelci yapıda, işverenler boş işleri kamu istihdam kurumuna bildirmeden işçi alamayacağı gibi, işçiler de kuruma kaydolmadan bir işe yerleştiremeyecektir. Boş işleri bildirme zorunluluğu temeline dayanan bu sistemde, özel bürolar ya hiç bulunmamakta ya da sınırlı bazı durumlarda faaliyet gösterebilmektedir. Tekel sistemi zaman içerisinde yumuşama eğilimi göstererek, boş işleri bildirme zorunluluğu olmadan işverene istediği işçiyi işe alma hakkı tanımıştır. İlimli tekelci yapı olarak da adlandırılan bu sistemde, özellikle kazanç gayesi taşımayan özel büroların faaliyetlerine izin verilmektedir.

İkinci temel yaklaşım, istihdam hizmetlerinde kamu istihdam kurumlarının yanında özel istihdam bürolarına da olanak tanıyan birliktelik sistemidir. Birlikte çalışma modeli de denilen bu sistemde devlet tekeli söz konusu olmayıp, özel istihdam bürolarına da, belirli çalışma esaslarına göre yetkili makamın izni ile faaliyet hakkı tanınmaktadır. Bu anlamda, özel büroların çalışma esasları, müşterilerinden alacakları ücret, lisans gibi konular ülke mevzuatında belirtilmektedir. Denetime açık birliktelikte çalışma modeli olarak da ifade edilen bu sistem, ILO'nun önerdiği ve ilerde ele alacağımız hem rekabet hem de tamamlayıcılık içinde iş piyasalarının düzenlenmesi esasına

dayanmaktadır. Birliktelik sisteminin daha ileri bir aşaması da, özel bir düzenlemeye tabi olmayan serbest birliktelik sistemidir. Özel büroları düzenleyici herhangi bir hükmün bulunmadığı bu sistemde statüler, herhangi bir hizmet kuruluşu gibi normal yasalarda belirlenmektedir. Diğer bir ifadeyle özel bürolar, diğer ticari işletmeler gibi faaliyet göstermektedirler (Walwei, Kasım 1994, s. 45-46).

Bu iki temel yaklaşımın yanında; özel istihdam bürolarının bazı istisnai alanlarda faaliyet göstermelerine ve işçilerin de resmi istihdam kurumuna başvurmak zorunda olmadan iş aramalarına izin verilen ılımlı tekel sistemi, resmi bürolarla özel büroların serbestçe iş aracılığı verdiği serbest birlikte çalışma ve son olarak kamu istihdam kurumunun mevcut olmadığı (Tuncay, 2007, s. 69) istisnai uygulamalara da rastlanmaktadır.

3. KAMU İSTİHDAM KURUMLARI

Günümüzde iş ve işçi bulma, kamu istihdam kurumlarının temel, ancak tartışmalı bir hizmeti olarak gündemdeki yerini korumaktadır. Bunun nedeni sadece emek piyasası koşullarının ve istihdam politikalarının değişmesi olmayıp, birçok ülkedeki kamu tekelinin sona ermesinden sonra özel bürolarla ilgili sorunların ortaya çıkmasıdır. Klasik iş ve işçi bulma işlevini anlatmak için kullanılan "iş aracılığı"; iş arayanların iş bulmaları, işverenlerin ise boş işleri doldurmaları için çeşitli düzenlemeler yaptıkları bir süreçtir. Amaç, bilgi akışının sağlanarak işverenleri ve iş arayanları birbirleriyle buluşturmadır. İki kesim arasında bağlantılar oluşturulmasına yardımcı olacak ve hizmet sunacak kanallardan en önemlisi kuşkusuz kamu istihdam kurumlarıdır.

3.1 Gelişimi

Devletin yaşamsal önemdeki kurumlarından biri olarak kabul edilen kamu istihdam hizmeti, ILO'nun da ilk düzenlemesine konu olmuştur. Buna rağmen iş arayanların iş bulmalarına yardımcı olan kamu kuruluşlarının ortaya çıkışı belli bir süreç sonucunda gerçekleşebilmiştir.

Avrupa'da özgürlük ve serbestlik fikirlerinin yeşerdiği 18. yüzyılda, eşitlik ve insanlık onuruna saygıyı savunan hareketler ilk

olarak, 1776 Amerikan Bağımsızlık Bildirgesinde ve 1789 İnsan Hakları Beyannamesinde ifade edilmiştir. Sosyal adalet taleplerine paralel bir şekilde bir asır boyunca süren reform hareketleri, sadece yurttaş olarak değil, ücretli olarak çalışanların da yeni haklar elde etmelerine neden olmuştur. 19. yüzyılın ortalarına doğru, kapitalizmin bir sömürge düzeni olduğu ve bireylerin insan emeğinden çıkar elde ettikleri görüşü ağırlık kazanmış, işverenler, iş bulma büroları ve emekle iş arasında aracılık yapanlar kötülenmiştir. Bu durumu değerlendiren işçi sendikaları, işçilerin ve iş arayanların fabrikalardaki boş yerler hakkında bilgi alabileceği ücretsiz istihdam büroları kurmuşlardır. 20. yüzyılın başından itibaren, "bireysel işçi tedarik bürolarının" ve "sendika iş bulma bürolarının" işçileri işe yerleştirmedeki rollerini kötüye kullanma potansiyeli artınca, kamu makamları işe yerleştirme konusunda işçilerin çalışma yaşamına girmesini organize etmenin ve işsizlere yardımın kendi sorumluluklarında olduğuna kanaat getirmişlerdir. Bu yıllarda Belçika, Fransa ve Almanya devlet desteği ile işsizlere belediyeler aracılığıyla yardım sağlamaya başlamış ve 1909'da bilinen ilk kamu istihdam kurumu olarak "Emek Değişim Yasası" İngiltere'de kabul edilmiştir (ILO, 1994, p. 6).

ILO'nun 1919 yılında kurulmasının hemen sonrasında kabul edilen 2 sayılı İşsizlik Hakkında Sözleşme de, merkezi otoritenin denetiminde, ücretsiz hizmet verecek, danışma kurullarında işçi ve işveren tarafının temsil edileceği kamu istihdam kuruluşlarını öngörmüştür. Sözleşme, istihdam hizmetlerinde katı bir devlet tekeli öngörmemekle birlikte, istihdam hizmetini bir kamu hizmeti olarak kabul etmiştir. Yine aynı tarihli 1 sayılı İşsizlik Tavsiye Kararında, açıkça, kâr amaçlı çalışan veya bir ücret isteyen istihdam bürolarının kurulmasını yasaklayan önlemler desteklenmiştir. Dolayısıyla, üye ülke hükümetleri, merkezi bir otorite tarafından kontrol edilen kamu istihdam kurumları kurmaya davet edilmiştir.

Kamu tekeli ilkesi, ILO'nun müteakip normlarında daha karmaşık olmakla birlikte teyit edilmiştir. 1929 yılında başlayan ekonomik bunalımın hemen ertesinde onaylanan 1933 tarihli 34 sayılı Ücretli İstihdam Büroları Sözleşmesi ile, giderek yaygınlaşan işsizliğe karşı iş arayanların özel istihdam büroları tarafından sömürülmesini engellenmek amacıyla, özel kesimin işe aracılık etmesi önlenerek, işe

aracılıkta kamu tekeli getirilmiştir. Ekonomik krizin yol açtığı geniş çaplı işsizlik, mevcut plasman hizmetlerinin geliştirilip genişletilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu amaçla işsizlik sigortası ve sosyal yardım programları gibi konular gündeme getirilmiştir.

Tam istihdam hedefinin benimsendiği İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra 1948 yılında kabul edilen 88 sayılı İstihdam Hizmetleri Sözleşmesi ve buna ilişkin 83 sayılı Tavsiye Kararı ile kamu istihdam hizmetlerine yeni standartlar getirilmiştir. Sözleşme ile, uygun yerlerde açılacak bürolarla işçilere ve işverenlere bu alanda hizmet ve yardım sunan, işe yerleştirme yapan, emek piyasasına ilişkin bilgileri yayan, meslekler ve bölgeler arasındaki hareketliliği kolaylaştıran bir ağı oluşturulması öngörülmüştür. 1949 tarihli 96 sayılı Ücretli İstihdam Büroları Sözleşmesi (değişik), kamu tekelinin biraz daha esnekleştirilmesi amacıyla üye ülkelere bir tercih yapma olanağı tanımıştır. Buna göre, Sözleşmeyi kabul eden her üye ülke; onaylama belgesinde sözleşmenin, ücretli iş bulma bürolarının tedricen kaldırılmasını ve diğer istihdam bürolarının düzenlenmesini öngören II. bölüm hükümlerini veya kazanç gayesi takip edenler de dahil olmak üzere ücretli istihdam bürolarını düzenleyen III. bölüm hükümlerini seçtiğini belirtecektir. II. bölümün onaylanması durumunda, üye ülkenin katı bir tekel uygulamasını benimsemesi söz konusu olmaktaydı. Üye ülkenin III. bölümü onaylaması durumunda ise, istihdam bürolarının kamu kurumu yanında, kazanç gayesi taşımak amacıyla özel istihdam bürolarının da faaliyet göstermesine izin verilmişti.

96 sayılı Sözleşmeden sonraki yirmi yıl boyunca benzeri görülmemiş bir büyüme dönemi yaşanınca, işsizlikten çok işgücü kıtlığı sorunuyla karşılaşıldı. Bu dönemde kamu istihdam hizmeti, bazı ülkelerde istihdam sorunlarının çözümünde yine yararlı bir araç olarak görülmekte ve işsizlik sigortasının tamamlayıcısı olarak sayılmasına rağmen, birçok ülkede gerileme içine girmiştir.

1970'li yıllarda petrol fiyatlarında meydana gelen artışla birlikte oluşan enflasyon, küresel rekabeti kızıştırdı tam istihdam dönemi de sona ermiş oldu. Yüksek enflasyon ve iktisadi liberalizmin yeniden canlandığı 1980'li yıllarda işsizlik, bazı ülkelerde 1930'lardan sonra görülmeyen düzeylere yükseldi. Bu durum kamu istihdam kurumlarını,

pasif emek piyasası politikalarından çok aktif emek piyasası politikalarına sevk etti. Bu dönemde kamunun tekeli konumuna son verilerek, özel istihdam bürolarıyla tamamlayıcılık işlevinin sağlanması, boş işlerde akışkanlığı sağlayacak kısa süreli yerleştirmeler için piyasada başkalarıyla rekabet etmesi ve insanları çalışmaktan alıkoyabilecek etkileri önlemek amacıyla işsizlik yardımlarının kısılması gerektiği fikri savunulmaya başlandı (Thuy, 2001, s. 4-7).

Nitekim, 1997 tarihli 181 sayılı Özel İstihdam Bürolarına İlişkin Sözleşme⁴ ile, özel istihdam bürolarının kurulmalarına ve faaliyet göstermelerine izin verilmiş oldu. Sözleşme, ihtiyaçlara cevap veremez hale gelen 1949 tarihli 96 sayılı Sözleşmeyi revize ederek, istihdam hizmetlerinin kalitesinin artırılmasını hedeflemiştir. Bu amaçla Sözleşmenin başlangıç bölümünde istihdam konusundaki;

- Emek piyasasının işleyişinde esnekliğin öneminin bilincine varılması,
- Çalışanların kötü niyetli uygulamalara karşı koruma gereksiniminden hareket edilmesi,
- Çalışma ilişkilerinin vazgeçilmez unsurları olan sendika özgürlüklerinin korunması, toplu pazarlık hakkı sağlanması ve sosyal diyalogun gerekliliği, temel ilkeler ortaya konmuştur.

3.2 Tekele Alınış Nedenleri

Emek arz ve talebinin bulunduğu emek piyasası, diğer üretim faktörlerinin karşılaştığı piyasalardan farklı özellikler taşıdığından özel düzenlemelerle çalışması gerekmektedir. Özellikle emeğin sömürülmesini önlemek çok uzun bir süre kamu makamlarının temel sorunlarının başında yer almıştır. Bu durum, istihdam hizmetlerinin kamu tekeline alınışını zorunlu kılmıştır. Tarım toplumunda geçerli olan çalışma ilişkileri, sanayileşme ile birlikte hızlı bir değişikliğe uğramıştır. Bu durum emek piyasası koşullarında da değişiklik yaratmıştır. Sosyal devlet kavramının gelişmesi ile birlikte, emek piyasalarına yönelik

⁴ Özel İstihdam Büroları Hakkında 181 sayılı Sözleşme, Uluslararası Çalışma Örgütü Genel Konferansının 3 Haziran 1997 tarihinde Cenevre'de yapılan 85. toplantısında kabul edilmiştir. Sözleşme metni için bkz.: <http://iloex.ilo.ch:1567/scripts/convde.pl?C181>.

düzenlemeler de uygulamaya konulmuştur. Bu çerçevede, emeğin istismarını önlemek amacıyla başta işe yerleştirme olmak üzere istihdam hizmetleri, kamu istihdam kurumları tarafından yürütülmeye başlanmıştır (Fırat, 2001, s. 2). Yine, emek piyasasındaki boş işler, bunların özellikleri ve işe yerleştirmelerle ilgili kamunun etkin bir istihdam politikası uygulama isteği de bu düşünceyi haklı göstermiştir. Bununla birlikte, emek piyasasının işleyişini meslekler ve bölgeler itibariyle sağlayabilmek açısından devlet tekelinin yararlı olacağı ileri sürülmüştür.

Dolayısıyla, başlangıçta dini kuruluşlar, yerel yönetimler, sendikalar ve özel bürolar aracılığıyla yürütülen bu hizmetler, özellikle sanayi devrimiyle işgücüne olan talebin artması sonucunda, emeğin sömürülmesi nedeniyle kamu tekeline alınmıştır. Bu nedenleri şu şekilde sıralamamız mümkündür.

3.2.1 Ahlâki Nedenler

İstihdam hizmetlerinin devlet tekeline alınmasının en önemli nedeninin, emek piyasasında faaliyette bulunan özel kişi ve kurumlarca iş arayanların sömürmesinin önlenmesi olduğu ileri sürülmektedir. Bu kişi ve kuruluşlar, emek piyasasında iş arayan çaresiz kişilerden yüksek kazanç sağlamak suretiyle, toplumların yaşamında olumsuz etkiler yaratan uygulamalarda bulunmuşlardır. Bunlar ayrıca, piyasanın bazı işkollarını ellerinde tutarak tekel durumu yaratmakta ve çoğu kez ahlaki kurallarla bağdaşmayan işe yerleştirme faaliyetlerinde bulunmaktadırlar. İşgücünün bu şekilde sömürülmesi sonucunda istihdam hizmetlerinde devlet tekeline gidilmiştir.

3.2.2 Eğitim Politikasının Gerekli Kıldığı Nedenler

Kamu yönetimlerinin etkin bir istihdam ve eğitim politikası uygulayabilmesi için, sektörler, meslekler ve bölgeler itibariyle işgücü mobilitesinin yönünü bilmesi, bunu ihtiyaçlara göre değiştirmesi veya hızlandırması gerekmektedir. Bunun sağlanabilmesi için, istihdam hizmetlerinde devlet tekeli gerekli görülmüştür.

3.2.3 Ekonomik Nedenler

Emek piyasasının esnek ve doğal işleyişini sektörler, meslekler ve bölgeler itibariyle sağlayabilmede ve uzun dönemde kamu yararını da dikkate alacak şekilde birlikte yürütmede devlet tekeli gerekli görülmektedir. Özel sektörün bu alanlarda işe yerleştirme ile ilgili yaratacağı tekel konumunda bu hususlar dikkate alınmayabilir (Törüner, 1994, s. 9).

3.2.4 Hukuki Nedenler

İstihdam hizmetlerinin devlet tekeline alınmasını hukuki nedenlere de bağlayabiliriz. Çünkü, çalışma hakkının insanların en doğal hakkı olduğu öteden beri kabul edilmektedir. Özellikle sosyal hukuk devletlerinde çok önemli görülen bu hak, anayasalarda da ifade edilmektedir. Bu nedenle, işe yerleştirme hizmetleri her şeyden önce kâr amacı taşıyan özel kişi ve kuruluşlara bırakılmak istenmemiştir. Dolayısıyla istihdam hizmetleri, yüzyılın başından itibaren pek çok ülkede bir kamu hizmeti olarak görülerek devlet tekeline verilmiştir (Tuncay, 1995, s. 9).

3.3 Kurulma Gerekçesi

Kamu istihdam kurumlarının gerekliliğini savunanlar, özel büroların suiistimallerini kontrol etmenin en iyi yolunun ücretsiz rakip istihdam hizmeti sağlamak olduğunu ileri sürmektedirler. Ancak, kamu istihdam kurumlarının özel istihdam büroları ile rekabet etmesi ve böylece onları dolaylı yoldan kontrol altına alması kısmen gerçekleşebilmektedir. Çünkü, genelde kamu büroları özel bürolarla rekabet etmemekte, dolaylı kontrol işlevini daha çok ücretsiz istihdam hizmeti vermek suretiyle, sömürücü özel büroları bertaraf etme şeklinde gerçekleştirmektedirler. Bu nedenle, kâr amacı gütmeyen kamu büroları talep görmeyen üyelere hizmet etmeyi amaçlamakta iken, özel bürolar faaliyetlerini, iş piyasasında en kolay pazarlayabilecekleri üyeler üzerinde yoğunlaştırmaktadırlar. Bunun yanında, kamu büroları danışma ve yerleştirme hizmetini tek bir görevde birleştirmek suretiyle, başvuru sahiplerine önce destek hizmeti sağlamak suretiyle işe hazır hale gelmelerine yardımcı olmaktadır.

Özel bürolar ise, daha az destek hizmetine ihtiyaç duyan, işe hazır kimselerle ilgilenir. Yine, hizmetin niteliği bakımından kamu büroları,

başvuranların istihdam edilebilirliğini geliştirmek için her türlü gayreti gösterdiği, ancak özel büroların bu konuda özel bir çaba göstermedikleri ileri sürülmektedir (Martinez, 1976, s. 76-78). Bu nedenle, kısmen de olsa rekabetçi, hükümet tarafından finanse edilen ve toplumda iş bulma güclüğü çeken gruplara yoğunlaşan bir kamu istihdam hizmeti sunma gereği kabul edilmektedir.

3.4 Kurumsal Karakteri ve İşleyişi

Kamu istihdam kurumları, iş arayanlara uygun iş ve işçi arayanlara uygun işgücü bulmada yardımcı olmak üzere, devlet tarafından yönetilen ve kâr gayesi gütmeyen kamu kuruluşlarıdır. Bunun yanında, mesleki konularda danışmanlık yapılması, iş bulma güclüğü çeken işsizler için eski işine benzer koşullarda iş bulma veya bunların yeniden çalışma hayatına girebilmesi için vasıf kazandırıcı eğitim verilmesi, emek piyasası ile ilgili programlar için öneri programları hazırlanması, bu programların uygulanması ve pek çok ülkede olduğu gibi, işsizlik sigortasının yönetilmesi ve işsizlik ödeneklerinin ödenmesi kamu istihdam kurumları tarafından yürütülmektedir (Fırat, 2001, s. 2).

Günümüzde hemen her ülkede merkezi hükümet tarafından yönetilen resmi kamu istihdam kurumları kurulmuş bulunmaktadır⁵. Nitekim 88 sayılı Sözleşme, üye ülkelere işe aracılığı, bir kamu görevi olarak ücretsiz olarak sunma yükümlülüğü getirmektedir. Bu amaçla üye ülkeler, tam istihdamın sağlanması ve korunması, üretken kaynakların geliştirilmesi ve kullanımına yönelik olarak iş piyasasının en iyi biçimde örgütlenmesini sağlamakla görevli ücretsiz bir kamu istihdam kurumu kurup faaliyette bulunacaklardır. Sözleşme ile, ücretsiz olarak istihdam hizmeti sunacak bir iş ve işçi bulma kurumunun kurulmasının sağlanması yanında, bu kurumun görevleri, örgütlenmesi, işleyişi ve personelinin statü ve istihdam koşulları ile ilgili

⁵ Bazı ülkelerde kamu istihdam kurumlarının hiç bulunmadığı, bu ülkelerin bir bölümünün bu hizmeti başlatmak istediği, buna karşılık OECD ülkelerinin bir bölümünde (ABD ve İngiltere gibi), bu tür hizmetlerin tamamen sona erdirilmesi gerektiği hususunda ciddi tartışmalar yapılmaktadır. Dünya Bankasından bir uzmanın görüşü için bkz.: **Çalışma Yaşamında Özel İstihdam Bürolarının Kuruluşu ve İşleyişi Semineri**, İstanbul The Marmara Oteli, 3-4 Kasım 1994, İş ve İşçi Bulma Kurumu, Yayın No: 286, s. 53.

düzenlemelere de yer verilmiştir. Bu kuruluşlar, ABD, İsviçre ve Belçika'da yerel makamlar tarafından yönetilmektedir. Bununla beraber, istihdam hizmetleri genel vergi hizmetleriyle finanse edilebileceği gibi, Avusturya, Almanya, Bulgaristan, İzlanda ve Litvanya'da olduğu gibi işçi ve işveren katkıları ile de yürütülebilmektedir. Bu hizmetler için yapılan harcamalar ve genel yönetim giderleri, Avustralya, Danimarka ve Hollanda gibi ülkeler dışında devlet tarafından karşılanmaktadır (Walwei, Ağustos 1994, s. 55).

Bu kurumların görevi, iş ve işçi taleplerini sistemli bir şekilde kayıt ve tasnif etmektir. Bu şekilde, işçi talebi olduğunda, aranan işe uygun nitelikteki işçi kayıtlarını içeren dosyalara bakılarak, aralarından en uygun olanın seçilmesi, ilgili işçilerin arzu ve isteklerinin mülakatla öğrenilmesi ve en uygun olan işçiyi talep eden işyerine gönderilmesi sağlanmış olur. İşveren gönderilen işçiyi işe alma yükümü bulunmadığı gibi, işçinin de işi kabul etmek zorunluluğu yoktur. Ancak çoğu ülkelerde, işsizlik sigortası ivazlarından işçinin yararlanabilmesi için, sigorta sisteminin uygun gördüğü işi kabul etmesi gerekmektedir. Şayet işçi, kurum tarafından bulunan uygun işi reddederse, sigorta tarafından ödenen işsizlik yardımı kesilmektedir. Kurum tarafından gönderilen işçi, işe alındığı takdirde, bu hareket işe yerleştirme işlemi olarak kabul edilir (Zaim, 1997, s. 77).

İş arayanların, kamu istihdam hizmetlerinden yararlanmak amacıyla başvurma zorunluluğu bulunmamakla birlikte, yukarıda belirtildiği üzere işsizlik ödeneği almak bakımından böyle bir başvuru gereklidir. İşverenlerin, boş işleri istihdam kurumlarına bildirme yükümü pek çok ülkede bulunmamaktadır. Kamu istihdam kurumuna bildirme yükümlülüğü getirilen ülkelerde de yaptırımların yetersizliği nedeniyle başarı sağlanamamıştır.

İşe yerleştirmede kamu istihdam kurumlarının üç ayrı sistem uyguladıkları görülmektedir. İlkinde, kamu istihdam kurumunun personeli bizzat eşleştirme yapmaktadır. Kart veya bilgisayardaki işler ve işçiler ile ilgili bilgiler, isteyen kişilere verilir ve eşleştirme bu bilgiler üzerinden kamu personeline yapılır. İkincisi, yarı açık sistem olup, işçi ve işverenler bu kartlardan sadece (meslek, ücret ve çalışma saatleri gibi) temel bilgileri alırlar. Bilgi alışverişi kurumdan alınan telefon ve adresle direk olarak gerçekleşir. Üçüncüsü ise, Norveç ve Japonya gibi ülkelerde

uygulanan ve aranılan bütün bilgilerin aracıya gerek kalmaksızın bilgisayar ekranından elde edildiği tam açık sistemdir (Walwei, Ağustos 1994, s. 56).

3.5 Rol ve Görevleri

Kamu istihdam hizmetinin varlığı, kamu yararının bulunduğu emek piyasasının işleyişini etkin hale getirebilmekte ve bilgilerin saydamlığını artırabilmektedir. Bununla birlikte emek piyasasına erişimde eşitliğin sağlanması ve dezavantajlı konumda olanların korunması açısından da kamu istihdam hizmeti önem taşımaktadır. Yine kamu istihdam hizmeti, yapısal uyum programlarının işgücü talebi üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldıracak gibi, işsizlik sigorta ve yardımlarından yararlananların en kısa sürede iş bulmalarını sağlayacak önlemlerin alınması açısından da önem taşımaktadır (Thuy, 2001, s. 25-26).

İkinci Dünya Savaşı sonrası ekonomik ve sosyal gelişmeler sonucu kabul edilen 1948 tarih ve 88 sayılı Sözleşme⁶, kamu istihdam kurumlarının rolünü ve kapsamını, örgütsel yapısını ve diğer organlarla ilişkisini tanımlamaktadır. Sözleşme öncelikle, üye ülkelere işe aracılığı bir kamu görevi olarak ücretsiz olarak sunma yükümlülüğü getirmektedir. Bu amaçla üye ülkeler, tam istihdamın sağlanması ve korunması, üretken kaynakların geliştirilmesi ve kullanımına yönelik olarak emek piyasasının en iyi biçimde örgütlenmesini sağlamakla görevli ücretsiz bir kamu istihdam servisi kurup faaliyette bulunacaklardır. Sözleşme, işe aracılığı bir kamu görevi olarak görmekle birlikte, katı bir devlet tekeli öngörmemektedir. Nitekim Sözleşmede, ücretsiz iş ve işçi bulma bürolarının kurulmasını yasaklayıcı bir hükme yer verilmemektedir.

Sözleşme ile üye ülkelere, bir ücretsiz kamu istihdam kurumu buldurmakla yükümlü olduğu (m.1/1) hükmü getirilmekte, üye ülkenin sağlamakla yükümlü olduğu kamu istihdam kurumunun

⁶ İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması Hakkında 88 sayılı Sözleşme, Uluslararası Çalışma Örgütü Genel Konferansı'nın 17 Haziran 1948 tarihinde San Fransisko'da yapılan 31. toplantısında kabul edilmiştir. Sözleşme metni için bkz.: Centel, **Türkiye'nin Onayladığı ILO Sözleşmeleri**, s. 146-158.

görevleri de açıkça sayılmaktadır. Buna göre, istihdam kurumunun esas görevi, gerektiği takdirde ilgili diğer kamu ve özel kuruluşlarla işbirliği yapmak suretiyle tam istihdamın sağlanması ve sürdürülmesi, üretim kaynaklarının geliştirilmesi ve bunlardan faydalanılmasıyla ilgili ulusal programın ayrılmaz bir parçası olarak, emek piyasasını olabildiğince en iyi şekilde örgütlenmeyi gerçekleştirmek olmalıdır (m.1/2). Kamu istihdam hizmetini merkezi konuma getiren bu iddialı hedefe ulaşılması, günümüzde 1949 yılına göre daha güç görünmektedir. Kaldı ki, kamu istihdam kurumunun merkezi konumu eskiden olduğu kadar güvence altında değildir. Genel bir çerçeve çizmiş olan Sözleşme ile kamu istihdam hizmetlerinin rolü ve görevleri, üye ülkenin siyasal ve sosyo-ekonomik durumuna göre değişkenlik gösterecektir.

3.6 Çalışma İlkeleri

Kamu istihdam kurumlarının iş ve işçi bulma işlevini belirleyen genel ilkelerini şöyle özetlemek mümkündür (Thuy, 2001, s. 48):

- İş ve işçi bulma hizmetleri gönüllülük temelinde sunulmalı, bütün işçiler ve işverenler bu hizmetlerden yararlanabilmelidir.
- İş ve işçi bulma hizmetleri ücretsiz olarak sağlanmalı ve ekonomik durumu ne olursa olsun herkes bu hizmetten yararlanmalıdır.
- İş arayanlarla ilgili bilgilerin özel ve gizli tutulmasına özen gösterilmelidir.
- İş ve işçi bulma süreci tarafsız kalmalı, işçiler ya da işverenlere yönelik ayrımcı uygulamalardan uzak durmalıdır.
- Kamu istihdam kurumu, işçiler ve işverenler arasındaki uyumsuzluklarda tarafsız kalmalıdır.

Özetlenmeye çalışıldığı gibi, kamu istihdam kurumları çalışmalarını tarafsızlık, bilgili çalışma, parasız hizmet verme, başvuru ve istihdam serbestisi ilkelerine dayandırır. Bu kuruluşlar öncelikle, siyasal, sosyal, dini ve sendikal faaliyetler bakımından iş arayan kişilere karşı tarafsız olmalıdır. Siyasi partilerin etkisi dışında, kamu hizmetini tüm kesimlere tarafsız olarak sunmalıdırlar. İkinci olarak, kuruma

başvuruda bulunanların özelliklerini dikkate alarak teknolojik bütün olanaklar kullanılmalı ve en elverişli işe yerleştirme sağlanmalıdır. Üçüncü olarak, yapılan hizmet bir kamu hizmeti olduğundan, bu hizmetler karşılığında herhangi bir ücret alınmamalıdır. İş arayanların olduğu gibi, işçi arayanların da bu hizmetten parasız olarak yararlanması gerekir. Son olarak, normal koşullarda kişilerin bu kurumlara başvuru ve istihdam serbestisi vardır. Ancak bazı kamu işyerlerine hükümet kararıyla kamu istihdam kurumu aracılığıyla eleman alınabileceği gibi, yine özel sektördeki işletmelerin yönetim kurullarının kararlarıyla elemanların resmi istihdam kurumundan alınması yönünde kararlar da alınabilir. Bunun yanında, otoriter sistemlerde çalışmak ve çalıştırmak isteyenlere, resmi istihdam kurumlarına başvuru zorunluluğu getirildiği görülmüştür (Zaim, 1997, s. 80-81).

Kamu istihdam hizmetlerinin ücretsiz olmasını 88 sayılı Sözleşme öngörmektedir (m.6). Sözleşme, iş arayanlardan olduğu gibi, bir hizmet yanlılığı ile sonuçlanmaması bakımından işverenlerden de ücret alınmasını arzu etmemektedir. Ancak kamu istihdam kurumları, geleneksel iş bulma hizmeti ötesinde ek ve farklı hizmetler de sağlamaktadırlar. Kamu istihdam kurumunca işverenlere sunulan hizmetler 88 sayılı Sözleşmede belirtilen temel hizmetlerin ötesine geçiyorsa, bu hizmetlerden ücret alınabilecektir.

4. ORTAK EMEK PİYASASI MODELİ

ILO, emek piyasasının işleyişi ile ilgili ortak emek piyasası adlı yenilikçi bir model önermiştir. Ortak yönetim, özellikle piyasanın iki aktörünün (kamu istihdam kurumu ve özel istihdam büroları) etkisi altında örgütlendiği bir yönetim sistemidir. Bu model, öncelikle tekel ilkesinin kaldırılıp, özel büroların yasaklanması sorununun halledildiği varsayımından hareket etmektedir. Bu, bazı çalışma biçimlerine özel vurgu yapan bir çalışma modelidir.

Bu model önerisi dört alt başlıktan oluşmaktadır. İlk olarak, ortak emek piyasası politikası, amaçları ve içeriği ana hatlarıyla ortaya konmaktadır. İkinci olarak, devletin bu piyasadaki özellikle kontrol ve denetim açısından rolü tanımlanmaktadır. Üçüncü olarak, aynı piyasada özel sektörle kamunun birbirleriyle nasıl rekabet edebileceği

gösterilmektedir. Dördüncü olarak ise, özel sektör ve kamu kurumlarının birbirini tamamlayacakları hatta birbirine yardımcı olacakları organizasyon yolları gösterilmektedir (ILO, 1994, s. 60).

Piyasadaki arz ve talebin düzenlenmesinde tekel ilkesine ek bir çözüm yolu olarak benimsenen özel büroların etkinlik göstermesi, bu alanın düzenlenmesi ve gözetimi için yeni bir yönetim anlayışına gereksinim göstermiştir. Bu nedenle, kamu ve özel sektörün kendine özgü amaçlarının bilinci içinde bir "aktif birlikteliğe" dayanan ortak bir yönetim modelinin oluşturulması gerektiği kabul edilmiştir (Erdut, 1998, s. 58).

4.1 Ortak Emek Piyasası Modelinin Politikaları, Amaçları ve İçeriği

Ortak emek piyasası modelinin genel amacı, istihdam hizmetlerinin daha etkin bir biçimde işlenmesini sağlamaktır. Bu nedenle ortak yönetim, kamu ile özel sektör faaliyetlerinin birbirlerini etkisiz kılmaya çalışmadan ve taraflardan birinin çıkarlarını karşılayacak biçimde kendi faaliyetlerinin olumlu etkilerini bir araya getirerek diğer tarafın emek piyasasındaki ihtiyaçlarını birlikte geliştirme yaklaşımıdır.

Ortak yönetim modeli, örnek oluşturacak herhangi bir ülkede karşılaşılan özel bir durum için kurulmuş, bir modelin ödünç alınması değildir. Model, çok sağlam tecrübelerden ve düşüncelerden oluştuğu için realist, uygulandığında mevcut durumu güçlendirip, zenginleştireceğinden idealist bir yapı ortaya konmaktadır.

Önerilen model, kamu ve özel sektörün birbirinden ayrılmadığı, pasif bir birlikte yaşamaktan veya her birinin kendi çıkarlarını ve politikalarını takip ettiği bir pasif birlikte yaşama modeli değildir. Model ayrıca, kamunun kendine, özel firmaların her hareketini dikkatle gözleyen ve onların ilk usulsüzlük işaretinde, yaptırımlar uygulamaya hazır bir rol biçtiği bir model de değildir. Yine bu model, kamunun özel sektöre, ticari yönden sömürülecek olanları devredip, kendine özel kesimin hiçbir çıkarı olmayan örneğin işsizlik sigortası yönetimi, özürülü işçilere eğitim ve danışmanlık veya sadece danışmanlık gibi alanları ayırdığı bir "yardımcılık" modeli de değildir.

Bu nedenle ortak yönetim modeli, kamu ve özel sektörün her ikisinin de kendi ve diğer tarafın rolünün farkında oldukları “aktif birlikte yaşama modeli” olarak tanımlanabilir. Devletin hükümlerlik otoritesini sağlayan düzenleme ve gözetim, rekabet ve çoğu zaman bir sektörün bıraktığıyla diğeri meşgul olduğu için tamamlayıcılık kavramlarını bir araya getiren bir modeldir.

Modelin başarısı için, devletin hangi işlevlerinin vazgeçilemez ve özel sektöre devredilemez olduğuna ilişkin yetki alanının sınırlarının çizilmesi gerekmektedir. Buna göre;

- Devlet, açık olarak oyunun kurallarını saptayarak, uyuşmazlık halinde arabuluculuk ve yargılama, kuralların ihlali halinde ise uygulanacak yaptırımlarla ilgili düzenlemeler getirecektir.
- Kamu çıkarının koruyucusu olarak devlet, emek piyasasının işleyişi üzerindeki kontrolünü sürdürecektir. Bu politika amaçlarına göre tanımlandığında, bu politikanın uygulanmasını gözlemleyecek, eşitsizlikleri ve dengesizlikleri düzeltmek için arz ve talebi dengeleyici hareketlerde bulunacak, bu amaçla iş verecek ve işini kaybeden işçilere iş değiştirme yahut mesleki eğitim için ödemedede bulunacak, suistimale açık olan savunmasız grupları bundan koruyacak, onlara karşı ayrımcılığı önleyecek ve adil kurallara riayet edilmesini sağlayacaktır. Piyasadaki çeşitli aktörlerin faaliyetlerini gözetleyerek, kişisel çıkarlar toplumun çıkarıyla çatıştığında onları engelleyecektir.
- Devlet, emek piyasası ile ilgili bilgiler üzerinde de kontrolünü sürdürecektir. Devlet, bu bilgilendirmenin amaçlarını ve içeriğini tanımlayacak ve bu bilgilerin nasıl toplanıp işleneceğini gösterecektir. Hatta, önemli sayılan bilgilere sahip olan kurum ve işletmeleri, bu bilgilere ulaşılabilir hale getirmek için zorlayabilmelidir. Ancak, bilgiler bir kere toplanıp işlendikten sonra, sırf devletin kendi amaçlarına hizmet için tutulmamalı, piyasadaki diğer aktörlerin kullanımına da sunulmalıdır.

- Devlet, emek piyasası politikasının uygulanmasını finanse etmek için kullanılacak kamu fonlarını kontrol etmeyi sürdürecektir. Aynı zamanda bu fonların kanunda ve tüzüklerde belirlenen amaçta kullanımını sağlayacak; bu fonların yönetimini üslenen veya onlara nezaret edecek ve sonuç alınması için sorumluluk üstlenecektir. Eğer işsizlik sigortası, ücretin bir parçası olarak toplanan gelirlerden finanse ediliyorsa bu fonların yönetimi devlet veya işçi ve işveren örgütlerine bırakılabilir. Eğer bu fonlar ortak bir şekilde yönetiliyorsa, uygulanacak düzenlemelere uyulmasını sağlamak ve işsizlik sigortası harcamalarının, kamunun diğer istihdamla ilgili harcamalarıyla uyumlu hale getirebilmek için müdahale edebilir.
- Devlet, kendi uzmanlık alanını tanımlayarak, diğer aktörlerin rollerine de saygı göstermelidir. Uzun vadeli olarak, özel firmalara bırakılan faaliyet alanlarına dokunulmamalı ve gereksiz müdahalelerden korunmalıdır. Ortak yönetim modeli, özel sektörle kamu arasında bir sözleşme olduğu ön kabulüne dayanır. Bu sözleşme belirli süreli olmalı ve sözleşme şartları tek taraflı ve keyfi olarak değiştirilememelidir. Modelin başarısı için şüpheleri giderip, taraflar arasında güven ortamı sağlanmalıdır (ILO, 1994, s. 60-62).

Bunları yaparken şu sorulara yanıt verilmesi gerekmektedir: Elindeki olanaklar ne kadar yeterlidir? Genişlemiş görev alanının gerektirdiklerini en iyi nasıl yerine getirebilir? Bu rol ile kapasite arasında bir denklik sağlanabilir mi? Bu soruların kaynaklık ettiği stratejik tercihler, kamu istihdam kurumunun üstlendiği programlarla birlikte kamu istihdam hizmetinin yönetimi, örgütlenmesi, personel kapasitesi ve diğer kuruluşlarla ilişkileri üzerinde etkili olacaktır (Thuy, 2001, s. 45).

Yine özel istihdamın, resmi kurumlara üstünlük sağladığı bazı alanların olduğu gerçeği de unutulmamalıdır. Örneğin, özel istihdam aracılığı ile çalıştırma son yıllarda özellikle Avrupa Birliği'nde çok benimsenen güvenceli esnek (flexisecurity) çalıştırmaya önemli katkı sağlamaktadır Güvenceli esneklik ile, işçiler için daha çok iş olanağı, ek gelir için kısmi süreli ve geçici çalışma esnekliği, iş güvencesi ve

kazanılmış hakların sürekliliği korunmuş olmaktadır. İşverenler bakımından ise, hızlı emek değişimine uyum sağlanması ve değişen taleplere cevap verecek pazar pozisyonunun gelişmesi esnekliği sağlamaktadır. Bununla birlikte sürdürülebilir büyüme ve istihdam artışı için rekabet gücünün artırılması ve vasıflı işgücüne erişim ile çalışanların sadakat duygusu geliştirilebilmektedir (Muntz, s. 15).

4.2 Rekabet

OECD'nin 1994 yılında yaptırdığı bir çalışma göre kamu istihdam hizmetinin, iş bulma ve danışmanlık hizmetleri, işsizlik yardımlarının yapılması ve işgücü piyasası programlarının yönlendirilmesi işlevleri olduğu ifade edilmiştir. OECD raporunda, kamu istihdam hizmetlerinin boş işler konusundaki bilgilerin akışına, işlenmesine ve yaygınlaştırılmasına daha fazla önem vermesi ve iş arayanların kendileriyle sürekli temas halinde kalarak iş arayışlarını sürdürmeleri gerektiği belirtilmiştir. Yine kamu istihdam kurumunun tekeli konumuna son verilerek, özel istihdam bürolarıyla geçici iş bürolarının tamamlayıcılığın sağlanması, boş işlerde akışkanlığı sağlayacak kısa süreli yerleştirmeler için piyasada başkalarıyla rekabet etmesi ve insanları çalışmaktan alıkoyabilecek etkileri önlemek amacıyla işsizlik yardımlarının kısılması gerektiği savunulmuştur (Thuy, 2001, s. 6-7).

1980'ler boyunca düşünce alanındaki kapsamlı değişimler, devletin özel sektörle ilgili rolünün yeniden tanımlanmasına neden olmuştur. Bu değişim ile, kamu sektörünün faaliyet alanının kısıtlanması, kamunun üstlenmeye kendini hazır gördüğü bir çok faaliyeti özel sektöre bırakması, kamu harcamalarının azaltılması, kamunun ve özel sektörün etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır. Bu düşünce tarzı, özellikle sosyal kesimde çok hararetli bir biçimde tartışılmış, daha sonra emek piyasasını da etkisine almıştır.

Böylece, pek çok politikacı ve karar verme konumunda olanlar, yeniden açık bir rol paylaşımı argümanında açık bir yanılığa düşmüşlerdir. Bu düşünceden çıkan sonuca göre, piyasaya girmekte zorlanan iş arayanlara yardım kamu kesimine, buna karşılık tüm kârlı boş işler ve işe yerleştirilebilir işçiler özel firmaların payına düşecektir. Açıkçası rollerin bu kritere göre dağılımı, tüm iş piyasası bakımından zararlı olacaktır. İşçi tedarikinde, işverenler karar verme konumunda

oldukları sürece, kamu istihdam hizmetlerinin, işverenlere kendi rollerinin önemini anlatmada ve onlara iş bulma şansı düşük iş arayanları, üretken istihdama katılmalarına izin vermeleri hususunda ikna etmek için hiç bir şansları olmayacaktır.

Kamu istihdam kurumlarının eleman arama, seçme gibi sorunlarıyla ilgili olarak becerileri ve etkinliği işverenlere sunulduğu zaman, onlar da bunun önemini anlayacaklardır. Başka bir ifadeyle kamu istihdam kurumları, özel firmaların yaptığı gibi, eğer işverenlerle profesyonel ortak olarak davrandıklarında sosyal rollerini daha iyi oynayabileceklerdir.

Bu yüzden emek piyasası alanında, kamu istihdam kurumları, özel büroların doğrudan rakipleridir. Özel firmalarla kamu kesimi arasında rekabete neden olan bir piyasanın mutlaka eksik bir piyasa olması gerekmez. Tam tersine bu piyasa, daha hızlı cevap verme yeteneğine sahiptir ve daha büyük bir reform eğilimi gösterir. Tüm bunlar, rekabetin somut etkileri olarak kabul edilmektedir.

Kamu istihdam kurumlarının ticari mantıkla faaliyette bulunmaları kendilerine de önemli avantajlar sağlayacaktır. Kamu kurumları, piyasanın taleplerine cevap veremeyen sadece prosedürlerle ilgilenen memurlarla dolu, hantal, ağır kurumlar olduklarına dair bir imaja sahipken, müşteri işverenler gözünde bir güvenilirlik, itibar ve saygı kazanacaklardır. Piyasanın keşfedilmemiş alanlarından bilgi toplayacak ve o piyasanın saiklerini ve davranışlarını daha iyi anlayacaklardır.

Özel bürolarla rekabet, kamu kesimi dışında kalan diğer sektörlerden, örneğin işverenlerle yahut işçilerle ortak hareket eden, kâr amacı gütmeyen vakıf statüsündeki bağımsız kuruluşlardan da gelebilir. Yine rekabet sendikalardan da gelebilir. Mevcut mevzuatta bu kuruluşların kendi rollerinden sapmalarına engel bir husus yoktur. İşçilerin taleplerini öne çıkarma ve mevzuatın içeriğini etkileme rolleri açısından iş piyasasına doğrudan bir müdahale yapabileceklerdir. Şirket biçiminde bir örnek teşkil edebilirler ve işçilere eşit davranma ilkeleriyle, işletmenin kârlılık ihtiyacını nasıl uzlaştırabileceklerini gösterebilirler. Bu suretle, geçmişte yaptıkları gibi yasaklamak yerine en fazla

eleştirdikleri kâr amaçlı firmaları yönetip işletmek için rekabet kurallarını kullanabileceklerdir (ILO, 1994, s. 65-66).

4.3 Tamamlayıcılık ve İşbirliği

Tamamlayıcılık kavramına göre devlet, geleneksel kamu hizmeti sağlama görevini, ölçülebilir kalitede, miktarda ve etkinlik ölçütüne uygun olarak sağlama yoluna gitmektedir. Devlet, artık kamuya özgü kaynaklarını sistematik olarak hizmet sunmak için harekete geçirmeyecek, fakat etkinlik açısından haklı görüldüğü yerlerde özel işletmecileri makul bir bedel karşılığı devlet adına ve kendi hesaplarına davranmak üzere çağırabilecektir. Emek piyasasında bu anlamıyla tamamlayıcılık, temelde, başkaları tarafından yapılmadığı takdirde, kamu istihdam kurumları tarafından doğrudan yerine getirilecek hizmetleri görmek üzere kendi sorumluluk ve yetkileri altında özel firmaların yetkili kılınması anlamına gelmektedir.

Son yıllarda devam eden sürece bakılırsa kamu istihdam kurumlarının tamamlayıcılığı giderek artan bir şekilde kullanacağı söylenebilir. Çünkü, tamamlayıcılığın olumlu yanının, olumsuz yanından çok daha fazla olduğu kabul edilmektedir. Kamu bütçesindeki gözle görünür kazanımlara ilaveten, diğer bazı avantajlar da sağlamaktadır. Özel firmalar ve kamu kesimi kendi yaklaşımlarına ortak bir zemin bulabilmektedirler. Yaşam boyu iş güvencesine sahip memurlarla kadroları şişirmek yerine, kamu harcamaları verimli işler yaratan ve ekonomik duruma göre büyüklüğü bile değişebilen bir tamamlayıcı piyasanın geliştirilmesine katkıda bulunabilir. Örneğin, bir ekonomik sektörün veya işsizliğe maruz kalmış bir coğrafi bölgenin yeniden eğitim programları bir bütün olarak veya parça parça dışarıda bir işe yerleştirme bürolarına devredilebilir. Bunu gibi, kamu istihdam hizmetine başvuran uzun dönem işsiz kalanlara, iş arama teknikleri öğretmek üzere bir kurs işletilmesi, özel firmalara devredilebilir. Yine, devletin tüm iş eğitim programları veya mesleki danışmanlık ve rehberlik hizmetleri özel girişimcilere verildiğinde taşeronluk çok yaygın bir durum olabilir.

Tamamlayıcılığa ek olarak özel firmalarla, kamu hizmetleri arasında diğer işbirliği biçimleri de kurulabilir. Bu anlamda, kamu istihdam kurumları, özel büroların temsilcileri ve sendika temsilcileri,

bir ulusal insan kaynağı konseyi olarak bir forum oluşturup görüş alışverişi için bir araya gelebilirler. Bu konseyde varılan anlaşmalar, hem kamu hem de özel sektör için bağlayıcı olabilir ve mevzuatın yerini alabilir. Böyle bir konsey, karşılıklı menfaat konularında bir fikir kulübü geliştirebilir ve araştırmaları, sempozyumları, kongreleri, diğer ülkelerin tecrübelerinin sonuçlarını toplama ve onların sonuçlarını yayınlamak için sistemleri finanse edebilir.

Bunun yanında, kamu kesimi ve özel bürolar bir ortak mesleki literatür oluşturmak üzere anlaşabilir ve her bir tip için uygulamacıların uymak zorunda olacakları davranış standartları, tecrübe ve eğitimle ilgili ortak ilkeler koyabilirler. Bunlar, mesleğin statüsü, korunması ve güvenilirliği hususlarında danışmalarda bulunmak için ortak olarak bir mesleki teşekkül kurup işletebilirler. Böyle bir mesleki teşekkülün kurulması, uzun vadede hem kamu otoriteleri, hem de firmaların müşterileri için profesyonelliğin ve kurallara uygun ve dürüst davranmanın en iyi yoludur. Bu yöntemin, lisans sistemi veya ücret tarifelerinin zorunlu olarak tescil edilmesi biçimindeki geleneksel denetim mekanizmasından sonuç olarak daha etkin olduğu görülecektir. Böylesi bir anlaşma, mesleğin uygulama standartlarının oluşturulmasında da uygulanabilir. Örneğin, bu meslek mensupları, herhangi bir zorlamada bulunmaksızın çeşitli seçme testlerini uygun görüp onaylayabilirler. Bu da onların uygulamadıkları tekniklerin güvenilirliğini azaltan bir etki yapacaktır.

Son olarak, ortak yönetime ilişkin uyuşmazlıkların çözümü konusunda kamu ve özel sektör temsilcilerinden oluşan bir organ kurularak işbirliğine gidilebilir. Böylesi bir uzlaştırma organı, sadece uyuşmazlıkların gereksiz yere artmasını önlemekle kalmayacak, aynı zamanda bunların en çok rastlanan nedenlerinin teşhisine ve taraflar arasındaki anlaşma ve düzenlemeler yoluyla daha sağlıklı sonuçlar koymanın, çözümler getirmenin araçlarını da sağlayacaktır (ILO, 1994, s. 66-68).

4.4 Türk Mevzuatının Ortak Emek Piyasası Modeline Uyumu

Günümüzde de uygulanabilirliği devam eden ortak emek piyasası modeli belirlenirken, öncelikle gelişmiş ülkelerdeki istihdam hizmetleri ile ülkemiz arasındaki farklılıkları göz önünde bulundurmanız

gerekmektedir. Gelişmiş ülkelerde iş ve işçi bulma faaliyetleri, önceleri özel kişilerin, sendikaların, dini kuruluşların ve hayır kurumlarının elinde doğmuş, daha sonra belediyeler ve son olarak da resmi istihdam kurumları bunların yerini almıştır. Ülkemizde ise, tarım aracılığı dışında belli bir özel iş ve işçi bulma hizmeti olmadan doğrudan resmi kamu örgütü ortaya çıkmıştır. Resmi kurum, önce merkezde Genel Müdürlük ve büyük illerden başlayarak şubeler açılmış, ilçelerde de şubelere bağlı bürolar oluşturulmuştur. Avrupa ülkelerinde ise, önce mahallelerde ve bölgelerde yarı resmi ve resmi istihdam kurumları kurulmuş, bunlar daha sonra merkezi bir idareye bağlanmıştır. Bununla birlikte, ülkemizde önce iş ve işçi bulma kurumu oluşturulurken, batı ülkelerinde sanayileşme ile ortaya çıkan sendikalar ve hayır kurumları, işsizlere yardım amacıyla karşılıklı yardım sandıkları oluşturmuş, zamanla bu yardım yeterli görülmeyerek istihdam büroları açılmıştır. Öte yandan, gelişmiş ülkelerdeki resmi ve özel istihdam kurumlarının, ülkenin istihdam politikasının oluşturulmasında ve etkin biçimde yürütülmesinde önemli görevler üstlendikleri görülmüştür. Bu ülkelerdeki kamu ve özel istihdam kurumları, etkili ve aktif politikalar uygulamışlardır (Törüner, 1994, s. 13).

Emek piyasasının serbestleşmesi yönünde, kamunun istihdam hizmetlerinden olabildiğince çekilerek özel istihdam hizmetlerine yer açması, Avrupa'da 1970'lerde başlamakla birlikte, 1980'lerde hızla artma eğilimi göstermiştir. Ülkemizde ise, 1936 tarihli İş Yasası (m.63-71) hayır cemiyetlerini, işçi ve işveren kuruluşlarının işçi ve iş bulma amaçlı faaliyetlerini yasak kapsamı dışında tutmaktayken, 1475 sayılı İş Yasası tarım kesimi dışında ücret alınmayan aracılık faaliyetlerini de kapsamaktaydı (m.85). Nitekim 2003 tarihli 4857 sayılı İş Yasası (m.90); "iş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık görevi, Türkiye İş Kurumu ve bu hususta izin verilen özel istihdam bürolarınca yerine getirilir" hükmünü getirmiştir. Maddede işçilerin iş ve işverenlerin işçi bulmasına aracılığın, devletin yanısıra özel istihdam bürolarınca da yürütülebileceği öngörülmüştür. Böylece işe aracılıkta devlet tekeline öngören 1475 sayılı İş Kanunu sistemi terk edilerek, ILO'nun 181 sayılı Sözleşmesinde düzenlenen ve birçok ülke tarafından yasal çalışma olanağına

kavuşturulmuş bulunan özel istihdam bürolarının kurulmasına ve çalışmasına olanak sağlanmıştır.

İŞKUR Yasası⁷ ile, gayri resmi olarak çeşitli adlar altında faaliyette bulunan özel istihdam büroları yasal bir statüye kavuşturulmuş, Kurumun hizmetlerini tamamlayıcı bir konuma gelmeleri sağlanmıştır. Yasa, çağdaş gelişmeleri dikkate alarak Kurumun görev alanını genişletmiş ve aktif işgücü politikalarının uygulanması amacıyla yeni görevler yüklemiştir. Yasanın öngördüğü "Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği" ise, 19 Şubat 2004 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik, yurt içi ve yurt dışında iş ve işçi bulma faaliyetinde bulunacak olan özel istihdam bürolarının seçimi, izin verilmesi, izinlerin yenilenmesi, iptali ile çalışma ve denetimine ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir (m.2).

Görüldüğü gibi dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye İş Kurumu'nun görev alanı genişletilmiş; iş ve işçi bulma faaliyetlerinin yanısıra, işgücüne vasıf kazandırma ve işbaşında eğitim, mesleki rehabilitasyon önlemleri uygulaması, iş yaratma önlemleri, iş kurmaya destek sağlama, toplum yararına çalışma gibi aktif işgücü programları ile işsizlik sigortası ve iş kaybı tazminatı gibi pasif işgücü programlarını ağırlıklı olarak uygulayacak bir yapı oluşturulmuştur.

SONUÇ

Günümüz çağdaş iş kurumları, geleneksel iş ve işçi bulma faaliyetleri yanında aktif ve pasif işgücü programları işlevini de yerine getirmektedirler. Nitekim OECD ülkelerindeki çağdaş iş kurumlarında, kamu istihdam kurumlarının geleneksel işlevi olan iş ve işçi bulma faaliyetlerinin giderek zayıfladığı, aktif ve pasif işgücü faaliyetlerinin ise arttığı görülmektedir. Yine, günümüzde genelde düşük nitelik gerektiren, tekrara dayalı işler azalmakta, işçilerde daha yüksek mesleki nitelik aranmakta, büro hizmetleri ve yönetimle ilgili işler çoğalmakta ve yaygınlaşmaktadır. Bütün bu değişim ve gelişmeler istihdam hizmetlerinde kamu tekeli uygulamasında bir serbestiye gidilmesini gerekli kılmaktadır. Çünkü dünyadaki kamu istihdam hizmetinin istihdam piyasasındaki payı %20'ler dolayında olup (Kenar, Nisan 2000,

⁷ 25.06.2003 tarih ve 4904 sayılı (R.G. 05.07.2003, Sayı: 25159) Türkiye İş Kurumu Kanunu.

s. 9), %80'lik bölüm, özel istihdam büroları, gazete ilanları, kişisel girişimler gibi yollarla karşılanmaktadır. Bu nedenle, kamu istihdam kurumları, aracılık hizmetlerinden çok, iş ve meslek danışmanlık hizmetleri, işgücü ve meslek eğitimi gibi aktif işgücü programlarına ağırlık vermelidirler (Kenar, Kasım 2000, s. 20).

Kamu istihdam hizmetinin işlevlerine ilişkin değişik görüşler savunulmaktadır. Bunlardan ilki, istihdam politikalarının aktif emek piyasası politikalarına doğru kayması sonucunda kamu istihdam hizmetinin rolünün iş bulmanın ötesine geçmesidir. Kimi durumlarda kamu istihdam hizmeti, sosyal güvenlik sisteminde kapsamlı reformları da içeren uzun dönemli ve masraflı hükümet programlarında merkezi rol oynar duruma gelmiştir.

Bu aktif politikalara bağlı olarak ikinci husus, kamu istihdam hizmetinin rolünde ortaya çıkan ve işsizlik yardımlarından yararlanmayı kişinin iş arama sorumluluğunu yerine getirmesine bağlayan eğilimdir. Bundan amaçlanan sosyal güvenlik harcamalarından tasarruftur.

İş arayanlara ve işverenlere, bu kesimlerin gereksinimlerinden hareketle sağlanan hizmetlerde büyük bir çeşitlenme görülmektedir. "Herkeseye uyan bir hizmet ölçeği" yaklaşımı yerine artık hizmetler giderek daha fazla entegre olmakta, kişilerin özel emek piyasası gereksinimlerini daha fazla dikkate almakta ve hizmetler bu gereksinimlere göre kademelendirilmektedir.

Nihayet, enformasyon teknolojisinde meydana gelen ve kamu istihdam hizmeti işlemlerinin niteliğini her yönden değiştiren değişiklikler, aynı zamanda, kamu istihdam hizmetinin bilgisayarlaştırılmış özel hizmet sunumu yoluyla kurduğu dış ilişkileri de değiştirmektedir.

Bununla birlikte kamu istihdam hizmeti birçok rolü de üstlenmektedir. Bunların arasında hizmet sunumu, emek piyasası bilgileri sağlama, iş bulma, kolaylaştırıcılık, harekete geçiricilik, eşgüdüm sağlama, aracılık, ortaklık ve emek piyasası uyum programlarının uygulanmasında katalizörlük de yer almaktadır. Bunların ötesinde kamu istihdam hizmetinin yenilikçi, etkin,

gereksinimlere yanıt verici ve hizmet alıcılarını oluşturan geniş kesimlere hesap verebilir özellikler taşıması beklenmektedir.

Çünkü günümüzde iş ve işçi bulma kamu istihdam hizmetinin temel, ancak tartışmalı bir hizmeti olarak gündemdeki yerini korumaktadır. Bunun nedeni yalnızca emek piyasası koşullarının ve istihdam politikalarının değişmesi değil, birçok ülkede kamu tekelinin sona ermesinden sonra özel istihdam kuruluşları ile ilgili sorunların ortaya çıkmasıdır. Ayrıca iş ve işçi bulma, yeni yöntemlerin ve teknolojilerin derin değişikliklere yol açtığı bir alandır.

Kamu istihdam hizmetinin klasik iş ve işçi bulma işlevini anlatmak için kullandığımız "iş aracılığı", kamu istihdam hizmetinin ya da özel istihdam bürolarının, iş arayanların iş bulmaları, işverenlerin ise boş işleri doldurmaları için çeşitli düzenlemeler yaptıkları bir süreç olarak tanımlanabilir. İş arayanlar ve işverenler boş işler ve bu işlere kimlerin aday olacağı konusunda tam bilgiye sahip olmadıklarından, iki kesim arasında bağlantılar oluşturulmasına yardımcı olacak bir düzenlemeye gerek vardır. Böyle bir hizmetin bulunmaması durumunda boş işlerin doldurulması daha uzun zaman alacak, insanlar ise gerektiğinden daha uzun süre işsiz kalacaklardır. Kamu istihdam hizmeti, bu enformasyon boşluğunu doldurmayı, işverenleri ve iş arayanları birbirleriyle buluşturmayı amaçlamaktadır (Thuy, 2001, s. 42-47). Değişen koşullara yanıt verme kapasitesi ve hükümetle ilişkileri başarıda belirleyici rol oynayacaktır. Bu nedenle kamu istihdam kurumunun sürekli olarak değişime hazır olması, istihdam politikalarını etkilemesi, entegre hizmet sunma becerisi göstermesi, özel kuruluşlarla ortak çalışması ve onlarla rekabet edebilecek düzeye ulaşması önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

- Aydın, Ali Rıza: (1997) "Özel İstihdam Büroları", **Türk-İş Yıllığı**, C. 2, Türk-İş Araştırma Merkezi, Ankara.
- Erdut, Zeki (1998), **Rekabetin İşgücü Piyasasına Etkisi**, TÜHİS, Yayın No. 29, İzmir.
- Fırat, Zerrin Yöney (2001), "İstihdam Hizmetlerinin Değişen Yapısı ve Özel İstihdam Büroları", (Çevrimiçi) <http://www.isguc.org/zfirat3.htm>, 7.5.2001, s. 1-7.
- Fretwell, David, Susan Goldberg (1993), **Developing Effective Employment Services**, World Bank Discussion Papers, The World Bank, Washington, D.C.
- ILO (1994), **The Role of Private Employment Agencies in the Functioning of Labour Market**, International Labour Conference 81st Session, Report VI, International Labour Office, Geneva.
- Servais, Jean-Michel (1990), "Avrupa Sosyal Şartı ve ILO Normları: Bazı Düşünceler" (Çev. Samim Ünal), **Avrupa Sosyal Şartı İle İlgili Konferanslar**, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi, İstanbul.
- Kenar, Necdet (2000), "Özel İstihdam Bürolarının Faaliyete Geçmesini Teminen Bir Yasal Düzenlemeye İhtiyaç Vardır", **İşveren Dergisi**, C. XXXVIII, S. 7, Nisan 2000, s. 9-11.
- Kenar, Necdet (2000), "Türkiye İş Kurumu'nun İş Yaşamındaki Önemi", **İşveren Dergisi**, C. XXXIX, S. 2, Kasım 2000, Ankara, s. 19-20.
- Martinez, Tomas (1976), **The Human Marketplace: An Examination of Private Employment Agencies**, Transaction Books, New Brunswick, New Jersey.
- Muntz, Anne-Marie (2007), "AB Ülkelerinde Dönemsel Çalışma ve Yeni Eğilimler", **AB Ülkeleri Deneyimleri Işığında Özel İstihdam Aracılığıyla Dönemsel Çalışma Konulu Sosyal Politika Gündemi Toplantısı**, Mövempick Hotel, 13 Eylül 2007 İstanbul.
- Taşkent, Savaş (1995), **İnsan Haklarının Uluslararası Dayanakları**, Basisen Eğitim ve Kültür Yayınları, No: 27, 3. bs., İstanbul.
- Törüner, Mete (1994), "İş Kurumlarının Çalışma Yaşamı İçindeki Yeri ve Gelişimi", **İstihdam Dergisi**, İİBK, S.16, Mayıs 1994, s. 8-15.
- Törüner, Mete (1996), "İşgücü Piyasası İçinde Faaliyet Gösteren Özel İstihdam Büroları İşe Yerleştirmede Önemli Katkıları Sağlamaktadır", **İşveren Dergisi**, C. XXXIV, S. 7, Nisan 1996, s. 5-8.
- Thuy, Phan; Ellen Hansen ve David Price (2001), **Değişen İşgücü Piyasasında Kamu İstihdam Hizmeti**, (Çev. Metin Çulhaoğlu), Uluslararası Çalışma Ofisi, Ankara.

- Tuncay, A. Can (1995), "Bir Seminerin Ardından: Özel İstihdam Büroları", **Çimento İşveren Dergisi**, C. 9, S. 1, Ocak 1995, s. 3-12.
- Tuncay, A. Can, F. Burcu Savaş (2007), "Özel İstihdam Büroları Gerçek ve Çağdaş Fonksiyonlarına Artık Kavuşturulmalıdır", **MESS, Mercek Dergisi**, Yıl: 12, S. 48, Ekim 2007, s. 66-77.
- 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 The Marmara Otel, 3-4 Kasım 1994, İş ve İşçi Bulma Kurumu, Yayın No: 286, s. 44-52.
- Walwei, Ulrich (1994), "Reorganization of Job Placement Services", **Technical Assistance to Develop Strategies to Diversify Job Placement Through Phased Liberalization of Private Employment Services (Comprehensive Report)**, İş ve İşçi Bulma Kurumu, Ağustos 1994, p. 54-112.
- Zaim, Sabahaddin (1997), **Çalışma Ekonomisi**, Filiz Kitabevi, 10. bs., İstanbul.