

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI İLE DEĞİŞEN KAMU HİZMETİ ve TÜRKİYE İŞ KURUMU

Arş. Gör. Gülsüm KORKUT
Süleyman Demirel Üniversitesi
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri
Öğr. Gör. Dr. Osman Kürşat ACAR
Süleyman Demirel Üniversitesi
Adalet Meslek Yüksek Okulu
Arş. Gör. Alim TETİK
Süleyman Demirel Üniversitesi
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri

Özet

Dünyada 1870 ve 1970 yılları arası kamu yönetim yapılarına hakim olan geleneksel kamu yönetim anlayışı, vatandaşın kamu kurumlarından olan beklentilerini karşılayamaması, hantal devlet yapısı, katı bürokrasi, sürekli değişim ve gelişim içerisinde olan piyasaya uyum sağlayamama gibi nedenlerle özellikle son dönemlerde ciddi eleştirilere maruz kalmıştır. Bu eleştiriler yeni bir kamu yönetim ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Çözüm olarak 1980'ler ile birlikte etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğin ön planda olduğu, girişimciliğin özendirildiği, özel sektör teknik ve yöntemlerinin kamu kurumlarına uyarlandığı yeni bir kamu yönetim anlayışına geçiş önerilmiştir. Doğal olarak dünyadaki gelişmelere paralel bir şekilde Türk kamu yönetiminde de 1980 sonrası geleneksel kamu yönetim anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş süreci başlamıştır. Bu süreçte Türkiye İŞKUR'un sunduğu kamu hizmetleri de yeni kamu yönetimi anlayışından etkilenecek bir dönüşüm yaşamıştır. Bu dönüşüm özellikle 2000'li yıllar sonrası daha belirgin hale gelmiştir. Çalışmamızda Türkiye İŞKUR'un yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilkelerinden yola çıkılarak yeniden yapılandırıldığı bu dönüşüm süreci ele alınacaktır.

Anahtar kelimeler: işkur, yeni kamu yönetimi, işkur'un dönüşümü, kamu istihdam hizmeti

CHANGE IN PUBLIC SERVICE WITH NEW PUBLIC MANAGEMENT UNDERSTANDING AND TURKEY EMPLOYMENT AGENCY (İŞKUR)

Abstract

Understanding of traditional public administration, predominated structures of public administration 1870 and 1970, has been criticized in recent times due to failing to satisfy the expectations of citizens from public organizations and falling short of corresponding with the markets in a continuous change and growth, inert state structure and strict bureaucracy. This criticism brought need for a new public Hakem denetiminden geçmiştir.

administration with it. As a solution, a new understanding of public administration, that introduces effectiveness, efficiency and economy, supports entrepreneurship and adapts techniques and methods of private sector into public organisations, was suggested in 1980's. Naturally, paralleled with developments in the world after 1980, the period of transition from traditional public administration to new public management understanding began. In this process, services of Turkey Employment Agency (İŞKUR) were influenced by the understanding of new public management and had a transformation. This transformation became distinct especially after 2000's. In our study, transformation process of the reconstruction of Turkey Employment Agency is handled on the basis of new public management understanding.

Keywords: Turkey Employment Agency (işkur), new public management, transformation of işkur, public employment service

Giriş

1970'ler ile birlikte refah devleti uygulamaları devleti fonksiyonel anlamda büyütmüş, geniş ve yaygın bir kamu yönetimi örgütünü ortaya çıkarmıştır. Kamu kurumlarının büyümesi, kamu yönetimi ve kamu hizmeti kavramlarının birbirine bağlı olması sebebiyle devletin sunduğu kamu hizmetlerinin hacmini arttırmıştır. Refah devleti anlayışının gelişmesi ile birlikte devletin kamusal hizmet sunma görevleri giderek genişlemiştir. Fakat gerek ülkelerin yaşadığı ekonomik krizler gerekse kamu kurumlarının mevcut yapısı ve bütçesi ile etkin ve verimli hizmet sunulmaması devletin küçültülmesi ve piyasa koşullarına uygun olarak işletmecilik mantığıyla hareket eden bir yapı olan yeni bir kamu yönetim modelini ortaya çıkarmıştır. Bu politikalar ise dünyada 1980'li yıllarda ülkemizi de içine alacak şekilde gündeme gelmiştir.

Geleneksel kamu yönetimine bir alternatif olarak ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı esnek ve katılımcı yönetim, yerelleşme, girişimci yönetici, etkinlik ve verimlilik esaslarından yola çıkmaktadır. Bu yönetim anlayışı özel sektör menşeli uygulamaların kamu kurumlarına da uyarlanmasını öngörmekte olup, etkin ve verimli hizmet sunmaya odaklanmaktadır. Zamanı ve kaynakları etkin kullanma sonucunda ise vatandaş beklentileri karşılanmış olacaktır. Ülkemizde yeni kamu yönetimi anlayışının faaliyetlerine yansıdığı kurumlardan birisi de Türkiye İŞKUR'dur. Yeni kamu yönetimi anlayışının ilkelerinden yola çıkılarak yeniden yapılanmaya giden kurumda vatandaş beklentilerinin karşılanması için örgütsel yapıdan sosyal tarafların karar alma süreçlerine katılımına kadar pek çok alanda dönüşüm yaşanmıştır.

Türkiye İş Kurumu Kanununun kabul edildiği 2003 yılına kadar kurum bünyesinde yeniden yapılanma çabaları gerçekleştirilmiştir. 1990'lı

yıllarda Dünya Bankası'nın ve Alman İş Kurumu'nun işbirliği ile yeniden yapılanma çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Söz konusu projeler kurumun yeniden yapılanmasını gerçekleştirilmesine de bu yönde atılan ilk girişimler olması bakımından önem arz etmektedir. Artık günümüzde yeni kamu yönetimi anlayışı ilkelerini benimsemiş, girişimci, yerelleşmeyi sağlamış, vatandaşın beklentileri doğrultusunda hizmet sunmaya gayret eden, işgücü piyasasındaki değişimleri irdeleyen ve uyum sağlayan, işgücü piyasasına yön veren aktif bir kurumun varlığından söz edebilmek mümkündür. Çalışma ile öncelikle kavramsal çerçeve çizilecek ardından bir kamu istihdam hizmeti sağlayıcısı olarak Türkiye İş Kurumunun tarihsel dönüşümü ele alınacaktır. Daha sonra bu dönüşüm yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında incelenerek değerlendirmeler yapılacaktır.

1. Kavramsal Çerçeve

1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı

Kamu yönetimi geniş kapsamıyla hükümetlerin yaptıklarını çevrelemekle birlikte politik, yasal, yönetsel ve mesleki perspektiflerden tanımlanabildiği gibi (Shafritz, 2011: 28) dönemsel paradigma olarak da ele alınabilmektedir. Bu tanımlamalardan birisi geleneksel kamu yönetimidir. 1870'li yıllar ile 1970'li yıllar arası yüz yıllık dönemde kamu yönetimlerindeki düşünce yapısını kapsayan bu anlayış, Max Weber'in formüle ettiği bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Bu model, başta sanayi toplumunun şartlarında ortaya çıkmış olup, ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayalı, gayrişahsi, katı hiyerarşi ve bir ölçüde merkezîyetçi nitelikler taşımıştır. Ayrıca devletin kamusal mal ve hizmet üretiminde ve dağıtımında kendi örgütleri ile doğrudan görev alması gerekliliği, siyasi ve idari konuların birbirinden ayrılabilirliği konusu ve kamu yönetiminin yönetim alanının özel bir parçası olduğu görüşleri bu paradigmanın temelini oluşturmuştur (Eryılmaz 2009: 16-17).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı genel olarak 19. yüzyılın ikinci yarısında gerçekleştirilen devlet yönetiminde ortaya konulan reformlar ile birlikte oluşturulmuş ve 1920'li yıllarda biçimsel şeklini alarak 20.yüzyılın son çeyreğine kadar da büyük değişime uğramadan devam etmiştir (Hughes, 2012). 1970'li yıllara kadar etkinliğini sürdürmüş olan bu anlayış, 1970'lerle birlikte zayıflamaya başlamış ve bürokratik, verimsiz, kural ve usullerin katılığı anlayışına dayalı, insan faktörünü fazla dikkate almayan, yavaş, hantal, girişimden yoksun ve sorumluluktan kaçınan bir yapıya dayanması gibi değişik konularda eleştirilmiştir. Ayrıca teknolojik gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan değişim ve gelişmelere ayak uyduramaması yönünde temel eleştirilere de konu olmuştur (Şimşek, 2002: 74). Bu eleştiriler karşısında kamu yönetimi alanında geleneksel kamu yönetimine

alternatif yeni kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile vatandaşlar verimsiz ve etkin olmayan bir kamu yönetimi anlayışı yerine, sonuç üreten ve beklentilerinin karşılandığı bir yönetim anlayışını dile getirmeye başlamışlardır (Sözen, 2005: 31). İşte bu ve benzeri eleştirilerin sonunda kamu yönetimi alanında paradigma arayışı başlamış ve çözüm olarak da kamunun küçültülmesi ile yeni bir kamu yönetimi anlayışı gündeme gelmiştir.

1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Kamu yönetimindeki yeni anlayış isteği doğrultusunda kamu küçültülse bile geriye kalan kısmının nasıl iyi yönetileceği ve kıt kaynakların nasıl etkin verimli kullanılacağı sorusuna cevap aranmıştır. Bu sorulara karşılık fiyat tabanlı, bürokratik olmayan, piyasa orijinli, müşteri odaklı, kamu hizmetleri koşullarının müşterilerin umduğu verimlilik kriterlerine uygun olarak etkin yapı ve bürokratlarla sunulması öngörülmüştür. İşte bu yaklaşıma yeni kamu yönetimi paradigması denilmektedir (Özer(a), 2005: 311). Bu paradigmanın kuramdan çok uygulamalarla şekillenen ve daha sonra bu uygulamaların ülkelerde yaygın kabulüyle birlikte “yeni kamu yönetimi” olarak kavramlaştırılması ile sonuçlanan bir akım olduğu da söylenebilir (Al, 2008). Özel sektör tekniklerinin kamu kesimine uygulanması olarak sunulan bu paradigmada (Çiçek, 2012: 65) en çok vurgu özel sektör ve piyasaya yapılmaktadır. Bu yönüyle yeni kamu yönetiminin ekonomi ve işletme gibi bilimlerin etkisi ile şekillenen, klasik, neo-klasik modern yönetim ve örgüt teorilerinden ve diğer yeni teorilerden etkilenecek şekilde şekillenmiş bir anlayış olduğu söylenebilmektedir (Bozlağan, 2008).

Yeni kamu yönetimi (işletmeciliği)¹ anlayışını özetleyen birçok çalışma bulunmakla birlikte bunlardan en etkili olanların başında 1991 yılında Public Administration dergisinde yayınlanan “A Public Management for All Seasons” başlıklı makale gelmektedir. Bu makalede İngiliz yazar C. Hood, yedi adet “yeni kamu yönetimi (işletmeciliği)” unsurundan bahsetmektedir. Bunlar; kamu sektöründe yöneticiye yönetme serbestliği tanınması, kamu yöneticisinin başında bulunduğu kurumu profesyonel yönetici gibi yönetebilecek yetkilere sahip olması, performans ölçümünün yapılması, sonuçlara prosedürden daha çok önem verilmesi, büyük ölçekli kurumların küçük birimlere bölünmesi, kamu sektöründe rekabetin arttırılması, kamu sektörünün özel sektör yönetim ve tekniklerini uygulaması, kaynak kulla-

1 “Yeni kamu yönetimi” ile “yeni kamu işletmeciliği” kuramlarını farklı anlamlarda kullananlar olduğu gibi aynı anlamda kullananlar da mevcuttur. Yeni kamu yönetimi kuramını daha genel anlamda geleneksel kamu yönetiminden sonra onun yerine geçen daha kapsayıcı bir kuram olarak kullanılması eğilimi olduğu için bu çalışmada yeni kamu yönetim tercih edilmiştir.

nımında disiplin ve tutumlu olunmasıdır (Hood, 1991:4-5). Bu öneriler ile oluşturulan yeni kamu yönetimi anlayışı ile 2003 yılında kanunla kurulan İŞKUR arasındaki benzerlik gözden kaçmamaktadır.

Dünyada bu anlayışın uygulamaları ilk olarak gelişmiş ülkelerde, özellikle de Anglo-Amerikan coğrafyada ortaya çıkmış ve daha sonra diğer ülkelerde uygulanmaya başlanmıştır (Sözen, 2005: 38). Pek çok eski doğu bloğu ülkesi ve gelişmekte olan ülkeler de batı dünyasına karşı giderek artan siyasal ve ekonomik bağımlılıkları ve uluslararası mali kuruluşların zorlayıcı etkileriyle birlikte benzer programları uygulamaya koymuştur (Ömürgönülşen, 2003: 28). Yeni kamu yönetimi anlayışı ulusal siyasal ve yönetim içeriklerine ayak uydurmak için birçok Avrupa hükümetlerince benimsendiği gibi Türkiye de bu kervana katılmıştır.

Dünyada birçok ülkede kamu sektörünün yaptığı reformlar, farklı ülkelerde benzer tanımlamaya sahip olmakla birlikte uygulama ve yüklendiği anlam bakımından farklılık içermektedir (Pollitt, 2007: 1). Ülkelerin idari kültürleri ve toplumsal yapıları uygulanabilirliğini etkilemiştir. Mesela Anglo-Sakson ülkelerinin kamu yönetimleri işletme tarzı yönetime açık olurken, Fransa ve Almanya gibi Kıta Avrupası ülkelerin kamudaki işletme benzeri yönetime karşı yaklaşımları olumsuz olmuştur (Yamaç, 2008). Benzer durum Türkiye için de geçerli olmakla birlikte Türkiye’de Anglo-Sakson ve Kıta Avrupasının her ikisinden reform transferi ve kanun uyarlaması etkileşimine açık olması nedeniyle daha kompleks bir yapı vardır. Mesela reform uygulamaları ülkelerin tarihi, sosyal, iktisadi ve siyasal durumlarına göre farklı sonuçlar verebilmektedir.

Türkiye’deki yeni kamu yönetimine geçiş, politika ve fikir transferi olarak biraz geç başlamıştır. Bununla birlikte bu sürece siyasal, ekonomik ve sosyal açıdan bakıldığında dünyadaki yeni kamu yönetimine geçiş sebeplerine benzer sebeplerin ülkemizde de yaşandığı söylenebilir. Yeni kamu yönetiminin doğuşunu etkileyen ve gelişimini destekleyen ve de birbiriyle yakından ilişkili olan söz konusu siyasal, ekonomik ve sosyal olaylar ise, 1970 sonrası ekonomik krizler, petrol krizi, sosyal devletin zayıflaması, yeni ekonomik siyasal teoriler, kürselleşme, bilgi ve iletişim sektöründeki yeniliklerdir. Dünyadaki yeni kamu yönetimine geçişi etkileyen olaylara Türkiye açısından bakıldığında da benzer birçok olay sayılabilmektedir. Bunlar; 1994 ekonomik krizi, 1997 krizi sonrasında 2001 krizi, bütçe açıkları, KİT’lerin zarar etmesi, kamuda personel fazlalığı, batılı ülkelere yüksek lisans, doktora eğitimi için giden kamu yönetimi teorisyenleri ve ekonomistlerin bu teorilerin transferinde etkileri, küreselleşme ve bilgi iletişim teknolojilerinde gelişmeler ile kamuoyunun bilinçlenmesi ve vatandaşların (müşterilerin) kamu hizmeti talebindeki farklı beklentileri, ya-

şanan yolsuzluklar ile birlikte kamuya ve bürokrasiye duyulan güvensizlik, yeni sağ ve neo liberal akımlardır (Acar, 2013: 52). Sayılan bu nedenlerle kamu yönetiminin değişen yapısı doğal olarak kamu hizmeti anlayışını da değiştirmiştir.

1.3. Kamu Hizmeti Kavramı

Kamu hizmeti kavramı devletin paradigmasına göre aldığı anlamları farklılaştığı gibi kapsamı ve sunumu da zaman içinde değişiklik göstermiştir. Bu kavram daha çok idare hukukçuları tarafından çalışma konusu yapılsa da aslında disiplinlerarası bir çalışma gerektiren bir kavramdır. Yönetimsel, politik ve etik birçok sorunu içinde barındıran bir alan olmakla birlikte sorumlu şekilde davranmayı ve eylem ve fikirler ile sorumluluk üstlenmeyi gerektiren zor ve değerli bir görev olan (Denhardt, 2009: 412) kamu hizmetiyle ilgili birçok tanım yapılmasına rağmen genel olarak, bir kamu tüzel kişisi veya onun denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyetlerdir (Gözler, 2010: 528). Bir başka tanımlama da; devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında genel, kolektif ihtiyaçları karşılamak, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş olan devamlı ve muntazam faaliyetlerdir (Onar, 1996:13). Bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için hizmetin kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olması ve hizmetin kamu kuruluşlarınca veya ilgili kamu kuruluşlarının sıkı denetimi altında özel hukuk kişilerinca yürütülmesi gerekmektedir (Gözübüyük, 2003). İdare Hukukunda geleneksel olarak idari, iktisadi, sosyal ve bilimsel ve teknik kamu hizmetleri olarak dört grupta ele alınan kamu hizmetlerinin kapsamı siyasi ideolojiye ve devlet rejimine göre dönemden döneme ve ülkeden ülkeye farklılık göstermiştir. Devletin çok sınırlı kamu hizmeti vermesi gerektiğini savunanlar olduğu gibi tüm alanlarda hizmet vermesi gerektiğini ileri sürenler de olmuştur. Bugün piyasa anlayışının yükselişiyle beraber bu gibi normatif değerlerin değiştiğini gözlemlemek mümkündür (Ökmen ve Demir, 2010: 21-22). Bu değişimler kamu hizmetlerinin kapsamı ile ilgili iki krizde kendini göstermiştir. Bunlardan ilki, 20. yüzyılın başlarından itibaren devletin kamu hizmeti olarak üstlendiği alanların hızla genişlemesi şeklinde ortaya çıkan genişleme krizidir. İkincisi ise, devletin üstlendiği kamu hizmeti alanlarına yönelik daralma ve yeniden yapılanma arayışlarının sonucu olarak bir daralma krizidir (Karahanoğulları, 2002: 346).

2008 küresel krizi ile birlikte her ne kadar kamu hizmetlerinin küçültülmesi yönündeki anlayış tekrar sorgulansa da günümüzde yine de daralma görüşü hakimdir. Devlet, kamu hizmeti sunma şeklinde değişime gitmiş olup, artık doğrudan kendisi kamu hizmeti sunmak yerine hizmet

satın alma yoluna giderek kamu hizmetlerini taşeron edebilmektedir. Artık kamu doğrudan hizmet sunma yerine alt yapıyı hazırlama, gözetim ve denetim ile vatandaş memnuniyetini sağlama konularına odaklanmaktadır (Bilgiç 2003: 28). 1970 sonrası küreselleşme ve kamu yönetimindeki yeni yaklaşımlardan kamu hizmeti anlayışı için daha az kamu harcamasıyla halkı daha memnun edecek etkin, verimli ve kaliteli kamu hizmeti sunulmasının temel amaç kabul edilmesi yönündeki olumlu çıkarımlar ile birlikte birtakım sorgulamaları da beraberinde getirmiştir. Bu dönemde küreselleşme ile birlikte rolü sorgulanan devletin kamu hizmetini belirleme ve uygulama konusunda tek başına hareket edemeyeceği ileri sürülmüş ve devletlerin ulusal kamu hizmeti politikalarını belirleme yetkisi bölgesel ve uluslararası örgütler karşısında zayıflamıştır. Kamu hizmetinin temel amacı olan kamu yararı düşüncesi, küresel çıkarların etkisi karşısında zayıflamıştır. Küresel güçlerin çıkarlarının gündeme geldiği bir dünyada vatandaşın kamu hizmetlerinden etkin, verimli ve kaliteli bir şekilde yararlanması zorlaşacağı görüşü ileri sürülmüştür (Göküş, 2010: 214-215). Küreselleşen dünyada rolü sorgulanan devletin sunduğu kamu hizmetlerinin tartışıldığı bir ortamda, kamunun istihdam politikalarının uygulayıcısı olan İŞKUR ve İŞKUR'un izleyeceği politikalar da bundan nasibini alacaktır.

2. Bir Kamu İstihdam Hizmeti Sağlayıcısı Olarak Türkiye İş Kurumu ve Önemi

Tarihten günümüze kadar çeşitli toplumlara bakılırsa toplumların en kapsamlı ekonomik amaçları içerisinde bireylerin refah seviyelerini yükseltecek ve işsizliği önleyecek ekonomi politikalarını uygulamak olduğu görülmektedir (Uyar, 2005: 4). Uygulanan bu ekonomi politikaları içerisinde istihdam ve işsizlikle mücadele önemli bir yer teşkil etmektedir. İstihdam ve işsizlik kavramları bir bütünün iki parçası olarak düşünülebilir. Fakat istihdam anlam itibarıyla pozitif, işsizlik ise negatif bir kavramdır (Jahoda, 1982: 8). İstihdam bütünün olması gereken parçası iken, işsizlik ise olması istenmeyen diğer parçasıdır. Bu sebeple istihdam veya işsizlik kavramlarını birbirinden ayırt ederek anlamaya veya açıklamaya çalışmak yanlış olacaktır (Aktürk, 1999: 186-187).

İstihdam, kullanma ve çalıştırma anlamına gelmektedir (Jahoda, 1982: 8). Genel anlamda istihdam, bir ülkede bir yıl boyunca ülkenin sahip olduğu üretim faktörlerinin (işgücü, sermaye, toprak, teknoloji vb.) bütünüyle kullanılma veya çalıştırılma derecesi olarak ifade edilebilmektedir (Türkbal, 1993:381). İşsizlik ise, cari ücretler seviyesinden iş arayıp da bulamayanlar ile mevcut işlerini çeşitli sebeplerle kaybedenlerin oluşturduğu sosyo-ekonomik bir durumdur. İşsizlik sebebiyle kişiler hem maddi hem de manevi kayıplar içerisine girebilmektedirler. İşsizlik öncelikle so-

run olarak kişilerde başlar ve ardından devlete sirayet eder. Eğer kişiler iş bulamamış veya işlerini kaybetmişlerse çok büyük psikolojik sıkıntılar içerisine girmektedirler. Bu psikolojik sıkıntı sürecinin uzaması işsiz kişilerde tedaviyi daha zorlaştıracak bir durumu beraberinde getirmektedir. İşte bu sebeple devletler işsizlik olgusu üzerinde tedavi sürecini hızlandıracak adımlar atmaya daha çok gayret göstermektedirler. Bu sorunların çözümünde hükümetler tarafından işsizliğe nelerin sebep olduğu ayrıntılı bir şekilde araştırılmakta olup, sürdürülebilir, kalıcı ve yapıcı politikalar uygulanmaya özen gösterilmektedir (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 15).

Küreselleşmenin etkisiyle birlikte hemen her alanda değişim yaşanmakta ve işgücü piyasası da bu durumdan nasibini almaktadır. Bir işletme artık kendi ulusal sınırları içerisinde rekabet etmemekte dünyanın diğer ucundaki bir işletme ile rekabet etmek durumundadır. Dolayısıyla rekabet üstünlüğü sağlayabilmek için de hem kaliteli mal veya hizmet üretmek hem de maliyetlerini düşük tutarak karını arttırmak durumundadır. Bunu sağlamak için de işletmeler artık nerede maliyet avantajı elde edecekse üretimlerini o ülkeye doğru kaydırmaktadır. Mesela bir ürün bir ülkede üretilirken çağrı merkezi çalışanların maliyetinin daha az olduğu bir başka ülkede yer alabilmektedir.

Teknolojide yaşanan sürekli gelişmelerle birlikte işletmeler teknoloji yoğun üretime geçmekte ve daha az işgücüne ihtiyaç duymaktadır. Bu da demektir ki mevcut çalışanlar işlerini teknolojik sebeplerden kaybetmekte ve işsizler ordusuna katılmaktadır. Fakat teknolojinin bu olumsuz etkisinin yanı sıra bir de olumlu etkisinden bahsetmek mümkündür. Yani teknolojinin gelişmesi ile birlikte esasında yeni iş alanları da ortaya çıkabilmekte ve söz konusu bu alanlarda çalışacak işgücüne ihtiyaç duyulmaktadır. İşte bu noktada ihtiyaç duyulan işgücü teknolojiyi kullanabilecek vasıflı işgücüdür. Vasıflı işgücü ihtiyacının sağlanmasında aktif işgücü piyasası politikalarının önemi göz ardı edilemeyecek kadar büyüktür. Bilhassa verilen eğitim hizmetleri ile kişiler becerilerini ve yeteneklerini geliştirebilmekte yahut yeni beceri ve yetenekler kazanabilmektedirler.

İşsizlikle mücadelede devletler çeşitli politikalar uygulamaktadırlar. Özellikle makro politikalardan olan talep yönlü işsizlikle mücadele politikaları istenilen sonuçları ülkelere verememiştir. Bu sebeple ülkeler son yıllarda işgücü piyasası politikaları olarak adlandırılan pasif ve aktif işgücü piyasası politikalarını işsizlikle mücadele ekseninde uygulama eğilimine girmişlerdir. Pasif işgücü piyasası politikaları genellikle gerek kişilerin çalışmadan elde edecekleri gelir ile çalışma isteklerinde oluşabilecek kayıp açısından gerekse gelir desteği sağlanan bu kişilerin diğer çalışanlar üzerinde oluşturacağı olumsuz etkiden dolayı eleştirilmektedir. Söz konusu bu

muhtemel olumsuzlukları ortadan kaldırmaya yönelik pasif işgücü piyasası politikaları geliştirilirken yararlanma süresi ile miktarının daha düşük seviyelerde olmasına dikkat edilmektedir.

Pasif işgücü piyasası politikaları kronik bir yapıya bürünen uzun vadeli işsizlikle mücadele yerine işsizliğin açtığı yaralara geçici tedavi yöntemleri uygulamak, işsizlerin asgari düzeyde geçimini sağlayacak ekonomik yardımları sağlamak, (Korkmaz ve Mahiroğulları, 2007: 86) işsizliği kökünden kurutmak yerine kısa vadede sosyal sorunları izole etmek gibi işlev ve görevlere sahip olması nedeniyle işsizlikle mücadelede yetersiz olarak görülmüştür. Bu sebeple aktif işgücü piyasası politikaları devletlerin işsizlikle mücadelede en çok kullandıkları politikalar olarak son yıllarda karşımıza çıkmaktadır. Çünkü aktif işgücü piyasası politikaları, pasif politikalar gibi sadece işsizliğin kısa vadede geçici olarak çözümlenmesi ve yaralarının kalıcı olmayan metotlarla tedavi edilmesi amacını taşımamaktadır.

Aktif işgücü piyasası politikaları kişiye balık vermek yerine balık tutmayı öğreten politikalarlardır. Aktif işgücü piyasası politikaları mevcut çalışanların işini kaybetmelerini önlemeyi, işgücü piyasasına ilk defa gireceklerin piyasaya girişlerini kolaylaştırmayı yahut işini kaybetmiş olanların tekrar yeni bir iş bulabilmelerine imkan sağlamayı hedeflemektedir. Eğitim, mesleki eğitim, hayat boyu öğrenme, işgücü piyasasında yaşanan değişimlere ayak uydurma gibi kavramlar aktif işgücü piyasası ile doğrudan alakalı kavramlardır. Aktif işgücü piyasası politikaları, işsizliğin uzun vadede sorunlarının azaltılması ve giderilmesi, işgücü piyasasındaki aksaklıklarının azaltılması ve risk grubu olarak adlandırılan genç, engelli, vasıfsız ve uzun dönemli işsizler için azami emek sarf etmek amacı taşımaktadır (Karabulut, 2007: 2). İŞKUR aktif işgücü piyasası politikalarını; işsizliği azaltmak, istihdamı korumak ve artırmak amacıyla iş ve meslek danışmanlığının sunulduğu, kariyer yönetimi hizmetlerinin verildiği, iş analizleri ve meslek sınıflandırılmasının yapıldığı, istihdamla ilişkilendirilmiş çeşitli meslek eğitiminin uygulandığı, iş arama stratejilerinin geliştirildiği programlar bütünü şeklinde tanımlamaktadır (iskur.gov.tr, 2015).

İşsizlikle mücadelede ülkemizde istihdam politikalarının uygulayıcısı konumunda olan ve iş bulma stratejilerinin geliştirilerek istihdamın genişletilmesinde etkin rol oynayan İŞKUR devletin tek resmi iş bulma ve istihdam kurumu olarak önemli bir vazife ifa etmektedir. Aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarını uygulayarak işsizlikle mücadelede önemli aşamalar kat etmekte ve sosyal devlet mantalitesi içerisinde ciddi görevler üstlenmektedir. 2000'li yıllara kadar İş ve İşçi Bulma Kurumu olarak görev yapan İŞKUR 2000'li yıllardan sonra yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında ciddi bir dönüşüm yaparak mezkûr istihdam politikalarının

düzenleyicisi ve uygulayıcısı olarak görev yapan bir kamu kurumu hüviyeti kazanmıştır.

3. Türkiye İş Kurumu ve Tarihsel Dönüşümü

3.1. İş ve İşçi Bulma Kurumu

İstihdam hizmetlerinin temel amacını iş ve işçi arayanları istihdam ilişkisi kurarak bir araya getirmek oluşturmaktadır. Dolayısıyla istihdam kurumlarının temel görevi açık işleri araştırarak işgücü piyasasını daha şeffaf hale getirecek şekilde olabildiğince hızlı ve güvenilir biçimde iş arayanlarla buluşturmadır. Bu hizmetler emeğin istismarını önlemek maksadıyla uzun bir süre idari ve mülki yöneticilerin temel sorunlarının başında yer almış ve istihdam hizmetlerinin devlet tarafından yürütülmesi zorunlu kılınmıştır. Kamu istihdam kurumu tarafından yerine getirilen bütün bu faaliyetlerin masrafları ve genel yönetim giderleri devlet tarafından karşılanmaktadır (Yöney Fırat, 2001).

İstihdam hizmetleri en başta sosyal politika bakımından önem teşkil etmektedir. Yapısal ayarlamaların emek talebinde geçici düşüşlere sebebiyet verdiği durumlarda istihdam hizmetlerine yapılan yatırımlar, ekonomik durgunluk dönemlerinde halkını desteklemeyi taahhüt eden hükümetlere gönderilen bir mesaj niteliğine sahiptir. Aynı zamanda istihdam hizmetlerinin maliyet düşürücü etkileri de bulunmaktadır. İşe yerleştirme hizmetleri eğitim, danışmanlık, sektörel ayarlama hizmetlerine yol açan toplu işten çıkarmaları önleyerek maliyetin düşürülmesine yardımcı olduğu yapılan araştırmalarda da açıkça görülmüştür. Söz konusu bu programlara yapılan kamu yatırımları bilhassa işsizlik süresini ve dolayısıyla sosyal harcamaları azaltmakta ve vergi gelirlerini artırmak ve işgücü verimliliğini yükseltmek suretiyle kamu maliyesine olumlu katkılar sağlamaktadır (Sayın, 2009: 337).

Esasında değişik istihdam programları bir diğerini de harekete geçirmektedir. Örneğin istihdam hizmetinde verilen iş arama eğitimi, işsizlik sigortası ivazları ile ilişkilendirildiğinde işsizlik ödeneği ödeme süresi azalış gösterecektir. İşe yerleştirme hizmetleri eğitim ile ilişkilendirildiğinde ise hem yerleştirme hem de eğitim programlarının maliyet düşürücü etkisi artma eğiliminde olacaktır. O halde kamu istihdam hizmetlerini en çok talep eden işsizlerin bu hizmetlerden en kısa sürede yararlanabilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla işsizlik süresi ne kadar uzarsa işgücü piyasasına yeniden girmek bir o kadar zorlaşacaktır ve bu kimselerin uzun süreli sosyal yardım alma ihtimali o kadar artacaktır (Sayın, 2009: 338).

Kamu istihdam kurumları, ekonomik geçişlerin yaşandığı dönemlerde

olumsuz etkileri hafifletecek işgücü piyasası düzenlemelerini kolaylaştırma ve emeğin işgücü piyasasına girişine yardımcı olmak amacıyla işgücü piyasası politikalarını uygulama, aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarını planlama ve yürütme görevleri olan kurumlardır. Kurumun temel görevleri arasında işgücü piyasası bilgisi sağlama, iş arayanlara iş teklif ederek iş bulmalarına yardım etme, işletmeler ve iş arayanlar arasında eşleştirme, işe yerleştirme hizmetlerini sağlama, işsizlik sigortası yardımlarını ve çeşitli işgücü piyasası programlarını yönetme gibi faaliyetler yer almaktadır (Kumaş, 2010: 133-134).

Rekabete dayanan piyasa ekonomisinin kendi işleyiş kuralları içerisinde işgücü piyasasında gerek emek arzı gerekse emek talebi bakımından en etkin sonucu verecek dengede olması hususundaki yetersizlik bu piyasaya düzenleyici nitelikte müdahalelerin yapılmasını ve bu amaca hizmet eden kurumsal mekanizmaların oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Sosyal politikanın tarihsel gelişimi içerisinde işgücü piyasasının temel faktörünü oluşturan emek diğer üretim faktörlerinden farklı olarak bütün iktisadi faaliyetlerin amacını teşkil eden insan olması ve bu müdahalenin devlet tarafından iktisadi endişelerden uzak ve kamu istihdam kurumları aracılığıyla yapılmasını gerektirmiştir. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1948 tarih ve 88 sayılı Sözleşmesi'nde de her ülkede işgücü piyasasının bir kamu görevi olduğu ve söz konusu bu görevi parasız hizmet veren iş ve işçi bulma kurumlarının yerine getirmesi gerektiği vurgulanmıştır (Alper, 2003).

Karmaşık bir yapıya sahip olan işgücü piyasasında iş ve işçi bulmaya aracılık Sanayi Devrimi'nden bu yana önemini kaybetmeyen durumlardan birisidir. 20.yüzyılın başlarında o yıllara özgü koşulların da etkisiyle birlikte iş aracılığı hizmetlerinde zorunlu olarak kabul edilen devlet tekeli ilkesi sonradan bu sistemi benimsemiş ülkeler tarafından sorgulanmış ve çoğunda kaldırılmıştır. Türkiye ise işgücü piyasasında yalnızca devletin faaliyet gösterebileceğini benimseyen ender ülkeler arasında yer almıştır. İş aracılığı olmak üzere hizmetlerini sunmaya çalışan 1946 yılında kurulan İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun bu üstlendiği rol 1990'lı yılların başından itibaren tartışılmakta ve sistem değişikliği gereği üzerinde durulmuştur. İş ve İşçi Bulma Kurumu kurulduğu yıldan bilhassa 1960'lı yıllar ile 1980'li yılların sonuna kadar Avrupa ve diğer gelişmiş ülkelere işgücü göndermekte ciddi görevler üstlenmiştir. Zaman içerisinde kurumun üstlendiği bu rol hızlı gelişmeler karşısında yetersiz kalmış ve iş arayan işsizlerin tamamına hizmet götürememiştir. Dolayısıyla bu durum sistemin sorgulanmasını ve yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmıştır (Bircan, 2000).

İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun işlevi kurulduğu yıllardan itibaren 2000'li yıllara kadar son derece sınırlı olmuş, 2000'li yıllardan sonra ise kurumun

işgücü piyasasında üstlendiği rol artmıştır. İş ve İşçi Bulma Kurumu kanalıyla iş arayanların sayısı oldukça düşük olmakla birlikte kuruma başvurular ancak yurtdışına işçi gönderileceği haberleri ortaya atılınca yoğunluk kazanmıştır. Bunun yanı sıra işsizlik sigortası uygulamasının ülkemizde 1999 yılından önce bulunmaması ise kurumun işlevini sınırlandırmış ve dolayısıyla iş aramak için kişilerin bu kurumlara kayıt olma zorunlulukları da ortadan kalkmıştır. Esasında iş arayan bir kişinin kuruma başvurmaması rasyonel bir davranış olmamaktadır. Fakat geleneksel olarak İş ve İşçi Bulma Kurumu ülkemizde iş arama kanalları arasında sıkça başvuru alan bir kanal olması bir yana en az kullanılanı olmuştur (Ceylan Ataman, 1999: 91-92).

3.2. Türkiye İş Kurumu

Uluslararası gelişmeler ölçeğinde Türkiye’de kamu istihdamının sorumlusu olan İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) özellikle 1987 yılından itibaren yapısal değişimler için bir takım girişimlerde bulunmuştur. Bunlar; bilgisayar destekli istihdam projesi, danışmanlık hizmetlerinin kapsamının telefon şebekesi aracılığıyla geliştirilmesi, İİBK personelinin iş verimliliğini artırmaya yönelik hizmet içi eğitim çalışmaları, ülkenin çeşitli yerlerinde yürütülen işçi eğitim programları, Almanya istihdam kuruluşu ile birlikte reorganizasyon projesi ve Dünya Bankası’nın finanse ettiği İstihdam ve eğitim projesidir (Çetinkaya, 2011: 45).

Bunlar içerisinde Almanya istihdam kuruluşu ile birlikte reorganizasyon projesi ve Dünya Bankasının finanse ettiği İstihdam ve Eğitim Projesi ile kurumun yeniden yapılanma projesi ülkemizde iş ve meslek danışmanlığı bünyesinde 1991 yılında Adana, Ankara, Bursa, İstanbul ve İzmir Şube Müdürlüklerinde iş ve meslek danışmanlığı servislerinin kurulması ile başlamıştır. İŞKUR’un il müdürlükleri ve hizmet merkezlerinde hizmet içi eğitim almış, farklı unvanlardaki yaklaşık 400 personel tarafından verilen bu hizmetin, 2011 yılına gelindiğinde Mesleki Yeterlilik Kurumu tarafından Standart ve Yeterliliği hazırlanmış ve “İş ve Meslek Danışmanlığı Mesleki Yeterlilik Belgesi” sahibi kişiler tarafından profesyonelce vermek üzere revizesi yapılmıştır. 61’inci Hükümet Programı’nda belirtildiği üzere 2012 ve 2013 yıllarında İŞKUR bünyesinde kademeli olarak 4000 İş ve Meslek Danışmanı istihdam edilmiştir (İŞKUR, 2014: 3).

İstihdam ve Eğitim Projesi ise, aktif işgücü piyasası politikalarının daha etkin şekilde uygulanabilmesi için Milli Bütçe ve Dünya Bankası kaynaklarından finanse edilen “İstihdam ve Eğitim Projesi” 1993 yılında uygulamaya konulmuştur. Projenin amacı becerileri düşük işsizlere mesleki eğitim verilerek istihdamlarının sağlanması, meslek standartları, sınav ve belgelendirilme sisteminin kurulması, işgücü piyasası enformasyon siste-

minin geliştirilmesi ve kadın istihdamının artırılmasıdır. Projenin bölümlerinden olan işe yerleştirme eğitiminin amacı işsiz ve vasıfsız işgücüne vasıf ve beceri kazandırıcı eğitim programları uygulayarak onların üretken işlerde istihdamını sağlamaktır. İşe yerleştirme eğitimi kapsamında işgücü piyasasının vasıflı işgücü taleplerini karşılamak amacıyla istihdam garantili ve kendi işini kuracaklara yönelik işgücü yetiştirme kursları düzenlenmektedir. Bu kurslar kurum tarafından doğrudan veya kamu kuruluşları ve diğer kuruluşlarla işbirliği çerçevesinde, işverenlerin vasıflı eleman ihtiyacı bulunan her iş ve meslek alanında açılabilir. Ayrıca İstihdam ve Eğitim Projesi (İEP) çerçevesinde Toplum Yararına Çalışma Programları (TYÇP) sürdürülmektedir. Bu kapsamda 17 Ağustos 1999 ve 12 Kasım 1999 depremlerinde büyük zarar gören Sakarya, Bolu, Düzce, Yalova ve Kocaeli illerinde 4569 depremezedeyi kapsayan 140 TYÇP gerçekleştirilmiştir. Proje uygulanmaya 1993 yılında başlanmış ve 31 Ekim 2000 tarihine kadar devam etmiştir. Bu süre içerisinde 68751 kişiye 3629 istihdam garantili kurs, 15891 kişiye 953 kendi işini kuracaklara yönelik kurs olmak üzere toplamda 84642 kişiye 4582 işgücü yetiştirme kursu düzenlenmiştir (statik.iskur.gov.tr, 2015).

Batıdaki benzer kurumlara nazaran işsizlikle mücadelede ve istihdamın geliştirilmesinde etkin olamayan İş ve İşçi Bulma Kurumu gerek dünyada gerekse ülkemizdeki teknolojik alanda ve işgücü piyasasında meydana gelen gelişmeleri izleyebilecek ve çağdaş iş kurumlarının üstlendiği görevleri yerine getirebilecek ve aktif işgücü piyasası politikalarını uygulayabilecek bir kurum haline getirilmek üzere 4 Ekim 2000 tarih ve 24190 sayılı Mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılmış ve Türkiye İş Kurumu kurulmuştur (Kenar, 2000).

617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile birlikte İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun adı Türkiye İş Kurumu olarak değiştirilmiş olup yeni adıyla İŞKUR’a işsizlik sigortasının uygulanması, işgücü piyasasının düzenlenmesi ile ilgili olarak aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarının yürütülmesinde ciddi görevler verilmiştir. Aynı zamanda Kurum’un iş ve işçi bulmaya aracılıkta tekel konumu sona erdirilmiş olup, Kurum’un izni dahilinde işgücü piyasasında özel istihdam bürolarının faaliyet göstermesine imkan sağlanmıştır (Selek Öz, 2008: 28).

Türkiye’de istihdamın tek yetkili mercii olan İş ve İşçi Bulma Kurumu’nun her alanda değişen ve gelişen dünya konjonktüründe işgücü piyasasının temel ihtiyaçlarının en hızlı şekilde karşılanabilmesine imkân sağlayacak bir yapıya bürünmesi elzem bir ihtiyaç olarak görülmüştür. İstihdamın sağlanması, işsizliğin azaltılması, çalışma hayatına yönelik yenilikler,

aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarının ve uluslararası sözleşmelerin hayata geçirilmesi, mesleki niteliğin ve yurtdışı istihdam hizmetlerinin geliştirilmesi ve gayri resmi olarak çalışan danışmanlık firmalarının belli bir denetime tabi tutularak özel istihdam bürolarına dönüştürülmesi ve neticesinde istihdamın devletin tek elinden kurtulması ihtiyacına binaen Kurumun Kanunu'nun uluslararası standartlara daha uygun hale gelmesi için 11.12.2002 tarihinde Türkiye İş Kurumu Kanun tasarısı meclise sunulmuştur (T.C. Başbakanlık KKG, 2002: 6-12).

Meclise sunulan bu tasarıda özel istihdam bürolarına yönelik eleştiriler olmuştur. Özellikle CHP İŞKUR kanunuyla birlikte yasalaşan özel istihdam bürolarının birbirleriyle yapacakları rekabette ucuz işgücünü, daha itirazsız çalışan işgücünü, daha az taleple çalışan işçiyi bulmanın ötesinde bir iş yapmayacakları ve neticesinde de özel istihdam bürolarının halkın nazarında kötü bir imaja sahip olacağı, ileride ihtiyaç olması halinde bu kötü imajdan dolayı yeterince etkili çalışmalar yapamayacakları eleştirisinde bulunmuştur. Özel istihdam büroları kölelik düzeninin yasallaşmış hali ve işsizliğin özelleştirilmesi olarak görülmüştür (TBMM, 2003: 40-50).

İş ve işçi bulma işinin bir kamu görevi olması gerektiği, ILO'nun 1919 tarihli 2 numaralı sözleşmesinde iş bulma görevinin kamu ve özel işletmelere devredilmesinin kabul edildiği fakat 1929 Büyük Buhran'ından sonra 1933 yılında işçilerin çalışma koşullarının tıpkı 1800'lü yıllarda işçilerin sosyal ve ekonomik açıdan çok kötü şartlarda çalıştırılması gibi bir pozisyona sürüklenmesi sebebiyle 34 sayılı sözleşmeyle özel istihdam bürolarının kapatılmış olduğu, 1949 yılında 96 sayılı sözleşmeyle özel istihdam bürolarının o günün şartlarına uygun olarak düzenlendiği ve Türkiye'nin de 1951 yılında 96 sayılı ILO sözleşmesini imzalarken iş ve işçi bulma işinin sadece kamu görevi olduğunu kabul ettiğini, fakat bugün özel istihdam bürolarının özgür bırakılarak işçilerin tıpkı ortaçağ dönemindeki gibi çalıştırılmasının önünün açılacağına analizi yapılmıştır. Özel istihdam bürolarının açılması ile işçi simsarlığının oluşacağı eleştirisinde bulunulmuştur (TBMM, 2003: 68,69).

Bu eleştirilere yönelik Hükümet cephesinde ise; işsizliğin çok yüksek olduğu dönemlerde istihdam kurumunun devletin tek elinden çıkarılarak çok katılımlı bir tabana yayılması gerektiği görüşü hakim olmuştur. Çok sayıda işsiz tek bir kuruma bağlı olarak iş bulma gayreti içerisine girmesinin mevcut işsizliği azaltmayacağı, bu sebeple özel istihdam bürolarına ihtiyacın olduğu fikri benimsenmiştir. Dünyada birçok ülkede başarılı çalışmalar yapan özel istihdam bürolarının ülkemizde İŞKUR'un denetimi altında, iş arayan işçilere herhangi bir maddi bir külfet yüklemeyen kolaylıkla iş bulabileceği bir kurum haline getirileceği düşünülmüştür. Hali

hazırda gayri resmi olarak faaliyetlerini sürdüren danışmanlık firmalarının özel istihdam bürolarına dönüşerek yasal bir platformda istihdam hizmetlerine yardımcı olmalarının faydalı olacağı belirtilmiştir (TBMM, 2003: 38,39).

Nihayetinde 25.06.2003 tarihinde resmi gazetede yayımlanan 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile birlikte İş ve İşçi Bulma Kurumunun, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) olarak faaliyetlerini devam ettirmesine karar verilmiştir. Bu kanunla birlikte İŞKUR'da da çeşitli yapısal değişimler ve gelişimler meydana gelmiştir. İŞKUR, daha önceki yıllarda İş ve İşçi Bulma Kurumu adı ile sadece işçi bulma ve işe aracılık etme faaliyetlerini yürüten bir kamu kurumu iken, 4904 sayılı yasa ile birlikte aktif ve pasif işgücü piyasası programlarının yürütücüsü, işçilerin mesleki eğitimlerini üstlenerek daha kolay iş bulmalarını sağlayan ve işverenlerin de aradıkları vasıflı işçilere daha rahat ulaşmalarına imkân tanıyan, uluslararası çalışma standartlarına uygun iş imkânlarının önünü açan, işgücüne katılımı artırmak için çeşitli projeler üreten bir kurum haline gelmiştir (TBMM, 2003: 37).

4904 sayılı yasa ile birlikte Türkiye İş Kurumu, işgücü ve istihdam piyasasının izlenmesi ve işgücü bilgi sisteminin oluşturulması, işgücü eğitimi, meslek eğitimi ve işbaşında eğitim suretiyle nitelikli işgücünün oluşturulması, meslek ve kariyer danışmanlığı, ulusal istihdam politikası oluşturmak gibi aktif işgücü piyasası politikalarıyla birlikte iş kaybı ve tazminatı, işsizlik sigortası, işsizlik yardımı, ücret garanti fonu, kıdem tazminatı ve sosyal yardımların uygulandığı bir kurum haline gelmiştir. İŞKUR, işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmanın yanı sıra işgücü piyasası verilerini yerel ve ulusal bazda derleyen, analiz eden, yorumlayan ve yayınlayan, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizleri yapan ve yaptıran özellikleri ile AB, OECD, ILO, Dünya Bankası vs. kuruluşların çalışma standartlarını yakalama adına önemli bir görevi üstlenmiş bir kamu kurumu statüsü kazanmıştır (TBMM, 2003: 38 ve 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu, Md. 3).

4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Türkiye İş Kurumu ve Dönüşümü

1960 ile 1980'li yıllarda işsizlikle mücadelede İş ve İşçi Bulma Kurumu çareyi yurt dışına işçi göndermekte bulmaktaydı. Fakat ekonomilerde yaşanan krizlerin etkisiyle birlikte Kurum artık daha başka yollar aramıyordu. İŞKUR'un kurulmasıyla birlikte kurum işgücü piyasasında daha aktif rol alarak varlığını daha fazla hissettirmeye başlamıştır. İşsizlikle mücadelede aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarının bir uygulayıcısı haline gelmiştir.

4.1.Yeniden Yapılanma Sürecinde Türkiye İŞKUR’da Yaşanan Dönüşümün Nedenleri

4.1.1. Yönetim Anlayışındaki Değişim

XX. yüzyıl öncesine kadar siyasal iktidarlar sürekli sorunların çözüme kavuşturulduğu yerler olarak düşünülmüş ve geleneksel kamu yönetimi ve kamu politikası yaklaşımları söz konusu bu süreçte geçerliliklerini sürdürmüşlerdir. Bu süreç 1970’li yılların ortasından itibaren hükümetlerin ciddi anlamda mali krizler yaşaması karşısında yön değiştirmiştir. Artık gündeme tüm dünyada devletin klasik sınırlarına dönmesi, verimlilik esasına göre örgütlenmesi ve özel sektör değerlerinin, tekniklerinin ve pratiklerinin kullanılması gibi düşünceler gelmiştir. Özel sektör menşeli yönetim fonksiyonun, klasik kamu yönetiminden ve politika yapımından daha önemli olduğu görülmüştür (Özer(b), 2005: 4).

Kamu yönetimi alanında yaşanan dönüşüm, devletin rolünün değişmesi, devletin tek hakim aktör olmaktan uzaklaşması, piyasaların genişlemesi, yeni sosyal fonksiyonların zorunlu olarak ortaya çıkması, teknoloji sayesinde kamu hizmetine daha kolay ulaşabilme ve siyasi alanda sıradan vatandaşlar, özel sektör, işçi sendikaları, sivil toplum örgütleri ve baskı grupları tarafından oluşturulan siyasi ağların artması ve bunların kamu politikalarının şekillendirilmesinde esas aktörler olarak yer alması sonucunu doğurmuştur. Söz konusu bu siyasi ağlar politika geliştirmede yeni bir alan oluşturmakta ve her biri sosyal refah, eğitim gibi kendi alanlarında kendi çıkarlarına hizmet eden faaliyetlerde bulunmakta, mevcut politikalar üzerinde tartışmakta ve mevcut politikaların nasıl iyileştirilebileceği ile ilgilenmektedir (Genç, 2010: 147-148). Vatandaşın beklentilerinin artması, küreselleşme, teknolojinin gelişmesi gibi nedenlerden ötürü meydana gelen değişimler ve bu değişimlere uyum sağlayabilmek için yönetim anlayışında değişimin yaşanması kaçınılmazdır. Dönüşüm sürecinde yeni aktörler gün yüzüne çıkmış ve bunlar kendi alanlarıyla ilgili politika üretmek yahut üretilen politikaların nasıl geliştirilebileceği ve iyileştirilebileceği ile ilgilenmiştir.

4.1.2. Aktif İşgücü Piyasası Politikalarının Artan Önemi

Çoğu ülkede pasif işgücü piyasası politikalarının yerini artık aktif işgücü piyasası politikaları almaktadır. İşsizlikle mücadelede geniş kapsamlı uygulama alanı bulan aktif işgücü piyasası politikaları kişilere ya mevcut bilgi, beceri ve yeteneklerini geliştirme imkanı sunmakta ya da işgücü piyasasının gereksinimleri doğrultusunda farklı bilgi, beceri ve yetenek kazandırmayı amaçlamaktadır. İşgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılamak üzere uygulanan aktif işgücü piyasası politika türleri de gün geçtikçe artmaktadır.

Pasif işgücü piyasası politikaları ise kişileri çalışmaktan caydırıcı, tembelliğe itici özelliğe sahip olması gibi sebeplerden ötürü eleştirilmektedir. Bundan dolayıdır ki uygulanan pasif işgücü piyasası politikalarından faydalanma koşulları, süresi ve miktarı da sınırlandırılmıştır. Pasif işgücü piyasası politikalarının genel amacı ise işsizliğin olumsuz sonuçlarını bir nebze de olsa minimize etmeye çalışmaktadır.

Aktif işgücü piyasası politikalarının temel amacı, işsizlere gelir desteği sağlamak yerine onların çalışma hayatına dönüşlerini kolaylaştırmaktır. Aktif işgücü piyasası politikaları daha çok işsizlikten en fazla etkilenen gruplara ve bölgelere yönelik uygulanmaktadır. Öncelikli hedef kitlesi, uzun dönemli, genç, kadın, göçmen ve engelli gibi iş bulma şansı daha düşük olan dezavantajlı konumda olan gruplardır. Bu politikalar arasında esnek çalışma biçimlerinin yasallaştırılması ve yaygınlaştırılması, işgücünün vasıf düzeyini yükseltici programlar, bilgilendirme, işe aracılık ve işe yerleştirme, ücret ve istihdam sübvansiyonu ve girişimciliğin özendirilmesi gibi önlemler yer almaktadır (Uşen, 2007: 66-67). Dezavantajlı grupların istihdama kazandırılmasını önceleyen bu politikalar ile birlikte bu gruptaki kişiler hem istihdama kazandırılmakta hem de sosyal hayata entegrasyonları sağlanmaktadır. Çalışma hayatına zor giriş yapabilen dezavantajlı gruplara yönelik politikaları incelemesi bakımından da aktif işgücü piyasası politikalarının her geçen gün önemi artmaktadır. Aktif işgücü piyasası politikalarının uygulayıcısı olan İŞKUR'un önemi bu noktada ortaya çıkmaktadır.

4.1.3. İşgücü Yapısının Değişimi

Küreselleşme ile birlikte yapılan işlerin niteliği ve işgücünün özellikleri de değişmektedir. Bilhassa bilgi, iletişim ve hizmetler sektöründe son yıllarda ortaya çıkan yeni iş koşulları ve bu iş koşullarını yaratan kaynaklar, insan kaynağının hazır edilmesinde ve kullanılmasında yeni yaklaşımları beraberinde getirmektedir (Tatlıdil ve Xanthacou, 2002: 2).

Yeni toplum ve ekonomi içerisinde işgücü nitel bakımından değişime uğramıştır. Düşük vasıflı işler ortadan kalkarken bilginin çok değerli hale gelmesi eğitimi geliştirmiş ve bilgi işçisini hazırlamıştır. Bunun sebebi yeni ekonomik yapının farklı örgütlenme tarzı gerektirdiğinden söz konusu yeni işleri icra edebilecek işgücünün yetiştirilmesi amacıyla eğitimin niteliği ve süresi geliştirilmiş ve mesleki eğitim gibi tedbirler bilgi toplumu işçisinin yetiştirilmesinde en önemli araç haline gelmiştir (Erdem, 2005: 564-565). Küreselleşmenin yanı sıra teknolojik gelişmelerin etkisiyle birlikte talep edilen işgücü yapısı da değişime uğramıştır. İşgücü piyasasındaki değişimlere uyum sağlayabilmek ve işgücü ihtiyaçlarını karşılayabilmek için işgücü piyasası politikalarının ve bu politikaların uygulayıcısı olan istihdam

krumlarının da değişime uğraması kaçınılmaz bir gerçektir.

4.1.4. Sektörel Yapının Değişimi

Sanayileşmenin ilk yıllarında işgücünün ileriki zaman diliminde kazanaacağı yeni yapının asla bilgi işçisi şeklini alacağı tahmin dahi edilemiyordu. Nitekim bununla ilgili Marks'ın 1848 yılında yayınladığı Komünist Manifesto'da ileriye yönelik yapılan tahminler gerçekleşmemiştir. Marks, kapitalizmin ileriki yıllarında aşırı işbölümüyle yabancılaşarak vasıfsızlaşan ve giderek yoksullaşan işçilerin sayılarının artacağını ve toplumun temelde burjuvazi ve proletarya şeklinde kutuplaşacağını ileri sürmüştü. Fakat bu fikir sadece 50 yıllığına geçerliliğini koruyabilmiştir. XX. yüzyıl başlarından itibaren ise durum tersine dönmüş ve Marks'ın mal üretimi ve taşınması işleri ile uğraşan mavi yakalı işçilerinin artışı durmuş ve yerini yeni bir işçi sınıfı olan hizmet sektörü çalışanları bir başka ifadeyle beyaz yakalıları almıştır (Erdem, 2005: 554). Ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklılaşan sektörel yapının dağılımında meydana gelen bir değişim talep edilen ve ihtiyaç duyulan işgücünde de değişimi beraberinde getirmektedir. Tarım, sanayi ve hizmetler sektörünün ihtiyaç duyduğu işgücü profili birbirinden farklılık arz etmektedir. Dolayısıyla sektörel dağılımda meydana gelen değişime uyum sağlayabilmek ve ihtiyaçlar doğrultusunda işgücü yetiştirmek için işgücü piyasası politikalarının ve bu politikaların uygulayıcısı olan istihdam kurumlarının da değişime uğraması kaçınılmaz olacaktır.

4.1.5. Başarısızlığın Kavranması ve Yenilenme İhtiyacı

Kamu yönetiminin başarısızlığına yol açan etmenler genellikle siyasal, idari ve ekonomiktir. Güçlü ve merkezîyetçi yapının varlığının toplumun taleplerinin kendine akmasını engellemesi, siyasal iktidarsızlık, çıkara dayalı parti politikaları ve parti yapısı, çok büyük bir merkezîyetçi yapının işleminin zorluğu, devlet memurlarının mevzuatla korunması nedeniyle halka karşı değil sadece üstlerine karşı sorumluluk duymaları, ekonomik sorunların yoğunluğu gibi sebepler kamu kuruluşlarının başarılı bir şekilde çalışmasını engellemektedir (Çevik, 2004: 76-77). Kamu kuruluşlarının söz konusu bu olumsuzlukları ortadan kaldırması için özel sektör mantığıyla işlemesi gerekmektedir. Vatandaşların kamu kurumlarına yönelik beklentilerinin arttığı bir dönemde başarılı olmak isteyen kamu kurumları bu beklentileri karşılayabilmek ve kaynaklarını etkin bir şekilde kullanabilmek için değişimlere uyum sağlayabilmeli ve kendini sürekli yenileyebilmelidir. Kamu istihdam kurumu olan İŞKUR'un da söz konusu bu süreçte sürekli kendini yenilemesi ve değişimlere uyum sağlayabilmesi kaçınılmazdır.

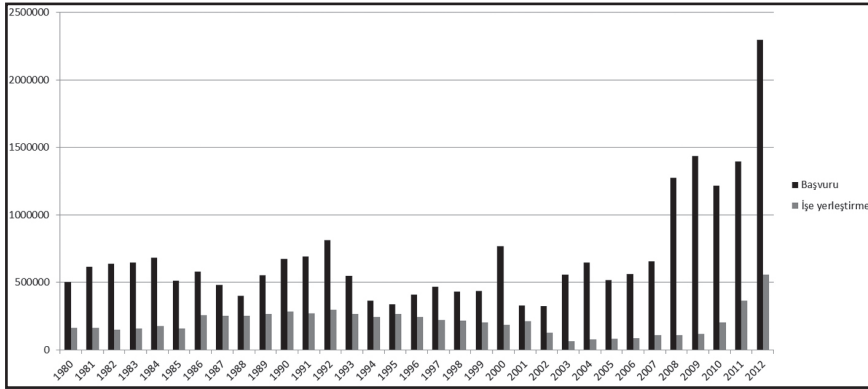
5. Yeniden Yapılanma Sürecinde Yaşanan Dönüşümün Türkiye İş Kurumu Faaliyetlerine Yansıması

Kurum kurulduğu yıllardan itibaren temel fonksiyonlarını yerine getirmekle birlikte 2000 yılına gelinceye kadar işgücü piyasasında etkinliği sağlayamamıştır. Bu durum kurumun kendini yenilemesine, politikalarının ihtiyaçlar doğrultusunda belirlenmesine ve geliştirilmesine neden olmuştur. Aşağıda kurumun yürüttüğü faaliyetlerden bazıları verilmiştir.

5.1. Yurt İçi ve Yurt Dışı İşe Yerleştirme Faaliyetleri

Kurumun kurulduğu yıldan günümüze kadar yürüttüğü en temel faaliyet işe yerleştirmeye aracılık faaliyetidir. İşe yerleştirmeye aracılık kurum bünyesinde hem yurt içi hem de yurt dışı işe yerleştirme şeklinde olmaktadır. Aşağıda kurumun yıllar itibariyle yurt içi ve yurt dışı işe yerleştirme faaliyetleri grafikte gösterilmiştir.

Grafik 1: Kurumun Yurt İçi İşe Yerleştirme Faaliyetleri

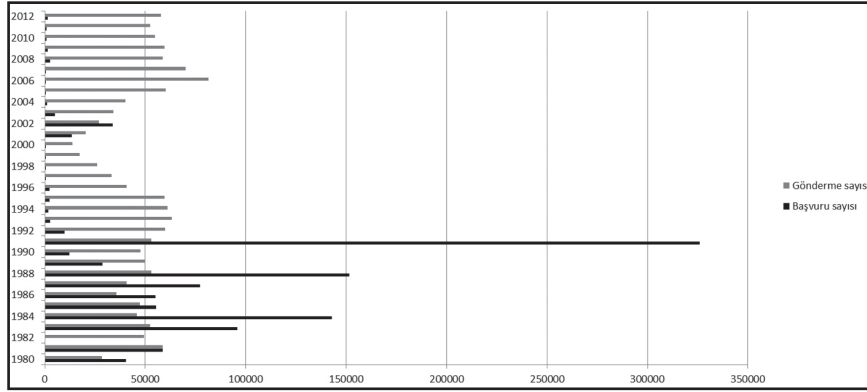


Kaynak: İŞKUR İstatistik Yıllıkları

Yukarıdaki grafik incelendiğinde kurumun yurt içi işe yerleştirme faaliyetleri dönem dönem azalmakla birlikte genel anlamda artma eğiliminde olduğu görülmektedir. Yurt içi işe yerleştirmeye aracılık faaliyetlerinin bilhassa 2008’li yıllardan sonra ivme kazandığı görülmektedir. İşe yerleştirmeye aracılık faaliyetlerinin yanı sıra kuruma başvuru sayısının da artması dikkatleri çeken bir başka durumdur. Bu, artık kurumun daha fazla başvuru alan iş arama kanallarından birisi haline geldiğine işaret etmektedir.

Kurumun işe yerleştirme faaliyetlerinden bir diğeri de yurt dışı işe yerleştirme faaliyetidir. 1960 ile 1980’li yıllarda işsizlikle mücadele amacıyla İş ve İşçi Bulma Kurumu çareyi yurt dışına işçi göndermekte bulmuştur. Fakat ekonomilerde yaşanan krizler bu durumun sürdürülebilirliğini sağlamada yetersiz kalmıştır.

Grafik 2: Kurumun Yurt Dışı İşe Yerleştirme Faaliyetleri



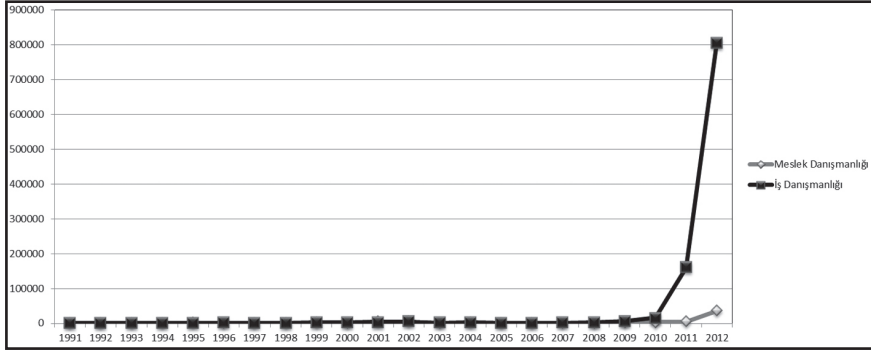
Kaynak: İŞKUR İstatistik Yıllıkları

Yukarıdaki grafikten görüldüğü üzere 1980’li yıllardan itibaren günümüze kadar yurt dışı işe yerleştirme faaliyetlerinin dönem dönem düşme ve yükselme eğilimine girdiği görülmektedir. Aynı grafikte 2003’lü yıllardan sonra yurt dışına iş bulmak için gitmek isteyen işçi sayısında da ciddi anlamda azalmanın olduğu görülmektedir.

5.2. İş ve Meslek Danışmanlığı Faaliyetleri

Ülkemizde bilhassa son yıllarda önemi gittikçe artan konulardan birisi iş ve meslek danışmanlığıdır. İş ve meslek danışmanlığı konusu belli bir dönem iş yahut meslek hayatının başlangıcında yapılan tercihler çerçevesinde değerlendirilmiştir. Günümüzde ise işsizlik, istihdamda yaşanan zorluklar ve kişisel beklentilerin değişmesi gibi nedenlerle iş hayatının değişik evrelerinde de iş ve meslek danışmanlığının söz konusu olduğu bir durumu ifade etmektedir. Çünkü geleneksel anlayışta iş ve meslek kişinin ömrü boyunca bir defa seçebileceği ve hayatı boyunca kolay kolay değişmeyeceği bir olgu olarak kabul görmekteydi. Fakat çalışma hayatında yaşanan değişmelere paralel olarak kabul gören bu anlayış değişmiştir. İş ve meslek seçimi başlangıçta önemli olmakla birlikte sonraki yıllarda kişilerin tekrar iş ve meslek bakımından yeni tercihlerle karşı karşıya kalması ve geçmişe nazaran daha sık iş ve meslek değiştirmesi söz konusu olacaktır. Kısaca artık iş ve meslek danışmanlığı yaklaşımlarında iş ve meslek seçimi yerine iş ve meslek gelişimine doğru kayan bir mekanizmadan bahsedilmektedir (Erdoğan, 2011: 7).

Aşağıda kurumun yıllar itibarıyla iş ve meslek danışmanlığı faaliyetleri grafikte verilmiştir.

Grafik 3: İş ve Meslek Danışmanlığı Faaliyetleri

Kaynak: İŞKUR İstatistik Yıllıkları

Yukarıdaki açıklamalara paralel olarak iş ve meslek danışmanlığı alanında 2011 yılından itibaren ciddi gelişmelerin yaşandığı görülmektedir. Bu durumda iş ve meslek danışmanlarının istihdam sayılarının artırılmasının ciddi katkısı bulunmaktadır.

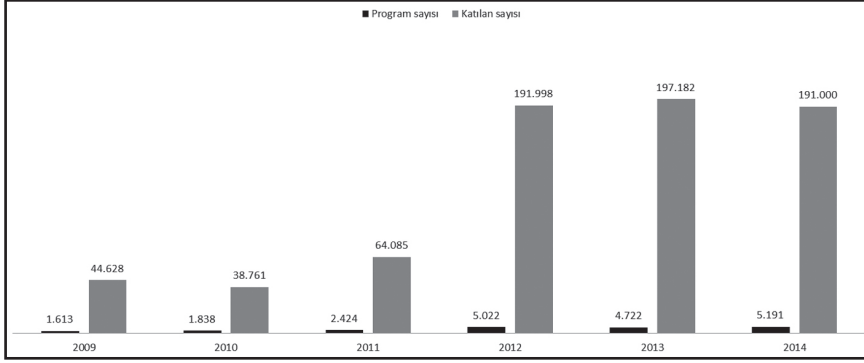
5.3. Mesleki Eğitim Faaliyetleri

Kurumun yürüttüğü çeşitli mesleki eğitim programı bulunmaktadır. Çalışmamızda sadece diğerlerine göre iş ve istihdam yaratmada daha etkili olan toplum yararına program ve girişimcilik eğitimi programı detaylı bir şekilde irdelenecektir.

Toplum yararına çalışma programı ve kamu yararına program olarak da ifade edilen toplum yararına programlar esasında kriz dönemlerinde işsizlikle mücadelede istihdam yaratmaya yönelik programlar arasında yer almaktadır. Fakat ülkemizde bu durum biraz farklı gelişmiştir. Sadece kriz dönemlerinde değil krizin olmadığı dönemlerde de uygulamaya konulan toplum yararına program günümüzde en aktif işleyen istihdam yaratmaya yönelik programlar olarak devam etmektedir.

Aşağıda kurumun yıllar itibariyle gerçekleştirdiği toplum yararına program faaliyetleri grafikte verilmiştir.

Grafik 4: Toplum Yararına Programlar



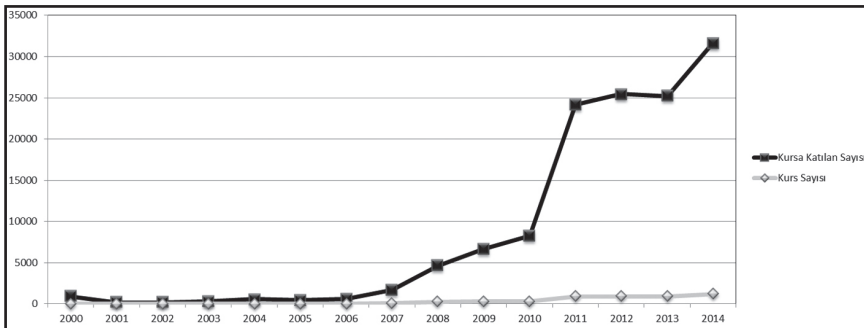
Kaynak: İŞKUR Faaliyet Raporları

Yukarıdaki grafikten de görüldüğü üzere toplum yararına program kapsamında açılan kurs sayısı ve bu kurslara katılan kursiyer sayısında ciddi anlamda artış gerçekleşmiştir. Artık ülkemizde toplum yararına programlar, sadece kriz dönemlerinde değil krizin olmadığı dönemlerde dahi işsizlikle mücadelede uygulanan bir araç olmuştur.

Girişimcilik eğitim programları 2010 yılına kadar kendi işini kuranlara yönelik program olarak devam etmiş olup, 2010 yılından itibaren girişimcilik eğitimi programı adı altında devam etmiştir. Girişimcilik eğitim programları bir taraftan girişimcilik eğitimi alan kişinin istihdamını bir taraftan da kendi işini kuran girişimcinin yanında çalıştıracağı kişiler bakımından işsizlikle mücadelede etkin bir uygulamadır.

Aşağıda kurumun yıllar itibariyle gerçekleştirdiği girişimcilik eğitim programı faaliyetleri grafikte verilmiştir.

Grafik 5: Girişimcilik Eğitim Programı



Kaynak: İŞKUR Genel Kurul Çalışma Raporları ve İŞKUR Faaliyet Raporları

Yukarıdaki grafikte girişimcilik eğitim programı kapsamında açılan kurs sayısı ve bu kurslara katılan kursiyer sayısında bilhassa 2007’li yıl-

lardan itibaren artış gözlenmektedir. İşgücü piyasasının ihtiyaçları ve beklentileri doğrultusunda açılan mesleki eğitim programlarından birisi olan girişimcilik eğitim programı günümüzde en rağbet gören mesleki eğitim programları arasında yerini almaktadır.

Kurumun gerçekleştirdiği başka mesleki eğitim programları da mevcuttur. Kurum işgücü piyasasını yakından takip ederek beklenti ve ihtiyaçları doğrultusunda işgücü yetiştirmeye çalışmaktadır. Toplum yararına programlar ile girişimcilik eğitim programları işsizlikle mücadelede en etkin programlar arasında yer almakla birlikte istihdam garantili/garantisiz mesleki eğitim programları, işsizlik ödeneği alanlara yönelik mesleki eğitim programları, projeler kapsamında gerçekleştirilen mesleki eğitim programları gibi faaliyetler de gerçekleştirmektedir.

5.4. İşsizlik Ödeneği

Pasif işgücü piyasası politikaları arasında yer alan işsizlik ödeneğinin amacı, işsiz kalan dönemde bir nebze de olsa işsizliğin olumsuz sonuçlarını minimize etmektir. İşçinin mevcut iş akdi devam etmekte iken kendi isteği dışında iş sözleşmesinin işveren tarafından feshedilmesi ile birlikte kanunda öngörülen süre zarfında işsizlik sigortası primi ödemiş olanların işsiz kaldıkları sürede yine kanunda öngörülen süre boyunca işsizlik ödeneği verilmektedir.

Ülkemizde işsizlik sigortası fonu 4447 sayılı Kanunla kurulmuş olup, ilk kesintiler 1 Haziran 2000 tarihinde başlamıştır. İlk işsizlik ödeneği ödemeleri ise 2002 Mart ayında gerçekleşmiştir. Mevcut mevzuata göre işsizlik ödeneğinden faydalanabilmek için, hizmet akdinin sona ermesinden önceki son 3 yıl içinde; son 120 günü sürekli çalışmış, kendi istek ve kusura olmaksızın işini kaybetmiş olanlardan; 600 gün çalışmış sigortalılar 180 gün, 900 gün çalışmış sigortalılar 240 gün ve 1080 gün çalışmış sigortalılar 300 gün süreyle işsizlik ödeneğinden ve kanunun sağladığı diğer hizmetlerden faydalanabilmektedir (İŞKUR 3. Genel Kurul Raporu, 2015: 61).

Tablo 1: Yıllar İtibariyle İşsizlik Ödeneğinden Yararlanan Kişi Sayısı

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
OCAK	-	42882	56145	75103	92425	98032	106945	244359	231829	184199	196534	236015	260878
ŞUBAT	-	55161	64579	83309	97076	104596	116583	281882	231536	182446	193861	236130	259312
MART	5710	51870	66627	84229	99133	104402	121170	311513	219745	179186	195125	234593	254897
NISAN	13126	61907	68345	87394	99820	103251	120572	317766	204166	172643	185791	221922	249390
MAYIS	20463	60928	70031	89131	98731	100514	119256	313860	190383	164774	179863	213783	247480
HAZİRAN	26472	60139	70739	90952	98966	99038	119730	306213	180117	165299	181618	214846	254953
TEMMUZ	32902	58969	70554	91114	99664	100443	121701	292947	183383	166504	189511	229206	271092
AĞUSTOS	36068	62335	73827	93068	101274	102107	138742	279258	181099	167113	188959	226118	280914
EYLÜL	39333	60398	71893	90232	97646	98975	138523	252112	172009	167105	186064	224180	273828
EKİM	39692	56664	73043	90221	95904	96171	143419	237521	167196	161529	177914	208953	261360
KASIM	40637	57475	72812	90072	94956	96705	165076	223706	165900	162811	191963	222377	273128
ARALIK	41953	52965	73752	90675	96597	101890	193003	218493	170425	174363	202923	234345	288992

Kaynak: İŞKUR Yıllarla İlgili Genel Kurul Kararları.

İşsizlik sigortasından faydalanan kişi sayısı yukarıdaki tablodan da görüldüğü gibi fonun kuruluşundan günümüze kadar her geçen gün artmıştır. İşsizlik ödeneğinden faydalanan kişi sayısı 2008 krizi döneminde zirveye çıkmış ilerleyen dönemlerde daha istikrarlı bir artış göstermiştir. İşsizlik ödeneği hala tartışılan konular arasında yer almaktadır. Pasif işgücü piyasası politikaları arasında yer alan işsizlik ödeneğinin kişileri çalışmaktan caydırıcı etki yaptığına dair endişeler bulunmaktadır. İşsizlik ödeneğinden faydalanma süresinin ve miktarının sınırlandırılması da bu sebepten ötürüdür.

İşsizlik sigortasının işsizliğin olumsuz sonuçlarını minimize etme gibi bir fonksiyonu olsa da ülkemizde bu amacın dışına da çıkmış olup, İŞKUR'un işgücü piyasasında daha aktif rol oynamasına sebebiyet vermiştir. İşsizlik sigortası fonu kuruluncaya kadar işgücü piyasasında varlığı hissedilmeyen, iş ve işçi arayanların başvurmadığı bir kurum iken, işsizlik sigortası fonunun kurulmasıyla birlikte bu durum yavaş yavaş değişmeye başlamıştır. İşsizlik sigortasının yanı sıra yine 4447 sayılı kanunla düzenlenen ücret garanti fonu, kısa çalışma ödeneği ve iş kaybı tazminatı da düzenlenmiştir.

Sonuç

Küreselleşme ve teknolojinin gelişmesi yönetim yapılarında da değişimi beraberinde getirmiştir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının katı bürokrasi ve hiyerarşi anlayışı günümüzde vatandaşların kamu kurumlarından beklentilerini karşılamada yetersiz kalmaktadır. Etkin, verimli ve süratli hizmeti sağlamanın yolu ise girişimci yöneticiden, piyasadaki değişimleri takip etmek ve uyum sağlamaktan, esnek yönetim anlayışından ve yerelleşmeden geçmektedir. Bu bağlamda Türkiye İş Kurumu yaşadığı yeniden yapılanma süreci ile birlikte vatandaşlara etkin hizmet sunmada önünde duran engelleri ortadan kaldırmıştır. Karar alma mekanizmalarına sosyal tarafların katılması sağlanmış, örgütsel yapıda ve görev alanında dönüşüm yaşanmış ve kurumun istihdam hizmeti sağlama anlamındaki tekeli ortadan kaldırılmıştır.

Yeniden yapılanma ile birlikte kurumda güçlü merkezîyetçi yapıdan yerelleşmeye, katı yönetim anlayışından esnek ve katılımcı yönetim anlayışına, kamu sektörü yönetim tekniklerinden özel sektör yönetim tekniklerine, işgücü piyasasında kamunun tekelciliğinden özel istihdam bürolarının kurulmasıyla birlikte rekabetçi bir yapıya ve bürokrat tipi yöneticiden girişimci yöneticiye geçiş yaşanmıştır.

Aynı zamanda yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında yeniden yapılanma sürecine giren İŞKUR istihdam hizmetlerini de genişletmiştir. Sadece işsizlikle mücadelede politika uygulayıcısı konumdan çıkıp işsizliğin ortaya çıkardığı sosyal, ekonomik ve toplumsal sorunları minimize etmeye yönelik politikaların da uygulayıcısı haline gelmiştir. Bir diğer ifadeyle kurum aktif işgücü piyasası politikalarının yanı sıra işsizlik ödeneği, ücret garanti fonu, kısa çalışma ödeneği ve iş kaybı tazminatı gibi pasif işgücü piyasası politikalarını da hayata geçirmiştir. Gerek aktif işgücü piyasası politikalarını çeşitlendirmesi ve kapsamını genişletmesi gerekse pasif işgücü piyasası politikalarını kurum bünyesinde hayata geçirmesi devamında kurumun işgücü piyasasında daha faal olmasına neden olmuştur.

Her ne kadar yeniden yapılanma çalışmaları 2003 yılında kabul edilen Türkiye İş Kurumu Kanunu ile birlikte gerçekleşse de kurum kendini tam anlamıyla 2008 yılında yaşanan ekonomik kriz ile birlikte işgücü piyasasında hissettirmeye başlamıştır. 2008 ekonomik krizinde işsizlikle mücadelede iyi bir sınav veren kurum çalışmalarına gün geçtikçe hız kazandırmıştır. Artık işgücü piyasasında yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında hareket eden, işgücü piyasasına yön veren ve değişimlere uyum sağlayan aktif bir kurum söz konusudur.

KAYNAKÇA

ACAR, O., K., “Yeni Kamu Yönetimi Paradigması Çerçevesinde Bir Örnek Olay Olarak 2000 Sonrası Posta Telgraf (PTT A.Ş.) Teşkilatı ve Hizmetleri” Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetim Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Isparta, 2013.

AKTÜRK, F, 1999, Türkiye’de İşgücü Piyasası, İstihdam ve İşsizlik, **Sosyal Güvenlik Dergisi**, Nisan-Haziran, Sayı:3, Yıl:2, Ankara, 185-194

AL, H., **Yeni Kamu Yönetimi**, Değişim Yayınları, Sakarya, 2008.

ALPER, Yusuf, “İş ve İşçi Bulma Kurumu’ndan Türkiye İş Kurumu’na”, **Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Yıl: 2003, Cilt: 5, Sayı: 2, Sıra: 1, No: 165

BİLGİÇ, V., “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Ed. Asım Balcı vd., **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003, ss. 25-38.

BİRCAN, İsmail, “Türkiye’de İstihdam Sorunu, İŞKUR Yasası ve Özel İstihdam Büroları”, **İşveren Dergisi**, Nisan 2000

BOZLAĞAN, R., “Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı”, Ed. R. Bozlağan ve Y. Demirkaya, **Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetime Etkileri**, Nobel Basın Yayın, Ankara, 2008.

CEYLAN ATAMAN, Berrin, **İşgücü Piyasasında Kurumsallaşma Avrupa Birliği Modeli ve Türkiye**, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Yayın No: 583, Ankara, 1999

ÇETİNKAYA, Emel, 2011, “Türkiye İş Kurumu ve Hizmetlerinin Dönüşümü Konusunda Sosyal Tarafların Görüşleri”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S. 61, s. 39-61, (<http://www.journals.istanbul.edu.tr>), İstanbul

ÇEVİK, Hasan Hüseyin, “Türkiye’de Kamu Yönetimi Başarısızlığına Teorik Bir Yaklaşım”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:59, Sayı:3, 2004

ÇİÇEK, A. C., “Neoliberalizmin ‘Yeni Kamu Yönetimi’ Anlayışını Meşrulaştırma Aracı Olarak ‘Yönetişim’ ve Türkiye Kamu Yönetimi Üzerine Yansımaları”, Ed. Y. Koçak ve A. C. Çiçek, **Kamu Yönetimi Yönetim ve Siyaset Ekseninde Yeniden Yapılanma**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2012,ss. 62-70.

DENHARDT, R. B, ve DENHARDT, J. V., **Public Administration: An Action Orientation**, Sixth Edition, Wadsworth Cengage Learning, 2009.

ERDEM, Ziya, “Sanayi İşçisi’nden Bilgi İşçisi’ne: Yeni Ekonomi’nin Değişen İşçi Tipi”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı 49 (2005)

ERDOĞMUŞ, Nihat, “İş ve Meslek Danışmanlığına Giriş”, **İş ve Meslek Danışmanlığı**, Ekim 2011, Ankara, (<http://www.iskur.gov.tr/Portals/0/Duyurular/>

ISKUR-IMD-EgitimKitabi.pdf, ET: 18.11.2013).

ERYILMAZ, B., **Kamu Yönetimi**, 2. Baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara, 2009.

GENÇ, F.N., “Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 466, Mart 2010

GÖZLER, K., **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınları, Bursa, 2010.

GÖZÜBÜYÜK, Ş. (2003). **Yönetim Hukuku**. Ankara: Turhan Kitabevi

GÖKÜŞ, M., “Küreselleşme Sürecinin Kamu Hizmetine Yansıması”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 2010, s-s.193-218

HUGHES, E., O., **Public Managment & Administration**, Palgra & Macmillan, 2012

HOOD, C., “A Public Management For All Seasons?” **Public Administration** Volume 69, Issue 1, pages 3–19, March 1991

www.iskur.gov.tr, Aktif İşgücü Programları, Türkiye İş Kurumu, (<http://www.iskur.gov.tr/tr-tr/isarayan/aktifisgucuprogramlari.aspx>) (ET: 23.06.2015).

statik.iskur.gov.tr, İstihdam ve Eğitim projesi, Türkiye İş Kurumu, (http://statik.iskur.gov.tr/tr/proje_protokol/ieprojesi.htm) (ET: 22.06.2015).

İŞKUR 3. Genel Kurul Raporu, ET:09.03.2015

İŞKUR, Haziran 2014, **1. Uluslararası İş ve Meslek Danışmanlığı Kongresi Bildiri Kitabı**, <http://euroguidance.iskur.gov.tr>, Ankara

JAHODA, Marie, **Employment and Unemployment A Social-Psychological Analysis**, Published by the Press Syndicate of the University of Cambridge, Australia, 1982

KARABULUT, Alparslan, 2007, Türkiye’deki İşsizliği Önlemede Aktif İstihdam Politikalarının Rolü ve Etkinliği, İŞKUR Uzmanlık Tezi, Ankara,

KARAHANOĞULLARI, O., **Kamu Hizmeti Kavramsal ve Hukuksal Rejim**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002

KENAR, Necdet, “Türkiye İş Kurumu’nun İş Yaşamındaki Önemi”, **İşveren Dergisi**, Kasım 2000

KORKMAZ, Adem ve MAHİROĞULLARI, Adnan, **İşsizlikle Mücadelede Emek Piyasası Politikaları Türkiye ve AB Ülkeleri**, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2007, 2. Baskı, Ankara,

KUMAŞ, Handan, “Türkiye İş Kurumu Faaliyetleri ve İşgücü Piyasası İhtiyaçları Arasındaki Uyum”, **Sosyoekonomi**, Ocak-Haziran 2010-1

ONAR, S., S., (1996), **İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt:1**, 3. Baskı, İstanbul.

ÖKMEN, M. ve DEMİR, F., “Kamu Hizmetinin Felsefi Temelleri ve Yeni Kamu Yönetiminde Geçirdiği Dönüşüm”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 15, Sayı3, ss.19-42, 2010.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U., “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, **Çağdaş Kamu Yönetimi-I**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003, ss. 3-43.

ÖZER (a), M.A., **Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya**, Platin Yayınları, Ankara, 2005.

ÖZER (b), M. A., “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 59, Ekim-Aralık 2005

POLLITT, C., vd., “New Public Management in Europe”, **Management Online Review**, pp. 1-7, 2007, (<http://repub.eur.nl/pub/11553/BSK-2007-004.pdf>) (ET: 27.05.2015)

SAYIN, Ali Kemal, “Değişen Emek Piyasasında Kamu İstihdam Hizmetinin Önemi”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı 56 (2009)

SELEK ÖZ, Cihan, “4857 sayılı İş Kanunu Döneminde İş ve İşçi Bulmaya Aracılık Faaliyetleri”, **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt: 21, Sayı: 5-6, Ağustos-Kasım 2008

SHAFRITZ, J. F., vd. **Introducing Public Administration**, Seventh Edition, Longman, 2011.

SÖZEN, S., **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.

ŞİMŞEK, M. Ş., **Yönetim ve Organizasyon**, Günay Ofset, Konya, 2002.

T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 2002, Sayı: B.02.0.KKG/196-279/5965, Ankara,

TATLIDİL, Ercan ve XANTHACOU, Yota, “Türk İşgücünün Yapısı ve Avrupa Birliği İstihdam Politikaları”, **Ege Akademik Bakış Ekonomi, İşletme, Uluslararası İlişkiler ve Siyaset Bilimi Dergisi**, Yıl:2002, Sayı:2, Cilt:2

TBMM Genel Kurul Kurul Tutanağı, 2003, 22. Dönem 1. Yasama Yılı 97. Birleşim, Ankara

TÜRKBAL, Aydın, 1993, **İktisada Giriş**, Dicle Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 9, Diyarbakır

UŞEN, Şelale, “Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye’de Aktif Emek Piyasası Politikaları”, **Çalışma ve Toplum**, 2007/2

UYAR, E. Yasemin, 2005, Türkiye’de Uygulanan İşsizlik ve İstihdam Politikalarının Avrupa Birliği Uyum Sürecine Etkileri (1980 Sonrası), Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Aydın

YAMAÇ, N., “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Farklı Ülkelerde Uygulanabilirliği Sorunu”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 461, ss.147-154, 2008.

YÖNEY FIRAT, Zerrin, “İstihdam Hizmetlerinin Değişen Yapısı ve Özel İstihdam Büroları”, **Endüstri İlişleri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Yıl: 2001, Cilt: 3, Sayı: 1, Sıra: 5, No:100

4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu, www.mevzuat.gov.tr, ET: 20.06.2015.