T.C.

AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

İSTİHDAM POLİTİKALARI BAĞLAMINDA GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE İŞKUR'UN ROLÜ VE ÖNEMİ İLE İŞKUR İÇİN ÖNERİLER

Merve BURHAN GÖCEN

İstihdam Uzman Yardımcısı

Ankara 2020

T.C.
AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

İSTİHDAM POLİTİKALARI BAĞLAMINDA GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE İŞKUR'UN ROLÜ VE ÖNEMİ İLE İŞKUR İÇİN ÖNERİLER

(Uzmanlık Tezi)

Merve BURHAN GÖCEN
İstihdam Uzman Yardımcısı

Tez Danışmanı
Burcu SÖKÜL
İstihdam Uzmanı

Ankara 2020

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE

İstihdam Uzman Yardımcısı Merve BURHAN GÖCEN'e ait, "İstihdam Politikaları Bağlamında Geçmişten Günümüze İŞKUR'un Rolü ve Önemi İle İŞKUR İçin Öneriler" adlı bu Tez, Yeterlik Sınav Kurulu tarafından UZMANLIK TEZİ olarak kabul edilmiştir.

	Unvanı	**Adı ve Soyadı**	**İmzası**
Başkan:			
Üye:			
Üye:			
Üye:			
Üye:			

Tez savunma tarihi : …/…/2020

TEZDEN YARARLANMA

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam Uzman Yardımcısı Merve BURHAN GÖCEN tarafından hazırlanan bu Uzmanlık Tezinden yararlanma koşulları aşağıdaki şekildedir:

1. Bu Tez fotokopi ile çoğaltılabilir.
2. Bu Tez, pdf formatında internet ortamında yayınlanabilir.
3. Bu Tezden yararlanılırken kaynak gösterilmesi zorunludur.

Merve BURHAN GÖCEN
İstihdam Uzman Yardımcısı

…/…/2020

ÖNSÖZ

Çalışmamın konusu belirlendiğinde kapsamının genişliği tereddüt yaşamama sebep olsa da ilk araştırmaya başladığımda tarihi bir yolculuğa çıktığımın farkına vardım. Literatür taramalarında bir kurumun toplumda ve insanda yaptığı değişimlere şahit oldum, bu çalışma bir süre sonra benim için hem öğrenme hem aktarma zevkine dönüştü.

Çalışmamın içeriğinin şekillenmesinde verdiği desteklerden ötürü danışmanım Burcu SÖKÜL'e ve İstihdam uzmanı Meltem ANDUSE'ye her konudaki desteklerinden ötürü Daire Başkanımız Sayın Mehmet ASLAN'a teşekkürlerimi sunarım.

Tez çalışmasının dışında da üzerimde emekleri olan ve her konuda desteklerini hissettiğim mali hizmet uzmanları Feray AFŞAR Ve Latif DAĞ'a, dostluğunu ve bilgisini esirgemeyen Neslihan ŞİMŞEK'e teşekkürü bir borç bilirim.

Aileme, özellikle de anneme bana verdiği her türlü destek için, beni bugünlere getiren anneanneme ve hayattaki şansım eşim Emin GÖCEN' e, 2 yaşındaki oğlum Emin Efe'den kıstığım vakitler ve gösterdikleri sabır ve anlayış için sonsuz teşekkürler.

Bu süreçte derin bir acı hissederek kaybettiğimiz Kayınvalidem Hatice GÖCEN'e bu çalışmamı ithaf ediyorum.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ……...……i

İÇİNDEKİLER……..……...ii

TABLOLAR LİSTESİ……v

ŞEKİLLER LİSTESİ……..vi

KISALTMALAR……vii

GİRİŞ…… 1

BİRİNCİ BÖLÜM

İSTİHDAM POLİTİKASI İLE İLGİLİ KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TÜRKİYE'DEKİ İSTİHDAM POLİTİKALARINA GENEL BAKIŞ

1.1 İSTİHDAM POLİTİKASI……3

1.1.1 İstihdam Kavramı 3

1.1.2 İstihdam Politikası Kavramı 3

1.1.3 İstihdam Politikalarının Önemi 4

1.1.4 İstihdam Politikalarını Etkileyen Faktörler 6

1.1.4.1 Teknolojik Gelişme 6

1.1.4.2 Demografik Faktörler 8

1.1.4.3 Üretim ve Organizasyon Sistemlerinin Reformizasyonu 12

1.1.4.4 Hizmet Sektörünün Genişlemesi 14

1.1.4.5 İstihdamın Cinsiyetle İlgili Bileşiminde Meydana Gelen Değişimler 15

1.2 TÜRKİYE'DE İSTİHDAM POLİTİKALARI 16

1.2.1 Türkiye ve Avrupa İstihdam Stratejisi Süreci 17

1.2.1.1 Avrupa İstihdam Stratejisinin Gelişimi 17

1.2.1.2 Türkiye'nin Avrupa İstihdam Stratejisine Uyum Süreci ve Ulusal İstihdam Stratejisi 19

1.2.2 Türkiye'de Uygulanan Beş Yıllık Kalkınma Planlarının İstihdam Politikaları Açısından Önemi…….. 21

1.2.3 Türkiye'de Uygulanan Beş Yıllık Kalkınma Planlarının, Yıllık Programların ve Orta Vadeli Programların İstihdam Politikaları Açısından Analizi……..... 22

1.2.3.1 Kalkınma Planları 23

1.2.3.2 Yıllık Programlar 34

1.2.3.3 Orta Vadeli Program (Yeni Ekonomi Programı) 42

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE KAMU İSTİHDAM HİZMETLERİNİN GELİŞİMİ

2.1 KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE DEĞİŞEN İŞGÜCÜ PİYASALARINDA KAMU İSTİHDAM HİZMETİ VE ÖNEMİ…….. 46

2.1.1 Kamu İstihdam Kurumlarının Doğuşu ve Gelişimi 47

2.1.2 Dünyada ve Türkiye'de Özel İstihdam Büroları 50

2.2 TÜRKİYE'DE KAMU İSTİHDAM KURUMU OLARAK İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMUNDAN TÜRKİYE İŞ KURUMUNA DÖNÜŞÜM SÜRECİ…….55

2.2.1. Klasik Dönem 56

2.2.1.1 İş ve İşçi Bulma Kurumun Kurulması 56

2.2.1.2 Yurtdışına İşçi Gönderilmesi Dönemi (Dış Plasman Hizmetleri) 60

2.2.2 Kurumsal Yenilenme Dönemi ve Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) 63

2.2.2.1 Türkiye İş Kurumunun Yapısı, Organları ve Görevleri 69

2.2.2.2 Türkiye İş Kurumunun Misyonu, Vizyonu ve Temel İlkeleri..... 74

2.2.2.3 Türkiye İş Kurumu'nun Faaliyetleri 74

2.3 İSTİHDAM POLİTİKALARININ UYGULAYICISI OLARAK TÜRKİYE İŞ KURUMU……76

2.3.1 Aktif İstihdam Politikaları 77

2.3.2 Pasif İstihdam Politikaları 81

2.4 İŞSİZLİK SİGORTASI FONU……...83

2.5 İSTİHDAM HİZMETLERİ…… 86

2.6 İŞ VE MESLEK DANIŞMANLIĞI HİZMETLERİ…….90

2.7 İŞGÜCÜ PİYASASI ANALİZLERİNE İLİŞKİN FAALİYETLER…….. 97

2.8 BİLGİ EDİNME VE İLETİŞİM MERKEZLERİNE İLİŞKİN FAALİYETLER…… 98

2.9 ULUSLARARASI FAALİYETLERİ……100

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İŞKUR'UN KURUMSAL KAPASİTESİNE GENEL BİR BAKIŞ

3.1 2015-2019 DÖNEMİ KURUMSAL KAPASİTE GELİŞİMİNE GENEL BİR BAKIŞ……103

3.1.1 Fiziki ve Teknolojik Altyapısı 103

3.1.2 Personel Yapısı 104

3.1.3 Mali Yapısı..... 105

3.1.4 Strateji Belgeleri 105

3.1.5 Güçlü ve Zayıf Yönleri 109

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM.

KURUMSAL KAPASİTE ÖNERİLERİ

4.1ÇALIŞAN SAYISI VE NİTELİĞİ……111

4.2DİJİTAL ARAÇLAR……..120

4.2.1 Online Danışmanlık Hizmetleri 121

4.2.2 Mobil Hizmetler..... 123

SONUÇ……..127

KAYNAKÇA……131

ÖZGEÇMİŞ……..141

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkeleri İşsizlik Oranları 5
Tablo 2: İstihdam Edilenlerin İktisadi Faaliyet Kolları ve Dağılımı (Yüzde % 15+Yaş)... 15
Tablo 3: Türkiye'de Plan Dâhilinde İstihdam Politikaları (1933-2023) 23
Tablo 4: Tarihsel Süreç İçinde İŞKUR 68
Tablo 5: İŞKUR Aktif İşgücü Hizmetleri 79
Tablo 6: İŞKUR Pasif İşgücü Hizmetleri 82
Tablo 7: İşsizlik Fonu Gelir ve Giderler Kalemleri 85
Tablo 8: İŞKUR Bilgi Edinme ve İletişim Kanalları 99
Tablo 9: 2015-2019 Yılları İtibarıyla Taşınmaz ve Taşınır Envanteri..... 104
Tablo 10: 2015-2019 Yılları İtibarıyla Donanım Envanteri..... 104
Tablo 11: 2015-2019 Yılları İtibarıyla İŞKUR Personel Sayısı 104
Tablo 12: 2015-2019 Yılları İtibarıyla İŞKUR Personel Eğitim Durumu ve Dağılımı 104
Tablo 13: 2015-2019 Dönemi İŞKUR Mali Durumu (TL) 105
Tablo 14: 2019 Yılı İtibarıyla Ülkelerin Toplam Nüfusu ve Kamu İstihdam Kurumlarında Çalışan Sayısı..... 112

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Mevsim Etkisinden Arındırılmış Temel İşgücü Göstergeleri (15+Yaş) (Bin Kişi) (Nisan 2019 ve Nisan 2020) 10
Şekil 2: 2011-2020 Yılları Arası Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeli Sayısı..... 11
Şekil 3: 1961-1980 Yılları Arasında Yurtdışına Gönderilen İşçi Sayısı 61
Şekil 4: İŞKUR Teşkilat Şeması 70
Şekil 5: İŞKUR Görev Alanları 75
Şekil 6: İşsizlik Sigortası Fonu Durumu Tablosu (Bin TL) 85
Şekil 7: İŞKUR 2018-2019 İşe Yerleştirme Rakamları 87
Şekil 8: İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri (2002-2019)..... 92
Şekil 9: 2019-2023 İŞKUR Stratejik Amaç ve Hedefleri 107

KISALTMALAR

AB	**:** Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AÇSHB	: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
AİP	: Aktif İşgücü Piyasası
AİPP	: Aktif İşgücü Piyasası Politikaları
AİS	: Avrupa İstihdam Stratejisi
AİTP	: Aktif İstihdam Tedbirleri Projesi
AMATEM	: Alkol ve Madde Tedavi Merkezi
ANAPEC	: Fas Kamu İstihdam Kurumu
BA	: Bundesagentur Für Arbeit- Almanya Federal İş Ajansı
CPESSEC	: Güneydoğu Avrupa Ülkeleri Kamu İstihdam Kurumları Merkezi
ÇSGB	: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
ESRP	**:** İstihdam ve Sosyal Reform Programı
FRIT	: AB Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Fonu
Hizmet Merkezi	: Çalışma ve İş Kurumu Hizmet Merkezi
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
IPA	**:** Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
İİBK	: İş ve İşçi Bulma Kurumu
İİMEK	: İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları
İİT	**:** İslam İşbirliği Teşkilatı
İl Müdürlüğü	: Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü
İMD	: İş ve Meslek Danışmanı
İŞKUR	**:** Türkiye İş Kurumu

JAP	**:** Ortak Değerlendirme Belgesi
JIM	**:** Ortak Sosyal İçerme Belgesi
KOSGEB	**:** Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
Kurum	: Türkiye İş Kurumu
LEED	**:** Ortak Eylem Programı
MEDAK	: Meslek Danışma Komisyonunun
NEET	: Eğitimde ve İstihdamda Olmayan Gençler
No	: Numara
OECD	**:** Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OIC-PESNET	**:** İİT Ülkeleri Kamu İstihdam Kurumları Ağı
OVP	**:** Orta Vadeli Program
s.	: sayfa
SESRIC	**:** İslam Ülkeleri İstatistik, Ekonomik ve Sosyal Araştırma ve Eğitim
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SMS	: Kısa Mesaj Servisi
ŞÖNİM	: Şiddet Önleme ve İzleme Merkezi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	**:** Türkiye Cumhuriyeti
TMS	: Türk Meslekler Sözlüğü
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
UİS	**:** Ulusal İstihdam Stratejisi
UNDP	**:** Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UNHCR	: Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliği

vb.	: ve benzeri
YEDAM	: Yeşilay Danışmanlık Merkezi
YEP	: Yeni Ekonomi Programı
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu
WAPES	: Dünya Kamu İstihdam Kurumları Birliği
WFP	**:** Birleşmiş Milletler Dünya Gıda Program

GİRİŞ

İşsizlikle mücadele ve istihdam hizmetlerinin sunumu, günümüzde gelişmişlik düzeyi fark etmeksizin dünyadaki ülkelerin ve hükümetlerin ele aldıkları konuların başında gelmektedir. İşsizliğin hem ekonomik olarak piyasaları etkilemesi hem de toplumsal olarak yaratabileceği çöküş nedeniyle, işsizlik sorunu her dönemde devletlerin baş etmekte zorlandığı ağır sorunlardan olmuştur. Sorunların kaynağı farklılaşmakla birlikte çözümlerini de tek bir reçetede bulmak olanaksızdır. Sorunun çözümü için doğru durum tespiti yaparak, toplumun kendi dinamikleri ve zamanı ile ekonomik ve sosyal koşullarını iyi tahlil ederek, ihtiyaçları belirlemek ve bu ihtiyaçlara uygun strateji ve politikaları belirlemek gerekmektedir. Bununla beraber bu politika ve stratejilere ilişkin yürütülen uygulamaların ve uygulama sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi rasyonel sonuçlar için önem taşımaktadır.

Bu politikaların kararlılıkla yaşama geçirilmesi politikaların uygulayıcısı olan ve aynı zamanda istihdamın yaratılması, korunması, arttırılması ile sorumlu kılınmış kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet verme kapasitelerine bağlıdır.

Bu çalışma ile Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar Türkiye'de istihdam politikalarını etkileyen başlıca unsurlardan hareketle, Türkiye'de işsizliğin azaltılması ve istihdam olanaklarının artırılmasına yönelik uygulanan politikalar incelenmiştir. Uygulanan bu politikaların yıllar içindeki değişiminin anlaşılması için ülkemizde İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun kuruluşundan başlanarak 1960'lı yıllarda Avrupa ve diğer gelişmiş ülkelere işgücü gönderme ve işverenlerin işgücü taleplerini karşılamada önemli görevler üstlenme sürecinden, 2000 yılına kadar olan süreçte gösterdiği performans, 2000 yılı ve sonrasında yapılan yasal düzenleme ile birlikte Türkiye İş Kurumu kurumsal kapasitesi ve hizmetlerinde yaşanan dönüşümler ile son dönemde hem dijitalleşmenin getirdiği işgücü piyasasındaki dijital dönüşümlere hem de KOVİD-19 salgın hastalığı nedeniyle değişen beklentilere istinaden İŞKUR'un kapasite düzeyini ortaya koyabilmek/incelemek amaçlanmıştır. Bunun için son yirmi yılda uygulanan istihdam politikalarının sonuçları kalkınma planları, ulusal istihdam stratejisi, stratejik planlar ve işgücü piyasası ile ilgili ulusal ve uluslararası strateji ve politika metinleri eşliğinde ele alınmıştır.

Otomasyon, yapay zekâ ve dijital teknolojiler son yıllarda yaşamımızda önemli bir rol oynamakla beraber gelecekte bu rolün çok daha fazla olması beklenmektedir. Bu teknolojilerle kamu hizmeti kullanıcıları teknolojiye daha da aşina olmakta ve kamu kurum ve kuruluşlarından daha etkin hizmetler talep etmektedirler. Bu noktada insan kaynağı kapasitesinin dönüşümü doğrudan etkileyen bir iç dinamik olduğu düşüncesinden hareketle bu çalışma ile kurumsal kapasitenin önemi çerçevesinde, Kurumun sunduğu hizmetleri daha da etkili bir şekilde yerine getirilebilmesi için birtakım öneriler sunulmaktadır. Bu sayede sonraki süreçte yapılacak çalışmalara katkı verilmesi hedeflenmektedir.

Literatür tarama yönteminin kullanıldığı bu çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; istihdam ve istihdam politikası ile ilgili kavramlar ile istihdam politikalarını etkileyen faktörler üzerinde durulmuştur. Ayrıca Türkiye ve Avrupa İstihdam Stratejisi süreci kapsamında Avrupa İstihdam Stratejisinin ve Ulusal İstihdam Stratejisinin gelişimi de incelenmiştir. Türkiye'de istihdam politikalarının tarihsel gelişimi sürecinde uygulanan kalkınma planlarının istihdam politikaları açısından analizi yapılmıştır.

İkinci bölümde; küreselleşme sürecinde değişen işgücü piyasalarında kamu istihdam hizmeti kapsamında kamu istihdam kurumlarının ve özel istihdam bürolarının gelişimi açıklanmıştır. Çalışmada özel olarak ele alınan bölüm olan İş ve İşçi Bulma Kurumundan Türkiye İş Kurumuna Dönüşüm Süreci *Klasik Dönem ve Kurumsal Yenilenme Dönemi* ayrımı ekseninde irdelenerek, istihdam politikalarının uygulayıcısı olarak Türkiye İş Kurumunun faaliyetleri incelenmiştir.

Üçüncü bölümde; İŞKUR'un ve dünyadaki benzer kamu istihdam kurumlarının kurumsal kapasitesi incelenmiş olup, İŞKUR'un 2015-2019 dönemi kurumsal kapasite gelişimi ele alınmıştır.

Kurumun, personel durumu ile dijital gelişimi ekseninde kurumsal kapasitenin iyileştirilmesi ile ilgili önerilerin sunulduğu dördüncü bölümde ise yaşanan sorunlar analiz edilmiş ve iyi uygulama örnekleri ile tespit edilen durumların daha derinlemesine analiz edilmesinde temel oluşturması gayesiyle makro öneriler ortaya konulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

İSTİHDAM POLİTİKASI İLE İLGİLİ KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TÜRKİYE'DEKİ İSTİHDAM POLİTİKALARINA GENEL BAKIŞ

1.1 İSTİHDAM POLİTİKASI

1.1.1 İstihdam Kavramı

İstihdam kavramı hangi ülkede hangi şartlar altında olursa olsun konusu insan olması itibarıyla büyük bir önem taşıdığından incelenmesi gereken konuların başında yer almaktadır. İstihdam kavramı, ekonomik göstergeler ve işgücünün durumu hakkında ipuçları taşıması yönünden önem taşımaktadır. Ülkemizde de istihdam yoluyla toplumsal refahın artırılması, işgücü piyasasına yönelik öncelikli hedefler arasında yer almaktadır (Türkiye İş Kurumu 10. Genel Kurul Çalışma Raporu, s. 16).

İstihdam kelimesi sözlük anlamıyla "bir görevde, bir işte kullanma" anlamına gelmektedir (TDK, 2020).

Geniş anlamda istihdam; bir üretim faktörünün faktör geliri elde edecek şekilde bir üretim faaliyetinde görevlendirilmesi şeklinde tanımlanabilir. Bahsi geçen üretim faktörleri işgücü, sermaye, girişimcilik, doğal kaynaklar ve teknolojinin üretime koşulması ve kullanılmasıdır. Dar anlamda istihdam kavramı ise sadece emeğin işgücü piyasasına katılımını ifade etmektedir. (Başar, 1998, s. 100).

Bu çalışmada, istihdam kavramının dar anlamda ifadesi olan üretim faktörlerinden işgücü öğesinin piyasaya katılımı üzerinde durulacaktır.

1.1.2 İstihdam Politikası Kavramı

Politika kavramı, belirli bir amaca ulaşma hedefi içerisinde kararlar alınması ve bu kararların uygulanması sürecini ifade etmektedir (Aslan, 2008, s. 4). Politika kavramı sözlük anlamıyla "Devletin etkinliklerini amaç, yöntem ve içerik olarak düzenleme ve gerçekleştirme esaslarının bütünü, siyaset, siyasa'' anlamına gelmektedir. (TDK, 2020)

Politika kavramı ekonomi politikası, sosyal politika vb. şeklinde literatürde farklı alanlarda kullanılmaktadır. "İnsanlığın olduğu yerde kaçınılmaz olarak var olan ve

yüzyıllardır her alanda kullanılan politika, bir çözüm mekanizması olarak istihdam politikasında şu şekilde tanımlanmaktadır: "Bir ülkedeki istihdam edilen işgücü miktarının artırılması, korunması ve geliştirilmesine yönelik alınan karar ve eylemler bütünüdür." (T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2013, s. 11).

Ülkelerin işsizlik sorununun çözümü çerçevesinde takındığı yaklaşım ve politikaları farklılık göstermektedir. Liberal yaklaşımlar, işsizlik sorununun çözümünü ekonomik gelişmelere bırakırken tam karşısında, işsizlik sorununun çözümünü toplumsal bir sorun olarak gören ve istihdam politikalarına öncelikli olarak yer veren devletçilik anlayışını benimseyen yaklaşımlar mevcuttur. Toplumlar; ülkelere, siyasal iktidarların yaklaşımlarına, geçirdikleri dönemlere göre bu iki farklı görüş arasında gidip gelebilmektedirler (Bozdağlıoğlu, 2008, s. 59).

Devletin ekonomideki rolü, ekonomik ve sosyal yaşama müdahale ölçüsü ne olursa olsun çalışma hayatı doğası gereği müdahaleyi gerektirmektedir. Bu müdahaleler de çeşitli politikalar aracılığıyla yürütülebilmektedir. İstihdam politikaları da işsizlik olgusuna çözüm bulabilmek amacıyla devletin kontrolünde yürütülen politikalardır. Bu politikalar aktif istihdam politikaları ve pasif istihdam politikaları olarak iki bölümde incelenmektedir. Aktif istihdam politikaları; işçilerin işle ilgili niteliklerini geliştirmek ve daha etkili işgücü piyasası oluşumunu sağlamaya yönelik tedbirler şeklinde tanımlanırken, pasif istihdam politikaları; istihdam kapasitesini artırma özelliği olmayan, işsizliğin neden olduğu sosyal sorunları onarmaya çalışan ve işsizlere ekonomik güvence sağlamaya yönelik tedbirler bütünü şeklinde tanımlanabilir (Germir, 2012, s. 35,47). Aktif ve pasif istihdam politikalarına ilişkin ayrıntılı değerlendirmelere ve kuramsal yazına ikinci bölümde detaylı bir şekilde yer verilmektedir.

1.1.3 İstihdam Politikalarının Önemi

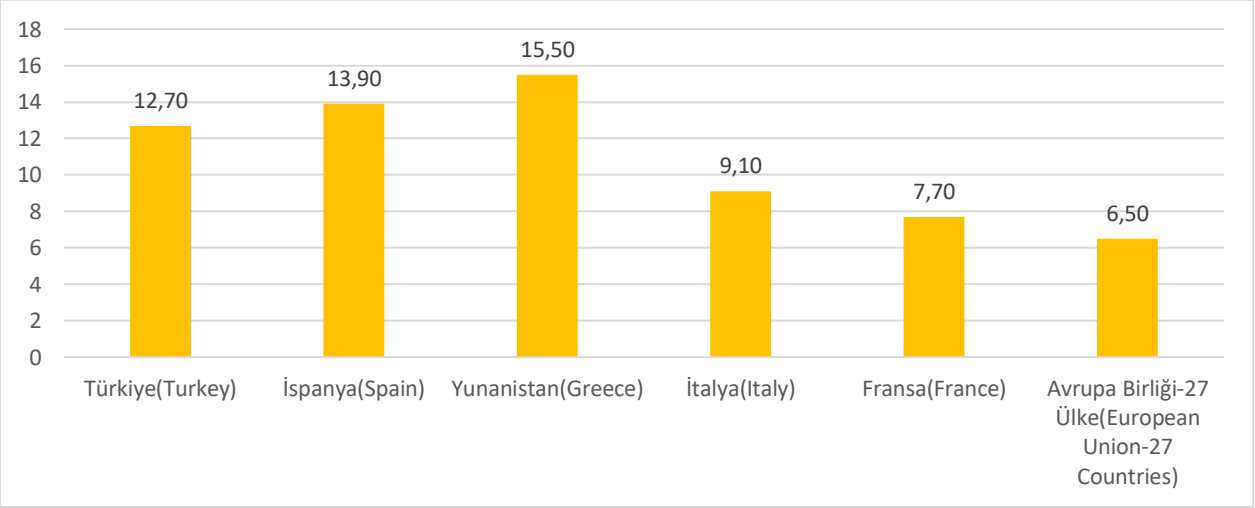
Bugün, gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede işsizlik oranı büyük boyutlara ulaşmış ve bu durum her ülkenin kendine has istihdam politikaları oluşturmalarına ve bu alanda çeşitli tedbirler almalarına sebep olmuştur (Savaşır, 1999).

Ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre istihdam süreçlerine ilişkin strateji ve politikaları farklılaşmaktadır. Bu yüzden tek bir örnek modelle sorunları çözmek işe

yaramayacaktır. Çünkü her ülke kendi ekonomik, sosyal ve kültürel koşulları ve ihtiyaçları ölçüsünde değerlendirilmeli ve bunu karşılayan istihdam stratejileri ile politikaları oluşturmalıdır.

Dünya'da ve Türkiye'de 2020 yılı birinci çeyrek dönem işsizlik oranlarına bakıldığında rakamlar ülkelerin en önemli gündeminin işsizlik sorunu olduğu ve bu konuda önlemler alınması gerektiğini göstermektedir. Bu çerçevede, Türkiye, İspanya, Yunanistan, İtalya ve Fransa ülkelerine kıyasla 27 ülkenin oluşturduğu Avrupa Birliği ülkelerinin işsizlik oranları ortalaması daha düşük olduğu için AB ülkelerinde uygulanan işsizlikle mücadele politikaları daha detaylı incelenmelidir.

Tablo 1: Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkeleri İşsizlik Oranları



Kaynak: (OECD, 2020)

Ülkemizde istihdam politikalarının belirlenip oluşturulmasında ulusal ve uluslararası anlaşmalar ve sözleşmeler gibi yasal dayanaklarda yer alan hükümler bu konunun önemini ve bağlayıcılığını belirtmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 49 uncu maddesinde *"Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır."* ifadesine yer verilmektedir (T.C. Anayasası). Bu hüküm çalışma olanağı sağlama sorumluluğunun devlete yüklendiğini açıkça göstermektedir.

Ayrıca; 10 Aralık 1948 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulunca kabul ve ilan edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 23'üncü maddesi 1. bendinde *"Her şahsın çalışmaya, işini serbestçe seçmeye, adil ve elverişli çalışma şartlarına ve işsizlikten korunmaya hakkı vardır."* şeklinde hüküm bulunmaktadır.[1]

13 Aralık 1977'de Türkiye'de yürürlüğe giren 122 No'lu İstihdam Politikası ILO Sözleşmesi'nde yer verilen *"İktisadi gelişme ve kalkınmayı teşvik etmek, hayat seviyesini yükseltmek işgücü ihtiyaçlarını karşılamak ve işsizlik ve eksik istihdam sorununu çözümlemek amacıyla, her üye tam ve verimli istihdama ve işin serbestçe seçilmesine yönelik aktif bir politikayı esas bir gaye olarak ele alacak ve uygulayacaktır."* hükmü üye ülkeler için istihdam politikasının önemine ve bağlayıcılığına vurgu yapmıştır (ILO).

Türkiye'nin 18 Ekim 1961 tarihinde imzalamış olduğu ve 4 Temmuz 1989 tarihinde Resmî Gazete 'de yayınlamış olduğu Avrupa Sosyal Şartı (Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi) uyarınca taraflar çalışma hakkının etkin bir biçimde kullanılmasını sağlamak üzere: "*Tam istihdamı gerçekleştirmek üzere olabildiğince yüksek ve istikrarlı bir istihdam düzeyine ulaşmayı ve bu düzeyi korumayı başta gelen amaç ve sorumluluklardan biri saymayı taahhüt ederler."* şartı öngörülmüştür (Avrupa Sosyal Şartı Md 1/1, 2020).

1.1.4 İstihdam Politikalarını Etkileyen Faktörler

1.1.4.1 Teknolojik Gelişme

Teknolojideki değişimin etkisiyle beraber işin doğasında ve organizasyonunda bir evrim yaşanmakta, bu değişimden etkilenenler işler ve işçiler olmaktadır. (İstihdam Stratejileri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi, 2006, s. 12).

Dünyada I. Sanayi Devrimi, basit üretim teknikleri ve ağırlıklı olarak kol gücüne dayalı üretimden, 18. yüzyılın sonunda su ve buhar gücünün daha verimli kullanılmasını sağlayan mekanik tezgâhların bulunmasıyla değişen üretim sürecine geçişle ortaya çıktı.

---

[1] İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin, resmi Türkçe çevirisi 27 Mayıs 1949 tarihli 7217 saydı Resmî Gazete 'de yayımlanmıştır(Aybay, 2006).

Henry Ford'un üretim bandı tasarımı ve elektriğin makinalara aktarılmasıyla üretim hattının geliştirilmesi 20. yüzyıl tarihini değiştirerek yeni bir devrimi yani II. Sanayi Devrimini başlatmıştır. III. Sanayi Devrimi ise 1970'lerde üretimde mekanik ve elektronik teknolojilerin yerini dijital teknolojiye bırakmasına yol açan programlanabilir makinelerin kullanılmaya başlanması ile gerçekleşmiştir. Bugün ise, 2011 yılında Hannover Fuarı'nda gündeme gelen, Alman Hükümeti'nin 2012 yılında oluşturduğu Çalışma Grubu tarafından hazırlanan ve 2013 yılında Alman Federal Hükümeti'ne sunulan nihai rapor ile açıklanan Endüstri 4.0 olarak ifade edilen dördüncü sanayi devrimine geçiş süreci yaşanmaktadır. IV. Sanayi Devriminde tasarımdan planlamaya, mühendislikten hizmete, üretimin tüm aşamalarının dijitalleşmesi söz konusu olmaktadır. Otomasyonun artışı ile basit, tekrarlı işler yapan bazı görevlerin ortadan kalkması bunların yerine veriyi analitik şekilde değerlendirebilen ve gerçek zamanlı olarak sisteme müdahale edebilen yetkinlik gereksinimlerinin ortaya çıkması beklenmektedir. İşin sırrı teknolojide olduğu kadar, stratejide de saklıdır. Bu dijital dönüşümün temelini, doğru tanımlanmış dijital stratejiler oluşturmaktadır. Almanya'da gündeme gelen Endüstri 4.0 da bu stratejilerden birinin adı olarak karşımıza çıkmaktadır (Türkiye'nin Endüstri 4.0 Platformu).

Sanayi 4.0'ın Türkiye'deki görünümü ise, üretimin genel olarak yeterince otomasyona sahip olmaması, robotikten yeterince faydalanamaması şeklindedir. Esas itibarıyla bu yeni devrim Türkiye'yi II-III. Sanayi Devrimleri arasında bir yere konumlandırmaktadır. Bu durumda öncelikle üretimde otomasyonun artması ve siber-fiziksel sistemlere dayalı üretimin devreye girmesi gerekmektedir. Yetkinlikler farklı yönlere evirileceği için eş anlı olarak insan gücü için de benzer gelişimlerin yaşanması gerekecek, basit, rutin iş yapan işgücünün yerini robotik aldıkça daha yetkin işgücünün üretimde yer alması ve bu geçişin de bunu karşılayacak eğitimlerle desteklenmesi kritik önem kazanacaktır (The Deloitte Times, 2015, s. 6).

Endüstri devrimlerinde makineleşme sonucu insanlar düşük vasıf gerektiren işten bir sonraki işe adapte olurken daha az zorlanmaktaydı. Toprakla uğraşan işgücü veya kol gücüyle çalışan işgücü sanayi devrimi sonucunda fabrikalarda kısa bir eğitimle o işi yapabilir hale gelmekteydi. Günümüz sanayi devriminde ise bu geçişin bu kadar kolay olmayacağı açık olmakla beraber vasıfsız işçiler işlerini kaybetme riskiyle karşı karşıya iken, tam tersi olarak nitelikli işgücü açığı doğmaktadır.

Bu doğrultuda, istihdam politikaları belirlenirken belki de en önemli etken hızla gelişen teknolojik gelişmeler olacaktır. Kitlesel işsizlik veya kişisel işsizlik denildiğinde ülkelerin ve karar alma mekanizmalarının bu duruma kayıtsız kalma gibi seçenekleri bulunmamaktadır.

1.1.4.2 Demografik Faktörler

Toplumlarda insanların işgücüne katılım davranışlarını belirleyen; yaş, cinsiyet durumu, evlilik, sorumlu olunan çocuk sayısı, ikametgâh, eğitim düzeyi gibi sosyal ve ekonomik yönlerini inceleyen birtakım demografik unsurlar bulunmaktadır.

İşgücü; istihdam edilenler ile işsizlerin oluşturduğu nüfusu kapsamaktadır. Bir ülkede 15-65 yaş grubu arasındaki nüfus çalışma çağındaki nüfustur. Çalışma çağındaki nüfus içinde çalışma arzusunda olanlar faal nüfusu, çalışma arzusunda olmayanlar ile çalışma arzusunda olup çalışamayacak halde olanlar faal olmayan nüfusu oluşturur. Burada önemli olan toplam nüfus içindeki işgücünü oluşturan faal nüfustur (Ceylan Ataman, 2016, s. 20).

İşgücü, iktisadi olarak üretimde bulunan insan unsurunu gösterdiği için, işgücünü arzını meydana getiren basamakların ilk sırasında nüfus miktarı yer almaktadır. Yani nüfusu fazla olan ülkede işgücü arzı daha fazla olması peşi sıra ülkenin üretim kapasitesinin, milli gelirinin ve ekonomik gücünün de daha üstün olmasını sağlayacaktır. Bir ülkenin nüfus miktarının büyüklüğünün ekonomi üzerindeki etkisi hem olumlu hem de olumsuz yönde olabilmektedir. Bunun tahlili yapılırken önemli olan ekonomik gelişmeyi artıran ya da azaltanın mutlak nüfus miktarının değil, nüfusun niteliği ve kullanılış şekliyle alakalı olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Bir ülkede yaşayan insanlar ekonomik yönden hem üretici hem de tüketici olarak iki fonksiyona sahiptir. Eğer bir ülkede toplam nüfus tükettiğinden daha fazla üretim yapıyorsa bu ülkede nüfus artışı ekonomik gelişmeyi hızlandıran itici bir kuvvet haline gelmektedir (Zaim, 1997, s. 108-114).

Türkiye nüfusu 31 Aralık 2019 tarihi itibarıyla 83 milyon 154 bin 997 kişi olmuştur (TÜİK, 2020). Avrupa Birliğine üye 28 ülkenin toplam nüfusu ise 2019 yılı itibarıyla 513,5

milyondur[2] (Eurostat). Rakamlara bakıldığında Türkiye'nin nüfusu tek başına AB'ye üye 28 ülkenin toplam nüfusunun yüzde on altısına tekabül etmektedir. Bundan dolayı ülkemiz Avrupa'da kalabalık ve genç nüfusu ile dikkat çekmektedir. Nüfusun bu yapısı bulunulan konum itibariyle stratejik, sosyal ve ekonomik önemli fırsatlar doğurmaktadır. Giderek yaşlanan Avrupa nüfusu için Türkiye, genç ve dinamik nüfusuyla AB'ye üyelik sürecinde önemli bir avantaj olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu bağlamda ülkemizin genç nüfus anlamında önemli bir üstünlüğü bulunmaktadır. Literatürde buna "Demografik Fırsat Penceresi (Demographic Window of Opportunity)" denilmektedir. Demografik fırsat penceresi kavramı, nüfus içinde 15-64 yaş grubunda olanların payının yani çalışabilir yaştaki nüfusun artmasını ifade etmektedir (Karaca, 2018).

Ülkemiz açısından fırsat penceresi 2040 yılında kapanacağı için 2040 yılına kadar gençler iyi eğitilerek üretime yönlendirilirse, Türkiye'nin ciddi bir ekonomik büyüme ile işsizlik sorununun çözülebileceği belirtilmektedir. Bugünün gençlerini 2023 yılı ve sonrasındaki zorluklara karşı hazırlamak için, Türkiye'nin 15 yıllık bir demografik fırsat penceresi bulunmaktadır. 2023 yılına kadar, Türkiye'nin çalışma çağındaki nüfusu artarak yaklaşık %70'e ulaşacak ve bu tarihten sonra 2040 yılına kadar azalan bir hızla artmaya devam edecektir. Böyle bir durum ülkenin tarihinde yalnızca bir kez yaşanılabilecek bir fırsat olarak değerlendirilmektedir (UNDP, s. 2-87).

Ülkelerin tarihinde sadece bir kez karşılaşabilecekleri bu demografik fırsat penceresinden yararlanabilmek için doğru zamanda doğru politikalar uygulanmalıdır. Türkiye'nin de mevcut veriler ışığı altında, bu fırsatı yakalayabilmek için eğitim, istihdam, sosyal güvenlik alanlarında gerekli düzenlemeleri acilen uygulamaya koyması gerekmektedir. Aksi takdirde bu durum bir fırsat değil, gelecek için büyük bir tehdit olacaktır. Nüfus politikaları, istihdam politikaları ile desteklenemezse ekonomik ve toplumsal sorunların ortaya çıkması kaçınılmaz olacaktır. İstihdam politikalarının da eğitim politikaları ile birlikte tasarlanması gerekmektedir. (Köksel, 2016)

Türkiye açısından genel duruma bakıldığında ve aşağıdaki tablo incelendiğinde, Türkiye genelinde işsizliğin %13 civarında yapışkanlık gösterdiği ve işsiz sayısının da 4

[2] 31 Ocak 2020'de, Birleşik Krallık resmî olarak Avrupa Birliği'nden ayrılmıştır.2020 itibariyle Avrupa Birliği(27 ülke)'nin nüfusu yaklaşık 447,7 milyondur.

milyon civarında seyrettiği görülmektedir. İşsizlik oranı kadınlarda %13,2 ile erkeklere kıyasla yaklaşık 1 puan daha fazladır. Ülkemiz için daha önemli bir gösterge olan tarım dışı işsizlik oranı ise %14,9'dur. Tablodan anlaşıldığı üzere ülkemizde işgücü piyasasının temel sorunlarından biri de kadın işgücüne katılma oranının düşük olmasıdır. Erkeklerde bu oran %65,6 iken kadınlarda %29,2 ile erkeklerin ancak yaklaşık yarısı kadardır. İstihdam oranlarına baktığımızda buna benzer bir durum ortadadır.

Ayrıca aktif nüfustaki artış ile aynı yönde bir işgücü ve istihdam artışı olmadığı tespit edilmiştir. Bu yüzden artan nüfusla ortaya çıkan işgücüne istihdam alanlarının yaratılamaması ekonomik ve sosyal sorunları da beraberinde getirecektir.

Şekil 1: Mevsim Etkisinden Arındırılmış Temel İşgücü Göstergeleri (15+Yaş) (Bin Kişi) (Nisan 2019 ve Nisan 2020)

	Toplam			Erkek			Kadın		
	2019	2020	Fark	2019	2020	Fark	2019	2020	Fark
Nüfus	61 261	62 320	1 059	30 270	30 811	541	30 990	31 509	519
İşgücü	32 401	29 388	-3 013	21 720	20 191	-1 529	10 681	9 197	-1 484
İstihdam	28 199	25 614	-2 585	19 144	17 631	-1 513	9 055	7 982	-1 073
Tarım	4 976	4 485	- 491	2 791	2 731	- 60	2 185	1 754	- 431
Sanayi	5 553	5 344	- 209	4 156	4 063	- 93	1 398	1 281	- 117
İnşaat	1 611	1 250	- 361	1 537	1 178	- 359	73	72	-1
Hizmet	16 059	14 535	-1 524	10 660	9 660	-1 000	5 399	4 876	- 523
İşsiz	4 202	3 775	- 427	2 576	2 559	- 17	1 626	1 215	- 411
İşgücüne dahil olmayanlar	28 860	32 932	4 072	8 550	10 620	2 070	20 310	22 312	2 002
İşgücüne katılma oranı (%)	52,9	47,2	-5,7	71,8	65,5	-6,3	34,5	29,2	-5,3
İstihdam oranı (%)	46,0	41,1	-4,9	63,2	57,2	-6,0	29,2	25,3	-3,9
İşsizlik oranı (%)	13,0	12,8	-0,2	11,9	12,7	0,8	15,2	13,2	-2,0
Tarım dışı işsizlik oranı (%)	15,0	14,9	-0,1	13,2	14,3	1,1	18,9	16,2	-2,7

Tablodaki rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.

Kaynak: (TUİK, 2020)

Şekil 2: 2011-2020 Yılları Arası Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeli Sayısı

Kaynak: (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2020)

Nüfusu etkileyen diğer bir demografik faktör de göç olgusudur. 1990'lı yıllarda başlayan ve artarak devam eden göçlerin hedefi konumunda bulunan Türkiye'de göçmenlerin iş piyasalarına dâhil olmaları ile farklı sorunlar ortaya çıkmaktadır (Lordoğlu, 2015, s. 29-44). Özellikle 2011 yılının mart ayında, Suriye'de iç karışıklıkların başlamasıyla, savaş veya şiddet ortamından kaçışla beraber günden güne artan sayıda Suriye Arap Cumhuriyeti (Suriye) vatandaşı Türkiye'ye uluslararası koruma bulmak amacıyla gelmektedir. Ülkemiz bu kişilere "geçici koruma"[3] sağlamaktadır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2020).

[3] Geçici koruma, kitlesel akın olaylarında acil çözümler bulmak için geliştirilen bir koruma biçimidir. Devletlerin geri göndermeme yükümlülükleri çerçevesinde kitleler halinde ülke sınırlarına ulaşan kişilere, bireysel statü belirleme işlemleri ile vakit kaybetmeden, uygulanan pratik ve tamamlayıcı bir çözüm yoludur. 2004 tarihli 100 No'lu Birleşmiş Milletler Yürütme Komitesi'ne göre kitlesel sığınmanın varlığından söz edebilmek için uluslararası bir sınıra doğru dikkate değer bir sayıda insan hareketliliğinin olması, bu hareketliliğin hızlı bir varışla devam etmesi, ev sahibi devletin yakın dönemde mevcut bireysel sığınma prosedürlerini uygulayamayacak hale gelmesi gerekmektedir. Bu unsurları içeren kitlesel akının süregelir hale gelmesi durumunda geçici koruma sağlanmaktadır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü).

Yukarıdaki şekilde anlaşıldığı üzere; 2011 yılında Türkiye'ye sığınan Suriyelilerin sayısı 3,5 milyon kişiyi aşmıştır. Dünyanın en büyük mülteci topluluğuna ev sahipliği yapan ülkemiz, geçici koruma kapsamındaki Suriyeli yabancılar için yetişkin eğitim merkezleri kurarak mesleği olmayanlara yeterli beceri kazandırarak meslek sahibi olmalarına yardımcı olmaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün de yapmış oldukları dahil olmak üzere, çoğu güncel araştırmaya göre geçici koruma altındaki Suriyeliler, çoğunlukla düşük vasıflı işlerde kayıt dışı olarak çalışmaktadır (ILO). Yaşanan bu gelişmeler sonucunda Suriyelilerin çalışma hayatına katılımı genel işsizlik oranını olumsuz yönde etkilemektedir. Özellikle kayıt dışı sektörde düşük ücretler nedeniyle yerli işgücü yerine Suriyelilerin tercih edilmesi sonucunda yerli işgücünün belli bir kısmının işgücü piyasasından çekilmesine neden olmuştur. İşgücü piyasasında ücretli işçiler yönünden oluşan haksız rekabet ortamı ücret seviyelerini düşürerek vasıfsız yerli işgücünün kazançlarını düşürmüştür (Korkmaz, 2017, s. 78,79). Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından 2018 yılında hazırlanan "Yabancıların Çalışma İzinleri Raporu"nda belirttiğine göre Türkiye'de çalışma izni verilen Suriyeli sayısı 34 bin 573 kişidir. Bu sayıdan anlaşıldığı üzere geçici koruma altındaki Suriyelilerden çalışma izni alanların sayısı sınırlı sayıda kalmıştır. Buradan bu işgücünün kayıt dışı işlerde istihdam edildiği de anlaşılabilir. Geçici koruma altındaki Suriyelilerin Türkiye işgücü piyasasına uyumlarının ve istihdam edilebilirliklerinin artırılması için çalışma izinleri alt yapısının geliştirilmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda, istihdam politikaları belirlerken yaşanılan bu göç dalgasının büyüklüğü ve kalıcılığı göz önüne alınmalıdır.

1.1.4.3 Üretim ve Organizasyon Sistemlerinin Reformizasyonu

1970'lerde gelişmiş ekonomilerde ortaya çıkan ve derinleşerek uluslararası bir nitelik alan petrol krizi şoku, birçok alanda değişimi zorunlu olarak gündeme getirmiş ve yeni gelişmelerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu gelişmelerin neden olduğu krizden çıkış için firmalar, mevcut üretim sisteminde ve teknolojik paradigmada değişime gitmiş ve böylece yeni teknolojiler ve esnek üretim sistemleri ortaya çıkarmıştır. Böylece, küreselleşme hareketinin hızlanmasıyla devlet anlayışında ve bu yönde uygulanan iktisat politikalarında da büyük değişim ve dönüşümler yaşanmıştır (Bilgin, 2001, s. 1).

Esnek organizasyon; esnek üretim, esnek çalışma ve bunların doğal sonucu olarak ortaya çıkmış bir yaklaşımdır. Son yirmi yılda çok şiddetli ve acımasız hale gelen "rekabet"

olgusu ve bilgi teknolojisindeki gelişmeler bu tür bir organizasyon yapısını doğurmuştur. Bu rekabet koşulları altında işletmeler hızlı, çeşitli ve farklı ürünler üretmek, buna uygun istihdam ve organizasyon yapıları oluşturmaya yönelmek durumunda kalmışlardır. İşgücü piyasası esnekliği literatürde çeşitli biçimlerde tanımlanabilmektedir. Bunlar fonksiyonel esneklik (functional flexibility), sayısal esneklik (numerical flexibility), ücret esnekliği (pay flexibility) ve çalışma süresi esnekliği (working time flexibility) şeklinde ifade edilebilmektedir. Bunlardan fonksiyonel esneklik (iç esneklik) işgücünün miktarı ile değil onun nitelik ve becerileri ile ilgilidir ve talepteki farklılaşmalara bağlı olarak buna uyum gösteren esnek ve nitelikli işgücüne bağlıdır. Yani uzmanlaşmış personelin işletme içinde değişik işleri yapabilmesi ve çeşitli görevleri üstlenebilmesidir. Sayısal esneklikte (dış esneklik) işverenler, işyerinde çalışan sayını değiştirebilir yani bu sayıyı artırabilir, isterse işten çıkarabilir, isterse de geçici veya kısmi süreli olarak işgücü istihdam edebilir. Bu tip bir serbestlik kayıt dışılığa yol açabilir. Ücret esnekliğinde ise firmalar çalışanların ücretleri üzerinde artış veya azalış yönünde ayarlama yapabilme özgürlüğüne sahiptir (Eryiğit, s. 11,12). Son olarak çalışma saatleri esnekliği önemli bir esneklik biçimidir. 1970'lerin sonunda Avrupa'da uygulanmaya başlayan bu esneklik modeli (İstihdam Stratejileri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi, 2006) günümüzde hizmet sektörünün üretim ve istihdamda önemi ve payının artması ile yaygınlaşmıştır (Parlak, 2016, s. 108).

Çalışma saatleri esnekliği kapsamında en yaygın esnek çalışma biçimleri; kısmi süreli çalışma (part-time), belirli süreli çalışma, geçici iş ilişkisi ile çalışma, uzaktan çalışma, çağrı üzerine çalışma ve evden çalışmadır. Bunların içinde de en eski ve yaygın olarak uygulanan esnek çalışma biçimi 'kısmi süreli çalışma'dır. Ülkemizde bu konuda yasal düzenleme olarak 4857 sayılı İş Kanunun 13. maddesinde düzenlenmiş olan kısmi süreli çalışma tanımı, normal çalışma süresinden daha az sürede yapılan çalışmadır. Örneğin, Türkiye'de haftalık 30 saatten az olan çalışmalar kısmi süreli olarak değerlendirilirken, ABD'de 35 saatten az, Kanada ve İngiltere'de 30 saatten az, Almanya'da ise 36 saatten az olan çalışmalar bu kapsama girmektedir. Türkiye'de işgücü piyasasında esneklik kavramı Yedinci Kalkınma Planı'ndan (1996- 2000) itibaren "hem güvenceli hem de esnek bir işgücü piyasası düzenlemesi gerçekleştirileceği" ifadesi ile kalkınma planlarında yer almaya başlamıştır. Türkiye'de çalışma mevzuatının, AB mevzuatıyla uyumu açısından güvenceli esneklik kavramı önem taşımaktadır (Ulusal İstihdam Stratejisi 2014-2023, 2017, s. 30). Bu kapsamda OECD 2018 yılı rakamları incelendiğinde, OECD ülkeleri arasında ortalama part-

time çalışma oranı %16,5 ve AB ülkelerinde (28 ülke) ortalama %16,6, G7 ülkelerinde (Almanya, ABD, Birleşik Krallık, Fransa, İtalya, Japonya, Kanada) ise 17.6 olup Türkiye'de bu oran %9,9'dur (OECD, 2020).

Değişen piyasa koşulları neticesinde ortaya çıkan ihtiyaçlara ve sorunlara cevap verebilmek için istihdamın geleneksel biçimleri yavaş yavaş çözülmekte ve iş organizasyonları esnekleşerek yeniden inşa edilmektedir. İstihdam yapısındaki bu dönüşüm, esnek çalışma düzenlemelerini gündeme getirerek bu alanda yeni istihdam politikalarının ortaya çıkmasına neden olmuştur (Parlak, 2016, s. 118).

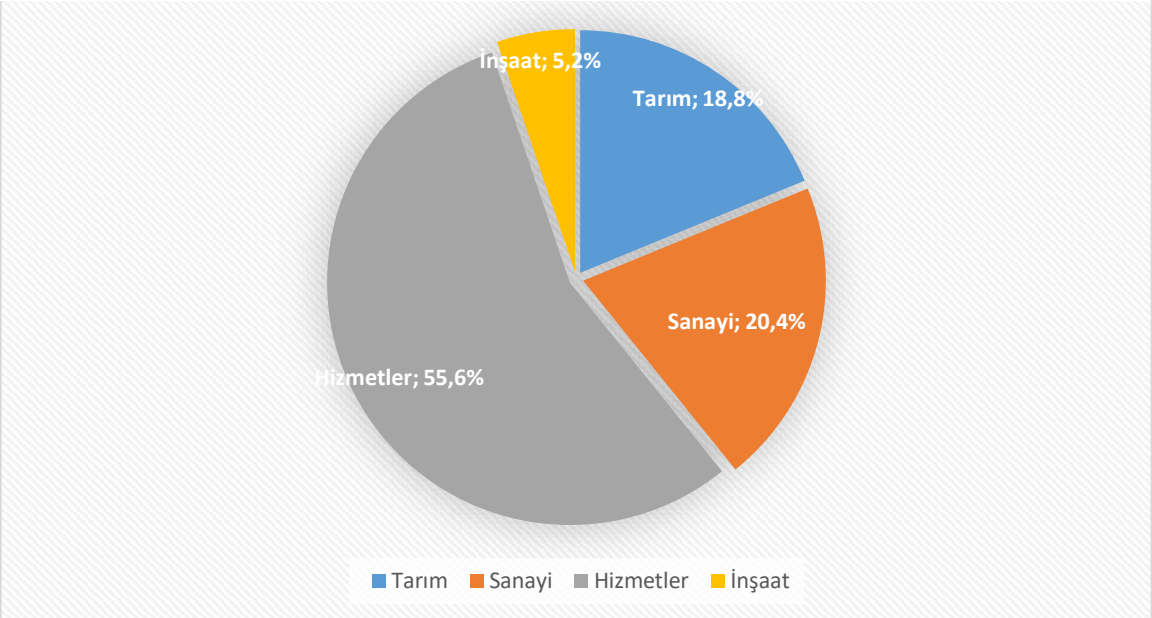
1.1.4.4 Hizmet Sektörünün Genişlemesi

Bir ekonomide başlıca temel sektörler tarım, sanayi ve hizmet sektörüdür. İstihdam yaratma açısından tarım, sanayi ve hizmet sektörlerine bakıldığında, hizmet sektöründe daimî ve göze çarpan bir genişlemenin varlığı görülmektedir. Tarım sektöründeki istihdam daralırken, hizmet sektörü, gelişme potansiyeline sahip bir şekilde giderek artmaktadır. Bu eğilimler ülkeden ülkeye değişse de son 20 yıllık döneme hizmet sektörü damgasını vurmuştur. Vurgulanan nokta, hizmet sektörünün istihdam yaratma açısından diğer sektörlere göre başı çekeceği, ancak bu sektörde istihdam yaratmanın da yeni teknolojiler ve iş organizasyonları ile beraber sağlanabileceğidir (Storrie, 2015, s. 378,379).

Ülkemizde 1980'li yılların başlarında dışa açılma politikası benimsenmiş ve 1990'lı yıllardan itibaren hizmet sektöründe önemli bir gelişme kaydedilmiştir. Hizmet sektörü, tarım ve sanayi sektörlerine göre daha büyük önem ve pay kazanmıştır (Ankara Üniversitesi, 2020).

2020 yılı mayıs ayı verilerine bakıldığında, Türkiye'de hizmet sektörünün büyüklüğü kendini göstermektedir.

Tablo 2: İstihdam Edilenlerin İktisadi Faaliyet Kolları ve Dağılımı (Yüzde % 15+Yaş)



Kaynak: (TUİK, 2020)

Dünya genelinde hizmet sektöründe çalışan kişi sayısına bakıldığında ise Türkiye'deki 15 milyon 776 rakamına karşılık, nüfus sayısı olarak benzer ülke olan Almanya'da bu sayı 29 milyon 932, Fransa'da 21 milyon 026, İtalya'da 16 milyon 283 kişi olarak gerçekleşmiştir (OECD, 2020). Bu sektörün önemi; gelişen teknoloji ile beraber ihtiyaçların artması ve farklılaşması ile değişik türde hizmet türlerinin ortaya çıkması sonucu istihdam edilecek insan sayısını artırmasıdır. Bu yüzden hizmetler sektörü ülkelerde refah ile gelişmişlik düzeyinin göstergesi olmaktadır (Özsağır & Akın, 2012, s. 313).

1.1.4.5 İstihdamın Cinsiyetle İlgili Bileşiminde Meydana Gelen Değişimler

Bir ülkede ekonomik büyüme ve kalkınmanın göstergelerinden biri o toplumda kadınların işgücüne katılma oranıdır. Bu oranı artırmak tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ve aynı zamanda ülkemizin de istihdam politikasının öncelikli hedeflerindendir.

Dünya nüfusunun yarısını oluşturan kadınların ekonomik potansiyellerini istenildiği gibi açığa çıkarmaları durumunda küresel ekonomide çok ciddi bir büyüme gidişatı yakalanabilir (AB Katılım Sürecindeki Türkiye'nin Kadın İstihdamı Karnesi, 2019, s. 14).

Ülkemizde 2019 verilerine göre 15-64 yaş arası erkeklerin işgücüne katılma oranı %78,2 iken, kadınlarda bu oran %38,7 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK). Oysaki nüfusumuzun yaklaşık yarısını oluşturan kadınların işgücüne katılımının artırılması hem ekonomik hem sosyal kalkınmanın sağlanması ve ülkemizin 2023 yılında dünyadaki ilk 10 ekonomi arasına girme göstergesi olması açısından son derece önemli iken gerçekleşen bu sayılarla OECD ülkeleri arasında kadınların işgücüne katılım oranının en düşük olduğu ülke yine Türkiye olmaktadır (AB Katılım Sürecindeki Türkiye'nin Kadın İstihdamı Karnesi, 2019, s. 10).

Günümüz toplumlarında kadınların eğitime ve ekonomik fırsatlara erkeklerle aynı düzeyde erişebilmelerine yönelik çabaların ve politikaların artmasıyla engeller daha da azalmakta, bunun sonucu olarak kadınların eğitime katılmaları ile beraber işgücüne katılımları da artmaktadır. Dolayısıyla, giderek artan oranda kadın işgücü piyasasına girecek ve evlendikten sonra da çalışmaya devam edecektir. Doğurganlıktaki azalma ve teknolojinin gelişmesiyle ev işleri araçların yaygınlaşması, bu eğilimi daha da pekiştirecektir (Tunalı, s. 109).

Kadınların çalışmasını destekleyen istihdam politikalarının varlığı ile kadınların işgücüne katılımın ve istihdam oranlarındaki artışın istenilen düzeye erişeceği öngörülmektedir.

1.2 TÜRKİYE'DE İSTİHDAM POLİTİKALARI

Türkiye'de istihdam politikası ile ilgili temel düzenleme Türkiye Cumhuriyeti Anayasası olmakla beraber ilgili kanunlar, tüzükler ve yönetmelikler ve Avrupa Birliği (AB) müktesebatına uyum kapsamında yer alan mevzuata dayanmaktadır.

1999 Helsinki Zirvesi ile Türkiye'nin AB'ye aday ülke olması ile AB müktesebatına uyuma ilişkin istihdam politikası alanında düzenlemeler resmi bir ilişki içinde yürütülmeye başlanmıştır. AB bu süreç dâhilinde;

- AB müktesebatı ile uyum için bir strateji ve ayrıntılı bir program benimsenmesi,
- İleride Avrupa İstihdam Stratejisine katılım perspektifi ile ulusal bir istihdam stratejisinin hazırlanmasını talep etmiştir (Demir, 2019, s. 118-121).

  Bu kapsamda Türkiye işgücü piyasasında sürecin nasıl geliştiğine aşağıdaki bölümde değinilecektir.

1.2.1 Türkiye ve Avrupa İstihdam Stratejisi Süreci

Türkiye'de çalışma hayatı 1980 sonrasında birçok değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikler 1970'lerin başındaki büyük kriz sonrasında dünya genelinde hayata geçirilen neoliberal politikalar ve buna bağlı olarak diğer ülkelerdeki çalışma yaşamı değişikliklerine paralellikler göstermektedir (Saklıca, 2016, s. 1).

AB düzeyinde de özellikle 1980'lerden itibaren başlayan ekonomik ve sosyal dönüşüm (neoliberalizm, üçüncü dünya ülkelerinin rekabeti gibi) ve 1990'lı yılların başlarında yaşanan ekonomik krizler ve işsizlik sorunu AB'de çözülmesi en öncelikli sorunlardan biri haline gelmiş ve bu alanda ilk ayrıntılı düzenlemeler ortaya çıkmıştır (Kesici & Selamoğlu, 2005, s. 26,29).

İstihdam alanında AB, ilk yıllarda üye ülkelerin sorunları ve öncelikleri üzerinde destek mekanizmaları oluşturmuştur. Fakat yaşanan ekonomik krizler ve bu konuda elde edilen tecrübeler Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) olarak adlandırılan ortak bir istihdam stratejisi ve yol haritası belirlenmesi gerekliliğini doğurmuştur. AİS kapsamında üye veya aday ülkeler kendi ulusal strateji ve programlarını hazırlayarak kendi istihdam politikalarını oluşturmaktadır (Özen, 2015, s. 79).

1.2.1.1 Avrupa İstihdam Stratejisinin Gelişimi

1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu kurulmuştur. İstihdam politikası ile ilgili konular Avrupa Ekonomik Topluluğunun kuruluşunu sağlayan 1957 Roma anlaşmasından başlayarak 1997 Amsterdam Zirvesine kadar sosyal politikalar başlığı altında incelenmiştir. 1986 yılında kabul edilen Avrupa Tek Senedi Antlaşmasıyla sosyal politika ve istihdamla ilgili topluluğa koordinasyon görevi verilerek ortak bir sosyal politika oluşturulmuştur. 1992'deki Maastricht Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu, AB'ye dönüşmüştür. Avrupa ülkeleri artık ekonomik bir birliğin ötesinde sosyal bir birliktelik olma yönünde önemli adımlar atmışlardır (Gültemen, 2008, s. 33,34). Bu Antlaşma dönemi boyunca da üye ülkelerin istihdam politikası alanında otonomisi devam etmekte, üye ülkeler AB'nin temel ilkelerine bağlı olmakla beraber aynı zamanda kendi ekonomik yapısına özgü modeller uygulamıştır. İşsizlik sorununun tüm birlik üyelerini de derinden etkilemesi, üye ülkelerin tamamını içine alan bir istihdam politikası oluşturulması düşüncesini de güçlendirmede etkili olmuştur. Sosyal politika ise

üye ülkelerin kendi özel alanı olarak kabul edilmekten çıkarak ortak bir alan haline gelmeye başlamıştır (Özen, 2015, s. 79).

AB'de resmi strateji oluşturulmasının ilk adımları, bu konuda çalışmaları bulunan AB Komisyonu Başkanı Jacques Delors başkanlığındaki çalışma grubunun yayımladığı "Büyüme, Rekabet Gücü ve İstihdam" başlıklı Beyaz Kitabı (White Paper) ile başlamıştır. Beyaz Kitap Avrupa İstihdam Stratejisinin de başlangıcı olarak kabul edilmektedir. 1994 yılında Beyaz Kitap'ın yayınlanmasından sonra Essen Zirvesi'nde Konsey tarafından "Essen Stratejisi" olarak bilinen bir eylem planı oluşturulmuştur. Zirvede; mesleki eğitim ile insan kaynaklarının geliştirilmesi, üretken istihdamın desteklenmesi, işgücü piyasası kurumlarının etkinliğinin artırılması, girişimciliğin teşviki, uzun dönemli işsizler ile kadın ve gençlerin çalışma piyasasına girişinin kolaylaştırılması gibi düzenlemeler ile daha sonra üye devletlerin bu konuları içeren ulusal programlar hazırlaması öngörülmüştür. 1997 yılında imzalanan Amsterdam Anlaşması'nda istihdam konusu ayrı bölüm olarak eklenerek istihdam politikasının Avrupa'nın ortak bir görevi olduğu kabul ve ilan edilmiştir. Amsterdam Anlaşması'nın sonrasında sırasıyla 1997'de Lüksemburg'da, 1998'de Cardiff, 1999'da Köln, 2000'de Lizbon ve Barselona konsey toplantılarında Avrupa İstihdam Stratejisi oluşturulmaya çalışılmıştır. İstihdam konusu AB ile Türkiye arasında resmi amaç olarak 1997 Amsterdam Anlaşması'nda yer almıştır. 1997'de Lüksemburg'da yapılan Olağanüstü İstihdam Zirvesi ile üye devletler için istihdam oranlarının artırabilmesi ve istihdam politikaları arasında eşgüdümün sağlanması amacıyla oluşturulan Avrupa İstihdam Stratejisinin dört ayağını oluşturan bu politika başlıkları; istihdam edilebilirlik, girişimcilik, uyum yeteneği ve fırsat eşitliğidir. Lüksemburg Zirvesinde yakınsama ve işbirliği süreci başlatılarak üye devletler için uygulama ölçütleri oluşturulmuştur. Ayrıca aynı Zirvede üye ülkelerin istihdam stratejisine uyması için izlemeleri gereken süreçler de oluşturulmuştur. Bu süreçler; Ortak İstihdam Raporu (Joint Employment Report-JER), İstihdam Rehberleri (Employment Guidelines), Ulusal Eylem Planı (National Action Plan-NAP), Tavsiyeler (Recommendations) ve Emsal İnceleme Programı (Peer Review Programme)'dır. AB istihdam politikaları açısından Lüksemburg Zirvesi'nden sonra en önemli dönüm noktası 2000 yılında düzenlenen Lizbon Zirvesi'dir. Bu zirvenin temel konusu Avrupa İstihdam Stratejisi'dir (Özgüler, 2013, s. 83-93).

Bu bağlamda Avrupa İstihdam Stratejisinin dört sütunu; komisyonun istihdam rehberleri ve tavsiyeleri, üye ülkelerin ulusal istihdam eylem planları, izleme süreci ve buna göre ulusal stratejilerin düzenlenmesini ve koordinesini kapsayan bir sistemdir (Gültemen, 2008, s. 33,34).

1.2.1.2 Türkiye'nin Avrupa İstihdam Stratejisine Uyum Süreci ve Ulusal İstihdam Stratejisi

1999 yılında Helsinki Zirvesi ile Türkiye'nin AB'ye aday ülke ilan edilmesi ve adaylık durumunun tescil edilerek istihdam konusunda işbirliği ve uyum sürecinin başladığı ifade edilebilir. AB'ye aday ülkeler de AİS'e dâhil olabilmek için bu yıldan itibaren çalışmalara başlamış, aşamalı bir geçişle istihdam politikalarını ve ilgili kurumlarını AİS'e uyumlu hale getirmeyi öngörmüştür. Türkiye'nin AİS'e dâhil olma süreci 2003'te çıkarılan 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile İŞKUR koordinatörlüğünde yürütülmüştür. Bu sürecin ilk adımı olarak kabul edilen ve Türkiye işgücü piyasasının derinlemesine analizinin yapılığı İstihdam Durum Raporu[4] hazırlanmış ve Avrupa Komisyonu tarafından onaylanmıştır (Türkiye İş Kurumu 3. Genel Kurul Raporu, s. 25-30).

Bu kapsamda İŞKUR'un istihdam politikalarını yönlendirme konusunda stratejik önemi 2000'li yıllarda artmıştır. AB mevzuatına uyum süreci kapsamında; İŞKUR koordinasyonunda hazırlanmakta olan ve kısa vadeli işgücü piyasası politika önceliklerini içeren "Ortak Değerlendirme Belgesi" (JAP) ile sosyal içerme alanında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı koordinasyonunda yürütülen "Ortak Sosyal İçerme Belgesi" (JIM) 2012 yılında AB'nin yeni yaklaşımları ve hedefleri de dikkate alınarak İstihdam ve Sosyal Reform Programı (Employment and Social Reform Programme - ESRP) adı altında birleştirilerek yeni bir strateji belgesi olarak hazırlanması AB Komisyonu tarafından kararlaştırılmıştır. Program ile ekonomik ve sosyal gelişmeye ilişkin temel sorun alanlarının tanımlanması, büyümeye katkı sağlayacak politika reformları ve tedbirlerinin belirlenmesi, ülkemizi istihdam ve sosyal politika alanında Avrupa 2020 İstihdam Stratejisine ve yönetişim sürecine yakınlaştırması hedeflenmiştir. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (Instrument for Pre-accession Assistance-IPA) fonlarının kullanımı ile mevcut politikaların ilişkilendirilmesi, uygun olan alanlarda AB müktesebatına uyumun desteklenmesi hususları da program

[4] Bkz. İnsan Tunalı, İstihdam Durum Raporu-Türkiye'de İşgücü Piyasası ve İstihdam Araştırması

kapsamında bulunmaktadır. Bu çerçevede İstihdam ve Sosyal Reform Programı (Employment and Social Reform Programme - ESRP)'na ilişkin Ekim 2013'te başlayan çalışmalar, halihazırda Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı AB ve Mali Yardımlar Dairesi Başkanlığı tarafından koordine edilmekte olup, Kurumumuz görev ve sorumlulukları kapsamında gerekli katkı verilmektedir (Türkiye İş Kurumu 7. Genel Kurul Raporu, s. 92). (İKG).

Türkiye 2003 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nde (Ulusal Program'ın "Sosyal Politika ve İstihdam" bölümünde) AİS ile uyumlu bir ulusal istihdam stratejisi oluşturmayı taahhüt etmiştir (İstihdam Stratejileri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi, 2006, s. 116). Ayrıca Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda (2007-2013) Ulusal İstihdam Stratejisinin oluşturulması hedefine yer verilmiştir (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2006, s. 83). Bu kapsamda 4904 sayılı Kanunun 3'üncü maddesinde İŞKUR'un görevleri sayılmış ve "Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak" şeklinde belirtilerek bu görev İŞKUR'a verilmiştir. İşsizliğin azaltılabilmesi ve etkin bir işgücü piyasası için ilk şart, uygulamaya yön gösterecek bir ulusal istihdam stratejisinin varlığıı olmaktadır. Bunun için 2009 yılında hazırlıkları başlayan ve sosyal diyalog mekanizmasının işletilmesiyle oluşturulan Ulusal İstihdam Stratejisi taslağı kapsamında dört temel politika ekseni belirlenmiş, işsizlik sorununun çözümüne yönelik kapsayıcı ve çok yönlü bir perspektif çizilmiştir (Türkiye İş Kurumu 7. Genel Kurul Raporu, s. 24). Ayrıca İŞKUR 7. Genel Kurul Politika Önerilerinde yer verildiği şekliyle "Ulusal İstihdam Stratejisi sosyal taraflarla görüş birliği sağlanarak uygulamaya geçirilmelidir." ifadesi kayıtlara geçmiştir.

Bu kapsamda işgücü piyasasındaki yapısal sorunların çözülmesi, orta ve uzun vadede büyümenin istihdama katkısının artırılarak işsizlik sorununa kalıcı çözüm sağlanması amacıyla 2014-2023 dönemini kapsayan Ulusal İstihdam Stratejisi (UİS), 2014 yılında Resmî Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve temel politika metinleri arasında yer almıştır. Cumhuriyetin 100'üncü yılına kadar UİS'in temel 3 hedefi aşağıdaki gibi öngörülmüştür:

- İstihdamı artırarak işsizlik oranını %5 düzeylerine düşürmek,
- Tarım dışı sektörde kayıt dışı istihdam oranını %15'in altına indirmek,
- İstihdam oranını %55 düzeylerine yükseltmektir.

Stratejinin yürütülmesi ve etkin bir şekilde uygulanabilmesi ve kurumlar arasında iş birliği ve koordinasyonun sağlanması üç yılda bir revize edilen eylem planları aracılığıyla yapılmaktadır. İlk eylem planı 2014-2016, ikinci eylem planı 2017-2019 yıllarını kapsamaktadır. Bu dönemlere ilişkin eylem planları tamamlanmış olup, eksen ve sektörlerde istihdam başarısının sağlanması, sorun alanlarının tespit edilerek çözüm önerilerinin geliştirilmesi anlayışıyla 2020-2023 dönemini kapsayan yeni eylem planı yürürlüğe konulmak üzere taslak halinde olup hazırlıkları devam etmektedir. Eylem Planı, "Temel Politika Eksenleri" ve "Sektör Stratejileri" olmak üzere iki ana bölümden oluşmaktadır. Temel politika eksenleri; Eğitim- İstihdam İlişkisinin Güçlendirilmesi, İşgücü Piyasasında Güvence ve Esnekliğin Sağlanması, Özel Politika Gerektiren Grupların İstihdamının Artırılması, İstihdam-Sosyal Koruma İlişkisinin Güçlendirilmesi maddelerinden oluşmaktadır. Sektör Stratejileri ise Bilişim, Finans, İnşaat, Sağlık, Tarım, Tekstil ve Hazır Giyim, Turizm, sektörlerini kapsamaktadır. İŞKUR, kamu istihdam kurumu olarak Ulusal İstihdam Stratejisi Eylem Planlarının hem merkezden hem bölgeler bazında ana uygulayıcılarındandır (Ulusal İstihdam Stratejisi, 2014-2023).

İşsizlik oranında (2019 Yılı, % 14) özellikle genç işsizlik oranlarında (2019 Yılı % 25,4) (TÜİK, 2019) görülen artış ile birlikte, küreselleşen piyasa ekonomileri ve teknolojik gelişmelerle beraber sürdürülebilir rekabet üstünlüğü sağlamak, işgücü piyasalarının yeniden organizasyonunu gündeme getirmiş ve istihdam politikalarını etkilemeye başlamış, bu anlamda da ulusal istihdam politika ve stratejilerinin önemini arttırmıştır. İstihdam düzeyinin yükseltilmesini hedefleyen istihdam politikaları makro politikalar dışında İŞKUR'un faaliyetlerindeki başarısına bağlıdır. Eylem planlarında İŞKUR, sorumlu kurum ya da işbirliği yapılacak kurum olarak birçok politika ve tedbirde yerini almıştır.

1.2.2 Türkiye'de Uygulanan Beş Yıllık Kalkınma Planlarının İstihdam Politikaları Açısından Önemi

Devletlerde planlama kavramı geçmişten günümüze var olmaktadır. Devletler sahip oldukları kaynakları, kaynakların tahsisini, geleceklerini belirli ölçülerde planlamışlardır. Bu açıdan yönetimin temel bir fonksiyonu kabul edildiğinde planlama olmadan etkin bir yönetimin olamayacağı söylenebilir. Bu noktada devletin planlama rolleri devletin kendini planlaması ve kendisi ile beraber toplumsal yaşamı planlamasıdır. Devletlerin kaynaklarının sınırlı olduğunu anlamalarıyla kaynakları en etkili ve verimli biçimde kullanmanın yollarını

aramaları sonucunda İkinci Dünya Savaşı sonunda planlama ağırlığını şiddetli biçimde göstermeye başlamıştır (Leblebici & Erkul, 2008, s. 272). Tanilli planlama kavramını şu şekilde tanımlamıştır: "Planlama, en geniş anlamıyla, iktisadi, sosyal ve kültürel faaliyetlerin belli bir zaman çerçevesi içinde, önceden düşünülmesi, hesaplanması ve eşgüdümü demektir" (Tanilli, 1981).

Ekonomik ve sosyal planlama sadece gelişmekte olan ülkelerde değil, gelişmiş ülkeler de ulusal gelirlerini, sosyal refahlarını bir önceki yıla göre artırmak, toplumsal koşulları daha da iyileştirmek amacıyla planlı kalkınmayı tercih edilebilmektedir. Bu kapsamda Kalkınma planları; ekonominin tümünü, ekonomik ve sosyal faktörler arasındaki ilişkileri, uzun vadeli bir perspektifle ele alan, kamu kesimi için emredici, özel kesim için de orta ve uzun vadede yol gösterici, hukuki ve teknik şartlara haiz makro planlardır. (Takım, 2011, s. 155,156). Ülkemizde de On Birinci Kalkınma Planında; tüm kurumlara diğer politika dokümanları ile stratejik planların hazırlanmasında, önceliklerini belirlemede yön vermesinden bahsedilerek, planda öngörülen politika ve tedbirlerin etkin bir biçimde hayata geçirilmesini teminen Cumhurbaşkanlığı Programı, Orta Vadeli Programlar (OVP), Cumhurbaşkanlığı yıllık programları, bölgesel gelişme ve sektör stratejileri, kurumsal stratejik planlar Kalkınma Planı esas alınarak hazırlanacağı belirtilmiştir. Ayrıca plan ve bütçe bağlantısını güçlendirmek üzere uygulanacak tüm politikaların ve alınacak tedbirlerin bütçe boyutunun özellikle dikkate alındığının altı çizilerek, kamu kurum ve kuruluşlarının politikalarını, yatırım ve cari harcamalarını, kurumsal ve hukuki düzenlemelerini planda öngörülen hedef ve kaynaklara göre ortaya koyacakları belirtilerek planın önemi tekrar tekrar vurgulanmıştır (On Birinci Kalkınma Planı, 2019, s. 3).

1.2.3 Türkiye'de Uygulanan Beş Yıllık Kalkınma Planlarının, Yıllık Programların ve Orta Vadeli Programların İstihdam Politikaları Açısından Analizi

Türkiye işgücü piyasasının beklentilerini yıllar itibarıyla ortaya koymak ve ayrıntılı incelemek için, resmi politika belgelerinde yer alan istihdam politikalarında İŞKUR'un yeri ile İŞKUR'a atfedilen, İŞKUR tarafından üstlenilen görevler, tüm Kalkınma Planları, 1996-2020 arasını içeren Yıllık Programlar ve son dönemde daha da önem kazanan Orta Vadeli Programların ilgili kısımları çerçevesinde incelenmektedir.

1.2.3.1 Kalkınma Planları

Tablo 3: Türkiye'de Plan Dâhilinde İstihdam Politikaları (1933-2023)

Yıllar	Uygulanan Politikalar
I. Ve II. Beş Yıllık Sanayi Planı Dönemi **1933-1943 Yılları**	Birinci ve ikinci sanayi planları, ekonominin genelini kapsayan makroekonomik kalkınma planları değil, temel sanayinin kurulmasını hedef alan kısmi planlardır. 1930 yılında toplanan Sanayi Kongresi'nde, Türkiye'nin sanayileşmek zorunda olduğu tespit edilmiş ve "ulusal kurtuluş"un buna bağlı olduğu vurgulanmıştır. Sanayileşmeyi gerçekleştirmek için yatırım yapacak burjuvazi istenilen kapasitede bulunmadığından sanayileşmenin devlet eliyle yapılabileceği ortadaydı. Bu yüzden ilk planlama girişimi olarak kabul edilen birinci beş yıllık sanayileşme planı devletçilik politikalarını içermektedir. Bu dönemde sanayinin milli gelirdeki payı %20'lere çıkmışsa da, nüfusun yaklaşık %80'inin tarımda istihdam edilmesi planın etkinliğini azaltmıştır. (Takım, 2011, s. 155,156). 1933 yılında uygulanmaya giren birinci beş yıllık Sanayi Plânı ile başlayan sanayileşme hareketi, ekonomik faaliyetlerde artış ile işsizliğin yaygın bir hal alıp ekonomik ve sosyal bir mesele olmasını önlemiştir, Peşi sıra gelen ikinci dünya savaşı döneminde ise Türkiye'nin de seferberlik halinde bulunması, orduya destek verilmesi ve askerlik süresinin uzatılması gibi sebepler işsizlik problemi yaşanmasının önüne geçmiştir (Gökçen, s. 145).
Liberal Dönem **1950-1960 Yılları**	Bu dönem de liberal politikaların etkisiyle, devlet ekonomik kalkınma için plan yapma yoluna gitmemiştir. Fakat 1950'li yılların sonlarına doğru ekonomik göstergelerdeki bozulmalar, dış kaynak sağlayan kuruluşların da etkisiyle, kalkınmanın plan dâhilinde yürütülmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. (Takım, 2011, s. 155,156).
1960 Yılından Günümüze Planlı Dönem **1960 DPT'nin Kurulması**	Dönemlendirme yaparken 1960'dan öncesi ve sonrası ayrımının en önemli nedeni 1960'ta Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nın kurulmasıdır. Türkiye'de ilk defa, istihdam sorununun gündeme gelmesi ve bunun devlet politikası haline getirilmesi ve görev olarak verilmesi 1961 Anayasası ile olmuştur. "Sosyal ve Ekonomik Hükümler" başlığı altında, devlete kalkınma planları hazırlama görevi verilerek, planlama, anayasal zorunluluk haline gelmiştir. İktisadi ve sosyal hayata planlama düşüncesi egemen olmuş, planların uygulanması için DPT kurulmuştur (Takım, 2011, s. 155,156).

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)	Bu plan, istihdam sorununun asıl kaynağını ülkemizdeki yüksek nüfus artışı olduğunu kabul etmekte, nüfus konusunu uzun sürede istihdam açısından çok önemli bir problem olarak görmektedir. Nüfus artışına paralel yeni iş alanları yaratmak ve yeni yatırımlar kurmak gerektiği, istihdam yaratıcı proje ve sektörlerin önemi bu planda vurgulanmıştır. İstihdam açısından toplumun eğitim seviyesinin yükseltilmesi ve ihtiyaçlara uygun insan yetiştirilmesi öncelik olarak belirtilmiştir. Bu bakımdan insan gücü, istihdam ve eğitim konuları bir arada ele alınmıştır. Ayrıca işgücü fazlasının yabancı ülkelere gönderilmesi hususu da çözüm yolu olarak gösterilmiştir. Alınacak tedbirler kapsamında "sürekli işçi niteliğinde olanlar için bir işsizlik sigortasının kurulması imkânları araştırılacaktır. Böyle bir sigorta çalışmasının etkili bir şekilde yürütülebilmesi için İş ve İşçi Bulma Kurumu Teşkilâtının geliştirilmesi ve İşçi Sendikaları ve Sosyal Güvenlik Teşkilâtı ile sıkı bir iş birliği kurulması yoluna gidilecektir." diyerek planda işsizlik sigortasının temellerinden bahsedilmiştir. Ayrıca 1962'de 1,5 milyon olan işsizlik sayısının 1967'de 900 bin kişiye düşürüleceği tahmin edilmiştir (Birinci Beş Yıl Kalkınma Planı, 1963, s. 111-456).
İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)	1962-1967 döneminde öngörülen toplam istihdam artış oranı %11,7 iken, aynı dönemde gerçekleşen %9,1 olmuştur. Ayrıca bu planda 1967 -1972 arasında işsizlik oranı tarım dışında %9,5'den %8,2'ye düşeceği tahmin edilmiştir. Planda organizasyonla ilgili olarak 1946 yılında çalışma hayatının düzenlenmesi için Çalışma Bakanlığının kurulmasından bahsedilmiş ve Çalışma Bakanlığının imkânlarının kuruluşundan bugüne kadar sınırlı kaldığını ayrıca Bakanlığa bağlı İş ve İşçi Bulma Kurumunun da fonksiyonunu tam olarak yerine getiremediğini vurgulanmıştır. O yıllarda Kurumun en önemli fonksiyonu yurtdışına işgücü göndermek ve ilgili sorunlarını çözmekti. Bu kapsamda 1961'den 1966 yılı sonuna kadar yurt dışında çalışmak için 1.033.500 işçi, İş ve İşçi Bulma Kurumuna başvurmuş ve bunların %18,5'inin Avrupa ülkelerine gitmesi sağlanmıştır. Planda bu amaçla uygulanacak politikalarda "İş ve İşçi Bulma Kurumu" işgücünün mesleklere dağılımında önümüzdeki yıllarda beklenen hızlı gelişmelere yön verecek bir niteliğe kavuşturulacak, mesleğe yönelme görevini de içine alan bir kurum durumuna getirilecektir." denilerek Kurumun istihdam açısından önemine değinilmiştir (İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968, s. 130-142).
Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)	Birinci Planda İstihdam sorunu ve çözümü planın bağımsız bir hedefi iken İkinci Planda gelir artışına bağlı bir değişken olarak kabul edilmiştir. İlk iki planda da sanayileşmenin istihdam sorununu çözeceği kabul edilmişken, Üçüncü Planda sanayileşmenin kısa dönemde tek başına istihdam sorununu çözmeye yetecek sayıda iş olanakları yaratamayacağı anlaşılmış ve istihdamın özel tedbirlerle desteklenmesi öngörülmüştür. Plan dönemi baz alındığında 1972 yılında işgücü fazlası %11,2 iken 1977 yılında da %11,5 olarak öngörülmüştür. Üçüncü plan döneminde işsizlikle mücadele temel amaçlar arasında yer alırken tedbirler kapsamında İş ve İşçi Bulma Kurumunun, iş arayanların, en kısa zamanda en yüksek verimi sağlayabilecekleri açık işlerde istihdamlarını kolaylaştırıcı tedbirleri alacağı belirtilmiştir (Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973, s. 653-663).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)	Bu plan döneminde Türkiye'nin istihdam sorununu birtakım yapısal bozukluklara bağlamıştır. Bunların bir bölümü gelişmişlik düzeyi ve demografik olgular, bir bölümü de geçmiş dönemlerde uygulanan politikaların getirdiği bozukluklardır. 1978 yılında %13,9 olan işgücü fazlası oranının 1983'te %9,7 olması hedeflenmiştir. Yurt içi işgücü fazlasını azaltıcı bir etmen olan yurt dışına işçi göndermeleri kademeli olarak azalmıştır. 1973 enerji bunalımı, ekonomik durgunluk ve artan işsizlik sonucu Batı ülkeleri işçi alımlarını durdurmuşlardır. Böylece, yurt dışında çalışan Türk işçilerinin sayısı da 1973 yılından sonra azalmaya başlamıştır. 1978 yılında %13,9 olan işgücü fazlası oranının 1983'te %9,7 olması hedef alınmıştır. İstihdam politikası olarak baz alınan temel ilkelerden birisi de İş ve İşçi Bulma Kurumunun son verilere dayalı olarak, ekonomik ve teknolojik değişme ve gelişmeleri algılayabilecek, güncel ve gelecekteki insan gücü gereksinmelerini tanımlayabilecek, işgücü piyasasının bütününde etkin, teknik bir örgütsel yapıya kavuşturulacağı yönündedir (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979, s. 25-278).
Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)	Bir önceki plan döneminde %9,7 hedeflenen işgücü fazlasının Beşinci plandaki gerçekleşmelere bakıldığında %16,1 olduğu görülmüştür. Bu oranın, plandaki kalkınma hızının gerçekleşmesi ve buna ilave olarak uygulanacak ekonomik ve sosyal politika tedbirleri sonucunda, gerilemesinin mümkün olacağı vurgulanmıştır. Bu planda ana hedef istihdamın arttırılmasıdır. Özellikle gençlerin istihdamı ön planda tutulmuştur (Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985, s. 128-132). İlk defa Beşinci Plan döneminde, işsizlik ve istihdam sorunları ile ilgilenmesi için Devlet Bakanı görevlendirilmiştir. Bu dönemde istihdamın bir amaç değil araç olduğu bilinerek Devletin sağlıklı istihdam ortamı yaratması hedeflenmiştir (Yıldız, 2018, s. 54).
Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)	Bu plan döneminde istihdamın gelişmesini sağlayacak ortamın yaratılması esas olacaktır. Beceri kazandırma programlarının önemi vurgulanarak vasıflı işgücü yetiştirilmesi gerekliliğinin altı çizilmiştir. Gençlerin, kadınların, sakatların istihdamını sağlayacak meslek ve beceri kazandırma çalışmalarına ağırlık verilmesine değinilmiştir. 1989 yılında işsizlik oranı %10,1 olarak gerçekleşmiştir. Plan dönemi sonunda bu oranının %8,7 olarak gerçekleşmesi öngörülmüştür. İşgücü piyasası netleştirilerek, İşgücünün mobilitesini kolaylaştırıcı enformasyon hizmetleri geliştirilmesi ve bu kapsamda İş ve işçi Bulma Kurumunun işgücü piyasasında etkinliğinin arttırılarak yeniden organize edileceğini ve işgücü eğitimi, istihdam rehberliği, mesleğe yöneltme ve benzeri istihdamı geliştirme faaliyetlerine kamu kuruluşlarıyla beraber özel istihdam kuruluşlarının aktif katılımını sağlaması hususunda Kurumun görevli olduğuna değinilmiştir (Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990, s. 302-354).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)	1994 yılında açık işsizlik oranı %10,5 yükselmiştir. Bu artışın nedeni, işsizlikte yapısal nitelikli birikmiş sorunların ekonomik daralmayı beraberinde getirmesi olmuştur. Ayrıca İşgücünün vasfının düşüklüğünün istihdamın geliştirilmesine kısıtlayıcı bir etki yaptığı vurgulanmaktadır. Plan dönemi sonunda bu oranın %7,7 olacağı öngörülmüştür. Mevcut durumda İş ve İşçi Bulma Kurumunun yeniden yapılanmasının ve istihdam hizmetlerinin hala yeterince geliştirilememiş olduğu değerlendirilmiştir. 1995 yılında, İş ve İşçi Bulma Kurumunu etkili istihdam hizmeti verecek şekilde İş Kurumu olarak yeniden düzenlenmesine yönelik yasa tasarısının TBMM'ye sevk edilmesinden ve aynı dönemde özelleştirme sonucunda işsiz kalacak olanlara yeni istihdam imkânları sağlamaya yönelik İşgücü Uyum Projesi ve işsizlere eğitim yoluyla istihdam sağlamayı hedefleyen İstihdam ve Eğitim Projesinin uygulandığından bahsedilmiştir. Bu kapsamda uygulanacak politikalar kısmında, küreselleşme süreci ve AB'ye uyum politikaları çerçevesinde aktif işgücü piyasası politikalarının önemi ve İş ve İşçi Bulma Kurumunun İŞKUR adıyla çağdaş istihdam hizmetleri sağlayabilecek bir yapıya dönüşeceği vurgulanmıştır. Ayrıca hukuki ve kurumsal düzenlemeler başlığında da yine İş ve İşçi Bulma Kurumunun aktif işgücü piyasası önlemlerinin uygulayıcısı ve işsizlik sigortasının yönetilmesinde görevli olacağı ve bu kapsamda çağdaş koşullara uygun ve etkili bir işlev ve yapıya kavuşmasını sağlamak amacıyla İŞ-KUR Kanunu ve İşsizlik Sigortası Kanunu çıkarılacağından bahsedilmiştir (Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996, s. 49-56).
Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)	1999 yılında işsizlik oranı %7,3 olarak gerçekleşmiştir. Plan dönemi sonunda bu oran %5,6 olarak öngörülmüştür. Planın mevcut durum kısmında aktif işgücü politikalarının devamı hususuna değinilmiştir. Bu kapsamda; istihdam hizmetlerinde etkinliğinin ve işsizler ile vasıfsız işçilerin niteliklerinin arttırılması, ayrıca mesleki danışmanlık sisteminin kurulması öngörülmüştür. İşgücü piyasası kararlarının alınmasında etkinliği artırmak amacıyla başlatılan istihdam ve eğitim projesi kapsamında İstihdam ve eğitim projesi ile İş ve İşçi Bulma Kurumunun personeli hizmet içi eğitimden geçirilmiş, 81 bin işsiz için istihdam garantili beceri kazandırma kursları düzenlenmiş, mesleki danışmanlık sistemi kurulması, Türk meslekler sözlüğünün güncelleştirilmesi ve işgücü bilgi sisteminin geliştirilmesi için çalışmalar yapılmış ve 250 meslekte meslek standardı ve sınav soru bankası geliştirilmiştir. İstihdam piyasasındaki önemi nedeniyle İş ve İşçi Bulma Kurumunun piyasanın ihtiyaçları doğrultusunda etkin faaliyet sunabilmesi için yeniden yapılandırılması gereğinin devam ettiği de belirtilmiştir. Hukuki ve Kurumsal düzenlemeler kısmında bir önceki planda da yer verildiği üzere İş ve İşçi Bulma Kurumunun çağdaş istihdam hizmetlerini yerine getirecek şekilde yeniden yapılandırılmasına ilişkin yasal düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiştir (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001, s. 102-104).

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)	Bu planın vizyonu AB'ye üyelik sürecine katkı sağlayacak temel strateji belgesi olacak şekilde tasarlanmıştır. Bundan dolayı plan AB mali takvimi dikkate alınarak 2007-2013 yıllarını kapsayacak şekilde 7 yıl olarak belirlenmiştir. Dokuzuncu Kalkınma Planı Stratejisinde önceki planlardan farklı olarak eksenler belirlenmiş ve bu ekonomik ve sosyal gelişme eksenlerinden birisi de istihdamın artırılması olarak öngörülmüştür. Bu kapsamda öncelikler: işgücü piyasasının geliştirilmesi, eğitimin işgücü talebine duyarlılığının artırılması, aktif işgücü politikalarının geliştirilmesi olarak belirlenmiştir. İşsizlik oranına bakıldığında bir önceki dönem plan dönemi sonunda işsizlik oranı %5,6 beklenirken 2005 yılı itibarıyla oran %10,3 seviyesine gelmiştir. İşgücü piyasasının geliştirilmesine yönelik olarak, plan döneminde, işgücü piyasası ile ilgili önemli hukuki ve kurumsal düzenlemeler yapılmış ve 4904 sayılı Kanunla istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek üzere Türkiye İş Kurumu kurularak bu Kanun ile Kurumun, günün ihtiyaç ve koşullarına göre bir istihdam kurumu olarak yeniden yapılandırılmasının önemi vurgulanmıştır. Özel istihdam büroları açılması olanağı sağlanmıştır. AB'ye katılım sürecinde Avrupa İstihdam Stratejisi'ne uyum çalışmalarından bahsedilerek bu kapsamda 2003 yılında "İstihdam Durum Raporu"nun hazırlanmasından, istihdam konusundaki önceliklerin ve politikaların belirlendiği "Ortak Değerlendirme Belgesi"nin de 2006 yılında tamamlanmasından ve sonraki aşamanın istihdama ilişkin "Ulusal Reform Programı"nın hazırlanmasından bahsedilmiştir. İstihdam kurumunun iş bulma hizmetlerinin daha fazla kişiye sunulmasının sağlanması amacıyla kapasitelerinin geliştirileceği sunulan hizmetlerin kalitesinin yükseltileceği belirtilerek bunların aktif işgücü politikaları olmak üzere başta girişimcilik ve istihdam garantili programlar, mesleki danışmanlık ve rehberlik hizmetleri ile işgücü yetiştirme ve mesleki eğitim kursları yoluyla artırılacağının çerçevesi çizilmiştir (Dokuzuncu Kalkınma Planı, s. 1-85).
Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)	Plan dönemi, kriz sonrası ekonomideki toparlanmanın etkisiyle başta işsizlik ve istihdam alanlarında olmak üzere işgücü piyasasındaki gelişmelere dikkat çekmektedir. Türkiye kriz sonrasında OECD ülkeleri arasında işsizliği en çok azaltan ülke olmuştur. Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde işgücüne katılma ve istihdam oranlarının arttığı ve işsizlik oranının tek haneli rakamlara gerilediği belirtilerek 2007-2012 döneminde yaklaşık 4,4 milyon ilave istihdam sağlandığı açıklanmıştır. 2012 yılında işsizlik oranı %9,2 olarak gerçekleşmiş ve plan sonunda işsizlik oranı %7,2 olarak öngörülmüştür. Ayrıca mesleki rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin yaygınlaştırılacağı ve aktif işgücü politikalarının etki analizlerine dayandırılacağı vurgulanmıştır. Önceki planlardan farklı olarak planın üçüncü bölümünde öncelikli dönüşüm programları belirlenmiş ve programların hedefleri, performans göstergeleri, bileşenleri ve bileşenlerden sorumlu kurumlar belirlenmiştir. Bu dönüşüm programlarından birisi de işgücü piyasasının etkinleştirilmesi programıdır. Programın performans göstergeleri arasında "İŞKUR'a kayıtlı işsizlerin işe yerleştirilme oranı" yer almakta olup, program bileşenlerinden "Aktif İşgücü Programlarının Etkinleştirilmesi" ve "Sosyal

	Yardım İstihdam Bağlantısının Güçlendirilmesi" bileşenlerinden İŞKUR'un sorumlu olduğu ve bununla ilgili olarak AİP'lerin etki değerlendirilmesi yapılması ve bunun sonucuna göre yeniden kurgulanması, iş ve meslek danışmanlarının sayılarının ve niteliklerinin artırılması ve sosyal yardım sistemi ile İŞKUR sistemi arasında işbirliğinin güçlendirilmesi beklenmiştir (Onuncu Kalkınma Planı, 2013, s. 59-165).
On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)	Bu plan 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin ilk kalkınma planı olarak diğer planlardan ayrılmaktadır. Uzun vadeli bir perspektifle ülkenin kalkınma vizyonunu ortaya koyan temel bir yol haritası niteliğindedir. Plan, "İstikrarlı ve Güçlü Ekonomi", "Rekabetçi Üretim ve Verimlilik", "Nitelikli İnsan ve Güçlü Toplum", "Yaşanabilir Şehirler ve Sürdürülebilir Çevre" ile "Hukuk Devleti, Demokratikleşme ve İyi Yönetişim" gelişme eksenleri olmak üzere beş temel eksenden oluşmaktadır. "Nitelikli İnsan ve Güçlü Toplum" ekseni altında istihdam ve çalışma hayatı başlığında amaç olarak "toplumun tüm kesimlerine insana yaraşır iş fırsatlarının sunulması ile başta kadın ve gençler olmak üzere özel politika gerektiren grupların istihdamının artırılması" hedeflenmiştir. Planda işgücü piyasasında ekonomik ve sosyal yapıda dönüşüme bakıldığında dijital teknolojilerde yaşanan gelişimin yeni meslek ve iş yapış biçimlerindeki değişime ve son dönemlerde yoğun olarak yaşanan göç olgusunun düşük nitelikli işlerde yoğunlaşmasının getirdiği sorunlara yer verilmiştir. 2018 yılı işsizlik oranı %11 olarak gerçekleşmiştir. Plan dönemi sonunda işsizlik oranının yüzde 9,9 seviyesine gerilemesi öngörülmektedir. Önceki planlarda olduğu gibi aktif işgücü programlarının yaygınlaştırılarak programların etkinliğinin arttırılması da hedeflenmiştir. Ayrıca aktif işgücü programları içinde yer alan "Toplum Yararına Programlar" güncellenmesi de planda öne çıkan konulardandır. İş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinin işverene, engellilere ve özel politika gerektiren gruplara göre niteliklerinin geliştirilmesi, bu kesime hizmet veren iş kulüplerinin artırılması öngörülmüştür. Önceki planlardan farklı olarak bu planda gençlerin, NEET (eğitimde ve istihdamda olmayan gençler)'lerin, kadınların, engellilerin istihdama katılımı konusunda ayrı başlıklar halinde politika ve tedbirlerin oluşturulup uygulanması hususuna dikkat çekmektedir. Gençlik ve genç istihdam konusu üzerinde önemle durulmuş ve 2018 yılı genç istihdam oranı (15-24 Yaş) %35 iken bu oranının plan dönemi sonunda %39,5 olması öngörülmüştür. Bu çerçevede kurumlar arası iş birliklerinin artırılması ve gençlerle çalışan kurumlar ile İŞKUR arasındaki iş birliklerinin artırılacağının altı çizilmiştir. Önceki planda olduğu gibi sosyal yardım istihdam bağlantısının güçlendirilmesine değinilerek, "İstihdama yönlendirilen sosyal yardım yararlanıcılarından geçerli bir sebep olmaksızın İŞKUR tarafından teklif edilen işi üçüncü kez kabul etmeyenlerin sosyal yardımları bir yıl süreyle kademeli olarak azaltılacaktır." denilerek yardım alanlardan çalışabilir durumdaki kişilere yönelik yardımların belirli şartlarla verilmeye devam edileceği vurgulanmıştır (On Birinci Kalkınma Planı, 2019, s. 8-147). On birinci kalkınma planının vizyonu, temel amaç ve ilkelerine bakıldığında İŞKUR'un doğrudan ya da dolaylı olarak sorumlu olduğu politika tedbirleri şu şekildedir:

	Makroekonomik Politika Çerçevesinde; 211. Ücretli ve işveren kesimlerinin yararına olacak uygulamalarla işgücü piyasasının esnekleştirilmesine yönelik atılacak adımlar bir taraftan işgücüne katılımı artırarak diğer taraftan iş ve iş arayanlar arasındaki eşleşme mekanizmalarını daha etkin hale getirerek büyümeye katkı sağlayacaktır. 212. Çalışma koşulları işgücü piyasalarına katılımı, verimlilik artışını, kayıtlılığı, nitelik geliştirmeyi ve mesleki eğitimi özendirici şekilde geliştirilecektir. İstihdam artışı ve nitelikli iş olanakları yoksullukla mücadele ve gelir dağılımında iyileşme sağlanmasının asli aracı olacaktır. 213. İşgücü piyasasının esnekliğini geliştiren düzenlemeler, artan çocuk bakım hizmetleri ile eğitim olanakları ve istihdam odaklı politikalar kadınların işgücü piyasasına konu yetkinliklerini geliştirecek ve iş hayatına daha yoğun katılımlarını destekleyecektir. Kadınların daha iyi işlerle, iş gücüne daha yüksek oranda katılması hane halkı gelirlerini artırarak tasarruflara doğrudan katkı verecek ve yatırımlar için finansman olanaklarını geliştirecektir. Maliye Politikası Çerçevesinde; 261.6. Sosyal yardım programları işgücü piyasasına etkileri gözetilerek bütüncül bir anlayışla yürütülecek, mükerrerlikler önlenecektir. Yüksek Kurumsal Kapasite Çerçevesinde; 309.7. Firmaların ölçek büyütmeleri halinde karşılaşacakları ilave istihdam yükleri hafifletilecektir. İnsan Kaynağı Çerçevesinde; 330. İmalat sanayiinde çalışan işgücünün dijital becerileri geliştirilecektir. 330.1. Dijital becerilerin öncelikli sektörlerin ihtiyaç duyduğu seviyeye yükseltilmesi için aktif işgücü programları düzenlenecektir. 331.4. Geleceğin Meslekleri Projesi kapsamında Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) tarafından düzenlenen mesleki eğitim kurslarının yapısı, önümüzdeki dönemde teknolojik gelişmeler çerçevesinde ortaya çıkacak ihtiyaca yanıt verecek şekilde, 2020 yılı sonuna kadar yeniden tasarlanacaktır. 331.5. İŞKUR tarafından Beceri Envanteri Projesi yürütülerek 2020 yılı sonuna kadar, ülke geneli mesleki beceri envanteri çıkarılacak ve bu çerçevede eşleştirme hizmetlerinin beceri temelinde geliştirilmesi sağlanacaktır. 332.7. İstihdam teşvikleri öncelikli sektörlerde nitelikli istihdamı daha fazla teşvik edecek şekilde geliştirilecektir.

	332.9. Uluslararası yatırımcıların öncelikli sektörlerde ihtiyaç duydukları nitelikli işgücünün yetiştirilmesi için ilgili sektörlerle iş birliği çalışmaları yapılacaktır. <u>İstihdam ve Çalışma Hayatı Çerçevesinde;</u> 565. Dijital dönüşüm ve teknolojik gelişmelerin işgücü piyasasına yansımaları çerçevesinde ortaya çıkacak yeni beceri ihtiyaçları belirlenecek ve bu gelişmelerin mesleklerde yol açtığı dönüşüm düzenli olarak izlenecektir. 565.1. Dijitalleşmenin iş ve meslekler üzerindeki etkilerini ölçmeye yönelik saha araştırmaları yapılacaktır. 565.2. İş ve meslek bazında yapılacak analizlerle beceri ve nitelik ihtiyaçlarının veri tabanı çıkarılacaktır. 566. Mesleki eğitim kursları ve işbaşı eğitim programları, dijital dönüşüm çerçevesinde ortaya çıkacak ihtiyaca cevap verecek işgücünü yetiştirmek üzere dijital yetkinlikleri ve becerileri esnek bir şekilde kazandırabilecek yapıya kavuşturulacaktır. 566.1. Dijital dönüşümün ortaya çıkardığı yeni meslek alanlarında işgücünün yetiştirilmesine yönelik kurs ve programlar düzenlenecektir. 566.2. Yeni beceri ihtiyaçlarının belirlenmesine yönelik işveren örgütleri ve sektörde yer alan işyerleri ile nitel araştırma ve analizler yapılarak aktif işgücü programları nitelik yönüyle güçlendirilecektir. 569. Özel politika gerektiren grupların işgücüne ve istihdama katılımları artırılacaktır. 569.1. İş ve meslek danışmanlığı kapsamında yürütülen işveren danışmanlığı hizmetleri geliştirilerek işverenlere, özel politika gerektiren gruplara ilişkin uygulamalar hakkında bilgilendirme programları düzenlenecektir. 569.2. Özel politika gerektiren gruplara yönelik işe yerleştirme hizmetleri, bu grupların ve işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda geliştirilecektir. 569.3. Özel politika gerektiren gruplara daha nitelikli danışmanlık hizmeti sunulabilmesi maksadıyla İş Kulüpleri ve bu kulüplerden yararlanan kişi sayısı artırılacaktır. 570. Kadınların işgücü piyasasına katılımlarını kolaylaştırıcı ve istihdamlarını artırıcı uygulamalar geliştirilecektir. 570.1. İşgücü piyasasında kadın istihdamını artıracak şekilde kadınların özellikle kodlama, yazılım gibi teknoloji üretimi alanlarında mesleki eğitim ve beceri gelişimi fırsatları güçlendirilecektir. 570.2. Kadınların işgücüne ve istihdama katılımlarının artırılmasını teminen bakım hizmetlerine erişimin kolaylaştırılması başta olmak üzere iş ve aile yaşamını uyumlaştıran uygulamalar dinamik bir biçimde hayata geçirilecektir.

	571. Gençlerin işgücü piyasasına aktif katılımları desteklenecek ve istihdam edilmeleri kolaylaştırılacaktır. 571.1. Üniversite öğrencilerinin işgücü piyasasına geçişlerinin sağlanmasını teminen başta ortak projeler olmak üzere üniversite-özel sektör işbirliklerinin yürütülmesi geliştirilecektir. 571.2. Staj, girişimcilik ve işbaşı eğitim programlarının etkinleştirilmesi yoluyla gençlerin işe geçişleri kolaylaştırılacaktır. 571.4. Gençlerin iş arama becerilerini geliştirmek ve çalışma hayatına uyumunu sağlamak için bilinçlendirme faaliyetleri yürütülecektir. 571.6. Kırsal alanda yaşayan gençler arasında yenilikçi ve katma değeri yüksek üretimin cazip hale getirilmesine yönelik eğitim ve destek programları uygulanacaktır. 571.7. Yerel yönetimler, bölgelerindeki iş ve işgücü potansiyellerini dikkate alarak gençlerin istihdamını artırmaya yönelik uygulamaları destekleyecektir. 571.8. Gençlerin istihdamını artırmaya yönelik olarak illerdeki potansiyeli açığa çıkartacak yenilikçi ve sürdürülebilir projeler desteklenecektir. 572. Engellilerin işgücüne katılımı ve istihdamı artırılacaktır. 572.1. Engellilerin meslek edinmesine yönelik uzaktan eğitim programları geliştirilecektir. 572.2. Engellilerin işgücüne katılımını ve istihdam edilebilirliğini artırmak için genel ve mesleki eğitim, mesleki rehabilitasyon, kendi işini kurma hibe desteği ve iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri geliştirilecektir. 572.3. Engellilere yönelik istihdam olanakları ve engelli istihdamına ilişkin teşvikler konusunda özel sektör işverenlerinin bilinçlendirilmeleri sağlanacaktır. 572.4. İş ve meslek danışmanlarının nitelikleri engellilere daha iyi bir hizmet sunabilecek şekilde geliştirilecektir. 573. Aktif işgücü programları yaygınlaştırılacak ve programların etkinliği artırılacaktır. 573.1. Gençlerin, kadınların ve sosyal yardım alanların işgücü piyasasına katılımını sağlamaya yönelik hedef grup, sektör, bölge odaklı aktif işgücü programlarının uygulanması ve kursiyerler ile katılımcıların programlar sonrasında istihdam edilmelerini kolaylaştırmaya yönelik beceriler kazanmaları sağlanacaktır. 573.2. Uzun süreli işsizlerin istihdam edilebilirliklerini artırmak üzere aktif işgücü programları kapsamında yeni uygulamalar geliştirilecektir. 573.3. Sosyal yardım yararlanıcılarının yardım almadan yaşayabilecekleri duruma gelmeleri için meslek edindirme çalışmaları yürütülecektir.

	573.4. Aktif işgücü programları içerisinde Toplum Yararına Programlar güncellenerek mesleki eğitim kurslarına ve girişimcilik eğitim programlarına ağırlık verilecektir. <u>Kadın Çerçevesinde;</u> 600.1. Kadınların ekonomik ve sosyal hayatta güçlenmelerine yönelik araştırmalar yapılacak, projeler yürütülecek, eğitimler verilecektir. 600.6. Kadının ekonomik yaşama etkin katılımının artırılması konusunda illerin farklı işgücü ihtiyaçları göz önünde bulundurularak, eğitim, staj, işbaşı eğitimi gibi uygulamaların etkin olarak devam etmesi sağlanacaktır. <u>Gençlik Çerçevesinde;</u> 623.3. Eğitimde ve istihdamda yer alamayan gençlerin profilleri belirlenerek eğitime, işgücüne ve istihdama katılımlarını destekleyecek birey, aile ve toplum odaklı bütüncül bir yaklaşım geliştirilecektir. 623.4. Söz konusu gençlerin eğitimde ve istihdamda olmama nedenlerine uygun olarak işgücüne ve istihdama katılımlarını artırmak üzere teşvik programları uygulanacaktır. <u>Sosyal Hizmetler, Sosyal Yardımlar ve Yoksullukla Mücadele Çerçevesinde;</u> 625. Sosyal yardım istihdam bağlantısı güçlendirilerek yoksul kesimin istihdam edilebilirliğinin artırılması ve üretken duruma geçirilmesine yönelik programlara işlerlik kazandırılacak, çalışabilir durumdaki kişilere yönelik yardımlar belirli şartlarla verilmeye devam edilecektir. 625.1. Sosyal yardım yararlanıcılarından çalışabilir durumda olanların istihdama yönlendirilmesi sağlanacaktır. 625.2. İstihdama yönlendirilen sosyal yardım yararlanıcılarından geçerli bir sebep olmaksızın İŞKUR tarafından teklif edilen işi üçüncü kez kabul etmeyenlerin sosyal yardımları bir yıl süreyle kademeli olarak azaltılacaktır.

Kaynak: Yazar Tarafından Kalkınma Planlarından Derlenmiştir.

Her biri ayrı birer istihdam politikası sayılan Kalkınma Planları analiz edildiğinde; planlarda öngörülen toplam istihdam artış oranı ile gerçekleşen oranlar birbirini hiçbir dönemde tutmamıştır. İkinci beş yıllık kalkınma planı ile ilk kez İş ve İşçi Bulma Kurumunun fonksiyonunu tam olarak yerine getiremediği vurgulanmıştır. 1961 yılında yurt dışına Türk işgücünün gönderilmesiyle yurt dışı işe yerleştirme faaliyetlerine daha odaklanan ve yurt içi işe yerleştirmede geri planda kalan İş ve İşçi Bulma Kurumunun mesleğe yönelme görevini de içine alan bir kurum durumuna getirilmesi beklenmiştir. 1960-1980 döneminin istihdam politikalarının temel özelliğini yansıtan olay Avrupa'ya özellikle Almanya'ya göç eden Türk işgücü olmuştur. Bu dönem içinde yurtdışına gönderilen işgücü sayısı 1 milyona yaklaşmıştır. 1950' lü yıllardan başlayan ve artan işsizlik, istihdam alanlarının tam anlamıyla yaratılamaması, özelleştirilmiş istihdam politikalarının oluşturulamaması ve akabinde Batı Avrupa ülkelerinden talep edilen işgücü, yurt dışı göçüne dönük bir politikayı özendirmiştir. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planının başlangıcı olan 1968 yılından başlanarak Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının başlangıcı olan 2001 yılına kadar İİBK'nın işgücü piyasasının ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde çağdaş koşullara uygun ve etkili bir işlev ve yapıya kavuşması amaçlanmış ve nihayet yaklaşık 25 yıl sonra 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanununun 2003 tarihinde yürürlüğe girmesiyle bu gerçekleşebilmiştir. Tüm bunlardan anlaşıldığı üzere 1980 sonrasında istihdam politikalarına devletin daha çok önem verdiği anlaşılmaktadır. Pasif istihdam politikalarının, gelişmiş Avrupa ülkelerinde 1900' lü yıllarda başladığı göz önünde bulundurulduğunda ülkemizde bu politikaların çok daha geç bir tarihte, 1999 yılında İşsizlik sigortası fonunun kurulmasıyla devreye girmesi pasif istihdam politikalarında zayıf kaldığını göstermektedir.

Şu an yürürlükte olan On Birinci Kalkınma Planında dikkat çeken unsur eski planların aksine teşviklere yönelik etki analizlerine vurgu yapılarak kamu kaynaklarının daha etkin kullanılmasının altı çizilmektedir. Bu kapsamda verim alınamayan teşviklerde ısrarcı olunmayarak kamu kaynaklarının daha verimli alanlara yönlendirilmesi planlanmaktadır. İŞKUR'un bu kapsamda üst politika metinlerinde de yer verilen aktif işgücü programlarının etki analizini yapması ve bunlara yönelik izleme-değerlendirme sistemini oluşturması önem arz etmektedir.

1.2.3.2 Yıllık Programlar

Kalkınma Planlarında; temel ilke, politika ve tedbirlere yer verilmektedir. Ancak uygulamaya ilişkin ayrıntılara planlarda yer verilmesi mümkün ve gerekli de olmadığı için ayrıca uzun dönemde önceden belirlenemeyen şartlarla karşılaşma ihtimaline karşı Yıllık Programlar hazırlanmaktadır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının (1963-1967) Resmi Gazete'de yayımlanmasından itibaren bu Planın uygulama aracı olan yıllık programlar 1963 yılından itibaren yürürlüğe girmiştir. Yıllık programlar, uzun süreli kalkınma plânlarındaki başlangıç varsayımlarını düzeltmeye, tahminlerdeki yanılmaları gidermeye ve yeni verilere göre hedefe erişmek için plânda gerekli değişiklikleri yapmaya imkân verecek şekilde hazırlanmaktadır. Bu programlar uzun süreli hazırlanan kalkınma planlarının yıllara bölünmesi şeklinde değil her yıl ileriye aynı açıdan bakabilmek amacıyla hazırlanmaktadır. Plânların uygulanması ilerledikçe de yıllık programlarda geçmişin değerlendirilmesi yapılarak o yılki ve geçmiş yıllarda elde edilen sonuçlara da yer verilmektedir (Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963) (Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973).

Kalkınma Planları yıllık programlar aracılığıyla uygulamaya konulmaktadır. 2019 yılından itibaren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle beraber Yıllık Programların adı "2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı" şeklinde değiştirilmiştir. Kalkınma planlarının etkin uygulanması amacıyla orta vadeli programlar yeni adıyla Yeni Ekonomi Programı (YEP), Cumhurbaşkanlığı yıllık programları ve kurumsal stratejik planlar Kalkınma Planı esas alınarak hazırlanmaktadır(On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2019).

Önemli görülen yıllar itibariyle yıllık programlarda İŞKUR'un dönüşümü ve işgücü piyasalarında yaşanılan değişimlerle beraber hedeflenen politikalar aşağıda açıklanmaktadır.

1996 Yılı Programında; Yedinci Kalkınma Planında vurgulandığı gibi çağdaş istihdam hizmetlerini sağlamaya yönelik kurumsal düzenlemeyi gerçekleştirmek amacıyla hazırlanan İŞ-KUR yasa tasarısının 1995 yılında TBMM gündemine alındığı, ancak yasalaşmadığından bahsedilerek iş ve işçi bulma kurumunun İŞ-KUR olarak yeniden örgütlenmesi için İŞ-KUR kanun tasarısı çalışmalarının tamamlanması gerekliliği belirtilmiştir (1996 Yılı Programı, 1996).

1999 Yılı Programında; Aktif işgücü¸ piyasası politikalarının etkin bir şekilde uygulanmasına devam edilebilmesi için İİBK' nın daha etkili bir şekilde faaliyet göstermesi ve kurumsal yapılanma ihtiyacı doğrultusunda hazırlanan ayrıca özel istihdam bürolarının faaliyetlerine de belirli koşullar çerçevesinde imkân veren İŞ-KUR kanun tasarısının Başbakanlığa sunulduğu ve süratle kanunlaştırılmasının sağlanacağı belirtilmiştir (1999 Yılı Programı, 1999).

2000 Yılı Programında; Aktif işgücü politikalarının etkin bir şekilde yürütülebilmesi amacıyla 1993 yılında başlatılan "İstihdam ve Eğitim Projesi'nin halen uygulanmakta olduğu vurgulanmıştır. Bu proje ile işsizler ve beceri düzeyi düşük işçilerin niteliklerinin artırılarak üretken istihdamda çalışmalarının teşvik edilmesi, meslek standartları sınav ve belgelendirme sisteminin kurulması ve kullanıcıların işgücü piyasası hakkında en iyi şekilde bilgilendirilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda İİBK tarafından verilen istihdam hizmetlerinde etkinliğin artırılması amacıyla 1000 personelin kısa, 350 yüksekokul mezunu personelin uzun süreli (8 ay) hizmet içi eğitimden geçirilmeleri programlanmış ve 812 personelin kısa süreli ve 126 personelin uzun süreli eğitimlerinin tamamlanmıştır. Ayrıca İİBK merkez ve taşra teşkilatlarında Meslek Danışma Merkezlerinin kurulmasına yönelik çalışmalar kapsamında Meslek Danışma Merkezleri 32 ilde kurulduğu, 7 ilde kurulma çalışmalarının devam ettiği bilgilerine yer verilmiştir. İşsizlere ve iş arayanlara daha iyi hizmet verebilmek için İİBK' da mesleki danışmanlık sistemine geçişten bahsedilmiştir. Tüm bunlardan anlaşıldığı üzere bu proje Kurumun dönüşümünü başlatan bir süreç haline gelmiştir (2000 Yılı Programı, 2000).

2001 Yılı Programında; Beklenen kanun tasarı gelerek, 610 sayılı KHK çerçevesinde İş ve İşçi Bulma Kurumu günün ihtiyaç ve koşullarına göre Türkiye İş Kurumu olarak yeniden yapılandırılması açısından, kurum yönetiminde sosyal tarafların temsili sağlanmış, özel istihdam bürolarının kurulmasını öngören düzenlemeler yapılmış, kuruma istihdam ve meslek uzmanlığı kariyeri getirilmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesi söz konusu KHK'yi iptal etmiştir. Ayrıca 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 tarihlerinde Marmara Bölgesinde meydana gelen depremlerin etkisiyle deprem bölgesinde İŞ-KUR tarafından toplum yararına çalışma programları uygulanmıştır. Bu programlar çerçevesinde deprem bölgesinde 4605 depremzede geçici olarak istihdam edilmiştir. İstihdam garantili işe yerleştirme eğitimi çerçevesinde çeşitli kurslar düzenlenmiştir. O dönemde İŞKUR beklenmeyen bu doğal afet

karşında mevcut kapasitesiyle istihdama önemli bir katkıda bulunmuştur. 1993 yılında başlatılan İstihdam ve Eğitim Projesi sonuçlandırılmıştır. Proje kapsamında İŞ-KUR'un merkez ve taşra teşkilatlarının otomasyonu amacıyla bilgisayar donanım, yeni yazılım programları alınmış ve Kurumun etkin bir şekilde hizmet vermesi yolunda çalışmalar sürdürülmüştür. Proje çerçevesinde toplam 86.209 kişiye istihdam garantili kurslar ile kendi işlerini kuracak kişilere yönelik eğitim programları düzenlenmiştir. Diğer taraftan, İŞ-KUR'un merkez ve taşra teşkilatlarında meslek danışma merkezlerinin kurulmasına yönelik çalışmalar 40 ilde tamamlanmıştır (2001 Yılı Programı, 2001).

2002 Yılı Programında; Sosyal tarafların katıldığı, toplam 50 üyeden oluşan İŞ-KUR Genel kurul toplantısı, 2001 tarihinde Ankara'da yapılmıştır. Sonrasında günümüze kadar devam edecek olan bu Genel kurul toplantılarında ülkemizin istihdam ve işsizlik sorununun çözümüne ve ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına yönelik kararlar alınmıştır (2002 Yılı Programı, 2002).

2004 Yılı Programında; 1996 yılında belirtilen İş ve İşçi Bulma Kurumunun günün ihtiyaç ve koşullarına göre Türkiye İş Kurumu olarak yeniden yapılandırılması için yasal düzenleme ihtiyacının 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanununun 5 Temmuz 2003 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmesiyle son bulduğu belirtilmiştir. Bu kanunla, Kurum günün ihtiyaç ve koşullarına göre bir istihdam kurumu olarak yeniden yapılandırılmış, Kurum yönetiminde sosyal tarafların temsili sağlanmış, özel istihdam bürolarının kurulmasını öngören düzenlemeler yapılmış, İstihdam ve Meslek Uzmanlığı kariyeri getirilmiştir. Böylelikle Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemine denk gelen dönemde istenilen ve beklenen değişim gerçekleşmiştir (2004 Yılı Programı, 2004).

2005 Yılı Programında; Özellikle genç işsizliğine dikkat çekilmiştir. 2004 yılı temmuz ayı itibarıyla; iş bulmak için İŞKUR'a müracaat eden 316.791 kişinin 85.207'sini 15-24 yaş grubu genç nüfus oluşturmuştur. İşe yerleştirilen 48.535 kişinin ancak 8.834'ünü gençlerin oluşturduğu anlaşıldığında bu yönde politikalara ağırlık verilmesi gerekliliği doğmuştur. İŞKUR'un 2003 yılında yapılan II. Genel Kurulunda, ülkemizin istihdam ve işsizlik sorunlarının çözümü tartışılmış ve Avrupa İstihdam Stratejisine uygun bir ulusal istihdam politikası geliştirilmesine yönelik çalışmalar çerçevesinde İŞKUR tarafından "İstihdam Durum Raporu" hazırlanmıştır. 2003 yılında Türkiye-AB Mali İşbirliği kapsamında İŞKUR'un kurumsal kapasitesini geliştirmek ve aktif istihdam tedbirlerinin

uygulanmasını sağlamak amacıyla toplam bütçesi 50 milyon Euro olan "Aktif İşgücü Programları Projesi" başlamıştır (2005 Yılı Programı, 2005).

2006 Yılı Programında; Ülkemizde özellikle mesleki eğitim kalitesinin yetersizliği ile hizmet içi ve yaşam boyu eğitim eksikliği gibi nedenlerle istihdam-eğitim arasında etkin bir ilişkinin kurulamaması, en yüksek işsizlik oranlarının mesleki eğitim mezunları arasında görülmesine neden olmuştur. Bu yüzden bu dönemde alınan tedbirler mesleki eğitim alan gençlerin istihdama kazandırılması yönünde olmuştur (2006 Yılı Programı, 2006).

2008 Yılı Programında; Aktif işgücü politikalarının geliştirilmesi çalışmaları kapsamında, 2003-2006 yılları arasında İŞKUR tarafından "Aktif İşgücü Piyasası Programları Projesi "yürütülmüş ve tamamlanmıştır. Bu projeden edinilen tecrübeler ışığında, 2007 yılında Türkiye ve AB'nin ortak finansmanıyla 28 ili kapsayan ve kadınlar ile gençlerin istihdam edilebilirliklerinin artırılmasını ve İŞKUR'un kurumsal kapasitesinin geliştirilmesini amaçlayan, "Aktif İstihdam Tedbirleri ve Yerel Düzeyde Türkiye İş Kurumuna Destek Projesi" başlatılmıştır (2008 Yılı Programı, 2008).

2009 Yılı Programında; 2008 yılı itibarıyla Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) İnsan Kaynakları Bileşeni çerçevesinde, kadınların istihdamının artırılması, daha iyi işlere erişimlerinin sağlanması ve işgücü piyasasına girişlerinin önündeki engellerin azaltılması amacıyla, İŞKUR tarafından cazibe merkezleri ve Düzey-2 bölgelerinde uygulanacak olan "Kadın İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu" başlatılmıştır. Ayrıca 5763 sayılı Kanun ile mevcut durumda sadece sigortalı işsizlerin yararlandığı iş bulma, danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitim, işgücü uyum ve toplum yararına çalışma hizmetlerden İŞKUR'a kayıtlı tüm işsizlerin yararlanması sağlanmıştır. Söz konusu faaliyetlerin ve işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmalarının finansmanında İŞKUR'un, İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılan devlet payının yüzde 30'unu kullanılabilmesine imkân sağlanmış ve böylelikle her program yılında istenilen durum gerçekleşerek aktif işgücü politikalarına daha fazla kaynak aktarılmıştır. GAP illerine yönelik GAP Eylem Planı kapsamında 2008-2012 döneminde İŞKUR'a 139,3 milyon TL kaynak ayrılarak kaynağın bölge istihdamında önemli bir artış yaratmasının hedeflendiği de belirtilmiştir (2009 Yılı Programı, 2009).

2010 Yılı Programında; Bu dönemde 2009 küresel krizi ülkemizde de işgücü piyasasını ciddi şekilde etkilemiştir. İç ve dış talepteki daralmaya bağlı olarak üretimde

yaşanan azalma ile birlikte istihdam azalmış ve işsizlik artmıştır. Bu durum, özellikle istihdam piyasasına girişte zorluk yaşayan vasıfsız işgücünün niteliklerinin artırılmasını amaçlayan aktif işgücü politikalarının önemini artırmıştır. Krizden etkilenen AB ve OECD ülkelerinde olduğu gibi ülkemizde de işsizlikle mücadelede bu programlara ayrılan kaynaklar artırılması için 5763 sayılı Kanunla kaynak artırımı sağlanmıştır. Böylelikle İŞKUR'un bu kapsamda verdiği hizmetlerden yararlanan kişilerin sayısı da artış göstermiştir (2010 Yılı Programı, 2010).

2011 Yılı Programında; Bu dönemde yaşanılan mesleksizlik sorununun giderilmesi için mesleki ve teknik eğitimin iş piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda verilmesi, eğitim-istihdam ilişkisinin güçlendirilmesi, hayat boyu öğrenme anlayışı içinde aktif işgücü piyasası politikalarının etkin olarak uygulanması amaçlanmıştır. Hem örgün eğitimin kalitesinin artırılması hem de meslek edindirme kurslarının düzenlenmesi için Milli Eğitim Bakanlığı, ÇSGB, İŞKUR ve TOBB işbirliğinde uygulanacak "Uzmanlaşmış Meslek Edindirme Merkezleri" projesi kapsamında 81 ilde faaliyet gösteren 111 adet endüstri ve meslek lisesinin makine ve teçhizat altyapısının güçlendirilmesi ve öğretmenlerinin hizmet içi eğitimden geçirilmesi amaçlanmıştır. 2008-2010 yılları arasında uygulanan Aktif İstihdam Tedbirleri Projesi (AİTP-2) tamamlanmıştır. Proje ile İŞKUR'un yerel düzeyde daha etkin istihdam hizmeti sunmasını sağlamak ve aktif istihdam tedbirleri içeren hibe planını uygulamasını desteklemek amaçlanmıştır. İŞKUR, düzenlediği mesleki eğitim programlarının kursiyerleri nasıl etkilediğini ve eğitimin etkisinin farklı alt gruplar arasında nasıl değişiklik gösterdiğini anlamak amacıyla, Dünya Bankası ile birlikte "Mesleki Eğitim Programı Etki Değerlendirmesi Projesini" uygulamaya başlamıştır. Proje kapsamında 23 ilden mesleki eğitim kurslarına katılan 5.700 kişinin istihdam durumlarının takibi amaçlanmıştır (2011 Yılı Programı, 2011).

2012 Yılı Programında; 6111 sayılı Kanunla aktif işgücü programlarına ayrılan kaynakların arttırılması amaçlanmıştır. Bu kapsamda aktif işgücü programları çerçevesinde kullanılması amacıyla bir önceki yıl İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılan devlet katkısının yüzde 30' unun ayrılması söz konusuyken, 6111 sayılı Kanunla birlikte 4447 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle bu tutar, İşsizlik Sigortası Fonunun bir önceki yıl prim gelirlerinin yüzde 30' u olarak değiştirilmiştir. Böylelikle aktif işgücü programlarına yönelik kullanılabilecek kaynak dört katına çıkarılmıştır. İŞKUR'un aktif işgücü programları hizmetlerini daha etkin

ve verimli yürütebilmesine yönelik 2011 yılı sonu itibarıyla iş ve meslek danışmanı alımına ilişkin süreç başlatılarak 2.000 sözleşmeli iş ve meslek danışmanının istihdamı planlanmıştır. 2012 yılında 2.000 ilave iş ve meslek danışmanının istihdamı öngörülmüş fakat tüm bu gelişmelere karşın, İŞKUR'un nitelikli eleman ve fiziki koşullarının iyileştirilmesi ihtiyacının halen devam ettiğinin altı çizilmiştir (2012 Yılı Programı, 2012).

2013 Yılı Programında; Aktif işgücü programlarının öncelikli yürütücüsü olan İŞKUR'un bu hizmetleri daha etkin ve verimli olarak yürütebilmesine yönelik olarak 2.799 sözleşmeli iş ve meslek danışmanı istihdam edildiği belirtilmiştir. İŞKUR'un nitelikli eleman sayısının artırılmasının yanı sıra iş ve meslek danışmanlarının fiziki koşullarının iyileştirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmış ve bunun altı çizilmiştir (2013 Yılı Programı, 2013).

2014 Yılı Programında; Sosyal yardım alan çalışabilir durumdaki yoksul kesimin, yoksulluktan kalıcı bir şekilde kurtulabilmesi için işgücü piyasasıyla bağlantılarının kurulması ve güçlendirilmesi amacıyla bu kesimin İŞKUR kayıtlarının Bütünleşik Sosyal Yardım Sistemi üzerinden yapılmaya başlandığı belirtilmiştir (2014 Yılı Programı, 2014)

2015 Yılı Programında; İŞKUR'un aktif işgücü programlarını daha etkin yürütebilmesine yönelik istihdam edilen 3.831 iş ve meslek danışmanı ile İŞKUR'un işe yerleştirme oranının 2013 yılında bir önceki yıla göre 2,2 puan arttığı belirtilmiştir. Ayrıca başta Toplum Yararına Programlar olmak üzere İŞKUR tarafından yürütülen aktif işgücü programlarının etkilerinin değerlendirilmesi gerekliliği vurgulanmıştır (2016 Yılı Programı, 2016).

2006 yılından itibaren Yıllık Programlarda istihdamla ilgili politikaların yanında politikalara ilişkin tedbirlere de yer verilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda politika öncelikleri ve tedbirler kısmında İŞKUR'un sorumlu olduğu tedbir alanları belirlenmiştir. 2006-2019 yılları arasında birbirlerini yineleyen ve en çok üstünde durulan tedbirler şunlardır;

- İl İstihdam Kurulları ile İl Mesleki Eğitim Kurulları birleştirilecektir.
- İşgücü piyasası bilgi sistemi oluşturulacaktır.
- İstihdam garantili mesleki eğitim programları yaygınlaştırılacaktır.
- Özellikle gençler ve kadınların girişimciliğe yönelmeleri sağlanacaktır.
- Aktif işgücü programları izleme ve değerlendirme sistemi oluşturulacaktır.

- İŞKUR'un ve İl Müdürlüklerinin nitelikli personel eksikliği ve fiziki ortam yetersizlikleri giderilecektir.
- Aktif işgücü politikalarının uygulanmasına ayrılan kaynaklar artırılacaktır. İŞKUR'un bütçesi artırılacaktır.
- Genç işsizliği azaltılacaktır.
- Özel istihdam büroları daha etkin hale getirilerek faaliyet alanları genişletilecektir.
- İşgücü piyasasına giriş ve istihdamda zorluklarla karşılaşan kesimler başta olmak üzere aktif işgücü programları yaygınlaştırılacaktır.
- İŞKUR'un kurumsal kapasitesi güçlendirilecektir. Aktif işgücü programlarının daha etkin bir şekilde uygulanmasını ve İŞKUR tarafından sunulan hizmetlerin kalitesinin artırılmasını sağlamak amacıyla İŞKUR İl Müdürlüklerinin fiziki ve insan gücü ihtiyaçları karşılanacaktır.
- İşgücü piyasası ihtiyaç analizleri ulusal ve yerel düzeyde periyodik olarak ve etkin bir biçimde yapılacaktır.
- Mesleki ve teknik eğitim ve yükseköğretim mezunlarının işgücü piyasasındaki durumunun izlenmesine yönelik sistematik ve güncellenebilir bir model tasarlanacaktır.
- İşsizlikle mücadele kapsamında Ulusal İstihdam Stratejisi uygulamaya konulacaktır.
- Kadınların işgücüne ve istihdama katılımları artırılacaktır.
- İşgücü piyasasında talep edilen temel beceriler ile gençlerin sahip olduğu yetkinlikler belirlenerek ülkemizdeki beceri açığı tespit edilecektir.
- Ulusal Genç İstihdamı Strateji Belgesi hazırlanacak ve genç işsizliğini azaltmaya yönelik tedbirler alınacaktır.
- Aktif işgücü programlarının bireysel ihtiyaçlar doğrultusunda kişiye özel bir yaklaşımla verilmesi sağlanacaktır.
- İş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinin etkinliği artırılacaktır.
- Engellilerin meslek edinmesi amacıyla uzaktan eğitim programları geliştirilecektir.
- İŞKUR tarafından uygulanan eğitim programlarına yeni bir modül eklenerek meslek edindirme amacıyla engellilere yönelik uzaktan eğitim programları düzenlenecektir.
- İşgücü piyasasındaki beceri düzeyinin tespitine yönelik İŞKUR tarafından başlatılan Beceri Envanteri Projesi tamamlanacaktır (Yazar Tarafından 1996-2019 Yılı Programlarından Derlenmiştir).

Şu an yürürlükte olan 2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Programında; Bilişim sektöründe düzenlenen mesleki eğitim kursları, işbaşı eğitim programlarının yaygınlaştırılması ve dijital dönüşümün ortaya çıkardığı yeni meslek alanlarında işgücünün yetiştirilmesine yönelik kurs ve programlar düzenlenmesi kapsamında;

- Dijital becerilerin öncelikli sektörlerin ihtiyaç duyduğu seviyeye yükseltilmesi için aktif işgücü programları düzenlenecektir.

İŞKUR tarafından düzenlenen mesleki eğitim kurslarının yapısının, önümüzdeki dönemde teknolojik gelişmeler çerçevesinde ortaya çıkacak ihtiyaca yanıt verecek şekilde yeniden tasarlanması ve bilişim sektöründe, gelecek dönemde ön plana çıkacak beceriler ile mesleklerin belirlenmesine yönelik çalışma yapılması ve teknolojideki dönüşüme bağlı olarak yeni ortaya çıkan meslekler için eğitimler düzenlenmesi kapsamında;

- Geleceğin Meslekleri Projesi kapsamında Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) tarafından düzenlenen mesleki eğitim kurslarının yapısı, önümüzdeki dönemde teknolojik gelişmeler çerçevesinde ortaya çıkacak ihtiyaca yanıt verecek şekilde, 2020 yılı sonuna kadar yeniden tasarlanacaktır.

Beceri Envanteri Projesi ile mesleklerin iş analizi yapılması ve her bir mesleğe ilişkin beceri envanterinin çıkarılarak bu envanteri kullanan eşleştirme sistemini oluşturmaya yönelik iş analizleri süreci başlatılması kapsamında;

- İŞKUR tarafından Beceri Envanteri Projesi yürütülerek 2020 yılı sonuna kadar, ülke geneli mesleki beceri envanteri çıkarılacak ve bu çerçevede eşleştirme hizmetlerinin beceri temelinde geliştirilmesi sağlanacaktır.

81 ilin tamamında iş kulübü açılması kapsamında;

- Özel politika gerektiren gruplara daha nitelikli danışmanlık hizmeti sunulabilmesi maksadıyla İş Kulüpleri ve bu kulüplerden yararlanan kişi sayısı artırılacaktır.

Tedbirlerine yer verilmiştir (2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Programı, 2020).

Tedbirlerden de anlaşıldığı üzere teknolojik gelişmelerin ve dijitalleşme sürecinin işgücü piyasalarına etkisine vurgu yapılmış ve Kurumdan beklenen gelişmelerin bu yönde olmuştur.

1.2.3.3 Orta Vadeli Program (Yeni Ekonomi Programı)

Orta Vadeli Program (OVP), kamu politika ve uygulamalarını Kalkınma Planında yer alan politika ve öncelikler temelinde ortaya koyarak bütçe sürecini başlatan ve kaynak tahsislerini yönlendiren bir programlama aracıdır. Aynı zamanda, kamu ve özel kesim için öngörülebilirliği artıracak bir yol haritası niteliğinde olan bu Program, son yıllarda küresel ve ulusal ekonomideki gelişmelerin analizine göre yapılmaktadır. Sosyal ve ekonomik alanda sağlanan gelişmelerin sağlam bir zeminde sürdürülmesi için hazırlanan Programlar üç yıllık perspektife sahiptir (Orta Vadeli Program (2018-2020), 2017).

2012 yılından 2020 yılına kadar hazırlanan programlara bakıldığında istihdamla ilgili politika ve tedbirlerinden İŞKUR'a atfedilen sorumluluklar şu şekildedir;

2012-2014 Orta Vadeli Program;

Aktif işgücü politikalarının geliştirilmesi, bireylerin niteliklerine uygun iş edinmelerini kolaylaştırmak amacıyla beceri ve nitelik düzeylerini artıracak işgücü eğitimlerinin, başta iş ve meslek danışmanlığı olmak üzere kamu istihdam hizmetlerinin ve aktif işgücü programları kapsamında sunulan hizmetlerin kalitesinin yükseltilmesi amacıyla;

- Aktif işgücü programları, işgücü piyasası üzerindeki etkileri değerlendirilerek, ulusal, bölgesel ve sektörel düzeyde işgücü piyasası ihtiyaç analizleri doğrultusunda yaygınlaştırılacaktır.
- Aktif işgücü programlarının etkin uygulanması amacıyla, İŞKUR'un kurumsal kapasitesi geliştirilecek, özel sektör ve ilgili meslek kuruluşlarıyla işbirliği artırılacaktır (Orta Vadeli Program (2012-2014), 2011).

Denilerek yıllık programlarda da üzerinde sıklıkla durulan aktif işgücü programlarının etki analizin yapılması ve hizmetlerin temel yürütücüsü olan İŞKUR'un kurumsal kapasitesi vurgulanmıştır.

2018-2020 Orta Vadeli Program;

İşgücü piyasasının etkinleştirilmesi, dijital dönüşüm ve teknolojik değişime uyum kapsamında:

- Dijital dönüşüm ve teknolojik değişimin fırsata çevrilebilmesi ve işgücü piyasası üzerinde olabilecek olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi amacıyla; gelecekte

dönüşüm geçirecek veya yeni ortaya çıkacak sektör, meslek ve beceriler tespit edilerek işgücü piyasasının bu gelişmelere uyumu için bir strateji belirlenecektir.

İş ve işgücü arasındaki beceri uyumunun artırılması kapsamında;

- Aktif ve pasif istihdam hizmetlerinin bireysel ihtiyaçlar doğrultusunda kişiye özel bir yaklaşımla verilmesinin sağlanması,
- İş ve meslek danışmanlarının özel gruplara yönelik ihtisaslaşmasının sağlanması,

Tedbirlerinin İŞKUR sorumluluğunda gerçekleştirilmesi öngörülmüş ve yıllık programlarda da üzerinde durulan konulardan olan işgücü piyasasındaki beceri düzeyinin tespitinin altı çizilmiştir (Orta Vadeli Program (2018-2020), 2017).

2019-2021 Yeni Ekonomi Programı;

Yenilenen bir bakış açısı ile hazırlanan bu programda işgücü piyasaları ilgili;

- Dijital ekonomide nitelikli işgücü ihtiyacının karşılanabilmesi amacıyla gelişen sanayinin gerekliliklerine bağlı olarak ortaya çıkan yeni meslek alanlarında işgücünün yetiştirilmesine yönelik kurs ve programlar düzenlenmesi,
- Gençlerin ve kadınların işgücü piyasasına katılımını sağlamaya yönelik; hedef grup, sektör, bölge odaklı aktif işgücü programları uygulanmasını ve istihdam edilmelerini sağlamaya yönelik teşvikler geliştirilmesi,
- Engellilerin meslek edinmesi amacıyla uzaktan eğitim programları geliştirilmesi,
- Eğitimde ve istihdamda yer alamayan gençlerin profilleri belirlenerek, bu kişilerin işgücüne ve istihdama katılımlarını destekleyecek birey, aile ve toplum odaklı bütüncül bir mekanizma geliştirilmesi,

Hedeflerine yer verilmiştir (Yeni Ekonomi Programı (2019-2021), 2018).

2020-2022 Yeni Ekonomi Programı (Orta Vadeli Plan);

2020-2022 dönemini kapsayan Yeni Ekonomi Programı'nın (YEP) ana teması "değişim" olmuştur.

YEP' in temel amaçlarına hizmet eden, uzun vadede bireysel ve toplumsal gelişimi güçlendirmeyi hedefleyen eylem ve projelere yer verilmiştir. Bu eylem ve projeler;

- İstihdam teşviklerinin etki analizi yapılacak, teşviklerin ihtiyaçlara göre yeniden tasarlanmasının sağlanması,

- Mesleki ve teknik eğitimin içeriği ile hayat boyu öğrenme ve aktif işgücü programları, belirlenen odak sektörler başta olmak üzere reel sektörün gelecekteki ihtiyaçları da dikkate alınarak işgücü piyasasında talep edilecek becerileri kazandıracak ve nitelikli insan kaynağı ihtiyacını karşılayacak şekilde planlanması,
- Dijital ekonomide nitelikli işgücü ihtiyacının karşılanabilmesi amacıyla gelişen sanayinin gerekliliklerine bağlı olarak ortaya çıkan yeni meslek alanlarında işgücünün yetiştirilmesine yönelik kurs ve programların düzenlenmesi,
- Kadınların çalışma hayatına girişini kolaylaştıracak ve kadın istihdamını artıracak düzenlemelerin yapılması kapsamında esnek çalışma olanaklarının artırılması, kadın kooperatiflerinin güçlendirilmesi, çocuk bakım hizmetleri ve ihtiyaca göre belirlenmiş mesleki eğitim programlarının hayata geçirilmesi,
- Gençlerin istihdam piyasasında talep edilen mesleklere yönelik hedef odaklı, beceri temelli mesleki eğitim ve sertifika programlarına dâhil edilmesi suretiyle genç işsizliğinin azaltılması, gençlerin iş-gücüne katılımının sağlanması ve istihdam olanaklarının artırılması,
- Engellilerin meslek edinmesi amacıyla uzaktan eğitim programlarının geliştirilmesi,
- Sosyal yardım alan çalışabilir durumdaki bireylerin işgücüne kazandırılması ve üretken duruma getirilmesi amacıyla aktif işgücü programlarının etkin şekilde uygulanması,

Hedeflenmiştir (Yeni Ekonomi Programı (2020-2022), 2019).

2021-2023 Yeni Ekonomi Programı (Orta Vadeli Plan);

Bu Program Kovid-19 salgınıyla dünya genelinde sosyal ve ekonomik hayatın önemli ölçüde değişime uğradığı göz önünde bulundurulan bir bakış açısıyla hazırlanmıştır.

Ekonomi de iş yapış şekillerinin, davranışların ve tercihlerin yeniden biçimlenmesi sonucu olarak bu duruma yeni normal denilmektedir. Ekonominin her anlamda bu sürece uyumu, dijital dönüşüme hız kazandırılmasına ve e-hizmetlerin hayatın her alanında yaygınlaştırılmasına bağlanmıştır.

Türkiye'de de Kovid-19 salgını basta hizmetler sektörü olmak üzere işgücü arzında ve istihdamda kayıplara yol açmıştır. 2019 yılında %13,7 olarak gerçekleşen işsizlik oranının program dönemi sonu olan 2023 yılında %10,9 seviyesinde gerçekleşmesi öngörülmektedir.

İstihdamla ilgili politika ve tedbirler; iş-beceri uyumu, yeni meslek ve becerilerin geliştirilmesi, işgücü piyasasının esnekleştirilmesi kapsamında kısmi süreli çalışmanın teşviki ile genç istihdamı ve dezavantajlı grupların teşviki, yeni normalde uzaktan ve esnek çalışma modelleri, esnaf yanında gençlere meslek edindirme programları, sektör odaklı işbaşı eğitim programları ekseninde belirlenmiştir.

Kovid-19 salgınının işgücü piyasalarına etkisi odağında programda bahsedilen politika ve tedbirlerle uyumlu olarak YEP' in temel amaçlarına hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik eylemler belirlenmiştir.

Eylemlere bakıldığında:

- Özel politika gerektiren gruplar için aktif işgücü programları düzenlenecek ve bu grupların özel sektörde istihdamlarına aracılık edilecektir.
- İşsizlerin profil, beceri, beklenti ve istihdam edilebilmelerini engelleyen unsurların tespit edilmesi ve bu kişilere yönelik özelleştirilmiş politikaların uygulanmasına yönelik İşsiz Profil Envanteri Araştırması yapılacaktır.
- İŞKUR tarafından sunulan eğitimlere oluşturulacak dijital kütüphane vasıtasıyla erişim imkânı sağlanacaktır.
- Etkili danışmanlık hizmetleri ile gençlerin kariyer planlamalarına destek verilerek eğitim sonrası işgücü piyasasına girişleri kolaylaştırılacak, bu kapsamda staj portali kurulacaktır.
- Kaybolmaya yüz tutmuş geleneksel mesleklerin tekrar canlandırılması ve bu kapsamda istihdam olanaklarının artırılması amacıyla yapılacak çalışmalar teşvik edilecektir (Yeni Ekonomi Programı, 2021-2023).

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE KAMU İSTİHDAM HİZMETLERİNİN GELİŞİMİ

2.1 KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE DEĞİŞEN İŞGÜCÜ PİYASALARINDA KAMU İSTİHDAM HİZMETİ VE ÖNEMİ

İstihdamın bir ülkede yeterli düzeyde sağlanamaması işsizlik sorununu beraberinde getirmektedir. İşsizlik sözlük anlamıyla "işsiz kalma, iş bulamama" anlamına gelmekle beraber taşıdığı anlam itibariyle negatif bir durumu yansıtmaktadır. Bu negatiflik, içinde ekonomik çöküntüyle beraber sosyal depresyon, kriz ve kayıpları barındırmaktadır. Ayrıca bir ülkenin yaşadığı bu kriz küreselleşmenin etkisiyle sadece o ülkenin sorunu olarak kalmamakta; gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak tüm ülkeleri çemberin içine almaktadır. Bu düzeni "küresel köy" (global village) olarak tanımlamıştır. Bu düzende insanların her şeyi aynı anda öğrenebildikleri, ekonomik veya sosyal krizlerin gizlenemediği ve etkilerinin piyasa tarafından tüm dünyaya geri bildirilmesi söz konusudur. Yani pek çok şey ulusal olmaktan ziyade uluslararasılaştırılmıştır. Ülkelerin ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel yapıları ile gelişmişlik seviyeleri farklılıklar gösterdiği için işsizlik sorununun çözümü için uygulanacak istihdam politikaları ve diğer tüm makro politikalar da farklılaşmaktadır (Marshall & Powers, 2015).

Bu kapsamda "işgücü piyasasına müdahale" politikası uluslararası kuruluşlar tarafından iş piyasası tedbirlerinden sayılmıştır. Bu müdahalenin aracı da İş ve İşçi Bulma Kurumlarıdır (Görücü, s. 12).

İşgücü piyasası heterojen bir yapıya sahiptir. Bir yanda çok çeşitli meslekler ve farklı düzeyde niteliklere sahip bireyler, diğer yanda ise çok çeşitli açık işler vardır. Bu kadar çeşitlilik yelpazesinde boş işlere karşılık gelecek kişileri eşleştirebilmek oldukça zordur. Bu sebepten işleyişi kolaylaştıracak bir yapılanma gereği ortaya çıkmaktadır. Yine istihdamın istenilen düzeyde gerçekleşmesi işgücü piyasasının belli kurallara göre işlemesini gerektirmekte, bu da kurumsallaşmayı zorunlu hale getirmektedir. İşgücü piyasasının etkinlik kazanması bu piyasanın kurumsal bir yapıya kavuşması ile mümkündür. Kamu İstihdam Kurumları da işgücü piyasanın formel (resmi) bir yapıya kavuşmasını sağlamış ve bu durum Kamu İstihdam Kurumlarının oluşumunu zorunlu kılmıştır (Ceylan Ataman, İşgücü Piyasasında Kurumsallaşma Avrupa Birliği Modeli ve Türkiye, 1999, s. 1,4,5).

Tüm bunların yanında Kamu İstihdam Kurumlarının çalışma prensiplerinden biri olan parasız hizmet prensibi de bu hizmetin kamu kurumlarınca sunulması gereğini ortaya koymuştur. Bu prensibe göre kurum hizmetleri ücretsiz olarak sunularak özel kişi ve kuruluşların iş arayanların çaresizliğinden yararlanmasının ve sömürülmelerinin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır (Zaim, 1997, s. 108-114).

Dünya'da Kamu İstihdam Kurumlarının temel görevi iş ve işçi bulma faaliyetlerine aracılık etmektir. ILO'nun 88 No'lu İş ve İşçi Servisi Kurulması Sözleşmesi'ne göre Kamu İstihdam Kurumlarının klasik görevi iş ve işçi bulma faaliyetlerine aracılık etme görevinin yanında, işgücüne meslek kazandırmak için mesleki vasıfları geliştirmek için gerekli çalışmaları yapmak, mesleki ve coğrafi mobiliteyi sağlamak, işgücü piyasasına ilişkin istatistikler hazırlamak, işgücü piyasası analizleri hakkında ilgililere bilgi vermek, işsizlik sigortası ve yardımı uygulanmasında işbirliği halinde olmak, katkı vermek, sosyal ve ekonomik planlamaların hazırlanmasında diğer kurumlara yardım etmek gibi görevler sorumluluğu kapsamına alınmıştır (ILO, 2020).

İşsizlik sigortalarının yönetiminin Kamu İstihdam Kurumları vasıtasıyla yönetilip yürütülmesi ile işgücü piyasası daha kolay yönetilebilir hale gelmiştir. ILO'nun çalışma hayatına yönelik birtakım düzenlemeleri henüz gündemde değilken bile Almanya, Belçika ve Fransa işsizlere yardım edebilmek için 20. yy. başlarında ilk işsizlik sigortası uygulamalarını yürürlüğe koymuşlardır (Fırat, 1997, s. 74).

Küreselleşme, teknolojik gelişmeler ve sanayi 4.0 ile kamu kurumlarının müşteri odaklı hizmet anlayışı ve enformasyon toplumuna evirilme süreci ile Kamu İstihdam Kurumlarının önemini daha da artırmış ve yürüttükleri faaliyetlerde işlevlerini ve hizmetlerinin kalitesini çoğaltmıştır. Gelişmiş ülkelerde Kamu İstihdam Kurumlarının güncel fonksiyonları şu şekildedir:

1. Klasik fonksiyonu olan iş ve işçi bulma aracılığı ve eşleştirme faaliyetleri,
2. İşsizlik sigortası işlemlerini yürütmek,
3. İşgücü piyasası bilgi sisteminin oluşturulması ve Aktif işgücü politikalarını yürütmektir (Fırat, 1997, s. 75).

2.1.1 Kamu İstihdam Kurumlarının Doğuşu ve Gelişimi

Tarihi oldukça eskilere uzanan iş ve işçi bulma hizmetleri eski dönemlerde kazanç gayesi güden özel bürolar veya hayır kurumları tarafından gerçekleştirilmekteydi. Ancak

aracılık yapan hayır kurumları bu eşleşmeyi yapacak kapasiteye sahip olmadığı için etkin olamamış, özel bürolar da işsizlerin mağduriyetlerinden faydalanmaları sonucu istenilen düzeyde hizmet sunamamışlardır. 19. yy.'da sanayileşme ile beraber gelişen ülkelerde sendikaların kurulmasıyla bu hizmetler sendikalar tarafından verilmeye başlanmış, bu hizmetin bir kamu görevi mantığı ile yapılması düşüncesi ağırlık kazanınca da belediyeler tarafından sunulması söz konusu olmuştur. İlk belediye istihdam kuruluşları 1900-1910 yılları arasında sırasıyla Almanya, Avusturya, Norveç, Hollanda, İsveç ve İsviçre'de görülmektedir. Bu kurumlar öncelikle yerel çalışmalar yürütmüş ve bu çalışmalar olumlu yönde sonuçlar verince bölge ve ülke çapında yayılma göstermiştir. Almanya, Hollanda ve İsviçre'deki belediyelerin plasman büroları devlet tarafından desteklenerek federasyonlar halinde birleştirilmiştir. Fransa'da 1904'te çıkarılan kanunla nüfusu 10 bin olan tüm illere bir İş ve İşçi Bulma bürosunun kurulması zorunluluğu getirilmiştir. İngiltere 1909 yılında çıkarılan bir kanunla ilk resmi plasman büroları sistemini ülke çapında geliştiren ülke olmuştur. Bu anlamda İngiltere'yi Almanya takip etmiş arkasından 1914 yılında Belçika'nın yaklaşık bütün büyük illerinde resmi plasman büroları kurulmuştur. I. Dünya Savaşı öncesi, iş ve işçi bulma hizmetleri sınırlı biçimde gelişme gösterirken, I. Dünya Savaşı sonrası (1914-1918) bu savaşta yer alan ülkeler, yurt içinde işgücünün savaş amaçları bakımından organize edilmesi ve kullanılması sorunuyla karşı karşıya kalmış bu ülkelerden bir kısmı iş ve işçi bulma kurumu kurmaya, kurmuş olanlarda yeniden gözden geçirmeye ihtiyaç duymuşlardır. Bu anlamda İtalya'da bu teşkilatlanma 1916 yılına rastlamıştır. 1919 yılında Versay Anlaşmasının XIII. bölümünün kabul edilmesiyle kurulan ve aynı yıl Washington'da ilk toplantısını yapan ILO, yine aynı yıl 2 No'lu "İşsizlik Sözleşmesi" ile üye devletleri işsizlikle savaşma konusunda sorumlu tutmuş ve merkezi bir idarenin kontrolüne bağlı resmi, parasız iş ve işçi bulma büroları sistemini kurmalarını öngörmüştür. Bu sayede İş ve İşçi Bulma idareleri çeşitli ülkelerde görülmeye başlanmıştır. 1922'de Yunanistan'da, 1925'de Bulgaristan'da, 1933'te Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde, 1934'te Rusya'da istihdamla ilgili benzer kuruluşların tamamlandığı görülmüştür (Çalışma Bakanlığı İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü, 1982, s. 6,7).

II. Dünya Savaşı sonrası sosyal devlet anlayışının ağırlık kazanmasıyla devletin işgücü piyasasına müdahalesi söz konusu olmuş ve iktidarlar tam istihdamı hedeflemiştir. Özellikle ABD ve Kanada iş kurumları bu dönemde önemli gelişmeler göstererek merkezi otorite kontrolünde ülke düzeyinde hizmet veren kurumlar haline gelmiştir (Çalışma

Bakanlığı İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü, 1971). Yine ILO'nun 1948 yılında kabul ettiği 88 No'lu "İş ve İşçi Bulma Kurumları Sözleşmesi" üye ülkelere iş ve işçi bulma hizmetlerinin kamu hizmeti olarak yürütülmesi için resmi istihdam kurulmasını önererek, üye ülkelere tam istihdamın sağlanmasını ve korunmasını, üretken kaynakların geliştirilmesi ve kullanımına yönelik olarak iş piyasasını en iyi şekilde örgütlenmesini sağlamakla görevli ücretsiz bir kamu istihdam kurumu tesis etmekle yükümlü kılmıştır (Türkiye İş Kurumu 3. Genel Kurul Raporu, s. 28). Bu sözleşmenin tamamlayıcısı niteliğinde ILO, yine 1948 yılında, "İstihdam Hizmetleri Hakkında 83 No'lu Tavsiye Kararı" ile üye ülkelere, 27 madde ile kamu istihdam servisleri kurulması ve bu servislerde istihdam hizmetlerinin neler olması gerektiği gibi konularda daha ayrıntılı bir yol haritası çizmiştir. Birinci maddesi genel organizasyon yapısını tanımlamış olup, ücretsiz kamu istihdam hizmetlerinin bir genel merkez, yerel bürolar ve gereken yerlerde de bölgesel bürolardan oluşması gerektiğini belirtmiştir. İkinci maddesinde istihdam hizmetinin gelişimini teşvik etmek, birleşmiş ve koordineli bir ulusal idareyi sağlayabilmek için; ulusal genel merkezin idari talimatları, istihdam bürolarının fiziki düzenlemeleri ve personeli ile ilgili ulusal asgari standartların belirlenmesi, hükümet tarafından bu hizmet için uygun finansman sağlanması, hiyerarşik şekilde periyodik raporların düzenlenmesi, yerel ve bölgesel büroların ülke çapında teftişi ve görevlilerin periyodik konferanslarla bilgilendirilmesi ile ilgili hükümlerden oluşması gerekliliği belirtilmiştir.(m.2/a,b,c,d,e,f). (ILO, 2020).

Bununla birlikte Türkiye'de ve birçok ülkede kamu istihdam kurumları kurulmaya başlamış, 88 sayılı sözleşme sonrası Çekoslovakya, Polonya, Arjantin, Bolivya, Şili, Venezüella, Çin, Hindistan, Mısır, Irak ve İrlanda'da kamu istihdam kurumları kurularak dünya çapında yaygınlaşmıştır (Fırat, 1997, s. 75). İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda kamu istihdam kurumları, çoğu ülkede iş ve işçi bulma aracılık hizmeti sunan ve işsizlik yardımları yapan bir kurum olarak kalmıştır. Sanayileşmiş ülkelerde 1960'lı yıllarda birçok ülkede görülen ekonomik büyüme ile işgücü kıtlığı sorunu ile karşılaşılmış ve işgücü politikalarının temel araçlarından biri olarak Kamu İstihdam Kurumlarına yönelik ilgide artış yaşanmıştır. Kurumlar temel istihdam hizmetlerinin yanında özellikle 1960'lardan itibaren yoğun olarak yurt dışına işçi transferi ile ilgili görevleri yerine getirmiştir. Ayrıca uluslararası bir sözleşme niteliği taşıyan ve imzacı devletler tarafından bağlayıcı bir belge olan Avrupa Sosyal Şartı'nın temel maddelerinden sayılan "Çalışma Hakkı" başlıklı birinci maddesinde "Tüm çalışanlar için ücretsiz iş bulma hizmetlerini kurmayı ya da sürdürmeyi

üye devletler taahhüt ederler" hükmü yer almaktadır. Türkiye'de bu sözleşmeyi 1961 yılında imzalayarak kabul etmiştir (Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2014).

1970'li yılların başlarında petrol fiyatlarındaki artış, enflasyon ve küresel rekabet pek çok ülkede ekonomik sorunları ve işsizliği beraberinde getirmiştir. Ortaya çıkan bu sorunları çözme sürecinde resmi istihdam politikalarının ve işgücü piyasası programlarının bir aracı olarak görülen kamu istihdam kurumlarının önemi daha fazla hissedilmiş ve bu kurumlardan daha fazla yararlanma ihtiyacı doğmuştur. Günümüzde hemen her ülkede resmi kamu istihdam kurumu veya kurumları bulunmaktadır. (Türkiye İş Kurumu 3. Genel Kurul Raporu, s. 28)

Yüksek enflasyon ve ekonomik liberalizmin ağırlık kazandığı 1980'li yıllarda işsizlik bazı ülkelerde daha da yükselmiş ve bu durum kamu istihdam kurumlarını uygulamalarda pasif istihdam politikalarından daha çok aktif istihdam politikalarına yöneltmiştir. Bu dönemde kamunun işgücü piyasasında tekelci konumuna son verilerek, özel istihdam bürolarıyla beraber tamamlayıcılık işlevi verilmiş, 1997 tarihli 181 sayılı "Özel İstihdam Bürolarına" ilişkin sözleşme ile özel istihdam bürolarına kurulma ve bu hizmeti verme izni tanınmıştır. Sözleşme, ihtiyaçlara cevap veremez hale gelen 1949 tarihli 96 sayılı sözleşmeyi revize ederek, istihdam hizmetlerinin kalitesinin arttırılmasını hedeflemiş artan ihtiyaçlar karşısında istihdam hizmetini kamunun dışında başka hizmet sunucularının da sunması gerektiğini vurgulamıştır (Sayın, 2010, s. 344).

2.1.2 Dünyada ve Türkiye'de Özel İstihdam Büroları

Dünyada pek çok ülkenin işgücü piyasalarında işsiz bireylerin niteliklerine uygun açık işlere çabuk, kolay ve düşük maliyetle yerleştirilebilmeleri için, kamu istihdam kurumları ve özel istihdam büroları bir arada hizmet vermektedir (İstihdamda 3İ Dergisi, 2011, s. 27).

1929'da başlayan ve etkilerini 1930'ların sonlarında hissettirerek 1930'lar boyunca devam eden ekonomik buhran, Kuzey Amerika ve Avrupa'yı merkez almasına rağmen, dünyanın geri kalanını da etkilemiş ve bu kentlerde işsizler ordusu yaratmıştır. ILO, 1933 yılında işsizlerin istismarını önleyebilmek için; kazanç gayesiyle çalışan ücretli iş bulma bürolarının, sözleşmeyi onaylayan üye ülkede yürürlüğe girmesinden itibaren 3 yıl içinde kapanmasını öngörmüş, kazanç amacı olmayanların ise ilgili makamdan izin almak koşulu

ile çalışabileceklerini karara bağlayan "34 No'lu Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi" kabul etmiştir. Anılan sözleşme 1949 yılında 96 No'lu Sözleşme ile revize edilmiş, sözleşmeyi onaylayan ülkelere ücretli iş bulma büroları ile ilgili olarak sözleşmenin onaylanması esnasında tercih hakkı verilmiş; ancak bununda onama belgesinde belirtilmesi koşulu getirilmiş ve bu büroların yetkili makamın kontrolünde olacağı belirtilmiştir (Yöney Fırat, 2003).

ILO'nun 96 sayılı Sözleşmesinde *"ücretli iş bulma büroları" tâbiri şöyle tanımlanmıştır:*

a) *Kazanç gayesi takip eden iş bulma büroları, yani doğrudan doğruya veya dolayısıyla tarafların herhangi birinden maddi bir menfaat temini maksadıyla, bir işçiye iş, veya bir işverene işçi bulmak hususunda tavassut eden her şahıs, şirket müessese, acente veya diğer herhangi bir teşekkül; ve münhasıran veya esas itibariyle iştigal mevzuu işverenlerle işçiler arasında tavassuttan ibaret olan gazeteler ile,*

b) *Kazanç gayesi takip etmeyen iş bulma büroları, yani maddi bir menfaat gütmemekle beraber, işverenlerden veya işçiden, yapılan hizmet mukabilinde duhuliye, aidat veya başka herhangi bir nam altında ücret alan şirket, müessese, acente veya diğer teşekküllerin iş bulma servisleridir."* (İŞKUR).

Bu bağlamda, "iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyeti" gerçek ve tüzel kişiliklerce, doğrudan ya da dolaylı olarak, kazanç amacı olsun veya olmasın, bağımsız olarak ya da ek olarak sadece bu amaca yönelik olarak yayımlanan gazete, dergi, vb. yayınlar aracılığı ile yapılan iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetlerini kapsamaktadır.

1990'lı yıllara kadar birçok Avrupa ülkesinde özel istihdam bürolarına ilişkin yasal düzenlemelerin oldukça katı bir yapıya sahip olduğu bilinmektedir. Sayıca az olan özel iş bulma bürosu bulunmakla birlikte işgücü piyasasında faaliyetlerinin büyük oranda kısıtlı olduğu; bu büroların Avusturya, İsviçre, Birleşik Krallık ve ABD gibi ülkelerde özel istihdam büroları açısından uzun bir geçmişe sahip olduğu görülmektedir. Ayrıca Hollanda gibi bazı ülkeler de izin verilmiş geçici istihdam bürolarının da bulunduğu görülmüştür. Bununla beraber 1990'larda birçok Avrupa ülkesi iş bulma faaliyetlerinde devlet tekelini kaldırmıştır (Andaç, s. 12).

ILO'nun uzun yıllar hedefi, kamu istihdam kurumlarına tekel konumu sağlamak ve özel istihdam bürolarını kaldırmak olmuştur. Fakat küreselleşme olgusunun ve teknolojik gelişmelerin işgücü piyasalarında önemli değişimlere yol açmaya başlaması, otomasyon teknolojilerindeki yenilikler, rekabet artışı, nitelikli işgücüne duyulan ihtiyacın ve talebin artmasına yol açmıştır. Emek piyasalarında ciddi dönüşümlere yol açan bu değişiklikler sebebiyle ILO, kamu istihdam kurumlarındaki tekel anlayışını terk etmiş ve işgücü piyasalarının işleyişine bu yönde katkılar sağlayacağı düşüncesiyle bu kapsamda yasal düzenlemelerle birlikte özel istihdam bürolarını kabul etmiştir. Bunun sonucu olarak ILO 1997 yılında, ortaya çıkabilecek suiistimallere karşı iş arayanları koruyan ve geçici çalışmayı da içeren özel istihdam büroları ile ilgili daha kapsamlı bir tanım getiren 181 No'lu "Özel İş Bulma Büroları Sözleşmesi" ni yayımlayarak özel istihdam kurumlarının düzenlenmesinde yol gösterici hükümleri belirlemiştir (Türkiye İş Kurumu 3. Genel Kurul Raporu, s. 29). Bu sözleşme ile günün ihtiyaçlarına cevap veremeyen 96 No'lu ILO Sözleşmesi revize edilmiştir. 181 sayılı Sözleşmenin temel amacı; işgücü piyasasının dinamizmini sağlamada kamu istihdam büroları yanında özel istihdam bürolarının faaliyetine izin verilmesi ve istihdam hizmetlerinin kalitesini artırmada kamu istihdam büroları ile özel istihdam büroları arasında iş birliğinin sağlanmasıdır (Yöney Fırat, 2003).

Bu sözleşmenin amacı doğrultusunda, özel istihdam kurumu terimi, kamu makamlarından bağımsız olarak, aşağıdaki işgücü piyasası hizmetlerinden birini veya daha fazlasını sağlayan herhangi bir gerçek veya tüzel kişi anlamına gelir denilerek işgücü piyasasına yönelik hizmetler şu şekilde belirtilmiştir:

• Çalışma ilişkilerinde taraf olmaksızın, istihdamda arz ve talep eşleşmesine yönelik hizmetler (m. 1/a),

• İşçileri, görevlerini belirleyecek ve bu görevlerin yürütülmesini denetleyecek olan bir üçüncü gerçek veya tüzel kişinin (fiilen çalıştıran işletme olarak anılan) hizmetine sunmak amacıyla istihdam etmekten oluşan hizmetler (m. 1/b),

• Yetkili makam tarafından en fazla temsil yetkisine sahip işçi ve işveren kuruluşlarına danıştıktan sonra belirlenen, özel bir iş arz ve talebi dengesi sağlamaya yönelik olmayan, bilgi temini hizmetleri gibi iş arama ile ilgili diğer hizmetler (m. 1/c) olarak tanımlanmıştır (ILO, 1997).

181 sayılı sözleşme iş arayanların istismar edilmesi ihtimaline karşı, 7. maddesinde, "Özel istihdam büroları hizmetleri karşılığı işçilerden doğrudan ya da dolaylı kısmen ya da tamamen herhangi bir ücret veya masraf talep etmeyecektir."(m.7/1) hükmü ile aynı maddenin ikinci fıkrasında, "ilgili işçilerin yararına olmak koşulu ile yetkili makamca en fazla temsile sahip işçi ve işveren örgütlerine danışıldıktan sonra belirli işçi kategorileri ve belirli hizmet türleri için bu kurala istisna getirilebilecektir." hükmüne yer verilmiştir. (m.7/2)

Türkiye yukarıda bahsi geçen İLO Sözleşmelerinden "34 No'lu Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi" ni 1946 yılında, bu sözleşmenin revize hali olan "96 No'lu Ücretli İş Bulma Büroları Sözleşmesi" ni 1951 tarihinde kabul etmiştir. En son bahsi geçen 181 No'lu "Özel İş Bulma Büroları Sözleşmesi" ni ise kabul etmemiştir (ILO).

Türkiye'de özel istihdam büroları, "özel hukukun koruması altında ve belirli bir sözleşme çerçevesinde işe yerleştirme faaliyeti karşılığı sadece işverenden ücret alarak, iş arayandan herhangi bir ücret ya da komisyon almaksızın, Türkiye İş Kurumundan yetki almak şartıyla, işgücü piyasasında iş arayanlarla eleman arayanlar arasında, bir işyerinde veya 9/6/2004 tarihli ve 5187 sayılı Basın Kanununda yazılı araçlarla ya da radyo, televizyon, video, internet, kablolu yayın veya elektronik bilgi iletişim araçları ve benzer yayın araçlarından biri ile en etkin şekilde aracılık hizmeti sağlayan gerçek ya da tüzel kişilerdir." şeklinde tanımlanmıştır (Türkiye İş Kurumu, 2020).

Ülkemizde, kısacası 1936 yılında kabul edilen ilk iş kanunu olan 3008 sayılı Kanun, iş aracılığı konusunda önemli düzenlemeler getirerek, kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç yıl içinde İş ve İşçi Bulma Kurumunun (İİBK) oluşturulmasını öngörmüş ve özel istihdam bürolarının kapatılarak yenilerinin açılmasını yasaklamıştır. 1971 yılında kabul edilen 1475 sayılı İş Kanunu'na göre iş ve işçi bulma hizmetlerinde aracılık etme görevini devlet adına İş ve İşçi Bulma Kurumu gerçekleştirmekteydi (m.83). Ayrıca, Türkiye tarafından ILO'nun 96 No'lu "Ücretli İş Bulma Büroları İle İlgili Sözleşmesi" nin kamu istihdam kurumları ile özel istihdam bürolarının birlikte faaliyetini düzenleyen III. Bölümü (kazanç gayesi takip eden iş bulma büroları da dâhil olmak üzere ücretli iş bulma bürolarının bir nizama bağlanmasını öngören bölüm) onaylanmış olmasına rağmen, iç hukukumuza yansıtılamadığından özel istihdam bürolarının faaliyet göstermesi mümkün olmamıştır. Ancak, dünyayı etkisi altına alan küreselleşmenin işgücü piyasası üzerindeki etkileri

ülkemizi de etkileyerek istihdamla ilgili eşleştirme faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi gerektiği her kesimden kabul edilmiştir. Sekizinci Kalkınma Planı (2001-2005)' nında da buna vurgu yapılarak "İş ve İşçi Bulma Kurumunun çağdaş istihdam hizmetlerini yerine getirecek şekilde yeniden yapılandırılması ve özel istihdam bürolarının kurulmasına ilişkin yasal düzenlemeler yapılacaktır." ifadesine yer verilmiştir. Tüm bu amaçlarla 4857 sayılı İş Kanunu ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile İŞKUR'dan izin almak ve Kurumca denetlenmek kaydıyla özel istihdam bürolarının faaliyet göstermesine izin verilmiştir. Böylece işe aracılık faaliyetlerinde kamu tekeli ortadan kaldırılmıştır. İŞKUR tarafından izin verilen özel istihdam büroları, kamu kurum ve kuruluşları hariç yurt içinde ve dışında iş ve işçi bulmaya aracılık ve insan kaynakları yönetimi alanında danışmanlık hizmetleri vermektedir. Kurumun izni çerçevesinde faaliyette bulunan bu bürolar Kurum tarafından denetlenmektedir (Türkiye İş Kurumu 3. Genel Kurul Raporu, s. 29,30).

Bu kapsamda iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetinde bulunmak isteyen özel istihdam büroları izin için Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerine veya hizmet merkezlerine başvurarak gerekli olan bilgi ve belgeleri ibraz etmekte, yapılan değerlendirmeler sonucu başvurusu uygun bulunanlara özel istihdam bürosu açma ve iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetinde bulunma izni verilmektedir. Ayrıca, özel istihdam bürolarının etkinliğini artırmak ve işgücü piyasasını daha esnek bir yapıya kavuşturmak amacıyla 2016 yılında yürürlüğe giren "6715 Sayılı İş Kanunu İle Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile özel istihdam bürolarının faaliyetleri ayrıca Kurumdan yetki alınması şartıyla geçici iş ilişkisini kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Dolayısıyla özel istihdam büroları; sadece iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyeti yapmak ile kalmamakta ayrıca işgücü piyasası ile istihdam ve insan kaynaklarına yönelik hizmetleri yürütebilmekte, mesleki eğitim kursu düzenleyebilmekte ve yetki verilmesi halinde belirlenen alanlar dâhilinde ve belirli sürelerle geçici iş ilişkisi kurabilmektedir. Buna ilave olarak 11.10.2016 tarih ve 29854 sayılı Resmî Gazete 'de Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği yayımlanmıştır. Buna göre özel istihdam büroları, yıl içerisinde yaptıkları iş ve işçi bulmaya ilişkin aracılık faaliyeti, işgücü piyasası ile istihdam ve insan kaynaklarına yönelik hizmetleri ve yetki verilmesi halinde kurdukları geçici iş ilişkisi ile ilgili olarak üçer aylık dönemler halinde Kuruma düzenli olarak rapor göndermekle yükümlüdür (Türkiye İş Kurumu 10. Genel Kurul Raporu, s. 43).

İŞKUR'un iki yılda bir ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile sosyal tarafların katılımıyla olağan olarak toplanarak işgücü piyasasına ilişkin politika önerilerinin karara bağlandığı Genel Kurul toplantılarından 2019 yılında gerçekleştirdiği 10. Genel Kurul Kararlarından 32 No'lu kararında "Özel İstihdam Büroları ile iş birlikleri geliştirilecek, işgücü piyasasında etkinliklerinin artırılması için tedbirler alınacaktır." ifadesine yer verilerek özel istihdam büroları ile birlikte çalışarak öncelikli sorun olan işsizliğe çare olunması gerekliliğinin altı çizilmiştir (Türkiye İş Kurumu 10. Genel Kurul Raporu, 2019).

Özel istihdam büroları 2004 yılından itibaren İŞKUR'un izni ile faaliyetlerine başlamıştır. Bu bürolar, Kurumun izni çerçevesinde faaliyette bulunmakta ve büroların faaliyetleri Kurum tarafından denetlenmektedir. Sayıları giderek artan özel istihdam büroları 2020 yılı şubat ayı sonu itibarıyla toplam 151.280[5] kişinin işe yerleştirilmesinde aracılık yaptığını İŞKUR'a bildirmiştir. Uygulamanın başladığı tarihten 2020 yılı şubat ayı sonuna kadar toplam 1.169 firmaya özel istihdam bürosu açma izni verilmiş olup, hâlihazırda 503 özel istihdam bürosu faaliyetine devam etmektedir. İstanbul, faaliyet gösteren büroların en çok bulunduğu il iken, ikinci sırayı Antalya ve üçüncü sırayı Ankara almaktadır. Ayrıca 2020 yılı şubat ayı itibariyle özel istihdam bürolarından 27'sinin geçici iş ilişkisi kurma yetkisi bulunmaktadır (İŞKUR Veri, 2020).

İstatistiki verilere bakıldığında özel istihdam büroları aktif istihdam politikası uygulayıcısı olarak, İŞKUR'dan sonra işgücü piyasasına katkısı en fazla olan aktörlerdendir. Bu yüzden istihdam hizmetlerinde önemli bir yere sahiptir.

2.2 TÜRKİYE'DE KAMU İSTİHDAM KURUMU OLARAK İŞ VE İŞÇİ BULMA KURUMUNDAN TÜRKİYE İŞ KURUMUNA DÖNÜŞÜM SÜRECİ

Bir ülkede çeşitli mesleklerde iş arayanların, uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık etmek için gerek bölgesel gerekse ülke çapında yeterli istihdam düzeyine ulaşılmasında en etkili araç, İş ve İşçi Bulma Kurumlarının mevcut olması ve bu kurumların işgücü piyasalarının değişimine paralel geliştirilmesidir. Bu bölümde, Türkiye'de macerasına İş ve İşçi Bulma Kurumu olarak başlayıp Türkiye İş Kurumu olarak devam eden ve her geçen yıl kendini geliştirmekle yükümlü olan kamu istihdam kurumunun gelişimi incelenecektir.

[5] İşe yerleştirme faaliyetlerinin başlangıç olarak baz alındığı tarih Mayıs 2012 tarihidir.

Ülkemizde işgücü piyasasını kurumsallaşma açısından ele aldığımızda, bu alanda atılan ilk adımlar 1940'lı yıllara dayanmaktadır. İşgücü piyasasına ilişkin ilk kurumsal oluşum 1945'de Çalışma Bakanlığı'nın kurulması olmuştur. Aynı yılda işçilerin sosyal güvenliğini sağlamak için İşçi Sigortaları Kurumu ve işgücü piyasasında aracılık faaliyetlerini yürütmek amacıyla 1946'da İş ve İşçi Bulma Kurumu kurulmuştur (Ceylan Ataman, 1999, s. 66).

İş ve İşçi Bulma Kurumunun kurulması aşamasında gelişmiş ülkelerle ülkemiz arasında karşılaştırma yapılabilecek üç husus dikkat çekmektedir:

1. Diğer ülkelerde başlangıçta iş ve işçi bulma hizmetleri özel kişilerin, sendikaların ve dini kuruluşların elinde iken, ülkemizde tarım aracılığı hariç olmak üzere, özel aracılık faaliyetleri ortaya çıkmadan İş ve İşçi Bulma Kurumu kurulmuştur.
2. Diğer ülkelerde önce yerel bürolar kurulmuş iken, ülkemizde ilk kez merkezde Genel Müdürlük kurulmuştur.
3. Diğer ülkelerde karşılıklı yardım kasaları, işsizlik sigortası türünde görülmüşken, ülkemizde başlangıçta İş ve İşçi Bulma Kurumu faaliyete geçmiştir (İş ve İşçi Bulma Hizmetleri, 1982, s. 10).

2.2.1. Klasik Dönem

2.2.1.1 İş ve İşçi Bulma Kurumun Kurulması

Diğer ülkelerde İş ve İşçi Bulma Kurumlarının kuruluş tarihleri göz önüne alındığı zaman ülkemizde bu teşkilatın kuruluşu görece yeni kalmaktadır. 1919 yılında kurulan Uluslararası Çalışma Örgütü (International Labour Organization-ILO)'ne 1932 yılında üye olunması üzerine, iş hayatının uluslararası normlar çerçevesinde düzenlenmesi ve işgücünün koruma altına alınması bir zorunluluk haline gelmiştir. Ayrıca o yıllarda ülkemizde devlet eli ile desteklenen sanayide çalışacak işgücü ihtiyacı da göz önünde tutularak bir istihdam idaresinin kurulması gerekliliği vurgulanmıştır (ILO).

Bu gelişmeler üzerine 1936 yılında yürürlüğe giren 3008 sayılı İş Kanunu, Türkiye'de ilk defa çalışma ilişkilerini kapsamlı şekilde düzenlemiş ve iş ve işçi bulmaya aracılık etme hizmetinin bir kamu hizmeti olarak devlet aracılığı ile yürütülmesini öngörmüştür. 3008 sayılı İş Kanunu'nun 63. maddesinde iş ve işçi bulunmasına aracılığın bir kamu görevi olarak devlet tarafından gerçekleştirileceği ve bu hizmetin yapılması için

İktisat Vekaletine bağlı olmak üzere gerekli görülecek merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre muhtelif şehir ve kasabalarda teşkilatın şubelerinin kurulacağı belirtilmiştir. 64. maddesinde; kurulacak teşkilatın görevlerinin nelerden oluşacağı yani Kurumun görevleri şu şekilde sayılmıştır; İşçilerin elverişli oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık etmek biçimindeki temel hizmetler yanında tüm işler hakkında istatistiki bilgi toplanması ve analizi, iş piyasasının düzenlenmesi, işçilere mesleki eğitim verilmesi ve kalifiye işçi yetişmesi için gerekli faaliyetlerde bulunması, işçi ücretlerindeki dalgalanmaların takibi ve geçim şartlarındaki pahalılığa göre toplumsal sıkıntıları engelleyecek genel veya bölgesel ya da yerel çevreye ait tedbirlerin tespit edilmesi ve bunların çarelerine bakması, iş sözleşmelerinin imzalanmasına aracı olması gibi görevleri bir ücret karşılığı olmadan yerine getirmekle mükellef olduğu belirtilmiştir. 65. maddesinde de işçilere iş ve işlere işçi bulmak üzere kazanç amacı güden özel büro açılmasının yasak olduğu belirtilmiştir. Kanunla ilgili bir diğer bir nokta 69. maddesinde yapılan düzenlemedir. Anılan maddeye göre, işverenlerin işçi ihtiyaçlarını ve bazı niteliklere sahip işçilerin iş ihtiyaçlarını her halde resmi iş ve işçi bulma örgütüne bildirmeleri gerekmektedir. İşçiler için ise herhangi bir işe girmeden önce, kendilerini resmi iş ve işçi bulma örgütüne kaydettirmeleri yükümlülüğü getirilmiştir. Son olarak 146. maddede 63. ve 64. maddelerin kanunun yayınlanmasından itibaren 3 yıl sonra yürürlüğe gireceği yazılmıştır[6] (Resmi Gazete, 1936).

Tüm bu kanun maddelerinden anlaşılacağı üzere 3008 Sayılı İş Kanunu ile iş ve işçi bulma hizmetlerinin neler olacağı ilgili temel ilkeler oluşturulmuştur.

Ancak hazırlanan tasarı, bu konuda ülkenin ihtiyaçlarının daha iyi düzeyde karşılayabilecek seviyeye getirilebilmesi için 1940 yılında meclisten geri çekilmiştir. Sonrasında II. Dünya Savaşı nedeniyle, kurulması istenilen İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK), bahsi geçen Kanunun yürürlüğe girmesinden tam 10 yıl sonra, 21.01.1946 tarihinde kabul edilen 4837 sayılı "İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanunu" nun 25.01.1946 tarih ve 6215 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanıp yürürlüğe girmesi ile

[6] 3008 Sayılı İş Kanunu'nun RG tarihi 15.06.1936'dır.Buna göre teşkilatın 16.06.1939 yılında faaliyete geçmesi gerekmekteydi. Ancak, 1935 tarihli 3612 Sayılı ''İktisat Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki 2450 Sayılı Kanun'da Bazı Tadilat ve Değişiklikler Yapılmasına Dair Kanunun 8. Maddesi der ki; ''3oo8 Sayılı Kanun'un 63. Ve 64. Maddeleri gereğince kurulacak teşkilat ile bu teşkilatın vazife ve salahiyetleri bu kanunun yayımlanmasından itibaren en geç 2 yıl içinde TBMM'ne takdim edilecek bir kanun layihasıyla tespit edilir.'' Denilerek süre 2 yıl uzatılmıştır.

kurulabilmiştir. 4837 Sayılı Kanun, yürürlük maddesi dâhil toplam 18 maddeden oluşmaktadır. Kanun genel olarak, Kurumun temel yapısının oluşumu, organları, Kurumun görevlerini ve gelirlerini düzenlemiştir.

Bu kanuna göre kanunun ilk halinde Kurumun gelirleri;

a) Her yıl Çalışma Bakanlığı bütçesinde İş ve İşçi Bulma Kurumuna yardım adı ile açılacak özel bölüme konulacak ödenek;

b) Kurumun şubesinin açılmasına karar verilen yerlerdeki il ve belediyelerin bütçe gelirlerinin yüzde birinden çok olmamak üzere konacak ödenekler;

c) Gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılacak bağışlar ve vasiyetler;

d) Diğer çeşitli gelirler şeklinde belirtilmiştir (Resmi Gazete, 1946).

İşsizlikle mücadele, yerel yönetimlerin ilgi alanları arasında yer alan konulardır. İş ve İşçi Bulma Kurumunun da taşrada kurulduğu yerlerde bu işlerle uğraşacağından, belediye ve il bütçelerinden İş ve İşçi Bulma Kurumuna pay transfer edilmesi söz konusu olmuştur. Ancak 1965 yılında belediyelerden gelen baskılar sonucu yerel yönetimler tarafından aktarılan paylar kesilmiştir (Coşkun, 2003, s. 243).

Sonrasında 4837 Sayılı Kanun, 1950 yılında kabul edilen 5562 sayılı "İş ve İşçi Bulma Kurum Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun" ile tekrar değişikliklere uğramıştır (Resmi Gazete, 1950). Bu değişikliklerden birisi de İİBK'nın çalışma alanıyla ilgili, "Danışma Kurulu" ve "Mahalli Danışma Komisyonları" oluşumunu kapsamaktadır. Buna göre, Danışma Kurulu merkezde, Mahalli Danışma Komisyonları ise, yerelde (taşrada) görev yapan danışma birimi niteliğindedir. Kurum resmi olarak faaliyete 15.03.1946 tarihinde başlamış ve kuruluş kanununda; "Çalışma Bakanlığına bağlı, tüzel kişilikte, malî ve idari bakımdan özerk, özel hukuk hükümlerine tabi bir kamu iktisadi teşebbüsü" olduğu belirtilmiştir. Faaliyete geçtiği 1946 yılında 86 personeli, 6 şubesi ve 2 bürosu bulunan Kurumun bütçesi 315.000 TL idi. Kurumun ilk şubesi İstanbul'da açılmış ve bunu sırasıyla İzmir, Seyhan, Konya ve Eskişehir şubelerinin kurulması takip etmiştir (İstihdamda 25 Yıl (15 Mart 1946-15 Mart 1971), 1971, s. 35). İlk şubelerin açıldığı şehirler göz önünde bulundurulduğunda sanayi ve tarımsal işgücünün yoğun olduğu yerlerin tercih edildiği görülmektedir.

Kurum görevinin gerektirdiği önem itibariyle her geçen yıl büyüyerek ve gelişerek 1966 yılına kadar her ilde bir şube açılışını gerçekleştirmiş, ayrıca gerekli gördüğü bazı ilçelerde de birer büro açmıştır. İş ve İşçi Bulma Kurumuna 4837 sayılı Kuruluş Kanunu ile verilmiş olan görevlerin en önemlisi plasman (işe yerleştirme) hizmetleri olmuştur. İş ve işçi arayanlara aracılık etme görevi ilk başta yurt içinde gerçekleşirken, 1961 yılından itibaren yurt dışından gelen işçi talepleri ve yurt dışına gidecek işçiler Kurumun verdiği hizmetler kapsamına girmiştir. 1973 yılının bitimine doğru ülkemizden işçi alan Avrupa ülkeleri kademe kademe işçi alımını durdukları için 1961-1973 yılları arası yurt dışı işe yerleştirme hizmetleri Kurumun önemli bir iş yükünü oluşturmuş ve Kurumu daha fazla meşgul etmiş sonraki yıllar tekrar yurt içi işe yerleştirme hizmetlerine dönülmüştür.

1951 yılını izleyen dönemde yapılan başvuru ve işe yerleştirme sayıları ile ilgili istatistiki verilere bakıldığında o yıl itibariyle açık işlere ve yapılan işe yerleştirmelerin tarım içi/tarım dışı işyerleri olarak ayrımına yer verilmiştir. 1951 yılından 1960 yılına kadar geçen süre içinde Kurum sürekli olarak bir gelişme içinde olmuştur ve sunduğu hizmetlerde etkinliğini ve kapasitesini artırmıştır. Rakamlarla bu iki yıl kıyaslandığı zaman; 1951 yılında Kurumun 12 şube ve 21 bürosuna yapılan başvurular 79.650, alınan açık işler 55.343 ve işe yerleştirmeler 23.195'i tarım dışı, 4.879'u da tarım içi işyerlerine olmak üzere, toplam 28.974 olmuştur. 1960 yılına bakıldığında şube sayısının 31'e, büro sayısını da 37'ye çıkartarak başvurular 688.038'e ulaşmış, alınan açık işler 603.544'e, işe yerleştirmeler de 205.535'i tarım dışı işyerlerine ve 368.735'i tarım içi işyerlerine yapılarak toplamda 574.270'e ulaşmıştır. Bu dönemde Kurumun tarım sektöründe daha etkin bir hizmet sunduğu görülmektedir. 1961 yılı ve sonraki yıllarda Kurumun şube ve personel sayısı hızlı bir artış göstermesine rağmen Kurumun yurt içi işe yerleştirme çalışmalarında bir düşüş göze çarpmaktadır. Bunun ana sebebi Kurum birimlerinin daha fazla artış gösteren yurt dışına işçi gönderilmesi çalışmalarına ağırlık verilmesi olmuştur. İşgücü piyasalarında dönem itibariyle olumlu yaşanan gelişmelerden sayılan planlı kalkınma dönemine girilmesinin etkisiyle de ekonomide canlılık gösteren bir döneme girilmiştir. Fakat yine o dönem hızlı nüfus artışı ile beraber işgücü piyasasında istihdam imkânları yaratılamaması nedeniyle işsiz sayısı ve işsizlik oranı giderek artmıştır. 1965 yılından 1979 yılı sonuna kadar yurt içinde yapılan iş başvuruları, alınan açık işler, işe yerleştirmelerde çok düşük bir artış olmuştur.

Ayrıca Kurum tarafından 1961 yılından itibaren yurt içinde iş isteği ile başvuranlar içerisinde devreden işsiz sayılarının belirtilmesine başlanmıştır. Bu kapsamda sayılara bakıldığında 1966 yılında ay sonlarında devreden işsizler ortalaması 23.459 olduğu halde, 1978 yılı sonunda bu sayı 166.802 olmuştur. Devreden işsizlerin sayısında görülen bu artış hızlı nüfus artışı ve işsizliğin de göstergesidir (İş ve İşçi Bulma Hizmetleri, 1982, s. 8-16).

1970'li yılların başında İİBK'ya sosyal politika anlamında görev de verilmiştir. 1971 yılında kabul edilen 1475 sayılı İş Kanunu ile toplumda işe yerleştirilebilme açısından dezavantajlı kesimlerin işgücü piyasasına kazandırılabilmeleri için düzenleme yapılarak, engelli ve eski hükümlülerin işe yerleştirilmeleri ve yöneltildikleri işlerdeki çalışma şartlarının belirlenmesi görevi İİBK'ya verilmiştir.

1980'li yıllarla birlikte teknolojik gelişmelerin hızlanması, küreselleşmenin getirdiği dönüşüme ayak uydurabilmek adına İİBK'nın teşkilat yapısında ve hizmet sunumunda yenilenmelere gidilmiştir. Örneğin, 1987 yılında merkez teşkilatı bünyesinde Bilgi İşlem Şube Müdürlüğü kurulmuş; 1988 yılında yetişmiş işgücünün önemi ve farkındalığı ile üniversitelerde İstihdam Danışma Merkezleri faaliyet göstermeye başlamış sonraki yıllarda da Kayseri ve Malatya illerinde Günlük İşçi Merkezleri, 21 merkezde de Özel Sektör İstihdam Merkezleri hayata geçmiştir (İstihdamda 3İ Dergisi, 2011).

2.2.1.2 Yurtdışına İşçi Gönderilmesi Dönemi (Dış Plasman Hizmetleri)

Yurt dışında işe yerleştirme hizmetlerine dış plasman hizmetleri denilmiştir. Ülkemizde 1960 yıllarında yurt dışına işçi gönderilmesinin en önemli nedeni ekonomik nedenler olmuştur. Hızla artan nüfus sonucu işgücü fazlası meydana gelmiş, işsizliği azaltmak amacıyla yurt dışına işçi gönderilmesi zorunlu bir hale gelmiştir. Ayrıca o dönem yurt dışında daha çok ücret verilmesi, yan ödemelerin oluşu (çocuk parası gibi) ve sosyal hakların gelişmiş olması vatandaşların büyük bir kısmının yurt dışında çalışmak istemesine sebep olmuştur. II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa ülkeleri sanayilerini yeniden kurmak istemiştir. Bunun sonucunda işgücü ihtiyacı artmış ve kendi yerel işgücü ile ihtiyacın karşılanamaması üzerine, istihdam alanları sınırlı fakat işgücü fazlası olan ülkelerden işgücü transferine yönelmişlerdir. Türkiye'den Federal Almanya'ya 1950'den itibaren başlayan işçi akımı tamamen kişisel girişim ve çabalarla olmuştur. Yabancı ülkelere yönelen işgücü akımı 1960'lar başlarında artarak devam etmiş ve devreye İş ve İşçi Bulma Kurumu girmiştir.

Federal Almanya ile 30 Ekim 1961 tarihinde "Türkiye-Almanya İşgücü Anlaşması"[7] imzalanmış ve bunu sonrasında diğer ülkeler takip etmiştir.[8] Resmî olarak ilk defa 1961 yılından itibaren İŞKUR tarafından yurtdışına işçi gönderilmesine başlanmıştır. İŞKUR bu dönemde yurtdışına işgücü gönderirken bölgeler açısından dengeli biçimde yapılmasını sağlamak amacıyla ülke düzeyinde bütün illerde birer şube açmak ve daha önce bazı illerde kurulu büroları şube haline getirerek hizmet sunma alanını genişletmiştir. 1961 yılından başlayarak 1973 yılı sonlarına kadar (1967 yılı hariç) işçi gönderilmesi artan bir hızla devam etmiş ve 1973 yılında 135.820 rakamına ulaşarak rekor seviyeye gelmiştir. Türkiye'den Batı Avrupa ülkelerine yönelen işgücü akımı, bu ülkelerin ekonomik konjonktürüne göre gelişim göstermiştir. Sonrasında dış ekonomilerde meydana gelen ekonomik krizlerle işçi alımı giderek yavaşlamış tamamen durmasa da yüzbinlerle ifade edilen sayılar binlere düşmüştür. 1973 yılından sonra işgücü göçü daha çok petrol zengini Arap ülkelerine kaymış, Libya ve Ortadoğu ülkelerine işgücü transferine yönelme olmuştur (İş ve İşçi Bulma Hizmetleri, 1982, s. 21,22).

İş ve İşçi Bulma Kurumu kanalıyla yurt dışına gönderilen işçilerin sayısı 1961-1980 arası aşağıdaki gibi gerçekleşmiştir.

Şekil 3: 1961-1980 Yılları Arasında Yurtdışına Gönderilen İşçi Sayısı

Yıl	İşçi Sayısı	Yıl	İşçi Sayısı	Yıl	İşçi Sayısı	Yıl	İşçi Sayısı	Yıl	İşçi Sayısı
1961	1.476	**1965**	51.520	**1969**	103.975	**1973**	135.820	**1977**	19.084
1962	11.185	**1966**	34.410	**1970**	129.575	**1974**	20.211	**1978**	18.852
1963	30.328	**1967**	8.947	**1971**	88.442	**1975**	4.419	**1979**	23.630
1964	66.176	**1968**	43.204	**1972**	85.229	**1976**	10.558	**1980**	28.503

Kaynak: (İş ve İşçi Bulma Hizmeleri, 1982, s. 29)

[7] Türkiye – Almanya İşgücü Anlaşması 30 Ekim 1961 tarihinde imzalanmıştır. 12 maddeden oluşan ve resmi ismi "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Federal Almanya Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Türk İşçilerinin Almanya'da İşe Yerleştirilmelerine Dair Anlaşma" olarak kayıtlara geçen bu anlaşma, ülkemizden yurt dışına yönelik olarak gerçekleştirilen işçi göçüne ilişkin ilk anlaşma niteliğindedir. Anlaşma, Almanya'nın Bad Godesberg kentinde imzalanmıştır. Bu anlaşma kapsamında Almanya'ya çalışmaya gelen Türk işçilerinin Almanya'da işe yerleştirilmelerinin düzenlenmesi amaçlanmıştır. Batı Avrupa ülkelerinin masif işçi alımını durdurdukları 1973-1974 yıllarından bu yana anılan Anlaşma kapsamında Almanya'ya işgücü gönderilmemektedir. (https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/1341/isgucuanlasmalari.pdf)

[8] Avusturya, Belçika, Hollanda-1964/Fransa-1965/İsveç, Avustralya-1967/Libya -1975/Ürdün-1982/Katar-1986/Kuveyt-2008/Endonezya-2010

2018 yılında yayımlanan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 617'nci maddesinin 1 inci fıkrasının (ç) bendinde yurt dışı istihdam hizmetleri ile ilgili olarak; "İşçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak, işgücünün yurt içinde ve yurt dışında uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için uygun işgücü bulunmasına ve yurt dışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek, .., işverenlerin yurt dışında kendi iş ve faaliyetlerinde çalıştıracağı işçileri temin etmesine ve kaldırılmasına ilişkin işlemleri yapmak." hükmü yer almaktadır ve bu hüküm gereğince yurtdışı istihdam hizmetleri İŞKUR tarafından yerine getirilmektedir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2018, s. 259).

İŞKUR yabancı bir ülkede Türkiye'den işçi götürerek çalıştırmak isteyen firmalara işçi temin etmeye veya yurtdışında işçi olarak çalışmak isteyenlerin yurtdışına gönderilmesine aracılık etmeye yetkilidir. Bunun yanında bu yetki özel istihdam bürolarında da bulunmaktadır. Firmalar, yurt dışında kendi iş ve faaliyetlerinde çalıştıracağı işçileri İŞKUR kayıtlarından veya özel istihdam büroları aracılığı ile temin edebilecekleri gibi, kendilerince temin ettikleri işçilerle imzaladıkları hizmet akitlerini İŞKUR'a onaylatmak kaydıyla yurtdışına da götürebilmektedirler. Bu kapsamda 2019 yılında çeşitli ülkelerde 19.991 kişi istihdam edilmiştir (2019 Yılı Faaliyet Raporu, 2019, s. 44).

Bunun yanı sıra, son zamanlarda Almanya'daki Nitelikli İşgücünün Göçüne İlişkin Kanun Federal Temsilciler Meclisinin onayını da alarak yasalaşmıştır. Anılan kanun, 1 Mart 2020 tarihinde resmi olarak Almanya Federal Hükûmeti tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Buna göre Almanya nitelikli göçmenler için cazip bir ülke haline getirilmesi hedeflenmiştir. Hükümet Almanya'ya çalışmak üzere gelmek isteyen Avrupa Birliği ülkesi vatandaşı olmayan nitelikli kişilere vize işlemlerinde kolaylık sağlayarak Avrupa Birliği dışından nitelikli uzmanları Almanya'ya getirmeyi planlanmaktadır. Yeni göç yasası ile birçok hukuki değişiklik olmuştur. İş arama vizesi şartlarındaki değişiklik dışında, kişilerin Almanya'da iş bulması da kolaylaşmıştır. 1 Mart 2020 öncesinde Alman şirketlerin öncelikli olarak kendi vatandaşlarını işe alma zorunluluğu vardı. Eğer iş pozisyonuna uygun çalışanı kendi vatandaşları arasından bulamazsa, alternatif olarak Avrupa Birliği vatandaşlarını işe alabiliyordu. Almanya Yeni Göç Yasası (Fachkräfte Zuwanderungsgesetz) ile eski şartlar değişmiş durumdadır. Yeni yasayla, 1974 yılından bu yana sadece Avrupa Birliği ülkeleri vatandaşlarını yabancı işçi olarak kabul eden ülke, çalışma piyasasını yeniden AB dışındaki ülkelerden kalifiye elemanlara da açmaktadır. Yıllar itibarıyla Almanya'nın işgücüne ihtiyaç

duyması ve Türkiye'de ise işsizliğin yüksek olması bu iki ülke arasında doğal bir göç akımını meydana getirmiş ve her iki ülkenin ekonomisini ve işgücü piyasalarını etkilemiştir. Almanya'da yürürlüğe giren bu yasanın ardından Almanya'ya gerçekleşecek olan kalifiye göçün artacağı olasılık dâhilindedir. Berlin Müşavirliği'nden iletilen bilgilere göre, Almanya'nın bazı ülkelerden hasta bakıcı, hemşire ve mühendis mesleklerinde taleplerde bulunduğu kişilerin kendi imkânları vasıtasıyla veya aracılarla Almanya'ya gelebileceği ve aracılara ilişkin yeni bir düzenleme olmayacağı, mevcut düzenlemenin bunun için yeterli olacağı iletilmiştir. Örneğin bir sektörde talebe göre bu aracılar yabancı ülkelerden işçi arayarak bunların diploma tanıtma ve işe yerleştirilmelerinde kolaylık sağlayabileceklerdir. (DW).

2.2.2 Kurumsal Yenilenme Dönemi ve Türkiye İş Kurumu (İŞKUR)

Kuruluş tarihi olan 1946 yılından, dönüşüm tarihi olan 2000 yılına kadar İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) kendini şartların gerektirdiği ve durumunun elverdiği ölçüde geliştirmeye çalışmışsa da zaman içerisinde dünyanın geçirdiği dönüşüme ayak uyduramamaya başlamıştır.

Yukarıdaki bölümde bahsedildiği üzere, 1960'lı yıllar ve sonrasında yurtdışına işçi gönderme faaliyetlerine odaklanan İİBK için 1973 Petrol Krizi'nden sonra sanayileşmiş ülkelerde yaşanan gerilemeyle artan işsizlik sonucu yurt dışından işgücü talebi durma noktasına gelmiştir. Bu gelişme yurt dışına işçi gönderme faaliyetine odaklanan İİBK ve kamu istihdam hizmetleri için gerileme sürecinin başlangıcı olmuştur. 1980'li yıllara gelindiğinde refah devleti anlayışı terkedilerek serbest piyasa anlayışına dayanan neo-liberal devlet anlayışı kabul görmüş, küreselleşme ile birlikte uluslararası piyasalarda ülkeler arasında ortaya çıkan rekabet nedeniyle de maliyetlerin minimize edilme eğilimi devletleri yüksek işsizlikle yüz yüze bırakmıştır. 1990'larda Dünya genelinde kamu istihdam kurumlarının, bu işsizlikle baş edebilmek ve aynı zamanda işgücü piyasasında daha etkin olabilmek için iş ve işçi bulma hizmetlerini bu yönde etkinleştirilmesi birçok ülkede gözlemlenen genel bir eğilim olarak görülmüş ve bu eğilim, 2000'li yıllarda daha belirgin hâle gelmiştir.

Ülkemizde de İİBK, diğer kurumlarla ilişkilerini güçlendirebilmek için birçok Avrupa ülkesine 'çalışma ziyaretleri' düzenlemiştir. Bu ziyaretlerin sonucunda İş ve İşçi

Bulma Kurumunun Reorganizasyonu Projesi ile Türkiye İstihdam ve Eğitim Projesi olmak üzere iki önemli projenin temellerinin atılmasını sağlanmıştır. 1990-1993 yıllarında İİBK ile Almanya Federal İş Kurumumun (Bundesanstalt Für Arbeit) birlikte yürüttüğü "İİBK'nın Reorganizasyonu Projesi" önem arz etmektedir. Bu projede finansman kaynağı olarak iki milyon Marklık bir hibe kullanılmıştır. Bilgi ve deneyim paylaşımının sağlanması ve kurumsal kapasitenin arttırılabilmesi için Kurum çalışanları bu proje kapsamında üçer aylık yurtdışı eğitimlerine gönderilmiş, ayrıca Alman istihdam uzmanlarından bazıları da üç yıl boyunca Türkiye'de görev yapmıştır. Projenin çıktılarından birinci çıktı olarak, işe yerleştirme hizmetlerinin ulaşım, haberleşme, enerji gibi sektörel temelde sunulması, yani işverenlere yönelik uzmanlaşmaya gidilmesi sağlanmış, tüm illerde buna uygun yapılanmaya gidilmiştir. Sektöre has bilgilere sahip uzmanların yetiştirilmesiyle, hem işveren ihtiyaçlarının daha doğru bir şekilde giderilmesi hem de işçiye daha kısa sürede iş bulunması sağlanmıştır. İkinci somut çıktı ise, Mesleğe Yöneltme Şube Müdürlüğü tarafından tek bir merkezden sağlanan "iş ve meslek danışmanlığı hizmeti" 1991 yılında 5 büyük ilde (Ankara, Adana, İstanbul, İzmir, Bursa) sürdürülen bir faaliyet haline getirilmiştir.

Diğer bir önemli projede, 1993-2000 yılları arasında Dünya Bankası destekli olan "Türkiye Eğitim ve İstihdam Projesi'dir. Toplam 107,4 milyon Dolar tutarındaki projenin 67 milyon Doları Dünya Bankası; 40,4 milyon Doları Türk Hükümeti tarafından karşılanmıştır. Türkiye İstihdam ve Eğitim Projesi ile temel olarak, istihdam hizmetlerinin çeşitlendirilerek etkinliğinin arttırılması yani farklı sektörlere yönelik işgücü yetiştirme kurslarının sayısı ve çeşitliliği projenin en somut çıktılarındandır. Ayrıca, proje kapsamında Avrupa ülkelerine yapılan çalışma ziyaretlerine devam edilmiş, daha önce 5 ilde teşkilatlanmış olan Meslek Danışma Merkezleri'nin sayısı 1998-1999 yıllarında arttırılarak bu merkezlerin 34 ilde faaliyet göstermesi sağlanmıştır. Yine proje kapsamında, merkez ve taşra birimlerinde bilgisayar sayısı arttırılarak birimlerin on-line olarak birbirlerine bağlanması sağlanmış ve ilk defa Kuruma özgü bilgisayar yazılımı oluşturulmuştur.

Bu projeler İİBK'nın yeniden yapılanmasında önemli rol oynamıştır (İstihdamda 3İ Dergisi, 2011).

2000'li yıllar kamu istihdam hizmetlerinin tam anlamıyla yeniden yapılandığı yıllar olmuştur. Bu kapsamda 2001 yılında internet hizmetlerinin daha rahat sunulması amacıyla

Genel Müdürlük bünyesinde sistem kurulum çalışmalarına başlanmış ve internet sunucu kurulumunun tamamlanması ile Genel Müdürlük ve Yerel İstihdam Ofislerindeki tüm kullanıcıların internete çıkışları sağlanmış ve Kurumun yaptığı çalışmalar, www.iskur.gov.tr adresi üzerinden internet kullanıcılarının hizmetine sunulmuştur. Yaşanılan ekonomik ve sosyal gelişmelerin yanı sıra, 1999 tarih 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile getirilen görev ve hizmetler için mali kaynak sağlamak, piyasa şartlarında kaynakları değerlendirmek ve ödemelerde bulunmak üzere İşsizlik Sigortası Fonu kurulmuştur. Fon, sosyal tarafların da yer aldığı İşsizlik Sigortası Fonu Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde İŞKUR'un yönetimine bırakılmıştır. Böylelikle işsizlik sigortası sisteminin uygulama görevinin İŞKUR'a verilmesi Kurumun modernize edilmesini hızlandıran sebeplerden biri olmuştur (İŞKUR Dünden Bugüne 1946-2011, 2011, s. 26).

Nihayetinde, ülkemizde işgücü piyasasında yaşanan gelişmelerin izlenebilmesi, istihdam politikalarının oluşturulması ve uygulanması, işsizlik sigortasının etkin bir şekilde yürütülebilmesi için 25.06.2003 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kabul edilen ve 05.07.2003 tarih ve 25159 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren 4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ile [9] Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) kurulmuştur (Türkiye İş Kurumu 3. Genel Kurul Raporu, s. 29).

Bu değişimle beraber Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, AB norm ve standartlarına uygun, görev alanı daha kapsamlı yeni bir organizasyon yapısını benimsemiştir.

---

[9] 4 Ekim 2000 tarih ve 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile İş ve İşçi Bulma Kurumu kapatılarak, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) kurulmuştur.
Ancak, Anayasa Mahkemesi 31.10.2000 tarih ve Esas No: 2000/63, Karar No: 2000/36 sayılı kararı ile 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyi iptal etmiş ve iptal kararının Resmî gazete' de yayımlandığı tarihten dokuz ay sonra yürürlüğe gireceğine karar vermiştir. Dokuz aylık süre 08.08.2001 tarihinde sona ermiştir. Bu süre içerisinde yeni bir yasal düzenleme yapılamadığından Kurum faaliyetlerini yasal dayanaktan yoksun olarak sürdürmek zorunda kalmıştır.
Nihayet, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce 25.06.2003 tarihinde kabul edilen ve 05.07.2003 tarih ve 25159 sayılı Resmî gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4904 sayılı Türkiye iş Kurumu Kanunu ile Kurum kuruluş yasasına kavuşmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesi ile idari anlamda yapılan düzenlemeler sonucu 09.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 74'üncü maddesiyle bu Kanunun adı "Türkiye İş Kurumu ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiştir.

Kurum, bu düzenleme ile;

- Aktif ve pasif işgücü politikalarını uygulayabilecek, istihdamda riskli grup olarak nitelendirilen kişiler için meslek edinme, değiştirme ve yetiştirme kursları düzenleyebilecek,
- Yurtiçi ve yurtdışı iş ve işçi bulma faaliyetlerinde bulunmak üzere özel istihdam bürolarının faaliyetlerine izin verebilecek,
- Türkiye'nin istihdam politikasının oluşturulmasına yardımcı olmak üzere kamu ve üniversite temsilcilerinin de yer aldığı bir Genel Kurul ve Kurumun, karar, yetki ve sorumluluk taşıyan organı olarak, işçi, işveren ve esnaf ve sanatkârlar temsilcilerinin de içinde bulunduğu Yönetim Kurulu ile sosyal diyaloğa açık ve iş birliği yapabilecek,
- İllerde, İl İstihdam Kurulları oluşturularak yerel inisiyatifi geliştirecek ve yerel istihdam politikalarını belirleyecek,
- İşsizlik sigortasını uygulayabilecek bir yapıya kavuşmuştur (İŞKUR).

İŞKUR'un dönüşümü sürecindeki önemli düzenlemelerden birisi de, 2 Kasım 2011 tarihli Resmî Gazete 'de yayımlanan 665 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'dir. Bu çerçevede Kurum Kanunu'nda yapılan değişiklikler kısaca şu şekildedir:

- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) Bölge Müdürlükleri kapatılarak tüm hak ve yetkileri İŞKUR'a devredilmiştir,
- Kurumun görevleri arasına, "ÇSGB'nin mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini yapmak" eklenmiştir,
- Kurumun merkez teşkilatı, görev ve fonksiyonları ile genişleyen iş hacmi de dikkate alınarak yeniden yapılandırılmış, Kurumun taşra teşkilatı yeniden yapılandırılarak, il düzeyinde "Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü", daha alt düzeyde ise "Hizmet Merkezi" olarak örgütlenme sağlanmıştır,
- ÇSGB Teftiş Kurulu ile İŞKUR Teftiş Kurulu, ÇSGB bünyesindeki İş Teftiş Kurulu çatısı altında birleştirilmiştir,
- Kurum Yönetim Kurulu ve Genel Müdürünün görev ve yetkileri yeniden belirlenmiştir,
- İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulunda Kalkınma Ajanslarının da temsil edilmesi imkânı sağlanmıştır,

- Merkez ve taşrada daha fazla sayıda ve daha yüksek nitelikte personel istihdamı imkânı getirilmiştir (Resmi Gazete)

Cumhurbaşkanlığı Sistemine geçiş süreci kapsamında 09.07.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı birleştirilerek Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı oluşturulmuştur. Kurum, 2018 yılı içinde yapılan hükümet sistemi reformu sonucunda 15.07.2018 tarihli ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi[10] ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın (AÇSHB) ilgili kuruluşu olarak varlığını sürdürmektedir (Türkiye İş Kurumu 10. Genel Kurul Raporu, s. 22).

[10] Adı geçen kararnamenin 43. Bölüm ve 615. Maddesinde Türkiye İş Kurumu'nun Amaç ve Kapsam başlığında düzenlenmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2018).

Tablo 4: Tarihsel Süreç İçinde İŞKUR

1946 İş ve İşçi Bulma Kurumunun Kurulması

15 Mart 1946 tarihinde merkez teşkilatı fiilen göreve başlamıştır.

1961 Yeni Bir Misyon: Yurtdışına İşçi Gönderilmeye Başlanması

Başta Almanya olmak üzere sanayileşmiş Batılı ülkelerin artan işgücü ihtiyaçlarını yabancı işçiler yoluyla karşılamak istemeleri üzerine Türkiye önce 1961'de Almanya ardından Avusturya, Hollanda, Belçika, Fransa, İsveç ve Avustralya ile işgücü göçüne ilişkin ikili antlaşmalar imzaladı ve bu işgücü göçüne aracılık etme görevi de İİBK'ya verildi.

1973 Petrol Krizi: Hizmet Sunumunda Duraklama Dönemi

1973 Petrol Krizi ile yurtdışından gelen işgücü talebinin azalmasının yanı sıra, özel sektörün ihtiyacı olan işgücünü Kurum aracılığı olmaksızın bulabilmesi, iş arayanların Kurum dışındaki kaynaklar vasıtasıyla iş bulabilmesi, özel sektörün işgücü ihtiyacının azalması, İİBK'nın 1970'li yıllarda hizmet sunumunda duraklamasına neden oldu.

1980 Küreselleşme, Teknolojik Gelişmelerin Başlaması: İİBK Yenilenme Sürecinin Başlangıcı

1987 yılında merkez teşkilatı bünyesinde Bilgi İşlem Şube Müdürlüğünün kurulması gibi süreçlerle İİBK bu gelişmelere paralel olarak teşkilat yapısında ve hizmet sunumunda sürekli yenilenmelere gitti.

1999 İşsizlik Sigortası Kanunun Yürürlüğe Girmesi:

İİBK'nın çağdaş kamu istihdam kurumları ile arasındaki en büyük farklardan olan işsizlik sigortası uygulaması 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile hayata geçirildi. Bu Kanunla, işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek görevi İİBK'ya verildi.

2000 İİBK'nın KHK ile Türkiye İş Kurumu'na (İŞKUR) Dönüştürülmesi

Kanunlarla kendisine verilen yeni görevleri kapsayan ve Kurumun örgütsel yapısını da kökünden değiştiren 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 2000 yılında kabul edildi.

2003 İŞKUR Kuruluş Kanununun Yürürlüğe Girmesi: Kurumsal Yenilenme Süreci

5 Temmuz 2003 tarihinde 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu kabul edildi ve Kurumun hukuki statüsü netleştirildi. Teşkilat yapısında gerçekleşen bu yeniliklerle Kurum, yönetiminde ve faaliyetlerini yürütmesinde sosyal tarafların etkinliğinin arttırıldığı, toplumun her kesimiyle temas edebilen, çağdaş bir kamu istihdam kurumuna görünümüne kavuştu.

2012 Etkin İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetinin Sunulması

2012 yılından itibaren iş ve meslek danışmanlarının sayıları kademeli olarak arttırılmış ve nitelikli iş ve meslek danışmanı hzimeti sunumuna başlanmıştır. Danışman sayısının artırılması ile birlikte portföy temelli danışmanlık modeline geçilmiştir.

2020 İŞKUR Hizmetlerinde Dijitalleşme

2020 yılında yaşanan Kovid-19 salgını döneminde dijital dönüşümü hızlandıran uzaktan çalışma, hizmetlerin dijital ortamda uzaktan verilmesini sağlanmıştır. Sunduğu aktif işgücü piyasası programlarının (işbaşı eğitim programı ve mesleki eğitim kursları) uzaktan sürdürülebilmesi sağlanmıştır. İş kulübü faaliyetleri dijital ortamda sunulmuştur. Kamu işçi alım ilanları ve toplum yararına program başvuruları çevrimiçi ortamdan alınmıştır.

Kaynak: Yazar Tarafından Oluşturulmuştur

2.2.2.1 Türkiye İş Kurumunun Yapısı, Organları ve Görevleri

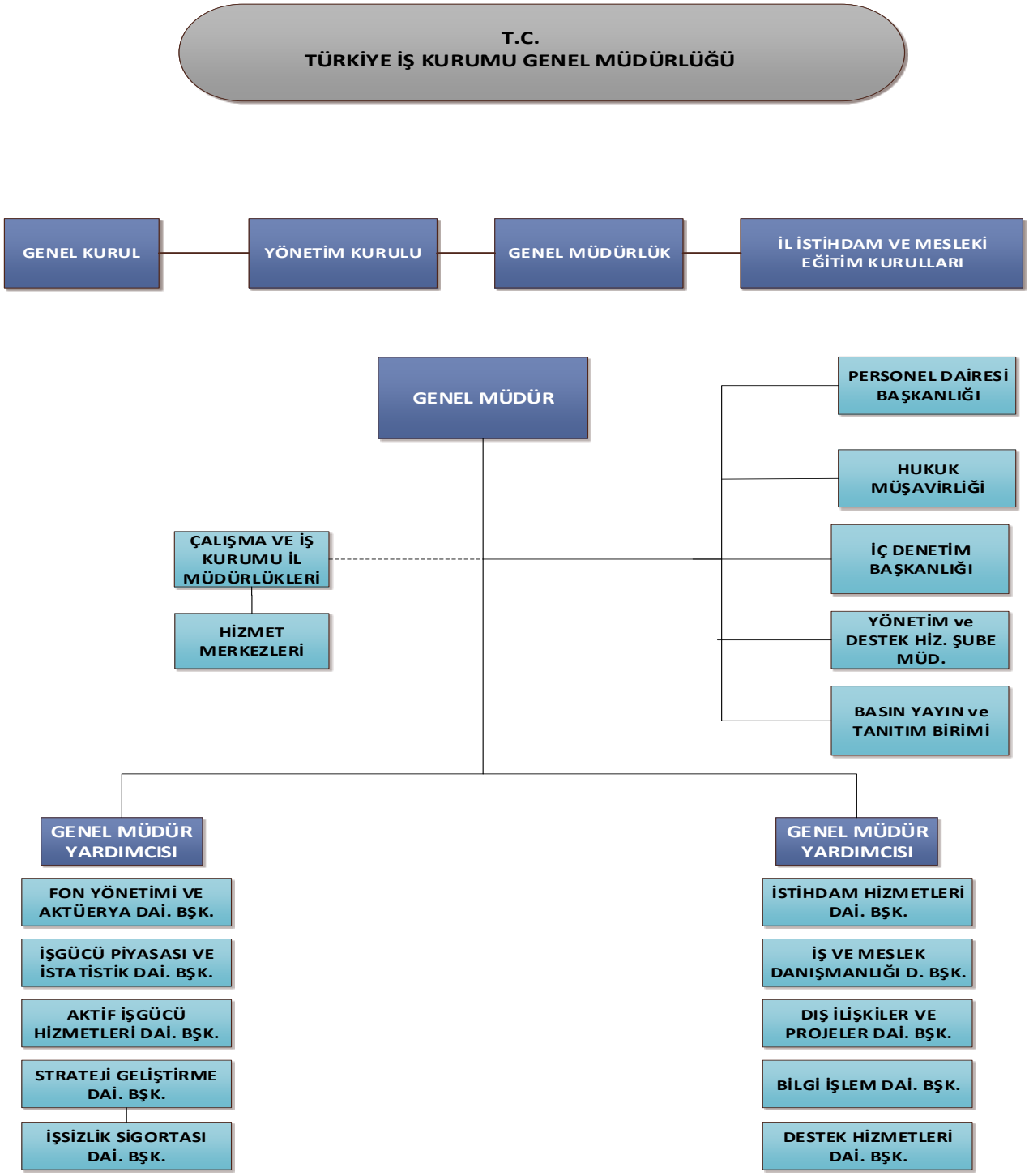
İŞKUR, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip, idari ve mali açıdan özerk kısa adı İŞKUR olan bir kamu kuruluşudur.

- *Kurum Organları:* Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük, İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu'ndan oluşmaktadır.

- *Merkez Teşkilatı:* Genel Müdürlük makamına bağlı olan; Hukuk Müşavirliği, Personel Dairesi Başkanlığı, İç Denetim Başkanlığı, Basın, Yayın ve Tanıtım Birimi, Yönetim ve Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğü'nden ve Genel Müdür Yardımcılarına bağlı olan; İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Aktif İşgücü Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, İş ve Meslek Danışmanlığı Dairesi Başkanlığı, İşgücü Piyasası ve İstatistik Dairesi Başkanlığı, Dış İlişkiler ve Projeler Dairesi Başkanlığı, İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı, Fon Yönetimi ve Aktüerya Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı birimlerinden oluşmaktadır.

- *Taşra Teşkilatı:* İllerde Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri ile bunlara bağlı kurulacak hizmet merkezlerinden oluşmaktadır. Nüfus, sigortalı ve işyeri sayısı, işlem yoğunluğu ve belirlenecek diğer kriterler doğrultusunda Genel Müdürün önerisi ve Bakan onayı ile yeteri kadar hizmet merkezi kurulabilir. İŞKUR, 81 ilde Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri ile 78 Hizmet Merkezinde görevini yürütmektedir.

Şekil 4: İŞKUR Teşkilat Şeması



Kaynak: (2019 Yılı Faaliyet Raporu, 2019, s. 4)

Genel Kurul; Devletin ekonomik ve sosyal politikaları ile uyumlu ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına yardımcı olmak, uygulanan politikalardaki dönem içindeki gelişmeleri değerlendirmek, istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve önerilerde bulunmak, Kurumun dönem faaliyet raporunu görüşmek ile Kurumun hizmetlerini iyileştirici önerilerde bulunmak maksadıyla sosyal taraflar ile kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Genel Kurul olağan toplantısı, Bakanın çağrısı üzerine iki yılda bir Kasım ayı içinde yapılmaktadır. Genel Kurul görüşmeleri sonuçları raporla tespit edilir ve bu rapor Bakanlığa en geç iki ay içinde verilir. Genel Kurul kararları Kurum ve diğer ilgili kurum ve kuruluşların politika oluşturma ve uygulamalarında öncelikle dikkate alınır (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2018). İŞKUR ilk Genel Kurul toplantısını 23-24 Mayıs 2001 tarihinde, en son 10'uncu Olağan Genel Kurul toplantısını da 8 Kasım 2019 tarihinde gerçekleştirmiş ve istihdam politika önerileri kayda geçmiştir (İstihdamda 3İ Dergisi, 2011, s. 20).

Yönetim Kurulu; Kurumun en yüksek karar ve icra merciidir. Genel Müdürün başkanlığında, AÇSHB ve Hazine ve Maliye Bakanlığını temsilen birer üye, en çok üyeye sahip işçi ve işveren konfederasyonları ile Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonunca belirlenen bir üye olmak üzere toplam altı üyeden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu, başkanın daveti üzerine en az haftada bir defa toplanır. Görevleri; Fon kaynaklarını piyasa şartlarında değerlendirmek, Fon gelir ve giderlerinin denetlettirilmesini ve denetim raporlarının kamuoyuna açıklanmasını sağlamak, Fona ilişkin aktüeryal projeksiyonları yaptırmak, Günlük fon hareketlerinin izlenmesini, kayıtlarının tutulmasını ve genel kabul görmüş muhasebe standartlarına uygun olarak muhasebeleştirilmesini temin etmek, Kurumun bütçesini, bilançosunu, gelir gider tablolarını, Kurum bütçesindeki bölümler içinde aktarmaları, bu bölümler arasındaki ek ve olağanüstü ödenek tekliflerini karara bağlamak, Kurumun performans hedef, gösterge ve programı ile hizmet kalite standartlarını karara bağlamak, Kurumun faaliyet raporlarını incelemek ve onaylamak, Her yıl Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenen yeniden değerleme oranında miktarı artırılmak üzere bedeli bu maddenin yürürlük tarihi itibarıyla geçerli olan tutar ve üzeri olan sözleşmeler ve yapılacak işler hakkında karar vermek, Genel Müdür ve Yönetim Kurulu üyelerinin başkaca önerilerini inceleyip karara bağlamak ve bu Bölümde verilen benzeri görevleri yapmak, şeklinde belirtilmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2018).

Genel Müdürlük; merkez ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Kurumun en üst amiri olan Genel Müdür, Genel Kurulun önerilerini de dikkate alarak Yönetim Kurulu kararları ile mevzuat doğrultusunda bütün işleri yürütür. Merkez teşkilatı 15 hizmet biriminden, taşra teşkilatı ise illerde Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri ile bunlara bağlı kurulan Hizmet Merkezlerinden meydana gelmektedir. Nüfus, sigortalı ve işyeri sayısı, işlem yoğunluğu ve belirlenecek diğer kıstaslar doğrultusunda Genel Müdürün önerisi ve Bakan onayı ile yeteri kadar hizmet merkezi kurulabilir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2018).

İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları (İİMEK); Ülkemizde iller arasında, her insanın parmak iznin farklı olması gibi işgücü piyasası farklılaşmakta ve bu farklılaşmaya göre istihdam politikalarının üretilip uygulanması gerekmektedir. Öne çıkan sektörler, nüfus, gelişmişlik düzeyi, eğitim düzeyi, göç alma verme durumu gibi işgücü piyasasını etkileyen birçok konuda ortaya çıkan bu tarz farklılaşmalar, istihdam hizmetlerinin yerelleşmesini gerekli kılmaktadır. İİMEK'ler, ilin işgücü, istihdam ve mesleki eğitim ihtiyacını tespit etmek veya ettirmek, mesleki eğitim ve istihdam konularında etkinlik ve verimliliği artırmak gayesiyle yerel düzeyde politikalar oluşturmak, plan yapmak ve kararlar almak, ilgili kurum ve kuruluşlara görüş ve önerilerde bulunmak üzere kurulmuştur. İŞKUR'un temel yapısında yerel istihdam politikalarını belirleyerek hayata geçirmek İİMEK'lerin görev alanındadır. Yıl içinde dört defa olağan toplantı yapan Kurul, çalışmalarını valinin başkanlığında, kamu ve sosyal taraf temsilcilerinden oluşan üyelerle birlikte yürütmektedir. Kurul gerektiğinde olağanüstü toplantılar da düzenleyebilmektedir. Kurul kararları bağlayıcıdır. Kurul, alınan kararlara ilişkin eylem planı hazırlayarak sorumlu kurum ve kuruluşları belirlemekle beraber uygulamaları ve sonuçlarını takip etmektedir (Türkiye İş Kurumu 10. Genel Kurul Raporu, s. 23) (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2017).

15.07.2018 tarihli Resmî Gazete 'de yayımlanan 4 sayılı "Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişikli Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi''nin 617'nci maddesinde Türkiye İş Kurumu'nun görevleri şu şekilde sayılmıştır:

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

b) İşgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunu oluşturmak ve çalışmalarını koordine etmek, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizlerini yapmak, yaptırmak,

c) İş ve meslek analizleri yapmak ve yaptırmak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek ve verdirmek, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek,

d) İşçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak, işgücünün yurt içinde ve yurt dışında uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için uygun işgücü bulunmasına ve yurt dışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek, istihdamında güçlük çekilen işgücü ile işyerlerinin yasal olarak çalıştırmak zorunda oldukları işgücünün istihdamlarına katkıda bulunmak, özel istihdam bürolarına ilişkin Kuruma verilen görevleri yerine getirmek, işverenlerin yurt dışında kendi iş ve faaliyetlerinde çalıştıracağı işçileri temin etmesi ile tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığına izin verilmesi ve kaldırılmasına ilişkin işlemleri yapmak,

e) Gerektiğinde Kurum faaliyet alanı ile ilgili ihalelere katılmak suretiyle, yurt içinde veya uluslararası düzeyde kurum ve kuruluşlara eğitim ve danışmanlık hizmeti vermek,

f) Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların işgücü, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin olarak aldıkları kararları izlemek, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin taraf olduğu Kurumun görev alanına giren ikili ve çok taraflı anlaşma, sözleşme ve tavsiye kararlarını uygulamak,

g) Bakanlığın mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini yapmak,

şeklinde düzenlenmiştir.

Ayrıca yine bu kararnamede Kurumun gelirleri sayılmıştır.

Gelirleri;

a) Her yıl Bakanlık bütçesine Kurum için konulan ödenek.

b) Kurumca verilecek eğitim ve danışmanlık hizmetleri bedeli ile işverenlerden ve tarım aracıları ile özel istihdam bürolarından alınan masraf karşılıkları.

c) 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu'nun 30 uncu maddesi uyarınca Kuruma aktarılan idarî para cezaları.

ç) Özel istihdam bürolarından alınan idarî para cezaları.

d) Kurumun taşınır ve taşınmaz mallarından elde edilen gelirler.

e) Gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılan bağış, vasiyet ve Kurumca hazırlanan standart form ve benzerlerinin satışından elde edilecek gelirler ile diğer gelirler (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2018).

2.2.2.2 Türkiye İş Kurumunun Misyonu, Vizyonu ve Temel İlkeleri

Misyon: İşsizliğin azaltılması ve istihdamın artırılması maksadıyla insanı esas alan bir yaklaşımla kapsayıcı istihdam politikaları geliştirmek, etkin bir işgücü piyasası bilgi sistemi aracılığıyla piyasanın ihtiyaçlarını tespit edip bu doğrultuda işgücü arz ve talebini eşleştirmek ve istihdama erişimi kolaylaştırmak, işsizlikle mücadelede etkin tedbirler geliştirmek ve işgücünün mesleki beceri ve tecrübesinin geliştirilmesine katkı sunarak istihdam edilebilirliği artırmak, işini kaybedenlere geçici gelir desteği sağlamak ve istihdama ilişkin tedbirleri sosyal diyalog içerisinde geliştirmek ve gerçekleştirmek.

Vizyon: İşgücü piyasası politikalarının belirlenmesine ve uygulanmasına öncülük eden, işsizlikle mücadelede etkin, yenilikçi, akılcı, sürdürülebilir ve kapsayıcı tedbirlerle istihdamı koruyucu ve artırıcı kamu istihdam hizmetlerinin sunulmasında lider kurum olmak.

Temel İlke ve Değerleri: İŞKUR, insan odaklılık, sosyal diyalog ve katılımcılık, hesap verebilirlik, etik değerlere bağlılık, erişilebilirlik, yeniliğe ve değişime açıklık, verimlilik, liyakat, güvenirlilik ve sürdürülebilirlik değerlerini bünyesinde bulundurarak hizmetlerini sunmaktadır (2019 Yılı Faaliyet Raporu, 2019, s. 1).

2.2.2.3 Türkiye İş Kurumu'nun Faaliyetleri

Yukarda bahsi geçen yasal düzenlemelerle kamu istihdam kurumu olarak İŞKUR'un stratejik önemi, görev ve sorumluluğu daha da artmıştır. Bu kapsamda işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmanın yanı sıra, 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. Tabloda İŞKUR'un bu görev alanları belirtilmektedir.

Şekil 5: İŞKUR Görev Alanları

FAALİYET ALANI	HİZMETLER
A-İŞGÜCÜ PİYASASI ARAŞTIRMALARI VE İSTATİSTİK FAALİYETLERİ	İşgücü Piyasası Araştırmaları Açık İş Araştırmaları Kurum İstatistiklerini Oluşturma İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu ve Kurulun Yürütme Komitesi Çalışmaları İşgücü Piyasası Bilgi Sistemi İl Müdürlüklerinin Performanslarını Ölçümleme
B-İŞ VE MESLEK DANIŞMANLIĞI FAALİYETLERİ	İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri Mesleki Rehberlik Hizmetleri İş ve Meslek Analizleri İş ve Meslekleri Uluslararası Meslek Sınıflandırma Sistemine Göre Sınıflandırılması Ve Kodlanması Türk Meslekler Sözlüğüne İlişkin Çalışmalar Avrupa Rehberlik Merkezi Hizmetleri
C-İSTİHDAM FAALİYETLERİ	İşe Yerleştirme Hizmetleri İl İstihdam Ve Mesleki Eğitim Kurul Hizmetleri Özel İstihdam Büroları Hizmetleri Toplum Yararına Programlar Tarım Aracılarına Yönelik Hizmetler İŞKUR Hizmet Noktaları İstihdam Fuarları ve Kariyer Günleri Genel Kurul Hazırlık Çalışmaları
D- AKTİF İŞGÜCÜ PROGRAMLARI FAALİYETLERİ	İşbaşı Eğitim Programları Girişimcilik Eğitim Programları Mesleki Eğitim Kursları Engelli ve Eski Hükümlülere Yönelik Projeler Özel Politika ve Uygulama Gerektiren Gruplara Yönelik Proje ve Faaliyetler Aktif İşgücü Programlarına İlişkin Diğer Proje ve Uygulamalar
E- FON VE AKTÜERYA FAALİYETLERİ	İşsizlik Sigortası Fonunun Değerlendirilmesi Finansal Piyasaların Takibi ve Raporlanması Fon Muhasebe Hizmetleri Teşvik ödemeleri
F- İŞSİZLİK SİGORTASI FAALİYETLERİ	İşsizlik Ödeneği Hizmetleri İş Kaybı Tazminatı Hizmetleri Ücret Garanti Fonu Hizmetleri Kısa Çalışma Ödeneği Hizmetleri Yarım Çalışma Ödeneği Hizmetleri Esnaf Ahilik Sandığı Hizmetleri Teşvik Ödemeleri
G-STRATEJİ GELİŞTİRME FAALİYETLERİ	Stratejik Plan Kurum Faaliyet Raporu Bütçe ve Performans Program Hizmetleri Muhasebe Kesin Hesap ve Raporlama Hizmetleri

	İç Kontrol Faaliyetleri Ön Mali Kontrol Hizmetleri Bilgi Edinme Hizmetleri İletişim merkezleri ile ilgili işlemler Performans, Kalite Ölçütleri Geliştirme Çalışmaları Gelir- Gider İşlemleri
H-BASIN TANITIM FAALİYETLERİ	Tanıtım Materyalleri Hazırlama (dergi, broşür, Vb.) Basın Duyurusu Hizmetleri Sosyal Medya Çalışmaları
I-DIŞ İLİŞKİLER VE PROJE FAALİYETLERİ	Uluslararası Proje Çalışmaları Uluslararası Araştırmalar ve Raporlar Tercüme Hizmetleri Uluslararası Dergi Çalışmaları Ülkeler ve Uluslararası Kuruluşlarla İş birliği Çalışmaları
J- BİLGİ İŞLEM FAALİYETLERİ	Yazılım Hizmetleri Donanım Hizmetleri Sistem ve Ağ Yönetimi Bilgi Güvenliği Proje Yönetimi Veri Yönetimi
K- HUKUKİ FAALİYETLER	Danışmanlık Hizmetleri Davalar/İcralar
L-PERSONEL YÖNETİMİ FAALİYETLERİ	Personel İşlemleri (atama, nakil, emeklilik vb.) Hizmet içi eğitimler
M- DESTEK FAALİYETLERİ	Taşıt/Servis Hizmetleri Koruma ve Özel Güvenlik Hizmetleri Bakım Onarım Hizmetleri Evrak Arşiv Hizmetleri Sivil Savunma Hizmetleri

Kaynak: (Türkiye İş Kurumu Stratejik Plan, 2019-2023, s. 15,16)

2.3 İSTİHDAM POLİTİKALARININ UYGULAYICISI OLARAK TÜRKİYE İŞ KURUMU

Dünya genelinde kamu istihdam kurumları, küreselleşmenin beraberinde getirdiği sorunlarla ve yapısal işsizlikle baş edebilmek, aynı zamanda işgücü piyasasında daha etkin olabilmek için yeni işgücü piyasası politikalarına ağırlık vermeye başlamıştır. Devletin işgücü piyasasına müdahale edebilme araçları işgücü piyasası programlarıdır. Aktif ve pasif istihdam politikalarını planlama ve uygulama görevleri kamu istihdam kurumlarına aittir.

Bu bağlamda kurumlar, istihdam hizmetlerinin yanında aktif işgücü piyasası politikaları ve pasif işgücü piyasası politikalarına yönelerek işgücü piyasasında direkt düzenleyici olmasalar bile yönlendirici olmayı hedeflemişler ve bu konuda önemli adımlar atmışlardır. Günümüzde bu iki politika birbirinin tercih nedeni değil, tamamlayıcısı olma eğilimindedir. Aktif programlar tek başlarına uygulandığı zaman, pasif programların sağladığı korumayı sağlayamazken, pasif programlarda tek başlarına uygulandıklarında istihdamı artışı yapamamaktadır. Bu nedenle pasif politikalardan yararlanan kişileri

istihdama yönlendirmek amacı ile aktif istihdam politikaları kullanılmaktadır. Genel olarak, aktif işgücü piyasası politikaları kapsamında, ücretlerin devlet tarafından desteklendiği, mesleki becerilerin kazandırıldığı, iş ve meslek danışmanlığının sunulduğu, yoğun iş arama yöntemlerinin geliştirildiği programlar yer almaktadır. Bu programlar ile işsizliğin büyük oranda azaltılması ve işini kaybeden kişilerin işsizlik süresinin kısaltılarak istihdama dâhil edilmeleri hedeflenmiştir. Kamu istihdam kurumları işgücü piyasasına müdahale amacıyla aktif işgücü piyasası politikaları kadar yoğun olmamakla birlikte pasif işgücü piyasası politikalarına da uygulamalarında yer vermişler, bu politikalar dâhilinde işsizlik sigortası ve işsizlik yardımı gibi programlar uygulamışlardır. İş ve İşçi Bulma Kurumu da 1980 sonrası özellikle 1990'lı yıllardan itibaren küreselleşmenin beraberinde getirdiği sorunlar ve neden olduğu yapısal işsizlikle mücadele etmek için aktif ve pasif işgücü piyasası politikaları doğrultusunda faaliyetler gerçekleştirmeye başlamıştır. Dönem itibariyle işsizlik sigortası çalışmaları mesleki eğitim kurslarının açılması ve yaygınlaştırılması, iş ve meslek danışmanlığı, yabancı kamu istihdam otoriteleri ile iş birliğinin artırılması, İş ve İşçi Bulma Kurumunun Reorganizasyonu Projesi, Türkiye İstihdam ve Eğitim Projesi ve Toplum Yararına Çalışma Programlarının hayata geçirilmesi gibi faaliyetler ön plana çıkmıştır. Bu faaliyetlerin amacı Kurumun ulusal istihdamın geliştirilmesi noktasında işgücü piyasasında ana aktör olarak hizmetlerini sürdürme isteği olmuştur (İŞKUR Dünden Bugüne 1946-2011, 2011, s. 15-18).

Bu çerçeve de Türkiye İş Kurumu aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarının uygulayıcısı olarak faaliyetler gerçekleştirmeye başlamıştır.

2.3.1 Aktif İstihdam Politikaları

Aktif işgücü piyasası politikaları ABD'de yaklaşık 30 yıldan fazla süredir; AB'de ise yaklaşık 20 yıldan beri en önemli sosyal politika aracı olarak görülmektedir (Rosalia Vazquez Alvarez'den Aktaran Uşen, 2007, s. 66).

Refah devlet anlayışında aktif işgücü piyasası politikaları, iş arayanların istihdam olasılığını artırmak ve toplam işsizliği düşürmek için etkin şekilde kullanılan politika müdahalelerinden oluşmaktadır. Bu yüzden aktif işgücü piyasası politikalarının amaçları katılımcıların bireysel istihdam şanslarını artırmak, bireysel üretkenliğe ve kazançlara odaklanabilmektir (Gençlik Odaklı Aktif İşgücü Piyasası Politikaları, 2016, s. 10).

1990'ların başlarından itibaren işsizlik oranları gelişmiş ülkelerde de yüzde 10'ların üzerine çıkmasıyla, ILO Sözleşmeleri ve Avrupa Sosyal Şartı gibi belgeleri kabul etmiş devletler işsizlikle mücadelede yeni ve köklü istihdam politikaları geliştirmek zorunda kalmışlardır. Aktif İstihdam Piyasası Politikaları olarak adlandırılan bu politika paketleriyle, işsizlerin iş bulmada karşılaştığı engelleri gidermek, işgücü piyasasına girişi kolaylaştırıcı gibi işsizliği önlemeye ve sınırlandırmaya yönelik önlemleri almak istemişlerdir. Bu önlemler iş ve meslek danışmanlığı yapma, iş analizleri ve meslek sınıflandırması yapma, ekonominin ihtiyaç duyduğu alanlarda mesleki eğitimleri uygulama, yeni işe alınan işçilerin ücretlerinin belli bir kısmının devlet tarafından karşılanması, kamu veya özel sektörde, kanunlarla belirlenmiş oranlarda engelli ve eski hükümlü çalıştırması zorunluluğu, küçük işletmelere ve kendi işini kuracak işletmelere yönelik eğitim, teşvik ve danışma hizmetlerinin verilmesi, istihdama dâhilinde zorluk çekilen kişilerin kamuya ait yerlerde ve kamu yararına olduğu düşünülen alanlarda geçici olarak kamu yararına çalışma programları ile istihdam edilmesinden oluşmaktadır. Amerika'da ve İngiltere'de işsizleri tekrar işgücüne kazandırmak için uygulanan politika pasif politikalardan ziyade AİPP olmuştur (Germir, 2012, s. 50,51).

Türkiye'de ilk olarak Beşinci Kalkınma Planı döneminde 11 Ocak 1988 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanan "İş ve İşçi Bulma Kurumu İşgücü Yetiştirme Yönetmeliği" ile İŞKUR aktif işgücü piyasası politikalarını yürütmeye başlamıştır.

İŞKUR, gelişen kamu istihdam hizmetlerinin bir parçası olan aktif istihdam politikalarına büyük önem vermekte ve bu anlayışla bu alana gerek mali gerek beşerî sermayesinin önemli bir kısmını ayırarak faaliyetlerini sürdürmektedir. Ayrıca, öz kaynaklarıyla gerçekleştirdiği hizmetlerin yanı sıra Avrupa Komisyonu, Dünya Bankası ve diğer uluslararası kurum ve kuruluşlardan ikili anlaşmalar yoluyla sağlanan teknik yardım, hibe veya ikraz programları çerçevesinde oluşturulan işgücü yetiştirme ve uyum programlarını yürütmektedir. Bu kapsamda; meslek değiştirme ve meslek geliştirme eğitimlerini kapsayan işgücü yetiştirme kursları; işsizlerin iş disiplini kazanmalarını, belirli bir süreyle gelir elde etmelerini ve kamu yararına bir hizmetin gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla Toplum Yararına Çalışma Programları; işsizlerin kendi işlerini kurmalarını ve bu eğitimler sonrasında KOSGEB tarafından girişimcilere yönelik desteklerden yararlanmalarını sağlamak amacıyla Girişimcilik Eğitimleri ve işsizlerin mesleki deneyim

kazanmalarını sağlamak amacıyla Staj Programları uygulanmaktadır. Bunların yanı sıra; gençler, kadınlar, özürlüler, eski hükümlüler ve uzun süreli işsizler gibi istihdamında güçlük çekilen grupların işe yerleştirilmelerini kolaylaştırıcı mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyon hizmetlerinin verilmesi ve benzeri işgücü uyum programlarının uygulanması sağlanmaktadır.

Her yıl Türkiye genelinde 81 Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen İşgücü Piyasası İhtiyaç Analizleri neticesinde o ilde en çok ihtiyaç duyulan meslekler tespit edilerek Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerince Yıllık İşgücü Eğitim Planları hazırlanmak suretiyle bu mesleklerde kurs ve programlar düzenlenmektedir.

İŞKUR tarafından sunulan aktif işgücü hizmetlerinden yararlanmak isteyen kuruma kayıtlı işsizlere Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri veya Hizmet Merkezlerinde görev yapan iş ve meslek danışmanları tarafından bu kapsamda etkin danışmanlık hizmeti verilmektedir. İş ve meslek danışmanlarının sunduğu bu hizmet ile işsizler kendilerine en uygun kurs/programa katılma ve uygun işe yerleşme imkânına sahip olmaktadır (İŞKUR).

Tablo 5: İŞKUR Aktif İşgücü Hizmetleri

<table>
<tr><td rowspan="2">Mesleki Eğitim Kursları</td><td>Çalışanların Mesleki Eğitimi</td><td rowspan="5">Aktif işgücü hizmetleri kapsamında, 2019 yılında 126.310 kurs/program açılmış bu kurslardan toplamda 568.420 kişi yararlanmış olup, yararlanıcıların %71'i İşbaşı Eğitim Programına, %7'si Girişimcilik Eğitim Programlarına, %22'si ise Mesleki Eğitim Kurslarına katılmışlardır. Kurs ve programlardan yararlananların %53'ünü kadınlar oluşturmuştur.</td></tr>
<tr><td>Özel Politika Gerektiren Gruplara Yönelik Çalışmalar</td></tr>
<tr><td rowspan="2">İşbaşı Eğitim Programları</td><td>Geleceğin Meslekleri Projesi</td></tr>
<tr><td>İşe İlk Adım Projesi</td></tr>
<tr><td>Girişimcilik Eğitim Programları</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">Özel Proje ve Uygulamalar</td><td>İş'te Anne Projesi</td><td>2019 yılında 18.288 kadın İş'te Anne Projesi kapsamında istihdam garantili mesleki eğitim kurslarından ve işbaşı eğitim programlarından yararlandırılmıştır.</td></tr>
<tr><td>Çocuk Bakım Desteği</td><td>Buna göre sanayi sektöründeki mesleklerde düzenlenen mesleki eğitim kurslarına ve imalat sektöründeki mesleklerde düzenlenen işbaşı eğitim programlarına katılan kadınlardan 2-5 yaş arasındaki (2 ve 5 yaş dâhil) çocuğu olup çocukları kreşe/gündüz bakımevine (özel veya kamu) devam eden kadın kursiyer/katılımcılara 1 Nisan 2018 tarihinden itibaren yalnızca bir çocuk için kurs süresi boyunca aylık en fazla 400 TL olmak üzere bakım desteği verilmektedir. 2019 yılında 316 kadının çocuk bakım desteği uygulamasından yararlandırılması sağlanmıştır.</td></tr>
</table>

Engellilere Yönelik faaliyetler	Mesleki Eğitim ve Rehabilitasyon Projeleri	2019 yılında engellilere yönelik 64 kurs açılmış olup, bu kurslara 381'i erkek, 306'sı kadın olmak üzere toplam 687 kişi katılmıştır.2019 yılında 78 proje başvurusu yapılmış olup bu projelerden 39'u Komisyon tarafından kabul edilmiştir.
	Engelli ve Eski Hükümlüye Kendi İşini Kurma Hibe Desteği	2019 yılında 899 engelli ve 837 eski hükümlü kendi işlerini kurmak için proje başvurusunda bulunmuş olup, engelliler tarafından hazırlanan 589, eski hükümlüler tarafından hazırlanan ise 580 proje Komisyon tarafından kabul edilmiştir.
	Engellinin İş Bulmasını Sağlayacak Destek Teknolojilerine İlişkin Projeler	2019 yılında 37 Destek Teknolojisi Projesi başvurusunda bulunulmuş olup, bu projelerin 7'si Komisyon tarafından kabul edilmiştir.
	Engellinin İşe Yerleştirilmesi, İşe ve İşyerine Uyumunun Sağlanmasına Yönelik Projeler	2019 yılında 4 İşe ve İş Yerine Uyum projesi başvurusunda bulunmuş olup, bu projelerin 3'ü Komisyon tarafından kabul edilmiştir.
	Korumalı İşyerleri Projeleri	2019 yılında 1 proje başvurusunda bulunulmuş olup, bu proje kabul edilmiştir.
Toplum Yararına Programalar		2019 yılında toplam 6.322 program başlatılmış olup, bu programlardan 309.373 katılımcı yararlanmış ve katılımcıların yüzde 58,9'unu kadınlar oluşturmuştur.
Sosyal Çalışma Programları		16.11.2018 tarih ve 30597 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği'nde yapılan değişiklikle Programın düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. 2019 yılında düzenlenen 1.025 programdan, 20.172 öğrenci faydalanmıştır.
3 milyar 540 milyon TL		
İşsizlik Sigortası Fonu		
Kurum bütçesi		
Engelli ve eski hükümlü istihdam yükümlülüğünü yerine getirmeyen işyerlerine kesilen idari para cezaları		
Uluslararası kurum ve kuruluşlarla yürütülen projelere sağlanan hibe ve krediler		
Düzenlenen faaliyetlere katılanlardan herhangi bir ad altında, herhangi bir ücret ya da katkı alınmamaktadır. Faaliyetlere ilişkin tüm giderler İŞKUR tarafından karşılanmaktadır. Ayrıca faaliyetlerden yararlananlara eğitim ya da katılım süresince yol yemek gibi zorunlu ihtiyaçlarını karşılamaları amacıyla ödemeler (günlük 20-100 TL) yapılmaktadır. Toplum Yararına Programlarda ise bu ödemeler asgari ücret düzeyinde olmaktadır.		
Kurslara katılanlara, öncelikle uluslararası geçerliliği olan mesleki yeterlilik belgesi verilmektedir. Bunun mümkün olmadığı durumlarda ise Milli Eğitim Bakanlığı veya Üniversite onaylı kurs bitirme belgesi veya sertifikası verilmektedir. Eğitim alan işsizler, eğitim aldıkları meslek ve açık iş durumuna göre özel sektör işyerlerinde istihdam edilmektedirler. İşbaşı eğitim programlarına katılanlara İşbaşı Eğitim Programı Sertifikası verilmektedir.		

Kaynak: Yazar Tarafından İŞKUR 2019 Yılı Faaliyet Raporu'ndan Derlenmiştir.

Not: Bu faaliyetler İŞKUR'un işgücü piyasalarına uyum sağlayabilmesi amacıyla etkin olarak kullandığı faaliyetlerdir. Bu programların içeriği, uygulama yoğunluğu ve zamanı İŞKUR'un dönemsel politika tercihleri doğrultusunda farklılık gösterebilmektedir.

2.3.2 Pasif İstihdam Politikaları

Yukarda bahsi geçen Aktif İşgücü Piyasası politikalarının aksine Pasif İşgücü Piyasası Politikalarının işsizlere yeni iş imkânları ve yeni beceriler kazandırılması gibi amaçları bulunmamaktadır. Pasif İşgücü Piyasası Politikaları, işsiz kalanlara maddi gelir desteği sağlayarak, bu bireylerin temel ihtiyaçlarının karşılanması yoluyla işsizliğin ortaya çıkartabileceği sosyoekonomik sorunları en aza indirgemeyi amaçlamıştır. Buradan anlaşıldığı üzere pasif istihdam politikaları işsizlik oranlarını azaltmamaktadır. İşsizliğin kişilerde, dolayısıyla toplum üzerinde yol açacağı yıkımı en aza indirgemeye çalışmaktadır. Hatta bu politikalar kişiye sağladığı maddi destek nedeniyle bireylerde iş arama isteğini azaltmaya ve işsizliğin artmasına neden olabilmektedir (Küpeli, 2014, s. 10-16).

Pasif istihdam politikaları, genellikle işsizlik sigortası, işsizlik yardımları gibi transfer ödemeleri biçiminde ortaya çıkmaktadır. Pasif istihdam politikalarının en yaygın uygulaması işsizlik sigortasıdır. Bu politikaların şartları önceden yasal mevzuatlarla belirlendiğinden bahsi geçen şartların gerçekleşmesi halinde İŞKUR, bu istihdam politikalarını otomatik olarak uygulamaktadır. Taşıdığı bu özellikleri nedeniyle Kurum pasif istihdam politikaları araçları ile iş piyasasına doğrudan müdahale edememektedir. Pasif istihdam politikaları yüksek oranlı işsizliğin yaşandığı kriz dönemlerinde veya 2020 yılında etkisi tüm dünyada hissedilen KOVİD-19 salgını gibi nedenlerle ortaya çıkan istihdam sorunlarını azaltabilmek için ekonomi üzerinde otomatik stabilizatör görevini üstlenmektedir.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu hükümlerine göre, İŞKUR tarafından işsizlik ödeneği, kısa çalışma ödeneği, yarım çalışma ödeneği, esnaf ahilik sandığı ve ücret garanti ödemeleri yürütülmekte, ayrıca 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde de iş kaybı tazminatı ödemelerine ilişkin çalışmalar yürütülmektedir. İşsizlik sigortası fonundan 2000 yılı haziran ayı itibariyle ilk prim kesintisi gerçekleştirilmiş ve 20 yıldır pasif işgücü piyasası programlarının temel dayanağını bu fon oluşturmaktadır (Türkiye İş Kurumu 10. Genel Kurul Raporu, s. 80).

Aktif ve pasif işgücü piyasası politikalarının etkinliğini artırmak için, politikalardan faydalanacak kişi veya kesimlerin doğru tespit edilmesi, piyasa sinyallerinin doğru yorumlanarak iş aramayı ve çalışmayı teşvik edecek politika uygulamalarına ağırlık verilmesi önem arz etmektedir.

Tablo 6: İŞKUR Pasif İşgücü Hizmetleri

İşsizlik Ödeneği	Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, herhangi bir kasıt ve kusuru olmaksızın işini kaybeden sigortalılara işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren zorunlu sigortayı ifade etmektedir. İşsizlik sigortası primi 2000 yılı Haziran ayında kesilmeye başlanmış olup, 2002 yılı Mart ayında ilk işsizlik ödeneği ödenmiştir. 2019 yılında 1 milyon 955 bin 41 kişi başvurmuş olup, 1 milyon 13 bin 56 kişi hak etmiştir. Hak sahiplerine 7 milyar 985 milyon 61 bin 239 TL ödeme yapılmıştır.
Kısa Çalışma Ödeneği	İşyerindeki çalışma sürelerinin geçici olarak azaltılması veya durdurulması hallerinde, üç ayı aşmamak üzere sigortalılara çalışamadıkları dönem için gelir desteği sağlayan bir uygulamadır. Kısa çalışma ödeneği mevzuata 2003 yılında girmiş ve 2005 yılında kuş gribi vakaları nedeniyle ödeneğin ilk uygulamaları gerçekleşmiştir. 2008 yılının sonunda başlayarak, 2009 ve 2010 yıllarında da etkisini sürdüren küresel ekonomik krizin sosyo-ekonomik etkilerini azaltabilmek için kısa çalışma uygulaması etkin bir şekilde kullanılmıştır. Bunlara ek olarak; Libya iç savaşı, Japonya'da yaşanan Tsunami, Van depremi ve terör eylemleri gibi sebeplerden etkilenen işverenlerin işçilerine kısa çalışma ödeneği ile destek olunmuştur. Son olarak 2020 yılında Çin Halk Cumhuriyeti'nin Vuhan kentinde ortaya çıkan ve birçok ülkede tesirini gösteren yeni tip Koronavirüsün (KOVİD-19) kapsamında Koronavirüsten olumsuz etkilendiği gerekçesiyle kısa çalışma talep eden işverenlerin işçilerine kısa çalışma ödeneği ile destek olunmaktadır. 2019 yılında 105 bin 309 kişi kısa çalışma ödeneği almayı hak etmiş, hak sahiplerine 181 milyon 808 bin 909 TL ödeme yapılmıştır.
Yarım Çalışma Ödeneği	Analık hali izninin bitiminden itibaren haftalık çalışma süresinin yarısı kadar ücretsiz izin verilmiş olan kişilerin aranan şartları sağlamaları halinde çalışmadıkları süre için verilen ödenektir. İş ve aile yaşamının uyumlaştırılması amacıyla 4857 sayılı İş Kanunu'nda ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununda 2016 yılında yapılan düzenlemeler ile yarım çalışma ve yarım çalışma ödeneği uygulaması başlamıştır. 2019 yılında 7.640 kişi başvuruda bulunmuş, 7.132 kişi hak etmiş ve hak edenlere 23 milyon 531 bin 969 TL ödeme yapılmıştır.
Ücret Garanti Fonu	Sigortalıları hizmet akdine tabi olarak çalıştıran işverenin konkordato ilan etmesi, işveren için aciz vesikası alınması, işverenin iflası, iflasın ertelenmesi nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde geçerli olmak üzere, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacı ile Ücret Garanti Fonu oluşturulmuştur. İşverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamının %1'inden oluşan Ücret Garanti Fonu, İşsizlik Sigortası Fonu içinde değerlendirilmekte olup, 31.12.2019 tarihi itibarıyla Ücret Garanti Fonu varlığı 587.645.621,13 TL'dir. 2019 yılında 41.535 kişi hak etmiş 156 milyon 954 bin 353 TL ödeme gerçekleşmiştir.
İş Kaybı Tazminatı	Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların (iştirakler hariç) özelleştirmeye hazırlanması, özelleştirilmesi, küçültülmesi veya faaliyetlerinin kısmen ya da tamamen durdurulması, süreli ya da süresiz kapatılması veya tasfiye edilmesi nedeniyle; bu kuruluşlarda iş sözleşmesine dayalı olarak ücret karşılığı çalışanlardan iş sözleşmeleri tâbi oldukları iş kanunları ve toplu iş sözleşmeleri gereğince tazminata hak kazanacak şekilde sona ermiş olanlara, kanunlardan ve yürürlükteki toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında, gelir ve sosyal güvenliklerinin devamlılığı sağlamak için belirli bir süre ilave olarak ödenen tazminatı ifade etmektedir. 2019 yılında bu tazminatı hak eden kişi sayısı 74 olup, 5 milyon 313 bin 367 TL ödeme yapılmıştır.
Esnaf Ahilik Sandığı	08.03.2017 tarihinde yayımlanan 6824 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa kendi nam ve hesabına çalışanlar için "Esnaf Ahilik Sandığı" eklenmiştir. Düzenleme ile kendi nam ve hesabına çalışanların işlerini kaybetmeleri halinde uğradıkları gelir kayıplarını kısmen de olsa karşılayarak kendilerinin ve aile fertlerinin zor duruma düşmelerinin önlenmesi amaçlanmıştır. Esnaf Ahilik Sandığı devlet tarafından kurulan zorunlu bir sigorta koludur. Sandığın yürürlük tarihi 01.01.2020'dir.

Kaynak: Yazar Tarafından İŞKUR 2019 Yılı Faaliyet Raporu'ndan Derlenmiştir.

2.4 İŞSİZLİK SİGORTASI FONU

İşsizlik sigortasına tanım olarak bakıldığında; Bir işyerinde çalışırken, çalışma istek, yetenek, sağlık ve yeterliliğinde olmasına rağmen, kendi istek ve kusuru dışında işini kaybeden sigortalılara, işsiz kalmaları nedeniyle uğradıkları gelir kaybını belli süre ve ölçüde karşılayan, sigortacılık tekniği ile faaliyet gösteren devlet tarafından kurulan zorunlu sigortayı ifade etmektedir (İŞKUR, 2020). Buna tanıma göre işsizlik sigortasının bazı özellikleri bünyesinde barındırdığı görülmektedir. Bu temel özellikler; sigortanın zorunlu katılımı gerektirmesi, işsizlik riskinin belirli bir grup üzerinde değil işgücü piyasasında tüm çalışanların ortak riski olduğunun kabul edilmesi, sigorta ilişkisinin gereği olarak prim ödeme gerekliliği ve bu ilişkinin devletçe kurulmuş olması ile yeniden işe yerleştirmeden oluşmaktadır. Buradan işsizlik sigortasının amacının; kişinin çalışıyorken kendi istek ve kusuru dışında işini kaybetmesi nedeniyle, uğradıkları gelir kaybını kısmen de olsa karşılamak için, sigortalı olunan süre ile ilişkili bir dönem için işsizlik ödeneği vermek, sağlık ve analık sigortası primlerini karşılamak ve bu dönemde yeni bir işe girebilmelerine yönelik iş bulma hizmeti, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi sağlamak olduğu ve bu sayede işsizliğin olumsuz sosyal ve ekonomik etkilerinden vatandaşların korunması ve sosyal adaletin sağlanması anlayışının hayata geçirilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır (Türkiye İş Kurumu 3. Genel Kurul Raporu, s. 61).

Halen gelişmiş ülkelerin çoğunda uygulanmakta olan işsizlik sigortası, ilk kez 1832 yılında İngiltere'de uygulanmaya başlanmıştır. Ülkemizde ise işsizlik sigortası, dünyadaki diğer ülkelere kıyasla oldukça geç yasalaşmıştır. İşsizlik sigortasını en geç uygulamaya koyan OECD ülkesi Türkiye olmuştur. Türkiye'nin istihdam üzerindeki mali yükler anlamında maliyetlerinin yüksek olması nedeniyle, işverenlere yeni bir mali yük getirmekten kaçınılması, işgücü piyasasına ilişkin sistematik istatistiklerin ülkemizde bulunmayışı ve bu nedenle fonun kapsamının öngörülememesi, fon yönetimine karşı güvensizlik, finansman zorlukları, aktüeryal dengenin kurulamayacağı düşüncesi bu nedenlerin başında yer almıştır (İstihdamda 3İ Dergisi, 2012, s. 41). Türkiye'de ilk kez 1959 yılında İş ve İşçi Bulma Kurumunun ve DPT'nin öncülüğünde işsizlik sigortası ile ilgili çalışmalara başlanmıştır. 1963'de hazırlanan ilk Kalkınma Planı'nda işsizlik sigortasının kurulması gerekliliği belirtilmiş fakat Bakanlıklar arasında görüş birliğinin sağlanamaması sebebiyle yasal düzenlemeler tamamlanamamıştır. 1990'lı yıllarda yeniden hızlanan çalışmalar sonucunda

işsizlik sigortası ile ilgili olarak çok sayıda girişimde bulunulmuş, nihayet 25.08.1999 tarihinde kabul edilip, 08/09/1999 tarihinde yayımlanarak 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu yürürlüğe girmiş ve bu Kanunla Türkiye'de işsizlik sigortası yasalaşmıştır. 1 Haziran 2000 tarihinde ilk primler toplanmaya başlanmış ve ilk işsizlik ödeneği 1 Mart 2002 tarihinde ödenmiştir (Türkiye İş Kurumu 10. Genel Kurul Raporu, s. 79).Bu anlamda 4447 sayılı Yasa ile işsizlik sigortasının kabulü İİBK'nun yeniden yapılandırılmasının hızlandırılmasına etki eden bir faktör olmuştur. Çünkü İİBK'nın mevcut yapısıyla bu tarz işsizlik sigortası hizmetlerini gerektiği gibi gerçekleştiremeyeceği anlaşılmıştır. İşsizlik sigortası fonu İŞKUR'un işgücü piyasasında daha aktif rol oynamasına sebebiyet vermektedir. Bu gibi büyük bir mali gücü İŞKUR'un bünyesinde bulundurması Kurumun elindeki en büyük üstünlüğü olmaktadır. Normal şartlarda iş arayan bir kişinin böyle bir kuruma başvurmaması rasyonel bir davranış olarak görülmemektedir. Fakat gerek sosyal medyanın ve internet kullanımının yaygın olması gerek hala eski yöntemlerden olan akraba ve eş-dost vasıtasıyla iş bulmanın güvenilir bulunması ve özel istihdam bürolarının varlığı, iş arayanın İŞKUR'a başvurma düşüncesini arka plana atmasına sebep olabilmektedir. İşsizlik sigortasından yararlanmak isteyen birey mutlaka İŞKUR'a başvurmak zorundadır. İşsizlik sigortasından faydalananların zorunlu olarak İŞKUR'a kayıtlı olmaları ve ödenek aldığı sürece iş aramaya devam edecek olmaları, işsizlik rakamlarının açıklanmasında ve verilerin takibi noktasında İŞKUR verilerinin doğruluğunu artırmaktadır. Ayrıca işsizlik sigortasından yararlananlara etkin iş ve meslek danışmanlık hizmetinin sağlanması sayesinde bu kişilerin işe giriş süreci daha kolay ve etkin olmakta bu durum Kurumun işgücü piyasasında etkinliğini artırmaktadır.

İşsizlik sigortası hizmetlerinin finansmanı İşsizlik Sigortası Fonu ile yapılmaktadır. Fon, çalışanların prime esas aylık brüt kazançlarından kesilen (%1 sigortalı, %2 işveren ve %1 devlet payı) primlerden ve bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen faiz gelirlerinden oluşmaktadır. İşsizlik sigortası zorunlu bir sigorta kolu olduğu için bu primlerin toplanmasından sorumlu ve yetkili devlet kurumu Sosyal Güvenlik Kurumu'dur. 15.07.2018 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 617'nci maddesinde; Türkiye İş Kurumu'nun görevleri arasında da "işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek'' yer almaktadır. Yani primlerin toplanmasından Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), diğer her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasından İŞKUR görevli, yetkili ve sorumludur. Fon, İŞKUR Yönetim Kurulunca yönetilmekte olup, kanunlarda yer alan

hükümler dışında herhangi bir harcama yapılmamaktadır. Fon, Sayıştay tarafından denetlenmektedir. Ayrıca, Fonun gelir ve giderleri üçer aylık dönemler halinde 1.6.1989 tarihli ve 3568 sayılı Kanuna göre ruhsat almış, denetim yetkisine sahip meslek mensubu yeminli malî müşavirlere denetlettirilerek denetim raporlarının sonuçları ilân edilmektedir. Fonun gelir ve giderleri her ay İŞKUR internet sayfasında aylık bültenler ile kamuoyuna açıklanmaktadır. İşsizlik Sigortası Fonu, "Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği" ile fon kaynaklarının değerlendirilmesine ilişkin usul ve esasları düzenleyen "İşsizlik Sigortası Fonu Kaynaklarının Değerlendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği" çerçevesinde İŞKUR Yönetim Kurulu tarafından değerlendirilmektedir (Türkiye İş Kurumu 10. Genel Kurul Raporu, s. 78,80).

İşsizlik Sigortası Fonu Kaynaklarının Değerlendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 4. Maddesine göre Fonun gelir ve giderler kalemleri şu şekildedir;

Tablo 7: İşsizlik Fonu Gelir ve Giderler Kalemleri

Fonun Gelirleri	Fonun Giderleri
1) İşsizlik sigortası primleri.	**1)** Sigortalı işsizlere verilen ödenekler.
2) Bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar.	**2)** Hastalık ve analık sigortası primleri.
3) Fonun açık vermesi durumunda Devletçe sağlanacak katkılar.	**3)** Meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi giderleri.
4) 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu gereğince sigortalı ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler.	**4)** İşsizlik sigortası hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için Yönetim Kurulunun onayı üzerine Kurum tarafından yapılan giderler ile hizmet binası kiralanması, hizmet satın alınması, bilgisayar, bilgisayar yazılım ve donanımı alım giderleri.
5) Diğer gelir ve kazançlar ile bağışlar.	**5)** 4857 sayılı İş Kanunu gereği, işverenlerce işsizlik sigortası primi olarak yapılan ödemelerin yıllık toplamından %1 olarak ayrılan Ücret Garanti Fonu miktarı.

Kaynak: (İŞKUR)

Aşağıdaki tabloda İşsizlik Sigortası Fonundan, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile diğer ilgili kanunlarda yer alan hükümlere dayanılarak yapılan giderler yer almaktadır.

Şekil 6: İşsizlik Sigortası Fonu Durumu Tablosu (Bin TL)

(Bin TL)	2018	2019	2020 Ocak-Ağustos
TOPLAM GELİR	**34.628.529**	**40.365.368**	**26.257.153**
İşçi ve İşveren Primi (%1 işçi, %2 İşveren)	13.877.888	16.547.023	10.394.645
Devlet Katkısı	4.625.963	5.515.674	3.464.878
Faiz Gelirleri	15.108.359	16.832.038	11.850.114

Diğer Gelirler	1.016.320	1.470.633	547.515
TOPLAM GİDER	**23.705.145**	**36.467.481**	**45.759.805**
İşsizlik Ödeneği*	5.865.518	10.006.403	6.628.570
Kısa Çalışma Ödeneği*	843	192.432	19.585.743
Nakdi Ücret Desteği*	-	-	3.650.747
Yarım Çalışma Ödeneği*	24.811	30.724	19.298
Ücret Garanti Fonu Ödemesi	81.027	156.954	35.399
Aktif İşgücü Programları	4.904.236	6.579.273	2.203.665
İşbaşı Eğitim Programları	1.851.971	3.039.028	1.793.830
Teşvik ve Destek Ödemeleri	10.709.430	16.058.120	11.524.627
Diğer Giderler	267.308	404.546	317.927
MENKUL KIYMET VE NAKİT FON VARLIĞI **	**127.643.906**	**131.541.793**	**112.039.140**

* Ödeme miktarlarına, kişiler adına ödenen GSS primleri ve Damga Vergisi ile işlem giderleri dâhildir.
**2000 yılından ilgili ayın/yılın son günü itibariyle.
Not 1: Toplam Menkul Kıymet ve Nakit Fon Varlığına Ücret Garanti Fonu dâhildir.
Not 2: Rakamlar yuvarlamadan dolayı toplamı vermeyebilir.
Kaynak: (İŞKUR)

2.5 İSTİHDAM HİZMETLERİ

Tüm dünyada kamu istihdam kurumlarının en temel görevi işsizlikle mücadele ederek insanların iş bulmasına yardım etmektir. Zamanla ve gelişen koşullarla kurumların bu görevlerine başka görevler eklense de kurumların tüm politikaların nihai amacı, iş arayanları niteliklerine uygun işlere yönlendirerek, işverenlerin işgücü ihtiyaçlarını karşılamaktır.

İŞKUR'un ulusal ve yerel istihdam politikalarının oluşturulmasına ilişkin faaliyetlerine bakıldığı zaman iki organın gerçekleştirdiği faaliyetler ön plana çıkmaktadır. Bunlar; İŞKUR Genel Kurulu ve 81 ilde var olan İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları (İİMEK)'dır. Önceki bölümlerde açıklandığı üzere Genel Kurul ulusal, İİMEK'ler yerel istihdam politikalarını belirleyerek alınan kararları diğer paydaşlarının katkılarıyla uygulayarak istihdam faaliyetlerini sürdürmektedir. İŞKUR'un en bilinen hizmeti, diğer ülkelerdeki tüm kamu istihdam kurumlarının temel görevlerinden birisi olan işe yerleştirme hizmetidir. Yani, Kuruma kayıtlı işsizlerin istediği meslek ve niteliklerine göre, Kuruma

bildirilen açık işlerde işverenlerin talep ettiği koşulların eşleştirilmesi ile sonuçlanan aracılık hizmetidir.

Yıllar itibarıyla İŞKUR aracılığıyla işe yerleştirme sayılarına bakıldığında 2015 yılında toplam 889.640 kişi, 2016 yılında 789.133 kişi, 2017 yılında 1.057.249 kişi, 2018 yılında toplam 1.247.188 kişi; 2019 yılında ise toplam 1.490.276 kişi istihdam edilmiştir.2018 ve 2019 yıllarına bakıldığında, işe yerleştirme sayısı bir önceki yıla göre %19,5 oranında arttığı görülmektedir (Türkiye İş Kurumu 10. Genel Kurul Raporu, s. 32).

Şekil 7: İŞKUR 2018-2019 İşe Yerleştirme Rakamları

TEMEL GÖSTERGELER			2018	2019	Değişim (Dönem) (%)
AÇIK İŞ		**Toplam**	2.393.986	2.152.048	-10,1%
		Özel	2.368.287	2.135.164	-9,8%
		Kamu	25.699	16.884	-34,3%
İŞE YERLEŞTİRME	**Genel Toplam**	**Toplam**	1.247.188	1.490.276	19,5%
		Özel	1.240.308	1.480.842	19,4%
		Kamu	6.880	9.434	37,1%
	Kadın	**Toplam**	435.317	488.569	12,2%
		Özel	434.225	486.733	12,1%
		Kamu	1.092	1.836	68,1%
	Genç (15-24)	**Toplam**	430.613	508.729	18,1%
		Özel	429.315	506.668	18,0%
		Kamu	1.298	2.061	58,8%
	Engelli	**Toplam**	14.930	14.715	-1,4%
		Özel	14.208	13.798	-2,9%
		Kamu	722	917	27,0%
KAYITLI İŞSİZ		**Toplam**	3.509.603	3.872.211	10,3%
		Kadın	1.805.439	1.933.516	7,1%
		Erkek	1.704.164	1.938.695	13,8%
YURTDIŞI GÖNDERME		**Toplam**	25.075	19.991	-20,3%
		Kadın	138	112	-18,8%
		Erkek	24.937	19.879	-20,3%

Kaynak: (İŞKUR 2019 Yılı Faaliyet Raporu, s. 45)

Tabloda yer alan açık iş, İŞKUR tarafından işverenlerden alınan işgücü taleplerini ifade etmektedir. Açık işler, işverenlerin online olarak dolduracakları formlarla, birebir işveren ziyaretleri, telefon, faks ve eposta kanallarıyla alınabilmektedir. İşverenlerin taleplerine istinaden, iş ve meslek danışmanları doğru adayı hızlı bir biçimde yönlendirmek maksadıyla düzenli olarak, belirli bir eylem planı çerçevesinde işyeri ziyaretleri gerçekleştirmektedir. 81 ilde görev yapan iş ve meslek danışmanları aracılığıyla işyerlerine yapılan bu ziyaretler işveren ilişkilerini güçlendirmesiyle beraber işverenlerin taleplerinin yerinde tespit edilmesini sağlamaktadır. Bu ziyaretlerin artmasıyla yıllar itibarıyla işverenlerden alınan açık iş sayısını artırmıştır. 2019 yılında toplam 2.152.048 açık iş talebi alınmıştır. İşe yerleştirme hizmeti; açık işler için uygun işgücünün tespit edilip işverene yönlendirilmesini takiben işverenin de kişiyi istihdam etmesi süreci kamu istihdam kurumu olarak İŞKUR'un nihai amacıdır. (2019 Yılı Faaliyet Raporu)

İŞKUR hizmetlerinin ulaşılabilirliğinin daha da artırılması kurumun bu nihai amaca ulaşmasında en önemli etkendir. Hem işverenlere hem işgücünü arz edenlere bu yönde hizmetler etkin bir biçimde sunulmaktadır. "İŞKUR Hizmet Noktaları" bunun en güzel örneklerindendir. İŞKUR illerde hizmetlerini taşra teşkilatı ve online servisleri aracılıyla sunmaktadır. Bu kanallara ulaşmada sorun yaşayanlara Kuruma ulaşılabilirliği daha da artırmak amacıyla 2010 yılının şubat ayı itibariyle başta belediyeler olmak üzere, üniversitelerin kariyer merkezleri, organize sanayi bölgeleri, ticaret ve sanayi odaları ve teknoloji gelişim merkezleri ve sosyal yardım kuruluşları ile protokoller imzalanmakta ve bu sayede ülkenin ulaşılabilen tüm köşelerinde hizmet noktaları kurulmaktadır. Kurulan bu hizmet noktaları aracılığı ile vatandaşlar, İŞKUR birimlerine ulaşmak zorunda kalmadan; iş arayan kaydının alınması ve güncellenmesi, iş arayanların profiline uygun açık işlerin sorgusu, iş başvurusu alınması ve başvuru takibi, işsizlik sigortası başvurusu yapılması ve ödeme planı sorgusu, aktif işgücü piyasası programlarına başvuru yapılması ve başvuruların takibi, özel sektör işvereninin işgücü taleplerinin alınması ve sonuçlandırılması hizmetlerinden faydalanabilmektedirler. Türkiye çapında hızla yaygınlaşan İŞKUR hizmet noktalarının sayısı 2019 yılında 2.728'e ulaşmıştır (2019 Yılı Faaliyet Raporu, 2019, s. 48).

Hizmetlere erişilebilirlik sürecini daha da kolaylaştıran ve bu kapsamda işverenler ile emeğini arz edenleri buluşturan faaliyetler gün geçtikçe artırılmaktadır. İstihdam

hizmetlerinde ve işe yerleştirmede aktif rol oynamak amacıyla İstihdam Fuarları ve Kariyer Günleri düzenlenmektedir.

İstihdam fuarlarının amacı; bir yandan İŞKUR'un hizmetlerini vatandaşlara daha iyi anlatabilmek, diğer yandan işverenlerin işgücü taleplerini değerlendirebilmeleri gayesiyle, işçi, işveren ve ilgili kuruluşları yüz yüze buluşturarak, adaylarla firma temsilcileri arasında ön bir görüşme imkânı sağlamak, istihdam ortamı oluşturmak ve bunlar arasında güçlü bir ağ kurulmasını sağlayarak istihdamın artırılmasına katkı sağlamaktır. 2019 yılında kamu hizmetlerinin dijitalleşmesiyle beraber bu tarz geleneksel fuarların yanında yol masrafı olmadan, seyahat gerektirmeksizin, coğrafi bölgeleri, yaşadığı illeri farklı olan iş arayanlar ve işverenlerin birbirlerine erişebilmesini en üst noktaya taşıyan yeni bir uygulama olan Sanal İstihdam Fuarları hayata geçirilmiştir. Ayrıca iş arayanlar elektronik ortamda yalnızca özgeçmiş bırakmak yerine firma temsilcileri ile konuşma fırsatı bulabilmektedirler. Türkiye'nin ilk sanal fuarı Mersin ilinde gerçekleştirilmiş olup, Türkiye'nin herhangi bir yerinden çevrimiçi olarak fuar alanını ziyaret etmek isteyen vatandaşlarımıza işverenlerin sanal stantlarına göz atarak görüşmeler gerçekleştirilebilme ve özgeçmişlerini sisteme yükleyebilme imkânı tanınmıştır. 2019 yılında 3'ü sanal fuar olmak üzere toplam 30 istihdam fuarı düzenlenmiştir. İstihdam fuarlarının yanı sıra Kurum tarafından düzenlenen kariyer günleriyle hedeflenen, yerelde faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlar ile çalışma hayatına ilk kez girecek eğitimli gençleri bir araya getirerek, gençlerin sektör hakkında bilgi sahibi olmasına ve iş bulmasına aracılık etmek, öğrencilerin kariyer planlamalarına yardımcı olmak ve işverenleri nitelikli işgücü ile buluşturmaktır. Kariyer günleri İŞKUR açısından önemli bir yere sahip olmaktadır. Yıllardır süregelen mavi yakalıya hizmet sunduğu gerçeğinin yıkılmasını sağlamaktadır. Çünkü bu hizmetlerle İŞKUR eğitim düzeyi yüksek ve nitelikli işgücüne ulaşarak İŞKUR faaliyetleri hakkında tanıtım ve bilgilendirme yapmaktadır. Çalışma hayatına yeni atılacak olan bu gençler İŞKUR'u daha yakından tanımaktadır. Ayrıca nitelikli işgücü talep eden Kurum ve Kuruluşlarında nitelikli işgücüne erişimi kolaylaştırılmaktadır. Bu kapsamda 2019 yılında 233 kariyer günü düzenlenmiştir. Ayrıca yine üniversite öğrencilerine yönelik 2019 yılında başlatılan "İŞKUR Kampüste" kapsamında 81 İl Müdürlüğünde Kariyer Günleri etkinlikleri düzenlenmiştir. Şubat ve Mart aylarında (Kampanya Süresi 15.02.20109-31.03.2019) düzenlenen "İŞKUR Kampüste" etkinliklerine 83 bin 460 öğrenci katılım sağlamıştır (2019 Yılı Faaliyet Raporu, 2019, s. 46).

Gerçekleştirilen bu organizasyonalar vasıtasıyla, İŞKUR'un etkinliği ve farkındalığı artırılmakta, işgücü piyasasındaki bilgi eksikliği giderilerek daha şeffaf bir emek piyasası oluşturulmasına katkı sağlanmakta, arz ve talep yönüyle istihdam için ortam oluşturulmaktadır.

Tüm bunlardan anlaşıldığı üzere istihdam fuarları yapısı ve kapsamı itibariyle emek piyasasının geneline hitap etmekte; kariyer günleri ise çalışma hayatına yeni atılacak olan eğitimli/nitelikli gençleri işgücü piyasasına kazandırmaya yönelik olmaktadır.

2.6 İŞ VE MESLEK DANIŞMANLIĞI HİZMETLERİ

İŞKUR'un yaptığı tanıma göre: İş ve Meslek Danışmanlığı, "iş arayanlara, işverenlere ve öğrencilere istihdam ekseninde odaklanmış danışmanlık hizmetleri sunulması faaliyetidir" (İŞKUR).

Tanımı daha da açarsak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetiyle, İŞKUR'a kayıtlı iş arayanların nitelikleri ile mesleklerin ve işin gerektirdiği nitelik ve şartlar karşılaştırılarak bireyin durumuna en uygun iş ve mesleği seçmesi ve uygun işe yerleştirilmesi sağlanmaktadır. Aynı zamanda beceri noksanlığı olanların seçilen meslekle ilgili eğitim olanaklarından yararlanması ve mesleki becerilerinin geliştirilmesi, işe uyumunun sağlanması ile ilgili sorunların çözülmesi, mesleklerini/işlerini değiştirmelerine destek olunmasına yardım edilmektedir. Bunula birlikte işveren danışmanlığı faaliyetleri ile işyeri ziyaretleri yapılarak, işverenlerin mevzuat hakkında bilgilendirilmeleri sağlanmakta, işverenlere İŞKUR hizmetleri tanıtılmakta ve işgücü talebi alınarak işgücü piyasasına ilişkin konularda işgücü talepleri karşılanmaktadır (Resmi Gazete, 2015).

Kalkınma planlarında da bu konuyla ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Onuncu Kalkınma Planında İŞKUR'da görevli iş ve meslek danışmanlarının gençlerin tamamına ulaşması ayrıca iş ve meslek danışmanlarının sayılarının artırılması ve niteliklerinin yükseltilmesi konuları düzenlenmiştir (Onuncu Kalkınma Planı, 2013, s. 164,187). On Birinci Kalkınma Planında iş ve meslek danışmanlığı ayrıştırılarak işveren danışmanlığı hizmetlerinin geliştirilmesine vurgu yapılmış ve özel politika gerektiren gruplara yönelik uygulamalarla ilgili işverenlerin bilgilendirilmesi istenmiştir. Yine özel politika gruplarından olan engellilere yönelik iş ve meslek danışmanlarının niteliklerinin geliştirileceği vurgulanmıştır (On Birinci Kalkınma Planı, 2019, s. 132,133).

İŞKUR'da iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinin temeli 1972 yılında "Mesleğe Yöneltme Şube Müdürlüğü"nün kurulmasıyla gerçekleşmiştir. 1980 sonrası dönemde ekonomide yaşanan gelişmelerle işsizlik rakamlarının kronik hale gelmesi aktif işgücü piyasası politikalarının yoğunlaşmasına ve bu politikalardan biri olan iş ve meslek danışmanlığı faaliyetlerinin önem kazanmasına yol açmıştır (İŞKUR Dünden Bugüne 1946-2011, 2011, s. 20).

1991 yılında İŞKUR'da başlatılan iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri, 2012 ve 2013 yıllarında 4.000 iş ve meslek danışmanının istihdam edilmesiyle hizmetlerini daha etkin sunmaya başlamıştır. İŞKUR artık hem Kurum içi hem de Kurum dışı iş ve meslek danışmanı atamaları ile sayı bakımından danışman sayısını artırarak söz konusu hizmeti daha da genişletmektedir. 2012 yılından itibaren iş ve meslek danışmanlığı hizmetinde portföy sistemine geçilmiştir. Yani, iş ve meslek danışmanları, portföy sistemine göre iş arayan, işveren ve öğrencilere ihtiyaçları doğrultusunda talep edilen tüm danışmanlık hizmetlerini sunmaktadır. Bu durum danışmanın bir tek faaliyete ya da bireye değil çok sayıda işe ve bireye odaklanmasını gerektirmektedir.

Mevcut sistem ve personel yapısıyla niceliksel açıdan oldukça iyi noktalara ulaşıldığı düşünülen danışmanlık hizmetlerinde gelinen aşamada, iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerini daha etkin ve nitelikli kılmak için yeni adımlar atılmasına ve birey odaklı hizmet sunumunu esas alan bir sisteme geçilmesine ihtiyaç duyulmuştur. Bu süreçte edinilen tecrübelerden yola çıkılarak, insan kaynakları yöneticileri, özel istihdam büroları, iş arayanlar ve diğer paydaşlarla yapılmış olan toplantılar ve değerlendirmeler neticesinde kişiyi merkeze alan ve kişinin profiline uygun hizmet sunumunu hedefleyen "Profil Temelli Nitelikli Danışmanlık Sistemine" geçiş kararı 2017 yılı sonunda alınmıştır. Profil temelli danışmanlık sistemine geçiş sürecinin temel gayesi, danışmanlık hizmetlerinin niteliğini artırmaktır. Gelinen aşamada, 20 ve üzeri iş ve meslek danışmanı bulunan 69 İl Müdürlüğü/Hizmet Merkezinde profil temelli danışmanlık kapsamında iş ve meslek danışmanları;

- İş Arayan Danışmanı,
- İşveren Danışmanı,
- Meslek Danışmanı,

- Engelli İş Koçu,
- İş Kulübü Lideri

şeklinde 5 branşa ayrılmakta ve kişinin durumuna özel olarak hedef kitle odaklı danışmanlık hizmeti sunumuna geçilmiştir (İŞKUR 2019 Yılı Faaliyet Raporu).

Şekil 8: İş ve Meslek Danışmanlığı Hizmetleri (2002-2019)

Yıllar	İş ve Meslek Danışmanlığı Bireysel Görüşmesi	İş ve Meslek Danışmanlığı Grup Görüşmesi (Kişi Sayısı)	İşyeri Ziyareti	Eğitim-Öğretim Kurumu Ziyareti
2002	8.915	-	40.749	-
2003	2.983	-	16.379	1
2004	4.066	-	15.291	-
2005	1.645	-	20.610	-
2006	2.124	41.111	19.117	274
2007	2.605	176.690	40.379	542
2008	4.154	214.585	35.939	404
2009	6.853	288.503	33.978	680
2010	19.724	320.219	42.025	583
2011	165.111	320.122	70.505	589
2012	841.493	271.326	183.373	2.090
2013	1.632.850	661.720	376.654	13.536
2014	2.564.340	981.238	410.734	19.854
2015	3.378.949	1.081.977	474.911	21.884
2016	4.072.924	1.185.264	552.505	23.528
2017	4.276.025	1.144.573	601.202	22.146
2018	5.928.010	1.122.636	663.715	28.786
2019	7.057.356	831.554	728.657	17.525
Toplam	**29.970.127**	**8.641.518**	**4.326.723**	**152.422**

Kaynak: (İŞKUR 2019 Yılı Faaliyet Raporu, s. 60)

Tablodan anlaşıldığı üzere tüm hizmetlerin sayısında artış yönlü eğilim yıllar itibarıyla devam etmektedir. Gelişmiş ekonomilerde aktif bir strateji olarak benimsenen iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri, ülkemizde özellikle 2012 yılından sonra başarılı bir ivme kazanmıştır. Sayısı ile beraber artan nitelikli danışmanlık hizmetleriyle istihdamda artış, işsizlikte azalış sağlanmaya çalışılmaktadır.

İş arayanlara yönelik danışmanlık hizmetleri ile iş arayanların sosyal durumu (engelli, eski hükümlü vb.), yaşı, cinsiyeti, eğitim durumu, geçmiş iş tecrübeleri, sosyal yardım alıp almadığı gibi birçok değişken dikkate alınarak kadın, genç, engelli, eski hükümlü vb. özel politika gerektiren gruplardaki vatandaşlarımıza, niteliklerine ve ihtiyaçlarına özgü hizmet sunulması amacıyla, sistem tarafından eşit şekilde iş arayan danışmanlarına iş arayan portföyleri dağıtılmaktadır. Danışmanlar, iş arayan portföylerinde bulunan kişilerle bireysel görüşme yaparak, kişilerin kendilerini tanımaları, meslekler ve mesleki eğitim yerleri hakkında bilgi edinmeleri ve kendilerine uygun iş seçimi konusunda karar vermeleri için yardımcı olarak bireysel eylem planı oluştururlar.

İşverenlere yönelik danışmanlık hizmetleri ile sadece işverenlerle ilgilenen işveren danışmanları, portföylerinde yer alan işverenleri ziyaret ederek işverenlere İŞKUR hizmetlerini daha iyi anlatma, işverenlerin ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla işgücü taleplerini alma ve İŞKUR ile ilgili işlemlerini gerçekleştirmelerini sağlamakla görevlidirler.

Meslek danışmanlığı hizmetleri ile öğrencilere yönelik danışmanlık hizmetleri verilmektedir. Öğrencilerden oluşturulan gruplara, meslek seçiminin önemi ve meslek seçiminde dikkat edilecek noktalar anlatılarak, meslekler hakkında bilgilendirmeler yapılmaktadır. Üniversite öğrencilerine daha etkili iş ve meslek danışmanlığı sunulabilmesi, özellikle beyaz yakalıların Kurum hizmetlerinden yoğun bir şekilde yararlandırılmasının sağlanması amacıyla, İŞKUR devlet ve vakıf üniversitelerinde 2013 yılından beri 105 noktada faaliyet gösteren Üniversite İrtibat Noktaları 2019 yılında Üniversite Kariyer Merkezi ve İş Kulübü iş birliğini içerecek biçimde yeniden yapılandırılarak "İŞKUR Kampüs" haline getirilmiştir. İŞKUR Kampüs'ün hedef kitlesini üniversite öğrencileri oluşturmaktadır.

İŞKUR İrtibat Noktaları ile bireysel/grup halinde öğrencilere yüz yüze danışmanlık hizmeti verilmekte ve öğrencilere işgücü piyasası, Kurum faaliyetleri, iş arama becerileri,

işverenle mülakat/görüşme teknikleri, özgeçmiş hazırlama, "Europass CV Oluşturma" gibi konularda bilgilendirme faaliyetlerinde bulunulmakta ve Kurumun tanınırlığının arttırılması sağlanmaktadır. İllerde il müdürlüklerince belirlenen program çerçevesinde "Meslek Tanıtım Günleri" gerçekleştirilerek, üniversite tercihleri öncesinde öğrencilere yardımcı olunarak uygun meslek seçiminin sağlanması amaçlanmaktadır.

İş Kulüpleri Projesi ile iş kulüplerinde; kadınlar, gençler, engelliler, uzun süreli işsizler, eski hükümlüler, tedavi görmüş madde bağımlıları gibi özel politika gerektiren gruplara yönelik hizmet sunulmaktadır. 2017 yılında faaliyete geçen iş kulüpleri, 2019 yılı sonu itibariyle 61 il ve 68 birimde faaliyet göstermektedir. 2017 yılından 2019 yılı sonuna kadar toplam 53.925 kişi yoğunlaştırılmış iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinden faydalanmıştır. Hedef kitlenin durumuna göre gençlik merkezleri, üniversiteler, ŞÖNİM, denetimli serbestlik müdürlükleri, belediyeler, AMATEM, YEDAM, cezaevleri, askeri birlikler, göçmen dernekleri ve sivil toplum kuruluşları gibi kurum ve kuruluşlarla iş birliği yapılmaktadır (2019 Yılı Faaliyet Raporu, 2019, s. 61,62).

Engelli İş Koçluğu Projesi ile **e**ngelli iş arayanlara yönelik dünyada pek çok ülkede uygulanan "Destekli İstihdam Modeli" kapsamında engelli iş koçluğu hizmeti sunulmaktadır. Projenin amaçları; engelli bireylerin çalışma potansiyellerinin ölçme ve değerlendirme araçları ile ortaya çıkarılması, bireysel eylem planı hazırlanması, işverenlerle gerekli temasın kurulması, engelli bireyin sahip olduğu bilgi, beceri ve yeterliliklere göre engelli iş koçları tarafından uygun işe/mesleğe yönlendirilmesi ve sonrasında da kişilerin ihtiyaçları doğrultusunda işe uyum desteğinin sağlanmasıdır. Ülkemizde İŞKUR bünyesinde çalışmalar 2018 yılı itibariyle başlatılmıştır. 2018 yılından itibaren verilen eğitimlerle beraber toplamda 29 il müdürlüğü/46 birimden toplamda 99 engelli iş koçu destekli istihdam modeli kapsamında eğitim almıştır (2019 Yılı Faaliyet Raporu, s. 63).

İş ve meslek seçimi kişilerin hayatlarındaki en önemli tercihlerinden birisi olması sebebiyle iş ve meslek danışmanlığı hizmeti, gençlere sunulan hizmetler çerçevesinde en önemli ve geniş kapsamlı faaliyetlerden birisi olmaktadır. Bu alanda yapılacak doğru tercihler birey için iş ve meslek hayatında tatmin ve başarıyı getirirken, ülkeler bakımından kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını ve güçlü bir ülke inşa etmeyi sağlamaktadır. Bunun için sistemli, etkin, kaliteli bir biçimde yürütülecek iş ve meslek danışmanlığı bireyler ve ülke açısından büyük önem arz etmektedir.

Yukarıda sayılan danışmanlık faaliyetleri dışında İŞKUR'un yaptığı önemli çalışmalar da bulunmaktadır. Bu faaliyetler;

Meslek araştırma ve geliştirme çalışmaları; gelişen teknoloji, üretim sistemlerinin değişimi, mesleklerde yaşanan iş bölümü ve uzmanlaşma alanlarındaki gelişmeler, endüstri 4.0 ile işgücü piyasasında ortaya çıkan yeni meslekler ile mevcut mesleklerin standart tanım ve görevlerinin değişmesi sonucu İŞKUR tarafından hazırlanan, Türk Meslekler Sözlüğü (TMS) ile günün şartlarına cevap verecek şekilde güncellemeler yapılmaktadır. Ayrıca işgücü piyasasına giren yeni mesleklerin sözlük kapsamına alınmasıyla sözlüğün içeriği zenginleştirilmektedir. Ulusal meslek sınıflandırma sistemimizi oluşturan TMS, hem ülkemizin ulusal meslekler sözlüğü hem de ulusal meslek sınıflaması olması nedeniyle meslekler ile ilgili bilgilere ulaşmak isteyen kişi ve kurumlar için önemli bir referans kaynağı olmaktadır. Bu yüzden diğer Kamu Kurum ve Kuruluşları tarafından kamusal uygulamalar için veri tabanı olarak da kullanılmaktadır.

2019 yılında 119 yeni meslek Türk Meslekler Sözlüğü'ne dâhil edilmiştir. 2019 yılı sonu itibarıyla, Türk Meslekler Sözlüğü'ndeki meslek sayısı 7.229 adet olmuştur. Teknolojideki gelişmelere paralel olarak her yıl yapılan çalışmalarla TMS içerisindeki iş ve meslekler güncellenmekte, sözlük içeriğinde olmayan yeni meslekler TMS kapsamına dâhil edilmektedir. 2019 yılında 55 meslek güncellenmiştir. Meslekler, mesleki eğitim yerleri ve çalışma hayatıyla ilgili bilgileri içeren kaynakların bulunduğu ve bu kaynakların ihtiyaç sahiplerinin kullanımına sunulduğu bilgi merkezlerinden olan Meslek Bilgi Merkezlerinin 2019 yıl sonu itibarıyla sayısı 52 olmuştur. Bu meslek bilgi merkezlerinde sözlükte (TMS), tanımlanan mesleklerle ilgili daha ayrıntılı bilgilerin yer aldığı Meslek Bilgi Dosyaları bulunmaktadır. Meslek bilgi dosyaları, genellikle 14-18 yaş arasındaki öğrencilere yönelik olarak, meslek seçme aşamasında kendilerine rehberlik hizmeti sunmak, doğru yönlendirme ile işgücü piyasasında kalıcı olmalarını sağlamak maksadıyla hazırlanan dosyalardır. Bu gaye ile her yıl yeni meslek bilgi dosyaları hazırlanmakta ve mevcut dosyalar işgücü piyasasındaki değişimler dikkate alınarak güncellenmektedir. Meslek bilgi dosyalarının geliştirilmesine katkı sağlayan çeşitli Kurum ve Kuruluşlardan oluşan Meslek Danışma Komisyonunun (MEDAK) 2019 yılında 3 toplantısı gerçekleştirmiştir. Bu toplantılarda 28 adet yeni meslek bilgi dosyası da onaylanmıştır. Meslek Bilgi Dosyaları, Meslek Danışma Komisyonu (MEDAK)'nun onayından geçtikten sonra internet ortamında ve İŞKUR Meslek

Bilgi Merkezlerinde hizmete sunulmaktadır. Meslek Danışma Komisyonu (MEDAK) 17.09.1992 tarihinde Meslek Danışmanlığı Hizmetlerinde İşbirliği Protokolü ile kurulmuş ve çalışmalarına başlamıştır. 26.10.2004 tarihli Mesleki Bilgi, Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetleri Protokolü ve protokol doğrultusunda imzalanmış olan 18.03.2009 tarihli Mesleki Bilgi, Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetleri Mutabakat Belgesi ile de kapsamı genişletilmiştir (2019 Yılı Faaliyet Raporu).

Avrupa Rehberlik Merkezi (Euroguidance) Faaliyetleri; Bu kapsamda mesleki rehberlik, eğitim ve danışmanlık hizmetlerini Avrupa boyutuyla ulusal düzeyde geliştirmek, yürütülen rehberlik hizmetleri arasında farkındalık oluşturulmasına ve iş birliği kurulmasına katkı sağlamak, hayat boyu rehberlik alanında AB politika önceliklerini desteklemek ve öğrenmeye destek için hayat boyu rehberlik kapsamında kaliteli bilgi sağlamak amaçlanmaktadır. 34 ülkede hizmet veren Avrupa Rehberlik Merkezinin hedef kitlesinin birinci grubunu mesleki rehberlik ve danışmanlık hizmetleri alanında çalışanlar, meslek ve kariyer psikologları, psikolojik danışmanlar, öğretmenler, iş ve meslek danışmanları, akademisyenler, bu alanda çalışan, kurum ve kuruluşlar, ikinci grubunu ise öğrenciler ve iş arayanlar oluşturmaktadır. Görev sürekli olup, çalışma planı Avrupa Komisyonu ile yıllık sözleşmeler yapılarak uygulanmaktadır. 2009 yılından bu yana, AB Komisyonu tarafından İŞKUR Euroguidance Türkiye ulusal temsilcisi olarak kabul edilmiştir (2019 Yılı Faaliyet Raporu, 2019).

Beceri Envanteri Projesi; Beceri ve Yeteneklerin Belirlenmesine İlişkin Faaliyetleri kapsamında İŞKUR Beceri Envanteri Projesini yürütmektedir. Bu proje ile Kurum hizmeti olan Türk Meslek Sözlüğündeki (TMS) mesleklerin analiz edilmesi, bu mesleklerin sektörel anlamda gruplandırılarak beceri ve nitelik temelinde iş analizine tabi tutulması, oluşturulan beceri envanteriyle Kurumun eşleştirme sisteminin nitelik ve beceriler üzerinden yapılmasına imkân sunacak bir yazılım ve donanım oluşturulması planlanmaktadır. Proje ile 2022 yılsonuna kadar toplamda 1.250 mesleğe ilişkin iş analizi süreci tamamlanacak, eşleştirme siteminin beceri ve nitelik temelli hale getirilmesi ile iş arayan, işveren ve öğrencilerin meslekler hakkında bilgi alabileceği kapsamlı bilgi bankalarının oluşturulması sağlanarak beceri ve niteliklerin zaman trendi bağlamında değerlendirileceği sistem kurulacaktır (Yeni Ekonomik Programı, 2019-2021).

2.7 İŞGÜCÜ PİYASASI ANALİZLERİNE İLİŞKİN FAALİYETLER

İŞKUR kuruluşunun ilk yıllarından itibaren şubeler ve bazı büyük illerdeki bürolar kapsamında işyerleri hakkında bilgi toplama, iş ve işyerlerinin gelişme durumlarını izlemektedir. İlk defa 1958 yılında böyle bir araştırma yapılmıştır. 1961 yılından sonra yabancı ülkelere işçi gidişinin başlaması nedeniyle Kurumun bilgi toplama çalışmaları arka planda kalmıştır. Planlı döneme geçişle beraber 1963 yılında Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile plan ve program yapan kuruluşların işgücü piyasası ile ilgili bilgi taleplerini İİBK'dan istemesi, işgücü piyasası araştırmalarına yeniden önem kazandırmıştır. 1965 ve sonrasında yapılan etütlerle tarım dışı 10 ve daha fazla istihdamlı işyerlerine gidilerek soru formları ile bilgiler toplanmış ve bu bilgiler incelenip, değerlendirilerek ekonomi ve istihdam durumu raporları hazırlanmıştır (İş ve İşçi Bulma Hizmetleri, 1982, s. 47).

İŞKUR misyonunda yer alan "etkin bir işgücü piyasası bilgi sistemi aracılığıyla piyasanın ihtiyaçlarını tespit edip bu doğrultuda işgücü arz ve talebini eşleştirmek" hizmeti Kurumun sunduğu en önemli hizmetlerdendir. Çünkü bir istihdam kurumunun en önemli görevi olan işe yerleştirme hizmetinin yapılabilmesi, işgücü arz ve talebinin yani işgücü piyasasının iyi tahlil edilebilmesini gerektirmektedir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 617'nci maddesinde İŞKUR; "İşgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak ,.., işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizlerini yapmak, yaptırmak" ile görevlendirilmiştir.

Yapılan bu işgücü Piyasası Araştırmaları ile;

• İşgücü piyasası ile ilgili periyodik bilgi elde etmek,

• İşgücü piyasasında mevcut ve gelecek dönemde meydana gelen veya gelmesi beklenen mesleki değişim ve gelişmeleri izlemek,

• İşgücü piyasasının talep yapısını ortaya koymak ve aktif istihdam politikalarına veri kaynağı teşkil etmek,

• İŞKUR dışındaki kurum ve kuruluşların işgücü talebi hakkında bilgi ihtiyacını karşılamak; hedeflenmektedir.

İŞKUR, 2007 yılından beri düzenli olarak işgücü piyasası ihtiyaç analizine yönelik olarak işgücü piyasası araştırması yapmaktadır. İşgücü piyasasının arz tarafına yönelik veriler ağırlıklı olarak Türkiye İstatistik Kurumu'nun yapmış olduğu "Sürekli Hane Halkı İşgücü Anketi" sonuçlarından elde edilmektedir. Ancak işgücü piyasasının talep tarafına yönelik pek fazla veri bulunmamaktadır. Bu açığı da İŞKUR, "İşgücü Piyasası Talep Araştırmaları" ile doldurmaya çalışmaktadır. İŞKUR tarafından her yıl gerçekleştirilen işgücü piyasası araştırması, ülkemizin işgücü piyasasının talep tarafına ilişkin gerçekleştirilen en kapsamlı ve özgün araştırma olma özelliğini taşımaktadır. Araştırma sonuçları Türkiye geneli ve iller bazında rapor haline getirilerek Kurumun internet sitesinde yayımlanmaktadır (Türkiye İş Kurumu 10. Genel Kurul Raporu, s. 73).

Ayrıca İş ve Meslek Danışmanları aracılığıyla yapılan işyeri ziyaretleri ile işgücü piyasasından İŞKUR'a ulaşmayan açık işler toplanarak, İŞKUR'a kayıtlı işyeri sayısı arttırılmaktadır.

Son olarak 2019 yılında yapılan çalışma 1 Nisan - 3 Mayıs tarihleri arasında gerçekleşmiş olup, 2-9 istihdamlı 10 bin 254 işyeri; 10-19 istihdamlı 4 bin 925 işyeri ve 20 ve daha fazla istihdamlı 68 bin 708 işyeri olmak üzere toplamda 83 bin 887 işyeri ziyaret edilmiş ve bu işyerlerinin; istihdam durumlarının mevcudu, açık işleri ve açık iş olan mesleklerde istenen becerileri, gelecek döneme ait beklenen istihdam değişimleri, temininde güçlük çekilen meslekler ile işgücü piyasası ile ilgili veriler raporlanmıştır (2019 Yılı Faaliyet Raporu, 2019, s. 68).

Yapılan bu çalışmalar ile ilgili kurumların doğru politikalar üretmesinin sağlanması ve önümüzdeki dönemlerde istihdam politikalarının doğru tasarlanması için işgücü piyasasına bilgi sağlanmaktadır.

2.8 BİLGİ EDİNME VE İLETİŞİM MERKEZLERİNE İLİŞKİN FAALİYETLER

Teknolojik gelişmeler ile bilginin yaygınlaşması, kurumlar ile hedef kitlelerin etkileşimini artırmıştır. Hedef kitlelerin beklentisini karşılamak Kurumlar için önem arz etmektedir. Ülkemizde kamu hizmetinde yaşanılan dijitalleşme süreci sayesinde İŞKUR tablodaki iletişim kanallarını kullanarak hizmet sunumu sağlamaktadır.

Tablo 8: İŞKUR Bilgi Edinme ve İletişim Kanalları

Kaynak: Yazar Tarafından Oluşturulmuştur

CİMER, 2006/3 Sayılı Başbakanlık Genelgesiyle yürürlüğe giren bir Halkla İlişkiler uygulamasıdır. Devlet ile vatandaş arasındaki iletişim kanalı ile vatandaşların kendileri ve kamuyla ilgili, talep, şikâyet, ihbar, görüş ve önerileri ile bilgi edinme haklarına ilişkin idari makamlara yapacakları müracaatlara cevapların hızlı ve etkin bir şekilde verilmesi, iş ve işlemlerin merkezden kamu nezdinde takip ve denetimi yapılmaktadır. İŞKUR'un Bilgi Edinme Sistemi, 31 Ağustos 2018 tarihi itibariyle CİMER sistemine entegre edilmiştir. 9 Temmuz 2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine resmen geçişle birlikte Başbakanlık İletişim Merkezi'nin (BİMER) Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi'ne (CİMER) entegresi sağlanmıştır. CİMER üzerinden 2019 yılında 90.530 adet başvuru alınmış ve değerlendirilmiştir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler İletişim Merkezi olarak bilinen "ALO 170" Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı ve İŞKUR iş birliği ile 2010 yılında kurulmuştur. Bu hizmeti Karaman, Şanlıurfa, Sivas, Kütahya, Trabzon, Bayburt, Ankara, Muş, Elâzığ ve Zonguldak illerinde yer alan 10 lokasyonda 1.567 kişi ile sunmaktadır. Amacı; çalışma hayatı ve sosyal güvenlik ile ilgili her türlü soru, öneri, eleştiri, memnuniyet, ihbar, mobing (kamu-özel işyerlerinde yapılan psikolojik baskı ve taciz dâhil) şikâyet, başvuru ve taleplerini etkin ve hızlı bir biçimde çözüme kavuşturabilmektir. Ayrıca ALO 170, %30 Engelli, %50'nin üstünde kadın, %15 oranında Gazi, Gazi ve Şehit Yakını ve %50'si maden sektöründe çalışan, maden sektöründe iş kazası ve yakını istihdamıyla, Türkiye'nin en büyük sosyal sorumluluk projelerinden biridir. 2019 yılında ALO 170 iletişim merkezine 14.799.131 adet çağrı gelmiş ve ALO170 çağrı merkezi üzerinden İŞKUR ile ilgili olarak alınan 2.908.648 çağrının 2.698.405'i çağrı merkezi

aracılığı ile 210.243 adet çağrı ise İŞKUR görevlileri tarafından daha detaylı çalışma yapılarak cevaplandırılmıştır. Kurum Resmi Facebook, Twitter, Instagram ve Youtube sosyal medya uygulamalarından vatandaşı Kurum faaliyetleri hakkında bilgilendirerek, vatandaştan gelen sorular hızlı bir biçimde sosyal medya uzmanları tarafından cevaplanmaktadır (2019 Yılı Faaliyet Raporu, s. 97-99).

2.9 ULUSLARARASI FAALİYETLERİ

Ulusal ve uluslararası işgücü piyasalarında köklü ve yapısal değişimler durmaksızın yaşanırken, küreselleşmenin hızla yaşandığı günümüzde bir kamu istihdam kurumu, işgücü piyasalarında yaşanan gelişmeleri etkin ve verimli bir şekilde takip edebilmek için uluslararası ilişkilere büyük önem vermelidir. Hızla ilerleyen teknolojik dönüşüm ve gelişmeler, ekonomik krizler, göç dalgaları gibi tüm dünyayı ilgilendiren gelişmeler entegre olmuş uluslararası ilişkileri zorunlu kılmaktadır.

İŞKUR bu görevi yerine getirebilmek amacıyla üyesi olduğu küresel ve bölgesel kuruluşlarda etkin bir biçimde görev almakta, ülkelerin kamu istihdam hizmetleri hakkında bilgiler alarak ve tecrübelerinden yararlanarak küresel değişimleri yakından takip etmektedir.

Bu kapsamında;

- Kamu istihdam hizmetleri alanında karar alıcılar için uluslararası bir platform niteliğinde 18 Ekim 1988 tarihinde kurulan ve dünyanın değişik bölgelerinden 82 ülkenin kamu istihdam kurumlarının üye olduğu kâr amacı gütmeyen uluslararası bir kuruluş olan Dünya Kamu İstihdam Kurumları Birliği (WAPES)'ne İŞKUR 2003 yılında Türkiye'yi temsilen üye olmuştur. İŞKUR, 2012 yılında Avrupa Bölgesi'ni temsilen Yönetim Kurulu üyesi olarak seçilmiş ve 2015 yılında İstanbul'da gerçekleştirilen Dünya Kongresi'nde 2015-2018 dönemi için WAPES Dünya Başkanlığına seçilmiştir. 2018 yılında Başkanlık, Fas Kamu İstihdam Kurumu (ANAPEC)'na 2018-2021 yılları için devredilmiştir. İŞKUR, 2018 'de Brüksel'de gerçekleştirilen WAPES Avrupa Bölge Toplantısında Türkiye'de bir çalıştay düzenlenmesini teklif etmiş ve bu teklif kabul edilmiştir. Söz konusu çalıştay 20-21 Kasım 2019 tarihlerinde Ankara'da WAPES iş birliği ve eş finansmanı ile "İşgücü

Piyasasındaki Yeni Zorluklarla Mücadelede Yeni Yaklaşımlar: İşgücü Piyasası Araştırmalarının Rolü" temasıyla düzenlenmiştir.

- Güneydoğu Avrupa Ülkeleri Kamu İstihdam Kurumları Merkezi (Centre Of Public Employment Services of Southeast European Countries-CPESSEC), Güneydoğu Avrupa'daki ülkelerin kamu istihdam kurumlarını bir araya getiren bir örgütlenmedir. 30 Mayıs - 02 Haziran 2007 tarihlerinde Belgrad/Sırbistan'da; Bosna Hersek, Bulgaristan, Hırvatistan, Makedonya, Karadağ, Romanya, Sırbistan, Slovenya, Türkiye tarafından "Güneydoğu Avrupa Ülkeleri Kamu İstihdam Kurumları Merkezi Eylemsel Kuralları"nın imzalanmasıyla kurulmuştur. İşgücü piyasası ve istihdam alanlarında işbirliğinin geliştirilmesini amaçlayan CPESSEC kapsamında her yıl dönem başkanı ülkenin ev sahipliğinde yönetici ve uzman konferansları düzenlenmektedir. Türkiye, 2016 yılında Merkezin başkanlığını yapmıştır. İŞKUR, Türkiye'nin 2016 yılı dönem Başkanlığı kapsamında 6-7 Aralık 2016 tarihlerinde İstanbul'da CPESSEC'in toplantılarına ev sahipliği yapmıştır. 2018 yılında Sırbistan Belgrad'da düzenlenen konferansta "Aktif İşgücü Piyasası Tedbirlerinin Artırılması, Çeşitli Eğitim Programları Yoluyla Mesleki Eğitim Ve Gelişim" konulu sunum gerçekleştirmiştir.

- Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) – Yerel Ekonomi ve İstihdamın Geliştirilmesi İçin Ortak Eylem Programı (LEED) özellikle yerel ekonomi, kalkınma ve istihdam alanlarındaki sorunların ve politika tedbirlerinin geliştirilmesini hedeflemektedir. 2002 yılından bu yana "Yerel Ekonominin ve İstihdamının Geliştirilmesi OECD Part II/LEED Programı" ulusal katkı payları İŞKUR tarafından sağlanmaktadır. 2017 yılında LEED iş birliğinde yürütülen "Yerelde İş Oluşturma Kapasitesinin Araştırılması Projesi" gibi çalışmalar sonucu "Yerelde İş Oluşturma: Türkiye'de İstihdam ve Beceri Stratejileri Raporu" hazırlanmıştır. 2019 yılı içerisinde, OECD LEED 74. ve 75. Toplantılarına katılım sağlanmıştır.

- İslam Ülkeleri İstatistik, Ekonomik ve Sosyal Araştırma ve Eğitim Merkezi (SESRIC), İslam İş birliği Teşkilatı'na (İİT) bağlı bir kuruluş olarak 1 Haziran 1978 tarihinde Ankara'da faaliyetlerine başlamıştır. İŞKUR'un önerisiyle iş birliğini geliştirmek ve anlaşmanın uygulanmasını sağlamak amacıyla, İİT'ye üye ülkelerin kamu istihdam kurumları arasında bir ağ/forum

oluşturulması konusunda görüş birliğine varılmıştır. Buradan hareketle; SESRIC ve İŞKUR iş birliğiyle 2014 yılında "İİT'ye Üye Ülkelerin Kamu İstihdam Kurumları I. Toplantısı" düzenlenmiştir. Toplantı sonucunda oluşturulan İİT Ülkeleri Kamu İstihdam Kurumları Ağı (OIC-PESNET)'e ilişkin tüzük hazırlıkları ve teknik altyapı çalışmaları yine İŞKUR ve SESRIC'in himayesinde devam etmiştir. II. toplantı 2016'da İŞKUR ve SESRIC iş birliğinde Ankara'da düzenlenmiştir.

- Bununla birlikte, İŞKUR ile Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliği (UNHCR), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) Birleşmiş Milletler Dünya Gıda Programı (WFP), ILO gibi çeşitli BM kuruluşları ve Dünya Bankası iş birliğinde proje faaliyetleri yürütülmektedir.

İŞKUR'un, ulusal ve kurumsal kaynakların yanı sıra gerek AB müktesebatının üstlenilmesi ve uyum çalışmalarının yürütülmesi için AB Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) ve AB Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Fonu (FRIT) gibi fonlar ile dezavantajlı grupların istihdamına ve ulusal ve kurumsal hedeflere katkı sağlayıcı, kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik projeleri gerçekleştirmektedir. Bu projelerle işgücü piyasasına pozitif katkı verilerek, istihdam artırıcı, işsizliği azaltıcı pek çok proje finansmanı sağlanmaktadır (2019 Yılı Faaliyet Raporu, s. 69,70).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İŞKUR'UN KURUMSAL KAPASİTESİNE GENEL BİR BAKIŞ

3.1 2015-2019 DÖNEMİ KURUMSAL KAPASİTE GELİŞİMİNE GENEL BİR BAKIŞ

Yaşadığımız dönemde devletler ve hükümetler her alanda geleceği doğru öngörebilmek ve değişimleri takip etmek durumundadır. Değişime yol açan demografik, toplumsal, ekonomik faktörler ve dijital teknolojilerle bu değişimlerin arkasındaki unsurlar incelenerek vatandaşların değişen ihtiyaçlarına cevap verebilmek önem kazanmaktadır. Özellikle konusu insan olan modern kamu istihdam kurumlarına bakıldığında klasik işgücü piyasası faaliyetlerinin yanı sıra işsizlikle mücadele etme ve istihdamı geliştirme, istihdam politikalarını oluşturma ve uygulamada etkin fonksiyonlara sahip, işgücü piyasalarını izlemekle beraber bu piyasaları yönlendiren proaktif kuruluşlar haline geldikleri görülmektedir.

Ülkemizde İŞKUR'un, işgücü piyasasının ihtiyaç duyduğu strateji ve politikaları belirlemedeki gücü önem arz ettiği için değişen işgücü piyasası yapısı ile beraber İŞKUR'un değişimi de kaçınılmaz olmaktadır.

Bu kapsamda bu bölümde işgücü piyasasındaki en önemli aktör olma özelliğine sahip İŞKUR'un son 5 yılda yaşadığı değişimin rakamlarla ifade edilmesi ve kurumsal kapasitesinin gelişimi analiz edilmektedir.

3.1.1 Fiziki ve Teknolojik Altyapısı

Kurumun fiziksel koşulları ve kullandığı teknolojik altyapının yeterliliği, çalışanların verimini aynı zamanda hedef kitleye sunulan hizmetin kalitesini etkilemekte ve Kurumun başarısını belirlemektedir.

İŞKUR merkez teşkilatı faaliyetlerini; Ankara'da 3 ayrı binada yürütmektedir. Merkezde ve Aydın ili Söke ilçesinde toplam 2 eğitim tesisi bulunmaktadır(2019 Yılı Faaliyet Raporu).

Tablo 9: 2015-2019 Yılları İtibarıyla Taşınmaz ve Taşınır Envanteri

	2015	2016	2017	2018	2019
Taşrada bulunan bina sayısı	181	185	198	194	181
Resmi araç sayısı (Genel Müdürlük ve İl Müdürlükleri)	79	77	77	70	65
Kiralanan araç Sayısı	272	327	327	387	391

Kaynak: Yazar Tarafından İŞKUR Faaliyet Raporlarından Derlenmiştir.

Tablo 10: 2015-2019 Yılları İtibarıyla Donanım Envanteri

	2015	2016	2017	2018	2019
Masaüstü Bilgisayar	5.129	6.092	5.411	4.241	4.927
Dizüstü Bilgisayar	4.420	4.390	4.842	5.068	5.233
Tarayıcı	602	603	593	583	680
Sunucu	142	122	98	226	226
Projeksiyon	156	158	158	160	36
Yazıcı	1.680	1.745	2.241	1.580	1.865
Modem (Erişim Cihazı) + Router	298	334	219	305	262

Kaynak: Yazar Tarafından İŞKUR Faaliyet Raporlarından Derlenmiştir.

3.1.2 Personel Yapısı

Türkiye İş Kurumunun 2015-2019 yılları içerisindeki merkez ve taşra itibariyle kadro durumu, personel sayıları ve personelin eğitim durumları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 11: 2015-2019 Yılları İtibarıyla İŞKUR Personel Sayısı

	2015	2016	2017	2018	2019
Memur/Sözleşmeli/İşçi	8.151	7.834	7.558	8.451	9.896

Kaynak: Yazar Tarafından İŞKUR Faaliyet Raporlarından Derlenmiştir.

İŞKUR'da personelin 658'si merkezde, 9.238'si taşrada görev yapmaktadır. Dolu kadronun %6,6'sı merkez teşkilatında, %93,4' ü taşra teşkilatındadır. Kadroların doluluk oranı %71,3' dür. Personelin öğrenim durumlarına göre dağılımına bakıldığında Kurum çalışanlarının %76,3'ü lisans ve üstü öğrenim derecesine sahip olduğu görülmektedir (2019 Yılı Faaliyet Raporu).

Tablo 12: 2015-2019 Yılları İtibarıyla İŞKUR Personel Eğitim Durumu ve Dağılımı

Tahsil Durumu	2015		2016		2017		2018		2019	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
İlkokul	18	0,2	15	0,19	14	0,19	179	2,11	154	1,56
İlköğretim	75	0,9	66	0,84	59	0,78	259	3,06	263	2,65
Lise	693	7,3	637	8,13	580	7,67	1.037	12,28	983	9,93
Ön lisans	594	7,3	515	6,58	479	6,33	513	6,07	942	9,52
3 Yıllık Yük. Ok.	17	0,2	14	0,18	12	0,16	12	0,14	8	0,08
Lisans	5.232	64,2	5.052	64,49	4.901	64,86	4.881	57,76	6.282	63,48
Yüksek Lisans	1.516	18,6	1.530	19,53	1.509	19,96	1.563	18,50	1.255	12,69
Doktora	6	0,07	5	0,06	4	0,05	7	0,08	9	0,09
Toplam	8.151	100	7.834	100	7.558	100	8.451	100	9.896	100

Kaynak: Yazar Tarafından İŞKUR Faaliyet Raporlarından Derlenmiştir.

3.1.3 Mali Yapısı

İŞKUR'un bütçesi; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde genel yönetim kapsamında sosyal güvenlik kurumları arasında sayılmış, bütçesi ise "Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi" olarak tanımlanarak bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer almaktadır (2019 Yılı Faaliyet Raporu).

Kurumun 2015-2019 yılları arası bütçe gelirleri ve harcama sonuçları ile ilgili tablo aşağıda yer almaktadır.

Tablo 13: 2015-2019 Dönemi İŞKUR Mali Durumu (TL)

	2015	2016	2017	2018	2019
Revize sonrası Kurum Bütçesi	4.906.472.000	9.881.426.000	9.628.482.000	12.302.954.000	12.683.605.000
Harcama	3.650.774.953,98	5.889.223.031	5.269.183.642,56	6.424.329.197,06	8.764.198.358,79
Bütçenin Gerçekleşme Oranı	%74,4	%60	%55	%52	%69

Kaynak: Yazar Tarafından İŞKUR Faaliyet Raporlarından Derlenmiştir.

3.1.4 Strateji Belgeleri

Ülkemizde 2000'li yıllara kadar kamu yönetiminde planlama kavramı ile ilgili çalışmalar beş yıllık kalkınma planları şeklinde olmuştur. Kalkınma planları, en üst düzeydeki orta vadeli politika çerçevesidir. Bu planlar, kamu idarelerinde planlama anlayışının yerleşmesi, kapsadığı dönemin planlama ve kalkınma anlayışını yansıtması dolayısıyla her dönem önem arz etmiştir. Fakat kurumlar ölçeğinde daha da uygulanabilir hale gelmesi, üst politika belgelerinde öngörülen politikaların kuruluş düzeyinde uygulamaya geçirilmesinde yaşanan güçlüklerin azaltılması, kuruluş ölçeğinde planlama işlevinin geliştirilmesi, idarelerin orta ve uzun vadeli hedeflere dayalı politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin güçlendirilmesi, idarelerde stratejik bakış açısının yerleştirilmesi ve idarelerin faaliyet alanlarıyla ilgili sistematik biçimde bilgi toplanması nedenleri ile 2000 yılında Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmalarında hazırlanan "Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu" Türkiye'de kamu sektöründe stratejik yönetimin ele alındığı ilk resmî belge olmuştur. Bu belge kamu yönetimi reformu çalışmalarının yürütülmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır (Takım, 2011, s. 155,156).

Plan döneminde kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamasına yönelik önerilerde bulunulmuştur. 2003 yılında Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından "2004 yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı" yayımlanmıştır. Bu karar ile kamu idarelerinin Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık programlarda yer alan politikalar ve makro hedefler çerçevesinde kendi stratejik planlarını hazırlamaları ve idare bütçelerini bu planda yer verilen idarenin misyonu, vizyonu ve hedefleri doğrultusunda oluşturmaları öngörülmüştür (Onuncu Kalkınma Planı Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu, 2015, s. 4-6). Kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde reform çalışmaları sonucu ülkemizde 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu ile kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaç/hedefleri ile ilgili stratejik plan hazırlamaları, performans programlarıyla yıllık bazda yürütecekleri faaliyet ve hedefleri belirlemeleri, bütçe aracılığıyla performans programında yer alan hedeflere uygun kaynak tahsisinde bulunmaları ilkelerine dayanması hedeflenmiştir.

Hazırlanan bu stratejik planlar, kalkınma planı ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda idarelerce yerine getirilmesi gereken sorumluluklar ile kurumsal gelişime yönelik hususların gerçekleştirilmesine hizmet etmektedir (Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, 2018, s. 1).

5018 sayılı Kanun aynı zamanda stratejik planlama yükümlülüğüne tabi kuruluşları da belirlemektedir. İŞKUR bu kanun kapsamında stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılınmıştır. Bu doğrultuda İŞKUR hedeflere dayalı planlama faaliyetlerini sürdürmek için ilk kez 2008 yılında 2008-2012 yıllarını kapsayan Stratejik Planını hazırlamıştır. Sonrasında "İstihdam Paketi" olarak bilinen 5763 sayılı Kanun, "II. İstihdam Paketi" olarak açıklanan 5838 sayılı Kanun ve "Teşvik ve İstihdam Paketi" olarak nitelendirilen 5921 sayılı Kanun ile Kurum mevzuatında meydana gelen önemli değişiklikler sonucu yürürlükte bulunan stratejik planın 2009 yılında yenilenme gerekliliği ortaya çıkmış ve 2011–2015 dönemini kapsayan Stratejik Planı hazırlanmıştır. Bu bağlamda, yenilenen planda Kurumun bir önceki plandaki amaçlarının geliştirilmesinin yanı sıra yeni hedefler belirlenerek Kurumun bu dönemde daha geniş kitlelere, daha kaliteli ve etkili hizmet vermesi hedeflenmiştir (Stratejik Plan, 2011-2015, s. 10).

2011 yılında yürürlüğe giren 665 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kurumun mevzuatında önemli değişiklikler yaşanmış ve Kurum, anılan yasal değişiklikleri göz önünde bulundurarak (özellikle aktif ve pasif politikalar) mevcut Stratejik Planını yenileme kararı almıştır. Bu doğrultuda 2013–2017 yıllarını içeren Stratejik Plan hazırlanmıştır (Stratejik Plan, 2013-2017, s. 2,3).

Sonrasında süresi dolan plan yerine yeni Stratejik Plan 2018-2022 dönemi için hazırlanmış ve yayımlanmıştır. Ancak yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yürürlüğe girmesi ile Kurumun Stratejik Planının yeni idari yapı ve bakış açısına uygun şekilde yenilenmesi gerekliliği sebebiyle, şu an uygulamada olan 2019-2023 dönemine ilişkin Stratejik Plan hazırlanarak kamuoyunun bilgisine sunulmuştur (Stratejik Plan, 2019-2023, s. 1).

Kurumun Stratejik Planında yer alan stratejik amaç ve hedefleri ile Kurumun temel politika ve önceliklerinin belirlenmesinde; On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), Yeni Ekonomi Programı (Orta Vadeli Program/YEP) 2020-2022, 2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023) ile 100 ve 180 Günlük İcraat Programı esas alınmıştır.

İŞKUR 2019-2023 yıllarını kapsayan Stratejik Planında yer alan 20 hedefi 5 temel amaç başlığında yerine getirmeyi hedeflemektedir.

Şekil 9: 2019-2023 İŞKUR Stratejik Amaç ve Hedefleri

AMAÇ 1: **İŞE YERLEŞTİRME HİZMETLERİNİ İŞGÜCÜ PİYASASININ İHTİYAÇLARI DOĞRULTUSUNDA GELİŞTİRMEK**	**Hedef 1.** Plan döneminde özel sektörde işe yerleştirilen kişi sayısını bir önceki yıl hedefinin %5'i oranında artırmak.
	Hedef 2. Özel politika gerektiren grupların istihdamını artırmak.
	Hedef 3. Her yıl işgücü piyasası araştırmaları yapmak ve sonuçlarını ulusal, yerel ve sektörel bazlı yayımlamak.
	Hedef 4. Her yıl açık iş istatistikleri araştırması yapmak.
	Hedef 5. Mesleklerin iş analizini yaparak beceri envanteri çıkarmak ve bu envanteri kullanan eşleştirme sistemi oluşturmak.
AMAÇ 2: **İŞGÜCÜ PİYASASININ İHTİYAÇLARI DOĞRULTUSUNDA KALICI İSTİHDAM İÇİN NİTELİKLİ DANIŞMANLIK HİZMETLERİ GELİŞTİRMEK**	**Hedef 1.** Öğrencilere etkili iş ve meslek danışmanlığı hizmeti vermek.
	Hedef 2. İş arayanların kalıcı istihdamını sağlamak için etkili iş ve meslek danışmanlığı hizmeti vermek.
	Hedef 3. İşveren danışmanlığı hizmetlerini geliştirmek.
	Hedef 4. İş arayanlara daha nitelikli danışmanlık hizmeti sunulabilmesi maksadıyla İş Kulüplerinin sayısını ve yararlanıcı sayısını artırmak.
	Hedef 5. Profil temelli danışmanlık hizmetleri ile branşlaşmış hizmet sunumunu geliştirmek maksadıyla iş ve Meslek Danışmanlarının niteliklerini arttıracak hizmet içi eğitim düzenlemek.

AMAÇ 3: **İŞGÜCÜNÜN İSTİHDAM EDİLEBİLİRLİĞİNE YÖNELİK AKTİF İŞGÜCÜ HİZMETLERİNİ GELİŞTİRMEK**	**Hedef 1.** Plan döneminde düzenlenen işbaşı eğitim programı katılımcı sayısını bir önceki yıl hedefinin %5'i oranında artırmak.
	Hedef 2. Plan döneminde düzenlenen mesleki eğitim kursiyer sayısını bir önceki yıl hedefinin %5'i oranında artırmak.
	Hedef 3. Dijital dönüşümün ortaya çıkardığı yeni meslek alanlarında, öncelikli sektörlerin ihtiyaç duyduğu becerilere sahip işgücünün yetiştirilmesine yönelik kurs ve programlar düzenlemek.
	Hedef 4. Engellilerin işgücüne katılımını ve istihdam edilebilirliğini artırmak amacıyla aktif işgücü piyasası programları uygulamak, bu kapsamda yeni mesleki eğitim yöntemleri geliştirmek.
AMAÇ 4: **PASİF İSTİHDAM PROGRAMLARINI DAHA ETKİLİ SOSYAL KORUMA SAĞLAYACAK ŞEKİLDE UYGULAMAK**	**Hedef 1.** Pasif istihdam programlarının etkinleştirilmesi maksadıyla hak kazanma şartları, ödeme miktarı ve süresine ilişkin, özel politika gerektiren grupları da dikkate alarak, çalışmalar yapmak.
	Hedef 2. Pasif istihdam programlarına başvuru sürecini kolaylaştırmak ve bu başvuruların sonuçlanma sürelerini kısaltmak.
AMAÇ 5: **SUNULAN HİZMETLERİN DAHA ETKİN YÜRÜTÜLEBİLMESİ İÇİN KURUMSAL KAPASİTEYİ GÜÇLENDİRMEK.**	**Hedef 1.** Kurum hizmetlerinin tanınırlığını/farkındalığını artırmak.
	Hedef 2. Kurumun teknolojik ve fiziki alt yapısını geliştirmek.
	Hedef 3. Avrupa Birliği, diğer ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla ilişkileri ve iş birliğini geliştirmek, karşılıklı öğrenme ve gelişim platformlarını etkin şekilde kullanmak.
	Hedef 4. Stratejik yönetim kapasitesini geliştirmek.

Kaynak: İŞKUR 2019-2023 Stratejik Planı

İŞKUR stratejik planlarının amaçları incelendiğinde; geçmişten bugüne uygulanan tüm stratejik planlarda Kurumun kapasitesinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi amacına yer verildiği ve bu kapsamda hedeflerin konulduğu görülmektedir. Böylelikle yıllık programlarda vurgulanan İŞKUR'un, aktif işgücü programlarını daha etkin bir şekilde uygulayabilmesi için kurumsal kapasitesinin artırılması ihtiyacı stratejik planlara da girmiştir. Stratejik planlarla bu ihtiyacın karşılanmasına yönelik eylemler hayata geçirilmektedir. Gelinen durumda bu ihtiyacın teknolojik gelişmeler ve dijitalleşmenin yaygınlaşması ile artarak devam ettiği tespit edilmiştir.

Aktif işgücü politikalarının temel yürütücüsü olan Kurum, yine tüm stratejik planlarında aktif işgücü hizmetlerini geliştirmek amacına yer vermiştir. Kalkınma planları ve yıllık programlarda bu yönde politikaların her daim üzerinde durulmuştur. Kurum uyguladığı aktif işgücü politikası hizmetleriyle gelişimini bu yönde etkili bir biçimde sürdürmektedir. Fakat özellikle her dönem yıllık programlarda üzerinde durulan aktif işgücü programlarının etkilerinin analiz edilmesi ve işgücü piyasasının ihtiyaçlarının bu analizler temelinde tasarlanması henüz gerçekleştirilememiştir.

Diğer stratejik planlardan farklı olarak yürürlükte olan stratejik planda, nitelikli danışmanlık hizmetlerini geliştirmek amacına yönelik ayrı bir amaç ve buna uygun alt hedefler şeklinde yer verilmiştir. Nitelikli danışmanlık hizmetlerine yönelik Onuncu, On Birinci Kalkınma Planlarında ve 2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programında politikalara yer verilmiş ve konunun önemi belirtilmiştir. Son stratejik planda yer alan mesleklerin iş analizi ile beceri envanterinin çıkarılması ve bu envanteri kullanan eşleştirme sisteminin oluşturulması hedefine hem On Birinci Kalkınma Planında hem Yıllık Programlarda hem de yeni ekonomi programında yer verilmiştir. Beceri envanteri projesi ile mesleklerin iş analizinin yapılması ve her bir mesleğe ilişkin beceri envanterinin çıkarılarak bu envanteri kullanan eşleştirme sisteminin oluşturmasına yönelik iş analizleri sürecinin başlatılmasının İŞKUR tarafından gerçekleştirileceği belirtilmekle beraber bu konunun da ivedilikle tamamlanması gerekliliği söz konusudur.

3.1.5 Güçlü ve Zayıf Yönleri

Stratejik planlama yapılırken kurumlar paydaşlarına uyguladıkları anketler aracılığıyla idarenin güçlü ve zayıf yönlerini analiz etmekte ve idarenin geleceğe dönük stratejiler geliştirmesine yardımcı olmaktadır.

Belirsizliğin fazla olduğu ekonomilerde işgücü piyasası ve bu piyasada önemli bir rol oynayan kamu istihdam kurumu için daha doğru stratejik kararların alınabilmesi örgütün kendisini ve çevresini incelemesiyle mümkündür.

Güçlü yönleri oluşturan ana unsurlardan birisi kaynaklardır yani kurumun sahip olduğu varlıklardır. Bu çerçeve de İŞKUR'un güçlü yönleri incelendiğinde, Kurumun sunduğu hizmetlerin ve faaliyet alanlarının Türkiye'nin bütün illerini kapsaması en güçlü yönü olarak öne çıkmaktadır. Kamu istihdam kurumu olarak ülke düzeyinde örgütlenmesi ve 81 ilde faaliyet göstererek yerel politikaların uygulayıcısı olabilmesi önem arz etmektedir. En güçlü yönlerinden bir diğeri de aktif ve pasif istihdam politikalarını çeşitlendirebilme ve yaygınlaştırabilme imkânı tanıyan işsizlik sigortası fonunu yönetmesi ve bu sayede işgücü piyasası ihtiyaçlarına cevap verebilmesidir. Bunun yanında köklü bir kurumsal geçmişe sahip olması nedeni ile toplum üzerinde tanınırlığının olması ve ulusal/uluslararası kurumlarla güçlü bir iletişim içinde olması güçlü yönlerinden öne çıkanlardandır.

Kurumun zayıf yönleri incelendiğinde en önemlisi teknik ve fiziki kapasite eksikliğidir. Ayrıca kurumsal faaliyetlere ve hizmetlere yönelik izleme ve değerlendirme

sisteminin eksikliği, hizmet merkezlerinin standartlaştırılamaması, teknolojik imkânların yeterince kullanılamaması gibi eksikliklerin pek çoğu Kurumun teknik ve fiziki kapasite eksikliğinden kaynaklanmaktadır. Bunlara ek olarak personel sayısının yetersiz görülmesi, Kurum içi koordinasyonun düşük kalması, Kurum kültürünün istenilen düzeyde olmaması, insan kaynakları politikasının etkin olmaması tespit edilen diğer zayıf yönlerindendir (Stratejik Plan, 2019-2023, s. 24). İnsan Kaynakları yönetimi kapsamında belirlenen bu zayıflıkların üzerine gidilmesi gerekmektedir. Çünkü bir kurumun zayıf yönlerinin üstüne gidip bunu düzeltebilmesi yine kurum çalışanlarının gayretiyle mümkündür.

İŞKUR'un kaynakları kurumun güçlü yönünü oluştururken, kapasitesi zayıf yönünü oluşturmaktadır. Kurumun güçlü yönlerini tespit etmesinin yanında bu yanlarını koruyarak geliştirmesi ve zayıf yönlerinin en aza indirgenmesi Kurumun topluma yönelik hizmetlerinin daha etkin sunmasını ve hedefleri doğrultusunda verimliliğini arttırmasını sağlayacaktır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KURUMSAL KAPASİTE ÖNERİLERİ

Tez çalışmasının ilk üç bölümünde İŞKUR'un ülkemizin işgücü piyasasında dünü ve bugünü kapsamında yürüttüğü çalışmalara yer verilmiştir. Bu bölümde ise İŞKUR'un, işgücü piyasasında yer alan tüm paydaşlar için işgücü piyasasının dünü ve bugününde olduğu gibi gelecek dönem açısından da etkin bir Kurum olarak faaliyetlerini yürütebilmesi için değerlendirmeler yapılmaktadır.

Ülkemizde On Birinci Kalkınma Planı çerçevesinde ve diğer üst politika belgeleriyle belirlenen politika, amaç ve hedeflerin önemli bir bölümünün istihdamla ve dolayısıyla Kurumumuzla doğrudan veya dolaylı olarak ilgili olduğundan İŞKUR'un önemli bir misyon ve stratejik önem arz ettiği görülmektedir. Gelecek bugünden daha farklı olacaktır. Bu nedenle İŞKUR'un, hizmet yararlanıcılarının değişen ihtiyaçlarını ve beklentilerini karşılayabilme yetilerini var gücüyle arttırması gerekmektedir.

Teknolojik boyuttaki değişimlerin vatandaşların değişen ihtiyaçlarını karşılayabilmesi kamu kuruluşlarının bugünden ortaya koyacakları performanslarına yani kapasitelerine bağlı olacaktır. Bu doğrultuda değişime yol açan faktörleri ve bu faktörlerin işgücü piyasalarına potansiyel etkisini anlamak geleceğe hazırlanmanın ilk adımı olacaktır. Geleceği bugünden düşünen ve bu süreci doğru yönetmek isteyen kamu istihdam kuruluşları yüzde yüz mobil çözümlere geçmekte ve mümkün olduğunca çok hizmet ve programı dijital yapıya geçirmektedir. Dünyada pek çok sektörde ve kurumda yüz yüze iletişim gerektiren hizmetlerin büyük kısmı mobil cihazlar üzerinden verilir hale gelmiştir. Hiçbir değişim maliyetsiz ya da zahmetsiz olamayacağı için bu değişimin vatandaşların değişen ihtiyaçlarını karşılayabilmesi, kamu kuruluşlarının tüm süreçlerini, sistem ve yapılarını zorlayacaktır. Bu anlamda üst yönetimlerin dijital altyapı platformlarını destekleyici politikaların üzerinde durmaları ve kurumsal kapasite gelişimlerini bu yönde oluşturmaları gerekmektedir.

4.1 ÇALIŞAN SAYISI VE NİTELİĞİ

Diğer kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi kamu istihdam kurumlarında da personel sayısını belirleyen temel unsurlar vardır.

Ülkenin toplam nüfusu, kurumun hizmet verdiği grupların büyüklüğü, sunulan hizmet sayısı, kurumun tarihsel ve sosyolojik gerçekleri ve kurumsal özellikleri gibi veriler, personel sayıları belirlenirken göz önünde bulundurulması gereken önemli bilgilerdir.

İnsan kaynağının etkin biçimde kullanımı kurumun tüm faaliyetlerine etki eden en önemli konulardan biri olarak görülmektedir. Personel yetersizliğinin giderilmesi, Kurum içi eğitimler, personelin organizasyondaki yerinin doğru biçimde tespit edilmesi, planlanması ve yönetilmesi üzerinde durulması gereken bir süreçtir.

Tablo 14: 2019 Yılı İtibarıyla Ülkelerin Toplam Nüfusu ve Kamu İstihdam Kurumlarında Çalışan Sayısı

Ülkeler	Kamu İstihdam Kurumlarında Çalışan Sayısı	Nüfus (2019)
Almanya	95.100	83.019.213
İngiltere	61.150	66.647.121
Fransa	54.000	67.012.883
Polonya	23.163	37.972.812
,Hollanda	19. 518	17.282.163
Norveç	19.000	5.332.212
İsveç	13.700	10.230.185
Kanada	12.893	37.589.262
Japonya	10.917	126.430.000
Türkiye	***9.896***	***82.003.882***
İspanya	9.371	46.937.600
Çekya	9.020	10.649.800
Danimarka	8.600	5.806.081
İtalya	8.081	60.359.546
Yunanistan	6.000	10.724.599
Belçika	4.800	11.455.519

Kaynak: (Eurostat) (Kamu İstihdam Kurumları Araştırma Raporu, 2019, s. 7)

Ülkemizdeki kamu istihdam kurumu olan İŞKUR'un personel sayısına yıllar itibariyle çalışmanın "personel yapısı" kısmında yer verilmekle birlikte 2019 yılı itibariyle çalışan sayısına bakıldığında 9.896 kişinin istihdam edildiği görülmektedir. Yukarıdaki tabloda ülkelerin nüfusları ile o ülkelerin kamu istihdam kurumlarında çalışan personel sayısı kıyaslanmıştır. Ülkemize benzer nüfus sayısına sahip olan Almanya'da federal bölgede çalışanların sayısı 95.100 olmakla beraber her yıl işe 1200 genç profesyonel alınmaktadır (2019 Geschäftsbericht der, Bundesagentur für Arbeit, 2019, s. 29). Nüfusla

kıyaslama yapıldığı zaman 81 ilde geniş bir coğrafya da hizmet veren İŞKUR'un, istihdam ettiği personel sayısının yetersizliği bu tablodan anlaşılmaktadır.

Krizlerin en çok etkilediği piyasanın işgücü piyasası olduğu aşikârdır. Hem sosyal hem ekonomik boyutu olduğu için öngörülen veya beklenmeyen krizlerde İŞKUR, başarılı çalışmalar yürütmek zorundadır. Bunun için de buna hazır olabilecek sayı da personeli ve teknik alt yapısı olmak zorundadır. 2020 Mart ayında ülkemizde de etkisini gösteren KOVİD-19 virüsü sonucunda ilan edilen pandemi nedeniyle yaşanılan ekonomik ve sosyal krizler doğrultusunda bunun önemi bir kez daha anlaşılmıştır. Özellikle ekonomik kriz dönemlerinde işletmeler açısından can simidi olan kısa çalışma uygulamalarının hayata geçirilmesinde ve yapılan mevzuat değişikliklerine hızla adapte olacak personel hem nitelik hem nicelik bakımından önem arz etmektedir. Kriz yönetimi yapılarak pandemi koşullarının hızlı ve önceden haber verilmeksizin değişebileceğinin düşünülebilmesi, kaynakları ve personeli buna göre yeniden önceliklendirebilmesi, yeniden düzenleyebilmesi ve yeniden tahsisi gerekmiştir. Bu gibi süreçlerde kamu istihdam kurumları tetikte kalabilmeli ve yeni ihtiyaçlara yanıt verebilmelidir.

Estonya, salgınla ilgili protokolleri hizmet talebindeki günlük değişikliklere uyarlamaktan sorumlu bir kriz komitesi kurmuştur. Personel, değişen koşullara yanıt olarak günlük olarak yeniden tahsis edilmiş ve işsizlik oranının hızla ve önemli ölçüde artmasının beklendiği bölgelerde yeni danışmanlar işe alınmıştır. Yerel ofisler ayrıca akıcı bir iç iletişim sağlamak için ortak çalışma yazılımını uygulamaya başlamıştır. Bu sayede evden çalışan personelin gelişmelerden haberdar olmasını sağlamıştır (ILO Brief, KOVİD-19).

Federal İş Ajansı pandemi sürecinin başında kısa çalışma konusunda çalışan personel sayısını 800'den 4.500'e çıkarmış, telefon üzerinden danışmanlık hizmeti vermek üzere görevlendirilen çalışan sayısını da 4.000'den 18.000 kişiye çıkartılmıştır (Bundesagentur für Arbeit, 2020).

2019 yılı itibariyle İŞKUR'da çalışan 9.896 kişinin 4.788'i vatandaşa doğrudan hizmet sunan iş ve meslek danışmanlarından oluşmaktadır. AB ülkeleri genelinde daha önce yapılan bir çalışmada vatandaşa doğrudan hizmet sunan personelin toplam personele oranı %67 iken ülkemizde bu oran toplam İMD/Toplam Personel olarak ele alındığında %48 olduğu görülmektedir (Kamu İstihdam Kurumları Araştırma Raporu, 2019, s. 6).

TÜİK verilerine göre 2020 Mart dönemi Türkiye genelinde 15 ve daha yukarı yaştakilerde işsiz sayısı 3 milyon 971 bin kişi ve işsizlik oranı 13,2 olmuştur. İşsiz sayısı dikkate alındığında iş ve meslek danışmanı kadrosunda bulunan çalışan başına yaklaşık 830 işsiz düştüğü görülmektedir ki, bu oranlar yukarıdaki tabloda yer alan ülkelerdeki kamu istihdam kurumlarının personeli başına düşen nüfus ve işsiz sayısının üzerindedir.

Kurum tarafından yapılan bir araştırmada iş ve meslek danışmanlarının gün içinde, illere ve bulunan merkeze göre farklılık göstermekle beraber, sadece işe yönlendirme için ortalama en az 25, en fazla 90 kişi ile görüşme yaptığı belirlenmekle beraber aktif işgücü programlarına başvurular döneminde bu sayıların artış gösterdiği gözlemlenmiştir (Fark Analiz Raporu, 2019, s. 41). Bu yoğunluk nedeniyle vatandaşlara verilen hizmetin kalitesi düşmekte, iş arayan kişilerin takibi zorlaşmaktadır. Buna ek olarak İŞKUR iletişim hattına gelen vatandaş çağrılarının konu ile alakalı olsun olmasın hemen hepsinin iş arayan danışmanıyla görüşme talep etmelerinden dolayı danışmanın telefondaki kişiye vakit ayırması nedeni ile birimde sırada bekleyen vatandaşların yığılmalarına sebep olmaktadır.

Yüz yüze ve telefonda yapılan görüşmelerin fazlalığına bakıldığında, iş arayan danışmanı sayısının arttırılması gerektiği görülmektedir. Niceliğin artırılmasının yanı sıra iş arayan danışmanlarının vatandaşla günlük görüşme sayısına da azami sınır getirilmesi gerekmektedir.

Mevcutta iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri Kuruma gelen vatandaşlara randevusuz olarak verilmekte olup, Kurum hizmetlerinden yararlanmak isteyen kişilere e-Devlet aracılığı ile iş ve meslek danışmanlarından 6 adet danışmanlık türü seçeneği ile randevu alma imkânı sunulmaktadır. Ancak, iş arayanlar randevu sisteminin yanı sıra istedikleri zamanda ilgili iş ve meslek danışmanları ile yüz yüze görüşebildiklerinden yukarıda bahsedilen randevu sistemi tam manası ile uygulanamamaktadır. Bu kapsamda sağlık sisteminde uygulanan randevu sistemiyle benzer sistemin iş arayan ve işveren danışmanlığı hizmetinde de kullanılması önerilmektedir. Bu şekilde oluşturulacak randevu sistemi sayesinde hem iş arayan vatandaşın zaman kaybı olmayacağı hem de danışman tarafından vatandaşın taleplerinin takibine yönelik daha fazla zaman ayrılacağı düşünülmektedir.

İŞKUR danışmanlık hizmetlerini profil temelli danışmanlık sistemi ile sunmaktadır. Bu sistemde İş ve Meslek Danışmanları İş Arayan Danışmanı, İşveren Danışmanı, Meslek Danışmanı, Engelli İş Koçu, İş Kulübü Lideri şeklinde 5 branşa ayrılmıştır. İŞKUR'un hizmet verdiği kesim homojen bir yapıda değildir. Dolayısıyla kamu istihdam kurumu olarak nitelikleri ve eğitim seviyeleri farklı gruplara hizmet vermesi gerekmektedir. Bu durumda da her kesimin kurumdan farklı beklentileri oluşmaktadır. Kurum mavi yakalılar, beyaz yakalılar, iş arayanlar, kendini geliştirmek isteyenler, üniversite mezunu öğrenciler, kariyer planlaması yapan öğrenciler, engelliler veya işverenler olmak üzere faklı farklı gruplara hizmet vermektedir. Haliyle bu branşlaşma yerinde bir politika olmakla beraber mevcut sistemin kapsamı daha da genişletilerek ve personelin de bu kapsamda yetkinlikleri geliştirilerek danışmanlık hizmetleri; beyaz yaka iş arayan danışmanlığı, mavi yaka iş arayan danışmanlığı, kurumsal ve büyük ölçekli işletmelere yönelik işveren danışmanlığı, orta ve küçük ölçekli işletmelere yönelik işveren danışmanlığı ve sadece engellilere değil tüm işsizlere kendi işlerini kurmaları için rehberlik etmeleri amacıyla bu konuda eğitilmiş ve mentörlük yapabilecek, girişimci danışmanlığı şeklinde branşlaşmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. İş ve meslek danışmanlarının da bu çerçevede her kesime hitap edebilecek düzeyde eğitilmesi gerekmektedir.

İş arayan danışmanlarının mezun oldukları bölümler analiz edildiğinde yaptıkları işle bitirdikleri lisans programları arasındaki bağlantının zayıf olduğu görülmektedir. Örneğin; kurumda mevcutta kadrosu "iş ve meslek danışmanı" olan danışmanlardan psikoloji bölümü mezunu danışman bulunmamaktadır. Bu bölümden mezun olan kişilerin genel özelliği, hizmet verilen her kesimden insana veya sosyal gruplara tarafsız ve objektif şekilde yaklaşabilen, sabırlı, kendini geliştiren, anlayışlı, destekleyici ve empati yeteneği kuvvetli kişiler olmalarıdır. İş ve meslek danışmanları da hizmet verdiği grubun özelliğinden dolayı bu yetkinliklere sahip olmalıdır. Fakat mevcut durumda danışmanların psikolojik danışmanlık gibi bir altyapıları bulunmamaktadır. Benzer özellikleri bünyesinde barındıran sosyologlar da bulunduğu toplumu ve karmaşık ilişkileri gözlemleyerek anlamaya çalışan kişilerdir. Mevcut durumda kurumda çalışan iş ve meslek danışmanlarından 55 kişi sosyoloji bölümü, 19 kişi de sosyal hizmetler bölümü mezunudur (İŞKUR Veri, 2020). İş ve meslek danışmanları bazı dönemlerde kurum içi eğitimler de bu tarz özellikleri güçlendirici eğitimler almış olsa da yeterli olmamaktadır. Görüşmede bulundukları kesimlerin işsizliği yaşayan kişiler ve iş arayanlar olması nedeniyle bu kişilerin psikolojik olarak desteklenmesi

ve bu kişilere psikolojik hizmet sunulması gerekmektedir. Çünkü işsizliğin; toplumda kadercilik ve umutsuzluk duygularını yaygınlaştırmak, suçluluk eğilimini artırmak, alkolizm ve uyuşturucu madde alışkanlığını yaymak, aile içi çatışmaları artırmak ve sonunda ailelerin parçalanmasına neden olmak gibi doğrudan ya da dolaylı bazı sonuçları olmaktadır. Bu grupta bulunan insanlarla etkili iletişim kurmak ve bu kişilere gerektiğinde destek olmak amacıyla yoğunluğun bulunduğu belirli ilin büyüklüğüne bağlı olarak il müdürlüklerinde ve hizmet merkezlerinde klinik psikoloji ve psikolojik danışmanlık alanlarında eğitim almış psikologlar istihdam edilmesi önerilmektedir. İş arayan danışmanlarının gerek gördüğü kişilerin bu psikologlara yönlendirilmesi veya hem danışan hem danışman birlikte psikoloğa sorular sorarak onu uzmanlığından yararlanabilmesi sağlanmalıdır. Bu hizmetler psikolojik danışmanlık, psikolojik değerlendirme, grup danışmanlığı şeklinde olabilir. Böylelikle psikolog, danışman ve danışan kişi hep birlikte mesleki bir planlama yaparak iş arayan kişinin karşılaşacağı engelleri azaltabilecektir. Psikolojik hizmetler danışmanın danışmanlık faaliyetlerinin başarısına da katkı sunacaktır. Ayrıca kurum yöneticilerinin, uzmanlarının ve danışmanlarının uzmanlıklarıyla ilgili eğitimlerine de katkıda bulunabileceklerdir.

Hizmet verdiği kesimin zor bir grup olması nedeniyle bunlara ek olarak, danışmanların işe girişte mesleki yeterlilik belgesinin yanında, mezun olduğu fakülte ve bölümün alanıyla ilgili olmasının, psikolojisinin böyle bir mesleğe uygun olup olmadığına bakılmasının ve bu konuda kişilik envanteri testine tabi tutulmasının önemli olduğu düşünülmektedir. İş ve meslek danışmanlarının sahip olmaları gereken özellikler arasında meslekle ilgili mevzuat bilgisinin yanında, kişilik tipleri ve davranış bilgisi, kariyer geliştirme ve yönetme becerisi, empati kurma becerisi de olmalıdır. Bu sebeple bu tarz testler işe alındıktan sonra farklı bölümlerde çalışacak iş ve meslek danışmanlarının belirlenmesinde de kullanılabilir. İşe alınmada iş ve meslek danışmanlığına ilişkin mesleki yeterlilik belgesinin yeterli olması ve bu belgenin görece kolay alınabilir olmasından ötürü oluşan mesleki yetersizlikler yüzünden kuruma ve pozisyona uygun olmayan kişilerin istihdam edilmesi, uzun dönemde düşük motivasyon, düşük performans, kurum kültürünün benimsenmemesi vb. nedenlerine yol açarak, kuruma maliyeti çok yüksek sorunlara neden olabileceği düşünülmektedir.

Ayrıca kurum faaliyetlerinin tanıtılması, işgücü piyasası ile ilgili verilerin toplanması, İŞKUR yönetici ve iş ve meslek danışmanları tarafından gerçekleştirilen "işyeri

ziyaretleri" ile yapılmaktadır. Kurum hizmetlerinin işverenlere tanıtılmasının en büyük payını bu ziyaretler teşkil etmektedir. Profil temelli danışmanlık sistemi ile iş ve meslek danışmanları branşlara ayrıldığı için bu kapsamda yapılan ziyaretler işveren danışmanları tarafından gerçekleştirilmektedir. Kurumun zayıf yönleri arasında hizmetlerin yeterince tanıtılmadığı hususu göz önünde bulundurulursa, kurum hizmetlerinin tanıtımının işverene daha etkin şekilde yapılabilmesi için işveren danışmanı sayısının artırılması ve sektörler/işletme ölçeği bazında gruplara ayrılarak daha çok işyeri ve işverenle iletişim halinde olmaları gerektiği düşünülmektedir.

İnsan kaynağı eksikliği bilgi teknolojileri kapsamında da tespit edilmiştir. Kurumun Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığında hizmet alımı ve proje kapsamında kurum dışından 18 çalışan olmak üzere toplam 79 çalışan bulunmaktadır. 2020 Temmuz ayı itibarıyla bu 79 personelden 29 bilişim personeli dijital işlemleri yürütmektedir (İŞKUR Veri, 2020). Almanya Federal İş Ajansı (Bundesagentur für Arbeit)'nın 2019 verileri incelendiğinde, 2.000 bilgi teknolojileri çalışanı sayısı olduğu görülmektedir. Bu anlamda da insan kaynağı yönünden nicelik olarak da büyük bir fark olduğu anlaşılmaktadır (2019 Geschäftsbericht der, Bundesagentur Für Arbeit, 2019). Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı şube müdürlükleri bazında değerlendirildiğinde; yazılım şube müdürlüğünde ortalama çalışma süresinin 6 yıl olduğu, bu şubede yazılım geliştiren, dijital süreçleri programlayan çalışanlara bakıldığında ise bu sürenin 4 yıla düştüğü görülmektedir. Bu anlamda bilişim sektöründe çalışanlar diğer çalışanlara göre yüksek personel devir hızına sahiptir. Bunun nedenleri; iş yeri değiştirme konusunda esnekliğin olması, piyasanın nitelikli bilişim işgücüne olan yüksek talebi, kendini gerçekleştirme ihtiyaçlarının tatmin edilememesidir. Kamu kurumlarında var olan hiyerarşik örgütlenme yapısı ve sadece üstlerin belirlediği yöntemlerle fikrine yeterince başvurulmaması, esnek çalışma uygulamalarının bulunmaması, kendi işleri dışında verimlilik düşürücü ekstra işlerle uğraşmak zorunda kalmaları, mevcut yeteneklerini geliştirebilecekleri çalışma koşulları ve eğitim olanakları sunulamayan yeni nesil nitelikli bilişim personeli, kısa sürede kurumlardan ayrılma eğilimi göstermektedir (Uluslararası İstihdam ve Kariyer Kongresi, 2017, s. 1).

İŞKUR'da dönemsel olarak uygulanan politikalar değişmekte ve hizmetlerin kesintisiz ve birden fazla işi bir arada yürütebilecek şekilde ilerlemesi gerekmektedir. Bu anlamda Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığının desteğinin tam anlamıyla alınabilmesi için

çalışan personel sayısı artırılmalıdır. Teknolojinin gelişmesinin bir sonucu olarak, kurum, danışmanlık ve işe yerleştirme işleri genelinde teknik sorunlarla karşılaşabilmektedir. Yeni teknoloji entegrasyonları yapılırken ve mevcut çalışmaların da devamı sağlanırken diğer ilgili daire başkanlıklarıyla eşgüdümlü ve iş birliği içinde çalışabilmek için bilişim personelinin niteliği ve niceliği önem arz etmektedir. Kurumun merkez teşkilatının yanı sıra yerelde il müdürlükleri veya hizmet merkezlerinde teknik danışman olarak mühendis istihdam edilmesi önerilmektedir. Kamu kurumlarında insan kaynakları birimlerinin, nitelikli bilişim çalışanlarına yönelik eğitim ve kariyer danışmanlığı gibi ihtiyaçlarına cevap verecek düzeyde örgütlenmesi, bilişim iletişim teknolojilerinde ön lisans eğitimi alan ara çalışanlar ile analist, yazılımcı, sistem uzmanlarının yeterli düzeyde istihdam edilmesi gerekmektedir.

Kısaca, bilişim teknoloji süreçlerinin yönetilebilmesi için organizasyon yapısı içinde Kurum değerleri bu dönüşümü desteklemelidir.

Kamu istihdam kurumlarının sunduğu tüm hizmetlerin verimli ve hızlı bir şekilde yürütebilmesi nitelikli personel gereksinimlerini karşılayabildiği ölçüde mümkün olmaktadır. 2019 yılı itibariyle Kurum personelinin yaklaşık %77'sinin lisans, yüksek lisans ve doktora mezunu olduğu görülmektedir. Oranlara bakıldığında niceliksel olarak yetersizlik bulunmakla beraber nitelikli personel konusunda sıkıntı olmadığı anlaşılmaktadır.

İŞKUR'da personele verilen eğitimler incelendiğinde, 2019 yılı itibariyle gerek Kurum bütçesinden gerekse uluslararası projelerden karşılanmak suretiyle personele yönelik farklı konularda 39 hizmet içi eğitim düzenlenmiş ve bu eğitimlere toplam 5.835 personel katılmıştır (2019 Yılı Faaliyet Raporu, 2019). Sayılara bakıldığında eğitimler sayıca yeterli gözükmekle beraber iş yoğunluğu ya da başka nedenlerle, hiç eğitim alamayanlar ya da birden çok kere eğitime katılanlar olması, eğitime katılan kişilerin eğitimle ilgisi olmaması durumu veya eğitim alan personelin sonrasında çalıştığı birimin değişmesi vb. nedenlerle hizmet içi eğitime ilişkin verimin alınamadığı gözlemlenmiştir. Bunun önüne geçilebilmesi, beşerî ve mali sermayenin daha iyi kullanılabilmesi için "Eğitim ve Gelişim Yönetimi" sistemine geçiş önerilmektedir. Birim bazında, pozisyonlar bazında ve kişisel bazda farklı farklı periyodik eğitim planlaması yapılmalıdır. Böylece geliştirilmesi gereken veya ihtiyaç duyulan yetkinliklere karar verilerek insan kaynağının gelişimi daha sağlıklı yapılabilecektir.

Personel sayısı ve eğitim ihtiyacının çeşitliliği dikkate alındığında farklı eğitim sistem ve yöntemlerinin kullanılmasının gerekli olduğu düşünülmektedir. Eğitimler Kurumun maddi olanakları yanında zaman isteyen etkinlikler olduğu için sınıf içi eğitimlerin yanı sıra kişisel ve mesleki gelişimi destekleyen uzaktan eğitim (e-öğrenme, video konferans ve webinar) yöntemleriyle desteklenmelidir. Kurum içinden ve dışından bilgisayar üzerinden erişilebileceği gibi, mobil uygulama geliştirilerek telefon üzerinden erişim de sağlanabilir. Böylece çalışanlar tüm e-eğitimlerin yer aldığı internet kanalıyla zaman ve mekândan bağımsız olarak hızlı ve esnek 7/24 evden veya işyerinden gelişimlerini sağlayabilirler. Özellikle KOVİD-19 pandemisi gibi olağanüstü dönemlerde, sınıf temelli eğitimlerin risklerini azaltmak gerekmektedir.

Bu duruma örnek olarak, ABD Çalışma Bakanlığı İstihdam ve Eğitim İdaresi tarafından desteklenen ve kamu işgücü kapasitesini geliştirmek üzere kurulmuş WorkforceGPS adlı internet sitesi işgücü alanında profesyoneller, eğitimciler ve yöneticileri hedef kitle olarak belirlemiş ve onlar için geliştirilmiştir. Burada; bu hedef kitleye yönelik meslektaşlarıyla çevrimiçi iletişim kurabilmeleri, webinar düzenleyerek ve kaydederek arşivleme yapabilmeleri, eğitim kaynaklarını süzerek okuma imkânı tanıyabilmeleri ve işgücü piyasası ile ilgili binlerce araştırma konularını içeren kaynaklarla bu meslek mensuplarının gelişimi hedeflenmiştir. Üyeler kendi kişisel sayfalarını oluşturarak her türlü arşivlemeyi yapabilmektedir (WorkforceGPS). İŞKUR buna benzer bir sosyal iş ağı ve bilgi paylaşım platform kurarak Kurumda görev yapan alanında uzman kişilerin birbirleriyle iletişim kurmasını ve bilgi alışverişi yapmasını sağlayabilecektir.

Mevcut durumda İŞKUR'da alan uzmanlarına yönelik kişiye özel bir sayfa bulunmamakta ve mesleki gelişim açısından bunun eksikliği hissedilmektedir. İŞKUR'da buna benzer şekilde personelin işe giriş eğitimleri, kariyer eğitimleri, sertifika programları, yönetici geliştirme eğitimleri, kurumsal performans eğitimleri, uluslararası eğitim ve konferansları gibi başlıklar altında eğitim geçmişi çıkartılarak, görev ve pozisyonu için hangi eğitimlerin gerekli olduğunun analizi yapılmalıdır. Ayrıca yazılan makaleler, tezler, gidilen yurt dışı görevleri ve kişilerin oluşturduğu raporlar, öğrenilen diller, alınan akademik eğitimler vb. tüm gelişimler kayıt altına alınarak personelin gelişiminin doğru takip edilebileceği düşünülmektedir. Ayrıca İŞKUR'da çeşitli dönemlerde insan kaynağının kapasitesinin artırılması ve çalışanların başarısının ölçülmesine ilişkin yapılan fakat henüz

sonuçlandırılamayan çalışmalar, bu şekilde oluşturulacak kayıt sistemi ile desteklenebilecektir. İŞKUR'da etkin insan kaynakları yönetimi için başlanan Personel Başarı Değerlendirme çalışmaları kapsamında ölçülmesi gereken "Kişisel Gelişim" başlığı altında bulunan; personelin öğrenim düzeyi, yapılan akademik çalışmaları, yabancı dil seviyesi vb. bilgiler bu şekilde kurulması planlanan sistemden alınabilecek ve süreç daha hızlı ilerleyecektir.

Yürürlükte olan On Birinci Kalkınma Planının "Kamuda İnsan Kaynakları" başlığı altında yer alan politika ve tedbirlere bakıldığında; Kamu kurum ve kuruluşlarında personele yönelik eğitimlerin çeşitlendirilip geliştirileceği, kamu çalışanlarının mesleki ve temel becerilerini artıran uzaktan eğitim sistemleri kullanılmak suretiyle kolayca erişilebilen bir yapıya dönüştürüleceği ve kamu personelinin dijital becerilerinin geliştirilerek yaşanan dijital dönüşüm ve teknolojik gelişmelere uyumlarının sağlanacağı da vurgulanmış ve politika kapsamına alınmıştır (On Birinci Kalkınma Planı, 2019, s. 198).

4.2 DİJİTAL ARAÇLAR

Dijital Devrim, sosyal (social), mobil (mobile), analitik (analytics) ve bulut (cloud) olmak üzere dört temel teknolojinin kesişimi üzerine kurulmaktadır. Bu dört teknolojiye ingilizce karşılıklarından kısaltma ile SMAC adı verilmektedir (Kamu 2020: Kamunun Geleceğine Yolculuk, s. 5). Bireyler ve kamu kuruluşlarının bu teknolojileri kullandıkları ölçüde başarılı sayılabileceği görülmektedir.

İşgücü piyasasının yapısal değişiklikleri nedeniyle piyasasının sürekli dönüşüme uğraması ve ekonomik krizler ülkelerde kamu istihdam kurumları hizmetlerine olan talebi artırmaktadır. Bu yüzden kamu istihdam kurumları, daha çok kişiye ulaşarak etki alanlarını artırmayı hedeflemektedir. Esnek olabilmek, koşullara çabuk adapte olabilmek ve sorunlara hızlı cevap verebilmek kamu istihdam kurumları için sahip olunması gereken en önemli özellikler arasında yer almaktadır.

İşgücü piyasasına ilişkin dijital araçlar; iş arayan ve işvereni çevrimiçi platformda buluşturan eşleştirme hizmetlerini, hedef gruplara yönelik özelleştirilmiş siteleri, mesleki rehberlik amacıyla meslek tanıtım ve kariyer videolarını, çevrimiçi eğitim modüllerini, mesleki yönelim testlerini, staj portalını, saha uzmanları için materyal sağlayan alanlar gibi uygulamaların tamamını veya bir kısmını kapsayan mobil uygulamaları içermektedir.

Bu anlamda kamu istihdam kurumlarının dijital altyapı platformlarını destekleyici politikaları gerçekleştirmeleri çok önemli ve vazgeçilmezdir.

Organizasyon yapısı dijital dönüşüm için uygun hale getirilmeli, dönüşümü yürütecek personellerin belirlenerek gerekiyorsa eğitilmesi, bu çerçevede birim veya bölümlerin oluşturulması gerekmektedir.

4.2.1 Online Danışmanlık Hizmetleri

Teknoloji çok hızlı biçimde ilerlemekte ve vatandaşın beklentileri yükselmektedir. Bu ölçüde kamu hizmetini de sunma biçimleri değişmekte ve hem bilişim altyapısının hem de çalışanların altyapısının güçlendirilmesi gerekmektedir. Günümüzde çoğu insan çeşitli dijital platformlar üzerinden birbiri ile iletişim kurduğu için dijital hizmet sunma biçimlerinin geliştirilmesi bir zorunluluk haline gelmiştir.

Dünyanın 2020 yılı itibariyle tek gündem maddesi olan koronavirüs salgınının, ülkemizde de etkisini göstermesiyle pek çok kurum evden çalışma/dönüşümlü çalışma düzenine geçmiş ve yüz yüze görüşmeleri azaltmıştır. Evden çalışmayı daha verimli hale getirmek amacıyla video konferans ve webinar uygulamaları gibi teknolojiler kullanılmaya başlanmıştır. İspanya bu süreçte en uzun ve en sıkı karantinalardan birini yaşamıştır. Yerel istihdam büroları, çevrimiçi iş portalına, iş arayanlar için ücretsiz bir telefon hattına ve hizmet sunumunu KOVİD-19 koşullarına uyarlamak için etkinleştirilen "sanal ofis" lere büyük ölçüde bel bağlamıştır. Estonya kamu istihdam kurumu da mevcut uzaktan hizmet sunumu kanallarını hızlı bir şekilde sürece uyarlayabilmiştir. Örneğin, videolar ve web sohbetleri aracılığıyla sunulan çevrimiçi kariyer hizmetleri, iş arayan grupların ve KOVİD-19 nedeniyle işini kaybedenlerin de faydalanmasını sağlamak üzere yaygınlaştırılmıştır ILO Brief, KOVİD-19).

Yaşanılan bu süreç göz önünde bulundurulduğunda online danışmanlığın yüz yüze danışmanlığa göre tarafların sağlığının korunabilmesinin yanında başka pek çok faydası olduğu da düşünülmektedir. Yüz yüze hizmet almanın zaman ve para maliyeti bulunmaktadır. Online danışmanlıkta ise Kurumdan danışmanlık hizmeti almak isteyen vatandaşlar için İŞKUR istendiği zaman, istendiği yerde bir tık uzaklıkta olacaktır. İnternet kullanımına alışkın olan gençler, evde çocuğu olan ve bakacak kimse bulamayan kadınlar, dışarı çıkmanın maliyetine katlanmak istemeyenler ve özellikle evden çıkmakta çok sorun

yaşayan engelli vatandaşlar için de online danışmanlık hizmetleri önem arz etmektedir. On Birinci Kalkınma Planında da engelliler için bu yönde tedbirler geliştirilmiş ve bunlar politika metinlerine işlenmiştir. Bu çerçeve de; engellilerin meslek edinmesine yönelik uzaktan eğitim programları geliştirmek, engellilerin işgücüne katılımını ve istihdam edilebilirliğini artırmak ve daha iyi bir hizmet sunabilmek için iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri ve danışmanların niteliklerinin geliştirileceği vurgulanmıştır (On Birinci Kalkınma Planı, 2019, s. 143). Günümüzde artık internet üzerinden internet bankacılığı kullanıldığı gibi, internet üzerinden danışmanlık hizmeti almak bir ihtiyaç haline gelmiştir.

Fransa Kamu İstihdam Kurumunda (Pole Emploi) 2014- 2016 yılları arasında pilot olarak uygulanan %100 web projesi ile 3 farklı yöntemle online danışmanlık hizmeti sunulmuştur.

Bunlar:

- Video Konferans (Video): İş arayanlarla danışmanlar, web kamerası aracılığıyla görüntülü görüşebilmektedir (yüz yüze görüşmelerle aynı içerik).
- Eşzamanlı Sohbet (Chat): İş arayanlar, iş arama süreci ile ilgili sorular sorup eş zamanlı ve hızlı bir biçimde cevaplar alabilmektedir.
- Web geri Bildirimi (Web call-back): İş arayanlar, farklı konularda (esasen fayda ile ilişkili)danışanlar ile telefon görüşmesi yapmayı talep edebilmektedir.

Proje sonrasında pilot değerlendirmeye göre, bu görüşmelerde yer alan iş danışmanlarının yanı sıra iş arayanlar arasında yüksek düzeyde memnuniyet ve imaj iyileşmesi görülmüştür. Uygulama zorluğu olarak ise hem personelin eğitimi hem de bilişim teknolojileri ekipmanlarına yapılan büyük yatırım boyutu olmaktadır (European Commision, 2016).

Hollanda'da kamu istihdam hizmetlerini yürüten UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen), 2013 yılından itibaren işsizlerin seçimi ve teşhisi için "Work Profiler" adlı bir dijital araç uygulamaya koymuştur. Ülkede getirilen maliyet kısıtlamaları nedeniyle, Hollanda'daki işsizlik yardımlarından yararlananlara, yüz yüze hizmetler yerine internet üzerinden hizmetler sunulmaktadır. "Work Profiler" adı verilen araç, müşterilerin bir yıl içinde iş bulma şansını tahmin ederek iş arayanların yüz yüze veya internet hizmetlerinden hangisinin sunulacağının seçimini sağlamaktadır. Buna ek olarak, işe dönüşleri için en önemli engellerin hızlı bir şekilde teşhis edilmesini sağlayarak, vatandaşın

işe devam etme olasılıklarını artırmak için gereken hizmet türünü belirlemektedir. 2013 yılında 35 işsizlik bürosundan 11'inde tanıtılmış ve kapsamı daha da yaygınlaştırılmıştır. Bu ofislerden gelen 3300 kullanıcıya 2014 yılında bir değerlendirme çalışması yapılmış ve kullanım kolaylığı hakkında ne düşündükleri sorulmuştur. Ortalama olarak Work Profiler'a 10 üzerinden 7 vermişler ve çevrimiçi hizmetin kolay olduğunu, çok az zaman aldığını ve kolay anlaşıldığını belirtmişlerdir (Wijnhoven & Havinga, 2014), (Werkzoekenden).

Koronavirüs salgını nedeniyle İŞKUR, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri kapsamında yüz yüze yapılan grup görüşmeleri, iş arama becerileri eğitimleri, iş kulüpleri gibi faaliyetleri salgın nedeniyle ertelenmiştir. Yüz yüze hizmet sunumundaki riskleri azaltmak üzere "Online İş Kulüpleri" çalışması başlatılmıştır. Bu şekilde İŞKUR faaliyetleri ile bilgilendirmeler ve danışmanlık hizmetleri online ortamda yapılmaya başlanmıştır. Bu kapsamda, haziran ayında pilot iş kulüplerinde uygulanmaya başlayan online İş Kulübü eğitimi kapsamında 262 eğitim düzenlenmiştir. İŞKUR'da engelli bireylerin istihdamını arttırmak amacıyla çeşitli ülkelerde başarı ile uygulanan Destekli İstihdam Modeli (Engelli İş Koçluğu) başlatılmıştır. Engelli İş Koçluğu modeli kapsamında 2020 yılı itibarıyla 51 il, 72 birimde Engelli İş Koçluğu hizmeti sunulmaktadır. Mevcutta uygulanan bu hizmetin online olarak sunulması ve Engelli İş Koçluğunun "e-koçluk" şeklinde adapte edilmesi önerilmektedir. Kurum personeli ve vatandaşların birbirleriyle olan dijital erişiminin artırılması yoluyla kamu işlerinin dijital teknoloji kullanılarak modernize edilmesi gerekmektedir. Bunun için video konferans yöntemi doğrultusunda danışmanın danışana bir davetiye göndermesi ve karşıdaki kişinin bu davetiye üzerinden konuşmaya dâhil olması ile görüşme yapılması önerilmektedir. Uygulamanın kullanım açısından kolay, görüşmeyi kayıt edebilme, grup ile görüşülüyorsa gruba mesaj gönderme ve gerektiğinde dosya seçip, dosyaları grup ile paylaşabilme imkânı olmalıdır.

4.2.2 Mobil Hizmetler

Kamu hizmetlerinin sunumu günümüzde vatandaşın hizmetlere daha kolay erişiminin sağlanması amacıyla dijitalleşmektedir. Kurumsal mobil uygulamalar artık bir ihtiyaç olmanın ötesinde gereklilik haline gelmiştir. Kurumlara fiziksel olarak gitmek yerine bir ara yüz üzerinden kısa bir süre zarfında, her zaman ve her yerden erişim sağlanarak, evrak maliyeti olmadan hizmetleri sunma fırsatı tanımaktadır.

Bu kapsamda ülke uygulamaları incelendiğinde; mobil uygulamalar açısından zengin ülkelerin başında Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Almanya ve Fransa gelmektedir. ABD'de ayrıca beceri ve yetenek odaklı meslek tanıtım ve kariyer videoları, çevrimiçi eğitim modüllerinin yer aldığı mobil uygulamalar bulunmaktadır (Kamu istihdam Kurumları Araştırma Raporu, 2019, s. 51).

Bu çerçevede yürürlükte olan On Birinci Kalkınma Planının "Kamu Hizmetlerinde e-Devlet Uygulamaları" başlığı altında kamu kurumlarının hizmet sunumunda mobil hizmetler başta olmak üzere kanal çeşitliliğinin artırılması ve dezavantajlı kesimlerin de erişiminin artırılmasına yönelik çalışmalara öncelik verileceği tedbirine yer verilmiştir.

Mevcutta İŞKUR'un hizmet sunduğu kesime yönelik iletişim kanalları; e-devlet, İŞKUR e-şube ve Kurum mobil uygulamasından oluşmaktadır. E-devlet uygulaması, vatandaşlara devlet tarafından verilen kamu hizmetlerini tek bir noktadan elektronik ortamda sunan bir internet sitesidir. İŞKUR e-devlet üzerinden (https://www.turkiye.gov.tr/turkiye-is-kurumu-iskur) linki ile 11 başlıkta hizmet sunmaktadır. E-şube uygulaması da İŞKUR internet sitesinden (https://esube.iskur.gov.tr/) hizmet sunmaktadır. Bunların dışında İŞKUR hizmetleri, İŞKUR mobil uygulaması üzerinden de verilmeye başlanmıştır. Mobil uygulama, Android işletim sistemli telefonlar için 19.02.2020 tarihinde kullanıma sunulmuş olup, IOS mobil uygulama için çalışmalar devam etmektedir. Hem app store'dan hem play store'dan indirilecek bir İŞKUR mobil uygulamasının geliştirilmesi ile işsizlerin eğilimleri, tercihleri, davranışları belirlenerek onları daha uygun işlerle buluşturacak akıllı öneri süreçleri oluşturulabilir. Bu uygulama, CV oluşturma, eşleştirme, e-öğrenme hizmetleri ve diğer iş bulma faaliyetlerini de içermelidir.

Mevcuttaki uygulamada sadece özgeçmiş bilgilerinin doldurabilmesi ve güncellenebilmesi söz konudur. Bunlara ilave olarak beyaz ve altın yakaya hitap edebilmek adına yeni mezun ve üniversite öğrencilerine kariyerlerini belirlemeleri adına merak ettikleri tüm konuları cevaplayacak bir canlı çevrimiçi sistem ve bununla ilgili makale veya blogların da okunması imkânı veren içerikler yer almalıdır.

Özel istihdam bürosu olarak faaliyet gösteren Kariyer.net internet sitesi 2017 yılında mavi yaka işe alım süreçlerini bir mobil uygulama ile dijitalleştirerek 4 milyondan fazla kişi tarafından indirilmiş ve aylık ziyaretçi sayısını 4 milyona ulaşmıştır (Kariyer Net). Mavi

yaka çalışanlar İŞKUR için de önemli bir alandır. Mavi yaka işsizliğine karşı mobil uygulamada böyle bir ara yüz olmalıdır.

Bunlara ek olarak kısmi zamanlı çalışma (part-time) ve stajlar için ayrı bir ara yüz, işverenin çok daha acil bir çalışana ihtiyacı olması halinde, bu tarz ilanları öne çıkaran ayrı bir ara yüz olmalıdır.

Sistem, yapay zekâ uygulaması ile iş arayanların davranış biçimleri, iş geçmişlerine bakarak öneriler sunacak, aranan pozisyon için en uygun olan ve aktif iş arayanları bulacak şekilde dizayn edilmelidir. Toplu iş alımlarından genel/özel pozisyonlara veya yeni mezunlara yönelik alt ara yüzler bulunmalıdır.

Uygulamanın işverenler kısmında da işverenler iş için kriterlerini ne kadar doğru ve eksiksiz belirtirseler o kadar uygun başvuru olacağı için, ilana firma görseli ekleme, yer bilgisi ekleme, işverenin irtibat bilgisini ekleme, iş tanımın açıkça yazılması, ekstra haklar gibi özelliklere göre iş arayanlar tarafından ilan puanlaması yapılarak, işverenlerin ilan sıralamaları bu puanlamaya göre listenin üstünde ya da alt sıralarında yer alması sağlanabilir. Ayrıca işveren puanlaması gibi özellikler oluşturularak iş arayanın yaptığı görüşmeler sonucu işvereni puanlayabilmesi veya işten çıkanların deneyimlerini paylaşabileceği tarzda özelliklerin bulunması da sistemi geliştiren özelliklerden olacaktır.

Uygulama, iş ilanlarına dair uygun fırsatlar ortaya çıktığında iş arayanlara hatırlatmalar yapmasını sağlayacak şekilde tasarlanmalıdır. Hizmet alanların isteğine uygun iş ilanı oluştuğunda veya bir başvuru açıldığında kişiye otomatik bildirimler gelecek şekilde düzenlenmelidir. Ayrıca iş arayanın bilgilerine, katılmak istediği kurs ve programların bilgileri eklenmeli, kurs ve programlar açıldığında kişilere bildirim gelecek şekilde tasarlanmalıdır**.** İş arayanlar mobil uygulama üzerinden iş ilanına başvurduklarında "Başvurunuz alınmıştır/ilgili işyeri ile iletişime geçebilirsiniz" vb. şeklinde iş arayanı yönlendirecek bildirimlerin de yapılması sağlanmalıdır.

Kurumla iletişime geçme yöntemi olarak da çevrimiçi sohbet (chat) uygulaması geliştirilmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir. Vatandaşın aldığı hizmetin ve iletişimin kalitesini artırmak ve zaman kazanımı elde etmek amacıyla Almanya, İsveç ve Slovakya'da çevrimiçi sohbet (chat) uygulamasının kullandığı görülmüştür. Almanya'da faydalanıcıların kamu istihdam kurumu ile daha hızlı iletişime geçebilmeleri amacıyla Kurum internet

sitesinde TextChat uygulaması bulunmaktadır. Bu uygulamada, vatandaşlar sorularını doğrudan yanıtlayabilecek kamu istihdam kurumu personeline yönlendirilebilmektedir (Kamu İstihdam Kurumları Araştırma Raporu, 2019, s. 52).

Almanya Federal İş Ajansı (BA) 2019 verilerine göre; sanal iletişim merkezleri olan VWC'ye (özellikle yabancı göçmenleri bilgilendirme) yaklaşık 165.000 iletişim talebi ulaşmış, bunların 97.000'i telefon yoluyla, 51.000'i e-posta yoluyla, 11.000'i metin veya vido-chat yoluyla, 6.000'i bireysel iletişim (yüz yüze) yoluyla cevaplanmıştır (2019 Geschäftsbericht der, Bundesagentur Für Arbeit, 2019). Veriler incelendiğinde, iletişim kanallarından yüz yüze olmayan kanalların kullanılabilirliğinin ve erişim kolaylığının tercih sebebi olduğu anlaşılmaktadır.

İŞKUR'da vatandaşların bazı zamanlarda Kurumu aradığında ilgili personelin telefona cevap vermedikleri ve bu yönde geri bildirim alamadıkları gözlemlenmiştir. İlgili çalışana ulaşılamayan durumlarda, vatandaşların yaşamakta olduğu sorunların bir kısmının, chatbot vasıtasıyla çözüme ulaşılabileceği düşünülmektedir. Chatbot, kullanıcı ile genellikle metin, bazı durumlarda ise konuşma yoluyla diyalog kurarak bilgi veren veya bir işlemi gerçekleştiren bir algoritma tabanlı yazılımdır. Yakın gelecekte insanlara her konuda hizmet vermek için herkesin bir "sanal danışman"ı olacaktır. Türkiye'de bankacılık sektöründe bankaların %13'ü müşterilerine çeşitli platformlardan bir chatbot deneyimi sunmakta, %9'u chatbot ile ilgili projeleri sürdürmekte, %20'si bunu 2 yıllık stratejik planlarına dahil etmektedir.

İlk aşamada öncelik sadece "sıkça sorulan soruları" yanıtlamaya verilmektedir. Banka müşterileri, chatbota sahip bankaların %67'sinde bankanın web sitesi, %50'sinde de bankacılık mobil uygulaması üzerinden chatbota ulaşabilmektedir (CBOT). Bu tarzda çevrimiçi sohbet olanağı mobil uygulamada veya kurum web sitesinde yer alabilir. Bu sayede daha basit sorunlar fiziksel ortamlara gidilmeden, otomatik olarak cevaplayan chatbot (sohbet robotu) ile çözülebileceği düşünülmektedir.

Bu doğrultuda, Kurumun hizmet sunduğu kesime yönelik geliştirilen mobil uygulamasının, Türkiye'nin en büyük kariyer portalı olacak şekilde dizayn edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

SONUÇ

Planlı kalkınma politikası ile hayatımıza giren kalkınma planları işsizlik olgusu kapsamında analiz edildiğinde planlarda hedeflenen işsizlik rakamlarına hiçbir plan döneminde ulaşılamadığı ve işsizliğin hep bir sorun olarak artarak devam ettiği görülmüştür.

İstihdam politikası konusunda 2014 yılında yayımlanan "Ulusal İstihdam Stratejisi"nden önce, ülkenin istihdamla ilgili bir üst politika belgesi bulunmamaktaydı. Belli bir istihdam stratejisin olmaması sonucu, politika ve çözümlerin uygulanamaması en büyük sorun olmuştur. Bu eksikliğin giderilmesi adına hazırlanan Ulusal İstihdam Stratejisi (2014-2023) ile beraber işgücü piyasasındaki yapısal sorunların çözülmesi amaçlanarak,

2023 yılı itibarıyla;

1. İşsizlik oranının, %5 düzeylerine indirilmesi,
2. İstihdam oranının, %55 düzeyine yükseltilmesi,
3. Tarım dışı sektörde kayıt dışı istihdam oranının, %15'in altına düşürülmesi hedeflenmiştir.

Diğer bir üst politika metni olan On Birinci Kalkınma Planının 2023 işgücü tahminlerine bakıldığında;

1. İşsizlik Oranının %9,9,
2. İstihdam Oranının %50,8,
3. Kayıt Dışı İstihdam Oranının %28,5
   hedeflendiği görülmektedir.

Yapılan tahminlere bakıldığında yıllar içinde oluşan farklılık göze çarpmakta ve Ulusal İstihdam Stratejisinde öngörülen hedeflere ulaşılmasının düşük bir olasılık olacağı düşünülmektedir. Türkiye'nin önemli sorunlarından olan işsizlikle mücadele için uygulanan istihdam politikalarına bakıldığında, işsizliğin kriz dönemlerinde bir miktar düşmesine katkı yapmasına rağmen, geneline bakıldığında işsizlikle mücadele için yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında üst politika belgelerinde işgücü piyasası ile ilgili bu hedeflerin belirlenmesinin önemli olmasıyla beraber, bu hedeflere ulaşılacak strateji ve politikaların gerçekçi bir şekilde tespit edilmesi ve bunları gerçekleştirecek makro politikaları üretmenin daha önemli olduğu açıktır. Bu bağlamda istenen ana amaca uygun, ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi ve bunların izlenerek geri bildirimde bulunulması ile

süreç sağlıklı bir şekilde işleyebilecektir. Aksi halde politika belgelerinde yer alan istihdam politikaları birer metin olmaktan öteye gidemeyecektir.

Ülkemizde istihdam politikalarının oluşturulması tam anlamıyla planlı kalkınmaya geçişle başlamıştır. Kalkınma planlarında işgücü piyasasının kurumsallaşması kapsamında, dördüncü kalkınma planı döneminde İş ve İşçi Bulma Kurumunun, ekonomik ve teknolojik değişimleri, güncel ve gelecekteki insan gücü gereksinmelerini algılayarak tanımlayabilecek, işgücü piyasasında etkin bir yapıya kavuşturulmasına değinilmişse de sürecin hukuken ve gerçek anlamda dönüşümü yedinci kalkınma planı döneminde gerçekleşebilmiştir. İş ve İşçi Bulma Kurumunun İŞKUR adıyla çağdaş istihdam hizmetleri sağlayabilecek bir yapıya dönüşeceğinden bahsedilmiş ve 2000 yılında bu dönüşüm gerçekleşmiştir. Planlı dönemden günümüze kadar işgücü piyasası ile ilgili değişim ve dönüşümlerin kurumsal anlamda en önemlisi İŞKUR'un gelişmesi ve bu gelişimini sürdürmesi olmuştur. İŞKUR'un kurumsal geçmişinden günümüze kadar gelindiğinde ülkenin yaşadığı ekonomik, sosyal ve teknolojik değişimlerin Kurum hizmetlerine yansımaları görülmektedir. Kuruluşunun ilk yıllarında iş ve işçi bulma faaliyetleri ile sınırlı olan Kuruma; ulusal istihdam politikasının belirlenmesine katkıda bulunmak, işgücü piyasası bilgilerini sağlamak ve analiz etmek, aktif ve pasif işgücü programlarını uygulamak gibi yeni görevler verilmiştir. Üstlenilen bu yeni görevler, çok geniş ve heterojen bir kitleye hizmet vermek durumunda olan ve tanınırlığı giderek artan İŞKUR'un da değişen koşullara paralel olarak işgücü piyasasında daha etkin olmasını ve işsizliğin sosyo-ekonomik etkilerini hafifletebilmek için kendisini bu yönde revize etmesini gerektirmiştir.

Bu gereklilik, Sanayi 4.0 ile daha da hissedilir hale gelmektedir. Ülke ekonomisi, büyüme potansiyeline sahip olabilecek kaynakları bünyesinde barındırmakla beraber bu büyümeye eşlik edebilecek nitelikli beşerî sermaye artışını da sağlayabilmelidir. Yapısal değişmeye ve küresel piyasalara ayak uydurulmalıdır. Bu kapsamda On Birinci Kalkınma Planı İşgücü Piyasası ve Genç İstihdamı Özel İhtisas Komisyonu, çalışmalarında nitelikli işgücü vizyonunu benimseyerek "dijitalleşmenin kurumsallaşması, ekonomik ve teknolojik gelişmelerin işgücü piyasalarına yansımalarının belirlenmesi, dijital dönüşüme uyum sağlayacak işgücünün yetiştirilmesi" hedefini ortaya koymuştur. Bu hedeflere ulaşılması, istihdam politikalarının uygulayıcısı olan kamu istihdam kurumunu ve hizmetlerini daha da ön plana çıkarmış ve dijitalleşme ile ilgili yeni vizyonlar yüklemiştir. Bu çerçevede Sanayi 4.0 ile sektörlerde yaşanan değişimlerin ihtiyaçları incelenerek verilen hizmetlerin bu

doğrultuda sürekli güncellenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda aktif ve pasif işgücü programlarının uygulanmasından sorumlu olan Türkiye İş Kurumu'nun bu programları daha etkili uygulayabilecek düzeye ulaşabilmesi için kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Bunun gerçekleştirilebilmesi için öncelikle yeterli insan kaynağına kavuşturulması önem arz etmektedir. İnsan kaynağının en etkin şeklide planlanmasının ve kullanılmasının Kurumun tüm faaliyetlerine etki eden en önemli husus olduğu görülmektedir.

Bilgi toplumunun getirdiği enformasyon ve iletişim teknolojilerinin daha çok kullanıldığı, her düzeyde aranan beceri ve yetkinliklerin olduğu bir kurumsal yapının oluşturulması gerekmektedir. Her alanda olduğu gibi personel politikasının da "Sanayi 4.0" gerekliliklerine adapte edilmesi gerekmektedir. Yani insan kaynağı niceliği ve niteliği Kurum hedefleri doğrultusunda geliştirilmelidir. Nicel artış optimum kadro çalışması yapılarak belirlenmeli, nitel artış içinse görev tanımları belirlenerek gerekli yetkinlikler ve pozisyonlar kapsamında eğitim modülleri geliştirilmeli ve uygulanmalıdır.

Kurum personelinin niteliğini her anlamda yükseltmek, birbirleriyle olan etkileşimini artırmak ve sanal çalışma ortamları oluşturmak için çalışanların beceri, bilgi ve yetkinlik düzeylerinin iş yaşamları boyunca kayıt altında alındığı dijital çalışan profilleri gibi dijital platformlar, kurumsal sosyal ağlar gibi yapılar kurgulanmalıdır.

Ayrıca dijital eğitim araçlarının eksikliği personelin alabileceği eğitim kapasitesini daraltarak personelin gelişmesini sınırlamaktadır. Dijital eğitim platformları ile yatay örgütlenme desteklenerek hayat boyu öğrenme odaklı, sürdürülebilir bir kurumsal yapılanma modelinin uygun olacağı düşünülmektedir. Bireysel ve kurumsal olarak insan kaynakları ve eğitim politikalarıyla desteklenmeyen insan kaynakları politikalarının hayat boyu öğrenme anlayışını terk edeceği ve zamanla eskiyeceği görüşü hâkim olmaktadır.

Vatandaş açısından bakıldığında ise mobil uygulama gibi kanallar ile hizmetlerin daha ulaşılabilir olacak şekilde geliştirilmesine ihtiyaç olduğu düşünülmektedir.

Kurumun dijital dönüşüme en iyi şekilde ayak uydurabilmesi için dijital kanalları en iyi şekilde kullanması ve kullanıcıların etkileşimde bulunmak istedikleri yeni yöntemlere uyum sağlaması ile yeni hizmetler ve platformları değerlendirmesi gerekmektedir. Yeni teknolojilerin hayata geçirildiği, vatandaş odaklı hizmet anlayışı benimsenmelidir.

Geleneksel kanalların yanında mobil uygulama gibi dijital kanalları geliştirerek hizmetlerin daha etkin sunulmasına ihtiyaç olduğu ön görülmektedir. Yani "e-Devlet" anlayışından "dijital devlet" anlayışına geçilmelidir. Sonuç olarak; Kurumun dijitalleşme bakış açısı ile 2019-2023 dönemini kapsayan Stratejik Planında stratejik amaçlar arasında yer alan "Sunulan Hizmetlerin Daha Etkin Yürütülebilmesi İçin Kurumsal Kapasiteyi Güçlendirmek" amacına uygun şekilde kurumsal kapasitesi ve insan kaynağını güçlendirmeye devam ederek yürütmekte olduğu veya ilerleyen zamanlarda yürüteceği yeni politikalarla Türkiye işgücü piyasasında daha fazla pay sahibi olabileceği düşünülmektedir. Tüm bunların yanında tüm dünyayı etkisi altına alan Kovid-19 salgınının etkisi 2020 yılının mart ayında ülkemizde de görülmüş, küresel ekonomiye entegre tüm ülkeler gibi Türkiye de büyük bir problemle karşılaşmıştır. Bu kapsamda İşgücü piyasası politikaları ve programları, çalışanların ve işverenlerin Kovid-19'un bir sonucu olan işten çıkarmalara yardımcı olmada kritik öneme sahip olmuştur.

Bu krizden önce hizmet sunumu için teknolojiye yatırım yapmış olan ve dijital dönüşüm stratejisi olan kamu istihdam kurumları, karantina sırasında hizmet sürekliliğini sağlayabilmek için uzaktan hizmet sunum kanallarını devreye sokmuştur. Diğer devlet kurumları ile birlikte kamu istihdam kurumları özellikle iş arayanlara, çalışanlara ve işverenlere verilen desteği etkinleştirmek, artırmak ve genişletmek için devlet politikalarının uygulanmasında kritik bir rol oynamıştır. Teknoloji tabanlı hizmet sunum kanallarının, Kurumların Kovid-19 krizi sırasında temel hizmetleri sağlamaya devam etmesini sağlamak açısından kullanışlı hatta gerekli olduğu kanıtlanmıştır. Pandeminin acil durum aşamasında, önceden bilgi işlem tabanlı altyapıya sahip kamu istihdam kurumları büyük ölçüde dijital ve telefon hizmetlerine ağırlık vermiştir.

Yaşanılan bu değişim ve dönüşümler sebebiyle Türkiye'nin istihdam kurumu olan İŞKUR'a daha büyük görev ve sorumlulukların düştüğü ve düşeceği görülmektedir. İstihdam politikaları kapsamında işgücü piyasası bu çerçevede yapılandırılırken kamu istihdam kurumlarının ulusal ve uluslararası düzeyde daha etkin duruma getirilmesi söz konusudur.

Bu doğrultuda Türkiye İş Kurumun işgücü piyasası ve hizmet alıcılarının değişen ihtiyaçları ve beklentileri ile Kurumun bunu karşılayabilme beceri arasındaki farkı açmadan kesin ve köklü bir değişimi sağlaması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

(1996). *1996 Yılı Programı.* http://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/

(1999). *1999 Yılı Programı.* http://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/

(2000). *2000 Yılı Programı.* http://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/

(2001). *2001 Yılı Programı.* http://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/

(2002). *2002 Yılı Programı.* http://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/

(2004). *2004 Yılı Programı.* http://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/

(2005). *2005 Yılı Programı.* http://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/

(2006). *2006 Yılı Programı.* http://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/

(2008). *2008 Yılı Programı.* http://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/

(2009). *2009 Yılı Programı.* http://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/

(2010). *2010 Yılı Programı.* http://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/

(2011, 0cak-Mart). *İstihdamda 3İ Dergisi*(1)

(2011). *İstihdamda 3İ Dergisi*(1)

(2011). *İstihdamda 3İ Dergisi*

(2011, Ocak-Şubat-Mart). *İstihdamda 3İ Dergisi*

(2011). *2011 Yılı Programı.* http://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/

(2012). *İstihdamda 3İ Dergisi*(6)

(2012). *2012 Yılı Programı.* http://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/

(2013). *2013 Yılı Programı.* http://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/

(2014). *2014 Yılı Programı.* http://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/

(2015, Eylül-Kasım). *The Deloitte Times*, s. 6. 02 03, 2020 tarihinde www.deloitte.com.tr

(2016). *2016 Yılı Programı.* http://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/

(2019). *2019 Geschäftsbericht der, Bundesagentur für Arbeit.* Bundesagentur für Arbeit. https://www.arbeitsagentur.de/datei/ba146386.pdf

2019 Yılı Faaliyet Raporu. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.

(2020). *2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Programı.* http://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/

(2019). *AB Katılım Sürecindeki Türkiye'nin Kadın İstihdamı Karnesi.* İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı.

(1990). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı.* DPT. http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/

Andaç, M. *Kamu İstihdam Kurumları.*

Ankara Üniversitesi. (2020). ankara.edu.tr: https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/72119/mod_resource/content/2/Hizmet%202

Aslan, H. (2008). *Makro İktisat Politikası.* Bursa: Alfa Aktüel.

Avrupa Sosyal Şartı Md 1/1. (2020, 01 20). Resmi gazete: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/04/20070409-1.htm

Aybay, R. (2006). *Açıklamalı İnsan Hakları Evrensel Bildirisi.* Türkiye Barolar Birliği.

Başar, H. (1998). *Terminology of Economics, Finance and Human Resource Management (Special Reference to Turkey).* Special Reference to Turkey), University of Istanbul, Faculty of Economics,.

(1985). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.* DPT. http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/

Bilgin, M. H. (2001). Endüstri İlişkilerinde Dönüşüm ve Yeni Eğilimler. *Kamu-İş, 6*(2)

(1963). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.* DPT. http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/

Bozdağlıoğlu, E. Y. (2008). Türkiye'de İşsizliğin Özellikleri ve İşsizlikle Mücadele Politikaları. *Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(20)

Bundesagentur für Arbeit. (2020, 03 31). *Basın Açıklaması*. Bundesagentur für Arbeit. https://www.arbeitsagentur.de

CBOT. www.cbot.ai/tr: https://www.cbot.ai/tr/turkiyedeki-banka-musterileri-chatbot-iletisimini-benimsedi/

Ceylan Ataman, B. (1999). İşgücü Piyasasında Kurumsallaşma Avrupa Birliği Modeli ve Türkiye. *A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını*(583)

Ceylan Ataman, B. (2006). *Çalışma Ekonomisi Teori ve Politikalar İmaj Yayıncılık*. Ankara.

Coşkun, B. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1990'lı Yıllardaki Gelişmeler Ve İşkur Örneğinin İncelenmesi.* Ankara.

Çalışma Bakanlığı İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü. (1971). *İstihdamda 25.Yıl.*

Çalışma Bakanlığı İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü. (1982). *İş ve İşçi Bulma Hizmetleri.* Ankara.

Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2014). *Avrupa Sosyal Şartı.* Ankara: ÇASGEM.

Demir, F. (2019). *AB İstihdam ve Eğitim Politikaları.* İstanbul: Hiperyayın.

(2006). *Dokuzuncu Kalkınma Planı.* T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. www.sbb.gov.tr: http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/

(1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı.* DPT. http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/

DW. (tarih yok). www.dw.com: https://www.dw.com/tr/almanya-nitelikli-i%C5%9F-g%C3%BCc%C3%BC-g%C3%B6%C3%A7%C3%BCn%C3%BC-kolayla%C5%9Ft%C4%B1rmaya-haz%C4%B1rlan%C4%B1yor/a-48668384

Eryiğit, S.*Esnek Üretim,Esnek Organizasyon,Esnek Çalışma.*

European Commision. (2016, 11). ec.europa.eu/social: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16619&langId=en

Eurostat. (tarih yok). 07 20, 2020 tarihinde https://ec.europa.eu/eurostat.: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00001/default/table?lang=en

Eurostat.eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00005&plugin=1

(2019). *Fark Analiz Raporu.* Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.

Fırat, Z. (1997). *İstihdam Politikalarının Oluşturulmasında İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Etkinliği "Küreselleşme Sürecinde İstihdam Kurumları".* Uludağ Üniversitesi-Doktora Tezi.

(2016). *Gençlik Odaklı Aktif İşgücü Piyasası Politikaları.* European Training Foundation.

Germir, H. N. (2012). *Türkiye'de İstihdam Politikalarının Etkinliği.* Adalet Yayınevi.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2020). www.goc.gov.tr: https://www.goc.gov.tr/gecici-korumamiz-altindaki-suriyeliler

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2020). www.goc.gov.tr: https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638

Gökçen, A. M. *Türkiye'de İstihdam Politikası.*

Görücü, İ. *İş ve İşçi Bulma Yönetimi.*

Gültemen, C. (2008). *Avrupa İstihdam Stratejisi ve Türkiye İçin Odak Nokta:İŞKUR.* Ankara.

İKG. http://www.ikg.gov.tr: http://www.ikg.gov.tr/ab-iliskileri/

(1968). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.* DPT. http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/

ILO. www.ilo.org.TR: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/genericdocument/wcms_645630.pdf

ILO. ILO Türkiye Ofisi: http://www.ilo.org

ILO. https://www.ilo.org: https://www.ilo.org/ankara/about-us/lang--tr/index.htm

ILO. (1997). www.ilo.org.tr: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312326

ILO. (2020). www.ilo.org: https://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377262/lang--tr/index.htm

ILO. (2020)www.ilo.org.tr: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312421:NO

ILO Brief,KOVİD-19:

Public employment services and labour market policy responses, August 2020,https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_emp/documents/publication/wcms_753404.pdf)

(2006). *İstihdam Stratejileri ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi.* İstanbul: İstanbul Sanayi Odası (İTO)Yayınları,Dünya Yayıncılık.

İstihdamda 25 Yıl (15 Mart 1946-15 Mart 1971). (1971). Ankara: İş ve İşçi Bulma Kurumunun 25. Hizmet Yılı Armağanı.

(1982). *İş ve İşçi Bulma Hizmeleri.* Çalışma Bakanlığı İş ve İşçi Bulma Genel Müdürlüğü. Çalışma Bakanlığı İş ve İşçi Bulma Genel Müdürlüğü.

İŞKUR. tarihinde www.iskur.gov.tr: https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/tarihce/

İŞKUR. www.iskur.gov.tr: https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/is-ve-meslek-danismanligi

İŞKUR. iskur.gov.tr: https://statik.iskur.gov.tr/tr/sikca_sorulan_sorular/sss_oib_.htm

İŞKUR. https://www.iskur.gov.tr/: https://www.iskur.gov.tr/

İŞKUR. https://iskur.gov.tr: https://iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/yayinlar/

İŞKUR 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.

İŞKUR. (2020) www.iskur.gov.tr: https://www.iskur.gov.tr/is-arayan/issizlik-sigortasi

(2011). *İŞKUR Dünden Bugüne 1946-2011.* Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. Ankara: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.

İŞKUR Veri. (2020).

Kamu 2020: Kamunun Geleceğine Yolculuk. Deloitte.

(2018). *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu.* Kalkınma Bakanlığı.

(2019). *Kamu istihdam Kurumları Araştırma Raporu.* Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ARGE.

Karaca, O. (2018, 03). *Ekonomist*.www.ekonomist.com.tr: https://www.ekonomist.com.tr/dr-orhan-karaca/firsat-penceresini-bosa-harciyoruz.html

Kariyer Net.www.kariyer.net: https://www.kariyer.net/ik-blog/200-bin-isveren-elemanini-isin-olsunda-aradi

Kesici, M. R., & Selamoğlu, A. (2005, Haziran). Genel Hatlarıyla Avrupa İstihdam Stratejisi ve Geçirdiği Dönüşüm "İş,Güç". *Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, 7*(2).

Korkmaz, M. (2017, 08 12). Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin Türkiye İşgücü Piyasasına Etkileri ve Değerlendirmeler. *Sosyal Güvence Dergisi, 0*(13)

Köksel, B. (2016, 04). Demografik Fırsat Penceresi'Nden Türkiye'De İstihdam Ve İşsizlik. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 9*(43), 2020-2021.

Küpeli, Ö. (2014). Pasif İşgücü Politikaları Uygulanan Kişilerin Aktif İşgücü Politikaları Yolu İle İstihdama Yönlendirilmesi: Seçilmiş Ülke Örnekleri. *Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Uzmanlık Tezi*,Ankara.

Leblebici, D. N., & Erkul, E. (2008). Planlı Kalkınma Deneyiminden Stratejik Planlamaya Geçiş: Türkiye Örneği. *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 26*(1)

Lordoğlu, K. (2015). Türkiye'ye Yönelen Düzensiz Göç ve İşgücü Pİyasalarına Bazı Yansımalar. *Çalışma ve Toplum*,

Marshall, M., & Powers, B. (2015). *Global Köy (The Global Village) 21. Yüzyılda Yeryüzü Yaşamında ve Medyada Meydana Gelecek Dönüşümler.* Scala Yayıncılık.

Mevzuat Bilgi Sistemi. www.mevzuat.gov.tr: https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf

Mevzuat Bilgi Sistemi./www.mevzuat.gov.tr: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5

Mevzuat Bilgi Sistemi. www.mevzuat.gov.tr: https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5

Mevzuat Bilgi Sistemi. (2018). www.mevzuat.gov.tr: ttps://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.4.pdf

OECD. (2020, 01 20). https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm#indicator-chart

OECD. (2020). 01 28, 20 tarihinde www.data.oecd.org: https://data.oecd.org/emp/employment-by-activity.htm

OECD. (2020, 09 18). https://data.oecd.org: https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm#indicator-chart

OECD. (2020, 01 27). www.data.oecd.org.: https://data.oecd.org/emp/part-time-employment-rate.htm

(2019). *On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.* T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/

(2013). *Onuncu Kalkınma Planı.* T.C. Kalkınma Bakanlığı. http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/

(2015). *Onuncu Kalkınma Planı Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu.* T.C. Kalkınma Bakanlığı.

(2011). *Orta Vadeli Program (2012-2014).* https://www.google.com.tr/search?source=hp&ei=NHJwX_DuB6yMlwTFypPwAw&q=2012-2014+Orta+Vadeli+Program%3B&oq=2012-2014+Orta+Vadeli+Program%3B&gs_lcp=CgZwc3ktYWIQAzoOCAAQ6gIQtAIQmgEQ5QJQjAtYjAtg8RBoAXAAeACAAYEBiAGBAZIBAzAuMZgBAKABAqABAaoBB2d3cy13aXqwAQY&scli

(2017). *Orta Vadeli Program (2018-2020).* https://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiV8_bwl4nsAhVUuXEKHfx4BtwQFjAAegQIAxAB&url=http%3A%2F%2Fwww.sbb.gov.tr%2Fwp-content%2Fuploads%2F2018%2F11%2FOrta_Vadeli_Program_2018-2020.pdf&usg=AOvVaw0RZR9351HO3NAhWVhgeKP8

(2017). *Orta Vadeli Program (2018-2020).* ttps://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiV8_bwl4nsAhVUuXEKHfx4BtwQFjAAegQIAxAB&url=http%3A%2F%2Fwww.sbb.gov.tr%2Fwp-content%2Fuploads%2F2018%2F11%2FOrta_Vadeli_Program_2018-2020.pdf&usg=AOvVaw0RZR9351HO3NAhWVhgeKP8

Özen, Ş. O. (2015, Ocak-Nisan). Türkiye'nin İstihdam Politikaları ve Avrupa İstihdam Stratejisine Uyumu. *Çalışma Dünyası Dergisi, 3*(1)

Özgüler, V. C. (2013). *Avrupa Birliği ve Türkiye İşgücü Piyasalarının Karşılaştırmalı Analizi.* Cinius Yayınları.

Özsağır, A., & Akın, A. (2012). Hizmetler Sektörü İçinde Hizmet Ticaretinin Yeri Ve Karşılaştırmalı Bir Analizi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 11*(41)

Parlak, N. K. (2016). İş-Yaşam Dengesi Açısından Esnek Çalışmanın Analizi. *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 5*(2)

Resmi Gazete. www.resmigazete.gov.tr: https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3330.pdf

Resmi Gazete. https://www.resmigazete.gov.tr: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102M1-5.htm

Resmi Gazete. (1936) www.resmigazete.gov.tr: https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3330.pdf,06.03.2020

Resmi Gazete. (1946) www.resmigazete.gov.tr: ttps://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6215.pdf

Resmi Gazete. (1950) www.resmigazete.gov.tr: https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7448.pdf

Resmi Gazete. (2015). https://www.resmigazete.gov.tr: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/03/20150326-4.htm

Uşen, Ş. (2007). Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'de Aktif Emek Piyasası Politikaları. *Çalışma ve Toplum Dergisi*(13) tarihinde http://www.calismatoplum.org/sayi13/Usen.pdf

Saklıca, E. İ. (2016). *Türkiye'de Değiştirilen Çalışma Yaşamı:Ulusal İsithdam Stratejisi.*

Savaşır, D. R. (1999). *Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Küçük Ve Orta Boyutlu İşletmeler Açısından İstihdam Politikaları.*

Sayın, A. K. (2010). Değişen Emek Piyasasında Kamu İstihdam Hizmetinin Önemi. *0*(56)

(2001). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.* DPT. http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/

Storrie, D. A. (2015). *The job creation potential of the service sector in Europe.*

(2011-2015). *Stratejik Plan.* Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.

(2013-2017). *Stratejik Plan.* Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.

(2019-2023). *Stratejik Plan.* Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.

T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2013). *İstihdam Politikaları Çalışma Meclisi Hazırlık Toplantısı Raporu.* Ankara.

Takım, A. (2011, Ocak-Haziran). Türkiye'de 1960-1980 Yılları Arasında Uygulanan Kalkınma Planlarında Maliye Politikaları. *Maliye Dergisi*(160)

Tanilli, S. (1981). *Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş* (2 b.). İstanbul: Say Kitap Pazarlama.

TBMM www.tbmm.gov.tr: www.tbmm.gov.tr › komisyon › insanhaklari › pdf01

TDK. (2020). *Türk Dil Kurumu Sözlükleri*. https://sozluk.gov.tr/

TUİK. (2020). www.tuik.gov.tr: http://tuik.gov.tr/HbGetirHTML.doid=33777

TUİK. (2020, 04 09).www.tuik.gov.tr: http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist

Tunalı, İ. *İstihdam Durum Raporu.*

TÜİK. https://biruni.tuik.gov.tr: https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=72&locale=tr

TÜİK. (2020, 07 17). http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist

TÜİK. (2020, 04 10). www.tuik.gov.tr: http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=33705

TÜİK. (2020). www.tuik.gov.t: http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=33705

TÜİK (2020, 07 17). TÜİK: http://tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=33777

(tarih yok). *Türkiye İş Kurumu 10. Genel Kurul Çalışma Raporu.* Türkiye İş Kurumu.

(2019). *Türkiye İş Kurumu 10. Genel Kurul Raporu.* Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.

Türkiye İş Kurumu 10. Olağan Genel Kurul Kararları. (2020, 03 01). https://media.iskur.gov.tr/33489/10-genel-kurul-kararlari.pdf

Türkiye İş Kurumu. (2020) www.iskur.gov.tr: https://www.iskur.gov.tr/ozel-istihdam-burolari/

Türkiye İş Kurumu 3. Genel Kurul Raporu. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. Türkiye İş Kurumu: https://media.iskur.gov.tr/13580/3-genel-kurul-raporu.pdf

Türkiye İş Kurumu 7. Genel Kurul Raporu. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.

(2019-2023). *Türkiye İş Kurumu Stratejik Plan.* Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.

Türkiye'nin Endüstri 4.0 Platformu. www.endustri40.com: https://www.endustri40.com/endustri-tarihine-kisa-bir-yolculuk/

(2017). *Ulusal İstihdam Stratejisi 2014-2023.* T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.

(2017). *Uluslararası İstihdam ve Kariyer Kongresi.* Ankara: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.

UNDP. www.hdr.undp.org: http://hdr.undp.org/en/content/youth-turkey

(1973). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı.* DPT. http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/

Werkzoekenden. www.werk.nl: https://www.werk.nl/werkzoekenden

Wijnhoven, M. A., & Havinga, H. (2014). The Work Profiler: A digital instrument for selection and diagnosis of the unemployed. *Local Economy*(29)

WorkforceGPS. https://www.workforcegps.org: https://www.workforcegps.org

(*Yazar Tarafından 1996-2019 Yılı Programlarından Derlenmiştir.* http://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/

(1996). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.* DPT. http://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/

(2018). *Yeni Ekonomi Programı (2019-2021).* https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/10/yeni-ekonomi-programi.pdf

(2019). *Yeni Ekonomi Programı (2020-2022).* https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/10/Yep-Eyl%C3%BCl-1.pdf

(2019-2021). *Yeni Ekonomik Programı.* Hazine ve Maliye Bakanlığı.

Yıldız, A. A. (2018, Haziran). 1990 Sonrası Kalkınma Planlarında İstihdam Politikalarının Yeri. *1*(1)

Yöney Fırat, D. Z. (2003). İş ve İşçi Bulma Kurumundan İŞKUR'a "-İşe Yerleştirme Hizmetleri-". *İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, 5*(2).

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

ÖZGEÇMİŞ

Merve BURHAN GÖCEN, 04.12.1985 tarihinde Ankara'da doğmuştur. İlköğrenimini Ankara Alp Koleji'nde, orta öğrenimini Hacı Mustafa Tarman Orta Okulu'nda, Lise öğrenimini Yahya Kemal Beyatlı Süper Lisesi'nde tamamladı. Üniversite Eğitimini ise Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri bölümünde tamamlamıştır.

İş hayatına 2012 yılında Milli Savunma Bakanlığı ANT Başkanlığı'nda Bilgisayar İşletmeni olarak başlamış, 2015 yılında Türk Tarih Kurumu'nda Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı olarak görev yapmıştır. 2017 yılından itibaren Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı'nda İstihdam Uzman Yardımcısı olarak görev almaktadır. Evli ve 1 çocuk annesidir.