T.C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

KAMU İSTİHDAM HİZMETLERİNDE ADEM-İ MERKEZİYET VE İŞKUR

Nizamettin Kağan BAYRAMOĞLU
İstihdam Uzman Yardımcısı

Ankara 2014

T.C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

KAMU İSTİHDAM HİZMETLERİNDE ADEM-İ MERKEZİYET VE İŞKUR

(Uzmanlık Tezi)

Nizamettin Kağan BAYRAMOĞLU
İstihdam Uzman Yardımcısı

Tez Danışmanı
Yücel KARAKOYUN
İstihdam Uzmanı

Ankara 2014

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE

İstihdam Uzman Yardımcısı Nizamettin Kağan Bayramoğlu'na ait, "Kamu İstihdam Hizmetlerinde Adem-i Merkeziyet ve İŞKUR" 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 : ..…/……/201…

TEZDEN YARARLANMA

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam Uzman Yardımcısı Nizamettin Kağan Bayramoğlu 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.

Nizamettin Kağan BAYRAMOĞLU
İstihdam Uzman Yardımcısı

..…/……/201...

İmza

TEŞEKKÜR

Çalışmamın, Kurumumuz hizmetleri açısından faydalı olması ve bundan sonra yapılacak çalışmalara kaynak teşkil etmesi dileğiyle; üç yıllık uzman yardımcılığı dönemimde ve tez hazırlık sürecinde desteklerini gördüğüm yöneticilerime; özellikle Abdullah TAŞALTIN ve Faruk ŞAHİN'e, Tez Danışmanım Yücel KARAKOYUN'a, konuda uluslararası seviyede uzman olan ve yardımlarını esirgemeyen Hugh MOSLEY'e ve çalıştığım süre boyunca, iş yaşamımda ve özel yaşamda sürekli dayanışma içinde olan ve Tez sürecinde de yardımlarını esirgemeyen İstihdam Uzman ve Uzman Yardımcılarına yardımlarından dolayı teşekkür ederim. Son olarak anneme, babama, erkek kardeşime, yakın arkadaşlarıma, özellikle Cenk BEYAZ'a ve Ahmet Sadık ARIKAN'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

ÖZET

Son 30 yıldır dünyada Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının da etkisiyle kamu istihdam hizmetlerinde adem-i merkeziyet doğrultusunda bir yönelim ortaya çıkmıştır. Bu yönelim sonucunda Avrupa Birliği ve OECD ülkeleri genelinde siyasi ve yönetsel adem-i merkeziyet olmak üzere birbirini tamamen dışlamayan iki yöntemle yerel kamu istihdam hizmeti birimlerinin özerkliği artırılmış ve bu yapıya özgü hesap verebilirlik sistemleri kurulmuştur. Bu çalışmada, Türkiye'de istihdam hizmetlerini yürütmekle görevli olan Türkiye İş Kurumu'nun merkezdeki örgüt yapısı, yereldeki birimleri olan İl Müdürlükleri ve yine yerelde görevli yönetişim birimi olan İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları bu gelişmeler açısından incelenmiş, değerlendirilmiş ve adem-i merkeziyet hakkında Kurumca nasıl bir yol haritası izlenmesi gerektiğine dair öneriler geliştirilmiştir. Türkiye İş Kurumu dünyadaki emsalleriyle karşılaştırıldığında sosyal ortaklarla işbirliği ve aktif programlarda esneklik açısından yerel birimlere sınırlı da olsa esneklik sağlamış olmakla birlikte performans hedefleri, bütçe ve hedef grupların belirlenmesi açısından katı ve merkezî bir yapıya sahiptir. Türkiye İş Kurumu bu konularda iyi bir hesap verebilirlik sisteminin kurulması şartıyla yerel birimlere esneklik sağlamalı ve İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarına verilen bağlayıcı karar alma yetkisi tavsiye karar alma şeklinde dönüştürülmelidir.

Anahtar Kelimeler: Adem-i Merkeziyet, Kamu İstihdam Hizmeti, Yönetişim ve Hesap Verebilirlik

ABSTRACT

For the last 30 years there has been a strong trend toward decentralisation in public employment services mostly caused by the worldwide new public administration movements. As a result of this trend European Union and OECD countries, through the method of political and managerial decentralisation -which are not mutually exclusive-, have increased autonomy given to the regional or local public employment services and established accountability regimes particular to these systems. In this dissertation work we have examined and evaluated the Turkish Employment Agencies' central organization structure, its local units and local governance structure, the Public Employment and Vocational Training Boards and also developed recommendations about what kind of route should be followed on the issue of decentralisation by the Agency. When compared to the precedents in the world, Turkish Employment Agency seems to have provided some flexibility to the local units on collaboration with social partners and on active programs but when it comes to the performance targets, budget and determination of target groups she has a very rigid and centralised structure. From our point of view as long as it builds an efficient accountability system, Turkish Employment Agency should be decentralised on these subjects and also Public Employment and Vocational Training Boards at the local level should only have an advisory function.

Key Words: Decentralisation, Public Employment Service, Governance and Accountability

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR ..... **İ**
ÖZET ..... **İİ**
ABSTRACT ..... **İİİ**
İÇİNDEKİLER ..... **İV**
TABLO GRAFİK VE ŞEKİLLER LİSTESİ ..... **Vİİİ**
KISALTMALAR ..... **İX**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM
KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1 KAMU HİZMETİ **3**
1.1.1 Merkezden Yönetim **4**
1.1.1.1 Yetki Genişliği 5
1.1.1.2 İdari Vesayet 6
1.1.2 Adem-i Merkeziyet (Yerinden Yönetimleştirme, Desantralizasyon) **8**
1.1.2.1 Yerinden Yönetim 9
1.1.2.2 Yönetişim 9
1.1.2.3 Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarite) 10
1.1.3 Merkezden ve Yerinden Yönetimin Yararları ve Sakıncaları **11**
1.1.4 Ülkemizde Yerinden Yönetim (adem-i merkeziyet) Tartışmalarının Tarihsel Gelişimi **13**
1.1.4.1 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 18
1.1.4.2 Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı 19
1.1.4.3 Kamu Yönetimi Temel Kanunu 19
1.2 KAMU İSTİHDAM HİZMETİ **20**
1.2.1 Dünya'da Tarihsel Gelişim **21**
1.2.2 Türkiye'de Tarihsel Gelişim **25**

İKİNCİ BÖLÜM
KAMU İSTİHDAM HİZMETLERİNDE ADEM-İ MERKEZİYET VE ÜLKE ÖRNEKLERİ

2.1 GENEL OLARAK **30**
2.2 KAMU İSTİHDAM HİZMETLERİNDE ADEM-İ MERKEZİYETİN ORTAYA ÇIKIŞI **30**
2.3 KİH'DE ADEM-İ MERKEZİYET SINIFLANDIRMALARI **34**
2.3.1 Yönetimsel Adem-i Merkeziyetçilik **35**
2.3.2 Siyasal Adem-i merkeziyetçilik **36**
2.4 KİH'DE ADEM-İ MERKEZİYETİN SAĞLAYABİLECEĞİ FAYDALAR **38**
2.4.1 Bilgiye Daha Kolay Ulaşmayı Sağlaması **39**

2.4.2 Terzi Yapımı Politikalar 40
2.4.3 Yenilik 41
2.4.4 Farklı Alanlar Arasındaki Politika Koordinasyonunu Sağlaması 41
2.4.5 Yerel Hesap Verebilirlik 42
2.4.6 Bölgesel ve Yerel Farklılıkları Bağdaştırması 42
2.4.7 Mali Sebepler 43
2.4.8 İşgücü Piyasası Aktörlerinin Bilgiye ve Eğitime Daha Yakın Olma Taleplerinin Karşılanması 43
2.4.9 Adem-i Merkeziyetin Küreselleşemeye Katkı Sunan Bir Yaklaşım Olması 44
2.4.10 İstihdam Politikasını "Aktifleştirmeye" Katkı Sağlayıcı Olması 44
2.4.11 İstihdam Sorunlarının Çok Boyutluluğuna Çözüm Sunma İmkânına Sahip Olması 45
2.5 KİH'DE ADEM-İ MERKEZİYETİN ORTAYA ÇIKARABİLECEĞİ SORUNLAR 46
2.5.1 Eşitlik Sorunu 47
2.5.2 Gereksiz Tekrarlama Sorunu 47
2.5.3 Yerelin Kapasite Sorunu 48
2.5.4 Dikey Örgütsel Yapılar Arası Arayüz Sorunu 49
2.5.5 İşçi Mobilitesini Kötü Etkileme İhtimali 49
2.5.6 Finansal Açıdan Karşılaşılabilecek Sorunlar 49
2.5.7 Bölgeler Arası İş Kalitesi Farklarının Oluşması 50
2.5.8 Merkezin Adem-i Merkeziyet Kültürünü Benimsememesi 51
2.5.9 Yönetimsel Bölgeler İçinde Uyum 51
2.5.10 Personelin Bu Konuda Eğitilmemesi 52
2.6 ADEM-İ MERKEZİYETİN FARKLI BOYUTLARI ÜZERİNDEN ÜLKELERDEKİ ADEM-İ MERKEZÎLEŞME SEVİYELERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI 53
2.6.1 Bütçe esnekliği 53
2.6.2 Programlarda Esneklik 54
2.6.3 Hedef Gruplar 55
2.6.4 Performans Yönetimi 55
2.6.5 Yerel Aktörlerle İşbirliği (Yönetişim) 56
2.7 ADEM-İ MERKEZÎLEŞMENİN SONUCU; BÖLGESEL DÜZEYDE YENİ MERKEZLER OLUŞTURULMASI MI? 57
2.8 FARKLI ADEM-İ MERKEZİYET UNSURLARINDA SAĞLANAN ESNEKLİKLERİN KARŞILAŞTIRILMASI 59
2.9 ADEM-İ MERKEZÎLEŞMENİN İŞGÜCÜ PİYASASI ÜZERİNE ETKİLERİ 60

2.10 KAMU İSTİHDAM HİZMETLERİNDE ADEM-İ MERKEZİYET VE HESAP VEREBİLİRLİK 61

2.10.1 Yasal Hesap Verebilirlik 62

2.10.2 Mali Hesap Verebilirlik 62

2.10.3 Siyasi Hesap Verebilirlik 62

2.10.4 Performans Hesap Verebilirliği 63

2.10.5 Amaçlara Göre Yönetim 65

2.10.5.1 AGY'de Problemler 66

2.10.6 Bir Adem-i Merkezîleşme Göstergesi Olarak Performans Hedef ve Göstergelerinin Yerel Düzeydeki Birimlere Danışılarak Belirlenmesi 67

2.10.7 Hesap Verebilirliği Artırmak İçin Neler Yapılabilir? 69

2.11 KAMU İSTİHDAM HİZMETLERİNDE ADEM-İ MERKEZİYETTE YÖNETİŞİM BOYUTU 69

2.11.1 KİH'de Yönetişimin Katkıları Nelerdir? 71

2.11.2 KİH'de Yönetişimin Başlıca Sorunları 72

2.11.2.1 Yetki 72

2.11.2.2 Merkezî Yönetimlerin Yereldeki Sosyal Ortaklıklar Konusundaki Tavrı 73

2.11.2.3 Hesap Verebilirlik ve Performans Yönetimiy 74

2.11.2.4 Üyelerin eşit bir şekilde yönetişimde etkili olamaması 75

2.11.2.5 Faaliyet Seçimi 75

2.12 ÜLKE ÖRNEKLERİ 76

2.12.1 ABD 76

2.12.1.1 Yapı 79

2.12.1.1.1 Tek Durak Hizmet Sistemi 82

2.12.1.1.2 Değişik Bir Esneklik Örneği "Feragat Sistemi " 83

2.12.1.1.3 Başlıca Sorunlar 83

2.12.1.2 Denetim ve Performans Yönetimi 84

2.12.2 Almanya 85

2.12.2.1 Yönetişim 87

2.12.2.2 Bütçe 88

2.12.2.3 Performans Yönetimi 89

2.12.3 Fransa 89

2.12.3.1 Yönetişim 92

2.12.3.2 Performans Yönetimi 92

2.12.4 Danimarka 93

2.12.4.1 Yönetişim 95

2.12.4.2 Performans Yönetimi 96

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE İSTİHDAM HİZMETLERİNDE ADEM-İ MERKEZİYETÇİLİK

3.1 TÜRKİYE İŞ KURUMU'NUN YEREL ÖRGÜTSEL YAPISI 98

3.1.1 Yerel Örgütlenmede Tarihsel Gelişim 98

3.1.2 Mevcut Örgütsel Yapılanma 102

3.1.3 İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının Mevcut Yapısı 103

3.2 ADEM-İ MERKEZİYET UNSURLARINA GÖRE İŞKUR'UN DURUMU 106

3.2.1 Performans Yönetimi 106

3.2.2 Öncelikli Hedef Grupların Belirlenmesi 107

3.2.3 Programlarda Esneklik 108

3.2.4 Bütçe Esnekliği 108

3.2.5 Sosyal Ortaklarla İşbirliği (Yönetişim) 109

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

4.1 DEĞERLENDİRME 110

4.1.1 Kurumun Genel Yapısı 110

4.1.2 Adem-i Merkeziyet Unsurları Açısından İŞKUR 112

4.1.3 Adem-i Merkeziyet Açısından İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları 114

4.1.4 Adem-i Merkeziyet Açısından Hizmet Noktaları 118

4.2 İŞKUR'DA ADEM-İ MERKEZÎLEŞME ÜZERİNE ÖNERİLER 119

4.2.1 Sosyal Ortaklarla İşbirliğine Dair (İİMEK'e ilişkin) Öneriler 121

KAYNAKÇA 128
ÖZGEÇMİŞ 134

TABLO, GRAFİK VE ŞEKİLLER LİSTESİ

Tablo 1: Klasik Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetiminin Karşılaştırılması 15

Tablo 2: Adem-i Merkeziyet Türleri 38

Grafik 1: Ulus-altı Düzeyde Faaliyet Gösteren Birimlere Sağlanan Esnekliklerin Toplamına Göre Ülkeler 58

Grafik 2: Bölgesel Düzeyin Altında Faaliyet Gösteren KİH Otoritelerine Sağlanan Esnekliklere Göre Ülkeler 58

Grafik 3: Adem-i Merkeziyet Unsurlarına Göre Sağlanan Esneklikler 59

Şekil 1: ABD KİH'de Hiyerarşi 80

KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

AFPA : Association Pour La Formation Professionnelle Des Adultes

a.g.e. : adı geçen eser

a.g.m. : adı geçen makale

AİS : Avrupa İstihdam Stratejisi

ANPE : Agence Nationale Pour L'emploi

BA : Bundesagentür für Arbeit

İİK : İl İstihdam Kurullarının

İİMEK : İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları

İŞKUR : Türkiye İş Kurumu

İYK : İşgücü Yatırım Kurulları

KİH : Kamu İstihdam Hizmetleri

KYTİYYHK : Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hk. Kanun

LEED : Yerel Ekonominin ve İstihdamın Geliştirilmesi Görev Gücü

MM : Mutabakat Muhtırası

No. : Numara

OECD : İktisadi Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

s. : sayfa

STK : Sivil Toplum Kuruluşu

UNDP : Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

UNEDIC : Union Nationale Interprofessionnelle Pour L'emploi Dans L'industrie Et Le Commerce

YKY : Yeni Kamu Yönetimi

YKH : Yeni Kamu Hizmeti

vb. : ve benzeri

GİRİŞ

“Kamu İstihdam Hizmetlerinde Adem-i Merkeziyet ve İŞKUR” isimli bu çalışmamızın amacı; son 30 yıldır Yeni Kamu Yönetimi (YKY) akımının da etkisiyle Dünya Kamu İstihdam Hizmetlerinde yaygın bir şekilde uygulama alanı bulan adem-i merkeziyet yaklaşımının özellikle İktisadi Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Avrupa Birliği (AB) ülkelerindeki uygulamalarını inceleyip açıklamak ve bu sayede Türkiye İş Kurumu’nun (İŞKUR) söz konusu yaklaşım açısından nasıl bir tavır içerisinde bulunması gerektiğine dair ışık tutmaktır.

Adem-i merkeziyetin içeriğinde yerinden yönetimle birlikte yönetişim de yer almaktadır. Bunun yanında adem-i merkezî yapıya sahip bir örgütün başarılı bir şekilde faaliyet gösterebilmesi için aynı zamanda güçlü hesap verebilirlik mekanizmaları oluşturmuş olması da gerekmektedir. Her ne kadar adem-i merkeziyet açısından her ülke için geçerli bir reçete bulunmasa da dünya genelinde, bölgesel veya yerel örgütsel birimleri kendi görev bölgesinde belirli bir düzeyde otonomiye sahip, tavsiye kararı alan yönetişim birimleriyle uyumlu bir şekilde çalışan ve özellikle performans hesap verebilirliği açısından sürece tüm kurumsal düzeyleri dahil eden yapılar yaygın uygulama alanı bulmaktadır.

Söz konusu çalışmanın hazırlanmasında; resmi veya özel kitaplardan, makalelerden, dergilerden, uluslararası kuruluşların yayınlarından, internet kaynaklarından, mevzuat metinlerinden ve konu ile ilgili ulusal ve uluslararası raporlardan ve yine konuda uluslararası uzman olan Hugh Mosley ile yapılan görüşmelerden yararlanılmıştır.

Çalışmamız 4 ana bölümden oluşmakta olup 4 üncü bölümde Değerlendirme ve Öneriler ele alınmıştır.

Birinci bölüm; kavramsal çerçeveyi içermekte olup, bu bölümde adem-i merkeziyet kavramı ile içerdiği alt kavramlara ve konumuz açısından ülkemizdeki sistemin işleyişini netleştirmek adına önemli sayılabilecek bazı kavramlara dair açıklamalar yapılmış, dünyada YKY yaklaşımının ortaya çıkışı kısaca anlatılmış, Türkiye’nin yerinden yönetim serüvenine kısaca değinilmiş ve aynı zamanda Kamu İstihdam Hizmetlerinin dünyada ve Türkiye’deki gelişiminden bahsedilmiştir.

İkinci bölümde; kamu istihdam hizmetlerinde adem-i merkezî yönelimin tarihsel olarak ortaya çıkışı ve türleri ile bu yaklaşımın sağlayabileceği faydalar ve sebep olabileceği sıkıntılar belirtilerek söz konusu yönelim çok yönlü bir şekilde incelenmiş, OECD tarafından 25 üye ülke üzerinde adem-i merkezîleşme unsurlarına göre ülkeleri konumuz açısından değerlendiren bir araştırma ile bu araştırma sonuçlarına göre adem-i merkezîleşmenin işgücü piyasası üzerindeki etkisini ortaya koyan başka bir araştırmaya değinilmiş, dünya ülkelerinde adem-i merkezîleşmenin yönetişim ve hesap verebilirlik boyutu üzerinde durulmuş, daha sonrasında ise Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Almanya, Fransa ve Danimarka ülkelerindeki kamu istihdam hizmetleri konumuz açısından değerlendirilmiştir.

Üçüncü bölümde ise, İŞKUR'un örgütsel yapılanması anlatılmış ve ülkemiz işgücü piyasasında adem-i merkezî bir istihdam hizmetine ihtiyaç duyulduğuna dair göstergeler olup olmadığı tespit edilmiş, adem-i merkezîleşme unsurlarına göre İŞKUR'un durumu ortaya konulmuş ve dördüncü bölümde ise İŞKUR açısından bütün bunlara ilişkin değerlendirmeler yapılıp sıkıntıların giderilmesine ilişkin ve İŞKUR'u geliştirme amaçlı öneriler getirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1 KAMU HİZMETİ

Kamu hizmeti kuramının ülkemizdeki kurucusu olan Sıddık Sami Onar tarafından, kamu hizmeti, geniş anlamda "Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimleri altında genel ve kolektif gereksinimleri karşılamak ve tatmin etmek, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş devamlı ve muntazam faaliyetler" ve dar anlamıyla da "kamu idare veya müesseselerinin kamu hukukuna özgü yöntemler dairesinde ve bu hukuktan doğan yetkilere dayanarak gösterdiği faaliyetler ve yaptığı hizmetler" şeklinde tanımlanmıştır. Bir başka tanımda ise "Kamu hizmeti, toplum için önem kazanmış olan ortak ve genel bir ihtiyacın tatminine yönelik olarak kamu tüzel kişileri veya onların denetimi altında özel kişilerce yürütülen bir faaliyettir" şeklinde açıklanmıştır.[1]

Kamu hizmeti kavramının tanımı böyle olmakla birlikte özellikle son yıllarda "Yeni Kamu Yönetimi" yaklaşımıyla birlikte kamu yönetiminde yeni yaklaşımlar benimsenmeye başlanmış ve dolayısıyla da kamu hizmeti konusundaki algılamalar da farklılaşmıştır. Bunlardan birisi de Kamu Hizmetlerinin yönetiminde adem-i merkeziyet (desantralizasyon) yaklaşımıdır. Aslında ülkemizde adem-i merkeziyet konusunun Osmanlı İmparatorluğu'na kadar uzanan bir tarihçesi bulunmakla beraber bu alandaki tartışmalar "*bitmeyen senfoni*"[2] olarak adlandırılacak kadar uzun sürmüş ve günümüze kadar somut adımlar atılmamıştır. 1980'lerde dünya da yaygınlaşmaya başlayan YKY yaklaşımıyla da tartışmalar varlığını sürdürmüş, kamu yönetimi alanında gündemdeki yerini korumuştur.

YKY'nin doğuşu ve yükselişi tek bir faktöre bağlı değildir. YKY reformları aynı dönemde gözlemlenen birbiri ile ilişkili ekonomik, siyasal, sosyal ve teknolojik etkenlerin bileşiminden doğmuştur. Bu etkenlerin YKY kavramına etkileri farklı

---

[1] Çal, Sedat; "Kamu Hizmeti Bir Tanım Denemesi" Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XI, Sayı:1-2, 2007 s. 606 http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/11_25.pdf (22.12.2013)

[2] Yılmaz, Abdullah: "AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar", s. 6 http://sbe.dpu.edu.tr/17/215-240.pdf (22.12.2013)

düzeydedir. Ortaya çıkan bu YKY paradigmasının temel öğelerini dört grupta inceleyebiliriz Birincisi; Weber'in bürokrasi modeline dayalı örgütsel yapıya karşıdır. Esnek örgüt yapısını, yumuşak hiyerarşiyi ve adem-i merkeziyetçiliği önerir. İkincisi; devletin faaliyet alanı daraltılmalıdır. Üçüncüsü; hizmette niteliğe ve verimliliğe önem verir. Müşteri merkezli hizmet anlayışına ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapar. Dördüncüsü; sadece siyasi otoriteye değil, halka karşı da sorumlu yönetim anlayışını savunur. Geleneksel yaklaşımda kabul edilen bazı ilke ve yöntemler, yeni anlayışta da varlığını sürdürmektedir. Ancak aralarında önemli farklılıkların da bulunduğu belirtmek gerekir. Sözgelimi en belirgin farklılık, "zihniyet dönüşümü" dür. Geleneksel yaklaşımda şüpheyi, kontrolü ve korumayı esas alan bir zihniyet söz konusu iken, yeni anlayışta güveni, teşvik etme ve gelişimi esas alan bir zihniyet söz konusudur.[3]

Görüldüğü üzere YKY kamu yönetiminde adem-i merkeziyetin yanında başka radikal kabul edilebilecek değişiklikler de öngörmektedir. Konumuzun odak noktasını oluşturmadığı için bunlardan detaylı olarak bahsetmeyeceğiz ancak; yukarıda bahsedildiği üzere YKY'de yönetimde şüphe yerine güveni teşvik etmeye önem verilmektedir. Bu anlayış farklılığı Türk Kamu Yönetimi açısından son derece önemli olup, uygulanması, bundan önceki kamu yönetimi algısından çok daha farklı bir yönelişi temsil edecektir.

Adem-i merkeziyet kavramının içeriğini anlatabilmek için bahsetmemiz gereken birkaç kavramı ele almak yerinde olacaktır.

1.1.1 Merkezden Yönetim

Merkezden yönetim, birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla belirli bazı hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezî hükûmet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan örgütlerce yürütülmesi anlamına gelir. Merkezden yönetim ilkesi, "siyasi" ve "idari" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasi bakımdan merkezden yönetim, bir ülkede yasamanın ve hükûmetin tek olmasını ve dolaysıyla siyasi otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını ve hukuki birliğin mevcut

[3] Kuyaksil, Ali: "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerelleşme Perspektifinden İç Güvenlik Hizmetlerine Bir Bakış" 2. Bölgesel sorunlar Ve Türkiye sempozyumu 1-2 Ekim 2012 s. 439 http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Imagesimages/files/49.pdf (22.12.2013)

bulunmasını ifade eder. Böyle bir örgütlenme biçiminde kanun yapan ulusal meclisin dışında alt düzeyde, bölgesel ölçekte başka bir yasama organı bulunmaz. İdari bakımdan merkezden yönetim ise daha dar bir anlamı ifade eder. Kamu hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi ve kararların alınmasına dair yetkiler merkezî organlarda toplandığı gibi bunların yürütülmesine ilişkin öncelik de söz konusu organların elindedir. Merkezî yönetimin hiyerarşik yapısı içinde yer alan alt birimlere, bölge ve il kuruluşlarına geniş takdir yetkisi verilmez.[4]

Merkezden Yönetim sisteminin düzgün işlemesine katkı sağlamak üzere belirlenmiş bir idari yaklaşım ise yetki genişliğidir.

1.1.1.1 Yetki Genişliği

Yetki genişliğini genel olarak tanımlamak gerekirse, "bir yerin veya bir hizmetin başında bulunan görevliye, aslında merkeze ait olan karar alma ve uygulama gibi kamu gücünden kaynaklanan yetkilerin tanınmasıdır" denilebilir. "Tevsii mezuniyet" olarak da ifade edilen kavram, Fransızca "déconcentration" kelimesi ile karşılanmaktadır, ancak Fransızca kelimenin tam karşılığının yetki genişliği olmadığı, "yoğunluğu azaltma" yani merkezî idareye ait yetkilerdeki temerküz başka bir ifade ile yetkilerdeki yoğunlaşmayı azaltma olduğu yazarlarca ifade edilmektedir. Yetki genişliğinin söz konusu olması halinde yetkiyi kullanan kişiler, merkezin hiyerarşisine tabi olup, merkez örgütü içinde sayılmaktadırlar. Kamu kudreti aslında hala merkezî idarenin elinde bulunmaktadır; çünkü yetki genişliği verilen makam devlet kamu tüzel kişiliğini kullanmakta olup genişletilmiş yetkilere sahip görevlinin, merkeze bağlı hiyerarşik kademe olarak kullandığı bu yetkilerin merkezin kararları ile eylem ve işlemlerinden hiçbir farkı yoktur. Bu yetkililer sadece kendilerine bırakılan alanlarda yetkilerini doğrudan kullanma yetkisine haiz olsalar da, merkezin hiyerarşisine tabi olup, hiyerarşi yetkisinin olağan sonucu olarak, merkezin emir ve direktiflerine uymak zorundadırlar. Fakat merkezdeki yöneticiler, yetki genişliği aracılığıyla taşradaki yöneticiye bırakılan alanlarda, hiçbir şekilde onların yerine geçerek işlem yapamazlar.[5]

---

[4] Eryılmaz, Bilal, Hasan Hüseyin Çevik, Süleyman Sözen: "Kamu Yönetimi" TC. Anadolu Üniversitesi, 1. Baskı, Eskişehir 2013, s.33

[5] Yılmaz, Dilşat: "Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme" Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XI, Sa.1-2, Y.2007 Sayı:1-2, 2007 s. 1245,1246,

Merkeziyetçiliğin; işlerin uzaması, kırtasiyecilik gibi sakıncaları yanında devlet bütünlüğünü sağlama konusundaki faydası bu sistemden vazgeçilmeden, belirtilen sakıncaları da gideren bir ara çözüm bulunmasını zorunlu kılmıştır. Bu amaca hizmet eden "yetki genişliği" uygulaması, Cumhuriyet Anayasalarımızda yer aldığı gibi, Osmanlı döneminde de, mevcut toprak sisteminin sonucu olarak uygulanan bir yöntem olmuştur. 1982 Anayasasının 126. maddesi ile sadece illere verilen yetki genişliği, valilere milli kamu hizmetlerine ilişkin olarak merkeze danışmadan karar alma ve uygulama yetkisini vermiştir. Bu sayede yerine getirilen kamu hizmeti merkezî idare adına yapılmakta, hizmetten sağlanan gelirler merkezî idareye ait olurken, harcamalar da merkezî idare tarafından üstlenilmektedir.[6]

Yukarıda belirtilenlerle birlikte yerel birimlerde yetki genişliği tanınan yetkililerin görevli bulundukları bazı alanlardaki tavırlarının yerinden yönetim açısından kötü etkileri olabilmektedir. Özellikle sosyal diyalogla alınması gereken kararlarda bu tür olumsuz etkiler daha yoğunluklu görülebilmektedir. Çalışmamızın ileriki kısımlarında bahsedileceği üzere İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarında bunun etkisi bariz bir şekilde hissedilmektedir. Merkezden yönetim anlayışıyla el ele olan bir başka kavram da idari vesayettir.

1.1.1.2 İdari Vesayet

İdari vesayet; yönetimde bütünlüğü sağlamak amacıyla, merkezî idarenin yerel yönetim kuruluşlarının bazı işlem ve eylemleri üzerindeki denetleme yetkisi olarak açıklanabilir. Bir bakıma ülkemizde yerel yönetimlerin özerkliği, vesayet denetimi ile sınırlandırılmaktadır. Nitekim Anayasamızın 127. maddesinde, "merkezî idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının sağlanması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir" şeklinde bir hüküm yer almaktadır. Anayasa hükmünden anlaşılacağı üzere vesayet yetkisi her zaman kullanılamamaktadır. Yerel yönetimler üzerindeki bu yetkinin kullanılması için kanunda net bir biçimde belirtilmesi gerekir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında da, merkezî yönetimin yerel

---

[6] Yılmaz, Dilşat **a.g.m.,** s. 1253

yönetim kuruluşları üzerindeki bu denetleme yetkisini, yerel yönetimlerin özerk yapılarına dokunmadan, bu birimlerin eylem ve işlemleri, kararları, organları ve görevlileri üzerinde kullanabileceği belirtilmektedir. Merkezî idare tarafından yerel yönetimlerin kararları ve eylemleri üzerinde uygulanan idari vesayet, denetleme ve bozabilme şeklinde kullanılabilmektedir.[7]

İdari vesayetin kontrolsüz bir şekilde uygulanması bazı sakıncalara yol açabilmektedir. Bunlara kısaca değinecek olursak; vesayet denetimini kullanan makamlara, keyfi uygulamalarda bulunma imkânı tanımakta, siyasal olarak hükümetlerin kendi görüşlerine yakın olan birimlere daha fazla kaynak aktarmasına olanak vermekte ve en önemlisi de yerel yönetimleri hantal duruma düşürerek onların etkin ve verimli hizmet sunmalarını engellemektedir. Böylelikle etkisiz hale gelen yerel yönetimler, kuruluş amaçları olan mahalli ihtiyaçları gidermekte yetersiz kalmakta bu durum da sosyal refah anlayışına ters düşmektedir. Bunun yanında Anayasamızın 127. Maddesinde yer alan yukarıda belirttiğimiz hüküm vesayet denetiminin, sadece hukuka uygunluk denetimini değil aynı zamanda yerindelik denetimini de kapsadığını göstermektedir. Maddede ifade edilen "toplum yararının korunması" ve "mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması" ifadeleri yerindelik denetimini gerekli hale getirmektedir. Bu kapsamda geniş ifadelerin varlığı, merkezî yönetimin keyfi uygulamalarına kapı aralamaktadır. Yerindelik denetiminin yapılması, yerel yönetimlerin özerklik hakkına ters düşmektedir. Çünkü merkezî yönetim, idari vesayet çerçevesinde yerel yönetimlerin bütçeleri, bazı meclis kararları, personel işlemleri ve benzeri birçok kararı üzerinde yerindelik denetimi uygulayabilmektedir. Bunlara ek olarak belirtilmesi gereken başka bir husus ise yerel yönetimlerin gelirlerinin %80'inin merkezce toplanan çeşitli vergilerden elde edilen gelirlerden ayrılanlar ve türlü yardımlardan oluşması sonucunda ekonomik açıdan merkeze büyük bir bağımlılık oluşmasıdır.[8]

Buraya kadar adem-i merkeziyet kavramının içeriğini daha anlaşılır kılabilmek için Merkezden Yönetimden bahsettik şimdi kavramın kendisinden ve ülkemizin bu konudaki geçmişinden biraz bahsetmemiz çalışmanın sonuç bölümünde belirteceğimiz

---

[7]Çevikbaş, Rafet: "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet" s. 74 http://www.yerelsiyaset.com/pdf/agustos2008/15.pdf (15.07.2013)
[8] http://www.yerelsiyaset.com/pdf/agustos2008/15.pdf s. 83,84

hususların anlaşılması açısından anlamlı olacaktır.

1.1.2 Adem-i Merkeziyet (Yerinden Yönetimleştirme[9], Desantralizasyon)

Adem-i Merkeziyet (yerinden yönetimleştirme) otoritenin yönetişim kurumları arasında ulusal, bölgesel ve yerel seviyelerde subsidiarite (hizmete halka yakınlık) prensibi doğrultusunda ulus altı[10] seviyedeki kuruluşların otoritesini ve kapasitesini artırırken, yönetişim sisteminin ortalama etkinliğini ve kalitesini geliştirerek, ortak sorumluluk sisteminin yeniden yapılandırılmasını ve örgütlenmesini ifade eder. Adem-i merkeziyetin aynı zamanda iyi yönetişime imkân vermesi; insanların ekonomik sosyal ve siyasi kararlara katılma fırsatlarını artırması; insan kapasitelerinin gelişmesine yardımcı olması ve hükümet cevap verebilirliğini yükseltmesi; saydamlık ve hesap verebilirlik gibi ana faktörlere katkıda bulunması da beklenmektedir.[11]

Adem-i merkeziyet Dünya Bankasınca ise; kamusal fonksiyonlar için otorite ve sorumluluğun merkez yönetimden ara seviyedeki ve yerel seviyedeki yönetimlere ya da yarı-bağımsız hükümet örgütlerine ve/veya özel sektöre devri anlamına gelmektedir.[12]

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere adem-i merkeziyet dünyada kamu hizmetlerinde özelleştirmeyi de içeren bir anlama sahip şekilde kabul edilmektedir. Ancak bu araştırmada kamu hizmetlerinin yerinden yönetimine, bu hizmetlerin sorumluluğunun kamunun yerel temsilcilerine devredilmesine, yine bu hizmetlerin yönetişimi ve bu unsurların başarılı bir şekilde uygulamaya geçirilebilmesi için gerekli olan hesap verebilirliğin sağlanması üzerine bir çalışma gerçekleştirilmiştir. [*]

Adem-i merkeziyet yaklaşımının içeriğinin iyice anlaşılabilmesi için öncelikle bazı kavramların açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

---

[9] Eryılmaz **a.g.e.,** s. 39
[10] Bkz. subnational
[11] "Decentralization A Sampling Of Definitions" s. 2
http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF (17.07.2013)
[12] "Decentralization And Subnational Regional Economics"
http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm (21.07.2013)
[*] KİH'in özelleştirilmesine yönelik bir konuyu ele almak başlı başına ayrı ve kapsamlı bir araştırmayı gerektireceğinden bu araştırmada KİH'de adem-i merkeziyetin diğer alanlarına ilişkin bir çalışma yürütülmüştür.

1.1.2.1 Yerinden Yönetim

Adem-i merkeziyetin kanımızca içeriğinde yer alan kavramlardan biri olan yerinden yönetim ise, kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesi olarak tanımlanabilir.[13] Yerinden yönetim tanımındaki kullanımının yanı sıra kamu dışındaki örgütler için de uygulama alanı bulabilmektedir. Ancak konumuzun kamu istihdam hizmetlerine odaklı olmasından dolayı yerinden yönetimin kamu örgütlerinde uygulanan şekli üzerinde durulmuştur.

1.1.2.2 Yönetişim

Adem-i merkeziyet kavramının Birleşmiş Milletler Kalkınma Programına (UNDP) göre tanımı yukarıda görüleceği üzere yönetişim kavramını da içeriğinde barındırmaktadır. Bu itibarla yönetişim kavramını da kısaca tanımlamak gerekirse; "Yönetişim, bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen" olarak ifade edilmektedir. Yönetişim birbirine bağlı olan pozisyonların ve çatışan, zıt çıkarları olan aktörlerin oluşturduğu, farklı ağsal yapıları koordine eden bir süreç olarak da görülmektedir. Çünkü yönetişim, toplumdaki aktörlere sosyal ortaklar olarak bakmakta ve toplumdaki ekonomik, siyasal ve toplumsal aktörlerin etkileşiminden doğan bir yönlendirme ve denetleme kalıbı olarak görülmektedir. Bu nedenle yönetişim değişik aktörlerin etkileşiminin ortaya çıkardığı bir süreçtir. Yönetişimin aktörler bazındaki üç boyutu ise; devlet, özel sektör ve sivil toplum olarak belirtilmekte ve her birinin kendine özgü rolleri olduğu söylenmektedir. Yönetişimde, yönetimden farklı olarak, hiyerarşik ilişkinin yerini heterarşik ilişki almıştır. Bu çerçevede heterarşi; karşılıklı ilişki ve bağımlılık halindeki faaliyetlerin eşgüdümünü ve kendi kendini organize eden kişiler arası ağları, örgütler arası eşgüdümü ve sistemler arası döngüyü içermektedir.[14]

Ülkemizde istihdam hizmetleri açısından ise İİMEK üç taraflı bir yönetişim sistemini temsil etmektedir. İleride de belirtileceği üzere söz konusu kurullar Kamu, Özel Sektör ve Sivil Toplum Kuruluşları (STK) olmak üzere çeşitli çevrelerden gelen

---

[13] Aykaç, Burhan vd. : "Mahalli İdareler" Nobel Yayın Dağıtım, 2. Baskı, Ankara 2008, s. 98
[14] Özer, M. Akif: "Yönetişim Üzerin Notlar", Sayıştay Dergisi, Sayı: 63, Ankara 2006, s. 60,62

katılımcılarla oluşmaktadır.

1.1.2.3 Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarite)

Yukarıdakilere ek olarak adem-i merkeziyeti daha anlaşılır kılmak için yine UNDP'nin adem-i merkeziyet tanımında da yer alan hizmete halka yakınlık kavramına da açıklık getirmek gerekmektedir.

Türkçeye "yerellik ilkesi", ya da "hizmette halka yakınlık ilkesi" olarak çevrilen ve İngilizce ve Almanca karşılığı sırasıyla "principle of subsidiarity" ve "Subsidiaritätsprinzip" olan ilke, "birden çok düzeyde örgütlenmiş olan toplumsal ya da siyasal yapılarda eylem önceliğinin bireye yakın alt düzeylerde kalmasını, üst düzeylerin ancak alt düzey üstlendiği görevi etkili olarak yerine getiremezse müdahale etmesini öngörür." Bir başka deyişle hizmette halka yakınlık ilkesi, hizmetin, prensip olarak vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini ve sadece bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerine getirilemeyen hizmetlerin bir üst veya daha yukarıdaki birimler tarafından üstlenilmesini gerektirir. Ulusal düzeyde ise merkezî yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları arasında görev bölüşümü için kullanılmaktadır.[15]

Avrupa Konseyi'nin 1985 yılında kabul ettiği "Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı" Türkiye tarafından 08.05.1991 tarihinde, bazı maddelerine çekince konularak onaylanmıştır. Özerklik şartında ise "Hizmette Halka Yakınlık İlkesi" anlayışına da yer verilmiştir.[16] Merkeziyet ve adem-i merkeziyet arasındaki denge, bütün hükümet kademeleri arasında güç dağıtımı politikalarında yer alan bir problemi teşkil etmektedir. Hükümet kademeleri arasındaki güç dağılımına uygun hareket edildiğinden emin olmak da yine aynı derecede zorluğa sahip bir konudur. Buna rağmen, en nihayetinde Hizmette Yakınlık İlkesi AB'de bu sorunların çözümü için kurgulanmış bir yaklaşımdır.[17] Bu yüzden ülkemizde de hizmette yakınlık ilkesi yaklaşımının doğru bir şekilde

---

[15] Metin, Yüksel, Yakup Altan: "Lizbon Antlaşması Sonrasında Subsidiarite İlkesi", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 16, Sayı 3, 2011 s. 132

[16] Demir, Hakan, Mehmet Karakütük: "Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi" s. 75 http://www.bilgidergi.com/uploads/2003DemirKarakutuk.pdf (22.07.2013)

[17] Craig, Paul: "Subsidiarity: A Political and Legal Analysis", Journal of Common Market Studies, Cilt 50, Sayı S1, 9600 Garsington Road, Oxford OX4 2DQ, UK and 350 Main Street, Malden, MA 02148, USA 2012, s. 73,74

uygulanması, hükümet kademeleri arasındaki merkezî-yerel otoriteler arası güç dağılımı sıkıntılarının çözümüne şüphesiz katkıda bulunacaktır.

1.1.3 Merkezden ve Yerinden Yönetimin Yararları ve Sakıncaları

Bu başlıkta da yerinden yönetim ve merkezden yönetim kavramlarının bir karşılaştırmasına yer verilerek konunun daha iyi anlaşılmasına katkı sunulması amaçlanmaktadır.

Merkezden ve yerinden yönetim aslında her ülkede bir arada uygulanır, fakat hangi modele ağırlık verileceği ülkeden ülkeye değişmektedir. Ülkemizde ise merkezden yönetim ağırlıklı bir yönetim modeli esas alınmıştır.[18] Bu ilkelerin Eryılmaz ve Odyakmaz'a göre yarar ve sakıncaları[19] ise şu şekildedir[*];

Merkezden Yönetimin yararları;

- Güçlü bir devlet yönetimi sağlar.
- Hizmetler az maliyetle görülür.
- İdarenin tarafsızlığını sağlaması daha kolaydır.
- Hizmetler standart bir şekilde yürütülebilir.

Merkezden Yönetimin sakıncaları;

- Bürokrasiye işlerin uzamasına ve kırtasiyeciliğe yol açar.
- Yerel gereksinimler gerektiği şekilde dikkate alınamaz.
- Merkezde, siyasal gücü elinde bulunduranlar, kendi seçim çevrelerine, kamu hizmetinin dağılımında ayrıcalık tanıyabilirler. Bu tür yönelimler ise kamunun tarafsızlığını zedeler.
- Taşrada görev yapan memurlara kendi alanlarında fazla bir inisiyatif tanınmaz. Bu da memurların bilgi ve becerilerini değerlendirmeye,

---

[18] Odyakmaz, Zehra, Ümit Kaymak, İsmail Ercan "Anayasa Hukuku İdare Hukuku", İkinci Sayfa, İstanbul 2006, s. 281-283

[19] Eryılmaz **a.g.e.,** s. 35,38; Odyakmaz, **a.g.e.,** s. 281-283

[*] Burada sadece merkezden ve yerinden yönetimin yarar ve sakıncaları üzerine kısaca bahsedilmiştir. Ancak ikinci bölümde özellikle KİH'de adem-i merkeziyetin yararları ve sebep olabileceği sıkıntılar üzerine daha detaylı bir şekilde durulacaktır.

geliştirmeye engel olur ve hizmetler konusunda ilgisizlik ve isteksizlik ortaya çıkabilir.

- Merkezî yönetimin, günlük ve rutin işlerin içine girmesi, aşırı derecede hizmetle yükümlü olması sonucunu doğurur. Merkezî yönetimin hizmet yükünün artması, temel fonksiyonların yürütülmesine engel olur, etkinliği azalabilir.
- Merkezden yönetimde, halkın kamu hizmetlerine katılımı son derece sınırlıdır. Çünkü merkezden yönetimle hizmetlerin büyük bir kısmı başkentlerden kararlaştırılarak yürütülmektedir. Halk kendini ilgilendiren konularda görüşü alınmadığından pasif kalmakta ve giderek her şeyi merkezî yönetimden ve dolayısıyla devletten bekler hâle gelmektedir. Bu da demokrasi anlayışına ters düşmekte ve yönetime katılmayı zayıflatmaktadır.

Yerinden Yönetimin Yararları

- Demokrasinin gereklerine daha uygun bir yaklaşımdır.
- Yerel gereksinimlerin dikkate alınmasıyla daha doğru ve yerinde hizmet verilmesi sağlanır.
- Bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltır.
- Yerel hizmetlerin yerinden yönetim birimlerince verilmesi halinde, söz konusu hizmetler sayesinde merkezî yönetimin yükü hafifler ve merkezî yönetim asli görevlerinde daha başarılı olabilir.

Yerinden Yönetimin sakıncalarına bakacak olursak ise;

- Ülkede, bölgeler bakımından kamu hizmetlerinin dengeli ve eşit olarak sunulamaması ile daha çok ihtiyaç duyan yerlerde daha kalitesiz daha az ihtiyaç duyan yerlerde daha kaliteli hizmet sunulması riskini taşır.
- Ülke Bütünlüğünü sarsma tehlikesi vardır.
- Yerelde kapasite ve uzmanlaşmış ve teknik eleman sıkıntısı çekilebilir.

1.1.4 Ülkemizde Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyet) Tartışmalarının Tarihsel Gelişimi*

Ülkemizde adem-i merkeziyet ve merkezden yönetim konusundaki tartışmaların uzun bir geçmişi bulunmaktadır. Cumhuriyet, siyasal kültür ve siyasal yapı özellikleriyle ve hatta çoğu kurumlarıyla Osmanlı'nın merkeziyetçi sistemini devralmıştır. Bugünkü merkezî yönetim bünyesi içinde yer alan temel kurumlarla yerel yönetimler büyük ölçüde İmparatorluk'tan Cumhuriyet'e miras kalmıştır. Aradaki en önemli farklılık, söz konusu yönetim organlarının gelişimi, örgütsel bakımdan büyümesi ve yayılması biçiminde kendini göstermiştir. Cumhuriyet yönetimi de, yerel yönetimleri, siyasi organlar olarak değil daha çok yönetsel birimler biçiminde değerlendirerek yetki, görev ve örgüt yapılarını bu şekilde düzenlemiştir.[20]

Çok partili döneme geçişle beraber önemli bazı gelişmeler olmakla birlikte, yerel yönetimle ilgili anlayış ve uygulamalarda, merkeziyetçilik düşüncesinin büyük oranda devam ettiği söylenebilir. Bu bağlamda ilk aşamayı oluşturan 1945-1960 döneminde siyasi ve idari gelişmelere paralel, bazı olumlu değişimler olmakla birlikte, çok partili hayata geçiş ve bazı kanunlarda yapılan düzenleme ve değişiklikler dışında önemli değişimlerin yaşandığı görülmemektedir. 1961 Anayasası ile ise yerel yönetimler konusunda önemli düzenlemeler yapılmıştır. 1961 Anayasası, dönemine göre oldukça ileri demokratik hükümler getirmiş, ancak toplumdaki siyasal bilinci ve siyasal kültürü yansıtmamıştır. Nitekim Anayasa'ya rağmen anti-demokratik nitelikler taşıyan pek çok düzenleme bu dönemde de yapılmaya devam etmiştir. 1961 Anayasası, yerel yönetimler konusunda daha önceki anayasalardan farklı olarak hizmet yerinden yönetim ilkesini de getirerek adem-i merkeziyet ilkesini anayasal kılmıştır. Ancak, bu dönemde de, anayasadaki merkeziyetçi olmayan hükümlere rağmen, Türk kamu yönetimi merkeziyetçi öğeleri üzerinden atamamıştır. 1960'dan 1980'lere kadar devam eden dönemde, merkeziyetçilik-adem-i merkeziyetçilik ilişkileri ve siyasi-idari gelişmeler bağlamında ortaya çıkan yerel yönetim yapılanmaları ve sistemin işleyişine ilişkin

---

*Bu başlıkta adem-i merkeziyet ifadesine parantez içerisinde yer verilmesinin sebebi ülkemizde anlaşılan adem-i merkeziyet yaklaşımıyla dünyadaki arasında farklılık bulunduğunu ve ülkemizde bu ifadenin bazı durumlarda yerinden yönetim kavramıyla aynı anlamı ifade edecek şekilde yorumlanabildiğini göstermektir.

[20] Ökmen, Mustafa, Kadri Canan: "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi", Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt 16, Sayı 1, Manisa 2009, s. 157

sorunların giderek artması ile bu anlamda bir takım tartışmaların başlamış olması, ortaya çıkan gelişmeler olarak sıralanabilir. Genellikle, yeniden düzenleme ya da reform odaklı bu tartışmalar birtakım gerçekçi nedenlere dayanmakla birlikte, bunlara ilişkin önemli bir gelişme sağlanmasında başarısız olunmuştur. Bunun başlıca nedeni ise, ekonomik, sosyal, siyasal bazı faktörlerin ötesinde, merkeziyetçi ve *devletçi geleneğin*[*] değişmemesidir.[21]

Metin Kutusu

Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geçirdiği Değişimlerde Önemli Etkisi Olan Yeni Kamu Yönetimi'ne Genel Bir Bakış ve Bu Yaklaşıma Tepki Olarak Doğmuş Olan Yeni Kamu Hizmeti Düşüncesi

Ülkemizde bundan sonra ortaya çıkan gelişmelerin anlaşılabilmesi için kısaca dünyada o dönemde ortaya çıkan gelişmelerden de bahsetmek gerekmektedir. Dünyada 1970'li yılların ortasına geldiğimizde yaşanan petrol şokları sonucunda ortaya çıkan ekonomik durgunluk ve mali kriz nedeniyle maliyetler yükselmiş ve dolayısıyla devletler artan ve çeşitlenen hizmetleri sürdürmek ve onları finanse etme konusunda zorlanmaya başlamışlardır. Başka bir ifade ile bürokratik yönetim anlayışına dayanan geleneksel yönetim kültürü o dönemki çağdaş kamu yönetimlerinin karşılaştığı problemlerin çözümünde yetersiz kalmıştır. Bu çerçevede özellikle 80'li yılların ortalarından bu yana birçok gelişmiş ülkede uygulama alanında ve bilim çevrelerinde tartışılmaya başlanan YKY, kamu yönetiminin içinde bulunduğu çeşitli sıkıntıları çözme kapasitesine sahip bir yaklaşım olarak değerlendirilmiştir. Zaten YKY'nin ortaya çıkışı da, dünyada kamu kurum ve kuruluşlarının ekonomik, siyasal ve sosyal sorunlarla karşılaşmaları ve çözüm üretememelerine dayanmaktadır.[22]

YKY anlayışı içeriğinde Klasik Kamu Yönetimi yaklaşımına göre büyük farklılıklar barındırmaktadır.

YKY'de klasik kamu yönetimi anlayışının bir uzantısı olan katı hiyerarşik ve merkeziyetçi bürokratik yapı yerini daha esnek, adem-i merkeziyetçi, yatay ve profesyonel yöneticilik anlayışına dayalı bir yaklaşıma bırakmaktadır. Bunların yanında kamu yönetiminin etkinliği de sağlanmalıdır.[23] Eryılmaz'a göre ise YKY anlayışı açısından kamunun örgüt yapısı, büyük ölçekli değil, optimal büyüklükte, küçük ve az elemanlı merkez, büyük ve yatay bir çevreye sahip olmalı ve çalışanlar daha çok yetkilendirilmelidir.[24]

Klasik kamu yönetimi ile YKY arasında Tablo 1 de belirtilen farklar bulunmaktadır.

---

[*]Ayrıntılı bilgi için bkz.: Durgun, Şenol "Devletçi Gelenek ve Müzik" Alter Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, 2005

[21] http://sbe.dpu.edu.tr/17/215-240.pdf

[22]Kuyaksil, Ali http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Imagesimages/files/49.pdf s. 438

[23] Özer, M. Akif: "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi", Sayıştay Dergisi, Sayı: 59, Ankara 2005, s. 43

[24] Eryılmaz **a.g.e.,** s. 11

Tablo 1: Klasik Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetiminin Karşılaştırılması

	Klasik Yönetim	Yeni Yönetim
Yapı	Katı örgüt yapısı	Esnek Örgüt Yapısı
	Merkeziyetçi	Adem-i Merkeziyetçi
	Katı Hiyerarşi	Yumuşak Hiyerarşi
	Hizmet Devleti	Minimal Devlet
	Büyük Ölçekli Yapı	Küçük Ölçekli Yapı
	Bürokrasi Yönelimli	Piyasa Yönelimli
Roller ve Politikalar	Yönetim (Administration)	İşletme (Management)
	Örgüt Merkezli	Müşteri-Vatandaş Merkezli
	Kurallara Bağlı Yakından Kontrol	Performans Hedefli Denetim
	Sevk ve İdare	Yönetişim
	Sabit Ücret	Performansa Bağlı Ücret
	Bürokrat Tipi Yönetici	Girişimci Yönetici
	Az Yetkili Yönetici	Yetkilendirilmiş Yönetici
	Gizlilik	Şeffaflık
	Hizmetlerde Nicelik	Hizmetlerde Kalite
	Üst Yöneticiye Bağlı Değerlendirme	Çok Yönlü Değerlendirme
	Kapalı Enformasyon Kanalları	Açık Enformasyon Kanalları
	Yetkiyi Toplayan	Yetkiyi Paylaşan
	Risk Almakta İsteksiz	Risk Almakta İstekli
	Kuralcı ve Kırtasiyeci	Vizyon Sahibi ve Esnek
	Girdi ve Süreç Odaklı	Çıktı ve Sonuç Odaklı
	Birey Yönetimli	Ekip Yönetimli

Kaynak: Eryılmaz a.g.e., s. 12

Görüldüğü üzere YKY'de klasik liberal ideoloji ve neo-liberalizm doğrultusunda, bu üç ideolojiye de uygun bir şekilde devletin faaliyet alanı daraltılmakta adeta "jandarma devlet" uygulaması hayat bulmaktadır. Özellikle YKY'deki "küçük ölçekli yapı, minimal devlet" ve "piyasa yönelimli devlet" anlayışı bu durumu bariz bir şekilde yansıtmaktadır. Bunun yanında "esnek örgüt yapısı, adem-i merkeziyetçilik, yumuşak hiyerarşi ve şeffaflık" gibi özellikler ise daha katılımcı ve demokrasi kanallarına daha fazla önem veren bir yapıya doğru geçişi temsil etmektedir. Ayrıca "yönetişim" anlayışının benimsenmesi ile YKY'de sosyal diyaloğa önem verildiği, "müşteri odaklı hizmet ve işletme yönetimi" yaklaşımlarıyla kamuda özel sektör yöntemleriyle faaliyetlerin yerine getirilmesinin öngörüldüğü ve "ekip yönetimli, yetkiyi paylaşma ve yetkilendirilmiş yönetici" yaklaşımlarıyla da örgüt içi demokrasi ve katılıma da önem verildiği anlaşılmaktadır. Son olarak, YKY'de performans odaklı denetime önem verilerek kurallara bağlılıktan çok görevli olunan faaliyetleri daha başarılı bir şekilde yerine getirmeye odaklanılmıştır.

Yeni Kamu Hizmeti

Yukarıda belirtilenlerin yanında YKY'de hizmet sunulan kişilere müşteri odaklı bir şekilde bakılması bazı sakıncaları ortaya çıkarabilecek bir durumdur. Bu konudaki endişeler üzerine kamu hizmetinde de yeni bir yaklaşım ortaya çıkmış ve "yeni kamu hizmeti" (YKH) olarak adlandırılmıştır. Bu yaklaşımdan da yerine gelmişken bahsedilmesinde konumuzun anlaşılması açısından fayda bulunmaktadır. YKH yaklaşımının kurucuları Janet Denhart ve Robert Denhart'tır.

D.Waldo, G.Fredericson, M.Harmon, J. Raws'un fikirleriyle öncülüğünü yaptığı YKY Hareketi, Waldo'nun çalışmaları, Sheldon Wolin'in çalışmaları, demokratik yurttaşlık teorisi, topluluk ve sivil toplum modelleri, örgütsel hümanizm ve söylem teorisi gibi yaklaşımlar YKH'ye temel oluşturmuştur. Temel savlarına baktığımızda YKH'nde tüketici-vatandaş ayrımı önemlidir. YKY'nin savlarına rağmen vatandaşı devlet hizmetlerinin tüketicisi olarak görmek ikna edici ve çoğu duruma uygun değildir. Kamu hizmetinin tüketicilerini belirlemek bir firmanın müşterilerini belirlemekten daha zordur. Vatandaşların öncelikleri birbirleriyle örtüşebileceği gibi birbirinden farklı ve çatışma halinde de olabilir. Özel sektörde tüketiciler daha çok para ile piyasanın kendileri için özel düzenlemeler yapmasını sağlayabilir veya maddi güçleri ölçüsünde farklı mal veya hizmet tercihinde bulunabilirler.[25]

Denhardt ve Denhardt, YKY'nin olumsuz sonuçlarını ortaya koyarken, geleneksel kamu yönetiminin bakış açısından olaya yaklaşmakta ancak farklı çözüm önerileri ortaya koymaktadır. Örneğin kamu örgütlerinde görevlilerin "müşteri veya tüketiciye" değil, "vatandaşa" hizmet edecek biçimde örgütlenmesi gerektiğini önermekte, YKH'nin "demokratik" ruhunun YKY'nin "girişimci" ruhuna aykırı olduğunu söylerken, geleneksel kamu yönetimini de eleştirmektedir. Denhardt ve Denhardt, memur açısından kariyerin halka ve vatandaşa hizmet etmek anlamına geldiğini söylemektedir. [26] Kamu yararı bireysel çıkarların toplamından farklı olarak paylaşılan değerler hakkındaki diyaloglardan da kaynaklanır. Bu nedenle kamu görevlileri sadece müşterinin taleplerine cevap vermekten fazlasını sağlamalı, vatandaşlar arasında güven ve işbirliğini tesis etmek üzerine de odaklanmalıdır. Vatandaş, ne geleneksel kamu yönetimi anlayışının önerdiği gibi bağımlı bireydir ne de YKY'nin önerdiği gibi kendi çıkarının peşinde koşan müşteridir. Vatandaş, hak ve yükümlülüklere ve siyasal sisteme etki etme gücüne sahip bireydir.[27] Sonuç olarak YKY kamu yöneticilerine bir şirket yöneticisi gibi hareket etmelerini önermektedir. Bu sayede verimlilik sağlanacak ve tüketicinin ihtiyaçları daha kolay bir şekilde karşılanabilecektir. Oysa YKH'de kamu yöneticileri görevli oldukları kurumların sahipleri değildirler. Devlet, vatandaşların sahibi olduğu bir kurumdur.[28]

Görüldüğü üzere YKH kavramı vatandaşı müşteri olarak gören YKY yaklaşımına bir çeşit karşı çıkışı temsil etmektedir. Biz de istihdam hizmetlerinin özel sektörce de yapılması durumunda bu şekilde hizmet alan vatandaşların kaçınılmaz bir şekilde müşteri olarak muamele göreceği düşüncesiyle istihdam hizmetlerinin sunumunun özel sektöre devredilmesi konusunda tedbirli hareket edilmesi gerektiğini düşünüyoruz.

Türkiye'de yerel yönetimlerin yerel, ulusal, ekonomik, sosyal, kültürel hedeflere ulaşmasına yardımcı olacak biçimde geliştirilmesi amacıyla gündeme getirilen reform çalışmaları, 80'li yıllarda küreselleşme dalgası beraberinde gelmiş ve yukarıda bahsedilen YKY anlayışı ile birlikte köklü bir değişimin aracı olmuştur. 80'lerden itibaren yapılan reform çalışmaları, yönetimin iyileştirilmesi, bürokrasinin azaltılması, demokratik toplumun teşvik edilerek yönetime katılımın sağlanması, hükümetin

[25] Genç, Neval: "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı", Türk İdare Dergisi, Sayı 466, Ankara 2010, s.150,151
[26] Genç **a.g.m.,** s. 153
[27] Genç **a.g.m.,** s. 155
[28] Genç **a.g.m.,** s. 157

yönetim kapasitesinin arttırılması, siyasi ve yönetsel reformlar ile serbest piyasa ilkelerinin hayata geçirilmesi, mali reform, özelleştirme ve yerelleşme konularını içermektedir. Bu çalışmalar ile dünya ile aynı doğrultuda ülkemizde de daha demokratik ve toplumun taleplerine daha duyarlı, katılımcı, saydam, hesap verebilen, halka yakın, küçük, etkin, verimli ve kaliteli bir yönetim düzeni oluşturulacağı ifade edilmektedir. Bu ifadenin kaynağı, neo-liberal söylemle ortaya atılan, tüm dünyada meydana gelen ekonomik ve sosyal yapıdaki hızlı değişmeler ile hizmet çeşitliliğindeki artışın, tüm kamu hizmetlerinin tek merkezden yönetimini zorlaştırdığı ve yerinden yönetimi zorunlu hale getirdiği iddiasıdır. Bu söyleme göre halkın yönetime katılmak istemesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel yönetimler üzerindeki merkezî kontrolün azaltılması konularındaki artan beklentiler, bu konunun uluslararası belgelerde ve yasalarda yer almasına neden olmaktadır. Söylem ile ayrıca küresel sorunlara en iyi çözümlerin yerel düzeyde aranmasının ve yine yerel düzeyde oluşturulan politikaların ulusal politikalara katkıda bulunmasının, yerel yönetimlerin önemini ve görev alanlarını genişlettiği ifade edilmektedir.[29]

Bu gelişmeler ise Türkiye'deki yerel yönetimlere ilişkin süreçlere 80'lerin ikinci yarısında yansımış, öncelikle 1984 yılında 3030 sayılı yasa ile Büyükşehir Belediyeleri kurulmuş, ardından 1988 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bazı maddelerine çekince konularak da olsa kabul edilmiştir. 90'lı yıllarla birlikte reform çalışmaları boyut değiştirmiş, kamu yönetiminin niteliğini değiştirme doğrultusundaki yapısal reform çalışmaları hız kazanmıştır. Bu çerçevede 1991 yılında yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik öneriler içeren "Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu" hazırlanmıştır. Bu dönemde tüm dünyada ağırlığı hissedilen YKY anlayışı, 1998 yılındaki Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı aracılığı ile yerel yönetimler açısından tam anlamıyla uygulanmaya çalışılmıştır. Merkezin yetki ve sorumluluklarının yerel lehine azaltılmasına yönelik bu yeni anlayış 2000'li yıllarda ise pekiştirilmiştir. 2000'li yıllarda Başbakanlık tarafından "Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim" adlı bir rapor yayımlanmış, ardından 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 2004 ve 2005 yıllarında yürürlüğe giren İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunu ile yeniden

[29] Emini, Filiz T. : "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç Ve Dış Dinamikleri", Yönetim ve Ekonomi Cilt 16, Sayı 2, Manisa 2009, s. 34,35

yapılanma çalışmalarının hızlandırılması amaçlanmıştır.[30]

Ülkemizde gerçekleşen bu yönetsel değişimlerde kilometre taşı olarak değerlendirilebilecek unsurlardan kısaca bahsetmek, çalışmanın içeriğinin daha iyi anlaşılması açısından gerekli görünmektedir.

1.1.4.1 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Ülkemizde gerçekleşen bu yönetsel değişim faaliyetlerinden temel dönüşümü temsil edenlerinden birisi Avrupa birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Şart; Avrupa'da 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılmasına karşın Türkiye tarafından bir sözleşme olarak imzalanmasına karşı çıkıldığı için o tarihten ancak üç yıl sonra imzalanmıştır. Ülkemizde, Şart'ın gücünün "tavsiye kararı" niteliğinde olmasını isteniyordu. Burada Türkiye'nin endişesi; Şart'ın içerdiği ilkelerle, Anayasa ve yerel yönetimleri düzenleyen mevzuat arasında; örgüt yapısı, görev, yetki ve merkezî idare ile olan karşılıklı ilişkiler açısından temelde çelişkilerin olduğu düşüncesidir. Şartın imzaya açılmasından sonra; şartla iç hukukumuz arasında esas itibariyle, çelişkili noktaların bulunmadığı kanaatine varılmış ve İçişleri Bakanlığı'nca, Şart'ın ülkemizce sözleşme şeklinde imzalanmasının uygun olacağı Dışişleri Bakanlığı'na bildirilmiştir. Türkiye Şart'ı 21.11.1988 tarihinde sözleşme olarak imzalamıştır. Daha sonrada, 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı kanun ile parlamento tarafından ve 06.08.1992 tarihli karar ile Bakanlar Kurulu tarafından Şart'ın bazı maddelerine çekinceler konularak onaylanmış ve Şart yürürlüğe girmiştir.[31] Bu arada şunu da belirtmek gerekir ki; Hizmette Halka Yakınlık ilkesine, ilk olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4 üncü maddesinin 3 üncü paragrafında, adı anılmaksızın yer verilmiş ve kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.[32]

---

[30] Emini, **a.g.m.,** s. 35
[31] Alodalı, M. Fatih Bilal vd. : "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye'de Belediyelerde Özerklik", Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi Yerel Ekonomiler Özel Sayısı, 2007, s. 5
[32] Çelebi, Talat: "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye'de İdari Vesayet Uygulamasının Değerlendirilmesi", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ve Siyaset Bilimi (Kent Ve Çevre Bilimleri) Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2003, s. 64

1.1.4.2 Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı

Bir başka temel dönüşüm denemesi ise Kamuoyunda Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı olarak bilinen "Merkezî İdare İle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Yasalarda Mahalli İdareler ile İlgili Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı'dır. Tasarı, 24.3.1998 tarihinde Meclise gönderilmiştir. Üzerinde YKY yaklaşımının etkisi hissedilen tasarı; daha etkin işleyen, daha verimli kaynak kullanan, daha kolay ulaşılabilen, hizmet üreten bir idare ve şeffaf, katılımcı, demokratik bir yerel yönetim oluşturmak; merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında uygulanabilir bir görev bölüşümü yapmak, yerel yönetimlerin hizmet üretimindeki payını artırmak; yerel yönetimlere görev ve sorumlulukları ile uyumlu mali olanak ve yapı sağlamak; il genelinde yürütülen hizmetleri il özel idarelerinin bünyesinde toplayarak il özel idarelerinin konumunu güçlendirmek; yerel yönetimlerin kendi aralarında ve merkezî idarelerle işbirliği imkânlarını artırmak gibi amaçlarla kaleme alınmıştır. Tasarının getirdiği diğer yenilikler arasında ise; yerel yönetimlerin hizmet sunarken piyasa mekanizmalarına göre çalışabilmesi, şirket kurma, ihale, özelleştirme gibi uygulamalardan yararlanabilmesi, belediye hizmetlerine STK'ların da katılması sayesinde katılımcı demokrasinin geliştirilmesi ve yönetişim anlayışının uygulanması, belediye meclislerinde temsil yapısının değiştirilmesi, fahri üyelik sistemi, hizmetlere gönüllü kuruluşların da katılımı gibi düzenlemeler yer almaktadır. İdareyi bir bütün olarak ele alan ve ciddi reform önerileri ve yeniliklerle hazırlanan tasarı, uzun bir süre Mecliste kalmasına rağmen yasalaşamamıştır.[33]

1.1.4.3 Kamu Yönetimi Temel Kanunu

Bu alanda yapılan son girişim olan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanununu (KYTİYYHK) önceki benzerlerinden ayıran temel özelliği, sadece yapıyı değil onunla beraber geleneksel kamu yönetimi anlayışını da kökten değiştirip yerine YKY anlayışını getirmeyi hedeflemesidir. Bu kanunun mimarlarına göre, önceki dönemlerde yapılan çalışmalar idari reform kavramı çerçevesinde şekillenmiş olup daha çok yüzeysel sorunların çözümüne dönük olarak

---

[33] Memişoğlu, Dilek: "Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu", T. C. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksel Lisans Tezi, Isparta 2006, s. 78-80

örgütlenme yapılarını, süreçlerini ve prosedürleri iyileştirmeye yönelik düzenlemeler yapmayı içermiştir. KYTİYYHK'na hâkim olan YKY anlayışı ise yukarıda bahsettiğimiz üzere; özellikle 1980'li yıllarda ortaya çıkan ve batı ülkelerinde yaygın şekilde uygulamaya aktarılan, getirdiği birçok ilke ile geleneksel kamu yönetimi anlayışından kopuşu ifade eden yeni bir yönetim anlayışı olarak özetlenebilir. Bu anlayışta yer alan, kamu kesimi tarafından sunulan hizmetlerin yeniden tanımlanması; devlet, bürokrasi tarafından yerine getirilen denetimin topluma aktarılarak vatandaşın yetkilendirilmesi; kamusal hizmetlerin sadece tekel olarak kamu kesimi tarafından değil alternatif yöntemlerle piyasa ortamında da gördürülmesi; kamuda tasarruf, etkinlik, verimlilik, kalite ve performans konusundaki eksikliklerin giderilmesi; kamu yönetiminin adem-i merkezîleştirilmesi; saydam, hesap verebilir, öngörülebilir, esnek ve hızlı olmasının sağlanması gibi yaklaşımların neredeyse tamamı KYTİYYHK metninde ve gerekçesinde karşımıza çıkmaktadır.[34]

KYTİYYHK Tasarısı, 15 Temmuz 2004 tarihinde Mecliste kabul edildi ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun olarak onaylanmak üzere Cumhurbaşkanına gönderildi. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, yasayı, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3, geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için Meclise iade etmiş ve iade sonrası yasa taslağı henüz Genel Kurul gündemine gelmemiştir. [35]

Ülkemiz geçmişine baktığımızda adem-i merkeziyetleşme açısından yukarıda kısaca bahsedilmiş olan süreçlerden geçildiği görülmektedir. Sonuç olarak YKY ve adem-i merkezîleşme konusunda bir çok girişim olmuş ancak bu girişimler bir türlü uygulamaya geçirilememiştir.

1.2 KAMU İSTİHDAM HİZMETİ

Kamu İstihdam Hizmetleri (KİH); iş arayanlarla işverenleri buluşturan, ana hedefleri iş arama maliyetlerini azaltmaya ve iş arayanların iş bulma konusunda başarılı

---

[34] Şencan, Hüdai: "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun", s.99, http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2006/sayi1/kamu_yonetiminin.pdf (11.08.2013)
[35] Memişoğlu, **a.g.m.,** s.85

olmasını sağlamaya yönelmiş, kâr amacı gütmeyen hükümet organizasyonlardır.[36] Tanım günümüzde böyle olmakla birlikte KİH'in dar olarak yorumlanabilecek kapsamı zamanla genişlemiş ve dünya çapında üstlendikleri görevlere yenileri eklenmiştir. Bu bölümde kısaca KİH'in tarihsel gelişimi aktarılmaya çalışılacaktır.

1.2.1 Dünya'da Tarihsel Gelişim

İnsanları iş ile ilişkilendirme düşüncesinin uzun bir geçmişi bulunmakla birlikte, iş ve işçi bulma işlemlerinin önemli bir ölçeğe ulaşması ancak yaygın sanayileşme ile birlikte gerçekleşebilmiştir.[37] Sanayileşme ile birlikte insanların 1800'lerin ortalarında işsizlik olgusunu kabul etmesi sonucunda yeni örgütlenmiş sendikalar hızlı bir şekilde "işçilerine" iş aramalarında yardımcı olmakta ve hatta kısa süreli işsizlik dönemlerinde yardım sağlamada önemli birer aktör konumuna gelmişlerdir. 19. Yüzyılın sonlarına doğru bu alanda birçok işletme sadece açık işleri doldurmak için değil aynı zamanda süregelen sınıf çekişmesinde de bir araç olarak kullanmak (grevleri baltalamak, ücret artışı baskılarını hafifletmek v.b.) üzere "iş borsaları" kurmaya başlamıştır. Sürecin bu noktasında ulusal hükümetler, çok nadir bir şekilde işsizlik sorununa eğilmişlerdir. Bununla birlikte yerel otoriteler, iş borsalarının kurulmasında öncü olarak "kamu" istihdam hizmetini ilk defa kurmuş sayılmaktadırlar. 1901 yılında, Belçika'nın Ghent kenti sendikaların gönüllü işsizlik sigortasını yönetmek yerine onları finansal olarak desteklemeye karar vermiştir. Ghent şehrindeki bu yaklaşım birkaç yıl içerisinde Avrupa'nın Milan, Amsterdam ve Strazburg gibi şehirlerinde yaygınlaşmaya başlamış, Fransa 1905'te ulusal boyutta bir "Ghent" sistemi kuran ilk ülke olmuştur. [Norveç, (1906) Danimarka, (1907) Hollanda, (1916) Finlandiya, (1917) Belçika, (1920) Lüksemkburg, (1921) İsviçre, (1924) İsveç, (1934)] Büyük Britanya'da ise devlet kendi yönetimindeki iş borsasını kurmuştur. İşçi sendikaları ise bunun yanında kendi üyelerine tamamlayıcı işsizlik sigortası sunmuşlardır.[38]

Görüldüğü üzere istihdam hizmetleri ilk ortaya çıkışı sırasında işveren ve işçi

---

[36] Lee, "Wong: Private Deception and the Rise of Public Employment Offices in the United States, 1890–1930", Studies of Labor Market Intermediation, Conference Date: May 17-18, 2007, Chicago and London 2009 s. 155

[37] Thuy, Phan, Ellen Hansen, David Price: "The Public Employment Service in a Changing Labour Market", International Labour Organization, Geneva 2001, s.1

[38] Weishaupt , J. Timo: "Social Partners and the Governance of Public Employment Services: Trends and Experiences from Western Europe", Labour Administration and Inspection Programme, Working Document Number 17, Geneva 2011, s. 1,2

temsilcisi kuruluşlar aracılığıyla yürütülmüştür. Ancak zamanla bu sistemin zararlı yanları proletarya-burjuvazi çekişmesinden dolayı gün yüzüne çıkacak ve istihdam hizmetlerinin yönetiminde tam tersi yönde bir yöntem değişikliğine gidilecektir.

KİH'lerin kurulması ihtiyacının neden ortaya çıktığını ABD örneğinden yola çıkarak açıklayabiliriz: burada ücretsiz KİH'in kuruluş nedeninin özel istihdam hizmeti sunan kuruluşların sebep olduğu suiistimallerde yattığı görülmektedir. Örneğin ABD'de en yaygın suiistimal şekli iş hakkında iş arayanlara yanlış bilgi verilmesi şeklinde gerçekleşmiştir. Varsayım olarak iş arayanları sömüren özel sektör ajanslarını düşük-kalite ajanslar olarak tanımlayalım. Eğer iş arayan yüksek ve düşük kalite özel sektör ajanslarının hangileri olduğunun farkına varamazsa ya da yüksek kalite özel ajansların fiyatı çok yüksekse yüksek kalite hizmet sunan özel ajanslar varlıklarını sürdürebilmek için sundukları hizmetin fiyatını indirmek zorunda kalacaklardır. Çünkü özel ajansları kullanan iş arayanlar yüksek kalite ajansların hizmetlerinin ücretini ödeyemeyeceklerdir. Bundan dolayı iş borsasında ya sektör tamamen ortadan kalkacaktır ya da sadece iş arayanları sömüren düşük kalite özel ajanslar hayatta kalabileceklerdir. KİH'lerin kurulması iş arayanlara işe yerleştirme hizmeti sunan düşük kalite özel ajansları saf dışı bırakma yöntemi olarak görülebilir. KİH'lerin kurulmasıyla düşük kalite özel ajansları kullanmak zorunda kalanlar artık ücretsiz ve suiistimal riski olmadan yararlanabilecekleri bir KİH bulunduğundan dolayı düşük kalite özel ajanslar varlıklarını sürdüremeyeceklerdir. Böylece KİH sayesinde dürüst olmayan özel ajanslar sektörden sürülmüş olacak ve iş arayanların KİH'i ya da güvenilir özel ajansları kullanmalarına uygun şartlar sağlanmış olacaktır.[39].

Aynı şekilde farklı ülkelerde de 20. yüzyılın başından itibaren, "bireysel işçi tedarik bürolarının" ve "sendika iş bulma bürolarının" işçileri işe yerleştirmedeki rollerini kötüye kullanma potansiyeli artınca, kamu makamları işe yerleştirme konusunda işçilerin çalışma hayatına girmesini düzenlemenin ve işsizlere yardımın kendi sorumluluklarında olduğuna kanaat getirmişlerdir. Bu yıllarda Belçika, Fransa ve Almanya devlet desteği ile işsizlere belediyeler aracılığıyla yardım sağlamaya başlamış ve 1909' da bilinen ilk kamu istihdam kurumu olarak "Emek Değişim Yasası"

---

[39] Lee, **a.g.m.,** s.158-160

İngiltere'de kabul edilmiştir.[40] Ayrıca ulusal boyutta KİH'lerin ve özellikle de işsizlik sigortası sistemlerinin kuruluşu refah devleti kuruluşlarının gelişimine de katkı sağlayan bir unsur olarak kabul edilmektedir.[41]

ILO'nun 1919 yılında kurulması, iş ve işçi bulma hizmetlerinin gelişimine ivme kazandırmıştır. İlk kez toplanan Washington Konferansı 2 Sayılı İşsizlik Sözleşmesini kabul etmiştir. Bu sözleşme, merkezî otoritenin denetiminde ücretsiz hizmet veren, danışma kurullarında ise işçi ve işveren taraflarının temsil edileceği kamu istihdam kuruluşlarını öngörmekteydi. ILO üyesi Devletlerin çoğunluğu, işgücünün bir meta olmadığı ve özel istihdam kuruluşlarının potansiyel olarak sömürüye eğilimli oldukları noktasından hareketle KİH'e tekel konumu tanınmasından ve özel istihdam kuruluşlarının yasaklanmasından yana tutum almışlardır. 1933 yılında kabul edilen Ücret Alan İstihdam Kuruluşlarıyla İlgili 34 Sayılı Sözleşme ise, kimi istisnalar tanımakla birlikte özel kuruluşların üç yıl içinde kapatılmasını öngörmekteydi.[42] Böylece istihdam hizmetleri ilk ortaya çıktığı zamanki halinden farklılaşarak artık bir kamu hizmeti olarak algılanmaya başlanmıştı.

İkinci Dünya Savaşının sebep olduğu yıkımdan sonra ise, Avrupa'da 1950'ler boyunca refah devletinin "altın çağı" olarak adlandırılan hızlı bir ekonomik büyüme ve teknolojik yenilik dönemi yaşandı. Bu süre boyunca refah devleti politikaları ve işsizlik sigortası kapsam ve ödeme miktarı açısından genişledi. Dahası 88 sayılı 1948 tarihli ve 122 sayılı 1964 tarihli ILO sözleşmeleriyle öngörüldüğü üzere tam istihdam çoğu ülke için sadece retorik bir hırs olmaktan ziyade aynı zamanda ulaşılabilir bir amaç haline geldi.[43]

Ayrıca bu dönemde istihdam hizmetlerinin kamu kuruluşlarınca yürütülmesi gereken bir hizmet olması konusunda ILO tutumunu yumuşattı ve 1949 tarihli 96 sayılı Ücretli İstihdam Büroları Sözleşmesi ile kamu tekelinin biraz esnekleştirilmesi amacıyla üye ülkelere bir tercihte bulunma olanağı tanındı. Söz konusu sözleşmenin II.

---

[40] Sayın, Ali Kemal: "Değişen Emek Piyasasında Kamu İstihdam Hizmetinin Önemi", Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı 56, İstanbul 2009, s. 342
[41] Mosley, HUGH, Stefan Speckesser: "Market Share And Market Segment Of Public Employment Services", WZB, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung, Berlin 1997, s. 5
[42] Thuy vd., **a.g.e.,** s. 3
[43] Weishaupt, **a.g.m.,** s. 2

bölümünün onaylanması durumunda, üye ülkenin katı bir tekel uygulamasını kabul etmesi söz konusu olmaktaydı. Üye ülkenin III. bölümü onaylaması durumunda ise, istihdam hizmeti sunan kamu kurumları yanında, kazanç gayesi taşımak amacıyla özel istihdam bürolarının da faaliyet göstermesine izin verilmekteydi.[44]

1970'li yıllara gelindiğinde ise, savaş sonrası tam istihdam dönemi sona erdi ve 1974 ve 1979 yıllarında petrol fiyatlarında meydana gelen artışlarla birlikte ortaya çıkan enflasyon küresel rekabeti daha da kızıştırdı.[45] Yine bu yıllarda aktif işgücü piyasası programlarının kullanımı tüm sanayileşmiş ülkelerde gerekli yasal değişiklikler yapılarak uygulamaya konuldu.[46]

1980'lerin ortasından itibaren bilgi ve iletişim teknolojilerinin radikal bir şekilde ilerlemesiyle, işçilerden beklenen yetenek talebi, hizmet sektöründeki işlerin yaygınlaşmasına ve aynı zamanda işgücünün küreselleşmesine bağlı olarak değişmeye başladı. KİH'ler büyük çapta YKY Yaklaşımınca belirlenen bir modernleşme aşamasına girdiler.[47] 1990'ların ortalarından beri ise, KİH'lerin rolü ve yapısı 3 ana konuda derin bir değişikliğe uğradı. İlk olarak hizmet sunumunun serbestleştirilmesiyle iş aracılığında devlet tekeli sona ermiş oldu. İkinci olarak tezimizin de konusunu oluşturan KİH yönetiminde adem-i merkeziyeti teşvik eden yaklaşımlar benimsendi. Üçüncü olarak ise bürokratik tarzda örgütlenme yapısından müşteri odaklı hizmetlere ve iş arayanlara yapılan yardımlarla, işsizlik ödeneği yönetimi açısından daha katı bir bütünleşmeye gidildi. Reform çabalarından da anlaşılacağı üzere, hem KİH'in başarısızlığının sebebini anlamanın hem de KİH'i geliştirmenin yolunun, araştırmamızın da ele aldığı örgütsel yapılanmada yattığı genel kabul görmüş bir varsayımdır.[48]

Süreç genel olarak ele alındığında görülmektedir ki; istihdam hizmetlerinde kamu tekeli, tarihsel süreç içerisinde gittikçe yumuşamış ve özel sektör temsilcileri yeniden istihdam hizmeti alanında faaliyet göstermeye başlamışlardır. Bu istihdam hizmetleri açısından tarihsel süreçte bir başa dönüşü temsil ediyor gibi görünse de

---

[44] Sayın, **a.g.m.,** s. 343
[45] Thuy vd., **a.g.e.,** s. 5
[46] Weishaupt, **a.g.m.,** s. 2
[47] Weishaupt, **a.g.m.,** s. 2,3
[48] Larsen, Christian Albrekt, Patrik Vesan: "Public Employment Services, Employers And The Failure Of Placement Of Low-Skill Workers İn Six European Countries", Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, Edinburgh 2011, s. 6

günümüzde KİH'lerin yerine getirmek zorunda olduğu faaliyetler aslında artmış durumdadır. KİH'ler tarafından yerine getirilmek zorunda olan işsizlik sigortası, aktif işgücü piyasası programları gibi faaliyetlerden dolayı –ki bu faaliyetler iş aracılığı faaliyetinin aksine tarihin hiçbir döneminde tamamen özel sektör tarafından yerine getirilmemiştir- bu durumu tarihsel açıdan sarkacın geri dönüşü* gibi yorumlamak yanlış olacaktır. Buna ek olarak Avustralya bu şekilde nitelendirilmeye en yakın olan ülke olmakla birlikte zaten hiçbir ülkede tamamen özel sektör tarafından yürütülen bir istihdam hizmetleri sistemi bulunmamaktadır.** Kamu tekelinin yumuşatılması şeklinde devam eden dönüşüm süreci sonucunda gelinen noktada, KİH'lerin yürüttüğü 3 temel fonksiyon şunlardır[49];

a) İşe yerleştirme ve danışmanlık hizmetleri
b) İşsizlik sigortasının ödemeleri ve yönetimi
c) İşgücü piyasası programlarının yönetimi

1.2.2 Türkiye'de Tarihsel Gelişim

Türkiye'de işgücü piyasası aracılık faaliyetleri, Cumhuriyet sonrası dönemde üzerinde önemle durulan bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. İstihdam hizmetlerini yerine getirmek için oluşturulan ve ilk resmi kurum olan İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun (İİBK) oluşumuna kadar; tarım aracıları dışında, işçilere iş ve işverenlere işçi bulma fonksiyonunu getiren özel bir kuruluş neredeyse hiç olmamıştır denebilir. Çalışmalarına 1920'de başlanan ilk İş Kanunu Tasarısı 1924'te tamamlanarak Büyük Millet Meclisi'ne sunulmuştur. 1924 tarihli İş Kanunu Tasarısı Türkiye'de işgücü piyasası aracılık faaliyetlerini düzenleyen ilk kanun olmasından dolayı önemli bir yere sahiptir. Fakat tasarının yalnızca 30-40 maddesi görüşülebilmiş; iş aracılığını düzenleyen hükümlerin tartışması dahi yapılamadan tasarı geri çekilmiştir. 1927, 1929, 1932 ve 1934 tarihli İş Kanunu tasarılarında da iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetleri hakkında düzenlemeler yapılmış, bu tasarılar da çeşitli sebeplerden ötürü kabul edilmemiştir.[50]

---

* İktisat politikalarında yaşanan değişime benzer şekilde, bir sarkaç kast edilmiştir. Örneğin; 1980'lerde refah devleti politikalarının terk edilerek liberal politikaların yeniden yaygınlaşması gibi.
** Ortak emek piyasası modeli
[49] OECD: "Labur Market Policies and The Public Employment Service" , Paris 2001, s. 35
[50] Öz, Cihan Selek: ''4857 Sayılı İş Kanunu Döneminde İş ve İşçi Bulmaya Aracılık Faaliyetleri'', TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt:21, Sayı:5-6, Ankara 2008, s. 18,19

1936 tarihli 3008 sayılı kanun ise iş ve işçi bulma aracılığının özel bürolarca yapılmasını yasaklayıp, İş ve İşçi Bulma Kurumunun üç yıl içinde kurulmasını öngörmekteydi. Üç yıllık sürede Kurum kurulamayınca 1939 tarihli 3612 sayılı Kanun ile Kurumun yasa tasarısının iki yıl içinde TBMM'ye sunulacağı kararlaştırıldı. II. Dünya Savaşının da araya girmesiyle bu süre de aşıldı ve sonunda 21 Ocak 1946 tarihinde 4837 sayılı Kanun ile kamu istihdam hizmetlerini vermek üzere İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) kuruldu. İş ve İşçi Bulma Kurumu 15.03.1946 tarihinde faaliyete geçti. 4837 sayılı Kanun Kurumun görevini "işçilere vasıflarına uygun işler bulmak ve işverenlere de işlerine uygun vasıfta işçi bulmak" yani işgücü piyasası aracılığı olarak belirlemiştir.[51]

Dolayısıyla Türkiye'de, emek piyasasının düzenlenmesi ile ilgili faaliyetler, 21 Ocak 1946 tarih ve 4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumunun Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Yasa ile kurulan ve ülke çapında teşkilatlanan Resmi İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Dikkat çekici olan husus, Türkiye'de Resmi İstihdam Kurumunun kuruluşu ile ilgili kanunun ILO'nun 1948 tarihli "İş ve İşçi Bulma Servisi Kurulması" hakkındaki 88 sayılı sözleşmesi imzalanmadan önce çıkarılmış olmasıdır.[52] Kurum 1946 yılından itibaren, özellikle 1960'lı yıllardan 1980'li yılların sonuna kadar, Avrupa ve diğer gelişmiş ülkelere işgücü göndermede önemli görevler üstlenmiş; kamu kesiminde işe yerleştirme hizmetlerini gerçekleştirmiş; özellikle özürlülerin, eski hükümlülerin ve göçmenlerin bir meslek edinmeleri ve işe yerleştirilmelerine ilişkin çalışmalar yürütmüştür.[53]

1946 yılından 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Türkiye İş Kurumu'nun oluşturulduğu 2000 yılına kadar, bazı değişiklikler geçirmekle birlikte, 57 yıl süreyle iş piyasasının düzenlenmesi ile ilgili tek kurum olarak geçerliliğini korumuş olan İİBK, döneminde beklenen etkinliği gösterememiştir. Kurum, son yıllarda hemen hemen sadece kamu işverenlerinin işgücü taleplerini karşılamak ve yine yasal bir

---

[51] Tutar, Özhan: "Türkiye'nin Kamu İstihdam Kurumu Olarak Türkiye İş Kurumunun Toplumdaki İmaj Tespiti Ve İmaj Geliştirme Üzerine Bir Çalışma", Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara 2007, s. 36

[52] Uşen, Şelale: "İtalya'da İstihdam Hizmetlerinin Gelişimi, Yasal Düzenlemeler Ve Türkiye'deki Mevcut Durum", s. 349, http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/sosyalsiyaset/article/download/359/322 (16.07.2013)

[53] Fırat, Zerrin Yöney: "İş ve İşçi Bulma Kurumu'ndan İŞKUR'a -İşe Yerleştirme Hizmetleri", http://www.isguc.org/?p=article&id=160&cilt=5&sayi=2&yil=2003 (16.07.2013)

zorunluluk olan sakat ve eski hükümlü istihdamında aracılık yapmakla yetinmiştir. Kurum'un istihdam piyasasını düzenleyici fonksiyonlarının kaybına neden olan sebeplerden birçoğu kendi içyapısı ile ilgili, örgütlenme, personel, mali imkânlar gibi sorunlardan kaynaklanmıştır. Kurum'un yeniden yapılanmasını gerekli kılan bir diğer önemli gelişme de işgücü piyasasının değişen niteliği ve Kurum'un bu yeni yapının ihtiyaçlarına cevap vermede yetersiz kalmasıdır.[54]

Yukarıda bahsedilen nedenlerle birlikte, 1999 tarih ve 4447 sayılı Kanun ile yürürlüğe giren işsizlik sigortasının etkin bir şekilde yürütülmesi ihtiyacı, Kurumun yeniden yapılandırılması çalışmalarını hızlandırmış ve 4 Ekim 2000 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 617 sayılı KHK ile Kurum Türkiye İş Kurumu adını alarak yeniden yapılandırılmıştır. Ancak 617 sayılı KHK'nin gerekçesini oluşturan 4588 sayılı yetki yasasının Anayasa Mahkemesi tarafından iptalinden sonra, 617 sayılı KHK ile ilgili iptal davası açılmış ve Anayasa Mahkemesi 8 Kasım 2000 tarih ve 24224 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2000/36 sayılı kararı ile Türkiye İş Kurumunun kurulmasına imkân veren 617 sayılı KHK'yi iptal etmiştir. Mahkeme, bu iptalin doğuracağı hukuki boşluğun TBMM tarafından giderilmesi amacıyla iptal kararının yürürlük tarihini kararın Resmi Gazete'de yayınlanmasından 9 ay sonrası için belirlemiştir. Ancak belirlenen süre içinde gerekli düzenlemeler yapılamamış ve 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu ancak 5 Temmuz 2003 tarih ve 25159 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.[55]

Bunun yanında ülkemizdeki özel sektör temsilcilerinin bu alandaki çalışmalara dâhil olma serüvenine bakıldığında; ülkemiz emek piyasasının serbestleşmesi yönünde, devletin istihdam hizmetlerinde özel istihdam hizmetlerine yer açmasının, genelde diğer ülkelerle paralel bir çizgi izlediği görülmektedir. 1936 tarihli İş Yasası hayır cemiyetlerini, işçi ve işveren kuruluşlarının işçi ve iş bulma amaçlı faaliyetlerini yasak kapsamı dışında tutmaktayken, 1475 sayılı İş Yasası tarım kesimi dışında ücret alınmayan aracılık faaliyetlerini de kapsamaktaydı. Nitekim 10 Haziran 2003 tarihli 4857 sayılı İş Yasası'nın 90ncı maddesi; "iş arayanların elverişli oldukları işlere yerleştirilmeleri ve çeşitli isler için uygun isçiler bulunmasına aracılık görevi, Türkiye İş Kurumu ve bu hususta izin verilen özel istihdam bürolarınca yerine getirilir"

[54] Öz, **a.g.m.,** s. 21
[55] http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/sosyalsiyaset/article/download/359/322

hükmünü getirmiştir. Maddede işçilerin iş ve işverenlerin işçi bulmasına aracılığın, devletin yansıra özel istihdam bürolarınca da yürütülebilmesi öngörülmüştür. Böylece işgücü piyasası aracılık hizmetlerinde devlet tekelini öngören 1475 sayılı İş Kanunu sistemi terk edilerek, ILO'nun 181 sayılı Sözleşmesinde düzenlenen ve birçok ülke tarafından yasal çalışma olanağına kavuşturulmuş bulunan özel istihdam bürolarının kurulmasına ve faaliyet göstermesine olanak sağlanmıştır.[56]

Güncel olarak İŞKUR'u tanımlayan 4904 sayılı Kanunda Kurumun kuruluş amacının istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek olduğu belirtilmiştir.[57] Bu ifade KİH'in izlediği tarihsel süreçte gelinen son nokta açısından İŞKUR'un da dünyadaki istihdam kurumlarındaki değişimlere uyum sağlayarak işgücü piyasası aracılık faaliyetinin yanı sıra yeni görevleri de yerine getirmekte sorumluluk üstlendiğinin bir göstergesidir.

İŞKUR, 4904 sayılı Kanuna göre şu görevleri yerine getirmekle görevlidir;

a) Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve 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 Kurul çalışmalarını koordine etmek, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizlerini yapmak, yaptırmak.
c) İş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, verdirmek, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek.
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

---

[56] Sayın, **a.g.m.,** s. 359,360
[57] **4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu,** RG. 5.7.2003-25159

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) AB 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.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU İSTİHDAM HİZMETLERİNDE ADEM-İ MERKEZİYET VE ÜLKE ÖRNEKLERİ

2.1 GENEL OLARAK

Son otuz yılda işgücü piyasası politikalarında adem-i merkezîleşme doğrultusunda AB ve OECD ülkelerinde güçlü bir yönelim ortaya çıkmıştır. Bu yönelim, kamu yönetimindeki geniş kapsamlı gelişmelerin özellikle merkezî hükümet sorumluluklarının bölgelere ve belediyelere devredilmesi yönündeki değişimlere destek çıkan, amaçlara göre yönetim bağlamında bölgesel ve yerel KİH'e daha fazla esneklik sağlayan YKY reformunun bir yansımasıdır.[58] Politika yapıcılar, aynı zamanda işgücü politikalarının yerel boyutunun ve bölgeye daha iyi uyum sağlamış diğer yerel aktörlerle işbirliği içinde bölgeye özel politikalar oluşturulmasının öneminden, gittikçe haberdar olmaya başlamışlardır. Bu politikaların AB ve OECD aracılığıyla yayılması, Avrupa'da KİH'in dönüşümünde ve yine bu tür politikaların yeni bir örgütsel paradigmada buluşmasında önemli etkiye sahip olmuştur. Bu belirtilenlere ek olarak 20 yıldan daha fazla bir süredir adem-i merkeziyetin, yerel işbirliğinin, iletişim ağının, ve uygulamada sosyal ortaklığın önemi Yerel Ekonomik ve İstihdam Gelişimi (OECD LEED) programı tarafından da savunulmaktadır.[59]

2.2 KAMU İSTİHDAM HİZMETLERİNDE ADEM-İ MERKEZİYETİN ORTAYA ÇIKIŞI

İstihdam Hizmetlerinde merkeziyetin uzun bir geçmişi bulunmaktadır. Refah devleti kapsamında devletin rolü işgücü piyasasında saydamlığı ve işsizlerin haklarının korunmasını sağlamak olarak yorumlanmıştır.[60] Refah devleti sistemleri işgücü ve işsizlik problemlerinin yönetiminde bulunan merkezî hükümet kurumları oluşturmuşlardır. İşe yerleştirme, işsizlik ödeneği veya benzeri yardım sistemlerinin

---

[58]Mosley, Hugh: "Flexibility and Accountability in Labour Market Policy: A Synthesis". Managing Decentralisation A New Role For Labour Market Policy, OECD Paris 2003, s. 135

[59] Mosley, Hugh: "Decentralisation of Public Employment Services", PES to PES Dialogue: The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, 2011 s. 5 http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en (10.01.2013)

[60]Greffe, Xavier: "Decentralisation: "What Difference Does it Make? A Synthesis", Managing Decentralisation A New Role For Labour Market Policy, OECD Paris 2003, s.33

yönetimi ve istihdamı sağlamak için uygulanan aktif önlemler hep beraber geleneksel "kamu istihdam hizmetlerini" oluşturmuştur. Durum böyle olmakla birlikte son yıllarda yaşanan değişimler ve ILO tarafından kabul edilen sözleşmelerle birlikte kamu kurumlarının işe yerleştirme hizmetlerindeki rolü ciddi bir şekilde azalmaya başlamış ve hatta bazı ülkelerde bu rolün tamamen terkedildiği görülmüştür. Bu kadar farklı alanda bir içeriğe sahip olması ve farklı kurumlar tarafından yürütülmesi (Bakanlık, kamu kurumu vb.) kamu istihdam hizmetlerinin yerine getirilmesinde genellikle koordinasyon eksikliği ile yukarıdan aşağıya sektörel yaklaşımların sebep olduğu örgüt kalabalığına, çakışan faaliyetlere, aynı faaliyetlerin tekrarına* ve tutarsızlıktan kaynaklı etkinlik sorunlarıyla karşı karşıya kalınmasına sebep olmuştur. Bu tutarsızlık zamanla değişik yönetsel kültürlerin ortaya çıkmasıyla güçlenmiş ve öyle büyük bir etki ortaya çıkarmıştır ki yerel düzeyde bazı karar alma yetkilerine son verilmek zorunda kalınmıştır. Bu konuda olası bir çözüm bütün kurumlarda aynı anda reform yapmak da olabilirdi ancak bu durumda söz konusu reformların aşırı derecede karışık yapısal problemlere karşı yürütülmesi gerekirdi. Alternatif ve radikal bir çözüm ise bu kurumları yerel düzeyde tek bir kalıpta birleştirmeye ve yerel bir otorite tarafından yürütülmelerini sağlamaya çalışarak adem-i merkezîleştirmekti. Bu sebeplerin dışında adem-i merkeziyet açısından kamu istihdam hizmetleri başlığı altında toplanmış merkezî kurumların işçilere bulundukları sektör veya yaşadıkları bölge göz önünde bulundurulmaksızın eşit hizmet sunma arzusundan kaynaklanan bir isteksizlik de söz konusuydu. Merkezî sistemden herhangi bir uzaklaşma bu yüzden söz konusu hizmetlerden eşit yararlanma haklarının bir ihlali olarak görülebilirdi. Fakat istihdam alanındaki kötüye gidişle birlikte KİH'in reforme edilmesine karşı çıkan bu türden savların savunulması gittikçe daha zor bir hal aldı.[61] Bunların yanında KİH'in örgütlenmesinde ve eklemlenmesinde görülen bu önemli değişimin, kısmen ayrılıkçı siyasal baskılardan (örneğin Kanada ve İspanya'da), kısmen de KİH yararlanıcılarının gereksinimlerinin çeşitlendiğinden kaynaklandığı da düşünülmektedir.[62]

Nihai olarak birçok sebebin bir araya gelmesi analistleri ve politikacıları işgücü piyasası politikalarında adem-i merkezîleşme ve bölgelere yetki devri konusunda baskı

---

*Burada tekrardan kast edilen koordinasyonsuzluktan kaynaklı olarak aynı görevin farklı birimler tarafından ihtiyaç olmadığı halde yeniden yerine getirilmesidir.

[61] Greffe, **a.g.m.,** s. 41

[62] Thuy vd., **a.g.e.,** s. 120

yapmaya sevk etti. Sonucunda ise Belçika, Kanada, İtalya, Polonya, İspanya'nın da aralarında bulunduğu birçok ülkede ulus altı seviyedeki mercilere daha çok yetki verir bir şekilde KİH'de reformlar yapıldı. Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Almanya ve Kore'nin de aralarında bulunduğu bazı diğer ülkeler ise son zamanlarda bu sürece dâhil olmuşlardır. Japonya ve Avustralya'da ise günümüzde KİH'de bu doğrultuda bir reform yapılması konusunda bir kamuoyu tartışması süregelmektedir.[63]

Konumuz özelinde baktığımızda AB'nin bu konudaki olumlu tutumunu da yansıtan bir şekilde Avrupa İstihdam Stratejisi'nde de KİH'de adem-i merkeziyet konusuna yer verilmiştir. AB açısından sürecin gelişimini ele aldığımızda; Avrupa Kurumlarının işsizlikle mücadelede yerel gelişimin öneminin farkına 1984 gibi erken bir tarihte vardığı görülmektedir.[64] Buna rağmen AB'de yerel istihdam politikaları artan bir şekilde önem kazanmaya ancak Komisyon'un büyüme rekabet ve istihdam üzerine olan Beyaz Kitabının Avrupa Konseyi tarafından 1993 yılında uygun bulunmasıyla başlamıştır. Lüksemburg sürecinin 1997 yılında başlatılmasından itibaren Avrupa İstihdam Stratejisinin (AİS) yerel boyutu karmaşık bir alan olarak ortaya çıkmıştır. AİS şu ana kadar Avrupa çapındaki ve ulusal seviyedeki çabalara dayalı olmuşsa da Birliğin kendine koyduğu istihdam alanındaki hedeflerin yerine getirilmesinde bölgesel ve yerel aktörlerin daha geniş katılımı olmadan başarılı olunamayacağı konusunda artan bir bilinçlilik söz konusu olmuştur. AB anlaşması Başlık VIII koordineli bir AİS'nin prensiplerini ve prosedürlerini ortaya koymuştur. 128nci madde bu stratejinin formüle edilmesindeki detaylı adımları, yıllık bazda; istihdam ve ulusal raporların uygulanmasına ilişkin rehberleri, üye ülkelere yapılan tavsiyeleri ve Konsey ve Komisyon tarafından Avrupa Konseyine sunulan Ortak İstihdam Raporunu da içerecek şekilde detaylandırmıştır.[65]

Mart 2000'de Lizbon Avrupa Konseyi ekonomi, istihdam ve sosyal politikalar arasındaki karşılıklı etkileşimin önemini anlatan bir strateji oluşturmuştur. Bu strateji güçlü ve açık bir koordinasyon ile tüm aktörlerin mobilizasyonunu öngörmüş ve şu

---

[63]Giguère, Sylvain, Francesca Froy: "A New Framework for Labour Market Policy in a Global Economy", Flexible Policy for More and Better Jobs. OECD Paris 2009a, s. 23

[64]7 Haziran 1984 Tarihli Yerel İstihdam İnisiyatiflerinin Katkıları ve İşsizlikle Mücadele İle İlgili Avrupa Konseyi Kararı (84/C 161/01) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1984:161:0001:0003:EN:PDF (11.07.2013)

[65]Monné, Xavier Prats: "Improving Governance: The Role of the European Union" Managing Decentralisation A New Role For Labour Market Policy, OECD Paris 2003, s. 296,297

şekilde tanımlanmıştır; "Birliğin, üye ülkelerin, bölgesel ve yerel düzeydeki aktörlerin, sivil toplumun sosyal ortaklığın çeşitli şekillerinde aktif bir şekilde katılımının sağlandığı hizmette halka yakınlık prensibi çerçevesinde uygulanan tamamen adem-i merkezîleşmiş bir yaklaşım." Son olarak İstihdam Rehberlerinde kapsamlı bir yaklaşıma yer verilmiştir. Bölgesel ve yerel seviyedeki sosyal ortakları da içeren tüm aktörler yerelde iş yaratma olanaklarını tanımlayarak ve ortaklığı güçlendirerek AİS'yi uygulama konusunda harekete geçirilmiştir. Üye ülkeler mümkün olan her durumda istihdam politikalarında yerel kalkınma boyutunu da göz önünde bulundurmayı kabul etmişlerdir. Yine söz konusu ülkeler yerel düzeyde iş yaratmaktan kaynaklı olarak ortaya çıkan bütün fırsatlardan yararlanmak ve sivil toplum temsilcilerini de içeren ortaklıkları teşvik etmek için yerel ve bölgesel otoriteleri istihdam politikaları geliştirme konusunda teşvik etme yönünde faaliyetlere başlamışlardır.[66] Görüldüğü üzere AB konuyu uzun zaman önce ele almaya başlamış ve bu yaklaşıma verdiği önemi zamanla artırmıştır. Birçok Avrupa ülkesi de bu doğrultuda bir dönüşüm yaşamış farklı şekillerde KİH'de adem-i merkeziyet uygulamasına yer vermiştir.

Konumuza ilişkin olarak OECD'nin yaklaşımına baktığımızda OECD'nin KİH'de adem-i merkeziyet konusuna en çok önem veren uluslararası kuruluşların başında geldiği göze çarpmaktadır. OECD LEED (Yerel Ekonominin ve İstihdamın Geliştirilmesi Görev Gücü) ise bunun en büyük göstergelerinden biridir. 1982 yılında kurulan LEED'in amacı, daha fazla ve daha iyi işlerin yaratılmasına yeni, etkin politika uygulamaları ve ortak stratejiler aracılığıyla katkı sağlamak olarak belirlenmiştir.[67]

Genel olarak OECD'ye üye ülkeler LEED'den ülkelerinde bu konudaki süreci nasıl en iyi şekilde destekleyebilecekleri konusunda tavsiye vermesini beklemekte olup aynı zamanda bütün düzeylerdeki, bütün aktörlerin yöntem bilgisi (know-how) transferinden faydalanmasını arzulamaktadırlar. Bu açıdan LEED'in görevleri;

- Kamu politikasının ekonomi, işgücü piyasası ve sosyal alanlardaki kalitesini artırmak, yerel düzeyde uygulanmasını sağlamak ile mevcut faaliyetlerin sürekli bir şekilde izlenmesi ve değerlendirilmesi,

---

[66] Monné, **a.g.m.,** s. 297
[67]OECD LEED Programme: "Review Of Belfast, United Kingdom", Local Economic Strategy Series, OECD 2008 s. 26

- Yerel istihdam ve ekonomi gelişiminde bilgi ve deneyim paylaşımını, yeniliklerin yayılmasını teşvik etmek ve yerel ekonomilerin yenilenmesini sağlamak,
- Yerel gelişim stratejilerinin tasarlanmasında, uygulanmasında ve değerlendirilmesinde üye ülkelere yardım sağlamak, OECD'ye üye olmayan ülkelerle konu hakkında bilgi alışverişi yapılmasını desteklemek ve yerel ve bölgesel kuruluşlar arasındaki ve OECD ile ulus altı yapılar arasındaki kritik bağ hizmetini sunmak, olarak belirlenmiştir[68].

Görüldüğü üzere LEED KİH'de adem-i merkeziyeti üye ülkelerde ve hatta dünyada yaygınlaştırmak adına büyük bir göreve sahiptir. LEED tarafından konumuzla doğrudan bağlantılı olan birçok toplantı ve seminer düzenlenmiş ve yayınlar yayınlanmıştır. 1998 yılında aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 26 ülkenin katılımıyla LEED tarafından düzenlenen Venedik Konferansında da belirtildiği üzere, OECD LEED'in istihdam hizmetleri politikasının başarılı olması için gerekli görülen politikaların belirlenmesinde "piramidin ters çevrilmesi", anlamındaki rolü büyüktür.[69]

2.3 KİH'DE ADEM-İ MERKEZİYET SINIFLANDIRMALARI

Dünya ülkelerindeki KİH'lerde adem-i merkeziyet yapılarının sınıflandırmasının yapılması konumuzun daha iyi anlaşılması açısından faydalı olacaktır. Çünkü araştırmamızdaki ülke örnekleri de genel olarak bu sınıflandırmanın farklı basamaklarından seçilerek dünyadaki genel gidişat ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Mosley'e göre kamu istihdam hizmetleri içerisinde iki temel adem-i merkeziyetçilik yapısı bulunmaktadır. Bunlardan ilki Yönetimsel adem-i merkeziyetçiliktir. Burada bölgesel ve yerel KİH ofislerine, ulusal bir örgüt dâhilindeki ulusal politika hedeflerini uygulama konusunda daha fazla esneklik tanınmaktadır; İkinci ise Siyasi adem-i merkeziyetçilik olup bu tür yapılarda genellikle daha kapsamlı bir sorumluluk idaresi ulusal KİH'den yönetimin ulus altı (bölgesel, il, ülke veya belediye) düzeylerine bırakılır. Yönetimsel ve siyasi adem-i merkeziyetçilik tabii ki birbirini tamamen dışlayan sistemler değildirler. Bu iki yöntem farklı derecelerde bir

[68]OECD LEED Programme: **a.g.e.,** s. 26
[69]Cacciari, Massimo: "Decentralisation, Local Management: Challenges for a New Europe", Decentralısıng Employment Polıcy New Trends And Challenges, OECD 1998, s. 14

birleşim halinde aynı ülke içerisinde uygulanabilir. Bu noktada önemli bir hususu teşkil eden bir yönetim yaklaşımı performans yönetimi olup bu sistem merkezî, bölgesel veya yerel olsun kamunun her seviyesinde uygulanabilmektedir. Zaten bölgesel veya yerel seviyedeki KİH kuruluşlarınca faaliyet alanları genişleyip yeni sorumluluklar kazanıldıkça performans yönetimi kullanımı da yaygınlaşmaktadır.[70]

2.3.1 Yönetimsel Adem-i Merkeziyetçilik

Yönetimsel ya da idari adem-i merkeziyetçilik genellikle amaçlara göre yönetim (AGY) ile performans yönetimi halini alır. Bu da KİH kurumlarındaki merkezî hesap verebilirlik ve yerel esnekliği uzlaştırmak için klasik yönetimsel strateji ve farklı örgüt içi adem-i merkeziyetçilik stratejilerinin bir ortak paydası olarak kabul edilebilir.[71]

Yukarıda daha önce bahsettiğimiz YKY "idari kültürün" yerini bir nevi serbest piyasa yönetim kültürünü yasaların izin verdiği çerçevede getirerek almayı hedeflemektedir. Bu doğrultuda AGY veya sonuçlara göre yönetim, işgücü piyasası politikalarının yönetimsel adem-i merkeziyet doğrultusunda etkililiğini ve etkinliğini artırmayı hedefleyen birçok farklı yönetimsel reformun ortak noktası konumundadır.[72] AGY'nin gerektirdiği adem-i merkeziyet şekli ise tam olarak net değildir. Bir bakıma, tipik bir şekilde bölgesel ve yerel seviyedeki uygulayıcı yöneticilere politika uygulamada merkezî stratejik hedefleri daha iyi işlemek açısından geniş bir takdir yetkisi sağlamaktadır.[73]

Üye ülkeler arasında (AB 15), Kuzey Avrupa Ülkeleri AGY ile en çok deneyime sahip olan ülkeler olmakla birlikte [Norveç 1987, Fransa (ANPE) 1990, Büyük Britanya 1991, Hollanda 1991, Finlandiya 1992, Danimarka 1994][74] Performans Yönetimi ve özellikle AGY bugün Avrupa KİH'lerinin çoğunda uygulanmaktadır.[75] Bu sebepten dolayı AGY sistemlerinin tüm Avrupa'da ve OECD ülkelerinin tümünde uygulanması yakın gelecekte olması beklenen bir değişimdir denilebilir. Buna rağmen AGY'nin

---

[70] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en
[71] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en
[72] Mosley, "2003", s. 136
[73] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en
[74] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en
[75] "Performance Management in Public Employment Services", PES to PES Dialogue: The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, 2011 s. 32 http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en (10.08.2013)

faydaları otomatik olarak hayat bulmayacaktır. Bunun olması için iyi bir tasarlama ve uygulama sistemi oluşturulmalıdır.[76]

2.3.2 Siyasal Adem-i merkeziyetçilik

Siyasi adem-i merkeziyetçilikte yönetimin alt düzeyleri uygulamada ve bazı durumlarda politikada merkezî bir rol oynar. Uygulayıcı kurumlar artık merkezî KİH yönetiminin ast bölümleri değil, yönetimin alt kademesidir. Böyle karışık bir çok düzeyli yönetişim sisteminde merkezî, bölgesel ve yerel otoriteler arasındaki ilişki daha az hiyerarşik ve daha fazla müzakereye dayalıdır.[77] Bu durum politikaların belirlenmesi açısından otoritenin paylaşımını ve bu politikaların bölgesel ve yerel otoritelerce uygulanmasını içermektedir. Merkezî hükümet genellikle geniş politika çerçevesinden ve büyük finansman paylaşımlarından sorumlu kalırken; bölgesel ve yerel otoriteler ise programların belirlenmesi ve yerel işçilerin ve işletmelerin ihtiyaçları doğrultusunda ulusal politika çerçevesinde kalarak hizmetlerin sunumunu gerçekleştirirler. Yerel birimlere kendi politikalarını uygulama olanağı sağlayarak, daha fazla otorite sunarak ve onların kendi hizmet sunum sistemlerini tasarlamalarına imkan vererek siyasi adem-i merkeziyet sistemleri diğer kamu birimleriyle veya kamu dışındaki aktörlerle koordinasyon sağlanması açısından fırsatlar sunmaktadır.[78] Bazı durumlarda ise bölgesel ve yerel düzeyde seçilmiş birimlere kamusal hesap verebilirliği ulusal parlamentonun sağladığı bir şekilde gerçekleştirme imkânı sunulmuştur. Bunun yanında bazı ülkelerde (Örneğin; Belçika) yetki paylaşımı ülkenin bazı bölgelerine yönetsel kapasitesine, işgücü piyasası açısından sorumluluk alma istekliliğine göre eşitsiz bir şekilde dağıtılarak, daha fazla otorite verilmesi sonucu ülke çapında asimetrik bir yapı ortaya çıkabilmiştir.[79]

Genellikle iş kanunu ve sosyal güvenlik ile işsizlik ödeneklerini de içerir bir şekilde merkezî idarenin kontrolünde kalırken adem-i merkezyet açısından yönelim aktif politikalar üzerinde yoğunlaşmıştır. Bazı ülkelerde iş arayanlar için ulusal istihdam

---

[76]Mosley, Hugh, Holger Schütz, Nicole Breyer: "Management by Objectives in European Public Employment Services", Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Reichpietschufer, Berlin 2001, s. 96

[77] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en

[78] Eberts, Randal W., : "The Role of Labour Market Policy in Horizontal Co-ordination", Flexible Policy for More and Better Jobs. OECD Paris 2009a, s. 123

[79]Giguère, Sylvain: "Managing Decentralisation and New Forms of Governance", Managing Decentralisation A New Role For Labour Market Policy, OECD Paris 2003, s. 15

hizmetleri ve sosyal yardım ayrı bir şekilde örgütlenmiş olup genellikle sigortalı işsizler için daha adem-i merkezîleşmiş hizmetler bulunmaktadır. (Almanya, Finlandiya ve Hollanda)[80]

Siyasi adem-i merkeziyetçilik farklı şekillerde uygulama alanı bulabilmektedir:[81]

- Federalizm: ülke veya il yönetimi istihdam hizmetleri de dâhil olmak üzere bir dizi iç politika alanlarından sorumludur. (Ör; ABD, Kanada, İsviçre)
- Bölgeselleşme: işgücü piyasası ve istihdam politikası alanındaki temel sorumluluklar da dâhil olmak üzere, gücü güçlü bölgesel yönetimlere bırakan daha önce oldukça merkezîleştirilmiş siyasi-idari sistemleri (Ör; Belçika, İtalya ve İspanya) işaret etmektedir.
- Hizmet sunumunun tüm iş arayanlar (Danimarka, Norveç ve Polonya) ya da sosyal yardım alanlar için belediyeleştirilmesi (Hollanda, Almanya ve Finlandiya) -birçok ülke için tarihsel olarak yerel otoritelerin sorumluluğunda olmakla birlikte- üçüncü yol olarak tanımlanmaktadır.

Tablo 2, bazı AB ve OECD ülkelerindeki KİH adem-i merkeziyetçiliğinin mevcut modelleri hakkındaki bilgileri özetlemektedir. Siyasi adem-i merkeziyetçilik günümüzde, on iki ülkede önemli ve üstün bir hizmet sunumu şeklidir. Üç ülkede (Finlandiya, Almanya, Hollanda) sadece sosyal yardım alanlar için istihdam hizmetlerinin sağlanması konusundaki sorumluluk olmak üzere, toplamda altı ülkede sorumluluk belediyelere devredilmiştir. Önceden merkezî yapıya sahip olan üç ülke (Belçika, İspanya ve İtalya) sorumluluğu bölgelere bırakmış; İsviçre, Kanada ve ABD geleneksel federal sistemi ise istihdam hizmetlerinin uygulanmasına ilişkin temel sorumluluğu illere, eyaletlere veya kantonlara bırakmıştır. Fakat halen çoğu AB ülkesinin (18) istihdam hizmetlerinin sağlanmasından doğrudan sorumlu ulusal KİH kurumları bulunmaktadır.[82]

---

[80] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en
[81] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en
[82] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en

Tablo 2: Adem-i Merkeziyet Türleri

Siyasi adem-i merkeziyetçilik			**Yönetimsel adem-i merkeziyetçilik**	
Federalizm	*Bölgeselleşme*	*Belediyeleşme*	*(ulusal KİH)*	
Kanada	Belçika	İş arayan herkes	Avusturya	Romanya
ABD	İspanya	*Danimarka*	Finlandiya	Yunanistan
İsviçre	İtalya	*Polonya*	*Almanya*	Macaristan
		Norveç	Hollanda	Letonya
		Sosyal yardım	*Fransa*	Slovenya
		Finlandiya	İsveç	Bulgaristan
		Almanya	Estonya	Portekiz
		Hollanda	Çek Cumhuriyeti	İrlanda
			İngiltere	Slovakya
			Japonya	Kore

Kaynak: Mosley, Hugh: "Stakeholder Participation in Local PES Governance International Practices Report on PEVTB-like Structures", Türkiye İş Kurumu, 2013

Çalışmamızda öncelikle KİH'de adem-i merkezîleşmenin fayda ve olası zararlarına değinilecek daha sonrasında bu alanda yapılmış ender çalışmalardan olan adem-i merkezîleşme unsurlarına göre hangi ülkede ne derece adem-i merkezî bir yapı bulunduğunu ele alan bir araştırmadan bahsedilip, devamında adem-i merkezîleşme ve hesap verebilirlik konusu ile yine adem-i merkezîleşmenin bir unsuru olan KİH'de yönetişim konusu ele alınacaktır. Bu hususlara değinildikten sonra ise ülke örneklerinden bahsedilecektir. Ülke örnekleri kısmında farklı sistemlerin nasıl işlediğini ortaya koyabilmek amacıyla siyasi adem-i merkeziyetçiliğin Federalizm, Belediyeleşme uygulamalarından birer tane ve yönetimsel adem-i merkeziyetin ulusal KİH uygulamasından ikişer tane olmak üzere ana eksende farklılaşmış 4 ülke ele alınacaktır. Bu ülkeler sırası ile ABD, Fransa, Almanya ve Danimarka'dır. Bölgeselleşme bölümündeki ülkelerden hiçbirinin tek başına bir başlıkta ele alınmayacak olmasının sebebi ise bu ülkelerde genellikle bölgeler arası farklı yönetsel yaklaşımların olması ve ulusal bir yaklaşımın ortaya konmasında güçlük çekilmesidir.

2.4 KİH'DE ADEM-İ MERKEZİYETİN SAĞLAYABİLECEĞİ FAYDALAR

Bu kısımda KİH de adem-i merkeziyete neden ihtiyaç duyulduğundan bahsedilecek nedenler maddeler halinde ortaya koyulacaktır. Bazı nedenlerden

bahsedilirken çeşitli ülkelerde bu konuya örnek olabilecek hususlara da değinilecektir.

KİH'in adem-i merkezîleştirilmesi karar verme yetkisinin ekonomik kalkınmanın, istihdam ve sosyal içermeyle ilişkilendirildiği bir bağlamda ele alınmasını sağlamaktadır. Adem-i merkezîleşme, orada yaşayan insanlara kendi bölgelerinin sorunlarıyla baş etmek için ihtiyaç duydukları özgürlük ve esnekliği sağlamaktadır. Kamu kurumlarının benzer sorunları çözmede daha etkin olmasına ve istihdam alanındaki ortakların analiz, bilgi, kaynak toplama ve hesap verebilirlik açısından düzgün bir şekilde çalışmasına imkân sağlamaktadır. Sonuç olarak; bu sayede aşağıdan yukarı sektörel yaklaşımlar aşılır ve yerel halkın ihtiyaçlarına daha yakın bölgeye özel düzenlenmiş mikro-ekonomik politikalar uygulanabilir. Yerel halkın katılımını artıran karar verme yetkisini koordine etmek ve onları yerel şartlara uygun hale getirmek gibi faaliyetleri içeren yatay koordinasyon, hiçbir şekilde yerel düzeydeki ve merkezdeki ortaklıklar açısından gerekli olan dikey koordinasyonu engellememelidir.[83]

2.4.1 Bilgiye Daha Kolay Ulaşmayı Sağlaması

Adem-i merkeziyetleşmenin savunucuları bölgesel ve yerel karar alıcıları yerel şartları ve ihtiyaçları en iyi bilen kişiler olarak belirtmektedirler.[84]

Geleneksel olarak, KİH'lerin ana hedeflerinden biri de istihdamı geliştirerek işler ve yetenekler açısından istikrarı sağlamak amacıyla mümkün olan en yüksek düzeyde saydamlığı ve dezavantajlı grupların durumlarının göz önünde bulundurulmasını uygulanabilir kılmaktır. Ancak işlerin ve yeteneklerin birçok etkene bağlı olarak sürekli değişime uğradığı küresel bilgiye dayalı bir ekonomide ilk yaklaşımdaki amaçları gerçekleştirmek neredeyse imkânsız hale gelmektedir. İşgücü piyasasının daha iyi anlaşılması ve istihdamda yönetişim, sadece değişimleri karşılayabilen, ekonomik gelişme ile sosyal gelişim arasındaki bağlantıyı kurabilen stratejik bir ekonomik kalkınmaya dönük bir bakış açısı ile sağlanabilir. Bunun sağlanamaması durumunda ekonominin doğasında kendiliğinden ortaya çıkacak yaptırımlar bellidir. Bunlardan biri; iki başlı bir büyüme[*] diğeri ise; beklentileri karşılamayan bir sosyal içermedir. Burada gerekli bakış açısı küresel olmakla birlikte,

---

[83] Greffe, **a.g.m.,** s. 39
[84] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en
[*] Büyümenin toplumsal refahı artırmadığı ya da daha kötü hale getirdiği bir durumu ifade eder.

aynı zamanda bu durum, bir bölgenin fırsatlarının ve olanaklarının kapsamının bilinmesini gerektirmektedir. Bunun olmasını sağlayacak olan ise şüphesiz yerelde yetkilendirilmiş aktörlerin süreçlere dâhil olmasıdır.[85]

2.4.2 Terzi Yapımı Politikalar*

KİH'de Adem-i merkeziyeti avantajlı kılan bir başka etmen ise ulusal standartlaşmış politikalara nazaran yerel koşullara daha iyi uyum sağlamış terzi yapımı politikaların üretimini imkânlar dahilinde kılmasıdır. Adem-i merkeziyet kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yerel halkın ihtiyaçlarına uygun şekilde daha çeşitli hizmet sunumuna olanak sağlamaktadır.[86]

Farklı bölgeler (bölgeler, şehirler, semtler) ve farklı gelişim düzeyleri, farklı sorunlarla ve o coğrafyaya has durumlarla karşı karşıya kalırlar. Adem-i merkeziyet sayesinde ise merkezde hesaba katması ve karşılanması zor olan gereklilikleri kamu politikaları esnek bir şekilde uyumlulaştırılabilmektedir. Merkezde belirlenen hedefleri yerelde başarabilmek için gidilmesi gereken yol, bölgeler arası farklılıklar gösterebilmektedir. Burada ulusal boyutta uyumu sağlamanın ve aynı zamanda hedeflere de ulaşmanın yolu adem-i merkeziyetten geçmektedir.[87]

Yerel şartlara uyum sağlamak toplumun ihtiyaçlarının gerektiği gibi karşılanması açısından son derece önemli bir hususu teşkil etmektedir. Örnek vermek gerekirse; yüksek işsizlik oranlarına sahip bölgeler ve tam istihdama yakın bölgeler tamamen birbirinden farklı işgücü piyasası ihtiyaçlarına sahiplerdir. İlkinde işgücü arzıyla işgücü talebini buluşturmak açısından aktif işgücü piyasası politikaları iş yaratma girişimlerinden çok daha önemlidir. Tam istihdama yakın durumlarda ise öncelik, işlerin kalitesini artırmaya yönelik politikalara, yerel işçiler tarafından çalışılmak istenmeyen işlere işgücü arzını artırmak için göç politikalarına ya da işçilerin güncel teknik ve yöntem bilgisine sahip olmalarını sağlayacak politikalara verilebilir. Bunun yanında yerel sorunlara esnek bir şekilde cevap verebilecek daha basit ve daha az talepkâr adem-i merkeziyet faaliyetleri de bulunmaktadır. Örneğin; birleştirilmiş

---

[85] Greffe, **a.g.m.,** s. 39

*Söz konusu ifadeden yerel koşullara uygun olarak belirlenen, standartlaşmış politikaların dışındaki politikalar kast edilmektedir.

[86] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en

[87] OECD, Decentralizing Employment Policy New Trends And Challenges, OECD 1998a, s. 145

merkezî politikalar yerelde tanımlanmış parametrelere dayalı olarak, yerel şartlardan dolayı bazı spesifik politikalara daha çok önem verir bir şekilde uyumlulaştırılabilir. Bu şekilde strateji, hedefler ve yaklaşımlar açısından merkezîleşmiş şekilde kalınırken söz konusu unsurlar farklı bölgelerin farklılıklarına da düzgün bir şekilde uyumlulaştırılabilir.[88] Şüphesiz yerel şartlara özgü politikalar geliştirmek için birçok farklı yöntem geliştirilebilir. Burada önemli olan bir başka husus ise hesap verebilir bir şekilde yerel şartlara uygun politikalar geliştirilebilmesini sağlayabilmektir.

2.4.3 Yenilik

Adem-i merkeziyetin bölgesel ve yerel aktörler arasında en başarılı uygulamanın hangisinden çıkacağına dair bir rekabete ve yenileşme çabasına sebep olduğu belirtilmektedir.[89] Merkezî bir yönlendirme mekanizmasının bulunmadığı durumlarda, politikalarda ve hizmet sunumunda daha çok çeşitlenme beklenmektedir.[90]

Rekabeti sağlamanın yanı sıra aynı bölge içerisindeki sosyal ortakları beraberce harekete geçirerek de yenilikçi faaliyetlerin ortaya çıkması sağlanabilmektedir. Örneğin; Belçika Flandre'de yeni işler yaratmak ve bunlara karşılık gelen piyasaları canlandırmak yerel seviyede öngörülmüş bir durumdu çünkü bu tür bir yenilik ancak o bölgedeki tüm aktörleri sürece dâhil edilerek gerçekleştirilebilecek bir faaliyet olarak kabul görmekteydi. Sosyal diyalog sorunların daha doğru ele alınıp çözülebilmesi açısından mümkün olan en yakın coğrafi yakınlıkta gerçekleştirilmelidir.[91]

2.4.4 Farklı Alanlar Arasındaki Politika Koordinasyonunu Sağlaması

Kamu istihdam hizmetlerinin sunumu bazı durumlarda kamu yönetiminin farklı düzeylerinde bulunan birçok farklı kurum arasında karışık bir görev dağılımını gerektirebilir. İstihdam hizmetlerinin dışında sosyal hizmetler, eğitim, mesleki eğitim ve yerel ekonomik ve gelişim faaliyetleri açısından da koordinasyon ihtiyacı bulunmaktadır. Merkezîleşmiş ve hiyerarşik bir yapıya sahip KİH (ya da diğer devlet

---

[88] OECD, "1998a", s. 147
[89] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en
[90] Mosley, "The Trade-off between Flexibility and Accountability in Labour Market Policy" Flexible Policy for More and Better Jobs. OECD Paris 2009, s. 76
[91] Greffe, **a.g.m.,** s. 38

kurumları) yerel düzeyde gerekli olan işbirliğine dayalı uygulamayı gerçekleştirmek açısından gerekli esnekliği sağlayamamaktadırlar.[92] Farklı alanlarda görevli kişilerin birbiri ile koordineli çalışmasını sağlamak yerel düzeyde merkeze göre çok daha kolay olacaktır.[93]

Adem-i merkeziyet kavramı geniş bir şekilde yorumlandığında merkezî, bölgesel ve yerel otoriteler arasında yatay koordinasyon ve dikey koordinasyonu da içermektedir. AB'nin Liderlik Programı (The European Union's Leader Programme) bu bakış açısını yerel kalkınma açısından tam bir laboratuvara dönüştürmüş bulunmaktadır. Bu şekilde adem-i merkeziyet, işler yaratma ve mevcut işleri koruma açısından birkaç araçla donatılmıştır. Bunlar; otoriteler arası daha iyi koordinasyon sağlanması, sosyal ortaklar arasında diyaloğun başlatılması, çevresel problemlerin ekonomik formülasyon doğrultusunda çözülmesine çalışılması vb. araçlarıdır.[94]

2.4.5 Yerel Hesap Verebilirlik

Adem-i merkezîleşmenin hesap verebilirliği artırdığı düşünülmektedir. Yerelde seçilmiş otoriteler yerel öncelikleri merkezin yerel birimlerinden daha iyi bilme şansına sahiptirler. Bunun yanında yerel yöneticiler ve personel kendi ürettikleri bir politikayı hem daha kolay benimseyecek hem de o coğrafyada yaşananlara yakınlık duymalarından dolayı kendilerini daha çok adayarak çalışacaklardır.[95]

2.4.6 Bölgesel ve Yerel Farklılıkları Bağdaştırması

Adem-i merkezîleşme büyük etnik dilsel yada dinsel farklılıkları ulus devlet içinde bağdaştırmak için bir strateji olarak uygulanabilir.[96] Örneğin; İspanya bölgesel etnik sorunları olup KİH'de adem-i merkezîleşme yoluna gitmiş ülkelerden biri olarak gösterilebilir. Ülkemizde de Kürt sorunu bu açıdan değerlendirildiğinde KİH'de adem-i merkezîleşmenin söz konusu soruna getirebileceği çözümler de tartışılabilir.

---

[92] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en
[93] Sallard, Odile: "To Reconcile Competitiveness and Social Cohesion, Give Policy-Making a Territorial Dimension", Decentralizing Employment Policy New Trends And Challenges, OECD 1998, s. 219
[94] Greffe, **a.g.m.,** s. 34,35
[95] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en
[96] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en

2.4.7 Mali Sebepler

Bir başka sebep ise artık devletlerin masraflı sigorta koruma programlarını azaltılmış vergi gelirleriyle karşılayamayacak olmasından kaynaklı olarak ortaya çıkmaktadır. Fakat bu reaksiyon sadece istihdam alanında değil neredeyse tüm kamu faaliyetleri açısından geçerli bir durumu yansıtmaktadır.[97]

2.4.8 İşgücü Piyasası Aktörlerinin Bilgiye ve Eğitime Daha Yakın Olma Taleplerinin Karşılanması

Günümüzde İşçilerin çalıştıkları bir işte kalma süreleri gittikçe kısalmakta işgücü piyasası uyum faaliyetleri gittikçe yaygınlaşmakta ve belirli süreli ve geçici istihdam sözleşmeleri uygulamaları yaygınlık kazanmaya başlamaktadır.[*] Bazı uyum politikaları da iş değişimlerinden kaynaklı olarak ihtiyaç duyulan mesleki eğitim programlarından dolayı aşırı artış gösterebilmektedir. (Hollanda ve Danimarka) İnsanların sürekli iş değiştirmek zorunda kalmaları yeni yeterlilikler elde etmek istemelerine bu da iş arama, uyum ve mobilite süreçleri açısından yüksek maliyetlere sebep olmaktadır. Bunun yanında özellikle sanat ve zanaat içeren işgücü piyasalarında kişilerin sadece bir proje için istihdam edilmeleri ve sürekli istihdamda kalmaları için yeni iş sözleşmeleri yapmaları gerekmektedir. Bu bahsedilen gelişmeler sonucunda ise iş arama ve işgücü uyum politikası açısından yapılan faaliyetlerin aşırı artışından dolayı problemler ortaya çıkmaktadır. Bu gibi istisnai durumlar geçerli olmasa da işgücü piyasasında arz edenler ve talep edenlerin aynı kültürde buluşması ve birbirlerinin ihtiyaçlarından haberdar olması açısından birbirlerine yakın bölgelerde yaşamaları aynı havayı solumaları gerekebilmektedir. Sonuç olarak; İstihdamdaki bu "geçicilik"[**] işgücü piyasası aktörlerini en kısa bilgi ve mesleki eğitim kanallarını aramaya itmektedir. Bu da işgücü piyasasında yerel örgütlenmeyi çok daha önemli hale getirmektedir.[98]

---

[97] Greffe, **a.g.m.,** s. 34

[*] Burada önemli olan husus günümüzde geçici iş ilişkisinin ülkemizde de uygulanmasının tartışılıyor olmasıdır. Eğer söz konusu çalışma ilişkisi ülkemizde de uygulama alanı bulursa o zaman ülkemiz açısından KİH'de adem-i merkeziyet daha da önem kazanacaktır.

[**] Sürekli ve hızlı değişim hali.

[98] Greffe, **a.g.m.,** s. 36

2.4.9 Adem-i Merkeziyetin Küreselleşemeye Katkı Sunan Bir Yaklaşım Olması

Böyle bir yaklaşım, uluslararası bağlantıların güçlendiği kapitalin ve işgücünün dünya üzerinde dolaşım hızının arttığı bir süreçte çağdışı gibi görülebilir. Fakat şu unutulmamalı ki küresel ekonomide şirketlerin rekabeti temelde faaliyet gösterdikleri bölgenin niteliklerine dayanmaktadır. Bu şekilde adem-i merkeziyet küresel ekonomiye dahil olma sürecinde zayıflatıcı bir faktör olmak yerine kolaylaştırıcı bir yaklaşım olarak da görülebilir.[99] Adem-i merkeziyet bunların yanında istihdamın sosyal ve ekonomik kurum ve kuruluşları arasında daha iyi bir görevdeşlik (sinerji) oluşturmakta ve ülke çapında ya da yerel veya bölgesel düzeyde işlerin daha iyi dağılımına imkân sağlamaktadır.[100] Dahası ülkelerde küresel bazda başarılı olan bölgeler veya şehirler eğitimi, teknik bilgiyi, sosyal ve üretken sermayeyi başarılı bir şekilde birleştiren yerlerdir.[101]

2.4.10 İstihdam Politikasını "Aktifleştirmeye" Katkı Sağlayıcı Olması

Genelde ülkelerde istihdam politikaları açısından "aktif" istihdam politikaları ve "pasif" istihdam politikaları olmak üzere ayrım yapılmaktadır. Pasif politikalar genellikle işgücü piyasasında çeşitli şekillerde ortaya çıkabilen gelir kayıplarını tazmin etmek üzere uygulanır. Aktif politikalar ise işgücü piyasası aktörlerinin davranışları üzerinde daha etkileyici olur ve uygulanan politikalara daha belirgin tepki gösterilen bir düzen inşa eder. Bunlara örnek olarak ise eğitim planları, iş değişimlerinin organize edilmesi, doğrudan iş yaratılması, girişimcilik destekleri, dezavantajlı gruplara yardım amaçlı önlemler vb. gösterilebilir. Zaman göstermiştir ki işgücü piyasası politikaları bu aktif ve pasif politikaların doğru bir karışımına sahip değillerdir. İstihdam problemleriyle karşılaştıklarında ülkeler genellikle kendiliğinden gerçekleşen bir ekonomik düzelmeye güvenerek pasif politikalara yönelmektedirler. Tersine işgücü piyasasını dönüştürmek daha önleyici politikaları dolayısıyla da aktif işgücü politikalarının daha yoğun uygulanmasını gerektirmektedir. İşsizlik oranlarıyla aktif

---

[99] Greffe, **a.g.m.,** s. 32
[100] Greffe, **a.g.m.,** s. 40
[101] Greffe, **a.g.m.,** s. 32

işgücü politikalarının uygulanması arasında negatif bir korelasyon bulunmaktadır.[102]

Bu politikaların gerçekleştirilmesi için iki ön şart bulunmaktadır. Öncelikle bu politikalar üzerinde uygulanacağı piyasa, endüstri veya şirketin gerçek şartlarına uygun bir şekilde çeşitlendirilmeli ve politikaların hedefleri net bir şekilde belirlenmelidir. Her iki durumda da bütçe tercihleri ya da etkinlik hesaplanması gibi bazı konular merkezî olarak belirlenmek zorunda olsa da adem-i merkeziyet aktif politikaların ihtiyaç duyduğu ortamı oluşturmaktadır. Danimarka'nın 1995 yılında bölgesel konseylerinin yetkilerini yeniden tanımlamasının sebebi aslında bu düşüncedir. Bu politikaların başarılı şekilde uygulanması yüksek sayıda yerel aktörün süreçte katılımcı olmasına bağlıdır. İş değişimi (rotasyon) gibi bir politika Danimarka ve Hollanda'da uygulandığı gibi geleneksel istihdam politikaları tarafından görmezden gelinen birçok çevre veya kurumun harekete geçirilmesini gerektirmektedir. Fakat bunu hayata geçirmek yalnızca ilgili bölgede çalışmakla mümkündür. Almanya'nın "işler için stratejik ortaklık" uygulamasında olduğu gibi ancak paydaşların sistematik eşgüdümünü sağlayarak istihdamı, iş yaratımını artıran faaliyetler gerçekleştirilebilmektedir. Son olarak da aktif politikalardan her zaman hedeflenen grupların faydalanamadığı görülmektedir. Hedef gruplar (Ör; kadınlar ya da engelliler) çoğunlukla bu politikalara ilişkin bilgilerden mahrum kalabilmektedirler. Bu şekilde adem-i merkeziyet hem politikaların uygulanması hem de bu politikalara ihtiyaç duyanlara yakınlaşılması açısından iki kez meşru hale gelmiş olmaktadır. Nitekim Belçika deneyimi de bunu kanıtlayan bir durumdur.[103]

2.4.11 İstihdam Sorunlarının Çok Boyutluluğuna Çözüm Sunma İmkânına Sahip Olması

Günümüzde işgücü piyasası problemleri sadece işgücü arzı ile talebinin buluşamamasından değil daha başka birçok etkenden de kaynaklanmaktadır. İşgücü talebi giderek artan bir şekilde mesleki eğitim, konut, mobilite, sağlık asgari ücret vb. birçok faktöre bağlı olarak belirlenmektedir. Bu faktörlerden birinde sıkıntı yaşanması işgücü talebinin arzu edildiği gibi olmasının önüne geçebilecektir. Bu faktörlerin doğru bir şekilde belirlenmesi yönetilmesi sürece dâhil olan insanlara yakın olunmasıyla

---

[102] Greffe, **a.g.m.,** s. 37
[103] Greffe, **a.g.m.,** s. 37,38

sağlanabilir. Bu da faaliyetlerin yerel düzeyde planlanmasını, uygulanmasını ve eşgüdümlü hale getirilmesini gerektirmektedir. İşgücü arzı da barınma, mesleki eğitim, entelektüel mülkiyet hakkı vb. alanlardaki sorunların çözülmesiyle sağlanabilmektedir. Merkezden gelen çözüm yolları için ise potansiyel işverenler, çeşitli finansal kuruluşlar, şehir planlamacıları ve lojistik alanında çalışan kuruluşlar arasında bir ara yüz oluşturulması gerekmektedir ki bu da tekrardan yerel bir sistem kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Burada belirtilenler tabii ki bütün çözümlerin yerelde bulunması gerektiği anlamına gelmemektedir. Problemlerin tespit edilmesi ve çözümlerin formüle edilmesi yerelde başlamalıdır.[104]

Sosyal çevrenin sunduğu potansiyeller ve bunlar gerektiği gibi oluşturulmadığında ortaya çıkarabileceği sınırlamalar, mesleki eğitimler açısından bakıldığında bu anlatılanları değerlendirmek açısından aydınlatıcı olabilir. Çoğu ülkede (ABD ve Fransa'daki yerel olarak düzenlenmiş mesleki eğitim programları) yerel aktörler arası anlaşmalar, mesleki eğitim sorunlarıyla başa çıkılmasını ve işgücü talebi ve arzı arasındaki dengenin başarılı bir şekilde kurulmasını mümkün kılmıştır. Özel ve kamu mesleki eğitim kuruluşları, yerel kamu istihdam kurumları ve kişilerin iş bulmasına yardımcı olan sivil toplum örgütleri, işverenlerin aradıkları özelliklerde işçileri bulmalarında ve iş arayanların da çalışmak için eğitildikleri işleri bulmalarında yardımcı olabilirler. Bu tür düzenlemeler ise doğal olarak insanlara en yakın yönetim kademesinde yapılmalıdır.[105]

2.5 KİH'DE ADEM-İ MERKEZİYETİN ORTAYA ÇIKARABİLECEĞİ SORUNLAR*

1998 Venedik Konferansı ve 2003 Varşova konferansı KİH'de adem-i merkeziyetin çok boyutlu ve karışık politikaların başarısını artırabileceğini ama aynı zamanda istenmeyen negatif etkilere de sahip olabileceğini göstermiştir.[106] Adem-i merkezî politikalar hayata geçirildiğinde karar verme mekanizması daha karışık hale gelerek etkinlik kaybı, sarmal maliyetler, çıkar çatışması ve farklı alanlar arası

---

[104] Greffe, **a.g.m.,** s. 35
[105] Greffe, **a.g.m.,** s. 36
*İleriki bölümlerde ayrı başlıklar altında ele alınacağından burada ayrıca performans yönetimi, yönetişim ve hesap verebilirlikle ilgili sorunlardan bahsedilmeyecektir.
[106] Mosley. "2009", s. 74

eşitsizlikler gibi istenmeyen etkilere sebep olabilmektedir.[107] Bu başlık altında kısaca bu istenmeyen sonuçlar alt başlıklar halinde ele alınacaktır.

2.5.1 Eşitlik Sorunu

Buradaki ana sorun kamu politikasındaki çeşitlilik düzeyinin ne kadarının arzu edilebilir ya da kabul edilebilir olduğundan ve hangi politikaların ülke çapında tek tip olarak uygulanması gerektiğinden kaynaklanmaktadır.[108] Adem-i merkeziyet ulusal yasaların yönetiminde ya da politikaların yürütülmesinde ülkenin farklı yerlerinde gerektiğinde farklı uygulamalar gerçekleştirilmesini içermektedir. Bu durum ise özellikle güçlü sosyal haklar geleneğine sahip Almanya ya da Hollanda gibi ülkelerde eşit vatandaşlık ve yasaların eşit uygulanması yaklaşımlarıyla çelişmektedir.[109] Aynı zamanda Fransa gibi eşitlik olgusunun derin bir şekilde yerleşmiş bulunduğu toplumlarda da sorun daha derinden hissedilebilecektir. İtalya ve İspanya'da ise daha esnek bir politika oluşturma süreci belirlenmesinin mümkün olduğu düşünülebilir ki İtalya'nın Friuli bölgesi buna bir örnek teşkil etmektedir. Sonuç olarak bu konuda ülke toplumlarının yapısına göre sonuçlar değişebilmektedir.[110] Ülkemizde de bu konuda sıkıntı yaşanacağı düşünülebilir. Çünkü örnekle açıklamak gerekirse; bölgesel asgari ücret uygulaması ülkemizde son zamanlarda birçok iktisadi tartışmaya konu olmuş fakat bölgeler arası eşitsizliğe ve adaletsizliğe yol açacağı savları ortaya atılmış ve söz konusu uygulama hala hayata geçirilememiştir.

Sorunun bir başka boyutu ise adem-i merkeziyetin daha zengin ve gelişmiş bölgelerin işsizlik oranlarının ulusal işsizlik oranının altında olmasına rağmen buralarda daha iyi hizmet sunulması gibi ironik bir durumun da ortaya çıkmasına, sebep olabilmesidir.[111]

2.5.2 Gereksiz Tekrarlama Sorunu

Adem-i merkeziyet farklı bölgelerde farklı uygulamaların gerçekleşmesine ve rekabeti sağlayarak yenilikçi hareketlerin ortaya çıkmasına izin vererek aynı

---

[107] OECD, "1998a", s. 146
[108] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en
[109] Mosley. "2009", s. 75
[110] Sallard, **a.g.m.,** s. 220
[111] OECD,"1998a", s. 26

uygulamaların gereksiz yere tekrarlanmasına, performans hedefleri açısından aşırı derecede hedeflerden uzak bölgelerin ortaya çıkmasına ve istihdam hizmetleri alanında farklı yerel düzeylerde "Amerika'nın yeniden keşfi" gibi durumlara sebep olabilecektir. Aynı şekilde asgari hizmet kalitesi ve en iyi uygulama hakkında bilgi paylaşımı konusunda da güçlü bir tartışma ortaya çıkabilecektir. Bu da doğal olarak merkezden daha az maliyetle yürütülebilecek olan kamu hizmetlerinin maliyetini yükseltecektir. Serbest piyasanın ve bölgeler (ya da eyaletler) arası düzenlenmemiş rekabetin bulunduğu durumlarda merkezî düzenlemenin olmayışı istenmeyen şekilde sürekli ekonomik düşüşe ve "komşuyu fakirleştirme"* (beggar thy neighbour) politikalarına yol açabilir.[112] Sonuç olarak bazı durumlarda merkezden etkin bir şekilde yürütülebilecek hizmetlerin yerel düzeylerde gereksiz yere tekrarlanması sorunu ortaya çıkabilmektedir.

2.5.3 Yerelin Kapasite Sorunu

Yerel siyasi liderlerin, kamu kurumu yöneticilerinin merkezdekilere göre daha az yetkin ve deneyimli olmaları muhtemeldir. Adem-i merkezîleşmiş sistemler kaliteli çalışan çekme açısından, finansal yönden ve merkeze göre daha az prestijli olduklarından daha az şanslıdırlar. Çünkü bölgesel ve yerel otoriteler en azından başlangıçta, gerekli olan deneyim ve örgütsel kapasite yönünden yetersiz olabilirler.[113] Bu yüzden adem-i merkezîleşme kapasite artırımı ile birlikte yürütülmesi gereken bir süreç olarak da düşünülebilir ki bu da uzun zaman alabilecek bir süreçtir. Ayrıca yetkinliği az olan personelle sunulan hizmetlerin kalitesi de şüphesiz o ölçüde düşecektir.

Yereldeki kapasite eksikliğinden kaynaklı olarak ortaya çıkabilecek başka sorunlar ise şu şekilde sıralanabilir;[114]

- İşgücü piyasasındaki problemlerin çok geç tespit edilmesi, dolayısıyla müdahalelerin de geç yapılması.
- İyi niyetli fakat uygun olmayan ya da doğru düşünülmeden hareket edilmiş

---

*Ayrıntılı bilgi için bkz. Pınar, Övgü, Hande Uzunoğlu, "Dünya Kur Savaşları Alarmı http://www.izto.org.tr/portals/0/argebulten/ovgu_hande_kursavaslari.pdf (08.09.2013)

[112] Mosley. "2009", s. 76

[113] Mosley. "2009", s. 76

[114] Simmonds, Dave: "What Can Governments Do to Meet Skills and Employability Challenges at the Local Level?", Flexible Policy for More and Better Jobs. OECD Paris 2009, s. 76

yerel müdahalelerin ortaya çıkması.

- Etkili olmayan faaliyetler, mali açıdan daha az etkin olunması ve tutturulamayan hedefler.

2.5.4 Dikey Örgütsel Yapılar Arası Arayüz Sorunu

Adem-i merkezîleşme ile birlikte ortaya çıkan en bariz sorunlardan birisi ise politikalar açısından artan işlemsel karışıklıktır. Bir merkezden vazgeçip birçok merkez oluşturmak hiçbir şekilde bir ilerleme olarak düşünülemez. Merkezden yürütülen bir hizmet için tek tip bir arayüz yeterli olabilir ama adem-i merkezîleşmiş sistemler için yerelden yürütülen hizmetlerde bu mümkün görünmemektedir.[115]

2.5.5 İşçi Mobilitesini Kötü Etkileme İhtimali

İşçi mobilitesi genellikle bir ülkenin istihdam hizmetleri iyi işliyorsa gündeme gelir fakat işçilerin mobilize olabilmesi için tüm işgücü piyasası örgütleri -bilgi sistemleri (IT), işsizlik ödeneklerine hak kazanma, yeterliliklerin tanınması vb- hareket edilme ihtimali bulunan her yerde, yani tüm ülkede tek tip olmalıdır. Ülkeler bu tür mekanizmaları adem-i merkezîleştirme konusunda isteksizdirler çünkü bunu gerçekleştirmek, işçi mobilitesinin engellenmesine ve sonucunda da yerel krizlere ilişkin çözümlerin bulunmasını çok daha zorlaştıran bir durumun ortaya çıkmasına sebebiyet verecektir.[116] Ülkemizde ise zaten açık iş ilanlarına sadece o iş için ilanın verildiği ilde ikamet edenlerin başvurabilmesine izin veren, mobiliteyi sınırlayan bir yaklaşım mevcuttur. Bu durumda ülkemiz açısından öncelikle işçi mobilitesine izin vermek daha sonrasında ise bu konular üzerine düşünmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

2.5.6 Finansal Açıdan Karşılaşılabilecek Sorunlar

Eğer adem-i merkeziyet yerel düzeyde kamu bütçelerini birleştirmezse bu durum yerel otoriteleri gerekli olan mali esneklikten mahrum bırakabilir ve bu da ortaklıkların içini boşaltabilir. Koordinasyon, uzmanlık ve değerlendirme için gerekli olan asgari kaynak sağlanmadığında, bu yereldeki aktörlerin zamanının çoğunu mali kaynak

---

[115] Sallard, **a.g.m.,** s. 219,220
[116] Greffe, **a.g.m.,** s. 45

bulmaya çalışmaya harcamalarına ve masrafları birbirlerine yıkmaya çalışmalarına sebep olacaktır. Ayrıca, güç dağıtımları onlarla ilgili kaynakların dağıtımıyla birlikte yapılmalıdır. Yönetsel organizasyon konusunda ise bazı durumlarda bir yönetsel seviyedeki mali kaynağı azaltıp diğerlerini artırmak geçersiz ya da anlamsız olabilir. Dahası merkezî birimler, kontrolü sürdürebilmek ya da sadece kendilerinin yerine getirebilecekleri bir arada ve dengede tutma faaliyetlerini gerçekleştirmek için bazı sorumlulukları tamamen terk edemezler.[117]

Bunun yanında bazı ülkelerde de politikalar sosyal ortakların katkılarıyla da finanse edilmektedir. Bu durum ise yararlanıcılara ya da onların temsilcilerine bu kaynakların istenilenden farklı bir şekilde kullanılmasını engelleme imkânı tanımaktadır. Teoride bir çok sistemde uygulanabilir gibi görülse de adem-i merkeziyetçilik açısından uygulamada imkânlar daha sınırlı kalmaktadır. Örneğin; Kanada'da beş bölge tamamen devredilmiş yetkileri kullanıyor gibi görünseler de federal hükümet aktif işgücü politikalarının finansmanı konusunda sorumlu olmaya devam etmektedir. Bunun sebebi ise fonlamanın federal istihdam sigortasından sağlanmasıdır ki bu da hükümeti gençleri, kadınları ve yerel halkı ilgilendiren programları yönetmeye zorlamaktadır.[118]

Bütün bu sebeplerden dolayı adem-i merkeziyetin maliyet etkisini de göz ardı etmek doğru olmayacaktır. Dolayısıyla adem-i merkeziyetin, merkezin mali yükümlülüklerini azaltacak bir yaklaşım olduğunu düşünmek yanlış bir varsayımdır. Durum böyle olmakla birlikte yerel düzeydeki hizmetler bütünleşmiş bir yaklaşımla ele alınırsa ilgili ortaklıklar arasındaki sinerji geliştirilebilecek bu da masraflar üzerinde daha iyi kontrol sağlanmasına imkân verecektir.[119]

2.5.7 Bölgeler Arası İş Kalitesi Farklarının Oluşması

Bazı çevrelere göre istihdam hizmetlerinde adem-i merkeziyet iş kanununun uygulanması açısından sıkıntılara yol açmaktadır. Bu görüşe göre adem-i merkeziyet iş kanunun normal uygulanışından farklılaşarak mesela; sosyal katkı paylarının bir bölgede daha az olması gibi farklı uygulamalarla "serbest bölgelerin" oluşmasına ve iş

---

[117] Greffe, **a.g.m.,** s. 60
[118] Greffe, **a.g.m.,** s. 45,46
[119] Greffe, **a.g.m.,** s. 60

kanunundaki işçi haklarında delinmelere sebep olabilecektir. Avrupa'da ise söz konusu durum "iyi işler, kötü işler" olarak adlandırılmakta ve bazı ülkeler bu doğrultuda istihdamı artırmak adına daha düşük düzeyli hakların bulunduğu istihdam koşullarını kabul etmektedirler. Devam eden süreçte ise "kötü işlerde" çalışmayan ama haklarını korumaya çalışan işçilerin de zor durumda kalmasına sebep olacak etkiler ortaya çıkabilecektir. Bu tartışmalar belki tamamen ikna edici olmaktan uzaktır. Ancak kuralların esnetilmesine olanak sağlayan böyle bir ortamda ortaya çıkabilecek tehlikeleri de hafife almak yanlış olacaktır.[120]

2.5.8 Merkezin Adem-i Merkeziyet Kültürünü Benimsememesi

Bir başka sıkıntı da aslında adem-i merkeziyet uygulanmasında hem ulusal düzeyde hem de yerel düzeyde gerekli olan esnekliğin uygulamada sağlanmamasından kaynaklanmaktadır. Adem-i merkezî sistemlerin iyi işleyebilmesi için, sadece yereldeki yönetimsel yaklaşımların değil aynı zamanda merkezin işleyişinin de bu doğrultuda değiştirilmesi gerekmektedir. Mesela İtalya ve İspanya örneğinde olduğu gibi eski mali yöntemlerle adem-i merkeziyet sağlanamaz.[121]

2.5.9 Yönetimsel Bölgeler İçinde Uyum

Adem-i merkeziyet genelde bir yönetsel gücün bir merkezden diğer bölgesel düzeylere aktarımını içermektedir. Ancak istihdamı geliştirmek için yönetsel güçlerin adem-i merkezîleştirildiği yönetim düzeyleri her zaman ülkenin idari teşkilatlanmasına uygun düşmeyebilir. İstihdam alanındaki karar verme yetkisi bir bölgenin, ilin ya da ilçenin altındaki seviyelere dağıtılmak zorunda kalınabilir. Burada ise adem-i merkeziyet sonucunda yetkilerin dağıtıldığı merciler ne kadar küçük boyutlu olursa başarısız olma ya da sorunların çıkma olasılığı o kadar büyük olacaktır.[122]

Bunun yanında yönetsel mekanizmada aynı zamanda başta metropolitenler olmak üzere müdahalede bulunan üst birimler arasında da bütünleşme sorunu bulunmaktadır. Büyük bölgelerin belediyelere göre bölümlenmesi işgücü piyasasında adem-i merkeziyetçiliğin gerektirdiği şartları sağlayacak bir yönetsel bölüşüm ortaya

---

[120] Greffe, **a.g.m.,** s. 57
[121] Greffe, **a.g.m.,** s. 59
[122] Greffe, **a.g.m.,** s. 54

çıkarmamaktadır.[123] Böyle büyük yerlerde bölgesel ya da yerel otoriteler ulusal KİH kurumundan daha avantajlı bir konumda bulunmamaktadırlar. Çünkü istihdama ilişkin politikaları doğru bir şekilde belirlemelerini sağlayacak olan işverenlere ve işçi örgütlerine yakın olma gerekliliğinden onlar da mahrum durumda kalmaktadırlar.[124] Türkiye'de bu durum göz önünde bulundurulduğunda İstanbul Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğünde geniş bir örgütlenmeye gidilmesi bu duruma bir örnek gösterilebilir. Bu açıdan şehir merkezleri ve şehrin çevre bölgelerini aynı yöntemlerle yönetmek mantıklı görünmemektedir. Bu önemli problem, büyük şehirlerin nüfusunun büyük çoğunluğunun kentsel alanlarda yaşaması ve her ayrı kentsel alanın kendine özgü problemlerinin ortaya çıkmasıyla daha da bariz bir hale gelmektedir.[125]

Bu sıkıntının çözümü için mevcut idari teşkilatta karşılanamayan yerel işgücü piyasalarına yönelik olarak yeni bölgesel yapılar oluşturulması önerilebilir. Fransa'da bu doğrultuda bir çalışma yürütülmüş, sağ ya da sol kanat hükümetler fark etmeksizin bu konuda yapılan faaliyetler teşvik edilmiştir. Önce yerel iş piyasalarına karşılık gelen yeni yapılar kurulmuş, ancak bu yöntemle de adem-i merkezîleşmeyle aktarılan yetkilerin yeni yapılara değil eski sistemde yer alan düzeylere bırakılmasıyla sonuç idari aşırı yüklenme olmuştur. Sonrasında ise daha akıllıca bir şekilde komünlerin hangi bölgelerde yetki paylaşımında bulunacaklarına beraberce karar verdikleri bir yöntemle bir araya gelmeleri teşvik edilmiştir.[126]

2.5.10 Personelin Bu Konuda Eğitilmemesi

Adem-i merkeziyetin personel eğitimi konusunda da ne öngördüğü önemlidir. Adem-i merkeziyetin başarılı olması, merkezde ve yerel düzeyde kamu personellerinin YKY kültürünü öğrenmelerini gerektirmektedir. Merkez için adem-i merkeziyet, geleneksel yönetim fonksiyonlarının yerini rehberlik, tavsiye ve değerlendirme sorumluluklarının almasını yerel düzey için ise talimatları yerine getirmeyi yeterli gören bir anlayıştan risk alabilen bir kültüre ve gelişmeleri uzaktan izleyen bir konumdan hedefleri benimseyen bir konuma geçişi temsil etmektedir. İtalya, bu öğrenme süreci olmadan adem-i merkeziyetin, gelişme sağlayıcı değil sadece işleri daha da karmaşık

---

[123] Sallard, **a.g.m.,** s. 220
[124] Giguère vd., "2009a", s. 25
[125] Sallard, **a.g.m.,** s. 220
[126] Greffe, **a.g.m.,** s. 55

hale getirici bir etkiye sahip olduğuna güzel örnek teşkil etmiştir.[127]

2.6 ADEM-İ MERKEZİYETİN FARKLI BOYUTLARI ÜZERİNDEN ÜLKELERDEKİ ADEM-İ MERKEZÎLEŞME SEVİYELERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Bu başlıkta ve alt başlıklarında kısaca adem-i merkeziyetin unsurlarından bahsedilerek, OECD tarafından yapılan, 25 OECD üyesi ülke arasında farklı unsurlarıyla adem-i merkeziyetin ele alınarak değerlendirildiği ve ileri düzeyde adem-i merkezîleşmiş ülkeler ile daha merkezî yapıya sahip ülkelerin ortaya konulduğu bir araştırmaya değinilecektir.

OECD ülkelerindeki istihdam hizmetlerinden görevli birimler istihdam politikalarının sunulmasından farklı şekillerde sorumlu tutulmaktadırlar. Bunlar; sağlanan istihdam programlarını kontrol etmek, bütçe kullanımı, öncelikli hedef gruplarının belirlenmesi, performans hedeflerinin belirlenmesi ve sosyal ortaklarla işbirliği seviyesi gibi konulardır.[128]

2.6.1 Bütçe esnekliği

Adem-i merkeziyetin ana unsurlarından birisi bölgesel ya da yerel aktörlere kaynakların dağıtımı konusunda sağlanan esnekliktir. Araştırmaya göre sonuçların %32'sinde yerel KİH birimleri, bütçenin kullanımı konusunda hiçbir esnekliğe sahip değildir. Yerel ofislerin %16'sı, aktif işgücü piyasası programlarını uygun gördükleri durumlarda destekleyebilecekleri bir program yardımına sahiptir. Ülkelerin %40'ında, yerel aktörler yerel şartlara daha iyi uyum sağlamak için bütçe doğruları arasında fon aktarımı yapabilmektedir. Yine ülkelerin %24'ünde ise yerel aktörlere yerel ihtiyaçlara uyumlu yenilikçi faaliyetleri desteklemek amaçlı özel fonlar sağlanmıştır.[129] Örnek vermek gerekirse; Danimarka, Avusturya ve İsviçre'de yerel KİH birimleri program yardımı alma ve hangi programın fonlanacağını belirleme konusunda otonomiye sahiptir. Bütçe doğruları arasında kaynak aktarımı yapma yetkisi, Birleşik Krallık,

---

[127] Greffe, **a.g.m.,** s. 60
[128] Giguère, Sylvain, Francesca Froy: "Which Countries Have Most Flexibility in the Management of Labour Market Policy? An OECD Comparison", Flexible Policy for More and Better Jobs. OECD Paris 2009b, s. 37
[129] Giguère vd., "2009b", s. 44

Almanya, Finlandiya, İrlanda, Portekiz ve Fransa'da çeşitli şekillerde sınırlandırılmakla birlikte bulunmaktadır. Yenilikçi faaliyetler için özel fon sağlanması yöntemi ise Almanya, Danimarka, Avusturya, Çek Cumhuriyeti ve Yeni Zelanda'da bütçelerin belirli yüzdeleri ile sınırlı olmak kaydıyla (Ör: %10) sınırlı şekilde uygulama alanı bulmaktadır.[130] Bütçe kullanımında yerel birimlere esneklik sağlanmasının, ulusal tek tip bir bütçe dağıtımıyla ortaya çıkabilecek sorunları ve boşlukları azaltabileceği düşünülmektedir.[131]

Özellikle bazı ülkelerde bütçe yönetimi konusunda neden yerel KİH birimlerine esneklik sağlanmadığı ise belirsizdir. Büyük ihtimalle bu durum mali hesap verebilirliğin ve merkezî kontrole duyulan yakınlığın bir sonucudur. Uluslararası deneyimler bütçe yönetiminde yerel KİH birimlerine esneklik sağlanmasının ciddi derecede hesap verebilirlik riskleri oluşturmadığını göstermektedir. Bu konuda hesap verebilirlik, girdiler ve bütçe kalemlerinde normal muhasebe hesaplamaları üzerinde yoğunlaşmaktan çok çıktılar ve performans üzerine yoğunlaşmalıdır.[132]

2.6.2 Programlarda Esneklik

Programlarda esneklik ile kast edilen bölgesel veya yerel aktörlerin program portföylerini belirlemede sahip oldukları esnekliktir.[133] Yerel aktörler aktif işgücü piyasası programlarının belirlenmesinde ülkelerin sadece %28'inde aktif bir şekilde rol almaktadır. Yine ülkelerin 5'te 1'inde yerel birimlere programlar geliştirilirken danışılırken, %24 lük bir oranda da yerel birimler programların tasarlanmasında yer almayıp sunulan program seçenekleri arasından seçme imkânına sahip olmaktadır. Ülkelerin %25'inden fazlasında ise yerel KİH birimleri yerel istihdam stratejileri geliştirebilmektedir. Araştırılan ülkelerin %32'sinde ise yerel birimlerin aktif işgücü programlarının belirlenmesinde hiçbir etkisi bulunmamaktadır. (Grafik 1'e bakınız)[134] Genel olarak uluslar arası deneyimler göstermektedir ki; ülkelerde, yerel aktörlere yerel programları belirlemede ulusal program portföyünde öngörülmeyen programları

---

[130] Giguère vd., "2009b", s. 44-46
[131] OECD, "Local Management For More Effective Employment Policies", Paris 1998b, s. 41
[132] Mosley. "2009", s. 90
[133] Mosley. "2009", s. 91
[134] Giguère vd., "2009b", s. 41

uygulamaya geçirebilecek şekilde bir hareket alanı sağlanması imkânlar dâhilindedir.[135]

Söz konusu araştırmaya göre aktif işgücü programlarını tasarlama konusunda yerel birimlere İsviçre, Danimarka, Finlandiya ve Polonya'da özgürlük tanınmaktayken, Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Fransa ve Hollanda'da ise yerel birimler program bileşenlerini belirlemede etkiye sahip bulunmaktadırlar. Macaristan ve Yeni Zelanda'da ulusal istihdam politikalarının belirlenmesi sürecinde yerel KİH birimlerine de danışılmaktadır. Bunun yanında Belçika, Fransa ve İrlanda'da yerel birimler yerel istihdam stratejisi belirleme yetkisine sahiptirler.[136]

2.6.3 Hedef Gruplar

Ülkelerin çoğunda hedef gruplar ulusal düzeyde belirlenmekte ve yerel aktörlere bu konuda bir esneklik tanınmamaktadır.[137] Bu durumun yalnızca bir istisnası olan Çek Cumhuriyeti'nde yerel aktörler kendi hedef gruplarını ve bunlara uygunluk kurallarını kendileri belirlemektedir. Ülkelerin %40'ında ise yerel aktörler ulusal olarak belirlenen sınırlar içerisinde kendi hedef gruplarını belirleyebilmektedirler. Bu ülkelere örnek olarak, Danimarka, Avusturya, Almanya, Japonya ve Yeni Zelanda gösterilebilir.[138] Uygulamada hedef gruplar üzerindeki politikaları belirleme sınırlamaları, belirli kategorilerdeki gruplara ayrı bir fon oluşturulması ya da kategorilere uygunluk kıstasları belirlenerek yapılmaktadır. Bunun yanında kamu istihdam politikaları aynı zamanda hükümetlerin halk desteklerini sürdürmeleri açısından da önemli bir araç konumundadır. Seçilmiş kişilerin siyasi hesap verebilirlikleri genellikle yerel aktörlere esneklik sağlanmasına ağır basmaktadır.[139]

2.6.4 Performans Yönetimi

İlerleyen başlıklarda daha detaylı değineceğimiz adem-i merkeziyetçi sistemlerde performans yönetimi konusu KİH'de adem-i merkeziyetin önemli boyutlarından birini oluşturduğundan ilgili konuya burada da değinmek faydalı olacaktır. Yönetsel adem-i merkeziyette KİH ile sorumlu bakanlık arasında belirlenen

---

[135] Mosley. "2009", s. 91
[136] Giguère vd., "2009b", s. 41-44
[137] Mosley. "2009", s. 91
[138] Giguère vd., "2009b", s. 46,47
[139] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en

ulusal bir anlaşma çerçevesinde hazırlanmış, ulusal zorunlu stratejik hedefleri içeren net şekilde belirlenmiş bir ulusal politika çerçevesi bulunmaktadır. Güçlü performans yönetimi sistemlerine sahip KİH örgütlenmelerinde yerel düzeydeki birimlere uygulama açısından daha geniş bir otonomi alanı sağlanıp çıktılara odaklanılmaktadır. Siyasi adem-i merkeziyette ise ulusal politika çerçeveleri ve performans yönetimi daha zayıf olup, hatta bazı durumlarda hiç bulunmamaktadır. Bu durum genellikle bölgesel ve yerel birimlerin istihdam önlemlerinden sorumlu olduğu durumlarda geçerlidir. Böyle örneklerde Belçika haricinde istihdam hizmetleri için temel ulusal hesap verebilirlik çerçeveleri varlığını sürdürmektedir. Belediyeleşme şeklinde hizmetlerin yürütüldüğü ülkelerde ise ulusal politika çerçevesi varlığını korumakla birlikte performans hedefleri çok daha sınırlı bir etkiye sahiptir.[140]

OECD tarafından yapılan araştırmaya göre ise, yerel istihdam birimleri kendi performans hedeflerini belirlemede kısıtlı bir etkiye sahiptir. Bununla birlikte araştırmaya konu olan ülkelerin neredeyse yarısında (%48) alt birimler ulusal veya bölgesel düzeydeki birimlerle performans hedefleri konusunda pazarlık edebilmekte ya da kendileri ek hedefler belirleyebilmektedir. Yerel istihdam birimleri; Avusturya, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Almanya, İrlanda, Japonya, Kore, Yeni Zelanda, Portekiz ve ABD'de performans hedefleri konusunda bölgesel veya ulusal birimlerle pazarlık yapma yetkisine sahiptir.[141]

Performans yönetimi sistemlerinde KİH için belirlenen hedefler, gerçekçi olmalarının yanı sıra aynı zamanda yerel KİH birimlerinin faaliyet gösterdikleri işgücü piyasası içerisinde performanslarını geliştirecek bir şekilde zorlayıcı da olmalıdır. Tipik olarak bu hedefler geçmiş yıl faaliyetlerine ve işgücü piyasası için gelecek yıl için olan tahminlere bakılarak ve yerel birimlerle yapılan karışık pazarlıklar sonucu belirlenmektedir. Pazarlık süreci hedeflerin gerçekçi belirlenmesi ve sürece dâhil olan yerel aktörlerin bağlılığının artırılması açısından büyük öneme sahiptir.[142]

2.6.5 Yerel Aktörlerle İşbirliği (Yönetişim)

Araştırmaya göre, neredeyse tüm ülkelerde yerel KİH birimleri diğer yerel

[140] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en
[141] Giguère vd., "2009b", s. 47
[142] Mosley. "2009", s. 92

aktörlerle ortaklık ilişkisi şeklinde faaliyetler yürütebilmektedir. Bu aktörler genellikle büyük şirketler, okullar, ticaret odaları, iş dünyasının temsilcileri, kent konseyleri ("şehir kalkınma kurulları"), girişimciliği desteklemeye yönelik örgütlenmeler, kariyer danışmanlığı ajansları, geçici iş büroları ve STK'lardan oluşmaktadır.[143] Sosyal ortakların istihdam alanında karar alma ve uygulama süreçlerine ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde dâhil edildiği ülkeler genellikle karar alma sürecinde bölgesel kaygıları da önemseyen ülkeler olarak dikkat çekmektedir. İstihdam politikasının daha merkezî olduğu ülkelerde de sosyal ortaklar ulusal düzeydeki karar alma süreçlerine dâhil edilmektedir. Sosyal ortakları istihdam alanıyla ilgili süreçlere dâhil etmenin adem-i merkezîleşmiş sistemlerde daha yararlı olacağı ise arz ve talebin bu sistemlerde daha saydam ve uzlaşmaya açık olacağından dolayı geniş kabul gören bir düşüncedir.[144]

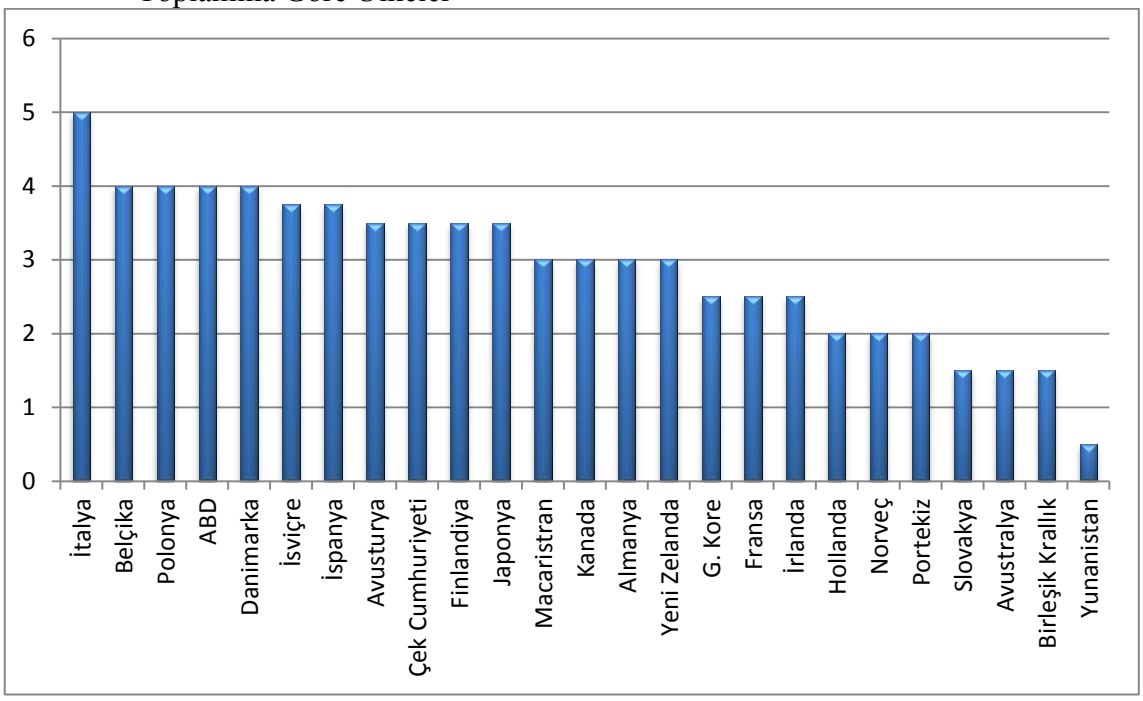
2.7 ADEM-İ MERKEZÎLEŞMENİN SONUCU; BÖLGESEL DÜZEYDE YENİ MERKEZLER OLUŞTURULMASI MI?

Araştırmada farklı düzeydeki politika esnekliklerini karşılaştırmak için öncelikle ulusal düzeyin altındaki birimlere daha sonra da bölgesel düzeyin altındaki düzeylerde yer alan birimlere sağlanan hareket özgürlüğüne bakılmıştır. Grafik 1 ulusal düzeyin altındaki tüm birimlere sağlanan esnekliğe göre ülkelerin durumunu ortaya koymaktadır. Sonuçlar, özellikle geniş çaplı refomlar sayesinde bölgesel düzeye yetki devri yapılan ülkelerde (İtalya, Belçika, Polonya, İspanya) ve federatif sisteme sahip olan (Avusturya, İsviçre, ABD) ülkelerde yüksek seviyede ulus-altı seviyelere esneklik sağlandığını ortaya koymaktadır. Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya ve Japonya da yüksek seviyede adem-i merkeziyete sahip ülkeler olarak göze çarpmaktadır. Bununla birlikte bu sıralama bölge-altı düzeylerde çalışan işgücü piyasası birimleri açısından farklı bir hal almaktadır. Bölgesel düzeyde yetki devri yapmış ülkelerin çoğunda yerel veya bölge-altı düzeylere sağlanan esneklik özellikle Belçika, İtalya ve İspanya'da son derece sınırlı durumdadır. (Grafik 2)

---

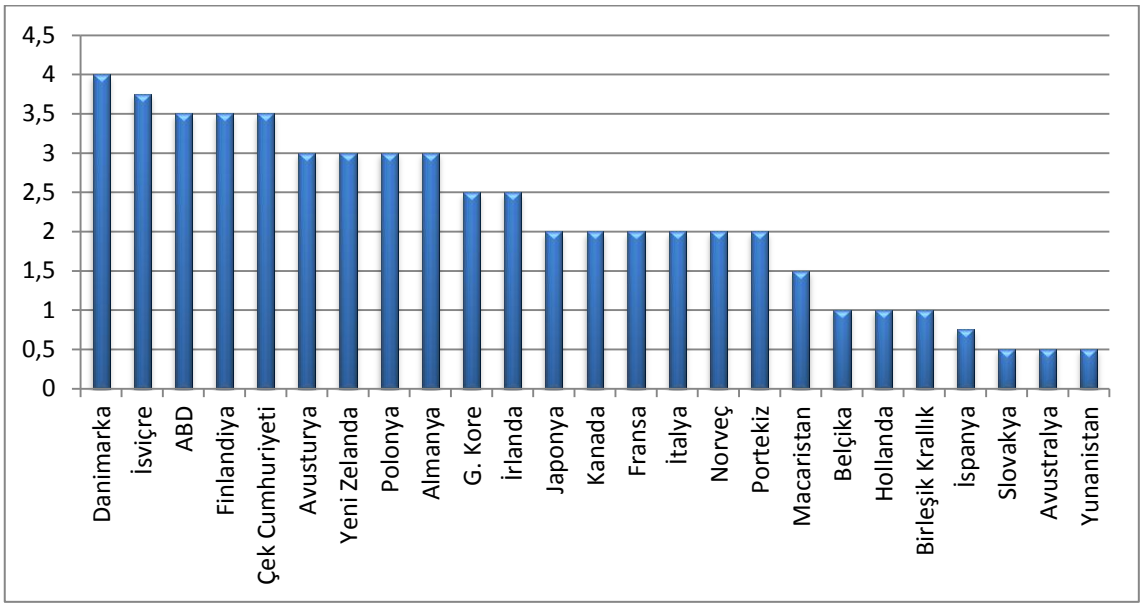
[143] Giguère vd., "2009b", s. 45
[144] OECD, "1998b", s. 41

Grafik 1: Ulus-altı Düzeyde Faaliyet Gösteren Birimlere Sağlanan Esnekliklerin Toplamına Göre Ülkeler



Kaynak: Giguère vd., "2009b", s. 39

Grafik 2: Bölgesel Düzeyin Altında Faaliyet Gösteren KİH Otoritelerine Sağlanan Esnekliklere Göre Ülkeler



Kaynak: Giguère vd., "2009b", s. 39

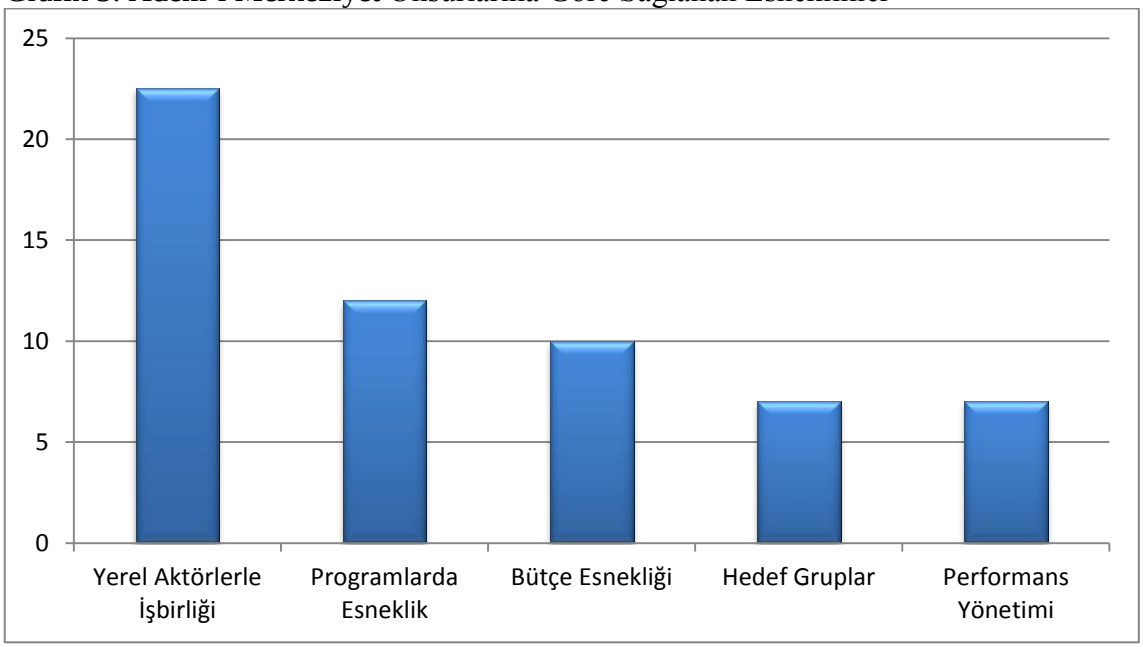
Grafik 1'de ülkelerin, adem-i merkeziyet unsurlarına ilişkin ulus-altı birimlere sağladıkları esnekliklere göre sıralaması verilmiştir. İtalya, Belçika ve Polonya ulus-altı birimlere en çok esneklik sağlayan ülkeler olarak göze çarparken Yunanistan ve Birleşik Krallık ise merkezî sisteme sahip ülkeler olarak görünmektedir.

Bölge-altı seviyelere sağlanan esneklik konusunda ise Danimarka, İsviçre, ABD, Finlandiya ve Çek Cumhuriyeti başı çekmektedir. Yukarıda adem-i merkeziyetin farklı boyutlarında ortaya çıkan tablo da zaten bu duruma işaret etmektedir. Esneklik konusunda spektrumun diğer ucunda; Avustralya, Belçika, Yunanistan, Hollanda, İspanya, Slovakya ve Birleşik Krallık olmak üzere, söz konusu ülkeler bölgesel ve yerel birimlere işgücü piyasası alanında esneklik sunmayan ülkeler olarak yer almaktadır. Bu grup içerisinde de Slovakya, Birleşik Krallık ve Yunanistan kamu istihdam hizmetlerini doğrudan merkeziyetçi yapıya sahip sistemler olarak yürütmektedirler.[145]

2.8 FARKLI ADEM-İ MERKEZİYET UNSURLARINDA SAĞLANAN ESNEKLİKLERİN KARŞILAŞTIRILMASI

Ortalama olarak, yerel KİH'ler en çok esnekliğe yerel aktörlerle işbirliği konusunda sahiptirler. (Grafik 3) Japonya hariç tüm ülkelerde bölge-altı birimler yerel aktörlerle işbirliği içerisindedir. Bunun yanında, yerel karar verici gücün bulunmadığı durumlarda bu işbirliği, aktif bir şekilde beraber yeni yerel yaklaşımların ve stratejilerin geliştirilmesinden çok sadece yerel KİH birimleri için aktif işgücü programlarını ve hedefleri tanıtmak için bir çaba haline de gelebilmektedir.[146]

Grafik 3: Adem-i Merkeziyet Unsurlarına Göre Sağlanan Esneklikler



Kaynak: Giguère vd., "2009b", s. 49

[145] Giguère vd., "2009b", s. 39,40
[146] Giguère vd., "2009b", s. 49

Yerel birimlere en az esneklik sağlanan konular ise hedef grupların ve performans hedeflerinin belirlenmesi olarak göze çarpmaktadır. Hedef grupların belirlenmesi birçok ülkede ulusal hedeflerde başarı sağlanması ve bu konularda kontrolü elde tutmak açısından bir araç olarak kullanılmaktadır. Örneğin Polonya'da yerel otoriteler aktif işgücü programları konusunda geniş yetkilere sahipken bu programlardan kimlerin yararlanacağı katı bir şekilde merkezden belirlenmektedir.[147]

2.9 ADEM-İ MERKEZÎLEŞMENİN İŞGÜCÜ PİYASASI ÜZERİNE ETKİLERİ*

Bu başlıkta işgücü piyasası yönetiminde adem-i merkezîleşmenin istihdam açısından çıktıları üzerinde durulacaktır. Literatürde genellikle adem-i merkeziyetin faydaları ve zararları üzerinde çokça durulmuştur. Fakat bu konuda işgücü piyasası açısından sonuçların nasıl olacağına dair ampirik bir araştırma yapılmamıştır. Bu durumun istisnalarından biri olarak bir önceki kısımda incelediğimiz OECD tarafından 25 ülke üzerinde yapılan araştırma bulunmaktadır.[148] Bu başlıkta ise söz konusu OECD çalışmasından elde edilen korelasyonlar dikkate alınarak adem-i merkeziyetin istihdam oranı üzerindeki etkilerinin ortaya konmaya çalışıldığı "Randall Eberts ve Sylvain Giguère" tarafından yürütülen araştırmanın sonuçlarından bahsedeceğiz.

Söz konusu araştırmada öncelikle belirtilmesi gereken husus, adem-i merkeziyet faaliyetleri ile ülke bazında istihdam oranı gibi işgücü piyasası çıktılarını ölçmenin, nedensellik sorunları, genellemelerden kaynaklı hatalar ve toplumsal ilişkilerden kaynaklı olarak ortaya çıkabilecek farklı durumlardan dolayı zor olmasıdır. Dahası adem-i merkezîleşmeye verilen tepkiler, bu olgunun o ülkedeki başarısından daha çok o ülkedeki kültürün, yerel birimlerin karar alma sürecini kontrol etmesine ya da bu sürece dahil olmasına karşı verilen tepkilerini de yansıtıyor olabilir. Son olarak ise

---

[147] Giguère vd., "2009b", s. 50

*Bu başlık altında yine 25 OECD ülkesinde yürütülen, söz konusu ülkelerde işgücü piyasası politikalarının yönetiminde bölgesel ve yerel düzeylere sağlanan esneklik düzeylerinin karşılaştırılarak değerlendirildiği OECD LEED araştırmasının sonuçlarına dayanılarak ortaya çıkarılan korelasyonlara göre Adem-i merkeziyetin işsizlik üzerindeki etkilerinden bahseden bir makale ele alınacaktır. Detaylı bilgi için bkz. ; *"Effects of Decentralisation and Flexibility of Active Labour Market Policy on Country-Level Employment Rates by Randall Eberts and Sylvain Giguère"*

[148] Eberts, Randall, Sylvain Giguère: "Effects of Decentralisation and Flexibility of Active Labour Market Policy on Country-Level Employment Rates" Flexible Policy for More and Better Jobs. OECD Paris 2009b, s. 60

araştırmanın çok kısıtlı bir sayı olan 25 ülkede yapılmış olması net olmayan sonuçlara ulaşılabilmesine sebep olabilecektir. Bütün bu sebeplerden dolayı varılan sonucun yanıltıcı olabileceği göz ardı edilmemelidir.[149]

Araştırmanın sonucuna göre adem-i merkeziyet, daha ihtiyaçlara cevap veren ve daha bölgeye, yerele uyarlanmış, bunun sonucunda da daha dolaysız mesleki eğitim kaynaklarına sahip olma imkânı sunacak ve en nihayetinde de istihdam oranlarında pozitif bir etkiye sahip olabilecektir. Ayrıca analizlerde kullanılan verilerin bölgesel verilerden daha çok yerel verilere karşılık geliyor olmasının da, bu durumu destekliyor olduğu söz konusu araştırmada belirtilmiştir.[150]

2.10 KAMU İSTİHDAM HİZMETLERİNDE ADEM-İ MERKEZİYET VE HESAP VEREBİLİRLİK

Karar verme yetkisinin organizasyon yapısındaki alt düzeylere dağılması ya da alt birimlere sağlanan otonominin artırılması ve söz konusu organizasyonun etkili bir şekilde işlerliğinin sağlanması, şüphesiz yetkileri artırılan birimlerin hesap verebilir hale getirilebilmesi ile sağlanabilecektir. Her ne kadar doğrudan konumuzu oluşturmasa da adem-i merkezîleşmenin etkili olması ve yapılan değişiklikler sonucunda KİH'lerde başarılı neticeler alınabilmesi iyi bir hesap verebilirlik mekanizması oluşturulması ile doğrudan ilintilidir. Bu amaçla Foucault'yu yorumlayarak açıklayacak olursak; hesap verebilirlik gücün sınırlanmasına değil o gücü keyfi hareket etmekten alıkoyan başka bir karşı gücün varlığına dayalıdır.[151] Adem-i merkeziyette hesap verebilirlik, karar vericilerin politika çıktılarını yerel istek ve ihtiyaçlara ve kamu yararına mümkün olduğunca uygun hareket ederek oluşturmasını sağlayacak mekanizmalar ve yaptırımlar olarak açıklanabilir.[152]

Kamu yönetimi literatüründe çeşitli hesap verebilirlik türlerinden bahsedilmektedir (örneğin; yasal, siyasi, bürokratik, mali, profesyonel, sonuçlara

---

[149] Eberts vd., "2009b", s. 61
[150] Eberts vd., "2009b", s. 70
[151] Agrawal, Arun, Jesse Ribot: "Accountability in Decentralization A Framework with South Asian and West African Cases" http://www.yale.net/leitner/resources/docs/2000-01.pdf (08.09.2013) s. 9
[152] Yuliani, Elizabeth Linda: "Decentralization, Deconcentration And Devolution: What Do They Mean?", http://www.cifor.org/publications/pdf_files/interlaken/Compilation.pdf (05.02.2013)

yönelik ve süreç hesap verebilirliği vb.).[153] ancak biz burada hesap verebilirlik türlerini yasal, mali, siyasi ve performans hesap verebilirliği olmak üzere 4 başlık olarak ele alacağız.

2.10.1 Yasal Hesap Verebilirlik

Kamu Kurumlarının doğal olarak yasal düzenlemelere uygun şekilde hareket etmesi gerekmektedir. [154] Bu açıdan bakıldığında yasalara uygunluk adem-i merkezîleşmiş sistemlerin başarılı sayılması için önemli bir kriter haline gelmektedir ki [155] zaten amacı halka hizmet olan bir kamu kurumunun yasalara aykırı hareket etmesi de kabul edilebilir bir durum değildir.

2.10.2 Mali Hesap Verebilirlik

İkinci bir hesap verebilirlik türü olan mali hesap verebilirlik kamu parasının doğru bir şekilde kullanılmasıyla ilgilidir. Kamu kurumlarının masrafları minimize etmesi ve yasal zorunluluklar doğrultusunda söz konusu harcamalardan sorumlu tutulması beklenir.[156] Adem-i merkeziyetin içerdiği çok düzeyli yönetişim sistemlerinde bu türden bir hesap verebilirliği sağlamak daha zor olacaktır. Çünkü merkezî idare ile diğer yerel birimler arasında politika yönelimi farklılığı çok daha fazla, merkezin yereli kontrol yetisi çok daha sınırlı ve kontrol etmek için kurulan sistemler çok daha masraflı olacaktır. Bunlara ek olarak; yerel giderlerin yine yerel kamu biriminin kendi gelir sisteminden sağlanmadığı durumlarda mali hesap verebilirliği sağlamak yerel birimlerin temsilcileri için çok daha isteksiz oldukları bir hususu temsil edecektir. Bunun sebebi ise dikey mali transferlerin yerel memurların kötü kaynak yönetiminin sonuçlarını görmezden gelmesine sebep olmasıdır. [157]

2.10.3 Siyasi Hesap Verebilirlik

Demokratik kamu yönetimi sistemleri, sadece seçilmiş otoritelere karşı siyasi

---

[153] Mosley. “2003”, s. 132
[154] Mosley. “2003”, s. 132
[155] Mosley. “2009”, s. 89
[156] Mosley. “2003”, s. 133
[157] Mosley, Hugh “Accountability in Decentralised Employment Service Regimes”, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, OECD Publishing 2012, http://dx.doi.org/10.1787/5k98sbxn9wbw-en (03.05.2013)

hesap verebilirliği değil aynı zamanda vatandaşların ve diğer sosyal ortakların tercihlerine cevap verebilmeyi de içerir.[158] Çoğu ülkede işgücü piyasası politikası, ulusal politikalar açısından her zaman önde gelen bir yere sahip olmuş ve ulusal bir sorumluluğu temsil etmiştir. Durum böyle olmakla birlikte, adem-i merkeziyetin içerdiği çok düzeyli yönetişim sistemlerinde bir çok farklı düzeyde uygulamaya şekil verebilme ve politika uyarlama düşüncesine sahip olan seçilmiş görevliler bulunduğundan siyasi hesap verebilirlik muğlak bir hal alabilmektedir. Siyasi hesap verebilirliğe duyulan ihtiyaç algısı ülkeden ülkeye değişmektedir ve sonuçta siyasi bir karardır.[159]

2.10.4 Performans Hesap Verebilirliği

Burada ise ana kriter, belirlenmiş amaçlara ulaşıldığına ve sonuçların ayrılan kaynakları meşrulaştırdığına dair çıktı odaklı etkililik ve etkinliktir.[160] Özellikle siyasi adem-i merkeziyet sistemlerine sahip olan ülkelerde örgütsel yapıların çeşitliliği ve performans verilerindeki ve yerel işgücü piyasalarındaki düşük düzeyde standardizasyon ve karşılaştırıla bilirlikten dolayı sıklıkla büyük çaplı problemlerle karşılaşılmaktadır. Durum böyle olmakla birlikte ABD'deki İşgücü Yatırım Yasası'nın performans yönetimi çok düzeyli yönetişim sistemlerinin kendine has gereksinimlerini ve problemlerini gidermek için bir çaba olarak kabul edilebilir. Bu yasa ortak bir devlet, yerel hükümetler ve özel sektör ortakları tarafından gerçekleştirilen programlar için ortak bir performans hesap verebilirlik sistemi oluşturmaktadır. Belirli hedef grupları için genel manada çeşitli performans hedefleri bulunmaktayken devlet ve yerel hükümetler bu minimum düzeydeki hedeflere ek hedefler belirleme yetkisine haiz bulunmaktadır. Eyaletlerle yapılan performans anlaşmaları performans hedeflerinin ne olacağını belirlemekte ve olası yaptırımlar için temel oluşturmaktadır.[161]

Biz araştırmamızda yukarıda bahsedilen hesap verebilirlik türlerinden performans hesap verebilirliği üzerine odaklanacağız çünkü kanımızca kısa zamanda İŞKUR'un sunduğu hizmetlerin kalitesinin artırılmasına en çok katkı sağlayacağını düşündüğümüz ve yine İŞKUR'un en büyük eksikliklerinin bulunduğu yönlerinden

---

[158] Mosley. "2003", s. 133
[159] http://dx.doi.org/10.1787/5k98sbxn9wbw-en s. 11
[160] Mosley. "2003", s. 133
[161] Mosley. "2009", s. 88,89

birisi de performans yönetimidir.

Peki KİH'de adem-i merkeziyet ile performans hesap verebilirliği arasındaki ilişki nedir uluslararası deneyimler üzerinden biraz da bundan bahsedecek olursak; Avrupa Komisyonunun Temmuz 2012 tarihli "KİH'de Performans Yönetimi" isimli raporunda; çıktı odaklı performans yönetimi yaklaşımıyla birleştirilmiş, sosyal ortakları ve işgücü piyasası aktörlerini KİH yönetişimine dahil eden bir adem-i merkeziyet ile işgücü piyasasındaki değişen ekonomik gereksinimlere daha doğru cevap verilebileceğine dair kanıtların mevcut olduğu belirtilmiştir.[162] Ayrıca raporda adem-i merkeziyetin KİH performansını, KİH'in hedefleri ile yerel işgücü piyasası hedeflerini ortak hale getirerek ya da birbirine yakınlaştırarak artıracağı belirtilmiştir.[163]

Adem-i merkeziyet performans yönetimini daha etkili hale getirmekle birlikte adem-i merkezîleşmiş bir sitemin de başarılı bir şekilde işleyebilmesi için performans yönetimine ihtiyacı bulunmaktadır. Daha önce de bahsettiğimiz OECD ülkelerinde yaygınlık gösteren KİH'de adem-i merkeziyet, merkezden kontrole imkan veren yeni yönetim tekniklerine başvurulmasına sebep olmuştur. Performans hedefleri, performans izleme, yıllık program anlaşmaları ve amaçlara göre yönetim gibi yöntemler, adem-i merkeziyet ile birlikte istihdam hizmetlerinde ulusal düzeyde bir tutarlılık sağlamak için ortaya konan çabalar sonucunda yaygınlaşmışlardır.[164]

Bu bahsedilen yöntemler arasında en yaygın olanı amaçlara göre yönetimdir diyebiliriz. Nitekim Hugh Mosley, Holger Schütz, Nicole Breyer tarafından yapılan "Avrupa Kamu İstihdam Hizmetlerinde Amaçlara Göre Yönetim"[*] araştırmasına göre araştırma yapılan 18 Avrupa ülkesinden 10'unda AGY sistemi uygulanmaktadır.[165] Yine aynı araştırmada bu yönde herhangi bir sistematik değerlendirme yapılmamış olsa da AGY'nin KİH'in etkililik ve etkinliğini artırdığı fikrinin söz konusu ülkelerde geniş kabul gördüğü belirtilmiştir.[166] Bu şekilde geniş kabul gördüğünden dolayı araştırmamızın doğrudan konusunu oluşturmasa da genel olarak ve KİH açısından

---

[162] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en s. 33
[163] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en s. 31
[164] OECD, "1998b", s. 26,27
[*]Detaylı bilgi için bakınız; *"**Management by Objectives in European Public Employment Services** Hugh Mosley, Holger Schütz, Nicole Breyer"*
[165] Mosley vd., "2001", s. 13
[166] Mosley vd., "2001", s. 96

AGY'nin ele alınması faydalı olacaktır.

2.10.5 Amaçlara Göre Yönetim

Amaçlara göre yönetim yöneticiye örgütün hedeflerini belirleme, eylem planlarını hazırlama, etkinlikler arası eşgüdüm sağlama, etkinlikleri denetleme ve elde edilen sonuçları değerlendirme görev ve sorumluluğu veren bir yönetim biçimidir. Başka bir şekilde açıklayacak olursak, örgütün verimli bir biçimde çalışarak amaçladığı hedeflere ulaşmasını sağlayabilmektir. AGY'de odak notası eyleme dönük olmaktan çok amaca yöneliktir. AGY dikkatleri sonuçlar üzerinde toplar. Bu nedenle Sonuçlara Göre Yönetim olarak da anılır. Uygulamada AGY oldukça otoriter olmaktan oldukça katılımcı olmaya kadar farklı bir değişimle uygulanabilmektedir.[167] İşte bu yüzden AGY hem siyasi adem-i merkezî hem de yönetsel adem-i merkezî KİH sistemlerinde kullanılabilmektedir. Fakat AGY'nin uygulama alanı ülkelerdeki adem-i merkezîleşme seviyesi yükseldikçe azalmaktadır diyebiliriz. Mesela Belçika'da herhangi bir ulusal performans ölçüm sistemi bulunmamaktadır. Yerel birimler sadece kendi içerisinde bulundukları bölgenin hükümetine karşı sorumludurlar.[168]

KİH'de AGY'nin temel karakteristiğini özetleyecek olursak; Öncelikle net hedefler belirlenmeli ve bu hedeflerin hangilerinin ne derece başarıldığına dair bilgilerin takip edilebildiği performans göstergeleri oluşturulmalıdır. İkinci aşamada örgütün (KİH) hedeflerinin ve bunlara ilişkin kaynakların örgütün alt birimlerine dağıtımı yapılmalıdır. Bunun yanında AGY gerçek zamanlı olarak izleme imkânı sağlayan ve performans hedeflerinin altında kalındığında yöneticilerin hızlı bir şekilde sürece müdahil olabilmelerini sağlayan gelişmiş bilgi yönetimi sistemlerine de ihtiyaç duymaktadır. Ayrıca sistem bu şekilde işledikten sonra son bir performans incelemesi yapılması da AGY'nin karakteristik özelliklerinden birisidir. Bu yöntemde her bir birimin performansı bir üst yönetim düzeyi tarafından değerlendirilir. Burada klasik bürokratik yönetimden farklı olarak girdiler ve detaylı kurallara uyulup uyulmadığından çok çıktılara odaklanılır. Bunlara ek olarak bütün bu sürecin sona ermesi ile yapılan son performans değerlendirmesine dayanılarak yeni hedefler ve performans göstergeleri

---

[167] Çelik, K., "Örgüt Geliştirmede Yapısal Aracılar", Süleyman Demirel Üniversitesi, Burdur Eğitim Fakültesi Dergisi, Yıl 5, Sayı 8, Burdur 2004, s. 214,215
[168] http://dx.doi.org/10.1787/5k98sbxn9wbw-en s. 20

oluşturulup sürecin ilerleyen dönemler için devam etmesi sağlanır.[169]

Teoride AGY'nin nasıl olduğundan kısaca bahsettikten sonra uygulamada neden KİH kurumlarında tercih edildiğinden de bahsedecek olursak; "Avrupa Kamu İstihdam Hizmetlerinde Amaçlara Göre Yönetim" araştırmasına göre AGY'yi uygulayan 10 ülke bu yöntemi uygulamaları için gerekçelerini şu şekilde açıklamışlardır;

Söz konusu araştırmaya göre 10 ülkeden 8'i kamu istihdam hizmeti sunan kurum veya kurumlarla Bakanlık Düzeyindeki birim arasındaki ilişkiyi düzenlemek amacıyla AGY'yi kullandığını belirtmiştir. Yine 10 ülkeden 8'i bölgesel ve yerel birimlerin etkinliğini artırdığını sebep olarak göstermiştir. 10 ülkeden 7'si ise yerel birimlerin yerel ihtiyaçlara daha iyi adapte olmuş programlar sunmasını sağladığı için AGY'yi uygulamayı tercih ettiğini belirtmiştir. Ülkelerin 2nci sebeple 3üncü sebep arasında bir çelişki görmemiş olmaları da adem-i merkeziyet adına önemli bir bilgi olarak değerlendirilebilir. 10 KİH kurumunun 8'i sadece Hollanda ve Büyük Britanya dışında AGY'yi adem-i merkeziyet ile birlikte uygulamaya geçirmiştir. Bu ülkelere hangi tür adem-i merkeziyet faaliyetlerinin hayata geçirildiği sorulduğunda, ülkelerin 8'i bütçe konusunda bölgesel ve yerel makamlara sağlanan esnekliğin artırıldığını, 6'sı yerel birimlerin faaliyetlerini belirleyen kuralların daha az detaylı hale getirildiğini 5'i ise yerelde uygulanan programların belirlenmesinde yerel birimlerin etkisinin artırıldığını belirtmiştir.[170] Bunlara ek olarak söz konusu araştırmada kesin bir şekilde tavsiyede bulunulmasa da başarılı bir KİH performans yönetimi sisteminin, adem-i merkeziyet yöntemlerini uygulayan, sosyal ortaklara politika yapma sürecinde rol veren ve daha geniş bir kurumsal yapı içerisinde bulunan kamu örgütlerinde daha başarılı bir şekilde yürütülebileceği belirtilmiştir.[171]

2.10.5.1 AGY'de Problemler

Yukarıda belirtilenlere ek olarak, AGY'de görülen veya görülme ihtimali bulunan sıkıntılara da değinmek gerekebilir. Öncelikle AGY yeni bir bilgi yönetimi sistemine büyük miktarlarda zaman ve kaynak ayrılmasını gerektirdiğinden kurum için

---

[169] Mosley. "2003", s. 137
[170] Mosley vd., "2001", s. 17,18
[171] Mosley vd., "2001", s. 95

masraflı bir yöntem olarak görülebilir.[172] Dahası alt birimlerin (bölgesel ya da yerel) sahip olduğu bilgi avantajı da çeşitli suistimallere yol açabilir. Örnek vermek gerekirse; program katılımcılarının sayısı veya hangi gruplara ait olduklarına dair bilgiler ya da bir programın başarısı (program bitiminden önce ayrılan katılımcıların bildirilmesinin "unutulması") gibi durumlar belirtilebilir.[173] Bunlara ayrıca Almanya, Norveç ve Büyük Britanya'daki işe yerleştirme rakamlarındaki yanlış bilgilendirmelerden dolayı ortaya çıkan skandallar da eklenebilir. Bir başka sıkıntı ise amaçların, hedeflerin ve performans göstergelerinin doğru belirlenmesinin AGY tarzı sistemlerdeki öneminden kaynaklanmaktadır. AGY'yi uygulayan KİH kurumları genellikle 8-10 hedef belirler ki bu da literatüre göre AGY modeli ile uyumludur. Burada problem birçok ülke tarafından belirtildiği üzere KİH için doğru, anlaşılabilir, kolay ölçülebilen performans göstergelerinin geliştirilmesinde zorluk çekilmesidir. Örneğin; Fransa'da iş arayanların şu anda çalışıp çalışmadığına dair verilere ulaşılabilirken aynı kişilerin aradaki sürede işe girip çıktıklarına dair verilere ulaşmak mümkün olmamaktadır.[174] Siyasi adem-i merkeziyet sistemlerinde ise bir çok aktörün sürece dahil olması performans bilgilerine ilişkin standardizasyon eksikliğine sebep olmakta bundan dolayı da sık sık büyük problemlerle karşılaşılabilmektedir.[175]

2.10.6 Bir Adem-i Merkezîleşme Göstergesi Olarak Performans Hedef ve Göstergelerinin Yerel Düzeydeki Birimlere Danışarak Belirlenmesi

Bütün bu bahsedilenlerin devamı olarak yukarıda da belirttiğimiz üzere, bazı ülkelerde, mesela ABD'de performans kriterlerinin belirlenmesinde yerel birimlerin de etkisi bulunmaktadır. Bu uygulama kanımızca adem-i merkeziyet açısından son derece önemli bir hususu teşkil etmektedir. Çünkü bu sayede, hem yerelin karar alma sürecine gerçek anlamda dâhil olması ve bu kararları benimsemesi hem de yerel halkın ihtiyaçlarına uygun hedeflerin belirlenmesi sağlanabilecektir. "Adem-i merkeziyetin Farklı Boyutları Üzerinden Ülkelerdeki Adem-i Merkeziyet Seviyelerinin Karşılaştırılması" başlığı altında daha önce ele aldığımız 25 OECD ülkesi üzerinde

---

[172] Mosley. "2003", s. 141
[173] Mosley vd., "2001", s. 10
[174] Mosley. "2003", s. 140
[175] Mosley. "2009", s. 98

yapılan OECD araştırması da politika yönetiminde yerel birimlere esneklik sağlamakla hesap verebilirliği uzlaştırmanın yolunun ulusal düzeydeki birimlerin yereldeki işgücü piyasası politikalarına ve mesleki eğitime dair hedefleri belirlerken yerel düzeydeki birimlere de danışmasından geçtiğini telkin etmektedir.[176] Politikalarda bütünlüğü sağlamak için tabii ki yerel birimlerin hedeflerinin belirlenmesinde merkezî koordinasyonun sağlanması son derece önemlidir. Bununla birlikte Klasik AGY yaklaşımı, merkeziyetçi bir sistemi öngörürken (Örneğin; Büyük Britanya) bazı ülkelerde daha adem-i merkezî AGY uygulamaları da bulunmaktadır. (Örneğin; Danimarka)[177]

Avusturya, hem KİH'de adem-i merkeziyeti benimsemiş hem de performans hedeflerinin yerel birimlerle müzakere edilebildiği bir ülke olarak bu konuda yakından bakmaya değer bir ülkedir. Avusturya'da bölgesel düzeye (il düzeyi) hatırı sayılır miktarda otonomi sağlanmıştır. Bu ülkede 9 il performans hedeflerini ulusal düzeydeki bürokrasi ile müzakere etmektedir. İller ise il altındaki düzeylerde bulunan birimler için hedefler belirlemektedirler. Bu hedefler ise genellikle iller için belirlenmiş hedefleri aşan şekilde belirlenmektedir. Fakat bütün sistemde başarılabilir seviyedeki hedeflerde uzlaşma şeklinde bir yönelimin ortaya çıktığı da görülmektedir. Coğrafi birimler kendilerine istatistiki olarak benzeyen yerlere göre performans izlemesine tabi olmaktadırlar. Karşılaştırılan gruplar içinde farklı performansların ortaya çıkmasının sebebi gerçek performansta ortaya çıkan farklılıklar olarak anlaşılmaktadır. Bölgesel yöneticiler performans açısından sorumluluk almak için desteklenmekte ve performanstaki farklılaşmalardan sorumlu tutulmaktadırlar. Bu da Avusturya KİH memurlarında son yıllarda görülen performans artışının bir kaynağı olarak görülmektedir.[178]

Performans yönetimi sürecine sosyal ortakların da katıldığı yöntemler etkili sonuçlar verebilmektedir. Hedeflerin ve göstergelerin belirlenmesi aşamasında sosyal ortakların da fikrinin alınması potansiyel olarak faydalı bir yöntem olabilecektir. Sosyal ortakların katılımının önemi adem-i merkeziyet derecesi daha yüksek olan ülkelerde daha büyüktür. Örneğin; Almanya'da sosyal ortakların KİH politika yönetişimine

---

[176] Giguère vd., "2009b", s. 53
[177] Mosley vd., "2001", s. 10
[178] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en s. 25

katılması Almanya'nın 2008 krizinden başarılı bir şekilde çıkabilmesine yardımda bulunmuştur.[179] Bunun yanında sosyal ortakların bu sürece katılımında beklenmeyen sonuçlar da alınabilir. Sonuçta sosyal ortaklar toplumun farklı kesimlerinden gelmekte olup aralarında çıkar çatışması olması doğaldır. Bu durumda hedeflerin belirlenmesi açısından anlaşmazlıkların çıkması ve sonucunda da etkin olmayan bir yönetim tarzının ortaya çıkması gibi olumsuz bir durumla karşılaşılabilecektir.[180]

2.10.7 Hesap Verebilirliği Artırmak İçin Neler Yapılabilir?

Hesap verebilirlik üzerine son bahsedeceğimiz konu da söz konusu sistemin ya da sistemlerin nasıl geliştirilebileceğidir. Öncelikle yukarıda belirttiğimiz üzere merkezî yönetimin performans hedeflerini belirlerken yerel birimlere de danışması hesap verebilirliğin geliştirilmesi açısından son derece önemli bir husustur. Kanımızca KİH sisteminin adem-i merkezî ya da merkezî bir sistem olması bu yöntemin uygulanmasına bir engel teşkil etmemektedir. Çünkü sistem merkezî olduğunda hedeflerin müzakeresi yerine sadece fikir alınması yönetimine başvurulabilir, en nihayetinde yerel birimlerde çalışan görevliler çalıştıkları bölgenin ekonomisi ve işgücü piyasasına dair merkezdeki görevlilere göre daha çok bilgiye sahip olacaklardır. Yerel birimlere yetki verilerek ulusal bazdaki hedefler açısından kendi bölgelerindeki durumu incelemelerini ve rapor etmelerini sağlamak da son derece önemli bir başka adımdır. Ayrıca adem-i merkezî bir sistem için düşündüğümüzde hesap verebilirlik risklerinin en az olduğu her durumda ulus-altı birimlere yetki devri yapılması da gerekli bir başka adım olarak düşünülebilir.[181]

2.11 KAMU İSTİHDAM HİZMETLERİNDE ADEM-İ MERKEZİYETTE YÖNETİŞİM BOYUTU

Daha önce de belirttiğimiz üzere yönetişim, adem-i merkeziyetin kapsamında yer alan yeni yönetim yaklaşımlarından birisidir. Yine daha önce ele aldığımız 25 ülkede adem-i merkeziyetin farklı boyutlarına göre karşılaştırmalar yapan OECD araştırmasına göre diğer unsurlara oranla araştırılan ülkelerde yerel birimlere en çok otonomi sağlanan unsurlardan birinin sosyal ortaklarla beraber çalışma olduğunu da

---

[179] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en s. 17
[180] Mosley. "2009", s. 87
[181] Simmonds, **a.g.m.,** s. 175

daha önce belirtmiştik. Şimdi burada yönetişim ve işbirliği konularındaki gelişmelerden ve konunun alt başlıklarından bahsedeceğiz.

İstihdam kurumlarının küreselleşmenin getirdiği değişimler karşısında tek başlarına yapabilecekleri şeyler son derece sınırlıdır. Yerel istihdam kurumu birimleri kendilerine sağlanan imkânlar doğrultusunda mesleki eğitim kuruluşları, ekonomik kalkınma birimleri, yerel otoriteler, işçi ve işveren örgütleri, ticaret odaları gibi sosyal ortaklarla anlamlı işbirlikçi ilişkiler kurmalıdır. Özellikle istihdam hizmetleri açısından, ekonomik kalkınma ajansları ve mesleki eğitim kurumları arasında sıkı bir bütünleşmenin olmasını, beşeri kaynak gelişimi açısından uygun sinerjinin oluşturulmasını ve farklı stratejik hedefler arasında fikir alışverişi yapılmasını sağlayacağı için son derece önemlidir. OECD ülkeleri genelinde geçmiş 20 yıl içerisinde problemleri, ortaklık yaklaşımı içinde çözmek adına sosyal ortaklıklara önem veren sistemler kurulmuştur. Bu noktada işbirliğini işler hale getirmek için ortaklıktaki her katılımcı kuruluşun ortaklığın üzerinde çalıştığı alanda harekete geçmesini sağlayacak politikaların bulunması önemli bir hal almıştır. Ne yazık ki durumun böyle olduğu örnekler çok nadirdir. Her ne kadar sosyal ortaklıklar pozitif yerel çıktıların belirleyicisi olsalar da deneyimler yine ortaklıların politika uygulama süreçlerindeki etkilerinin sınırlı olduğunu göstermektedir. Yani sadece sosyal ortaklıkların var olması etkili bir politika üretmek için yeterli olmamaktadır. Diğer alanlara ilişkin sosyal ortaklık sistemleri ile karşılaştırıldığında (Örneğin; ekonomik kalkınma) işgücü piyasasına ilişkin sosyal ortaklıklar çok daha zayıf bir görünüm sergilemektedir. Mesleki eğitim ve istihdam alanında çalışan memurlar yerel düzeyde birçok sosyal ortaklık mekanizması içerisinde yer almalarına rağmen bu kişilerin yerel stratejilere dâhil olma kapasiteleri, kendi kurumlarının örgütsel katılığından dolayı çok sınırlı düzeyde kalmaktadır.[182] İşte KİH'de adem-i merkezîleşme de bu katılığı azaltarak ve yerel otoriteleri daha otonom hale getirip yerel istihdam hizmetleri için kurulmuş yönetişim kanallarının daha doğru çalışmasını sağlayabilir.

Çeşitli ülkelerin deneyimlerinden öğrenildiği üzere yönetim düzeylerinin hepsinde (ulusal, bölgesel, yerel) başarılı bir yönetişim uygulamasını hayata geçirmek, sadece kamu kurumlarının yeniden yapılandırılmasını değil aynı zamanda yönetim,

---

[182] Giguère vd., "2009a", s. 27,28

personel ve karar alıcılar açısından bir kültürel dönüşümü de gerektirmektedir. Bu kültürel değişim ise hizmet sunulan kesimlere ilgiyi, sağlanan yönetsel esneklik ve hesap verebilirlik arasında denge kurulmasını, uygun teşvik mekanizmalarını, performansa dayalı izlemeyi, stratejik planlamayı, amaç belirlemeyi, uyumu, güçlü liderliği ve sosyal ortaklar arasında güvenin tesis edilmesini gerekli kılmaktadır.[183]

2.11.1 KİH'de Yönetişimin Katkıları Nelerdir?

Daha doğru ve derinlikli bilgiye ulaşımı sağlaması ve bu bilginin de daha doğru kullanımına imkân vermesi başarılı bir yerel yönetişimin şüphesiz en temel katkısıdır. Hedef grupların doğru belirlenmesi, iş teşvikleri, mesleki eğitim hizmetleri gibi konularda yerel şartlara uygun kararlar alınması sosyal ortaklar tarafından sağlanan bilgiler sayesinde mümkündür.[184]

Ayrıca istihdam alanına ilişkin faaliyetlerin gereksiz tekrarlanması gibi sorunları engellemek için bir koordinasyon mekanizmasına da ihtiyaç duyulmaktadır. Burada koordinasyondan kast edilen ise farklı alanlardaki farklı amaçları uzlaştırmaya çalışmaktır.[185] Yerel Yönetişim kurumları bunun başarılı şekilde sağlanması için belki de en önemli yöntem konumundadır.

1980'lerden ve 1990'ların başından itibaren hükümetler sosyal ortakları ekonomik kalkınma, istihdam, sosyal bütünlük ve ülke çapında yaşam standartları konusunda bir araç olarak kullanmışlardır. Yerel yönetişim ve sosyal ortaklıklar üzerine yapılan OECD araştırmasında[*] sosyal ortaklıkların yerel düzeydeki katkıları şu şekilde ifade edilmiştir; a) yerel önceliklerle uyuşan hükümet programlarının uygulanmasını teşvik etmek, b) yerel sinerjileri tespit ederek, hükümet programlarını yerelde yürütülen faaliyetlerle birleştirip bu faaliyetlerin etkilerinin artmasını sağlamak, c) yerel düzeyde çalışan memurlara ulusal programları yerel şartlara uygun hale getirmelerinde yardımcı olmak. Bunları yaparak sosyal ortaklıklar yereldeki politika açıklarının kapanmasına ve yerel halkın ihtiyaçlarıyla buluşmasına katkıda bulunmaktadır. Bu çalışma, aynı zamanda bazı ülkelerde sosyal ortaklıkların yerel halka doğrudan hizmet sunuyor

[183] Eberts, "2009a", s. 144
[184] Giguère, "2003", s. 13
[185] Giguère, "2003", s. 14
[*] Ayrıntılı bilgi için bkz.; http://www.oecd.org/cfe/leed/localpartnershipsforbettergovernance.htm (09.12.13)

olduğu şeklinde yerleşmiş bir düşünce olmasına rağmen bunun uygulamada son derece sınırlı kaldığını da ortaya koymuştur. Sosyal ortaklıkların oldukça aktif olduğu ülkelerden biri olan İrlanda'da yönetişim mekanizmalarının bütçeleri üzerine yapılan analiz, doğrudan sosyal ortaklıklar tarafından yapılan faaliyetlere ilişkin harcamanın aktif işgücü politikaları faaliyetleri için yıllık olarak ayrılan bütçenin yalnızca %3'ünü oluşturduğunu göstermiştir. Başka ülkelerde de buna yakın oranlarla karşılaşılmıştır.[186] Sonuç olarak diyebiliriz ki sosyal ortaklıklar sadece istihdam alanında değil diğer alanlarda da olsa doğrudan faaliyet yürüten organlar olarak çok etkin çalışmamaktadırlar. Sosyal ortaklıkların atılacak adımların doğru atılması konusundaki etkileri ise özellikle yönetişim kültürünü benimsemiş bir toplumda yadsınamaz derecede önemlidir.

Ayrıca belirtmek gerekir ki tüm ülkelere uygun başarılı tek bir yönetişim modeli oluşturmak mümkün değildir. Fakat politika yönetim birimlerince o ülke için doğru danışma, müzakere ve ortaklık sistemleri kurgulandığında etkili bir yönetişim modeli oluşturulması sağlanabilir.[187]

2.11.2 KİH'de Yönetişimin Başlıca Sorunları

İşgücü piyasasında çalışan yerel yönetişim birimleri genellikle alışılagelmişin dışındaki organizasyon yapılarından dolayı çeşitli problemlerle karşılaşılabilmektedir. Bu problemlerden kısa başlıklar altında bahsetmek konunun daha iyi anlaşılması açısından faydalı olacaktır.[188]

2.11.2.1 Yetki

Yetkinin açık ve net belirlenmesi yönetişimde başarı açısından önemli bir hususu teşkil etmektedir. Danimarka'da yetkiler net bir şekilde belirlendiğinden katılımcı aktörlerin etkin bir şekilde katkıda bulunması sağlanmış İrlanda'da ise tam

---

[186] Giguère, "2003", s. 21,22
[187] Giguère, "2003", s. 26
[188] Considine, Mark: "Local Partnerships: Different Histories,Common Challenges – A Synthesis", Managing Decentralisation A New Role For Labour Market Policy, OECD Paris 2003, s. 260

tersi bir durum gerçekleşmiştir.[189]

Yetki ile ilgili ikinci bir sorun ise sosyal ortaklığın doğrudan hizmet sunucusu mu yoksa bir planlama organı olarak mı hareket edeceği konusunda ortaya çıkmaktadır. Sadece bir tartışma kurulu olmaları halinde sosyal ortaklık sistemlerinin etkisiz kalma ihtimalleri yüksek olsa da söz konusu sosyal ortaklıkların kamu kurumları gibi yeterli tecrübe ve yetkinlikte personel edinmesi ve mali kaynağa ulaşması da problemli olacaktır. Bu da dolayısıyla hizmetlerin gerektiği gibi yerine getirilememesine sebep olacaktır.[190] Ek bir zorluk ise istihdam hizmetlerinde yaygın olduğu üzere ortaklardan birinin kamu kurumu olduğu durumlarda, uygulamaya dâhil olan sosyal ortaklık yapıları pozitif çıktıları belirtme eğiliminde iken negatif çıktıları görmezden gelme eğiliminde olabilmektedir. Örneğin; ülkemizde benzer olarak özellikle de kararın uygulanmasında başarısız olunan durumlarda İİMEK'in aldığı kararların yerine getirilip getirilmediğinden bahsedilmemektedir. İş yaratma konusunda da hem KİH'in hem de sosyal ortaklığın aynı faaliyetleri farklı rapor ederek çifte raporlama yaptığına da çeşitli ülkelerde rastlanmıştır.[191]

2.11.2.2 Merkezî Yönetimlerin Yereldeki Sosyal Ortaklıklar Konusundaki Tavrı

Ulusal bakanlıklardan gelen zayıf katkı da bir başka problemi oluşturmaktadır. Yerel ortaklıkların yerelde politika koordinasyonu açısından neler başarabileceği ulusal düzeydeki tutarlılık derecesine bağlıdır. Bakanlıklar eğer yerel yönetişim birimlerinin başarılı işler yapmasını istiyorlarsa kendi hedef ve görevlerini yerel yönetişim birimleri için belirledikleri ile uyumlu halde yürütmelidirler. Sosyal ortaklıklar genellikle tek bir bakanlık ya da kurum tarafından yönetiliyor olup diğer bakanlıkların birimleri katılım için sınırlı özendirici etmenle karşılaşmaktadırlar. Bunun sonucunda her bakanlık kendi yerel yönetişim mekanizmasını oluşturma yoluna gitmekte ve aynı sonuçlarla kendileri karşı karşıya kalmaktadır. Türkiye'de de en azından İİMEK açısından benzer bir durumla karşılaşıldığı söylenebilir. [192]

---

[189] Considine, **a.g.m.,** s. 261
[190] Considine, **a.g.m.,** s. 262
[191] Giguère, "2003", s. 22
[192] Giguère, "2003", s. 22,23

2.11.2.3 Hesap Verebilirlik ve Performans Yönetimi

Sosyal ortaklıkların temel hesap verebilirlik sorunları OECD tarafından tespit edilmiştir. Ortaklıkların kendisi öncelikle örgütsel olarak zayıf bir yapıdadır. Katılımcı üyeler, farklı bakanlıklara hesapveren konumdaki hükümet organları gibi sosyal ortaklık kurullarına hiyerarşik ya da hizmet sağlayıcısı şeklinde hesapveren konumda değillerdir. Üyelerin faaliyetleri farklı hesap verebilirlik sistemlerine tabi olmaktadır. Şöyle ki; her üye kendi için de bulunduğu kurum ve kuruluş yönetimine, sosyal ortaklığa ve yerel halka karşı sorumlu konumda bulunmaktadır. Bunlara ek olarak ortaklık da kendisini fonlayan kamu kuruluşuna karşı sorumlu durumdadır. Bu hesap verebilirlik sistemleri aynı önemde olmayıp mesela kamu kuruluşları için kendi bağlı bulundukları kurum yönetimine karşı olan sorumlulukları her zaman diğerlerinden ağır basmaktadır. İşte burada önemli olan nokta sosyal ortaklığın performans hedeflerinin ya da faaliyetlerinin belirlenmesi sırasında üye kuruluşlara da danışılarak üye kuruluşlarla yönetişim organının hedeflerini olabildiğince uyumlu hale getirerek üye kuruluşların sürece kendilerini adamalarını sağlamaktır. Bu sayede üye kuruluşlar zaten o bölgede faaliyet gösterdiğinden dolayı hem yerelin ihtiyaçlarını yerine getirme hem de kendi kuruluşlarının amaçlarına ulaşmasını sağlama imkânına sahip olabileceklerdir.[193]

Sosyal ortakların performans yönetiminde iki ana problem ile daha karşılaşılmaktadır. Bunlardan birisi kamu kurumlarının performans yönetim sistemlerindeki katılıktan kaynaklanmaktadır. Kamu kurumları performans sistemlerini sosyal ortaklık çalışmalarından doğan yeni fikirlere uygun hale getirmekte zorlanmaktadırlar. İkincisi ise sosyal ortaklıkların genellikle değerlendirilmesi zor faaliyetler gerçekleştiriyor olmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü işsizlik oranı gibi göstergeler birçok faktörden etkilenebilmektedir. Ayrıca sosyal ortaklıklardan görevli oldukları bölgede farklılık yaratması beklendiğinden dolayı, performans sistemi içerisinde girdi ve çıktı kriterlerine yer verilmesi gerekebilir. Kısa dönemli girdi kriteri olarak "belirli bir konuda halka danışma sayısı" veya "incelenen proje önerisi sayısı" gibi göstergelere yer verilmediğinde, sosyal ortaklık kurulları müdahale edilebilecek aşamayı yakalayamadan performans açısından artık dönülmez noktaya gelebilecektir. Tabii bunların yanında yerel istihdam oranında artış ya da dezavantajlı grupların başarılı

---

[193] Mosley. "2003", s. 144

bir şekilde içerilmesi gibi hususlar da performans kriterleri içerisinde yer almalı ki sosyal ortaklık üyeleri tatmin ve teşvik edilebilsin.[194]

2.11.2.4 Üyelerin Eşit Bir Şekilde Yönetişimde Etkili Olamaması

Ortakların eşit kapasitede olmaması bir yönetişim birimi olarak bir başka eksik yönlerini temsil etmektedir. Ortaklığın başarılı ve etkili bir işbirliği sağlaması için ana ortakların aynı derecede meşruiyet düzeyine sahip olması gerekmektedir. Sosyal ortaklıkların katılımcılarının geldiği 3 ana sektör içerisinde (kamu, özel, ve sivil toplum) STK'ların genellikle gönüllülük esasıyla ve boş zamanları ile uyuştuğunda katılım gösterdikleri görülmektedir. STK'lar genellikle temsil ettikleri kesimin değil sadece kendi üyelerinin çıkarları için faaliyet göstermekte bu da çatışmalara ve ortaklığın faaliyetlerini gerektiği gibi yerine getirememesine sebep olmaktadır. Bazen de KOBİ'ler doğru bir şekilde temsil edilmeyebilmektedir. Sonuç olarak da, ortaklık tarafından belirlenen hedefler tüm üyelerinin isteklerini yansıtmayacaktır. Bu gibi durumları engellemek ve tüm katılımcıların adil bir şekilde seslerini duyurabildikleri bir sosyal ortaklık mekanizması kurulabilmesi için; geniş temsile izin veren, yetkileri açıkça ortaya koyan ve hesap verme sistemi oluşturan kurallar belirlenmeli ve uygulanmalıdır. En güçlü ortaklar (devlet) güçsüz konumdaki kesimlerin temsil kapasitesinin artırılmasında önemli roller oynayabilir.[195]

2.11.2.5 Faaliyet Seçimi

Faaliyet seçimi konusunda da istihdam alanındaki sosyal ortaklıkların dikkat etmesi gereken iki husus bulunmaktadır. Bunlardan birincisi katma değer üreten faaliyetlerin yerine getirilmesidir. Örneğin; zaten merkezî idare tarafından yapılacak bir yatırım üzerine tartışılmamalı sosyal ortaklığın görevli olduğu bölgede yeni veya farklı ne tür faaliyetler yapılabileceği üzerine projeler geliştirilmelidir. İkinci olarak ise hayata geçirilen projelerin çoğunlukla dışsal pozitif katkıları olan projelerden seçilmesine dikkat edilmelidir. Örneğin; bir şehirde güzel bir turistik otel yapılması, çevrenin turizm açısından ününün artmasına ve diğer firmaların dolayısıyla da ildeki işsizlerin bundan

---

[194] Considine, **a.g.m.,** s. 266,267
[195] Giguère, "2003", s. 23,24

yararlanmasına sebep olabilecektir.[196]

2.12 ÜLKE ÖRNEKLERİ

Bu kısımda 4 ülke örneği adem-i merkeziyet odaklı olarak ele alınacaktır. Bunlar; Almanya, ABD, Danimarka ve Fransa'dır. ABD ve Almanya'nın seçilmesinin sebebi eyalet sistemine sahip ama birbirinden farklılaşan adem-i merkezî yapıları bulunan iki ülkenin konumuz açısından nasıl şekillendiğinin ortaya konulmak istenmesidir. Danimarka, daha önceden İİMEK'i oluştururken esinlendiğimiz bir ülke olduğu için, Fransa ise bize benzer bir kamu yönetimi anlayışına sahip olmakla birlikte zamanla geçirdiği değişimlerle bizden çok farklı bir hale gelmiş bir ülke olmasından dolayı ele alınmaktadır.

2.12.1 ABD

ABD'yi yürürlükteki federal yapı ve Amerikan özel sektörünün ağırlığı da düşünüldüğünde birebir örnek olarak göstermek her ne kadar yanıltıcı olabilecekse de eğer ileri derecede bir adem-i merkeziyet sisteminin ve sayısız sosyal ortaklığın ortaya çıkmış olduğu bir ülkeden bahsedilecekse o da kesinlikle ABD'dir.[197] Öncelikle ABD devlet sistemi tarihi olarak adem-i merkezî yapıya sahip olan bir sistemdir. İstihdam hizmetleri başlangıcından beri ulusal değil eyalet bazında olmuştur. Ulusal finansman ve ulusal politikaların dışında politika yapısı ve gerçek yönetim her zaman eyalet seviyesinde olmuştur. Mesleki eğitim ise ilk zamanlarda yerel düzeyde istihdam kurulları aracılığıyla düzenlenmiştir.[198] Ancak 1930'da yaşanan ve Büyük Buhran olarak adlandırılan ekonomik krizden sonra eyaletler artık bu tür faaliyetleri tek başlarına karşılayamayacak duruma gelmişlerdir. Bu zamanlarda ise yalnızca federal hükümetin vergilendirme gücü ve onun güçlü liderliği bu tür çalışmaları canlandırıp sürdürebilecek düzeydeydi. Bundan dolayı zamanla federal hükümetin rolü yenilikçi çözümlerin tasarlayıcısı olmaktan daha çok kaynak sağlayıcı ve hizmetlerin standartlarını belirleyici olarak ortaya çıkmıştır. Daha sonrasında ise birçok federal işgücü geliştirme programı eyalet hükümetleri veya başka birimlerce uygulanan

[196] Considine, **a.g.m.,** s. 265,266
[197] Greffe, **a.g.m.,** s. 46
[198] Vollman, James W. : "Centralised Information Technology and Decentralised Employment Service: A Successful Combination in the United States", Decentralısıng Employment Polıcy New Trends And Challenges, OECD 1998, s. 95

programlar benimsenerek uygulamaya geçirilmiştir. Federal birimler ise genellikle eyaletlere programların uygulanması konusunda teknik yardımda bulunmuşlardır. Bunun yanında federal hükümetçe bazı farklı yaklaşımların etkinliğini test etmek amacıyla tanıtım programları da yürütülmüştür. Ancak bütün bu faaliyetler, çoğunlukla eyaletler ve yerel birimler bazı yenilikçi versiyonlarını yerelde denedikten sonra yürütülmüştür.[199]

Günümüzden bakıldığında son iki yasal değişiklik ile zaten var olan adem-i merkezîleşme eğiliminin artmasına katkı sağlandığı görülmektedir. Bu yasalar 1996 tarihli Kişisel Sorumluluk ve İş Fırsatı Uzlaşma Yasası ile 1998 tarihli İşgücü Yatırım Yasası'dır. Kişisel Sorumluluk ve İş Fırsatı Uzlaşma Yasası federal hükümet, eyaletler ve yerel birimler arası işgücü politikası açısından dikey işbirliğini artırmayı amaçlayan bir yasayken İşgücü Yatırım Yasası ise eyaletlerin ve yerel birimlerin istihdam alanında kendi hizmetlerini yönetmelerini teşvik etmektedir. Kar amacı gütmeyen kuruluşların bu alanda kamu hizmetlerini koordine etme konusunda etkin rol oynadıkları görülmüştür. İlk yasa işgücünün geliştirilmesine vurgu yaparken ikinci yasa ise iş arama süreci üzerine yatırım yapılmasına ve istihdam edilmek için mesleki eğitime tabi tutulmaya odaklanmaktadır. Ancak kesin olan şey iki yasanın da; mesleki eğitim için kaynak ve yerel problemlere göre ayarlanmış seçenekler sağlamayı amaçladığıdır. Bu yasalar aslında bundan 30 yıl önce başlamış bir değişimin devamı konumundadır.[200]

Aslında iş eğitimi konusundaki ilk yasa 1962 tarihli Federal İşgücü Geliştirme ve Mesleki Eğitim Yasası idi. Bu yasa ile iş eğitimi federal bir program oldu ve bu programla özellikle dezavantajlı bireyler hedeflendi. Söz konusu yasa merkezî bir şekilde yönetildiğinden bu alandaki birçok problemi çözme yetisine sahip STK'yı harekete geçirme konusunda yetersiz kalarak hizmette boşlukların ve çakışmaların ortaya çıkmasına sebep oldu. Benzer şekilde Kapsamlı İstihdam Eğitimi Yasası'da yerel eşgüdüm kurulları kurdu ve federal kaynakların yeniden dağıtımını düzenledi. Fakat bu şartlarda da özellikle mesleki eğitim hizmetlerini sağlamak konusunda sınırlı bir özel sektör katılımı oluyordu. 1982 tarihli İş Eğitimi Ortaklığı Yasası, iş eğitimi sistemlerini

---

[199] Eberts, Randal W.: "The US: Leveraging Government Capacity through New Forms of Governance", Managing Decentralisation A New Role For Labour Market Policy, OECD Paris 2003, s. 304

[200] Greffe, **a.g.m.,** s. 47

yerel işverenlerin ihtiyaçlarına göre mümkün olduğunca onların kendi eğitim sistemlerine uygun hale getirerek terzi yapımı bir hale getirdi.[201] Görüldüğü üzere ABD'de istihdam alanında bu 30 yıllık dönemde düzenli olarak merkezden yerel birimlere ve sosyal ortaklığa doğru bir yetki devri yapılmıştır.[202]

Son iki yasa ise federal kaynakların neredeyse tamamen adem-i merkezîleşmesini ve sosyal ortaklıklar için yerel düzeydeki fırsatların sistematik bir hale gelmesini sağlayarak adem-i merkezîleşme sürecini olgunlaştırmıştır. Bu yerelleşme faaliyetinin anlamı, merkezden yönetildiğinde aşırı derecede gevşek olan işletmeler ve işçilerin yerine getirmek zorunda oldukları yükümlülükler ile mesleki eğitim programları arasında sistematik bir bağ kurulması görevini gerçekleştirmekte yatmaktaydı. Genellikle yerel işgücü yatırım kurulu tarafından mesleki eğitim programlarına erişimi sağlamak için, yöneticisi rekabetçi bir sürecin sonunda belirlenen tek durak hizmet birimleri oluşturulur.[203] Ancak bu tek durak hizmet sistemi eyaletler tarafından uygulanması zorunlu olan bir hizmet sunum yöntemi olmayıp eyaletler bu yöntemi uygulayıp uygulamamakta özgürlerdir. Görüldüğü üzere burada ulusal olarak belirlenmiş bir yönteme yer verilmemiş bu konuda da adem-i merkezîleşmiş bir yöntem belirlenmiştir.[204] Bu tek durak ofisler, yetenek değerlendirmeden, mevcut hizmetlere ilişkin bilgi sağlamaya ve işsizlik tazminatı ve mesleki eğitim programlarına başvuru yapmaya kadar birçok farklı hizmeti yerine getirebilirler. Son olarak yine söz konusu ofisler kendi bütçelerinden karşıladıkları, mesleki eğitime ihtiyaç duyan kişilere uyguladıkları hediye çeki tarzı bir faaliyeti de hayata geçirebilmektedirler.[205]

Özet olarak, ABD'de son 30-40 yılda yapılan reformlarla zaten belirli bir seviyede var olan adem-i merkezîleşme yönelimi daha da artırılmış ve belirli bir kanala yönlendirilen hizmetlerle, bireylerin güçlendirilmesi, herkesin erişiminin sağlanması, eyalet düzeyinde ve yerel ölçeklerde esneklik gibi ilkelere dayalı bir sistem oluşturulması amaçlanmıştır.[206]

---

[201] Greffe, **a.g.m.,** s. 46,47
[202] Straits, Robert: "The Us: Decentralisation From The Bottom Up", Managing Decentralisation A New Role For Labour Market Policy, OECD Paris 2003, s. 78
[203] Greffe, **a.g.m.,** s. 47
[204] Vollman, **a.g.m.,** s. 96,97
[205] Greffe, **a.g.m.,** s. 47
[206] Thuy vd., **a.g.e.,** s. 28

2.12.1.1 Yapı

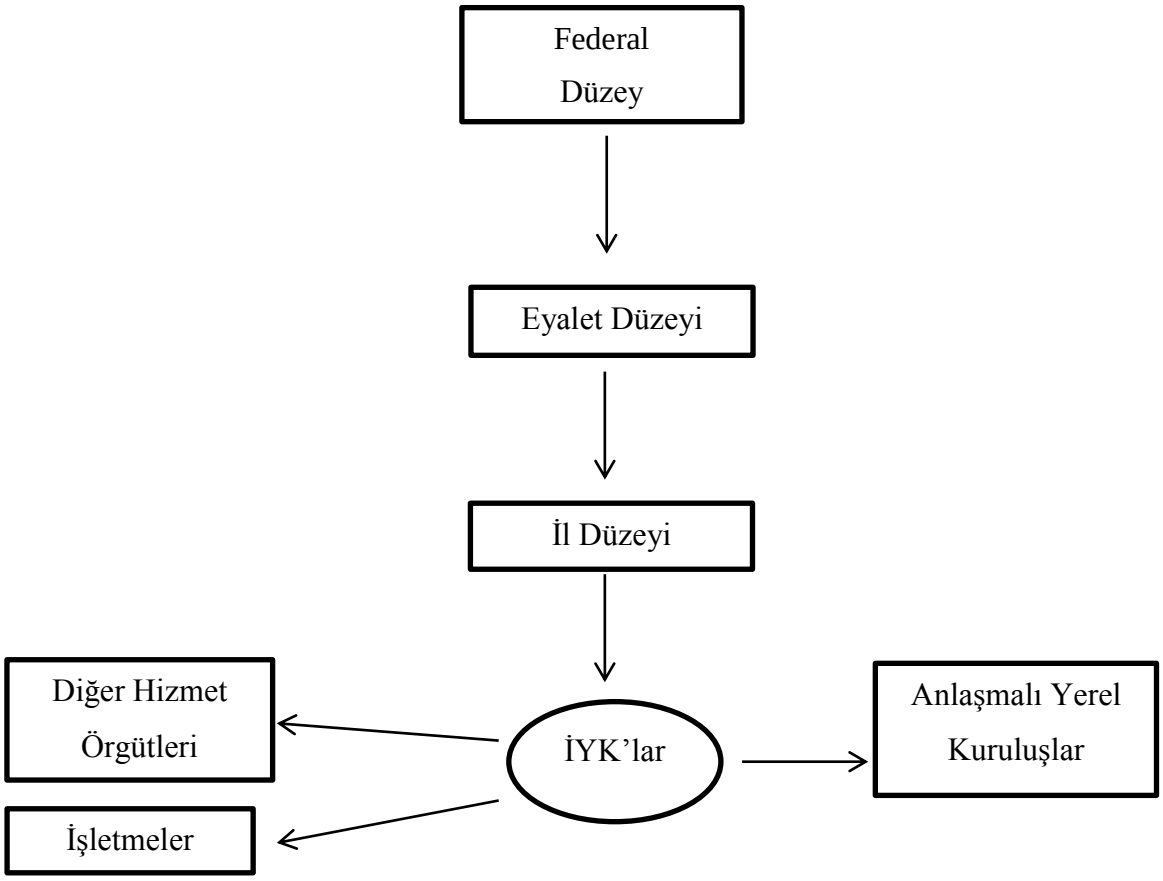
ABD'de ulusal hükümet, genel politikaları ve önemli finansman sorumluluklarını belirlerken, her bir eyalete de kendi gereksinimlerine uyan bir istihdam stratejisi izleme serbestisi tanımaktadır.[207] 1998'deki İşgücü Yatırım Yasası'na dayanan bu sistemle yerel düzeydeki birimlere; yerel düzeyde eğitim ve istihdam programlarının tasarlanması ve yönetimi ve vasıflı işgücü açısından işletme ihtiyaçlarını karşılama konusunda işletmelerin öncülük ettiği kamu-özel ortaklığını sağlayabilme gibi farklı şekillerde serbestiler sağlanabilmektedir. İşgücü Yatırım sistemine göre Federal hükümet eyaletlerle birlikte amaçları ve performans hedeflerini görüşür. Örgüt yapıları, program planlama, geliştirme ve uygulama daha çok il ve yerel İşgücü Yatırım Kurullarına bırakılır. Şu anda 53 eyalet ve bölge, 593 dolaylarında yerel işgücü yatırım kurulu vardır ve bunlar da yaklaşık 150.000 insanı istihdam etmektedir.[208]

ABD'deki İstihdam Kurulları yani İşgücü Yatırım Kurulları (İYK) bir sosyal ortaklık sistemi olmasının yanı sıra aynı zamanda yerel düzeyde kamu istihdam hizmetinin en önemli temsilcisi konumundadır. ABD'deki işgücü geliştirme sistemi iki boyutlu bir yapıya sahiptir. Şekil 1'de gösterildiği üzere ilki federal düzeyle eyaleti, illeri ve oradan da yerel İYK'yı birbirlerine bağlayan dikey boyuttur. Federal hükümet işgücüne ilişkin programların büyük bir kısmını finanse etmekte ve vatandaşlara istihdam hizmetleri sunan yapının kapsamını belirlemektedir. Federal hükümet bu hizmetleri sosyal ortaklıklar, eyalet hükümetleri ve yerel birimler aracılığıyla sunarken fonların nasıl harcanacağı konusunda genellikle karar verici birim İYK'lardır.[209]

---

[207] Thuy vd., **a.g.e.,** s. 120
[208] Mosley, "2013", s. 56
[209] Eberts, "2009a", s. 126

Şekil 1: ABD KİH'de Hiyerarşi



Kaynak: Eberts: "2003", s. 123

İkinci boyut ise temelde İYK'ların yerel sosyal hizmet birimlerini, kar amacı gütmeyen kuruluşları bir araya getirerek oluşturduğu yatay sosyal ortaklıklardan oluşmaktadır. İYK'lar yerel birimlerle çeşitli şekillerde faaliyet gösterebilmektedir. Öncelikle hükümet kurumlarıyla veya hükümet kurumu olmayan kuruluşlarla hizmet sağlamak üzere sözleşme yapabilmektedirler. Bir başka yöntemde ise sosyal hizmet örgütleriyle mutabakat muhtırası [*] (MM) yapılmaktadır. Aynı zamanda İYK'lar işe alıma odaklanmış ticaret odaları ve özel istihdam büroları ile resmi olmayan ilişkiler geliştirmeye de haizdirler.[210]

[*] Mutabakat muhtırası; İki tarafın da birbirini yasal olarak zorunlu tutamayacağı durumlarda imzalanan centilmenlik anlaşmasının daha resmi bir versiyonu olarak tanımlanabilir. Ele aldığımız birimler arasında ise tarafların hedeflerinin aynı olduğunu aynı kesimlere hitap eden hizmetler sunduklarını ifade etmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. http://en.wikipedia.org/wiki/Memorandum_of_understanding (08.06.2013)

[210] Eberts, "2009a", s. 126,127

Örgütlenme yapısına daha detaylı baktığımızda İYK'ların hem eyalet düzeyinde ve hem de yerel düzeyde oluşturulduğu görülmektedir. Vali ise eyalet kuruluna atamalar yapmaktadır. Bu kurulda vali, işveren temsilcileri (çoğunlukta olmalıdırlar) eyalet yasama organından iki temsilci, seçilmiş yetkililer, işçi örgütleri, devlet kurumu başkanları ve işgücü geliştirme alanında deneyimli kişiler yer almaktadır. Eyalet İYK'ları, beş yıllık stratejik plan geliştirir ve bu plan, eyalet çapında işgücünü kalkındırma faaliyetlerini tanımlar ve bazı gruplara verilecek hizmet şeklinin taslağını oluşturur. Bu plan daha sonra Amerikan Çalışma Bakanlığının (AÇB) onayına sunulur. Eyalet kurulu aynı zamanda eyalet çapındaki işgücü geliştirme faaliyetlerinin izlenmesine ve raporlanmasına yardımda bulunur.[211] Eyalet İYK'ları, son olarak tüm eyaletteki işgücü yatırım sistemi hakkında valiye tavsiye verir. Seçilmiş yerel görevlilerle ortaklık içerisinde yerel sistemi planlar ve denetler.[212]

Eyalet düzeyinin altında yer alan yerel İYK'ların üyeleri ise yerel düzeyde seçilmiş başkan tarafından belirlenir. Bu kurullar da yine iş dünyasından temsilcileri, (çoğunlukta olmalıdırlar) eğitim sağlayıcıları, işçi örgütleri, toplum temelli örgütlenmeler (emeklilere ve dezavantajlılara hizmet edenler dâhil olmak üzere), kalkınma ajansları ve tek durak sistemindeki ortakları içermek zorundadır. Yerel İYK'lar tek durak hizmet sistemini planlar, denetler ve çalışanlarını atar ya da belirler. Aynı zamanda bu kurullar tek durak ofislerin sistem performansını izler ve bunlarla MM imzalarlar.[213]

Yerel İYK'ların, yerel işgücü piyasası hizmetlerinin yönetimi için kapsamlı yetkileri ve sorumlulukları bulunmaktadır, bu hizmetler geniş yasal gerekliliklere tabidir ve eyalet valisinin himayesi altındaki eyalet düzeyinde planlama ve önceliklerle tutarlıdır. Yerel kurulun işlevleri aşağıdakileri içermektedir[214]:

- Vali'nin onayına sunulmak üzere, yerel bölge için seçimle gelen başkan ile ortaklık içerisinde yerel plan hazırlamak,
- Seçimle gelen başkanın onayına bağlı kurul görevleri için bütçe planlamak,

---

[211] Mosley, "2013", s. 56; OECD, "2001", s. 153
[212] Mosley, "2013", s. 56
[213] OECD, "2001", s. 153
[214] Mosley, "2013", s. 56

- Seçimle gelen başkan ve vali ile birlikte yerel performans ölçümlerinin müzakeresini yapmak,
- Yerel ekonomik kalkınma stratejileriyle faaliyetlerin koordinasyonunu sağlamak.

Kapsamlı 5 yıllık yerel işgücü yatırım planı, bu faaliyetler için çerçeve niteliğindedir ve bu plan, yerel işgücü piyasası analizi ile sorumlulukların nasıl uygulanması gerektiğine dair detaylı bir tanımı içermelidir. Kurul aynı zamanda plan üzerinde halkın yorumuna fırsat yaratmak için kullanılan süreci de tanımlar, bunlara işletmeler ve çalışma örgütlerinin yorumları da dâhildir.[215]

*2.12.1.1.1 Tek Durak Hizmet Sistemi**

ABD hükümeti, tek durak hizmet sistemi yaklaşımının dünyadaki öncüsü olmuştur ve bu yaklaşımı ülke çapında yaygınlaştırmak için federal fonları kullanmıştır. Tek durak hizmet merkezleri, programlarla hizmetlerin bütünleştirilmesi, evrensel erişim, hizmetten yaralanan kişilerin tercihleri ve sonuçların denetlenebilirliği gibi hususların gerçekleştirilmesi amacıyla başlatılmıştır. Bu merkezlerin gerçekleştirdikleri faaliyetler arasında iş arama yardımları, istihdam danışmanlığı, işlere sevk ve iş enformasyonu, işsizlik sigortası talep formlarının doldurulmasına yardım, eğitim ve kurslar konusunda bilgilendirme, vb. yer almaktadır.[216]

Tüm zorunlu tek durak hizmet sistemi ortakları, faaliyet masraflarına ortak olmak, yerel İYK ile MM imzalamak, yerel İYK'da hizmet vermek ve programlarında yer alan ana hizmetleri sunabilir durumda bulunmak zorundadır.[217] Bu sistemle amaçlanan federal, eyalet ve yerel düzeyde sağlanan tüm KİH servislerine (bilgi, işe yerleştirme, istihdam ve mesleki eğitim programları, işsizlik sigortası ve ödeneği) bu noktalardan ulaşılabilmesini sağlamaktır.[218]

---

[215] Mosley, "2013", s. 56

[*] Tek durak hizmet birimlerine kimlerin üye olduğuna dair detaylı bilgi için bakınız; OECD: "Labur Market Policies and The Public Employment Service" , Paris 2001, s. 154

[216] Thuy vd., **a.g.e.,** s. 123

[217] OECD, "2001", s. 154

[218] OECD, "1998b", s. 41

2.12.1.1.2 Değişik Bir Esneklik Örneği "Feragat Sistemi "

ABD'de uygulanan bir başka yöntem yerel birimlere değişik bir esneklik sağlama imkânı sunmaktadır. Feragat sistemi* olarak adlandırılan bu sisteme göre eyaletler belirlenmiş geniş kapsamlı sınırlar içerisinde hizmet çeşitlerini, hedef grupları ve programlarda yer almak için gerekli kriterleri değiştirebilmektedir. Bunun karşılığında da federal hükümet, bu programların sonuçlarını öğrenmek ve buna göre gerekli birimlerle paylaşmak adına alınan sonuçların bir değerlendirmesini talep etmektedir.[219]

2.12.1.1.3 Başlıca Sorunlar

ABD'de sistem genel hatlarıyla bu şekilde işlemekle birlikte merkez birimlerden ve yerel birimlerden sistemin işleyişiyle ilgili çeşitli şikâyetler ortaya çıkabilmektedir. Eyalet ve yerel birimlerdeki çalışanlar hesap verebilirlik sisteminin kendilerine sağlanan yönetsel esneklik alanını kısıtladığını belirtirken, merkezde bulunan çalışanlar ise hesap verebilirlik sistemlerinde eyaletteki ve yereldeki birimlerden beklentilerin yüksek olduğunu kabul etmekle birlikte hesap verebilirlik sisteminin yerel birimlerdeki yenilikçi hareket eksikliğini gidermek amaçlı olarak bu şekilde tasarlandığını belirtmektedirler. Ayrıca merkez birimde çalışanlar, yerel düzeyde risk alınan durumlarda gerçekleşen başarı hikâyelerinden de bahsetmektedirler.[220]

Sistemde yer alan bir başka sorun ise yerel İYK'ların merkezin bir uzvu şeklinde hareket eder duruma düşmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Yerel İYK'lar federal hükümet tarafından belirlenen çeşitli performans standartlarına uygun hareket etmek zorundadırlar. Buna ek olarak eyalet hükümetleri de çeşitli standartlar belirleyip bunları yerelde uygulamak istediğinde, söz konusu kurullar kendilerine hareket alanı bırakılmadığından şikâyet ederek yerel ihtiyaçlara yönelik olarak faaliyet gösteremediklerini belirtmektedirler.[221]

---

* İng; Waiver Programme.
[219] Eberts: "2003", s. 307
[220] Dorrer, John: "The US: Managing Different Levels of Accountability" Managing Decentralisation A New Role For Labour Market Policy, OECD Paris 2003, s. 190
[221] Eberts: "2003", s. 305

2.12.1.2 Denetim ve Performans Yönetimi

Kurulların denetlenmesi valinin sorumluluğundadır. Vali tarafından kurulların belgelendirilmesi öncelikle resmi kriterlere dayanmaktadır; yani bu denetleme kurulun yerel performans hedeflerini karşıladığı ölçüde ikinci veya sonraki belgelendirmelere (iki yılda bir) dayanır. Vali, belirtilen işlevlerin yerine getirilmemesi veya sahtekârlık durumunda uyarı vermesinin ardından istediği zaman yerel kurulu iptal edebilir. Eğer yerel kurul art arda 2 program yılı içerisinde yerel performans hedeflerini karşılamazsa vali yine kurulu iptal edebilir. İlgili mevzuat saydam bir şekilde geniş halk incelemesi sağlamaktadır. Yerel kurul, düzenli aralıklarla halka bilgi vermekle yükümlüdür; bu bilgiler kurulun kendi faaliyetleri, yerel plan, kurul üyeliği, önemli politika gelişmeleri, prensipler ve tanımlamalar ile istek üzerine kurul toplantılarının tutanakları hakkındadır.[222]

Yerel istihdam politikasının karşılamak zorunda olduğu açık performans hedefleri vardır ve bunlar seçimle gelen başkan ile birlikte kurullar yönetimi tarafından yerine getirilmelidir. Ayrıca eyalet valisi, eyalet çapında uygulanabilir ek performans ölçümleri belirleyebilir.[223] Yerel kurullar eyalet ile eyaletler de federal birimlerle performans hedeflerinin müzakeresini yapabilmektedirler.[224] Eğer yerel bölge, performans hedeflerine ulaşmada başarısız olursa vali, eyalet çapındaki faaliyetler için ayrılmış fonlardan teknik destek sağlamalıdır. Eğer yerel bölge art arda iki yıl için kararlaştırılmış hedefleri karşılamada başarısız olursa vali düzeltici faaliyette bulunmalıdır ve bu da yukarıda belirttiğimiz üzere belgenin iptali ve yeni bir kurulun atanmasını içerebilir.[225]

Daha önce de belirttiğimiz üzere performans hedefleri, federal hükümet, eyalet ve yerel birimlerin sırasıyla müzakere yürütmesinden sonra belirlenmekte ve daha sonra çok yıllı plan federal hükümetçe onaylanmaktadır.[226] Bu hedeflere ulaşma durumunda eyaletler AÇB tarafından ödüllendirilerek teşvik hibesi buralara verilmekte ulaşamayan

---

[222] Mosley, "2013", s. 59
[223] Mosley, "2013", s. 60
[224] Eberts, "2009a", s. 109
[225] Mosley, "2013", s. 60
[226] Dorrer, **a.g.m.,** s. 194

eyaletler ise yaptırıma maruz kalmaktadır.[227] Kural böyle olmakla birlikte eyaletlere yaptırım uygulanması sık karşılaşılan bir uygulama değildir.[228]

Son olarak ise performans hedeflerinin müzakere edilmesi sürecinde etkili olan temel unsurlar şu şekilde sıralanabilir[229];

- Hizmet sunulan kişilerden yüksek düzeyde tatminkârlık geri dönüşleri alınmasının amaçlanması,
- Ekonomik şartları ve yerel toplumların farklı ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak diğer eyaletlerle performans karşılaştırılması yapılması,
- Performans hedeflerinde süregelen bir gelişme gösterilmesi,

Son olarak; söz konusu eyaletteki ani büyük değişimler sonucu hedefler, ilgili makamlar arasında yeniden müzakere edilebilmektedir.[*]

2.12.2 Almanya

Yapısının temelleri 1927 yılında atılan Alman KİH'i bazı değişimlere uğrasa da sosyal ortakların sistematik olarak süreçlere dâhil edilmesi, işsizlik sigortası görevlerinin yönetilmesinden, aktif işgücü programları ve yaşam boyu öğrenme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesine kadar birçok hizmetin bütüncül ve çok boyutlu sunulması konularında özellikle ana unsurlarda değişiklik yaşamamıştır. İşsizlik yardımını ve sosyal yardımı birleştirerek Alman KİH'ini modern bir hizmet sağlayıcı haline getiren en önemli yapısal değişiklik ise 2000'li yıllarda gerçekleştirilen Hartz reformudur.[230]

Hartz reformu ile Alman KİH'inin iç yapılanması, yönetim stratejisi, aktif politikalara ve işsizlik ödeneğine ilişkin görevleri dönüşüme uğramış, aynı zamanda bu

---

[227] OECD, "2001", s. 156
[228] Mosley. "2009", s. 89
[229] Dorrer, **a.g.m.,** s. 195
[*] "Öngörülmezlik Teorisi" gibi düşünülebilir.
[230] Weishaupt, **a.g.m.,** s. 6

reformla yerel birimlerin yetkileri de artırılmıştır.[231]

Alman KİH'i, Alman Federal Çalışma ve Sosyal İlişkiler Bakanlığı altında yarı bağımsız bir kurum olarak yapılanmıştır. Bakanlık kurum Genel Müdürünü kurumun tavsiye edici üç taraflı merkezî İdari Konseyine (Verwaltungsrat) danıştıktan sonra atamaktadır. Alman KİH Kurumu (BA)[*] 20 bölgesel yönetim ve 180 yerel birimle örgütlenmiştir. Bu birimler ise ulusal istihdam hizmeti ve sosyal güvenlik kanununca çizilmiş yasal ve mali sınırlar içerisinde büyük çapta özerkliğe sahiptir.[232]

Örgütsel yapılanmasını daha detaylı olarak ele aldığımızda Alman BA'nın üç idari düzeyden oluştuğu görülmektedir. Bunlar; merkezî, bölgesel ve yerel KİH ilçe çalışma bürolarıdır. (Arbeitsagenturen). Yalnızca ulusal ve yerel düzeyde benzer şekilde yapılanmış üç taraflı danışma ve kontrol kurulları bulunur. Bu dış paydaşların en geniş etkisi ve yetkisi ulusal düzeydedir. KİH'in üç taraflı merkezî İdari Konseyi (Verwaltungsrat) sadece bilgi ve danışmanlık haklarına sahip olmakla kalmaz aynı zamanda yoğun bir biçimde politikalar üzerinde de etkilidir: bütçe onayı da dâhil olmak üzere özerk Alman KİH kurumunun önemli yönetim kararlarının onaylayıcısı konumundadır. Yerel üç taraflı İdari Kurulun yetkisi ise daha kısıtlıdır. Yerel KİH ofislerine bağlı olan yerel İdari Kurulun (Verwaltungsausschuss) düzenli raporlar alma ve tamamen haberdar olma gibi yetkiler yanında yalnızca tavsiye etme ve kontrol yetkisi bulunur. Yerel KİH birimleri bulundukları ilçede, ulusal KİH hedefleri ve amaçları çerçevesinde aktif işgücü programları uygulama gücüne sahiptir.[233]

Eyalet düzeyinde yürütülen politikalar federal hükümet tarafından yürütülen politikaları çeşitli yönlerden tamamlamaktadır. Bunlardan kısaca bahsetmek gerekirse; eyaletler istihdam hizmetlerinden yararlanma fırsatı olmayan kişilerin, uzun süreli işsizlerin, yeni göçmenlerin, kadınların ve gençlerin işgücü piyasasına dâhil olmaları konusunda programlar geliştirmektedir.[234]

---

[231] Mosley, Hugh, Petra Bouché, "Germany: The Local Impact of Labour Market", in Sylvain Giguère ed., More Than Just Jobs: Workforce Development in a Skills-Based Economy, OECD Paris 2008 s. 112

[*] Bundesagentür für Arbeit

[232] Mosley vd., "2008", s. 115

[233] Mosley, "2013", s. 32

[234] Mosley vd., "2008", s. 121

Bunun yanında Almanya'da özellikle 90'lı yıllarda yaygınlaşan bölgeselleşme akımının etkisiyle yeni gelen görevleriyle başa çıkabilmek için eyaletlerin çoğu ilgili aktörlere işgücü piyasası politikasının uygulanmasında yardımcı olmak amaçlı aracı örgütler oluşturmuşlardır. Bu danışmanlık şirketlerinin rolü ise siyasi olmaktan çok tavsiye edici ya da eşgüdümü sağlayıcı işlevleri yerine getirmektir.[*] Bu örgütler, eyalet düzeyinde bütüncül bir işgücü piyasası politikası yürütülmesine örnek teşkil etmektedir.[235]

Ayrıca tek durak hizmet yöntemi diyebileceğimiz bir yöntem, Almanya tarafından da benimsenmiş durumundadır.[**] Almanya tek durak sistemi KİH ile yerel otoritelerin ortaklaşa kurdukları ve Arbeitsgemeinschaften (ARGE) olarak isimlendirilen bir yapıyı temsil etmektedir.[236] ARGE her eyalette kurulu bir yapı değildir.[237] Yasal olarak ARGE kamu kurumu ya da özel hukuk kişisi olabilir. ARGE'nin yöneticisinin ya da onun yardımcısının nasıl atanacağı yine ARGE'yi kuran birimler arası yapılan anlaşmaya göre belirlenir.[238] Almanya'da tek durak ofis yönteminin, önceki sistemde yaşanan yapısal olarak ayrı olmaktan kaynaklı problemleri gidermek için getirildiği söylenebilir.[239] Bununla birlikte ARGE'de kurumsal yapıda birlik sağlanmış olsa da KİH ile yerel otoriteler arasında bir iş bölümü bulunmaktadır. KİH aktif politikaları finanse etmekten ve uygulamaktan ve işsizlik ödeneğinin yönetiminden sorumlu iken sorumlu iken yerel otorite geleneksel sosyal hizmetlerden sorumludur.[240]

2.12.2.1 Yönetişim

Yukarıda kısaca bahsettiğimiz yerel idari kurullar resmi olarak yerel işgücü

---

[*] Detaylı bilgi için bkz.: Mosley, Hugh, Petra Bouché, "Germany: The Local Impact of Labour Market", in Sylvain Giguère, ed., More Than Just Jobs: Workforce Development in a Skills-Based Economy, OECD Paris 2008

[235] Mosley vd., "2008", s. 121

[**] Tek durak hizmet sistemleri ülkeden ülkeye sunulan hizmetler açısından farklılıklar göstermektedir. Bu farklı sistemlerin aynı şekilde adlandırılmasının sebebi kavram kargaşasının ortadan kaldırılmak istenmesidir.

[236] Mosley vd., "2008", s. 179

[237] "Management By Objectives İn Labour Administrations – Conclusions From A European Comparison" http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/fb-fb409-arbeitssteuerung-eng.pdf?__blob=publicationFile (07.09.2013)

[238] Mosley vd., "2008", s. 119

[239] Mosley vd., "2008", s. 137

[240] Mosley, "2009", s. 83

piyasasının sistematik olarak izlenmesi ve analiziyle, işgücü piyasası programlarının uygulanması ve performansının kontrolüyle ve yerel KİH kurumuna danışmanlık yapmakla görevlidir. İdari kurulların büyük bir etkisi olabileceği gibi, diğer yandan politikalar üzerinde doğrudan karar verme yetkisine de sahip değildirler. Yerel idari kurullar görevlerini yerine getirebilmek için kayda değer derecede bilgi erişimine sahiptirler ve düzenli olarak KİH kurum müdürüyle görüşürler. Ayrıca yerel birimdeki iyi örgütlenmiş çıkarları da temsil ederler. KİH kurumu yönetimi ise düzenli olarak Yerel Kurula kurumun faaliyetlerine ve performans hedeflerine ulaşma yönünde kat ettiği mesafeye ilişkin bilgi vermekle yükümlüdür. Yerel İdari Kurulun onayı yalnızca yerel düzeyde kurumun faaliyetlerinin yıllık bilançosu gibi olan KİH kurumunun "yeniden bütünleşme raporunun" yayınlanması için zorunluluk arz etmektedir.[241] Bunun yanında yerel idari kurullar bölgesel birimlerden veri alırlar ve yerel KİH birimlerinin değerlendirilmesi sürecinde sistematik karşılaştırmalara da dâhil olabilirler. Ayrıca söz konusu kurullar, birden çok KİH birimi bölgesini kapsayan bölgesel faaliyet geliştirme ve koordinasyon programlarına da katkıda bulunabilmektedirler.[242]

Yerel idari kurulların yapılanmasına bakılacak olursa; kurullar normalde üç ayda bir toplanırlar. Her düzeydeki kurulun başkan ve başkan yardımcısı yıllık olarak işveren organizasyonu ve sendika temsilcileri arasından seçilir. Her yıl başkanlık bu iki grup arasında dönüşümlü olarak yapılır. Yönetim kurulu başkan, başkan yardımcısı ve hükümet temsilcileri grubunun sözcüsünden oluşur.[243]

2.12.2.2 Bütçe

Alman KİH bütçe sistemi hem yerel birimlere esneklik sağlanmasına hem de merkezden müdahalelere izin veren bir sistemdir. Bütçede ayrı bir başlıkta (reintegration budget) yönetilen kısımda kaynakların hangi tür programlara harcanacağının yerel birimler tarafından belirlenmesine izin verildiği bir aktif işgücü programları bölümü bulunmaktadır.[244] Ayrıca yine söz konusu başlıktaki kaynakların %10'una kadarı yenilikçi faaliyetlere ayrılabilmektedir.[245] Ulusal düzeydeki öncelikler

---

[241] Mosley, "2013", s. 33
[242] Weishaupt, **a.g.m.,** s. 7
[243] Mosley, "2013", s. 34,35
[244] Mosley, "2009", s. 90
[245] Mosley vd., "2008", s. 116

ise AGY sitemindeki performans hedeflerinin belirlenmesi sürecinde oluşturulmaktadır. Bunun yanında hükümet yüksek öncelikli alanlarda (Ör; yaşlı işsizliği) özel hedeflere ulaşılması için ek kaynaklar da sunabilmektedir.[246]

2.12.2.3 Performans Yönetimi

Almanya da performans yönetiminde AGY'yi uygulayan ülkeler arasında yer almaktadır. Durum böyle olmakla birlikte Almanya AGY'nin daha adem-i merkeziyetçi bir şekilde uygulandığı bir ülke olarak belirtilebilir.[247]

Performans hedeflerinin birimler arası müzakere edildiği bir ülke olmasının yanı sıra Almanya'da ulus-altı birimler arasında da performans hedefleri müzakere edilebilmektedir. Almanya'da performans hedeflerinin müzakeresi sürecinde öncelikle ulusal düzey, geniş hedefler belirlemekte ve bazen de faaliyete dönük olarak belirlenmiş yol haritaları oluşturmaktadır. Bu konuda alınan kararlar ise yerel kapasiteyi değerlendirip ona göre karar alma ve yerel birimlerle hedefleri müzakere etme yetkisine sahip olan bölgesel yöneticiler tarafından yerel KİH birimlerine dağıtılmaktadır. Bu süreç öncelikle ulusal düzeyde belirlenmiş performans teklifi ile başlar ve bölgesel düzeye devredilir. Bunun bilgisiyle yerel birimler, bölgesel birimlere kendilerinden beklenen performansla ilgili karşı öneride bulunurlar. Bu öneriler ise bölgesel birim tarafından toplanıp incelenerek ulusal düzeye gönderilir. Daha sonra ise söz konusu öneriler ulusal düzeyle bölgesel düzey arasında tartışılır ve bir uzlaşmaya varılır. Bu sistem, performans hedeflerinin tüm düzeylerdeki birimler tarafından benimsenmesi için getirilmiş olmakla birlikte üst düzeydeki birimler anlaşmazlıkların çözülmesinde önceliğe sahiptir. Söz konusu sistem kurulduğundan beri yerel birimlerin kendilerinden beklenen performans beklentisinin azaltılmasını sağladıkları gibi bu tür isteklerin reddedildiği de görülmüştür.[248]

2.12.3 Fransa

Fransa'da adem-i merkeziyet akımları, çok eski olmayıp 1980'lerde başlamıştır. Bunun sebebi olarak da Fransa'nın tarihi boyunca devletin büyük rol oynaması ve

---

[246] Mosley, "2009", s. 90
[247] Mosley. "2003", s. 137,138
[248] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en s. 25,26

üstten alta doğru olan ve yönetsel olarak üstün altı belirlediği bir geleneğe sahip olması gösterilmektedir. 1983/84 yıllarında hükümet adem-i merkeziyet tasarısını ilan ettiğinde ülkede feodal bir cumhuriyete doğru gidildiği ve ortaçağa geri dönüldüğü şeklinde tepkiler ortaya çıkmıştır. Bu sürecin başlamasıyla toplumun konu hakkındaki görüşü amaçlanan değişimle uyumlu hale getirilmiştir. Mesela sürecin başlamasından 15 yıl sonra yapılan araştırmalarda adem-i merkeziyetin toplum tarafından olumlu olarak karşılanmaya başlandığı görülmüştür.[249]

Fransa'da tüm kamu örgütlenmesi merkeziyetçi olunca haliyle kamu istihdam hizmetlerine ilişkin örgütlenmeler de merkeziyetçi bir yapıya sahip olmuştur. Ancak yukarıda bahsettiğimiz 1980'lerde başlayan adem-i merkezîleşme eğilimiyle bu alanda da yerel birimlere yetki devirleri yapılmaya başlanmıştır. Bu reformlardan sonra da yasal, düzenleyici sınırlamaları belirleme yetkisi merkezde kalmakla birlikte yerel birimler kendi mesleki eğitim programlarını kurma ve finanse etme yetkisine sahip hale gelmişlerdir. 1993 yılında yapılan yasal değişiklikle yerel birimler okul sisteminin dışında yer alan ve işsizlik sorunu yaşayan gençlerin mesleki eğitimini sağlamakla da görevlendirilmişlerdir.[250]

Fransa'da KİH'in örgütsel gelişimine baktığımızda ise merkezî hükümetin istihdam alanıyla ilgili temel kurumsal yapılarını, 1960'larda İstihdam ve Dayanışma Bakanlığı altında Ulusal İstihdam Kurumu (Agence nationale pour l'emploi, ANPE) ve Yetişkin Mesleki Eğitimi Kuruluşu'nun (Association pour la formation professionnelle des adultes, AFPA) oluşturduğu görülmektedir.[251] Bunlara ek olarak Fransa'da ayrıca işsizlik sigortası ile ilgili ayrı bir kurum bulunmakta idi. (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, UNEDIC)[252] 2009 yılında yapılan yasal değişiklikle ise ANPE ve UNEDIC'in birleştirilmesiyle Pôle emploi (İstihdam Merkezî), yani Fransız kamu istihdam hizmetinin esas kurumu oluşturulmuştur.[253] Bu yeni örgütün ise 6 yeni görevi bulunmaktadır.[254];

---

[249] Hummel. Dominique: "The Challenges of Decentralisation in France: the Poitou-Charentes Region", Decentralizing Employment Policy New Trends And Challenges, OECD 1998, s. 42,43
[250] Eberts, "2009a", s. 111
[251] Simonin, Bernard : "France: Providing Greater Flexibility at Local Level", Managing Decentralisation A New Role For Labour Market Policy, OECD Paris 2003, s. 220
[252] Thuy vd., **a.g.e.,** s. 5
[253] Mosley, "2013", s. 38

- İşgücü piyasasını incelemek,
- İş arayanların bilgi edinmesi, desteklenmesi ve onlara rehberlik edilmesi açısından irtibat noktası olmak,
- İş arayanları kayıt altına almak,
- İşsizlik ödeneği sağlamak,
- Bilgi toplamak, işlemek, bu bilgileri yaymak ve ulaşılabilir kılmak,
- İş arayanların yerel otoritelerle işbirliğini desteklemek.

Böylelikle ilk defa oturmuş bir kurum hem işe yerleştirme ile ilgili istihdam hizmetlerinden hem de işsizlik ödeneğine ilişkin işlerden sorumlu olmuştur. Bunun yanında AFPA Fransız işgücü piyasasının eğitiminden sorumlu olmaya hala devam etmekte olup bu görev Pôle Emploi kurumunda birleştirilmemiştir.[255]

Fransa'da AGY sistemi uygulanmaya başlandıktan sonra da istihdam politikalarının yönetimi görece merkezî yapısını korumaya devam etmiştir. Yerel birimler, ulusal olarak ve kapsamları katı bir şekilde belirlenmiş olan programlar arasından seçim yapabilme yetkisine sahip olmakla birlikte bunları yerel şartlara göre ayarlama veya yeni programlar oluşturma yetkisine sahip değildirler. Dahası yerel birimlerin farklı programlar için ayrılan kaynaklar arasında yeniden dağıtım yapma yetkileri de bütçenin %30'u ile sınırlıdır.[256] Fransa'da KİH'de adem-i merkeziyet sınırlı bir şekilde hayata geçirilmiş olmasına rağmen birçok kesim, işgücü piyasasında gösterilen başarıyı, hizmetlerin yerel halkın ihtiyaçlarına göre şekillendirilmesine izin veren bir organizasyon yapısının oluşturulmasına bağlamıştır.[257]

Son olarak, günümüzde Fransa KİH Kurumu 900' e varan yerel ofisleri ile Çin (10800), Brezilya (1400) ve Rusya (2151) ile birlikte yerel ofis sayısı 750'yi geçen ülkeler arasında yer almaktadır.[258]

---

[254] Eberts, "2009a", s. 111,112
[255] Mosley, "2013", s. 38
[256] Mosley, "2009", s. 79
[257] Eberts, "2009a", s. 112
[258] WAPES, "Public Employment Services in the World Mission, Structure and Activities" http://www.wapes.org/infos/filestream.jspz?idfile=11928 (09.09.2013) s. 11

2.12.3.1 Yönetişim

Pôle Emploi Yönetim Kurulu tarafından idare edilen üç taraflı bir kurum olup beş üye devlet temsilcilerinden, beş üye ulusal çapta işverenler ve sendikalardan katılmak üzere, iki uzmandan ve de yerel yönetimden temsilcilerden oluşmaktadır. Sosyal ortaklar bölge düzeyinde yönetişimde de rol oynarlar. 26 bölgenin her birinde Ulusal Paritaryen Kurulu (Instances paritaires régionales) vardır. Kurullar iki taraflı yapılardır ve 5 işveren ve 5 sendika temsilcisinden oluşurlar. Bölge kurulları Pôle Emploi'nin bölgesel işgücü piyasası faaliyetlerini öngörmekten ve işsizlik sigortası uygulamalarından sorumludurlar. Almanya'da olduğu gibi Fransa'da da yalnızca merkezî kurulun politika üzerinde güçlü bir etkisi vardır ancak bölge kurullarının da tavsiye verme görevi bulunmaktadır. Bölge istihdam politikasının yıllık planlaması ve uygulamaların izlenmesi bakımından, KİH kurumu kurullara yıllık olarak danışabilir ancak bu öneriler belirttiğimiz üzere yalnızca tavsiye niteliğindedir. KİH ofisi ve devlet arasında gerçekleştirilen yıllık bölgesel işgücü piyasası programlarına ilişkin kararların hazırlanması aşamasında KİH bölge ofisleri kurullara danışmak zorundadır. Özellikle yıllık planın hazırlanması esnasında yerel işgücü piyasası ve istihdam durumu ile ilgili katkı yapmaları ve yerel durum, bütçe ve ulusal üç taraflı kararlar doğrultusunda belirlenen İstihdam Merkezinin hedefleri ışığında gerektiğinde değişiklik önerisi getirmeleri beklenir. Kurullar, bölge planının uygulanmasına ilişkin olarak ise düzenli bir şekilde bilgi edinirler.[259]

2.12.3.2 Performans Yönetimi

Fransa'da AGY'yi uygulayan ülkeler arasında yer almaktadır.[260] AGY sisteminin gelişimi iki aşamada olmuştur. İlk aşama 1990'da AGY sistemine geçilmesi, ikinci aşama ise 1995 yılında bir kontrol biriminin kurulmasıdır. Kontrol biriminin kurulmasıyla ise hedeflerin belirlenmesinde yerel birimlerin görüşleri de dikkate alınmaya başlanmıştır. Buna rağmen performans hedeflerinin belirlenmesi sürecinde Fransa'nın hiyerarşik bir yapıya sahip olduğu söylenebilir.[261] Bu sistemde her bir alt birim kendinden üst düzeydeki birimle performans hedeflerine ilişkin müzakereler

---

[259] Mosley, "2013", s. 38,39
[260] Mosley. "2003", s. 137,138
[261] Mosley vd., "2001", s. 70,71

yürütmektedir. Dolayısıyla en alt düzeydeki birimlerin performans hedeflerine ilişkin manevra yeteneği azalmaktadır. Bunun yanında yerel birimler belirlenen hedeflerin kendileri için çok fazla olduğunu belirtebilse bile, hedeflerde herhangi bir değişiklik için üst birim temsilcilerinin belirtilen gerekçeleri kabul etmeleri gerekmektedir.[262]

Yönetişim açısından performans kriterlerine bakıldığında ise kendi görevlerinin yasal tanımlamaları ötesinde istihdam kurulları için herhangi bir performans kriteri bulunmamaktadır.[263]

2.12.4 Danimarka

Danimarka daha önce ele aldığımız ülkelere göre küçük bir ülke olup istihdam açısından 100 belediye altında 4 bölgeye ayrılmıştır. Bu yönetsel yapı genç olup 2007 yılında uygulamaya geçirilmiştir. Ülke, 1970 yılından 2006 yılına kadar ise 14 ile ve 271 belediyeye ayrılmış bir yapıda olmuştur. İşgücü piyasası açısından yerleşim birimlerine Danimarka parlamentosu karar vermektedir. İstihdam Bakanlığı ise üç taraflı Ulusal İstihdam Kurulunun da yardımıyla, işgücü piyasası politikasının kabataslak belirlenmesinden, mevzuatından ve tüm ülke için geçerli olan yıllık üç performans hedefinin belirlenmesinden sorumludur. Ulusal İşgücü Piyasası Otoritesi ise İstihdam Bakanlığı bünyesinde yer alan ve politika üretilmesi, bütçe dağılımı ve hedef izlemeden sorumlu bir kuruluştur.[264]

2007 yılı reformunda belediye sayısının azaltılması ile amaçlanan, kendilerine verilecek görevleri etkin ve etkili bir şekilde yerine getirebilecek kurumsal kapasitede olmayan belediyelerin devreden çıkarılmasıdır. Bu reformdan sonra ise sadece istihdam hizmetleri değil neredeyse bütün hizmetler belediyelerin sorumluluğuna verilmiştir.[265]

Bu reformlarla birlikte bölgesel KİH ofisleri politika yapıcı güçlerini yitirip "iş merkezlerinin"[*] faaliyetlerini denetleyen ve kontrol eden "izleyici yapılar" halini almıştır. Buna rağmen büyük belediye bölgeleri ise daha geniş bir rol oynayabilecek şekilde tasarlanmıştır. Bu doğrultuda 2007 yılında belediye otoritelerinin tek çatı altında

---

[262] Mosley vd., "2001", s. 75
[263] Mosley, "2013", s. 43
[264] Weishaupt, **a.g.m.,** s. 15
[265] http://dx.doi.org/10.1787/5k98sbxn9wbw-en s. 33,34
[*] İng: Jobcentre

faaliyet gösterdiği 77 "ortak" iş merkezi oluşturulmuştur. Ayrıca 14 pilot iş merkezine ise Danimarka KİH kurumunun hiçbir yardımı olmadan faaliyet gösterme yetkisi verilmiştir. 2009 yılında değişim sürecindeki bu aşamaların tamamlanmasıyla 77 ortak iş merkezî de kaldırılarak bütün KİH faaliyetleri belediyelere devredilmiştir. 2010'dan bu yana ise belediyeler işsizlere ilişkin tüm faaliyetlerin (ödenekler de dâhil) sorumluluğunu almışlardır.[266]

İstihdam politikasında uygulayıcı birim olarak sorumluluğun belediyelere verilmesiyle amaçlanan; bütün işsizlere aldıkları ödenek türlerine bakılmaksızın tek noktadan hizmet veren bir sistem kurulması ve belediyelerce yerine getirilen sosyal yardım hizmetlerinin ulusal istihdam politikası ile daha uyumlu hale getirilmesidir.[267]

Uygulama sorumluluğunun belediyelere verilmiş olmasına rağmen istihdam bakanlığı, ulusal istihdam politikasından sorumludur. Merkezî hesap verebilirliği sağlamak için Danimarka'nın titiz bir performans yönetimi ve hesap verebilirlik sistemi vardır ve bu da politikanın uygulanması için adem-i merkeziyetçi belediye sorumluluğu kapsamında yer almaktadır. Yönetim sisteminin ana unsuru, bölgesel ve ulusal politika planlama ve performans denetleme sürecinde belediyelerin entegrasyonudur. Danimarka istihdam sisteminin üç düzeyinde de istihdam kurulları bulunmaktadır.[268]

Mali açıdan ise belediyeler yıllık uygulayacakları programlar için finanse edilirler. Önemli olan husus ise bu kaynakların tamamen esnek olması ve birbirinden farklı yerel politika alanlarına kaydırılabilmesidir. Bununla birlikte, belediye yönetiminin kullanacağı kaynakların miktar olarak artırılması hususunda bir "ulusal hizmet tavanı" da bulunmaktadır.[269] Ayrıca, her 6 ayda bir yeniden belirlenen ve değerlendirilen "darboğaz" bölgelerdeki yerel birimlere bütçelerinin %10'una varan miktarda girişimciliği geliştirmek için ek finansman sağlanabilmektedir.[270] Son olarak belediyeler gösterdikleri performansa göre kaynak kazanıp kaybedebilmektedirler. Bütün bu finansman yapısı ise belediyeler arası bir rekabeti ortaya çıkarmaktadır.[271]

---

[266] Weishaupt, **a.g.m.,** s. 16,17
[267] http://dx.doi.org/10.1787/5k98sbxn9wbw-en s. 16
[268] Mosley, "2013", s. 50
[269] http://dx.doi.org/10.1787/5k98sbxn9wbw-en s. 29
[270] Giguère vd., "2009b", s. 46
[271] http://dx.doi.org/10.1787/5k98sbxn9wbw-en s. 29

Danimarka'daki belediyeleşme sisteminde zamanla çeşitli sıkıntılar ortaya çıkmıştır. Bunlardan birisi muhalefet partisi tarafından kazanılmış belediye yönetimlerinin merkezî idare tarafından kendi alanlarına bir saldırı olarak algılanması ve bu durumun da merkezî idarenin bakış açısıyla reformlarda tam da istenilen amaçlara ulaşılamamasına sebep olmasıdır.[272] Son olarak ise küçük belediyeler kapasite olarak gerekli kalitede istihdam hizmetleri sağlayacak durumda olmayabilmekte bu da politikaların başarılı olması açısından sıkıntılara yol açabilmektedir.[273]

2.12.4.1 Yönetişim

Danimarka yönetişim geleneğine sahip bir ülkedir. Danimarka işgücü piyasasının işleyişini açıklayan en önemli iki özellik 3 taraflı işbirliği ve sosyal ortakların güçlü örgütlenme yapısıdır. Özellikle 3 taraflı işbirliği Danimarka'da son derece önemli bir geleneği temsil etmektedir. Eğer sosyal ortaklar tatminkâr bir şekilde sorunları kendileri çözebiliyorsa devletin iş alanındaki müdahalesi sınırlı kalmaktadır.[274] 1800'lere kadar dayanan sosyal ortaklık geleneğinde[275] işçiler ve işverenler işgücü piyasasında "ayakkabının vuran yerlerini" çok iyi bildiklerinden dolayı çözümlerin de daha etkili olduğu sonuçlar ortaya çıkarmaktadırlar. Sosyal ortaklar kendileri tarafından belirlenen şart ve kurallara uymakta ise daha istekli görünmektedirler. Danimarka'nın işgücü piyasasına geleneksel yaklaşımının özellikleri özet olarak bu şekilde olarak belirtilebilir.[276]

Yönetişim organları, üç düzeyde de sadece danışma kurulu şeklinde olup özellikle de belediye düzeyinde ve bölgesel düzeylerde ayrıntılı politika planlama sürecine yasal olarak dâhil olmaları söz konusudur. Yerel istihdam kurulları (YİK), istihdam politikası hakkında sorumlu olan belediye yönetimine tavsiyede bulunur ve etkin sorumlulukları bulunmamaktadır. Bölge kurulları ise bölgedeki istihdam konuları hakkında çalışmalar başlatabilir. Ayrıca bölgesel girişimler için de özel devlet yardımı alırlar, bu yardımların amacı ise işgücü eksikliklerini önlemek ya da azaltmak ve büyük

---

[272] http://dx.doi.org/10.1787/5k98sbxn9wbw-en s. 16
[273] http://dx.doi.org/10.1787/5k98sbxn9wbw-en s. 33
[274] Hendeliowitz, Jan: "Denmark: Decentralisation within Tripartism", Decentralısıng Employment Polıcy New Trends And Challenges, OECD 1998, s. 161
[275] Weishaupt, **a.g.m.,** s. 17
[276] Hendeliowitz, **a.g.m.,** s.161

şirketlerin kapanmasına veya büyük çaplı işten çıkarmalara etkili bir yanıt vermektir.[277]

YİK'in oluşumu yasa ile düzenlenmiş olup İşveren Konfederasyonundan 3'e kadar, İşçi sendikasından 5'e kadar, Engelliler derneğinden 2'ye kadar, Göçmenlerin Entegrasyonu ve Pratisyen Hekim Derneği'nden de bir üyenin katılımıyla oluşur. YİK yine kendisi ek olarak paydaş kuruluşlar içerisinden 2 üye daha belirleyebilir.[278] Danimarka'da yapılan reformlar sonucunda, önceden politika üretme sürecinde etkin rol oynayan sosyal ortaklıklar belediyeleşme ile birlikte bu yetilerini yitirmiş ve sonucunda yerel politikacılar ve İstihdam Bakanlığı güçlenmiştir.[279]

2.12.4.2 Performans Yönetimi

Danimarka da KİH'de AGY'yi uygulayan ülkeler arasında yer almaktadır.[280] Belediye iş merkezleri öncelikle kendi bağlı oldukları belediye otoritelerine hesap verebilir olmakla birlikte, söz konusu birimler için paralel diyaloğa dayalı 4 bölgesel KİH kurumu yönetimi tarafından denetlenen bir performans yönetimi sistemi oluşturulmuştur. Bakanlık tarafından her yıl geniş kapsamlı hedefler oluşturulmaktadır. Bu hedefler tüm ülkede zorunludur ve gerçekleştirilmesi ile amaçlanan ülke çapında tutarlı bir istihdam politikası yürütülmek istenmesidir. Bu hedeflerin belirgin hale getirilmesi sürecinde Bakanlık, KİH Kurumu, yerel birimler ve tavsiye edici YİK'ler yer almaktadır. Bu performans hedeflerinin, performans sisteminde bulunması zorunlu iken asıl hedefler, belediye tarafından KİH bölgesel ofisine ve YİK'e danışılarak belirlenmektedir. Belediyeler sonuç olarak kendi nicel hedeflerini kendileri belirlemekle birlikte, bölgesel KİH ofisi tarafından belirlenen hedeflere ulaşma konusunda baskı altına alınabilmektedirler. Hedeflere ulaşılamaması durumunda ise resmi olarak belirlenmiş bir yaptırım bulunmamaktadır. Performans izleme ve değerlendirme açısından KİH bölgesel ofisleri ana görevli olmakla birlikte ulusal ve yerel düzeydeki tavsiye edici istihdam kurulları da performans izlemekle görevlendirilmişlerdir. Eğer bir yerel birimde diğer karşılaştırılabilir birimlere göre bir performans düşüklüğü veya bir mevzuat ihlali mevcut ise bölgesel KİH ofisleri bu tarz gelişmelere müdahale edebilir. Bu durumda bölgesel KİH ofisleri bakanlığa dışardan hizmet satın alımı önerme

---

[277] Mosley, "2013", s. 50,51
[278] Weishaupt, **a.g.m.,** s. 18
[279] Weishaupt, **a.g.m.,** s. 19
[280] Mosley vd., "2001", s. i

yetkisine sahip olsa da bu büyük sopa daha kullanılmamıştır. Son olarak ise, performans hedeflerine ilişkin sonuçlar, ilgili internet sitelerinde yayınlanarak, yerel siyasetçiler için performans konusunda daha dikkatli olmaları açsısından teşvik edici bir etmen daha oluşturulmaktadır.[281]

Daha önce ele aldığımız ülkelerde olduğu gibi Danimarka'da da performans hedeflerinin belirlenmesinde farklı örgütsel düzeyler arasında müzakereler yapılması öngörülmekte ayrıca yine Danimarka'da da ulus-altı düzeyler arasında bu tür müzakereler yürütülebilmektedir.[282]

İstihdam kurullarının çalışmaları için ise özel bir denetim sistemi bulunmamaktadır.[283]

---

[281] http://dx.doi.org/10.1787/5k98sbxn9wbw-en s. 30,31
[282] http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en s. 25
[283] Mosley, "2013", s. 53

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İSTİHDAM HİZMETLERİNDE ADEM-İ MERKEZİYETÇİLİK

3.1 TÜRKİYE İŞ KURUMU'NUN YEREL ÖRGÜTSEL YAPISI

3.1.1 Yerel Örgütlenmede Tarihsel Gelişim

Kavramsal çerçeveyi oluşturduğumuz birinci bölümde İŞKUR'un tarihsel gelişiminden bahsedilmişti. Bu bölümde ise İŞKUR'un örgütsel yapısından bahsedilecek, daha sonrasında bu yapının adem-i merkeziyet açısından mevcut durumu adem-i merkeziyet unsurlarına göre ortaya konulacaktır.

Öncelikle İŞKUR'un yakın tarihinde örgütsel açıdan geçirdiği değişimlere değinmekte fayda vardır. İŞKUR yeniden yapılanma dönemi öncesinde yukarıda bahsettiğimiz üzere İİBK adı altında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı, tüzel kişiliğe sahip, idari ve mali yönden özerk, özel hukuk hükümlerine tabi olan bir kurum olarak faaliyet göstermekteydi. İİBK çalışmalarını merkezde Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, 6 daire başkanlığı ve bu daire başkanlıklarına bağlı 23 şube müdürlüğü ile yürütürken taşrada 12 bölge müdürlüğü, 2'si yurtdışı hizmetler şube müdürlüğü olmak üzere 83 şube müdürlüğü ve 33 büro şefliği kanalıyla sürdürmekteydi. 04.10.2000 tarih ve 617 sayılı KHK ve 4904 sayılı Kanun ile Kurum yapısında değişikliklere gidilmiş, bu değişikliklerden adem-i merkeziyet ile ilgili olarak yapılan en önemli değişiklik bölge müdürlüklerinin kapatılarak il müdürlüklerinin kurulması olmuştur.[284] Bu yapılan değişiklik hizmette halka yakınlık ilkesine uygun olarak halka daha yakın birimlerle, yerel ihtiyaçlara daha uygun hizmet sunulması açısından önemli bir farklılaşma olarak göze çarpmaktadır.

Bunun yanında İŞKUR'un günümüzde yerel düzeyde en önemli örgütlenmesini temsil eden ve karar verici mevkide bulunan İİMEK geçmişinde örgütsel olarak birçok değişime uğramıştır.

Öncelikle Kurulun İŞKUR ayağından bahsedecek olursak; Kurulun geçmişinin

---

[284] Bayhan, Mehmet: "Kamu İstihdam Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi için Daha Geniş Kitlelere Ulaşılmasının Sağlanması ve Yerelleştirme", Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara 2007 s. 73

1995 yılına kadar uzandığı görülmektedir. Çünkü Ocak 1995'te İİBK tarafından yayımlanan bir genelgeyle İŞKUR bünyesinde ilerleyen dönemlerde de uygulama alanı bulan üç taraflı yapının temellerini atan, "Yerel Çalışma Konseyleri" iller düzeyinde kurulmuştur. İllerde açılacak işgücü yetiştirme kurslarının sayısı ve meslek dallarını belirlemekle görevlendirilen bu Konseylerin çalışmalarını merkezî düzeyde izleyip, eşgüdümü sağlamak üzere bir de ulusal düzeyde görevli Ulusal Çalışma Konseyi oluşturulmuştur. O dönem için mütevazı bir başlangıç olarak görülebilecek bu çalışma ile bugünkü sosyal diyaloğa dayalı, yerel politikaların belirlenmesiyle görevli İİMEK yapısının temeli atılmıştır. Yerel Çalışma Konseylerinden İl İstihdam Kurullarına geçiş ise Ekim 2000'de çıkarılan 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle mümkün olmuştur. 2003 yılında çıkarılan 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanununda ise yasal çerçevesi daha net biçimde çizilen İl İstihdam Kurulları (İİK) daha sağlam bir yasal zemine kavuşturulmuştur.[285]

Kurulun işleyişinde zamanla aksaklıkların ortaya çıkmasıyla belirli aralıklarda Kurula ilişkin mevzuatta değişikliklere gidilmiştir.

İlk hâli ile Ekim 2000'de oluşturulan İİK'nın, belediye başkanı veya temsilcisinin, il düzeyinde çeşitli kamu kurumlarının temsilcilerinin ve bir üniversite öğretim üyesinin yanı sıra, il ticaret ve sanayi odasının, il esnaf ve sanatkarlar odaları birliğinin, il organize sanayi bölgeleri ile en çok üyeye sahip işçi ve işveren konfederasyonlarının birer temsilcisinden oluşması ve vali veya yardımcısı başkanlığında çalışması öngörülmüştü. Bu ilk düzenlemeyle il istihdam kurullarının başlıca görevleri şöyle düzenlenmiştir: İl düzeyinde istihdamı koruyucu, geliştirici ve işsizliği önleyici tedbirleri saptamak, il istihdam politikasının oluşturulmasına yardımcı olmak, işgücü yetiştirme etkinliklerini yönlendirmek üzere yerel düzeyde geçerli olacak ilke ve politikaları saptamak, İŞKUR il müdürlüğü tarafından hazırlanan yıllık işgücü eğitim planlarını inceleyip gerekirse değiştirerek ildeki işgücü yetiştirme ve istihdam etkinliklerini izleyip değerlendirmek. Son derece geniş kapsamlı bu görev tanımına

[285] Kaya, Feridun: "İşsizlikle Mücadele Yapısı Olarak İl İstihdam Ve Mesleki Eğitim Kurullarının Gelişim Süreci", İş'te Çalışanlar, Sayı 6, İstanbul 2012, s. 52,53

rağmen; ilgili mevzuatta İİK'nin yılda sadece bir kez toplanması hükme bağlanmıştır.[286]

2006 yılında yapılan yönetmelik değişikliği ile ise Kurulun önceki yapılanmasında yer verilmemiş olan yürütme kurulu oluşturulmuştur. İlgili yönetmeliğe göre, yürütme kurullarının; ilde bulunan fakülte veya yüksekokullardan bir öğretim üyesi, Kurum İl Müdürlüğü, İl Mili Eğitim Müdürlüğü, İl Ticaret ve/veya Sanayi Odaları Başkanlığı, İl Esnaf ve Sanatkârlar Odaları Birliği Başkanlığından birer temsilci ile ilde en fazla üyeye sahip işçi ve işveren konfederasyonlarının birer temsilcisinden oluşacağı belirtilerek, sayma yöntemiyle yürütme kurulu üyeleri belirlenmiştir.[287] Yine ilgili yönetmelikte yürütme kurullarına genel itibariyle kurul faaliyetlerinin teknik altyapı işlemlerini yürütme görevi verilmiş ve kurulun 3 ayda bir olağan toplanması mevzuatla sabitlenmiştir. Kurula öncekinden farklı olarak İl Mesleki Eğitim Kurulları ile koordineli bir şekilde hareket etme görevi de verilerek adeta 2008 yılında iki kurulun birleşmesinin ilk adımı da atılmıştır.[288]

Burada, İİMEK'in Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) ayağını oluşturan İl Mesleki Eğitim Kurullarının gelişiminden de kısaca bahsetmekte fayda vardır. 1986 yılında çıkarılan 3308 sayılı Kanunla, merkezî düzeyde MEB Müsteşarı başkanlığında ilgili Bakanlık, kurum ve kuruluşların müsteşar yardımcıları, genel müdürler, başkanlar vb. temsilcilerden oluşan Çıraklık ve Mesleki Eğitim Kurulu, yerelde düzeyde ise merkezî olanda yer alan bakanlık, kurum ve kuruluşların temsilcilerinin katılımıyla İl Çıraklık ve Mesleki Eğitim Kurulları oluşturulmuştur. 2001 yılında ise Kurulun adı İl Mesleki Eğitim Kurulu olarak değiştirilmiştir Kurulun görevleri, genel olarak çıraklık ve mesleki eğitim konusunda ildeki faaliyetleri yürütmek ve takip etmektir.[289]

2008 yılında yapılan yönetmelik değişikliği ile ise İstihdam Kurulları'nın yapılanmasında birçok değişikliğe gidilmiştir. Öncelikle değişikliklerden en önemlisi birbirleriyle yakın alanlarda faaliyet gösteren İl İstihdam Kurulları ile İl Mesleki Eğitim Kurulları'nın İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları adı altında birleştirilmesidir. Bu sayede işgücüne yönelik olarak faaliyet gösteren daha geniş kapsamlı bir yönetişim

---

[286] Mütevellioğlu, Nergis, Beyhan Aksoy: "İşsizlikle Mücadelede İl İstihdam Ve Mesleki Eğitim Kurullarının İşlevi", http://www.calismailiskileridergisi.org/?menu=pages&p=issue_details&id=1 (07.12.2012)
[287] **İl İstihdam Kurulları Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik**, R.G. 16.9.2006-26291
[288] **İl İstihdam Kurulları Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik** (2006)
[289] Kaya, **a.g.m.,** s. 51,52

organı oluşturulmuştur. Daha önce bu iki kurulun ayrı ayrı yerine getirdiği görevler de İİMEK'in görev alanı içinde tanımlanmış, yeni düzenlemeyle kurulun üye sayısı biraz azaltılmakla birlikte, ilgili kamu kuruluşlarının ve ildeki üniversitenin temsilcilerinden ve işçi, işveren kuruluşları ile sanayi ve esnaf odaları temsilcilerinden oluşan çok taraflı yapısı korunmuştur.[290] Bunun yanında İİMEK'in toplantı sayısı artırılarak yılda 4 kez, İİMEK yürütme kurulunun ise her ay toplanması öngörülmüş ve ayrıca yürütme kurulunun Kurul üyeleri arasından seçilmesi şeklinde daha demokratik bir yöntem izlenmiştir. Ayrıca Kurulda görevi, genel itibariyle uygulanan aktif işgücü faaliyetlerinin işleyişini denetlemek olan, bir denetim kurulu organı da oluşturulmuştur. 2008 yönetmeliği ile getirilen dikkat çekici bir başka değişiklik ise kurul kararlarının, kurulun aldığı karar o ilde hangi üye kurum veya kuruluşun görev alanında ise orası için bağlayıcı hale getirilmesi olmuş ve kurul tavsiye şeklinde karar alan yapıdan uzaklaşarak daha çok idari karar alan bir yapıya kavuşmuştur. 5763 sayılı Kanun'a dayanarak 2008 yılında ilgili yönetmeliğe eklenen madde ile kurul üyelerine ve yürütme kurulu üyelerine katıldıkları toplantı başına ve denetim kurulu üyelerine ise yaptıkları denetim başına ücret ödenmesi usulü getirilmiştir.

Ayrıca İŞKUR'un örgütsel değişim ve dönüşümü anlamındaki son düzenleme, 2 Kasım 2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 665 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılmıştır. Bu çerçevede Kurum Kanunu'nda yapılan değişiklikler kısaca şöyle sıralanabilir.[291]

- ÇSGB Bölge Müdürlükleri kapatılarak tüm görev, hak ve yetkileri İŞKUR'a devredilmiş,
- Kurumun görevleri arasına, "ÇSGB'nin mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini yapmak" eklenmiş,
- Kurum Yönetim Kurulu ve Genel Müdürünün görev ve yetkileri yeniden belirlenmiş,
- Kurumun merkez teşkilatı, görev ve fonksiyonları ile genişleyen iş hacmi de dikkate alınarak yeniden yapılandırılmış, bazı yeni hizmet birimleri kurulurken bazılarının adları ve görevleri yeniden tanımlanmış, Kurumun

---

[290] Mütevellioğlu, **a.g.m.,** s. 23
[291] Türkiye İş Kurumu 7. Genel Kurul Raporu s. 31

taşra teşkilatı yeniden yapılandırılarak, il düzeyinde Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü, daha alt düzeyde ise hizmet merkezi olarak teşkilatlanmasının ve daha fazla sayıda hizmet birimleri oluşturulmasının yolu açılmış,

- İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulunda Kalkınma Ajanslarının da temsili sağlanmıştır.

Yukarıdaki değişimlere bakıldığında özellikle ÇSGB'nin taşra birimlerine ilişkin olarak İŞKUR'a sorumluluk verilmesi Kurumun yerelde görev yoğunluğunun artması açısından önemli bir hususu teşkil etmektedir.

3.1.2 Mevcut Örgütsel Yapılanma

İŞKUR, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olup, özel hukuk hükümlerine tâbi, tüzel kişiliği haiz, idarî ve malî bakımdan özerk bir kamu kuruluşudur. Kurumun 4 organı olup, bunlar; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdürlük ve İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarıdır. [292]

Genel Kurul ulusal düzeyde bir yönetişim kuruluşu olup, ulusal düzeyde örgütlenmiş birçok kamu biriminin ve sosyal ortakların katılımıyla oluşmaktadır. Genel Kurulun ulusal istihdam politikasının oluşmasına yardımcı olmak, bu alanda uygulanan politikaların gidişatını izlemek, değerlendirmek ve tavsiyeler geliştirerek işsizliğin azaltılmasına katkıda bulunmak gibi görevleri[*] bulunmaktadır.[293]

Yönetim Kurulu ise Genel Müdür, ÇSGB temsilcisi, Hazine Müsteşarlığı temsilcisi, En çok üyeye sahip işçi konfederasyonu temsilcisi, en çok üyeye sahip işveren konfederasyonu temsilcisi ve Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu temsilcisinin katılımıyla oluşmaktadır. Ayrıca konumuzla da ilgili olarak Yönetim Kurulunun Kurumdaki performans yönetimi ile ilgili hususları karara bağlamakla görevli olduğunu da belirtmek gerekir.[294]

Genel Müdürlük ise merkez ve taşra teşkilatlarından oluşmaktadır. Merkez teşkilatı 12 hizmet biriminden, taşra teşkilatı ise illerde Çalışma ve İş Kurumu İl

---

[292] **Türkiye İş Kurumu Kanunu**
[*] Genel Kurulun görevlerine dair ayrıntılı bilgi için bkz.; **Türkiye İş Kurumu Kanunu,** m. 5
[293] **Türkiye İş Kurumu Kanunu**
[294] **Türkiye İş Kurumu Kanunu**

Müdürlükleri ile belirlenen mevzuatta belirlenmiş kriterler doğrultusunda Genel Müdürün önerisi ve Bakan onayı ile kurulacak hizmet merkezlerinden meydana gelmektedir. Şu anda faaliyet gösteren 81 ilde Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü'nün yanı sıra bunlara bağlı olarak çalışan Türkiye genelinde 33 adet de hizmet merkezî bulunmaktadır.[295]

İl müdürlüklerinin kendi görev bölgelerinde[296]

- İşe yerleştirme hizmetlerini yerine getirmek,
- Dezavantajlı grupların istihdamına yardımcı olmak,
- Yurt dışı istihdama ilişkin yerel düzeydeki hizmetleri yürütmek,
- Tarım aracıları ve özel istihdam bürolarına ilişkin mevzuatla sabit görevleri yerine getirmek,
- Kurum hizmetlerinin geliştirilmesi açısından ilgili kamu kurum ve kuruluşları ve sosyal ortaklarla işbirliği yapmak,
- Kurum üst belgelerinde kendileri için belirlenmiş performans hedeflerine ulaşmak için gerekli çalışmaları yapmak ve kendi görev yerlerindeki hizmet merkezleri arasında söz konusu hedefleri adil bir şekilde dağıtmak gibi görevleri bulunmaktadır.

Bunun yanında Kurum iç hizmet belgelerinde il müdürlüklerince sunulan hizmetlerin standart bir şekilde sunulması gerektiği de belirtilmiştir.

3.1.3 İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurullarının Mevcut Yapısı

İİMEK, ilin işgücü, istihdam ve mesleki eğitim ihtiyacını tespit etmek veya ettirmek, mesleki ve teknik eğitim okul ve kurumları ile işletmelerde yapılacak mesleki eğitim ve istihdam konularında etkinlik ve verimliliği arttırmak amacıyla yerel düzeyde politikalar oluşturmak, plan yapmak ve kararlar almak, ilgili kurum ve kuruluşlara görüş ve önerilerde bulunmak üzere kurulmuştur.[297]

---

[295] Türkiye İş Kurumu 2012 Yılı Faaliyet Raporu
[296] **Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüklerinin Görev, Yetki, Sorumlulukları ile Hizmet Merkezlerinin Kuruluş Esasları Hakkında Yönetmelik,** 10.07.2013 tarih ve 21151 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Makamı Oluru
[297] **Türkiye İş Kurumu Kanunu**

Kurul valinin başkanlığında, Belediye Başkanı, İl Özel İdaresi Genel Sekreteri, İl Milli Eğitim Müdürü**,** İl Bilim, Sanayi ve Teknoloji Müdürü, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürü, İl Ticaret ve/veya Sanayi Odası Başkanı, İşçi, işveren konfederasyonları ile Türkiye Sakatlar Konfederasyonundan birer temsilci, İl Esnaf ve Sanatkârlar Odaları Birliği Başkanı, İlde bulunan fakülte veya yüksekokulların Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü veya Mesleki Teknik Eğitim Bölümlerinden valinin belirleyeceği bir öğretim üyesi, İl Gümrük ve Ticaret Müdürü ve Kalkınma Ajansı temsilcisinden oluşmaktadır. Bunlara ek olarak Kurulun gündem maddesindeki konularla ilgili olarak kurul başkanının gerekli görmesi hâlinde konuyla ilgili kurum ve kuruluşlardan bir temsilci kurula bilgi vermek veya görüş bildirmek amacıyla çağrılabilmektedir.[298]

Kurulun görevleri ise mevzuatta şu şekilde belirlenmiştir[299];

- İlin istihdam ve mesleki eğitim politikasını oluşturmak.
- İlin muhtelif sektör ve branştaki işgücü ve mesleki eğitim ihtiyacını belirlemek üzere işgücü piyasası analizleri yapmak-yaptırmak, il düzeyinde işgücü piyasası bilgi sistemi ile izleme – değerlendirme sistemini oluşturup uygulamak, bu amaçla gerektiğinde ilgili alan uzmanlarından komisyonlar oluşturmak, bunların görev tanımları çerçevesinde hazırladıkları raporları değerlendirmek, yayınlamak ve gerektiğinde ilgili Bakanlık, kamu kurum ve kuruluşlarına sunmak
- Milli Eğitim Bakanlığınca gönderilen mesleki eğitim çerçeve programlarının işgücü piyasası araştırma sonuçlarına göre ilin ihtiyaçları doğrultusunda düzenlenmesi için görüş bildirmek.
- Mesleki eğitim uygulamalarında ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak.
- Mesleki eğitim, işgücü ve istihdam konularında kurum ve kuruluşlardan gelecek görüş ve önerileri incelemek, değerlendirmek ve sonuçlandırmak,

---

[298] **İl İstihdam Ve Mesleki Eğitim Kurulları Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik,** R.G. 21.10.2008-27031

[299] **İl İstihdam Ve Mesleki Eğitim Kurulları Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik** (2008)

- İl düzeyinde istihdamı koruyucu, geliştirici ve işsizliği önleyici tedbirleri belirlemek ve gereği için ilgili kurum ve kuruluşlara bildirmek,
- İşgücü piyasası araştırma sonuçları da dikkate alınarak İl Milli Eğitim Müdürlüğü ve Kurum tarafından hazırlanan işgücü yetiştirme faaliyetlerine ilişkin planları onaylamak ve bunların uygulama sonuçlarını izlemek,
- Mesleki ve teknik eğitimin geliştirilmesine ilişkin tam gün tam yıl eğitim uygulaması ile ilgili görüş bildirmek,
- İşgücü ihtiyaç analizleri sonuçlarını da dikkate alarak, ilde bulunan tüm mesleki ve teknik eğitim veren okul veya kurumların bünyesinde yer alacak alan ve dalların belirlenmesi, kısa, orta ve uzun vadede ilin mesleki ve teknik eğitim okul yatırımlarının planlanması ile beraber eğitimi yapılacak alan ve dal ihtiyaçlarını belirleyerek, Millî Eğitim Bakanlığına görüş sunmak,
- Çıraklık ve mesleki eğitim kapsamı dışında çocuk çalıştırılmasının önüne geçilmesi konusunda gerekli çalışmaları yapmak.

Ayrıca kurum iç hizmet belgelerinde kurul kararlarının kapsamının nasıl olması gerektiği de ortaya konulmuştur. Buna göre kurulca alınan kararlar;

- İl düzeyiyle sınırlı,
- Kalkınma Planları, Orta Vadeli Program, Yıllık programın hedefleriyle uyumlu,
- İlin işgücü piyasası ihtiyaçlarını göz önünde bulunduran; istihdamı koruyucu, geliştirici ve işsizliği önleyici,
- Verilerle desteklenen ve gerekçelendirilen,
- İstihdam ve Mesleki Eğitim alanında Ulusal düzeyde sadece çözüm önerileri getirebilen, nitelikte olmalıdır.

Son olarak ise, kurum tarafından hizmette halka yakınlık ilkesine uygun bir şekilde kurum hizmet birimlerinin bulunmadığı yerelde temel düzeyde kurum hizmetlerine duyulan ihtiyacı gidermek amacıyla 2010 yılının Şubat ayından itibaren belediyeler başta olmak üzere, üniversitelerin kariyer merkezleri, organize sanayi bölgeleri, ticaret ve sanayi odaları ve teknoloji gelişim merkezleri ile "İŞKUR Hizmetlerinin Sunumuna İlişkin Protokoller" imzalanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda 2013 yılı sonuna kadar 1.663 belediye, 1.126 sosyal yardım kuruluşu ve 211 kariyer

merkezî, organize sanayi bölgeleri, ticaret sanayi odaları, teknoloji gelişim merkezleri ile olmak üzere toplam 3.000 adet protokol imzalanmıştır. Bu protokoller kapsamında ilgili kurum ve kuruluşların bünyesinde İŞKUR Hizmet Noktaları oluşturulmuştur.

İŞKUR Hizmet Noktası olarak ifade edilen yerlerde vatandaşlarımız İŞKUR'a gelmeden iş ve işlemlerini gerçekleştirebilme imkânına kavuşmuşlardır. İŞKUR Hizmet Noktalarında;

- İş arayanların kaydı alınmakta ve güncellenmekte,
- İş arayanların profiline uygun açık işler sorgulanmakta,
- İş başvurusu alınmakta ve başvurular takip edilmekte,
- İşsizlik Sigortası başvurusu yapılmakta ve ödeme planı sorgulanmakta,
- İşgücü uyum programlarına başvuru yapılmakta ve başvurular takip edilmekte,
- Özel sektör işvereninin işgücü talepleri alınmakta ve sonuçlandırılmaktadır.

3.2 ADEM-İ MERKEZİYET UNSURLARINA GÖRE İŞKUR'UN DURUMU

Bu başlıkta ve alt başlıklarında 2nci bölümde ele aldığımız adem-i merkeziyet unsurlarına göre İŞKUR'un mevcut durumu ele alınacaktır.

3.2.1 Performans Yönetimi

İŞKUR'un mevzuatta yer alan hususlara göre çıktı odaklı bir anlayışla, mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlayacak şekilde her yıl performans programı hazırlanması zorunludur. Bu hazırlanan programlar ise Kalkınma Planı, Hükümet Programı, Orta Vadeli Programı, Orta Vadeli Mali Planı, Yıllık Program ile kurumun kendi stratejik planını esas almalıdır.[300]

Görüldüğü üzere performans programlarının hazırlanması diğer üst belgelerin yanı sıra kurumlarca stratejik plan hazırlanmasını da gerekli kılmaktadır. Bu doğrultuda, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu idarelerinin stratejik

[300] **Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik,** R.G. 15.07.2009-27289

planlarını hazırlamaları zorunlu kılınmıştır. Mevzuata uygun bir şekilde İŞKUR ilk stratejik planını 2008-2012, ikincisini 2011-2015 ve üçüncüsünü 2013-2017 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlamıştır.[301] Stratejik Plan hazırlanması sürecinde İŞKUR'un bütün birimlerinin ve paydaşların görüşleri alınmış ve bu doğrultuda güncellemeler yapılmaya çalışılmıştır. Ancak mesela son stratejik planı hazırlayan 14 kişilik komisyonda sadece bir tane il müdürlüğü temsilcisi yer almıştır.

Performans hedefleri belirlenmesi sürecine, öncelikle tüm ülke için Genel Müdürlükçe konu bazında ve stratejik plan doğrultusunda belirli hedefler ve her bir hedef için toplamda bir sayının belirlenmesi ile başlanmakta olup bu sayı iller arasında her ilin Türkiye genelindeki ağırlığına (potansiyel) göre dağıtılmaktadır. Bu ağırlığın belirlenmesi için de, tüm iller için aynı kriterler kullanılmaktadır. Kriterler 2 grupta toplanmakta olup ilk grupta Kurum hizmetlerine ilişkin veriler yer almaktadır. Bu veriler Kurum il müdürlüğünün son 3 yıldaki ayrı ayrı faaliyetler açısından başarısı değerlendirilerek belirlenmektedir. Bu değerlendirme ise o alandaki hedef gerçekleşmelerinin sırasıyla en son yıl için %50'si, bir yıl öncesi için %30'u ve iki yıl öncesi için %20'si alınarak gerçekleştirilmektedir. Bunlara ek olarak ise ikinci grupta bir de ilin sosyoekonomik gelişmişlik endeksleri ile TÜİK'in işsizlik verileri yine performans hedeflerinin belirlenmesinde kullanılmaktadır. Ayrıca son birkaç yıldır Genel Müdürlük bünyesinde bir hedef izleme ekibi de oluşturulmuş bu sayede de il müdürlüklerinin performans hedeflerine ulaşmaları konusunda ortaya çıkabilecek sıkıntıları zamanında tespit edip bunları çözmek amaçlanmıştır. Hedef izleme ekibine il müdürlüklerinden yapılan geri bildirimler de, sonraki yıl hedeflerinin belirlenmesinde dikkate alınmaktadır. Ancak bu merkezî bakış açısı, 2014 hedeflerinin belirlenmesinde kısmen de olsa esnekleştirilerek, çoğunluğu il müdürlüğünden olan her düzeydeki personelin katılımı ile "2014 Hedef Belirleme ve Performans Ölçümü Çalıştayı" yapılmıştır. Sonuçları henüz ortaya çıkmayan çalışmanın, hedef belirleme ve performans yönetimi açısından, adem-i merkeziyetçi yapıya katkı sunacağı söylenebilir.

3.2.2 Öncelikli Hedef Grupların Belirlenmesi

İŞKUR'da öncelikli hedef gruplar mevzuata ve Stratejik Plana göre

---

[301] Türkiye İş Kurumu 7. Genel Kurul Raporu s. 34

belirlenmekte olup sadece ilgili mevzuatların oluşturulması ve Stratejik Planın yazılması sırasındaki iç paydaş anketlerinde yerel birimlerin görüşleri göz önünde bulundurulmaktadır. Öncelikli hedef grupları genel olarak tüm ülke için aynı olup illere ya da bölgelere göre bu konuda bir farklılaşmaya gidilmesine izin verilmemektedir. Bununla birlikte İİMEK'ler kendi faaliyet gösterdikleri illerde aldıkları kararlarla geniş çaplı olmasa da belirli gruplara verilen önceliklerde farklılaşma yaratabilmektedirler. Bir ilimizde İİMEK tarafından iş ve meslek danışmanlarının kadın sığınma evlerinde geçici olarak görevlendirilmesi şeklinde bir karar alınması buna örnek verilebilir.[302]

3.2.3 Programlarda Esneklik

İllerde uygulanacak aktif işgücü programları illerin yıllık işgücü eğitim planına göre belirlenmekte olup bu planlar il müdürlüklerince hazırlanıp İİMEK'in onayıyla uygulamaya konmaktadır. Planda yıl içerisinde yapılacak değişiklikler ise yine Kurul onayı ile yapılmaktadır. Söz konusu plan, işyerlerinden alınan taleplere ve ilin işgücü piyasası araştırması sonuçlarına göre hazırlanmaktadır. Planda yer almayan hizmet alımı yöntemli programların yapılması ise Genel Müdürlük ile birlikte yine İİMEK'in onayına bağlanmıştır.[303] Bunun yanında il müdürlüklerine Genel Müdürlüğün onayına bağlı olarak da olsa aktif işgücü programları kapsamında özel politika ve uygulamaların geliştirilmesi yetkisi verilmiştir.[304]

3.2.4 Bütçe Esnekliği

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki tüm kamu kurumlarının olduğu gibi İŞKUR'un da bütçesinin tabi olduğu 5018 sayılı Kanunun literatürde yerinden yönetime önem veren bir yapıda olduğu kabul edilmektedir.[305] Ancak İŞKUR açısından bakıldığında il müdürlüklerinin kendi bütçelerinin olmadığı görülmektedir. İl müdürlükleri Genel Müdürlük tarafından belirli faaliyetler için kendilerine tahsis edilmiş ödenekler arasında aktarma yapma yetkisine de sahip değillerdir. Aktif işgücü programları kapsamındaki özel politika ve uygulamalar için kaynak tahsisi de il

---

[302] 2012 yılı İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları Faaliyet Raporu s. 9
[303] **Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği** R.G. 12.3.2013-28585
[304] Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği Özel Politika Ve Uygulamaların Geliştirilmesine İlişkin Usul Ve Esaslar, 22.07.2013 tarih ve 25233 sayılı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlük Makamı Oluru
[305] Karakuş, Gülşah: "5018 Sayılı Kanun ile Yönetişim İlke ve Esasları Çerçevesinde Kamu Hizmetlerinin Sunumu", Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara 2010 s. 10

müdürlüklerinin kendilerine ait bütçesi olmadığından Genel Müdürlük tarafından sınırlı şekilde yapılmaktadır. Fakat özel programlara ilişkin olarak, il müdürlüklerine genel müdürlük onaylı da olsa yenilikçi bir faaliyet kaynağı tahsis edilmiştir denilebilir. Ayrıca İl Müdürlüğüne aktif işgücü programları adına tahsis edilen toplam ödeneğin yüzde beşini geçmeyecek şekilde İİMEK'lerin yönetim ve denetim faaliyetleri ile işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmaları için ayrılan bir ödenek de bulunmaktadır. Bu ödenek, İİMEK'lerin yönetim faaliyetlerini de içerdiğinden o ildeki İİMEK'in etkililiğine göre kısmen de olsa yenilikçi faaliyete tahsis edilmiş olarak da kabul edilebilir.[306]

3.2.5 Sosyal Ortaklarla İşbirliği (Yönetişim)

İŞKUR sosyal ortaklarla işbirliğine izin vermekte hatta bunu zorunlu tutmaktadır. Bunun en büyük göstergesi yukarıda bahsettiğimiz kamu, işveren ve işçi temsilcilerini içeriğinde barındıran İİMEK'lerdir. Ayrıca İİMEK'lere buna ek olarak kurul başkanının onayı ile İİMEK toplantılarına mevzuatta yer almayan ama konuyla ilgili görülen kurum veya kuruluş temsilcileri de çağrılabilmektedir ki bu da sosyal ortaklarla işbirliği açısından olumlu bir göstergedir. Bunun dışında İŞKUR Genel Kurulu ve Yönetim Kurulu da sosyal ortaklarla işbirliği unsuru olarak görülebilir.

---

[306] **Türkiye İş Kurumu Kanunu**

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Bu bölümde, İŞKUR'un adem-i merkeziyet açısından bir değerlendirilmesi yapılacak ve sonucunda ise kurumsal olarak adem-i merkezî bir yapının gerekliliği ve bu konuda eğer yapılması gerekenler varsa neler yapılabileceği açıklanacaktır.

4.1 DEĞERLENDİRME

4.1.1 Kurumun Genel Yapısı

İŞKUR'un yereldeki yapılanmasına baktığımızda 81 ilde il müdürlüğünün bulunması ve gerekli görüldüğünde Genel Müdürlüğün onayıyla da olsa hizmet merkezlerinin kurulabilmesi ve illerde İİMEK tarzında bir yapılanmaya izin verilmesi adem-i merkezîleşme açısından olumlu gelişmelerdir. Ancak her konuda olduğu gibi kurulan bir sistemin iyi işlemesi, can alıcı noktayı oluşturmaktadır ve durumun böyle olmamasına mevzuattan kaynaklı sorunlar sebep olabileceği gibi uygulamada ortaya çıkan sıkıntılar da böyle bir sonuca kaynaklık edebilir.

Simmonds'a göre KİH'in adem-i merkezîleşme yönünde yeniden düzenlenmesi konusunda aydınlatıcı olabilecek çeşitli göstergeler bulunmaktadır. Bunlara bakacak olursak[307];

- İşsiz nüfus içerisindeki birden çok dezavantaja sahip kişi sayısı gittikçe büyüyen ülkeler açısından daha önemli olmakla birlikte ulusal programların genellikle istihdam edilebilirliği en az olan işsizleri göz ardı ettiği görülmektedir. Ülkemiz açsısından da durum değerlendirildiğinde kurallar açısından çok bariz sıkıntılar bulunmamakla birlikte cezasını ödemeye razı olup engelli çalıştırmayan işyerlerinin bulunması uygulamada sıkıntılar olduğuna işaret etmektedir.
- İşsizliğin coğrafi olarak yoğunlaştığı durumlarda, bölge, ekonomi ve işsizlik arasında karışık bir karşılıklı ilişki bulunmaktadır. Bu işsizlik yoğunlaşması endüstriyel altyapı eksikliğinden ya da bulunulan semtin çeşitli sebeplerle

[307] Simmonds, Dave :" What Can Governments Do to Meet Skills and Employability Challenges at the Local Level?" Flexible Policy for More and Better Jobs. OECD Paris 2009, s. 167,168

yerel ya da ulusal ekonomiden kopmasından kaynaklanabilir. Ülkemizde de özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde terör sorunundan dolayı bölge çoğunlukla yatırımcıların tercih alanı dışında kalmış bu da yüksek düzeylerde işsizlik sorunun ortaya çıkmasına sebep olmuştur.*

- Yüksek seviyede iç ve dış göçün mevcut olduğu durumlarda, göçe neden olan itici ve çekici sebepler (hem iç hem de uluslararası göç için) çok farklı olabilir. Ancak bu göçlerin etkileri yerel ekonomileri negatif veya pozitif olmak üzere değişik şekillerde etkileyebilir. Göç ulusal düzeyde işgücü uyum politikalarının bir parçası olabilir iken yerel düzeydeki etkileri müdahaleyi gerektirecek şekilde sert olabilir. Ülkemizin bulunduğu coğrafyada çeşitli ülkelerde yaşanan savaşlar sonucu yaşanan dış göçler dolayısıyla oluşan ekonomik sorunlar ve büyük şehirlerimize doğru yaşanan iç göç de buralarda ve göç veren illerimizde farklı istihdam politikaları uygulanmasını gerekli kılabilir.
- Ayrıca şu sorunun da sorulması lazım bütün bu göstergeler mevcut olsa bile bunlar adem-i merkezîleşmeyi gerektirir mi? Bu göstergelerin çoğuna merkezden de müdahale edilebilir. Ancak bu müdahaleler yerel düzeyde kafa karışıklıklarına ve etkinlikten uzak faaliyetlere dönüşebilecektir. Bu göstergelerdeki ortak tema istihdam alanındaki sorunlarla uğraşmada yerele verilen önemdir. Bu yüzden adem-i merkeziyet, hizmetlerin sunumunda ve dezavantajlı bölgelerin spesifik problemlerinin giderilmesinde gerekli bir koşul olarak ortaya çıkmaktadır.

Simmonds'un göstergelerine ek olarak adem-i merkeziyete ihtiyaç duyulduğuna dair belirtilebilecek başka hususlar da bulunmaktadır;

- Ülkemiz coğrafi bölgelerindeki veya illerimizdeki ekonomik şartların birçok sebebe dayalı olarak farklılaşmış olması, buralarda karar verici kişilerin o bölgeyi tanıyan kişiler olmasını ve yine söz konusu yerel düzeylerde terzi yapımı politikalar uygulanmasını zorunlu kılmaktadır.

---

* Burada işsizliğin terör örgütüne katılımları artırdığı düşüncesi göz ardı edilmemiştir. Yalnızca belirtilen durumla birlikte birbirini devam ettiren bir döngü haline geldiği düşünülmektedir.

- İstihdam sorunlarının çözülmesindeki çok boyutluluk, ülkemizde özellikle kalkınma ve istihdam politikaları arasında ilişkinin kurulması açısından kendini hissettirmektedir. Bunun yerel düzeyde birbirine yakın çevrelerce yapılması başarıyı artıracaktır.
- Küreselleşme sürecine eklemlenmiş olan ülkemizde istihdam alanındaki yerel birimlerin güçlü yerel aktörlere sahip bir yapı sayesinde potansiyellerini ortaya çıkarabilecek olması da adem-i merkezi bir yapılanma için ayrı bir sebep teşkil etmekte olup söz konusu süreç açısından ülkemizin elini güçlendirecektir. Bu sayede potansiyelini tam olarak ortaya koyan ulus-altı birimlerimiz kendi adlarına ve ülkemiz adına dünyada daha güçlü rekabet etme imkânı bulabileceklerdir.
- Ayrıca ülkemizde istihdam alanındaki istikrarsız yapı iş arayanların ve işverenlerin bilgiye ulaşma talebini artırmış olup, bu konuda ise doğru ve zamanında istenilen bilgiye ulaşılmasını sağlayabilecek şartlar, adem-i merkezi bir yapı ile sağlanabilecektir.

Görüldüğü üzere Simmonds'un göstergelerine ve diğer başka sebeplere göre ülkemizde adem-i merkezîleşmeye ihtiyaç duyulmaktadır. Burada 2nci bölümde ele aldığımız adem-i merkeziyetin yararları ve yol açabileceği sıkıntıları da düşünerek bir karar vermek önemli görünmektedir. Ancak bir başka önemli olan husus ise sonraki başlıklarda incelendiği üzere mevcut adem-i merkeziyet düzeyimizin tespit edilmesi ve eğer yapılması gereken faaliyetler varsa onların ne şekilde yapılabileceğinin, ülkemizdeki kamu yönetimi örgütlenmesi yapısının da göz önünde bulundurularak ortaya konmasıdır. En nihayetinde adem-i merkeziyet yönetsel bir olgu olmasının yanında siyasi bir olgudur da ve bizim buradaki amacımız konunun siyasi boyutundaki tartışmalara girmeden neler yapılabileceğine dair bir model ortaya koymaktır.

4.1.2 Adem-i Merkeziyet Unsurları Açısından İŞKUR

Öncelikle yukarıda ele aldığımız adem-i merkeziyet unsurlarına göre İŞKUR'un durumuna bakacak olursak; Sosyal ortaklarla işbirliği açısından İİMEK'i göz önünde bulundurduğumuzda İŞKUR'un yeterli düzeye geldiği söyleyebilir. Ancak sistemin işleyişinde sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bunlara ise ilerde İİMEK'in değerlendirilmesi sırasında değineceğiz.

Performans Yönetimi açısından bir değerlendirme yapacak olursak; performans hedeflerinin ulusal düzey ile alt düzeydeki birimler arasında müzakere edilmesi konusunda 2nci bölümde ele aldığımız 25 ülke üzerinde gerçekleştirilen OECD adem-i merkeziyet araştırmasına göre ortaya çıkan söz konusu ülkelerin yarısında ve detaylı ele aldığımız dört ülke örneğinde de sistemin bu tarz bir müzakere sistemine izin verdiğinden bahsedilmişti. İŞKUR'da ise böyle bir sistem öngörülmemiştir. Bunun yanında stratejik planın hazırlanmasında katılımcılarının çoğunluğunu il müdürlüğü personelinin oluşturduğu iç paydaş anketinden yararlanılmıştır. Ancak stratejik planın hazırlanması konusunda ve performans hedeflerinin belirlenmesinde ağırlıklı etkinin Genel Müdürlükte olduğu görülmektedir. İŞKUR sonuç olarak adem-i merkeziyette başarıyı getiren önemli aşamalardan biri olan hesap verebilirlik konusunda diğer ülkelerde yaygın bir şekilde uygulanan performans hedeflerinin alt birimlerle müzakeresi yöntemini benimsememiştir.

Öncelikli hedef gruplarının belirlenmesi açısından İŞKUR'un durumu değerlendirilecek olursa; İŞKUR'da öncelikli hedef gruplarının belirlenmesinde tamamen merkezî bir sistem izlenmekte olup farklı bölgelerde farklı öncelikli grupların belirlenmesi faaliyeti genel itibariyle Genel Müdürlük tarafından bile yerine getirilmemektedir. Bunun tek istisnası ise İİMEK tarafından yapılabilecek küçük kapsamlı faaliyetlerdir ki aslında bu da ilerde bahsedeceğimiz İİMEK'in kapasite yetersizliği ile doğrudan bağlantılıdır.

Aktif İşgücü Programlarının belirlenmesi açısından İŞKUR değerlendirildiğinde ise görülüyor ki; İŞKUR'da il müdürlüklerine İİMEK aracılığıyla aktif işgücü programlarını yerel işgücü piyasası analizlerine dayalı olarak belirleme konusunda yetki verilmiştir. Yine İŞKUR'da il müdürlüklerine belirli şartlarda ancak Genel Müdürlüğün onayına tabi olmak üzere, yeni ve içerik açısından farklı programlar oluşturma imkânı sağlanmıştır. İl müdürlüklerine programların içeriği belirlerken danışılmamaktadır. Yine ulusal istihdam stratejimizin olmamasının doğal sonucu olarak da değerlendirilebilecek şekilde il müdürlüklerine yerel istihdam stratejisi belirleme yetkisi de verilmemiştir.

Bütçe esnekliği açısından ise İŞKUR 5018 sayılı Kanuna rağmen merkezî bir yapıya sahip olarak nitelendirilebilir. Bütçe konusunda il müdürlüklerinin yetkileri söz konusu OECD adem-i merkeziyet araştırmasında ülkelerde aranan niteliklere göre son derece sınırlı konumdadır. Bunun istisnaları olarak, ise sadece İİMEK'ler için ve

kısmen özel aktif programlar için ayrılan ödenekler belirtilebilir.

Öncelikle şu belirtilmeli ki; İŞKUR yerel birimlerine adem-i merkeziyet unsurları açısından OECD ülkeleri için yapılan adem-i merkeziyet araştırmasında ortaya çıkan ve Grafik 3'te görülen esneklik sağlanan unsurların kendi arasındaki esneklik sıralamasından farklı bir sıralamayla bu unsurlar açısından esneklik sağlamıştır. İŞKUR'un tablodaki gibi yerel birimlere en çok esneklik sağladığı iki husus sırasıyla sosyal ortaklarla işbirliği ve aktif programlarda esneklik olmuştur. İŞKUR'un farklılaştığı nokta ise performans yönetimi, bütçe esnekliği ve hedef grupların belirlenmesi açısından il müdürlüklerine eşit miktarda yani neredeyse hiç esneklik sağlanmamış olmasıdır. Sonuç olarak, İŞKUR bu unsurlar açısından bakıldığında merkezî bir yapıya sahip olarak nitelendirilebilir.

Ayrıca sosyal ortaklarla işbirliği konusunda diğer ülkelere göre farklı bir yöntem izlenmiş olup, kanımızca sistemsel bir hatadan dolayı ya da ülkemize özgü şartlardan dolayı İİMEK'ler karar almakla yetkilendirilmiş ama kendileri için performans denetimi yapılmayan bir konumda gözükmektedirler.[308]

Mevzuata göre istihdam alanında illerde karar alıcı konumda bulunan İİMEK'ler aynı zamanda yukarıda İŞKUR açısından incelenen adem-i merkeziyet unsurlarına baktığımızda neredeyse hepsini adem-i merkezî tarzda bir yapıya yaklaştıran etken konumundadır. Bu yüzden şimdi bir de İİMEK'lerin değerlendirmesini yapıp konumuz açısında ne durumda olduklarını ortaya koyalım.

4.1.3 Adem-i Merkeziyet Açısından İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları

İİMEK, mevzuattaki görevleri incelendiğinde yerel istihdam politikaları konusunda karar alıcı birim konumunda görünmektedir. Adem-i merkeziyet unsurları açısından da bakıldığında İŞKUR'u adem-i merkezî tarzda bir yapıya yaklaştıran etkenlerin çoğu İİMEK'in görev alanındaki hususlardır. Durum böyle olmakla birlikte kurulların işleyişine ilişkin olarak günümüze kadar olan süreçte birçok sıkıntılarla karşılaşılmış olup bunların büyük bir çoğunluğu halen varlığını sürdürmekte ve çözüm

[308] Mosley, "2013"

beklemektedir. İŞKUR geçmişte farklı faaliyetlerle, bu sorunlara çözüm bulmaya çalışmış olup günümüzde ise AB uyum sürecinde yürütülen Kamu İstihdam Hizmetleri'nin Geliştirilmesi Projesi kapsamında yapılan araştırma ve eğitimlerle bu alandaki çabalarını sürdürmektedir.

Dünya ülkelerine bakıldığında bu çeşit bir adem-i merkeziyetçiliğin sadece Türkiye'de olduğu görülmektedir. İstihdam politikası sorumluluğu ne ildeki İŞKUR il müdürlüğüne (yönetimsel adem-i merkeziyetçilikte olduğu üzere) ne de doğrudan yerel yönetimlere (siyasi adem-i merkeziyetçilikte olduğu üzere) bırakılmıştır. Bunun yerine istihdam politikası için sorumluluk, güçlü bir valinin başkanlık ettiği il devlet kurumları ve sosyal ortakların temsilcilerinden oluşan İİMEK'e verilmiştir.[309]

Kurullar için hiçbir şekilde bir performans denetimi yapılmamaktadır. Bunun tek istisnası kurulların yıllık faaliyet raporları olup bunların da bir performans izleme faaliyeti olarak değerlendirilmesi çok doğru değildir. Çünkü söz konusu raporların uygulamada İİMEK yürütme Kurulu'ndan farklı ve konuya hâkim olmayan kişilerce hazırlandığı sık rastlanan bir durumdur. Sonuç olarak kurul yerelde istihdam politikası açısından karar alıcı konumda bulunmaktadır. Fakat bu karar alıcının görevlerini doğru bir şekilde yerine getirip getirmediği etkin bir şekilde tespit edilmemektedir. Bu durum adem-i merkeziyetçi bir yapının doğru bir şekilde işlemesi için elzem bir husus olan hesap verebilirliğin sağlanması açısından yanlış bir uygulamayı temsil etmektedir. Tavsiye edici konumda olmayıp karar alıcı konumda olan bir yönetişim sisteminin bulunduğu tek ülke olan ABD'de ise İYK'lar için bir performans izleme sistemi öngörülmüş durumdadır. Bu konuda başka bir husus ise yönetişim tarzı faaliyet gösteren örgütlenmelerin performansının izlenmesinin 2nci bölümün yönetişim kısmının hesap verebilirlik ve performans yönetimi başlığında ele aldığımız üzere son derece zor olmasıdır.

Bununla birlikte Kurum tarafından hazırlanan İİMEK Genel Faaliyet Raporlarında neredeyse her yıl tekrarlanan şekilde belirtildiği üzere İİMEK tarafından alınan kararlar, genellikle aktif işgücü programlarına ilişkin açılacak programların ve okullarda açılacak veya kapanacak dalların ve bölümlerin belirlenmesinden ibaret

---

[309] Mosley, "2013", s, 9,10

durumdadır. Yerelde istihdam politikasını belirlemekle görevli bir birimin bu tarz bir yaklaşımda olması sıkıntılı bir durumu işaret etmektedir. Kanımızca bunun özeldeki etmenleri göz ardı ettiğimizde üç tane sebebi olabilir. Birincisi ulusal istihdam stratejisinin belirlenmemiş olup yerel aktörlerin ne doğrultuda çalışacağının belirsiz olmasıdır.* İkincisi kurulda yer alan üye kurum ve kuruluş temsilcilerinin, kurul yürütme kurulunu da dâhil edecek şekilde düşündüğümüzde istihdam konusunda bağlayıcı karar alan bir konumda bulunan bir birimin kararlarını belirlemek için gerekli teknik bilgi, yöneticilik vasıfları, uzmanlık ve işe kendini adama konusunda yetersiz olmalarıdır. Geçmiş deneyimler kurul ve yürütme kurulu üyelerinin genel itibariyle gerekli yetkinlikte olmadıklarını göstermektedir. Bunun yanında bu kurulda yer alan insanların çoğunluğu asıl olarak başka alanlarda çalışıp kurulda katılım göstermektedirler. Çalışma hayatında asıl mensubu oldukları kurum ve kuruluşlarla ilgili görevlerini doğal olarak ön planda tutmaktadırlar. Ayrıca bazı üye kuruluşların temsilcileri çok yoğun olmalarına rağmen kurulun en etkili üyelerinden biri konumunda bulunabilmektedirler (Örneğin; Vali). Bu da kurulun etkin çalışması açısından olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Dolayısıyla bu tarz bir kurula bağlayıcı kararlar alma yetkisi vererek yerelde istihdam politikasını belirleme konusunda tek görevli haline getirmek çok da doğru bir yaklaşım olarak görünmemektedir.

Kurulun kendisinden beklenen görevleri yerine getirmekte yeterli mali kaynağa sahip olmaması da ayrı bir sorunu teşkil etmektedir. Yukarıda İŞKUR'daki sınırlı bütçe esnekliğinden bahsettiğimiz İİMEK'lerin yönetim ve denetim faaliyetleri için ayrılan ödenek ise bu tür bir görevi yerine getirmek açısından son derece yetersiz görünmektedir.

Bir başka eleştiri noktası olarak ise İİMEK'lerin görevli oldukları ile ilişkin mevzuata göre yapmak zorunda oldukları işgücü piyasası analizlerini yapmak konusunda, 2012 yılı dışında başarısız olmalarıdır. Burada da kurulun kapasitesinden dolayı amaçlanan sonuçların alınamadığı düşünülmektedir.

Kurul üyelerinin oluşumuna ilişkin olarak ise kuruldaki sosyal taraf temsilcisi

---

*Her ne kadar İŞKUR tarafından Stratejik Plan hazırlanmakta ise de bu plan kurul açısından değil İŞKUR İl Müdürlüğü açısından bağlayıcıdır. Bundan dolayı istihdam alanındaki herkese etkide bulunması için bir ulusal istihdam stratejisinin belirlenmesi şart görünmektedir.

sayısının kuruldaki kamu temsilcileri sayısı karşısında son derece sınırlı kalması da yönetişim olgusunun doğru şekilde benimsenip uygulanmadığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.[310]

İŞKUR Genel Müdürlüğü'nün ise İİMEK çalışmalarını standardize etmek konusunda bir misyon benimsediği düşünülebilir. Çünkü 2009 yılındaki İİMEK Genel Faaliyet Raporunda açıkça böyle bir amacın olduğundan bahsedilmiştir. Bu yaklaşım tabii ki adem-i merkeziyetin faydalarından biri olan terzi yapımı politikalar yaklaşımını baltalayan sonuçları ortaya çıkarabilecektir.

Ayrıca ülkemizdeki devletçi geleneğin etkisiyle böyle bir hal aldığını düşündüğümüz valinin kurulda yer alması, kurul başkanı olarak görevlendirilmesi ve kuruldaki önemli derecedeki faaliyetleri onaylayıcı konumda olması ise olumlu olumsuz birçok farklı sonuca yol açmaktadır. Öncelikle olumsuz olanları ele aldığımızda kurulda valinin varlığı YKY yaklaşımındaki yetkiyi paylaşan, risk alma konusunda isteklilik gibi unsurları göz ardı eden bir yaklaşımı temsil etmektedir. Çünkü kanımızca valinin kurula üye olması, olan bitenin idari vesayet makamı tarafından da izlenmesini sağlamak ve yerelde böyle bir mekanizmaya izin vermekle birlikte dizginlerin çok da elden bırakılmamak istendiğinin bir göstergesi durumundadır. Tabloyu özetlemek gerekirse YKY ile gelen bir yönetim tarzının (yönetişim) klasik kamu yönetimi anlayışıyla yürütülmeye çalışıldığı bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu da amacına ulaşma ihtimali çok sınırlı olan bir sonuca sebebiyet vermektedir.[*] Bazı illerimizde alınan İİMEK karalarında valinin neredeyse kurulun bütün iradesine el koyduğu açıkça görülmektedir. Yönetişim tarzı çalışan örgütler, görüşlerin çekinilmeden açıkça belirtilebileceği, fikir alışverişine elverişli çalışma ortamlarına ihtiyaç duymakta olup, bunu özellikle kurulun çoğunluğunu oluşturan kamu kurumu temsilcilerinin ilin valisinin karşısında yapabilmesini beklemek çok da gerçekçi görünmemektedir.

Olumlu olarak görülebilecek noktalara baktığımızda ülkemizde reformlar ve yenilikler hep aşağıdan yukarı olmak yerine Fransa'daki gibi yukarından aşağı doğru

---

[310] Mosley, "2013", s. 16

[*] Burada şunu da belirtmek gerekir ki bazı illerimizdeki valilerimizin modern yönetim anlayışlarını benimseyerek hareket etmesi sonucunda sistemin tutarsızlığına rağmen başarılı sonuçlar da ortaya çıkabilmektedir. Fakat bu uygulama, bir sistemin başarılı bir şekilde işleyişini kişiden kişiye farklılaşabilecek tutumlara indirgemek olacağından yine doğru bir yöntem olarak kabul edilemez.

olmuştur. Bu doğrultuda valinin kurulda böyle bir role sahip olması yeni geçilen bir yönetim tarzına devlet eliyle uyum sağlanmak amacıyla getirilmiş bir uygulama olabilir. Bundan farklı olarak, vali katılım gösterdiğinde, her ne kadar yukarıda belirttiğimiz üzere yönetişimin sunduğu ortamı sınırlayıcı etkisi de olsa kurula üye kurum ve kuruluşların asil temsilcilerinin toplantıya katılımları sağlanabilmektedir. Vali katılım göstermediğinde ise bu her zaman mümkün olmayabilmektedir. Asil üyelerin toplantıya katılmadığı durumlarda ise kurulda alınan kararların uygulanabilirlik gücü azalmaktadır.[311]

İİMEK gibi sosyal ortaklık sistemlerinin bulunduğu ülkelerde, sosyal ortakların çok aktif olduğu İrlanda'da dâhil olmak üzere, İİMEK kadar aktif görevlere sahip bulunan bir yapı öngörülmemiştir. Bu da doğal olarak kapasite ve performans yönetimi ve alınan kararların yürütülmesi açısından sorunlara yol açmaktadır.

Yukarıdaki eleştirileri bir araya getirdiğimizde uygulamadan kaynaklı sorunlar da olmakla birlikte en büyük sorunların sistemden kaynaklı olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu sorunların da sistemde yapılan küçük değişiklerle giderilmesi mümkün görünmemektedir.[312]

4.1.4 Adem-i Merkeziyet Açısından Hizmet Noktaları

İŞKUR Hizmet noktaları, adem-i merkeziyetçilik ve hizmette halka yakınlık açısından şüphesiz önemli bir uygulamadır. İŞKUR'un internet üzerinden de hizmet vermesi ile hayata geçirilme kararı alınan hizmet noktaları uygulaması ile amaçlanan, İŞKUR yerel birimlerinin bulunmadığı yerlerde insanlara temel düzeyde de olsa İŞKUR hizmetlerinden faydalanma imkânı sunulmasıdır. Ancak zaman içerisinde aşırı düzeyde artış gösteren hizmet noktaları Genel Müdürlükçe sıkı bir denetime tabi tutulmadıklarından da kaynaklı olarak istihdama katkı sunmak yerine kendileri hizmet noktası görevlileri için bir istihdam kapısı olmanın ötesine geçemeyen bir yapıya bürünmüşlerdir. Dolayısıyla bu durum da hem hizmetlerin gerektiği gibi sunulamamasına hem de İŞKUR'un imajı açısından olumsuz sonuçlara sebep

[311] Karadeniz, Oğuz vd. "Nuts II Bölgesi On Beş İlde Yapılan Alan Araştırması Sonuçları Çerçevesinde İİMEK, Denetim Kurulu, Yürütme Kurulu Ve Sekretaryası'nın Yeniden Yapılandırılması ve İİMEK İçin Performans Göstergeleri Önerileri" İŞKUR Kamu İstihdam Hizmetlerinin Geliştirilmesi Operasyonu, 2013 s. 40,125
[312] Mosley, "2013" s. 26

olabilmektedir.

4.2 İŞKUR'DA ADEM-İ MERKEZÎLEŞME ÜZERİNE ÖNERİLER

KİH'de adem-i merkeziyet, 2nci bölümde ele aldığımız üzere dünyada yaygın bir uygulama olmasının yanında "*Randall Eberts ve Sylvain Giguère"* tarafından yapılan araştırmaya göre de istihdama pozitif etkileri olabilecek bir yönetim tarzıdır. Bu doğrultuda ülkemizin şartlarını göz önünde bulundurarak ve yol açabileceği sıkıntıları da öngörerek önlemlerini alan bir yaklaşımla İŞKUR'un adem-i merkezîleşmesi adına şu öneriler getirilebilir:

- Her şeyden önce gerek İİMEK'in gerek il müdürlüklerinin yerelde başarılı politikalar izleyip uygulamaya koyabilmesi için, üzerinde özenle çalışılmış yereldeki şartlara da uyum sağlanmasına imkân veren bir yaklaşımı barındıran bir ulusal istihdam stratejisinin oluşturulması şarttır. Bunu doğru bir şekilde yapmanın bir yöntemi olarak İrlanda, Portekiz ve Finlandiya'da yapıldığı üzere önce yerel ve bölgesel düzeyler için bir istihdam stratejisi belirlenip* daha sonra bunlara dayalı olarak bir ulusal istihdam stratejisi hazırlanması yöntemine başvurulabilir.[313]
- Larsen ve Vesan'ın belirttiği üzere KİH'de başarısızlığı anlamanın ve KİH'i geliştirmenin yolunun kuruma ilişkin örgütsel yapılanmayı doğru yorumlamaktan ve gerektiğinde doğru müdahalelerin yapılmasından geçtiğini unutmamak ve örgütsel yapılanmaya ilişkin konulara bu gözle bakmak gereklidir.
- Yukarıda ele aldığımız KİH'de adem-i merkeziyet unsurlarından bütçe esnekliğine ilişkin olarak İŞKUR il müdürlüklerine belirli sınırlamalar koyarak ya da koymadan yerelin ihtiyaçları doğrultusunda hizmet sunabilmelerini sağlamak amacıyla çeşitli faaliyetler için bütçe doğruları arasında aktarma yapma yetkisi tanınabilir. Yine il müdürlüklerine yenilikçi faaliyetler için kullanmaları şartıyla, kullanılması genel müdürlük onayını gerektirmeyen bir ödenek ayrılabilir. Bunun yanında il müdürlüklerine hangi

---

*Bu istihdam stratejilerinin de yerel birimlerce belirlenmesi esastır. Burada yerel birimlere kapasitelerine göre yakınındaki bir kaç ille birlikte ya da tek başlarına istihdam stratejisi geliştirme yetkisi tanınabilir.

[313] Greffe, **a.g.m.,** s. 47,48

programın fonlanacağını belirleme yetkisi de verilebilir. Son olarak il müdürlüklerinin kendi bütçelerine sahip olması sağlanabilir. Fakat burada suiistimalleri engellemek için iyi bir hesap verebilirlik sistemi oluşturulması gereklidir. Bu hesap verebilirlik sisteminin ise girdiler ve bütçe kalemlerinde normal muhasebe hesaplamaları üzerinde yoğunlaşmaktan çok AGY'ye uygun olarak çıktılar ve performans üzerine yoğunlaşması daha uygun olacaktır.

- Adem-i merkeziyet unsurlarından program esnekliği konusunda ise zaten İŞKUR'da yerel işgücü piyasası araştırma sonuçlarına ve yerel işverenlerin taleplerine göre aktif işgücü programlarının belirlenmesine izin verilmektedir. Ancak burada yerel birimlere program türlerinin içeriğinin hazırlanması sırasında danışılması programların yerel şartlara daha iyi uyumu konusunda daha başarılı olunmasını sağlayabilecektir. İl Müdürlüklerine, yapılan harcamalar belirli boyutları aştığında, yapılış sayıları sınırlanarak veya her iki uygulamayı da içerecek şekilde Genel Müdürlüğün onayına gerek duyulmadan aktif işgücü programları kapsamında özel politika ve uygulamaların geliştirilmesi yetkisi verilebilir.
- Adem-i merkeziyet unsurlarından hedef gruplara ilişkin olarak ise İŞKUR'da il müdürlüklerine belirli sınırlamalar dahilinde kendi illerindeki öncelikli hedef grupları belirleme konusunda yetki verilebilir. Hedef gruplar üzerindeki politikaları belirleme sınırlamaları, belirli kategorilerdeki gruplara ayrı bir fon oluşturulması ya da kategorilere uygunluk kıstasları belirlenerek yapılabilir.
- Adem-i merkeziyet unsurlarından performans yönetimini ele aldığımızda; performans yönetimi açısından Avrupa'daki KİH'ler de yaygın olarak uygulanan yönetim tarzı olan AGY bir yöntem olarak tercih edilebilir. Bu sayede yerel düzeydeki birimlere uygulama açısından daha geniş bir otonomi alanı sağlanıp çıktılara odaklı bir sistem kurulabilir. Ayrıca yine performans yönetimi ile ilgili olarak 2 nci bölümde tek tek ele aldığımız ülkelerin hepsinde nispeten daha az adem-i merkezî yapıya sahip Fransa da dâhil olmak üzere ulus-altı birimler ulusal veya bölgesel düzeydeki birimlerle performans hedefleri konusunda pazarlık edebilmekte ya da kendileri ek hedefler belirleyebilmektedirler. İŞKUR'da da bu şekilde bir uygulamaya geçilebilir. Bu sayede illerin de kendileri için belirlenen hedefleri benimsemesi sağlanarak etkin bir performans yönetimi yapılmasına imkân

verilmiş olur. İŞKUR aynı zamanda eski performans gerçekleşmelerini nasıl yeni hedeflerin belirlenmesinde kullanıyorsa kendi kurumsal bünyesinde sağladığı altyapı ile her ilde istihdam alanındaki geleceğe ilişkin tahminleri de bu aşamada kullanmalıdır. Ayrıca performans yönetiminde iller için belirlenen hedeflerin hem gerçekleştirilmesi imkânsız hedefler olmamasına hem de söz konusu ilin potansiyelini ortaya çıkaracak şekilde belirlenmesine dikkat edilmelidir. Bunlara ek olarak, performans yönetiminde sistemin iller arasında rekabeti ortaya çıkaracak şekilde ayarlanması performans artışları açısından fayda sağlayacak bir yöntem olacaktır. Şöyle ki; ele aldığımız ülkelerden bazılarında da anlatıldığı üzere illerin başarı durumlarına göre kaynak kazanması ve kaybetmesine yönelik bir sistem kurgulanması, rekabet ortamı yaratmak açısından bir yöntem olarak düşünülebilir. Fakat bu yöntem, başarısızlıkları, elinde olmayan sebeplerden kaynaklanan illerin kaynak kaybına uğrayarak daha da fazla sorunlu hale gelmesine sebep olmamalıdır. Burada iyi bir hesap verebilirlik ve izleme sisteminin kurulmuş olmasının gerektiğini de hatırlatmak gerekir.

Adem-i merkeziyet unsurlarından sosyal ortaklarla işbirliği konusundaki önerilerin konunun kapsamının genişliğinden dolayı ayrı bir başlıkta ele alınması uygun olacaktır.

4.2.1 Sosyal Ortaklarla İşbirliğine Dair (İİMEK'e İlişkin) Öneriler

İŞKUR bünyesindeki İİMEK'lerle birlikte diğer ülkelerdeki gibi tavsiye kararı alıcı olmak yerine bağlayıcı karar alan ve bu kararların uygulanmasından sorumlu konumda bulunan sosyal ortaklıkların olduğu tek ülke ABD'dir.[314] Ülke örneğinde görüleceği üzere ABD hem istihdam hizmeti açısından hem de eyalet sistemine sahip olmasından dolayı kamu yönetimi bakımından ülkemizden çok daha farklı bir yönetsel yapılanmaya sahiptir. O yüzden İİMEK'lerin kendi ülkemizin kamu yönetimi yapısına daha uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

Bunun sağlanması için İİMEK'lerde yapılacak değişikler adına farklı öneriler

[314] Mosley, "2013" s. 26,27

geliştirilebilir. Bunlardan birisi olarak İİMEK'lerin tavsiye karar alıcı pozisyona çekilmesi düşünülebilir. Burada İl müdürlüklerinin yetkileri yukardaki adem-i merkeziyet unsurlarına ilişkin getirilen önerilerde belirtilen şekillerde artırılır ve bu sayede il müdürlükleri ilin istihdam politikasının belirleyicisi konumuna getirilebilir. Bu yapıldığında ise il müdürlüklerinin kapasitelerine ilişkin sorunlar çıkabilir. Bu sorunu gidermek için illerde istihdam alanında daha yetkin personel alımı* yapılmalı, yerel istihdam hizmetleri açısından Türkiye'deki illerin mevcut idari teşkilatlanmasından farklı yapılanmalara gidilmeli,** il müdürlüğü personellerine düzenli eğitimler verilmeli ve yetkin personel çekebilmek için ücretlerin illerdeki görevin zorluğuna bağlı olarak farklılaştırılarak iyileştirilmesi yöntemlerine başvurulmalıdır.

İİMEK'ler mevcut görevlerinden işgücü piyasası analizi, eğitim planları, eğitim tedarikçilerinin izlenmesi ve gözetimi gibi operasyonel görevleri artık yapmamalıdır.[315] Bu tür faaliyetler teknik uzmanlık isteyen görevlerdir ve yetkileri artırılmış istihdam alanındaki teknik kapasitesi ve uzmanlığı yüksek seviyede olan ve kurul üyelerinden farklı olarak zaten doğrudan çalışma alanları istihdam olan il müdürlüklerince yerine getirilmelidir. İİMEK'lere tavsiye edici kararların yanında yıllık il istihdam stratejisini ya da planını onaylama yetkisi verilebilir. Ayrıca il müdürlüklerinin İİMEK'lerce alınan tavsiye kararları uygulamadıklarında Genel Müdürlüğün bunun gerekçesini sorma hakkını saklı tutan bir yetki de oluşturulabilir.

İİMEK katılımcılarına toplantı başına ücret ödemesinin tamamen kaldırılması en ideal olanıdır. Fakat böyle bir yapısal geçiş tepkilere yol açacağından tavsiye kararı alan bir İİMEK için de üyelere en azından geçiş sürecinde toplantı katılım ücreti ödenmesine devam edilebilir ya da ödemeler hiç kaldırılmayabilir.

İİMEK'de valinin üyeliği konusunda, ideal olanı valinin kurula üye olmamasıdır ki zaten tavsiye kararı alan bir kurulda sahip olduğumuz devletçi geleneğe rağmen

---

* İl istihdam uzmanı buna örnek gösterilebilir.

** Yerel istihdam hizmetlerinin farklı örgütlenmesi İŞKUR il müdürlüklerinin farklı örgütlenmesini kapsadığı gibi İİMEK'ler için de aynı sonucu doğuracaktır. Bu örgütlenme, bir ilin genel idari bölümlenmede olmayan bir şekilde istihdam hizmetleri açısından iki veya üçe ayrılmasını içerebilecekken aynı zamanda bir kaç ildeki hizmetlerin aynı istihdam birimi tarafından yapılmasını da kapsayabilir. Bu yüzden mevcut idari yapılanmadan farklı bir yapılanmaya geçiş detaylı ve güvenilir bilimsel araştırmalara dayanmalıdır. Böyle yapılmadığı takdirde ülkemizde STK'ların dahi örgütlenmesi il bazında olduğundan yönetsel açıdan krizler ortaya çıkabilecektir.

[315] Mosley, "2013" s. 27

valinin katılımı gerekli görülmeyebilir. Ancak valinin katılımı, kuruldaki ilgili kuruluşların etkin katılımını ve kurulun ciddiyetini sağlaması açısından yine de önemli görünmektedir. Eğer üyelikleri kaldırılmayacaksa valilerin kurul tarzı çalışmalara ilişkin olumsuz tutumlarını değiştirmek adına Türkiye çapında valilerin tutumları ile kurulun başarısı arasındaki ilişkiyi kuran bir araştırma yapılarak sonuçları valilerle tek tek yapılan görüşmelerde anlatılabilir. Bu şekilde araştırma sonuçlarına göre nasıl başarılı bir kurul oluşuyorsa valilerde o yönde bir tutum değişikliği yapılmasına çalışılabilir.

Bunun yanında İİMEK katılımcı yapısında STK temsilcileri ile kamu kurum ve kuruluşları temsilci sayısı arasında bir dengesizlik olduğunu belirtmiştik burada kamu kurum ve kuruluş temsilcisi sayısı azaltılmadan STK temsilci de işçi, işveren, kamu dengesini sağlayabilecek şekilde artırılabilir. Bunun yanında 2009 İİMEK Genel Faaliyet Raporundan beri neredeyse her yıl raporlarda belirtildiği şekilde KOSGEB'in de kurulda yer alması sağlanabilir.[316] Ayrıca Aile Sosyal Politikalar İl Müdürlüğü ile Sosyal Güvenlik Kurumu ve Kalkınma Ajansı gibi kuruluşların da İİMEK'e katılımı sağlanabilir.[317] Eğer kurul üyelerine toplantı katılım ücreti ödenmesi uygulaması sonlandırılırsa kurul üyelerinin belirlenmesi tamamen il müdürlüğünün inisiyatifine de bırakılabilir.

İİMEK'lerin performans yönetimi açısından düşündüğümüzde ise zaten tavsiye edici karar alma görevi verilen İİMEK'lerin yurtdışındaki benzerleri gibi performans izlemesine tabi olmadan faaliyet göstermesi sağlanabilir. Ayrıca 2nci bölümde belirttiğimiz üzere yönetişim organlarının performansını belirlemek başarılması son derece zor bir görevdir.

İİMEK'ler için ikinci bir yapılanma önerisi ise illerde başka bakanlıklar veya kamu kurumları tarafından oluşturulmuş İİMEK benzeri kurulların özellikle ekonomi, çalışma ve kalkınma alanında görevli olanlarının tek bir kurul altında birleştirilmesi olabilir. Çünkü ikinci bölümde KİH'de yönetişimin sorunlarından bahsederken ele aldığımız üzere sosyal ortaklıklar genellikle tek bir bakanlık ya da kurum tarafından yönetilmekte ve diğer bakanlıkların birimleri katılım için sınırlı özendirici etmenle karşılaşmaktadırlar. Bunun sonucunda her bakanlık kendi yerel yönetişim

---

[316] İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları 2009 Yılı Faaliyet Raporu s. 10
[317] Karadeniz, Oğuz vd. **a.g.r.,** s. 130

mekanizmasını oluşturma yoluna gitmekte ve aynı sonuçlarla kendileri karşı karşıya kalmaktadır. İşte bu yöntem bu sıkıntıları engelleyebilir. Söz konusu yöntemde birleşik kurul bağlayıcı karar alma yetkisine sahip olacaktır. Kurul ayda bir toplanırken söz konusu kurulun yürütme kurulu ise hafta da bir toplanabilir. Kurul çalışmaları için kurul katılımcılarına ödeme yapılır. Performans yönetimi açısından ise kurulda temsilcisi bulunan kamu kurum ve kuruluşları tarafından ortak bir şekilde kurul için performans hedefleri belirlenir. Bu hedeflerin gerçekleşebilmesi için ön koşul olan üyelerin geldiği kurum veya kuruluşların hedefleri ile kurul hedeflerinin uyumluluğunun, ise sağlanması gerekir.

İkinci yapılanma önerisinin gerçekleştirilmesi ve istenilen anlamda faal hale gelebilmesi uzun süre alabilecektir. Bu kadar geniş kapsamlı bir kurulda herkesin temsil ettiği kurum veya kuruluşların amaçlarına uygun performans hedefleri belirlemek de kolay olmayacaktır. Dolayısıyla birleşik kurul açısından performans hedeflerinin belirlenmesi ve izlenmesi bir hayli zor olacaktır. Yine söz konusu kurulda her fikrin dinlenemeyeceği bir ortamın oluşması ihtimali de yüksek görünmektedir. Bu da sosyal ortaklık mekanizmalarının en önemli işlevlerinden birinin gerçekleştirilememesi anlamına gelmektedir. Sonuç olarak birleşik kurul yapılanması en azından günümüz şartları düşünüldüğünde başarısız olacak bir yöntem olarak görünmektedir. Bundan dolayı İİMEK'lerde tercih edilmesi gereken yapılanma yöntemi yukarıda bahsettiğimiz tavsiye kurul şeklindeki yapılanma olmalıdır.

Durum böyle olmakla birlikte İİMEK ile görevleri bazı konularda örtüşen kurulların temsilcilerinin yılda en az bir veya iki kez bir araya gelmeleri, benzerlik gösteren görevlerle ilgili uygulamalarını ve stratejilerini birbirleri ile paylaşmaları ve ortak projeler geliştirmeleri sağlanabilir. Bu sayede görevleri ilgili kurullar arasında koordinasyon da sağlanmış olacaktır.[318]

İİMEK'lerle ilgili son olarak, kültürel bir dönüşüm olan yönetimden yönetişime geçişin kolay ve kısa sürede gerçekleşebilecek bir süreç olmadığını da belirtmek gerekir. Bu süreç uzun süreli bir toplumsal öğrenmeyi gerektirmekte ve toplumun örgütlenmesinde sosyal öğrenmeye elverişli yapıların oluşması gerekli olmaktadır.

---

[318] Karadeniz, Oğuz vd. **a.g.r.,** s. 161

Adem-i merkezîleşmiş toplumlarda görülen halkın karar verme mekanizmalarına dolaysız katılımına olanak verilmesi, sivil toplumun güçlendirilmesi, bu bağlamda, karar alma süreçlerine doğrudan katılımı veya halkın çıkarlarını temsil eden meşru kurumlar aracılığıyla vatandaşların seslerini duyurabilmeleri yönetişimin başarılı olabilmesi için yerine getirilmesi zorunlu şartların sadece bazılarıdır.[319] O yüzden bir yönetişim mekanizması olan İİMEK'in başarıya ulaşmasının sadece mevzuat ya da yöntem değişikliklerine bağlı olmadığının ve aynı zamanda bunun bir toplumsal kültür meselesi olduğunun da kabul edilmesi gerekmektedir.

Yeniden adem-i merkeziyet ile ilgili diğer önerilere dönecek olursak;

- Adem-i merkeziyetin daha önce de belirttiğimiz üzere performans yönetimi açısından, izin verilen farklı örgütlenme biçimleri ve yöntemler gibi etkenlerden kaynaklı olarak kontrol sisteminde ortaya çıkan maliyetleri azaltmaktan çok artırma ihtimali bulunmaktadır. Ancak burada önemli olan husus maliyetler arttığında sunulan hizmetin olması gerektiği gibi sunulmasıdır. Eğer bu amaca ulaşılıyorsa artan maliyet sorun olmamalıdır. Çünkü maliyet az olduğunda uygun kalitede hizmet sunulamaması durumunda söz konusu az maliyetin büyük bir kısmı da zaten kamu kaynaklarının israfı anlamına gelmektedir. Bundan dolayı etkili ama masrafları sınırlı düzeyde artırabilecek adem-i merkezî yapıya sahip bir performans yönetimi sistemi kurulmasından, çekinilmemelidir.
- Adem-i merkezîleşme konusunda başarı sağlanabilmesi için personelin bu yeni yönetim anlayışı doğrultusunda eğitilmesi önemlidir. Merkez için adem-i merkeziyet geleneksel yönetim anlayışının yerini rehberlik, tavsiye ve değerlendirme sorumluluklarının almasını yerel düzey için ise talimatları yerine getirmeyi yeterli gören bir anlayıştan risk alabilen bir kültüre ve gelişmeleri uzaktan izleyen bir konumdan hedefleri benimseyen bir konuma geçişi temsil etmektedir. Hem Genel Müdürlükteki hem de illerdeki personele bu tarz bir yönetim kültürünü benimseten eğitimler verilmelidir.
- Adem-i merkezîleşmiş bir yapıda il müdürlükleri kendilerini yerel yenilikçiler olarak görmelidirler. Bunun yanında Genel Müdürlük de bu tür faaliyetleri

---

[319] Özer, "2006", s. 87

desteklemelidir. Bu adem-i merkeziyetin yeni bir bürokrasiye yol açmaması için önemli bir koşul durumundadır. Ayrıca başarılı bir adem-i merkezîleşme açısından tehlike teşkil eden husus; sorumlulukları açıkça belirlemeden yenilik yapılması ve yenilikleri engelleyen seviyede yeni sorumluluklar belirlenmesidir. Bu ikisi arasındaki denge tutturularak hareket edilmelidir.[320]

- Kamu istihdam hizmetleri açısından YKY'ye uyum sağlanırken YKH'nin öne sürdüğü hususlar da gözden kaçırılmamalı, vatandaşın bir müşteri olmadığı ve kendisine ona göre davranılması gerektiğine dikkat edilmelidir.
- İŞKUR il müdürlüklerinin ÇSGB taşra birimlerine ilişkin görevleri de üstlenmesi, kanımızca İŞKUR'un yerelde istihdam hizmetlerine ilişkin çalışmalarını olumsuz etkileme ihtimali olan bir değişimdir. Bu doğrultuda İŞKUR'un yeniden sadece istihdam hizmetlerine odaklanmış yerel birimlere kavuşturulması uygun olacaktır.
- İŞKUR iç hizmet belgelerinde öngörülenin aksine hizmetlerde standartlaşma yerine yerel şartlara uygun hizmet verilmesinin amaçlanması, adem-i merkeziyet kültürüne daha uygun bir tavır olacaktır.
- Eğer ilerleyen tarihlerde bölgesel asgari ücret ya da illere göre farklı Sosyal Güvenlik kuralları getirilmesi gibi uygulamalar hayata geçirilir ise iller içinden "kötü işler" ya da "vergi cenneti" deyiminde olduğu gibi "sosyal güvenlik cenneti" yerlerin oluşmasını engelleyici önlemler alınmalıdır.
- Son olarak ise hizmet noktalarında hizmet kalitesini artırmak için en azından ihtiyaç duyan insanların fazla olacağı düşünülen yerlerde İŞKUR personellerinin görevlendirilmesi sağlanabilir.

Sonuç olarak, KİH'de adem-i merkeziyet üzerine tüm ülkelere uygun ve geçerli tek bir yöntem bulunmamaktadır.[321] Ancak sunduğumuz önerilerdeki sistem (tavsiye karar alıcı İİMEK'i içerir şekilde) kanımızca ülkemiz açısından uygundur. Her ne kadar uygulanması gereken yöntemin bu olmadığı kanısında olsak da ülkemizde de Fransa'daki gibi değişimler yukarıdan aşağı doğru bir doğrultuda gerçekleşmektedir. Eğer KİH açısından adem-i merkezî bir sistem kurulması uygulamada başarılı bir sistem ortaya çıkarırsa bu kanımızca halk tarafından da benimsenecektir. Burada daha da

---

[320] Greffe, **a.g.m.,** s. 62
[321] Giguère, "2003", s. 26

önemli olan husus, gerekirse teknik bir ekip kurarak İŞKUR'un ihtiyaç duyduğunu ortaya koyduğumuz adem-i merkeziyet konusunda ne yapılıp yapılmayacağını net bir şekilde belirlemektir.

KAYNAKÇA

4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu

7 Haziran 1984 Tarihli Yerel İstihdam İnisiyatiflerinin Katkıları ve İşsizlikle Mücadele İle İlgili Avrupa Konseyi Kararı (84/C 161/01)

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği

Aktif İşgücü Hizmetleri Yönetmeliği Özel Politika Ve Uygulamaların Geliştirilmesine İlişkin Usul Ve Esaslar

İl İstihdam Kurulları Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (2006)

İl İstihdam Ve Mesleki Eğitim Kurulları Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik (2008)

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik

2012 yılı İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları Faaliyet Raporu

Alodalı, M. Fatih Bilal vd. : "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye'de Belediyelerde Özerklik", Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi Yerel Ekonomiler Özel Sayısı, 2007

Aykaç, Burhan vd. : "Mahalli İdareler" Nobel Yayın Dağıtım, 2. Baskı, Ankara 2008

Cacciari, Massimo: "Decentralisation, Local Management: Challenges for a New Europe", Decentralising Employment Policy New Trends And Challenges, OECD 1998

Considine, Mark: "Local Partnerships: Different Histories, Common Challenges – A Synthesis", Managing Decentralisation A New Role For Labour Market Policy, OECD Paris 2003

Craig, Paul: "Subsidiarity: A Political and Legal Analysis", Journal of Common Market Studies, Cilt 50, Sayı S1, 9600 Garsington Road, Oxford OX4 2DQ, UK and 350 Main Street, Malden, MA 02148, USA 2012

Çal, Sedat; "Kamu Hizmeti Bir Tanım Denemesi" Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XI, Sayı:1-2, 2007

Çelebi, Talat: "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye'de İdari Vesayet Uygulamasının Değerlendirilmesi", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ve Siyaset Bilimi (Kent Ve Çevre Bilimleri) Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2003

Çelik, K., "Örgüt Geliştirmede Yapısal Aracılar", Süleyman Demirel Üniversitesi, Burdur Eğitim Fakültesi Dergisi, Yıl 5, Sayı 8, Burdur 2004

Dorrer, John: "The US: Managing Different Levels of Accountability" Managing Decentralisation A New Role For Labour Market Policy, OECD Paris 2003

Durgun, Şenol "Devletçi Gelenek ve Müzik" Alter Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, 2005

Eberts, Randal W., : "The Role of Labour Market Policy in Horizontal Co-ordination", Flexible Policy for More and Better Jobs. OECD Paris 2009a

Eberts, Randal W.: "The US: Leveraging Government Capacity through New Forms of Governance", Managing Decentralisation A New Role For Labour Market Policy, OECD Paris 2003

Eberts, Randall, Sylvain Giguère: "Effects of Decentralisation and Flexibility of Active Labour Market Policy on Country-Level Employment Rates" Flexible Policy for More and Better Jobs. OECD Paris 2009b

Emini, Filiz T. : "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç Ve Dış Dinamikleri", Yönetim ve Ekonomi Cilt 16, Sayı 2, Manisa 2009

Eryılmaz, Bilal, Hasan Hüseyin Çevik, Süleyman Sözen: "Kamu Yönetimi" TC. Anadolu Üniversitesi, 1. Baskı, Eskişehir 2013

Genç, Neval: "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı", Türk İdare Dergisi, Sayı 466, Ankara 2010, s.150,151

Giguère, Sylvain, Francesca Froy: "A New Framework for Labour Market Policy in a Global Economy", Flexible Policy for More and Better Jobs. OECD Paris 2009a

Giguère, Sylvain, Francesca Froy: "Which Countries Have Most Flexibility in the Management of Labour Market Policy? An OECD Comparison", Flexible Policy for More and Better Jobs. OECD Paris 2009b

Giguère, Sylvain: "Managing Decentralisation and New Forms of Governance", Managing Decentralisation A New Role For Labour Market Policy, OECD Paris 2003

Greffe, Xavier: "Decentralisation: What Difference Does it Make? A Synthesis", Managing Decentralisation A New Role For Labour Market Policy, OECD Paris 2003

Hendeliowitz, Jan: "Denmark: Decentralisation within Tripartism", Decentralısıng Employment Polıcy New Trends And Challenges, OECD 1998

Hummel. Dominique: "The Challenges of Decentralisation in France: the Poitou-Charentes Region", Decentralizing Employment Policy New Trends And Challenges, OECD 1998

İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları 2009 Yılı Faaliyet Raporu

Karadeniz, Oğuz vd. "Nuts II Bölgesi On Beş İlde Yapılan Alan Araştırması Sonuçları Çerçevesinde İİMEK, Denetim Kurulu, Yürütme Kurulu Ve Sekretaryasının Yeniden Yapılandırılması ve İİMEK İçin Performans Göstergeleri Önerileri" İŞKUR Kamu İstihdam Hizmetlerinin Geliştirilmesi Operasyonu, 2013

Karakuş, Gülşah: "5018 Sayılı Kanun ile Yönetişim İlke ve Esasları Çerçevesinde Kamu Hizmetlerinin Sunumu", Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara 2010

Kaya, Feridun: "İşsizlikle Mücadele Yapısı Olarak İl İstihdam Ve Mesleki Eğitim Kurullarının Gelişim Süreci", İş'te Çalışanlar, Sayı 6, İstanbul 2012

Larsen, Christian Albrekt, Patrik Vesan: "Public Employment Services, Employers And The Failure Of Placement Of Low-Skill Workers İn Six European Countries", Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, Edinburgh 2011

Lee, "Wong: Private Deception and the Rise of Public Employment Offices in the United States, 1890–1930", Studies of Labor Market Intermediation, Conference Date: May 17-18, 2007, Chicago and London 2009

Memişoğlu, Dilek: "Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu", T. C. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksel Lisans Tezi, Isparta 2006

Metin, Yüksel, Yakup Altan: "Lizbon Antlaşması Sonrasında Subsidiarite İlkesi", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 16, Sayı 3, 2011

Monné, Xavier Prats: "Improving Governance: The Role of the European Union" Managing Decentralisation A New Role For Labour Market Policy, OECD Paris 2003

Mosley, "The Trade-off between Flexibility and Accountability in Labour Market Policy" Flexible Policy for More and Better Jobs. OECD Paris 2009

Mosley, Hugh, Holger Schütz, Nicole Breyer: "Management by Objectives in European Public Employment Services", Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Reichpietschufer, Berlin 2001

Mosley, Hugh, Petra Bouché, "Germany: The Local Impact of Labour Market", in Sylvain Giguère, ed., More Than Just Jobs: Workforce Development in a Skills-Based Economy, OECD Paris 2008

Mosley, Hugh, Stefan Speckesser: "Market Share And Market Segment Of Public Employment Services", WZB, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung, Berlin 1997

Mosley, Hugh: "Flexibility and Accountability in Labour Market Policy: A Synthesis". Managing Decentralisation A New Role For Labour Market Policy, OECD Paris 2003, s. 135

Mosley, Hugh: "Stakeholder Participation in Local PES Governance International Practices Report on PEVTB-like Structures", Türkiye İş Kurumu, 2013

Odyakmaz, Zehra, Ümit Kaymak, İsmail Ercan "Anayasa Hukuku İdare Hukuku", İkinci Sayfa, İstanbul 2006,

OECD LEED Programme: "Review Of Belfast, United Kingdom", Local Economic Strategy Series, OECD 2008

OECD, "Local Management For More Effective Employment Policies", Paris 1998b

OECD, Decentralizing Employment Policy New Trends And Challenges, OECD 1998a

OECD: "Labur Market Policies and The Public Employment Service" , Paris 2001

ÖKMEN, Mustafa, Kadri Canan: "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi",

Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt 16, Sayı 1, Manisa 2009

Öz, Cihan Selek: ‘‘4857 Sayılı İş Kanunu Döneminde İş ve İşçi Bulmaya Aracılık Faaliyetleri’’, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, Cilt:21, Sayı:5-6, Ankara 2008

Özer, M. Akif: “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 59, Ankara 2005

Özer, M. Akif: “Yönetişim Üzerin Notlar”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 63, Ankara 2006

Sallard, Odile: “To Reconcile Competitiveness and Social Cohesion, Give Policy-Making a Territorial Dimension”, Decentralizing Employment Policy New Trends And Challenges, OECD 1998,

Sayın, Ali Kemal: “Değişen Emek Piyasasında Kamu İstihdam Hizmetinin Önemi”, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı 56, İstanbul 2009

Simmonds, Dave :” What Can Governments Do to Meet Skills and Employability Challenges at the Local Level?” Flexible Policy for More and Better Jobs. OECD Paris 2009

Simmonds, Dave: “What Can Governments Do to Meet Skills and Employability Challenges at the Local Level?”, Flexible Policy for More and Better Jobs. OECD Paris 2009

Simonin, Bernard : ” France: Providing Greater Flexibility at Local Level”, Managing Decentralisation A New Role For Labour Market Policy, OECD Paris 2003

Straits, Robert: “The Us: Decentralisation From The Bottom Up”, Managing Decentralisation A New Role For Labour Market Policy, OECD Paris 2003

Thuy, Phan, Ellen Hansen, David Price “The Public Employment Service in a Changing Labour Market”, International Labour Organization, Geneva 2001

Tutar, Özhan: ”Türkiye’nin Kamu İstihdam Kurumu Olarak Türkiye İş Kurumunun Toplumdaki İmaj Tespiti Ve İmaj Geliştirme Üzerine Bir Çalışma”, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara 2007

Türkiye İş Kurumu 7. Genel Kurul Raporu

Vollman, James W. : “Centralised Information Technology and Decentralised Employment Service: A Successful Combination in the United States”, Decentralısıng Employment Polıcy New Trends And Challenges, OECD 1998,

Weishaupt , J. Timo: “Social Partners and the Governance of Public Employment Services: Trends and Experiences from Western Europe”, Labour Administration and Inspection Programme, Working Document Number 17, Geneva 2011

Yılmaz, Dilşat: “Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme” Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XI, Sa.1-2, Y.2007 Sayı:1-2, 2007

“Decentralization A Sampling Of Definitions”

http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF (17.07.2013)

"Decentralization And Subnational Regional Economics" http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm

Pınar, Övgü, Hande Uzunoğlu, "Dünya Kur Savaşlar Alarmı", http://www.izto.org.tr/portals/0/argebulten/ovgu_hande_kursavaslari.pdf

"Performance Management in Public Employment Services", PES to PES Dialogue: The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, 2011 s. 32 http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en (10.08.2013)

Agrawal, Arun, Jesse Ribot: "Accountability in Decentralization A Framework with South Asian and West African Cases" http://www.yale.net/leitner/resources/docs/2000-01.pdf (08.09.2013) s. 9

Çevikbaş, Rafet: "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet" s. 74 http://www.yerelsiyaset.com/pdf/agustos2008/15.pdf (15.07.2013)

Demir, Hakan, Mehmet Karakütük: "Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi" s. 75 http://www.bilgidergi.com/uploads/2003DemirKarakutuk.pdf (22.07.2013)

Fırat, Zerrin Yöney: "İş ve İşçi Bulma Kurumu'ndan İŞKUR'a -İşe Yerleştirme Hizmetleri", http://www.isguc.org/?p=article&id=160&cilt=5&sayi=2&yil=2003 (16.07.2013)

Kuyaksil, Ali: "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerelleşme Perspektifinden İç Güvenlik Hizmetlerine Bir Bakış" 2. Bölgesel sorunlar Ve Türkiye sempozyumu 1-2 Ekim 2012 s. 439 http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Imagesimages/files/49.pdf

"Management By Objectives İn Labour Administrations – Conclusions From A European Comparison" http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/fb-fb409-arbeitssteuerung-eng.pdf?__blob=publicationFile

Mosley, Hugh "Accountability in Decentralised Employment Service Regimes", OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, OECD Publishing 2012, http://dx.doi.org/10.1787/5k98sbxn9wbw-en

Mosley, Hugh: "Decentralisation of Public Employment Services", PES to PES Dialogue: The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, 2011 http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6963&langId=en

Mütevellioğlu, Nergis, Beyhan Aksoy: "İşsizlikle Mücadelede İl İstihdam Ve Mesleki Eğitim Kurullarının İşlevi", http://www.calismailiskileridergisi.org/?menu=pages&p=issue_details&id=1

Şencan, Hüdai: "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2006/sayi1/kamu_yonetiminin.pdf

Uşen, Şelale: "İtalya'da İstihdam Hizmetlerinin Gelişimi, Yasal Düzenlemeler Ve Türkiye'deki Mevcut Durum"http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/sosyalsiyaset/article/download/359/322

WAPES, "Public Employment Services in the World Mission, Structure and Activities"

http://www.wapes.org/infos/filestream.jspz?idfile=11928

Yılmaz, Abdullah: "AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar", http://sbe.dpu.edu.tr/17/215-240.pdf

Yuliani, Elizabeth Linda: "Decentralization, Deconcentration And Devolution: What Do They Mean?", http://www.cifor.org/publications/pdf_files/interlaken/Compilation.pdf

http://en.wikipedia.org/wiki/Memorandum_of_understanding

ÖZGEÇMİŞ

1988 yılında Keçiören'de doğdu. İlk, orta ve lise öğrenimini Keçiören'de tamamladı. 2010 yılında Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümünden mezun oldu.

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nün açtığı İstihdam Uzman Yardımcılığı Sınavını kazanarak; Aralık 2010'da Türkiye İş Kurumu'nda İstihdam Uzman Yardımcısı olarak göreve başladı.

Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezinin (ATAUM) açmış olduğu Avrupa Birliği Temel Eğitimi programına katılarak, bu programdan sertifika aldı.

Halen İŞKUR İstihdam Dairesi Başkanlığı'nda İstihdam Uzman Yardımcısı olarak çalışmaya devam etmektedir.